

ความเป็นแกนกลางของอาเซียนและการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน: กรณีศึกษา  
โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2562  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ASEAN Centrality and ASEAN Connectivity: The Case of Singapore-Kunming Rail Link  
Project



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations  
Department of International Relations  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2019  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความเป็นแกนกลางของอาเซียนและการส่งเสริมความ เชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการ เส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง
โดย	น.ส.จรินทร์ทิพย์ สายมงคลเพชร
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์)

จรินทร์ทิพย์ สายมงคลเพชร : ความเป็นแกนกลางของอาเซียนและการส่งเสริมความเชื่อมโยง  
ระหว่างกันในอาเซียน: กรณีศึกษาโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง. ( ASEAN  
Centrality and ASEAN Connectivity: The Case of Singapore-Kunming Rail Link  
Project) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.วีระ สมบูรณ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมิติของการสร้าง  
ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 2010 – 2019 เป็นสำคัญ โดยมีโครงการเส้นทาง  
รถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง เป็นกรณีศึกษา ประเด็นปัญหาของการศึกษานี้มีความสำคัญเพราะนับจากการ  
ประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2008 แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้กลายเป็นหลักการ  
สำคัญที่อาเซียนใช้ดำเนินนโยบายความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคมาโดยตลอด อีกทั้งที่ผ่านมา  
อาเซียนเชื่อว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในประเทศสมาชิกอาเซียนจะช่วยสนับสนุนบทบาท  
ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมแห่งภูมิภาคได้ งานชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสารและ  
อาศัยทฤษฎีเสรีนิยมเชิงสถาบันของโรเบิร์ต โคเฮนในการพัฒนารอบแนวคิดการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่า การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนจากกรณีของ  
โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงจะไม่สามารถช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้  
เนื่องจากภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันที่ใช้ในการศึกษาชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ  
ได้แก่ (1) ข้อจำกัดภายในอาเซียน คือ รูปแบบและลักษณะของความร่วมมือเชิงสถาบันด้านความ  
เชื่อมโยงของอาเซียน และ (2) ข้อจำกัดภายนอกอาเซียน คือ การส่งออกรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบาย  
หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งข้อจำกัดทั้งสองต่างก็ส่งผลกระทบต่อ  
การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อาเซียนมีอาจบรรลุไปสู่  
เป้าหมายของการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ดังที่ได้วางแผนไว้

สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2562	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....



## กิตติกรรมประกาศ

สำหรับผู้วิจัย กิตติกรรมประกาศคือบันทึกแห่งการเดินทางฉบับย่อว่าด้วยประสบการณ์อันหลากหลายที่ได้พบในระหว่างการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ การได้เขียนกิตติกรรมประกาศจึงเป็นการบันทึกว่า บุคคลใดเป็นผู้มีคุณูปการต่อการเดินทางอันยาวนานของผู้วิจัยในครั้งนี้ บุคคลแรกที่ผู้วิจัยอยากแสดงความขอบคุณคือ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ สมบูรณ์ ท่านอาจารย์ที่ปรึกษาผู้คอยแนะนำและเสนอข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยมาตั้งแต่ต้น แม้ท่านอาจารย์มีภารกิจและหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบอีกมากมาย แต่ก็ยังจัดสรรเวลาให้คำแนะนำที่เสียบหล่มแก่ผู้วิจัยอย่างสม่ำเสมอ จนกล่าวได้ว่าท่านคือผู้ทำให้การเดินทางของผู้วิจัยครั้งนี้สิ้นสุดลงได้โดยสวัสดิภาพ

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชิพเป็นสุข และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ ประธานสอบวิทยานิพนธ์และกรรมการภายนอกตามลำดับ ท่านทั้งสองต่างก็เป็นผู้มีคุณูปการต่อการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ รวมถึงคณาจารย์ทุกท่าน ทั้งในภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท่านอาจารย์ทั้งหลายในรั้วมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ต่างก็ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้วิจัยมาเป็นอย่างดี จนทำให้ผู้วิจัยสามารถเขียนวิทยานิพนธ์นี้ได้อย่างราบรื่น

ขอขอบคุณ มิตรภาพและกำลังใจที่ดีจากสุทธิพงษ์ วรอุไร เพ็ญพิชชา เอกพิทยตันติ พรหมวดี ชัยกิจ กนกวรรณ เขาวกิจ ศิบัติ นพประเสริฐ กอปรธรรม นิลละไพจิตร ชนุตร์ นาคทรานันท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกุลนันท์ คันธิก ที่คอยช่วยเหลือผู้วิจัยด้วยความเอื้อเฟื้อในทุก ๆ ด้าน ขณะเดียวกันก็ต้องขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรปริญญาโทสาขาเดียวกันทุกท่านที่ร่วมเดินทางมาด้วยกันในครั้งนี้ ตลอดจนถึงนิรุทธ์ ช่วยหนู ธัญดา ชีวดีไทย ปุณพจน์ พัฒนาการวิทย์ และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่คอยช่วยเหลือจนจบการศึกษา

ขอขอบคุณ เพื่อนใหม่ที่ได้พบระหว่างในการเดินทางครั้งนี้คือ ปาริฉัตร บัวเข็ม และรองศาสตราจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ทั้งสองต่างก็ช่วยแต่งแต้มสีสันให้การเดินทางของผู้วิจัยในครั้งนี้ให้เต็มเปี่ยมไปด้วยความสนุกสนาน

ขอขอบคุณ เพื่อนที่ดีที่สุดของผู้วิจัยคือ ตามไท ดิลกวิทย์รัตน์ ผู้ทำให้การเดินทางของผู้วิจัยในครั้งนี้ไม่เหน็ดเหนื่อยจนเกินไป ด้วยการคอยอยู่ข้าง ๆ รับฟังความทุกข์และความสุขของผู้วิจัยที่ผ่านมามีด้วยความจริงใจ เราขอขอบคุณสำหรับความปรารถนาดีที่เอื้อมิให้เรามาโดยตลอดด้วยความจริงใจเช่นกัน

ขอขอบคุณ พี่สาวที่ดีที่สุดของผู้วิจัยคือ พิมพ์พรหม ทิพย์ภบาล ผู้ที่รอคอยให้การเดินทางของผู้วิจัยในครั้งนี้สิ้นสุดลงในเร็ววัน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าชีวิตของคนเรานั้นปราศจากความแน่นอน สิ่งที่น่าแน่นอนคงมีเพียงความตายเท่านั้น เพราะความตายคือสังขารที่แท้จริงของมนุษย์ ผู้วิจัยจะขอระลึกถึงพี่สาวคนนี้ด้วยหัวใจตลอดไป

ขอขอบคุณ บุคคลผู้เป็นเสมือนครอบครัวของผู้วิจัยคือ รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีรัตน์ และแอนกษัย เรืองรัตนกร ผู้เป็นทั้งรอยยิ้มและแรงผลักดันที่ดีให้แก่ผู้วิจัยในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนกลุ่มเพื่อนบัณฑิตเทศา (สิงห์ สิงหเสนี) ๒ ที่คอยเป็นเสียงหัวเราะและพลังงานที่ดีให้กับผู้วิจัยมาโดยตลอด จนกล่าวได้ว่าบุคคลเหล่านี้คือกัลยาณมิตรที่แท้จริงในชีวิตของผู้วิจัย

ขอขอบคุณ เทียนไทย สายมงคลเพชร จิรพันธ์ ขวัญตรีมูรติ วรินทร์ทิพย์ สายมงคลเพชร และเฉลิมพล วิวัฒน์นะ ผู้เป็นเพื่อนร่วมทางและครอบครัวของผู้วิจัยโดยแท้จริง หากปราศจากบุคคลเหล่านี้ ผู้วิจัยคงมีอาจเดินทางมาถึงจุดหมายปลายทางของการเรียนรู้ในครั้งนี้ได้โดยสมบูรณ์ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นดังชีวิตและจิตวิญญาณของผู้วิจัยเสมอมา

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณ ทุกคนที่ผ่านเข้ามาในชีวิต ทั้งคนที่เคยมาชอบ คนที่เราเคยชอบ และคนที่เคยคุยกันทุกวัน แต่แล้ววันหนึ่งเราก็ต่างห่างหายไป ผู้วิจัยจึงรู้ว่าที่ผ่านมามีความหมายอะไร การเขียนวิทยานิพนธ์ให้เสร็จต่างหากคือความหมายที่แท้จริงของชีวิต เมื่อคิดเช่นนั้น การเดินทางแห่งการเรียนรู้ในครั้งนี้ของผู้วิจัยจึงเต็มเปี่ยมไปด้วยความตั้งใจและมุ่งมั่น จนนำพาตัวเองไปถึงจุดหมายปลายทางได้อย่างเต็มภาคภูมิ – แม้จะยาก – แต่ก็รู้สึกขอบคุณทุกคนมากจริง ๆ เราจะจดจำพวกเธอทุกคนไว้ตลอดไป

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูป.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สำนวณวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	15
1.3 คำถามหลัก.....	23
1.4 สมมติฐาน.....	23
1.5 วัตถุประสงค์.....	24
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา.....	24
1.7 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	25
1.8 ขอบเขตการศึกษา.....	25
1.9 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	25
บทที่ 2 ความเป็นแกนกลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และพัฒนาการแนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทของอาเซียน.....	31
2.1 แนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	32
2.2 แนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทอาเซียน: จากพัฒนาการ 50 ปีของการจัดตั้งอาเซียน... 38	
2.2.1 พัฒนาการใน 5 ทศวรรษของอาเซียนกับแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน.....	42

2.2.2 การจัดระเบียบแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น (ASEAN Centrality’s formalization) .....	49
2.3 การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในและภายนอกภูมิภาค..	58
2.3.1 การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในภูมิภาค .....	58
2.3.2 การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายนอกภูมิภาค: จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ.....	60
2.4 ข้อถกเถียงของนักวิชาการต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน.....	70
2.4.1 ข้อถกเถียงเชิงความหมาย.....	70
2.4.2 ข้อถกเถียงถึงความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน .....	74
2.5 สรุป .....	75
บทที่ 3 การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนและเป้าหมายของการเป็นแกนกลาง ผ่านมุมมองของสถาบันระหว่างประเทศ.....	79
3.1 การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) และการประยุกต์ใช้กับอาเซียน.....	80
3.1.1 คำจำกัดความของคำว่า “สถาบันระหว่างประเทศ” .....	80
3.1.2 ประเภทและรูปแบบของสถาบัน.....	82
3.1.3 การประยุกต์ใช้กับอาเซียน.....	86
3.2 แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน: การทำให้ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกลายเป็นสถาบันที่มีชุดกฎเกณฑ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมากขึ้น..	90
3.2.1 แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน.....	90
3.2.2 ความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ และบทบาทของความเชื่อมโยงระหว่างกัน ในอาเซียน.....	93
3.2.3 ความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ ในมุมมองของแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน.....	97
3.2.4 การดำเนินงานด้านความเชื่อมโยงระหว่างกัน ในอาเซียนภายใต้แผนแม่บทฯ .....	100
3.2.5 สรุป.....	106



3.3 การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของประเทศสมาชิกอาเซียน ภายหลังจากการจัดตั้งสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนขึ้น .....	108
3.3.1 โครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL).....	108
3.3.2 การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามมาตรการสำคัญภายใต้ แผนแม่บทฯ ของประเทศสมาชิกอาเซียน (ลำดับประเทศสมาชิกตามกำหนดการใน แผนแม่บทฯ).....	116
3.3.2.1 มาตรการที่ (1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้ เชื่อมต่อกันทั้งหมด .....	118
3.3.2.2 มาตรการที่ (2) การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟ สิงคโปร์ – คุนหมิง ภายในปี ค.ศ. 2013 .....	172
3.3.2.3 มาตรการที่ (3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย สนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง ให้เป็นไปตาม เวลาที่ตกลงกัน .....	173
3.3.2.4 มาตรการที่ (4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์- คุนหมิงไปยังเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย .....	174
3.4 ผลเชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนต่อแนวโน้มในการบรรลุไปสู่ความเป็นแกนกลาง ของอาเซียนจากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้กรอบ แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน.....	175
3.5 สรุป .....	188
บทที่ 4 นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน กับแผนการสร้างเชื่อมโยงและเป้าหมายในการ เป็นแกนกลางของอาเซียน.....	192
4.1 นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางและรถไฟความเร็วสูงจีน (High-Speed Railway).....	193
4.1.1 จากเส้นทางสายไหมเก่าสู่นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในศตวรรษที่ 21 .....	193
4.1.2 จากการพัฒนารถไฟความเร็วสูงภายในประเทศสู่การทูตรถไฟความเร็วสูงในต่างแดน .....	199

4.2 การเข้ามาของรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ภายใต้สถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน..... 208

4.2.1 ความสอดคล้องของแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟระหว่างอาเซียนและจีน ..... 209

4.2.2 ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิก ..... 212

4.2.3 ข้อท้าทายอื่น ๆ ที่มีต่อสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน ..... 217

4.3 วิเคราะห์นัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ..... 227

4.4 สรุป ..... 234

บทที่ 5 บทสรุป..... 239

5.1 บทสรุปงานวิจัย ..... 239

5.2 ข้อเสนอแนะงานวิจัย ..... 256

บรรณานุกรม..... 259

ประวัติผู้เขียน..... 277

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงยุทธศาสตร์หลักในการเพิ่มพูนความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน.....	114
ตารางที่ 5 ผลการประเมินความคืบหน้าความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน จาก การดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015).....	178
ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) .....	183
ตารางที่ 7 ผลการประเมินความคืบหน้าความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน จาก การดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015).....	191
ตารางที่ 8 ผลการประมวลการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงของจีนในประเทศสมาชิกอาเซียน	233
ตารางที่ 9 แสดงถึงองค์ประกอบของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน.....	245

## สารบัญรูป

	หน้า
ภาพที่ 1 โครงข่ายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยง.....	10
ภาพที่ 2 แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ของจีนภายใต้แผนโครงข่าย รถไฟทั่วเอเชีย (Pan-Asia Railway Network).....	13
ภาพที่ 3 ตารางแสดงข้อมูลการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศของรัฐต่าง ๆ.....	35
ภาพที่ 4 ตารางแสดงความสัมพันธ์ทางสังคมของรัฐต่าง ๆ.....	35
ภาพที่ 5 กราฟแสดงความสัมพันธ์ของรัฐจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ.....	36
ภาพที่ 7 ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียนกับประชาคมอาเซียน .....	92
ภาพที่ 8 ภาพแสดงสัดส่วนการค้าอาเซียน-จีน และ อาเซียน-อินเดีย ต่อการค้าภายในอาเซียน.....	93
ภาพที่ 9 ภาพแสดงการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน....	105
ภาพที่ 10 ภาพแสดงเส้นทางโครงการทางรถไฟสายเอเชีย (Trans-Asian Railway Network: TAR) .....	110
ภาพที่ 11 ภาพแสดงเส้นทางเชื่อมต่อของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) กับ เส้นทาง TAR-S1 และ TAR-S2.....	111
ภาพที่ 12 แสดงเส้นทางภายใต้โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL).....	117
ภาพที่ 13 แสดงเส้นทางรถไฟสายหลักในไทย.....	120
ภาพที่ 14 ตำแหน่งประเทศไทยบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง.....	122
ภาพที่ 15 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในไทย.....	123
ภาพที่ 16 แสดงแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลี้ก.....	126
ภาพที่ 17 แสดงเส้นทางรถไฟในกัมพูชาประกอบด้วย 2 เส้นทางหลัก ได้แก่ เส้นทางสายเหนือ (Northern Line) และเส้นทางสายใต้ (Southern Line) โดยมีความยาวรวมกัน 650 กิโลเมตร...	129
ภาพที่ 18 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในกัมพูชา.....	130

ภาพที่ 19 แสดงเส้นทางรถไฟรถไฟบัทเต็ง- ล็อกนิน (Bat Doeung - Loc Ninh railway link) ..	134
ภาพที่ 20 แสดงเส้นทางรถไฟทั้ง 6 เส้นทางหลักในเวียดนาม.....	141
ภาพที่ 21 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในเวียดนาม.....	142
ภาพที่ 22 แสดงเส้นทางรถไฟไปเวียดนาม: เวียงจันทร์ – ท่าแขก – มุกเกีย .....	151
ภาพที่ 23 แสดงเส้นทางรถไฟไปเวียดนาม: สะหวันนะเขต (Savannakhet) – ลาวบ่าว (Lao Bao) .....	151
ภาพที่ 24 แสดงเส้นทางรถไฟไปจีน: เวียงจันทร์ –หลวงพระบาง – บ่อเต็น หรือ เส้นทางสายเหนือ-ใต้.....	152
ภาพที่ 25 แสดงเส้นทางภายใต้โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore Rail Link Project) ของจีน.....	155
ภาพที่ 26 แสดงเส้นทางคมนาคมของพม่าภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง.....	160
ภาพที่ 27 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในพม่า.....	162
ภาพที่ 28 แสดงแผนพัฒนาการเส้นทางขนส่งในแนวระเบียงเศรษฐกิจของพม่า.....	165
ภาพที่ 29 แสดงเส้นทางรถไฟความเร็วสูงจีน 3 เส้นทางบนเส้นทางสายไหมบก (China HSR Silk Road).....	207
ภาพที่ 30 แสดงการเชื่อมโยงของภูมิภาคต่าง ๆ บนเส้นทางสายไหมใหม่ในศตวรรษที่ 21 .....	209
ภาพที่ 31 ความสอดคล้องของแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟ ระหว่างโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีน (ภาพซ้าย) และโครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนที่มีร่วมกัน (ภาพขวา).....	211
ภาพที่ 32 ภาพสรุปผลการวิจัยเรื่องการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านมิติการสร้าง ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจากในกรณีของการดำเนินโครงการรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) .....	254

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึง การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC) ฉบับแรกที่ประกาศใช้ระหว่างปี ค.ศ. 2010-2015 โดยที่ประเด็นของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนนี้ ถือเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งที่อาเซียนใช้ส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality)<sup>1</sup> ให้คงอยู่ ดังที่ปรากฏในวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนแม่บทฯ จนนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในด้านความเชื่อมโยงระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคที่เพิ่มขึ้น

ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ได้จำกัดความคำว่า “ความเชื่อมโยงระหว่างกัน ในอาเซียน” (ASEAN Connectivity) หมายถึง ความเชื่อมโยงทางกายภาพ (physical linkage) ความเชื่อมโยงทางกฎระเบียบ (institutional linkage) และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนสู่ประชาชน (people-to-people linkages) อันจะเอื้อให้อาเซียนมีความสามารถในการแข่งขันและสามารถรวมตัวกันได้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพราะความเชื่อมโยงที่เพิ่มพูนขึ้นจะช่วยสนับสนุนการรวมตัวของประชาคมอาเซียนได้เป็นอย่างดี<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> คำว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” หรือ “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) สามารถใช้เรียกแทนกันได้ทั้งสองแบบ เพราะเป็นคำแปลภาษาไทยที่รับรองโดยกระทรวงการต่างประเทศ แม้ว่าส่วนใหญ่แล้วในเอกสารทางการมักจะนิยมใช้คำว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” แต่ในงานวิจัยฉบับนี้เลือกใช้ “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” เพราะเป็นคำที่สื่อถึงความหมายในแง่ของการดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์อาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคได้ดีกว่า โดยคำว่า “แกนกลาง” จะช่วยขยายภาพของอาเซียนในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางหรือผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายความสัมพันธ์เข้ามาร่วมเจรจาบนเวทีความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นนั่นเอง \*\* ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ ที่กรุณาอธิบายและแนะนำการเลือกใช้คำ ดังที่กล่าวข้างต้น (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.4.1 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เอกสารที่นำมาอ้างอิง ใช้คำว่า “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” ผู้วิจัยจะคงไว้ตามต้นฉบับนั้น --

<sup>2</sup> ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan," in *Master Plan on ASEAN Connectivity* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010), 2.

อนึ่ง แม้ว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งพิจารณาถึงความสามารถของอาเซียนในการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนทางด้านกายภาพเป็นสำคัญ โดยมีโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project: SKRL) เป็นกรณีศึกษา แต่ในท้ายที่สุดแล้วการศึกษาถึงความเชื่อมโยงทางด้านกายภาพจะมีความเกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงในด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการสร้างความเชื่อมโยงทางด้านกายภาพถือเป็นการสร้างความเชื่อมโยงของโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อันจะช่วยส่งเสริมให้ความเชื่อมโยงในด้านอื่น ๆ ของอาเซียนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ภายหลังจากการจัดตั้งอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 1967 อาเซียนถือเป็นผู้ขับเคลื่อน (key driver) และผู้ริเริ่มสำคัญของกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค โดยนับจากการลงนามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) อาเซียนได้ขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือกับภาคีภายนอก (ASEAN External Relations) เพื่อสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนและส่งเสริมให้มหาอำนาจมีปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนอย่างสร้างสรรค์ โดยมุ่งรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนในโครงสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาคเป็นสำคัญ ผ่านการจัดตั้งกลุ่มประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partners) ขึ้น<sup>3</sup> ตลอดถึงการจัดตั้งกรอบการดำเนินงานใหม่ ๆ ขึ้น เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF), ความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM), การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมบวกประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) เป็นต้น ซึ่งความสามารถในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเหล่านี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของอาเซียนในฐานะองค์กรแห่งภูมิภาคอันประกอบด้วยรัฐที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่สามารถดำรงบทบาทเป็นศูนย์กลางเชิงสถาบัน (institutional hub) ในกรอบการดำเนินงานใหม่ ๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายหลังยุคสงครามเย็นได้<sup>4</sup>

ปัจจุบัน แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้กลายเป็นหัวใจและหลักการสำคัญที่ใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคอย่างชัดเจนมากขึ้น ดังเห็นได้

<sup>3</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนและภาคีภายนอก," <https://www.asean2019.go.th/th/asean-relations/> [23 มิถุนายน 2563].

<sup>4</sup> Alice D. Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," in *Institutionalizing East Asia: Mapping and Reconfiguring Regional Cooperation* (London: Routledge, 2016), 23.

จากการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในปี ค.ศ. 2007 ที่แสดงถึงการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเป็นทางการครั้งแรก เพราะผู้นำอาเซียนได้บรรจุแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนของอาเซียนลงไปเป็นส่วนของหลักการ (principle) และความมุ่งประสงค์ (purpose) ดังต่อไปนี้

**ข้อที่ 1 ความมุ่งประสงค์** ได้ระบุว่าเป็นหนึ่งในความมุ่งประสงค์ของอาเซียน คือ

“การธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางและบทบาทเชิงรุกของอาเซียน ในฐานะพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคภายใต้สถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใสและไม่ปิดกั้น”<sup>5</sup>

และ**ข้อที่ 2 หลักการ** ได้ระบุไว้ให้อาเซียนและประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้

“ให้อาเซียนเป็นแกนกลางของการดำเนินความสัมพันธ์ภายนอกภูมิภาคทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยคงไว้ซึ่งความมีส่วนร่วมอย่างแข็งแกร่ง การมองออกไปภายนอก การไม่ปิดกั้นและการไม่เลือกปฏิบัติ”<sup>6</sup>

การจัดทำกฎบัตรอาเซียนถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะถือเป็นช่วงเวลาที่ยุโรปอาเซียนเริ่มตั้งเป้าหมายให้ตนเองต้องดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์และเป็นแกนหลักในสถาปัตยกรรมความร่วมมือทางภูมิภาคกับประเทศภายนอกอย่างเป็นทางการครั้งแรก ซึ่งทำให้ในช่วงเวลาต่อจากนี้ไปแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงเริ่มปรากฏอยู่ในเอกสารทางการของอาเซียนอย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเอกสารพิมพ์เขียวที่ใช้สำหรับจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) จะถูกบรรจุลงในกฎบัตรอาเซียนอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 กระนั้นกฎบัตรอาเซียนเองก็มิได้ระบุถึงความหมายที่แน่ชัดของคำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” แต่อย่างใด ทำให้ในปัจจุบันคำดังกล่าวยังคงปราศจากความหมายและคำนิยามที่แน่นอน จึงมีนักวิชาการจำนวนมากที่พยายามให้ความหมายและคำนิยาม คำว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน ดังต่อไปนี้

<sup>5</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Charter* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008), 5.

<sup>6</sup> Ibid., 7.



Lee Jones<sup>7</sup> มองว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” นั้นไม่มีนิยามอย่างเป็นทางการที่ชัดเจน (no official definition on ‘centrality’) เขาจึงอธิบายลักษณะของความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านวิธีการนิยามคำศัพท์เฉพาะทาง (terminology) ที่เรียกว่า “Driver’s Seat” หรือ “ที่นั่งคนขับ” เพื่อใช้พิจารณาถึงการมีบทบาทหน้าของอาเซียนในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงพิจารณาความสามารถของอาเซียนต่อการจัดการ (moderate) ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจทั้งหลายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคให้มีความสมดุลได้

ขณะที่ Alice D. Ba<sup>8</sup> มองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนมาจากการที่อาเซียนเป็นศูนย์กลางเชิงสถาบัน (institutional hub) ในเครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายหลังช่วงสิ้นสุดสงครามเย็น โดยที่โครงสร้างของกรอบการดำเนินงานเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาคต้องยอมรับและยึดถือหลักการตามวิถีปฏิบัติ (practice) และบรรทัดฐาน (norm) ของอาเซียนมาเป็นแนวปฏิบัติในกรอบการดำเนินงานร่วมกัน ตัวอย่างสำคัญคือ การยอมรับถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันของ TAC เป็นต้น

และ Mely Caballero-Anthony<sup>9</sup> มองว่า สภาวะความเป็นแกนกลางของอาเซียนเกิดขึ้นจากการที่อาเซียนมีบทบาทหน้าในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาค (regional architecture) ซึ่งการมีบทบาทหน้าในที่นี้ หมายถึงการเป็นจุดเชื่อมโยงหลัก (main node) ระหว่างสมาชิกที่หลากหลายในเครือข่ายระดับภูมิภาคที่มีความทับซ้อนกัน<sup>10</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังปราศจากคำนิยามที่แน่นอนและชัดเจน ทั้งจากเอกสารที่เป็นทางการของอาเซียนและการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปในหมู่นักวิชาการ แต่ในเบื้องต้นสามารถกล่าวได้โดยรวมว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน หมายถึง การที่อาเซียนมีบทบาทหน้าหรือมีลักษณะเป็นตัวกลางในการจัดการความสัมพันธ์กับ

<sup>7</sup> Lee Jones, "Still in the “Drivers’ Seat”, but for How Long? Asean’s Capacity for Leadership in East-Asian International Relations," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, no. 3 (2010): 99.

<sup>8</sup> Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," 22-24.

<sup>9</sup> Anthony ได้ศึกษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยใช้วิธีศึกษาแบบการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมที่ดูความเชื่อมโยงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือองค์กร (social network analysis approach: SNA) มาเป็นกรอบแนวคิดในการปรับใช้ทำความเข้าใจต่อแนวคิด ASEAN centrality โดยนำบทความเรื่อง ‘Centrality in Social Network’ ของ Lindon Freeman ในปี 1979 ซึ่ง Freeman ได้ให้แนวทางการวัดความเป็นแกนกลางบนพื้นฐาน 3 แนวคิด ได้แก่ Betweenness, Closeness และ Degree ที่ Anthony ใช้เป็นแนวทางอธิบายความเป็นแกนกลางของอาเซียน

<sup>10</sup> Mely Caballero-Anthony, "Understanding Asean's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture," *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014): 571-72

ประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งหลาย อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และหลักการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ร่วมกัน รวมถึงยังเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจในประเด็นสำคัญของภูมิภาคได้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องอาศัยหลักการมีฉันทามติร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ถึงจะช่วยให้อาเซียนเป็นตัวแสดงสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ในภูมิภาคได้<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะยังไม่มีนิยามที่ชัดเจนและตายตัว แต่อาเซียนก็ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมแนวคิดนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้นำอาเซียนต่างก็ตระหนักดีว่า แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่อ้างถึงลักษณะของการมีจุดยืนร่วมกัน (speaking with one voice) หรือการมีฉันทามติร่วมกัน จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้อาเซียนสามารถบรรลุถึงผลประโยชน์ที่มีร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกได้ เพราะการมีจุดยืนร่วมกันนี้จะทำให้อาเซียนมีอำนาจต่อรองและเจรจากับประเทศมหาอำนาจได้ดียิ่งขึ้น<sup>12</sup>

ทว่า ในปัจจุบันความเป็นแกนกลางของอาเซียนกลับต้องเผชิญกับข้อท้าทายต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เพราะสภาวะความเป็นแกนกลางของอาเซียนไม่ได้มาจากการมีฉันทามติในการตัดสินใจของประเทศสมาชิกร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจร่วมกันของอาเซียนอีกด้วย โดยปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้น (regional strategic landscape) อันเป็นผลมาจากการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งบรรยากาศของความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นได้เป็นแรงกดดันที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและตัดสินใจของอาเซียนต่อประเด็นสำคัญร่วมกันได้<sup>13</sup>

ปัญหาความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 45 ณ กรุงพนมเปญ ปี ค.ศ. 2012 เพราะนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ 45 ปีของอาเซียน ที่อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมกันได้ (Joint Communique) เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ โดยที่ฟิลิปปินส์และ

<sup>11</sup> Singapore Institute of International Affairs, January 2015, "ASEAN Centrality in the Regional Architecture," <http://www.siaonline.org/wp-content/uploads/2016/10/2015-05-Policy-Brief-ASEAN-Centrality-in-the-Regional-Architecture.pdf> [21 January 2018]. 2.

<sup>12</sup> Benjamin Ho, "ASEAN Centrality in a Rising Asia," *RSIS Working Paper*, no. 249 (2012): 8.

<sup>13</sup> Singapore Institute of International Affairs, "ASEAN Centrality in the Regional Architecture". 3-4.

เวียดนามต่างต้องการให้แสดงการมีส่วนร่วมของอาเซียนระบุให้จีนเคารพกฎหมายน่านน้ำระหว่างประเทศ แต่ประธานในที่ประชุมคือรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาไม่ยอมตามที่ฟิลิปปินส์กับเวียดนามร้องขอ<sup>14</sup> การปฏิเสธของรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาจึงถูกมองว่ากัมพูชากลายเป็นเครื่องมือของจีนในการแบ่งแยกอาเซียน เนื่องจากกัมพูชากำลังพึ่งพาอาศัยเงินกู้และการลงทุนแบบไร้เงื่อนไขจากต่างประเทศจีนมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>15</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้อาเซียนแสวงหาแนวทางแก้ไขเพื่อช่วยส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่ และวิธีการหนึ่งที่อาเซียนนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือ การหันมาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาค เพราะการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเป็นแผนการและโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการบูรณาการของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ผู้นำอาเซียนกล่าวว่าการส่งเสริมการบูรณาการของอาเซียนอย่างแนบแน่นผ่านการจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักที่สามารถกำหนดทิศทางของสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคได้<sup>16</sup>

เพื่อความมุ่งหมายเหล่านี้บรรลุผล ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ณ ชะอำ หัวหิน ประเทศไทย เมื่อวันที่ 23-25 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลไทยเสนอให้อาเซียนผลักดันแนวคิดการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนและนำอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในปี ค.ศ. 2015 ในการนี้ผู้นำอาเซียนจึงจัดตั้งคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (High Level Task Force on ASEAN Connectivity: HLTF-AC) ให้มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้น ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 17 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อ

<sup>14</sup> BBC News, 3 July 2012, "ASEAN Nations Fail to Reach Agreement on South China Sea," <http://www.bbc.com/news/world-asia-18825148> [21 January 2019].

<sup>15</sup> Sebastian Strangio, 18 July 2012, "Cambodia as Divide and Rule Pawn," Asia Times, [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/NG18Ae03.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NG18Ae03.html) [21 January 2018]

<sup>16</sup> ASEAN, 2012. "Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015," <https://asean.org/cebu-declaration-on-the-acceleration-of-the-establishment-of-an-asean-community-by-2015/> [15 January 2019].

วันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2010 ผู้นำอาเซียนจึงได้รับรองแผนแม่บทฯ ฉบับแรก หรือ MPAC 2010-2015 เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนขึ้น<sup>17</sup>

แผนแม่บทฯ ที่จัดทำขึ้นจึงมีสถานะเป็นแผนงานในระดับภูมิภาคที่ช่วยให้อาเซียนมีการกำหนดมาตรการ เป้าหมายและตารางเวลาที่แน่นอนจนสามารถนำไปสู่ภาคการปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น โดยเป้าหมายหลักของแผนแม่บทฯ คือมุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งในด้านกายภาพ ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน เพื่อรองรับต่อการเปิดประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ขณะเดียวกันก็มุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากในส่วนของภูมิหลังและเหตุผลของการจัดทำแผนแม่บทฯ ข้อ 7 และข้อ 8 ดังต่อไปนี้

“(7) ความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญต่อการกำหนดแผนงานในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้น”<sup>18</sup>

และ “(8) ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะสามารถนำอาเซียนไปสู่การเป็นศูนย์กลางของการเติบโตและการพัฒนา รวมถึงยังช่วยปกป้องความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้นได้”<sup>19</sup>

นอกจากนี้แนวคิดการส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังปรากฏให้เห็นในส่วนของวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ภายในแผนแม่บทฯ โดยอาเซียนเน้นว่าการจัดทำแผนแม่บทฯ ฉบับนี้จะช่วยสร้างความเข้มแข็งทางจุดยืนให้แก่อาเซียนในฐานะที่เป็นแกนกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้<sup>20</sup> อีกทั้ง ในส่วนของหลักการที่ใช้สำหรับดำเนินงานในแผนแม่บทฯ ยังระบุว่า การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนจะต้อง

<sup>17</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan." หรือดูฉบับแปลไทยได้ที่ กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554).

<sup>18</sup> ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan," 1.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> "Vision, Goals and Objectives of ASEAN Connectivity," *ibid.*, 5.

ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่เน้นการมองออกไปข้างนอก และช่วยส่งเสริมพลวัตทางการแข่งขันระหว่างประเทศคู่เจรจาภายนอกภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดจนรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน<sup>21</sup>

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนเลือกใช้ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อใช้ส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน สามารถอธิบายได้ว่ามิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะเป็นตัวช่วยสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งภายในและภายนอก โดยการเสริมสร้างความเป็นแกนกลางจากภายในอาเซียน (internal centrality) จะเกิดขึ้นจากเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้มีความใกล้ชิดและเป็นหนึ่งเดียวกันผ่านการบูรณาการภายในภูมิภาค (regional integration) อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและจัดการดูแลรักษาระเบียบภายในภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น

ขณะที่การเสริมสร้างความเป็นแกนกลางจากภายนอกอาเซียน (external centrality) สามารถพิจารณาได้ว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะช่วยสร้างจุดยืนที่เข้มแข็งให้แก่อาเซียนในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง เพราะผลลัพธ์สุดท้ายจากการสร้างความเชื่อมโยงทั้ง 3 รูปแบบ จะก่อให้เกิดโครงข่ายการผลิตและการกระจายสินค้าภายในอาเซียนที่ดียิ่งขึ้น อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยให้อาเซียนเกิดความเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกมากขึ้น ดังที่ Peter A. Petri เสนอว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้เมื่ออาเซียนรวมตัวกันผ่านการบูรณาการทางภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้<sup>22</sup>

ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคนั้น แผนแม่บทฯ ได้นิยาม “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ว่าหมายถึง การมุ่งขยายโครงข่ายการเชื่อมโยงภายในภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างสถานะการเป็นแกนกลางของอาเซียนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง เพราะความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะช่วยสนับสนุนบทบาทนำของอาเซียนในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน +6 และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียง<sup>23</sup> ดังนั้น จึงกล่าว

<sup>21</sup> Ibid., 8.

<sup>22</sup> Peter A. Petri and Michael G. Plummer, *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship* (Hawaii: East-West Center, 2014), 1.

<sup>23</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน, 59.

ได้ว่าประเด็นของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างใกล้ชิด

จากแนวคิดว่าด้วยการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคเพื่อรองรับการเกิดขึ้นของประชาคมและส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน ส่งผลให้แผนแม่บทฯ กำหนดให้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project: SKRL) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการประเมินว่าหากโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ดำเนินการสำเร็จจะก่อให้เกิดโครงข่ายการผลิตและการกระจายสินค้าภายในภูมิภาคที่มีความลึกซึ้งยิ่งขึ้น อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการขยายโครงข่ายนี้ให้กว้างออกไปนอกภูมิภาค เพื่อช่วยรองรับการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการจากประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงข่ายความเชื่อมโยงแห่งนี้ได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียน และส่งเสริมการมีบทบาทนำของอาเซียนในกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน+6<sup>24</sup>

โดยโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ประกอบไปด้วยเส้นทาง 2 สายหลัก ได้แก่<sup>25</sup>

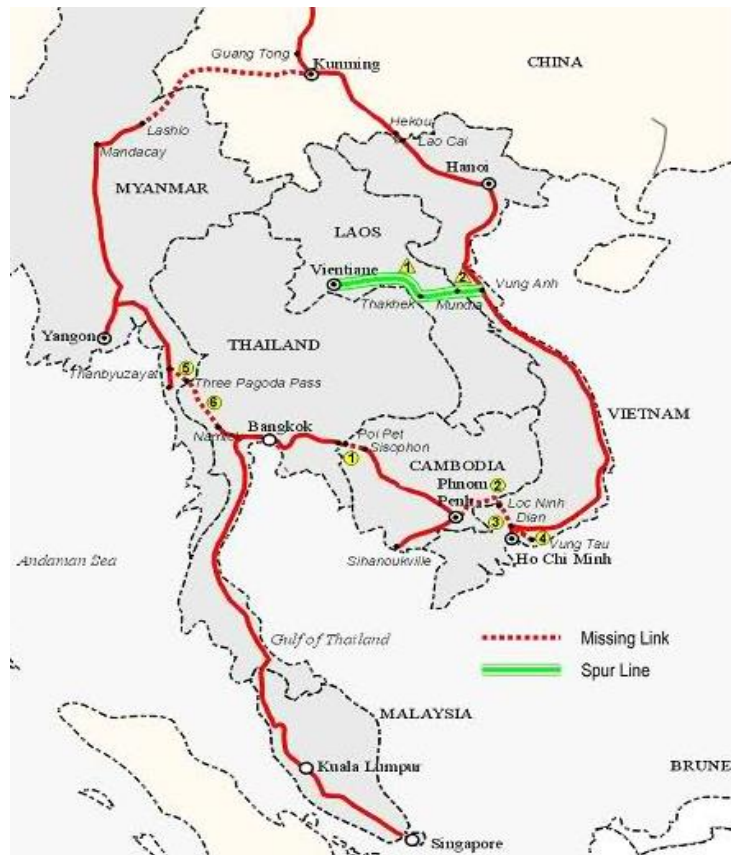
(1) สายตะวันออก (Eastern Route) โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ ผ่านมาเลเซีย ไทย กัมพูชา เวียดนามและไปสิ้นสุดที่คุนหมิงในประเทศจีน ซึ่งในเส้นทางสายตะวันออกจะมีเส้นทางสาขา (Spur Line) เชื่อมระหว่างลาวและเวียดนาม

และ (2) สายตะวันตก (Western Route) โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ ผ่านมาเลเซีย ไทย พม่าและไปสิ้นสุดที่คุนหมิงในประเทศจีนเช่นกัน

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, 58-59.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 22.

ภาพที่ 1 โครงข่ายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยง



ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

แต่เนื่องจากการพัฒนาเส้นทางสายตะวันตกมีความท้าทายหลายประการ แผนแม่บทฯ จึงเห็นควรว่าให้สร้างทางรถไฟสายตะวันออกให้เสร็จก่อน เพื่อให้มีการเชื่อมโยงทางรถไฟที่สมบูรณ์และใช้การได้ระหว่างสิงคโปร์และจีน (คุนหมิง) โดยเร็วที่สุด ดังนั้นเพื่อให้โครงการนี้บรรลุผล แผนแม่บทฯ จึงมอบหมายให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีหน้าที่และรับผิดชอบการก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ภายในพื้นที่ของประเทศตัวเองให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด ดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

ไทย:	อรัญประเทศ – คลองลึก	(6 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2014
ไทย:	ด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก	(153 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
กัมพูชา:	ปอยเปต – ศรีโสภณ	(48 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2013

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, 62-63.

กัมพูชา:	พนมเปญ – ลีอกนิน	(254 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2015
เวียดนาม:	ลีอกนิน – โฮจิมินห์	(129 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
เวียดนาม:	มูเกีย – ทับอัง – วุงอัง	(119 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
ลาว:	เวียงจันทน์ – ท่าแขก – มูเกีย	(466 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
พม่า :	ตันบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์	(110 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังรับผิดชอบการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้แผนแม่บทฯ ที่อาเซียนจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ก็เป็นเวลาเดียวที่รถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นที่สนใจไปทั่วโลก โดยในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการจัดประชุมใหญ่กว่าด้วยเรื่องรถไฟความเร็วสูงระดับโลกขึ้นที่ปักกิ่ง ซึ่งเป็นครั้งแรกที่การประชุมนี้ถูกจัดขึ้นนอกทวีปยุโรป และในปีเดียวกันกระทรวงรถไฟจีนและกิจการที่เกี่ยวข้องกับรถไฟความเร็วสูงได้เริ่มดำเนินนโยบาย “ก้าวสู่ภายนอก” โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักอันดับแรกคือประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้<sup>27</sup>

ประกอบกับการประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ในปี ค.ศ. 2013 ของประธานาธิบดี สีจิ้นผิง จีนก็ได้มุ่งผลักดันนโยบาย High-Speed Rail Diplomacy หรือ นโยบายการทูตผ่านรถไฟความเร็วสูงกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเข้มข้นมากขึ้น การส่งออกรถไฟความเร็วสูงได้กลายเป็นหัวใจของนโยบายต่างประเทศจีนนับตั้งแต่นั้นมา โดยนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างเชื่อมโยงทางบกและทางทะเลในระดับภูมิภาค จึงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติสมาชิกอาเซียนที่กำลังพัฒนาประเทศผ่านการบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิงของอาเซียน (SKRL) เพราะสอดคล้องกับเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL)<sup>28</sup> ที่จีน

<sup>27</sup> ยี่ หยวน, "การพัฒนาการรถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," ใน *จีน 3 มิติ*, บรรณาธิการ นิยม รัฐอมฤต และ จาง ซีเจิน (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนานาชาติปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 188.

<sup>28</sup> ทั้งนี้โครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการมีเส้นทางร่วมกัน โดยที่เอกสารทางการของอาเซียนจะเรียกว่า “โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)” ขณะที่เอกสารทางการของจีนเรียกว่า “โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์” อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการจะมีเส้นทางร่วมกัน แต่มีความแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ของจีนได้มีเส้นทางเพิ่มเติมจากอาเซียน 1 เส้นทาง โดยเส้นทางที่เพิ่มขึ้นมาเรียกว่า เส้นทางสายกลาง (middle line) ซึ่งวิ่งออกจากคุนหมิง ผ่านลาว ไทย มาเลเซีย และไปสิ้นสุดที่สิงคโปร์



มุ่งสร้างโครงข่ายทางรถไฟทั่วเอเชีย (Pan-Asia Railway Network) ดังเห็นได้ว่า ในปัจจุบันจีนจึงเข้ามามีบทบาทในโครงการสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงในอาเซียนหลายโครงการ อาทิ โครงการรถไฟจีน-ลาว (Sino-Laos railways project)<sup>29</sup>

โดยแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) หรือ โครงข่ายรถไฟทั่วเอเชีย (Pan-Asia Railway Network) ถือเป็นหนึ่งในแผนการสร้างระเบียงเศรษฐกิจจีนกับอินโดจีน (China Indochina Peninsula Economic Corridor) ที่มุ่งผลักดันการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงผ่านนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนตามที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบด้วยเส้นทางรถไฟ 3 สาย ซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ 4,500 - 5,500 กิโลเมตร ดังนี้<sup>30</sup>

(1) สายตะวันตก (Western Route) เป็นเส้นทางที่เดินรถออกจากคุนหมิง ไปยังตาลี เพื่อผ่านเข้าย่างกุ้ง ไปยังกรุงเทพฯ แล้วออกกัวลาลัมเปอร์ สิงคโปร์

(2) สายกลาง (Central Route) เป็นเส้นทางที่เดินรถออกจากคุนหมิง ไปยังยู่ซี เพื่อผ่านเข้าเวียงจันทน์ ไปยังกรุงเทพฯ แล้วออกกัวลาลัมเปอร์ สิงคโปร์

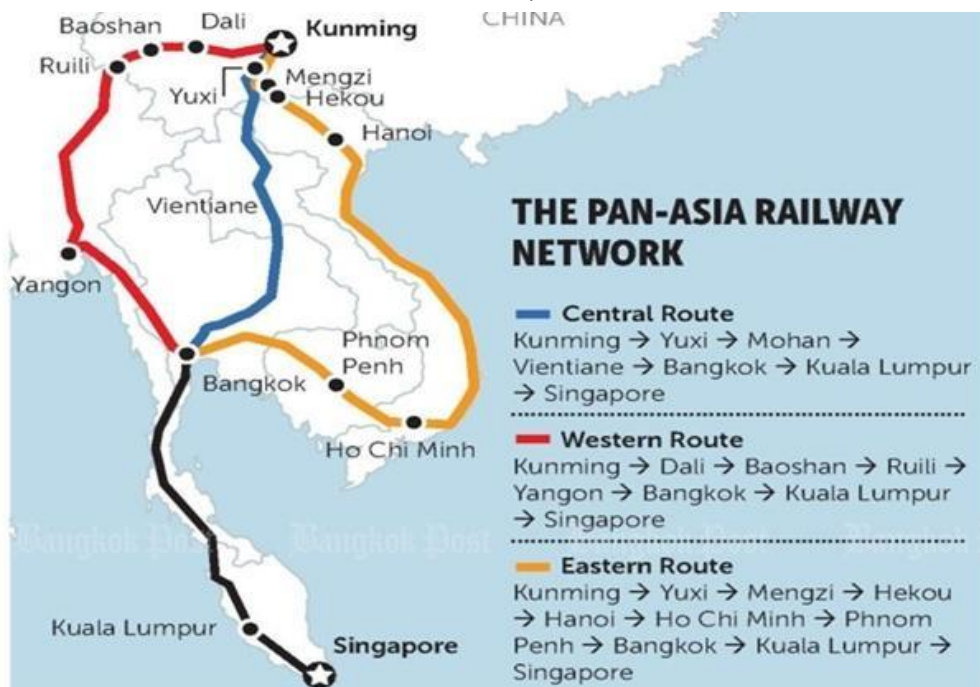
และ (3) สายตะวันออก (Eastern Route) เป็นเส้นทางที่เดินรถออกจากคุนหมิง ไปยังฮานอยและโฮจิมินห์ซิตี้ แล้วจึงวกเข้าพนมเปญ เพื่อผ่านไปยังกรุงเทพฯ แล้วออกกัวลาลัมเปอร์ สิงคโปร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>29</sup> กิตติ ประเสริฐสุข และคณะ, "รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," จุลสารจับตอาเซียน 5, ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2559): 35-36.

<sup>30</sup> Bangkok Post, 8 December 2015, "Bangkok at the Centre of Huge Future Rail Network," <https://www.bangkokpost.com/learning/learning-news/809044/bangkok-at-the-centre-of-huge-future-rail-network> [27 February 2020].

ภาพที่ 2 แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ของจีนภายใต้แผนโครงข่ายรถไฟทั่วเอเชีย (Pan-Asia Railway Network)



ที่มา: Bangkok Post, 28 December 2015, Bangkok at the center of huge future rail network, <https://www.bangkokpost.com/learning/learning-news/809044/bangkok-at-the-centre-of-huge-future-rail-network> [27 February 2020]

เมื่อนำแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) มาเปรียบเทียบกับ แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน (MPAC) จะพบว่า โครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีน และ โครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียน มีเส้นทางเดินรถร่วมกัน 2 เส้นทาง คือ สายตะวันออกและสายตะวันตก แต่ถึงกระนั้นก็มีข้อแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือ โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ของจีน ได้มีเส้นทางเพิ่มเติมจากของอาเซียน 1 เส้นทาง คือ เส้นทางสายกลาง (Central Route) ซึ่งเป็นเส้นทางที่วิ่งออกจากคุนหมิง ผ่านลาว ไทย มาเลเซีย และไปสิ้นสุดที่สิงคโปร์ นั่นเอง

ความสอดคล้องของแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟระหว่างโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (Kunming – Singapore Railway) ของจีน และโครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนที่มีร่วมกัน ดูเหมือนเป็นโอกาสอันดีของอาเซียนที่จะเปิดโอกาสให้จีนเข้ามา มีบทบาทในการช่วยพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน เพราะปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในขณะนี้คือประเทศสมาชิกอาเซียนต่างกำลังขาดแคลนเงินลงทุนในการก่อสร้าง

เส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนการในภูมิภาค ทำให้มีนักวิชาการจำนวนมากคาดการณ์ว่า นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก อย่างโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) อาจมีส่วนช่วยส่งเสริมการค้าเงินโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (SKRL) ภายใต้แผนแม่บทฯ ของอาเซียนให้บรรลุผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปว่า ประเด็นของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างใกล้ชิด ขณะที่การดำเนินโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (SKRL) ยังเป็นเรื่องของการสร้างความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงภายในภูมิภาคและตัวแสดงภายนอกภูมิภาค จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า (1) กรอบความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นเพื่อมุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนเองนั้นจะสามารถดำเนินงานจนบรรลุผลสำเร็จตามที่อาเซียนคาดหวังได้หรือไม่ และ (2) การเข้ามาของรถไฟความเร็วสูงของจีนผ่านแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนั้น จะสามารถดำเนินงานร่วมกับแผนแม่บทฯ จนนำไปสู่การสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้หรือไม่

ทั้งนี้ งานศึกษาการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับมิติของการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นสำคัญ แต่งานศึกษาการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างในอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นยังมีจำนวนไม่มากนัก งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะสามารถช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นตามวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนแม่บทฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

## 1.2 สำนักรวณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาถึงการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น สามารถแบ่งวรรณกรรมออกเป็น 2 กลุ่มหลัก คือ (1) กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษาถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) และ (2) กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษาถึงการสร้างความเชื่อมโยงทางโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน และรวมถึงระหว่างอาเซียนและกับประเทศภายนอกภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

### 1. กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality)

โดยงานศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) มีจำนวน 5 ชิ้น ได้แก่ (1) Still in the “Driver’s Seat”, But for How Long? ASEAN’s Capacity for Leadership in East-Asian International Relations<sup>31</sup> (2) Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture<sup>32</sup> (3) Institutionalizing East Asia: Mapping and reconfiguring regional cooperation<sup>33</sup> (4) ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation: Advancing ASEAN Centrality and Catalyzing Action for Sustainable Development<sup>34</sup> และ (5) The Myth of ASEAN Centrality?<sup>35</sup> ซึ่งงานศึกษากลุ่มนี้จะช่วยให้คำนิยามที่หลากหลายและสร้างความเข้าใจถึงแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน รวมไปถึงยังช่วยให้ผู้วิจัยมองเห็นประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนได้เป็นอย่างดี

<sup>31</sup> Lee Jones, "Still in the “Driver’s Seat”, but for How Long? ASEAN’s Capacity for Leadership in East-Asian International Relations," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, no. 3 (2010): 95-113.

<sup>32</sup> Mely Caballero-Anthony, "Understanding Asean's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture," *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014): 563-84.

<sup>33</sup> Alice D. Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," In *Institutionalizing East Asia: Mapping and Reconfiguring Regional Cooperation*. London: Routledge, 2016.

<sup>34</sup> Thamas Parks et al., *ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation: Advancing ASEAN Centrality and Catalyzing Action for Sustainable Development* (The Asia Foundation, 2018).

<sup>35</sup> Amitav Acharya, "The Myth of ASEAN Centrality?," *Contemporary Southeast Asia* 39 (2017).

งานศึกษาชิ้นแรก **Still in the “Driver’s Seat”, But for How Long? ASEAN’s Capacity for Leadership in East-Asian International Relations** ของ Lee Jones ที่ได้ศึกษาและอธิบายลักษณะของความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ผ่านการสร้างคำศัพท์เฉพาะทางขึ้น (terminology) ที่เรียกว่า “Driver’s Seat” หรือ “ที่นั่งคนขับ” เพื่อนำคำจำกัดความนี้มาใช้พิจารณาถึงการมีบทบาทนำของอาเซียน (leading role) ภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในภูมิภาค ซึ่งอาเซียนจะมีบทบาทนำหรือไม่ นั่น Lee Jones มองว่าขึ้นอยู่กับความสามารถของอาเซียนในการรักษาระดับ (moderate) หรือ จัดการความสัมพันธ์ของเหล่าประเทศมหาอำนาจทั้งหลายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคให้อยู่ในสภาวะที่สมดุลได้

Lee Jones จึงเสนอว่า โดยรวมแล้วความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ 1. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจระหว่างกันเอง กับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจกับอาเซียนในฐานะองค์การ 2. ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง และ 3. ความสอดคล้องระหว่างประเด็นเป้าหมาย ของภูมิภาคกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนที่หลากหลาย ซึ่งทั้ง 3 ปัจจัยนี้จะช่วยสร้างความเข้มแข็งต่อจุดยืนของอาเซียนจนนำไปสู่การเกิดสภาวะความเป็นแกนกลางขึ้นได้

งานศึกษาชิ้นถัดมา **Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture** ของ Mely Caballero-Anthony ได้ศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (social network analysis approach: SNA) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่มุ่งดูความเชื่อมโยงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคล รัฐ หรือองค์การ แล้วจัดให้อยู่ในรูปแบบของเครือข่ายทางความสัมพันธ์ ซึ่ง Anthony ได้เลือกใช้งานศึกษาของ Linton C. Freeman<sup>36</sup> ในปี ค.ศ. 1979 มาปรับใช้ทำความเข้าใจต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน

ฐานคิดของการประเมินความเป็นแกนกลางผ่านรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายส่งผลให้ Anthony มองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียน หมายถึง การที่อาเซียนมีบทบาทนำในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาค (regional architecture) เช่นเดียวกับของกับ Lee Jones แต่จุดแตกต่างสำคัญของ Anthony คือการอธิบายว่า การมีบทบาทนำของอาเซียนในที่นี้จะหมายถึงการที่

<sup>36</sup> Linton C. Freeman, "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification," *Social Networks* 1 (1979).

อาเซียนเป็นจุดเชื่อมโยงหลัก (main node) ระหว่างสมาชิกที่หลากหลายในเครือข่ายระดับภูมิภาคที่มีความทับซ้อนกันเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม Anthony ได้เสนอแนวทางการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้เพิ่มเติมว่า อาเซียนควรรับเอาแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมาปฏิบัติใช้ เพื่อช่วยลดช่องว่างของระดับการพัฒนาที่แตกต่างท่ามกลางประเทศสมาชิกอาเซียนให้แคบลง ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยให้อาเซียนสามารถรักษาและส่งเสริมความเป็นแกนกลางได้

งานศึกษาชิ้นที่สาม **Institutionalizing East Asia: Mapping and reconfiguring regional cooperation** ของ Alice D. Ba ที่ได้ศึกษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านความสามารถในการส่งต่อวิถีปฏิบัติของอาเซียนไปสู่ประเทศอื่น ๆ ที่อยู่นอกภูมิภาค กล่าวคือ Alice D. Ba มองว่าความเป็นแกนกลางจะเกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศต่าง ๆ ภายนอกภูมิภาคได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกในเครือข่ายความร่วมมือที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นก่อนเป็นอันดับแรก แล้วต่อมาประเทศภายนอกภูมิภาคเหล่านี้ได้ให้การยอมรับและยึดถือในวิถีปฏิบัติ (practice) รวมถึงบรรทัดฐาน (norm) ของอาเซียน มาใช้เป็นแนวทาง (code of conduct) ในการดำเนินความสัมพันธ์ร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือนั้น ๆ เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF), ความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM), การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมบวกประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) เป็นต้น ซึ่งกรอบความร่วมมือกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาคจะต้องยอมรับถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันของ TAC มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งจะเอื้อให้อาเซียนดำเนินบทบาทเป็นศูนย์กลางของสถาบัน (institutional hub) ได้นั่นเอง

งานศึกษาชิ้นที่สี่ **ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation: Advancing ASEAN Centrality and Catalyzing Action for Sustainable Development** ของสถาบัน The Asia Foundation ซึ่งให้เห็นถึงข้อจำกัดประการสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน คือการดำเนินความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคี (bilateral) ระหว่างสมาชิกอาเซียนรายประเทศกับตัวแสดงภายนอกภูมิภาค ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือในการพัฒนาระดับภูมิภาค (regional development cooperation) ในด้านต่าง ๆ ที่อาเซียนให้การสนับสนุน กล่าวคืองานศึกษาชิ้นนี้เสนอว่า หัวใจสำคัญของวิธีการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เข้มแข็ง คือการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะทำเนิความสัมพันธ์กับตัวแสดงภายนอกภูมิภาคผ่านเวทีของภูมิภาค (regional platform) ที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นเป็นหลัก แต่งานศึกษาชิ้นนี้

พบว่า ในประเด็นของความร่วมมือสำหรับการพัฒนาระดับภูมิภาคของอาเซียนกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะแม้ว่าที่ผ่านมาข้อริเริ่มสำหรับการพัฒนาระดับภูมิภาคจะเป็นแผนงานที่ตกลงร่วมกันระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาผ่านเวทีความร่วมมือระดับภูมิภาค แต่ในทางปฏิบัติหรือวิธีการระดมความช่วยเหลือจากภายนอกภูมิภาคกลับนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคี (bilateral) ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ASEAN Member State+1) แทนที่จะเป็นอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ASEAN+1) ซึ่งความสัมพันธ์รูปแบบทวิภาคีที่เกิดขึ้นเช่นนี้ถือว่าขัดกับหลักการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคีภายนอก ที่จะต้องกระทำผ่านรูปแบบอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (ASEAN Dialogue Partners) เป็นสำคัญ ทำให้การดำเนินความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคีถือเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ในภายหลัง

ข้อเสนอของงานศึกษาชิ้นนี้จึงมีประโยชน์อย่างมากสำหรับผู้วิจัยในการนำไปใช้สำรวจตรวจสอบว่า ความร่วมมือด้านการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนจากกรณีของโครงการรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ซึ่งถือเป็นโครงการความร่วมมือในการพัฒนาระดับภูมิภาคที่มุ่งระดมความช่วยเหลือจากประเทศภายนอกภูมิภาคโครงการหนึ่ง จะนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคี (bilateral) ระหว่างชาติสมาชิกอาเซียน (ASEAN Member State) กับประเทศภายนอกภูมิภาคจนส่งผลกระทบต่อส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนและบทบาทของอาเซียนในฐานะผู้ขับเคลื่อนหลักแห่งภูมิภาคได้หรือไม่ อย่างไร

และงานศึกษาชิ้นสุดท้าย **The Myth of ASEAN Centrality?** ของ Amitav Acharya ที่ชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตสำคัญในการศึกษาถึงความเป็นแกนกลางของอาเซียน 2 ประการ คือ (1) ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของคนทั่วไปต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน และ (2) ข้อท้าทายในปัจจุบันที่สามารถส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ โดยประการแรกนั้น Amitav Acharya ต้องการชี้ให้เห็นว่า แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นไม่ใช่แนวคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในภูมิภาค เพราะแท้จริงแล้วลักษณะการมีบทบาทนำของอาเซียนที่กล่าวถึงในปัจจุบันได้ปรากฏให้เห็นมาตั้งแต่ในอดีตแล้ว อีกทั้งเมื่อพูดถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้ตระหนักว่ามีใช่เรื่องของอาเซียนโดยลำพัง แต่แนวคิดนี้ยังเกี่ยวข้องกับพลวัตหรือตัวแสดงที่อยู่นอกเหนือภูมิภาคออกไป ดังนั้น Amitav Acharya จึงมองว่าการจะสร้างสภาวะความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถสร้างขึ้นได้จากภายในอาเซียนเพียงฝ่ายเดียว แต่ยังต้องรวมถึงปัจจัยที่เกิดจากตัวแสดงที่อยู่ภายนอกภูมิภาคอีกด้วย

ประการที่สอง Amitav Acharya ชี้ให้เห็นว่าหนึ่งในข้อท้าทายสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในอนาคต คือ การเข้ามาของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยเฉพาะการเข้ามาผ่านนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง เนื่องจากนโยบายดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อให้จีนเป็นศูนย์กลาง (China-centric) ทางภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ดังนั้นอาเซียนอาจต้องเผชิญกับยุทธศาสตร์ที่มุ่งสร้างความเป็นศูนย์กลางด้านความเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคของจีนจากการดำเนินนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ในขณะที่อาเซียนเองก็ดำเนินยุทธศาสตร์นี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น งานศึกษาชิ้นนี้จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจและใช้เป็นแนวทางศึกษาถึงข้อท้าทายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ได้เป็นอย่างดี

## 2. กลุ่มวรรณกรรมที่ศึกษาถึงการสร้างความเชื่อมโยงทางโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน และรวมถึงระหว่างอาเซียนและกับประเทศภายนอกภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project: SKRL)

วรรณกรรมในกลุ่มนี้มีทั้งเอกสารของทางการ หนังสือและรายงานศึกษาที่จัดทำขึ้นโดยสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีงานศึกษาสำคัญจำนวน 5 ชิ้น ได้แก่ (1) Master Plan on ASEAN Connectivity 2010<sup>37</sup> เป็นเอกสารทางการจัดทำโดยอาเซียน (2) Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study<sup>38</sup> เป็นรายงานศึกษาจัดทำโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (3) China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape<sup>39</sup> (4) China's One Belt One Road Initiative<sup>40</sup> และ (5) Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy in Southeast Asia<sup>41</sup> ซึ่งเอกสารชุดนี้จะช่วยให้ผู้วิจัย

<sup>37</sup> ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010).

<sup>38</sup> Asian Development Bank Institute, *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*, (ADB, June 2011), <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/61329/42518-01-reg-tacr.pdf>.

<sup>39</sup> Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn, and Anupama Devendrakumar, *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019).

<sup>40</sup> Lim Tai Wei et al., *China's One Belt One Road Initiative* (London: Imperial College Press, 2016).

<sup>41</sup> Agatha Kratz and Dragan Pavličević, "Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy in Southeast Asia," *The Pacific Review* 31, no. 2 (2017).



มองเห็นบริบทและประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นกับอาเซียนในระหว่างการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสาย สิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ได้เป็นอย่างดี

งานศึกษาชิ้นแรก **Master Plan on ASEAN Connectivity 2010** หรือ **แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงในอาเซียน (MPAC)** เป็นเอกสารทางการที่มาจากความพยายามของอาเซียนในการมุ่งสร้างประชาคมและส่งเสริมการบูรณาการของภูมิภาคผ่านแผนปฏิบัติงานที่หลากหลาย อีกทั้งยังเป็นกรอบการดำเนินงานที่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ของการสร้างความเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 2010-2015

แม้ว่าการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนจะเป็นไปเพื่อเพิ่มพูนทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและการพัฒนา เพื่อลดช่องว่างของการพัฒนา และเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการไปมาหาสู่ของประชาชน ให้รองรับต่อการเปิดประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 แต่ในอีกด้านหนึ่งเอกสารแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงในอาเซียนได้ชี้ให้เราเห็นว่า แรงขับเคลื่อนสำคัญอีกประการคือการมุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากในส่วนต่าง ๆ ของเอกสารแผนแม่บท

นอกจากนี้ แผนแม่บทฯ ยังช่วยกำหนดนิยามชัดเจนให้แก่ผู้วิจัยว่า “ความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน” หมายถึง ความเชื่อมโยงทางด้านทางกายภาพ (physical linkage) ความเชื่อมโยงทางด้านกฎระเบียบ (institutional linkage) และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนสู่ประชาชน (people-to-people linkages) ซึ่งภายหลังที่มีการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ก็ส่งผลให้อาเซียนขยายความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงกับประเทศภายนอกภูมิภาคมากยิ่งขึ้น โดยที่จีนเป็นหนึ่งในประเทศภายนอกภูมิภาคที่มีความร่วมมือกับอาเซียนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

งานศึกษาชิ้นที่สอง **Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study** เป็นรายงานการศึกษาที่จัดทำโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้ให้ข้อมูลครอบคลุมตั้งแต่ที่มาและความสำคัญของการส่งเสริมความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาค รวมถึงอุปสรรคที่อาเซียนต้องเผชิญในด้านการสร้างความเชื่อมโยง อาทิ ปัญหาขาดแคลนเงินลงทุน อีกทั้งรายงานฉบับนี้ยังให้ข้อมูลเชิงลึกในโครงการต่าง ๆ (projects) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งทางรางในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนบนภาคพื้นทวีปและจีนได้อย่างครอบคลุม ซึ่ง

ข้อมูลของโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นถือเป็นส่วนสำคัญของงานวิจัยฉบับนี้ เพราะจะช่วยแสดงให้เห็นถึงการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำมาใช้วิเคราะห์ต่อยอดถึงแนวโน้มของการส่งเสริมความเป็นแกนกลางอาเซียนในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงได้เป็นอย่างดี

งานศึกษาชิ้นที่สาม **China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape** เป็นหนังสือรวมผู้แต่งที่แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเชื่อมโยงในมิติต่าง ๆ บนภาคพื้นทวีปของอาเซียนเป็นสำคัญ งานศึกษาชิ้นนี้มีความครอบคลุมในเนื้อหาจนถูกผู้วิจัยนำมาใช้เกือบทั้งหมด แต่เนื้อหาสำคัญที่ช่วยผู้วิจัยขยายภาพของปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในมิติการสร้างความเชื่อมโยงได้คือเนื้อหาในบท “China's OBOR Strategic Implications for Mainland Southeast Asia” ของ Ukrist Pathmanand<sup>42</sup> ที่ชี้ให้เห็นว่านโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่มาพร้อมกับการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในอาเซียน เป็นเสมือนการสร้างระเบียบทางภูมิภาคใหม่ (new regional order) โดยระเบียบที่ว่านี้ย่อมมีเงินเป็นพลังขับเคลื่อนหลักซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจการเมืองของอาเซียนในอนาคตได้ การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนจึงก่อให้เกิดคำถามสำคัญตามมาว่า นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนจะกลายเป็นข้อส่งเสริมหรือข้อท้าทายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในอนาคต? ทำให้เนื้อหาภายในบทนี้มีประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับความสนใจของผู้วิจัยเป็นอย่างมาก ซึ่งจะถูกหยิบยกมาใช้ในบทที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

งานศึกษาชิ้นที่สี่ **China's One Belt One Road Initiative** เป็นหนังสือรวมผู้แต่งแสดงให้เห็นถึงประเด็นน่าสนใจจากการเกิดขึ้นของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนับจากการประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2013 โดยหนังสือเล่มนี้ได้ให้ข้อมูลพื้นฐานสำคัญหลายประการ เริ่มจากการให้ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของเส้นทางสายไหมเก่าในอดีต จนกระทั่งถึงการประกาศใช้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจะนำไปสู่การเปิดประเด็นถกเถียงถึงสถานการณ์ในภูมิภาคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบนเส้นทางสายไหมทางบก (Silk Road Economic Belt) และเส้นทางสายไหมทางทะเล (21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road)

<sup>42</sup> Ukrist Pathmanand, "China's OBOR Strategic Implications for Mainland Southeast Asia," in *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*, ed. Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn, and Anupama Devendrakumar (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019).

โดยผู้วิจัยได้หยิบยกเนื้อหาในบท “Prospect of Chinese Rail Export under “One Belt, One Road” ของ Henry Chan Hing Lee<sup>43</sup> มาใช้เป็นสำคัญ เนื่องจากเนื้อหาภายในบทนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์สำคัญที่กำลังเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางมายังกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งการเข้ามาของรถไฟความเร็วสูงจีนนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งระบบรางภายในอาเซียน แต่อย่างไรก็ตาม งานศึกษาชิ้นนี้ก็ยังมีได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้อย่างแน่ชัดจากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) จึงต้องอาศัยงานศึกษาชิ้นอื่นมาสร้างความกระจ่างในประเด็นนี้ให้มากขึ้น

และงานศึกษาชิ้นสุดท้าย “One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities” ของ Bruno Jetin<sup>44</sup> จะช่วยขยายภาพผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางอาเซียนจากการเข้ามาของรถไฟความเร็วสูงจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางได้เป็นอย่างดี โดย Bruno Jetin ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้ว่าฐานคิดของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางคือการสร้างความสัมพันธ์ที่ต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างจีนกับอาเซียน แต่ในระยะยาวการพัฒนาเส้นทางขนส่งทางรางภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนี้ กลับถูกออกแบบในลักษณะที่เอื้อให้จีนเป็นศูนย์กลางของการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคมากกว่าอาเซียน ดังนั้น ความร่วมมือในด้านการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอาเซียนและจีน จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนเสี่ยงที่สร้างรูปแบบของพื้นที่ศูนย์กลางและบริเวณชายขอบ (core-to-periphery structure of connectivity) ให้กับอาเซียนขึ้นได้

ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่อาเซียนพยายามดำเนินยุทธศาสตร์ดุมล้อและซี่ล้อ (hub and spoke) กับประเทศภายนอกภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างการมีบทบาทเป็นแกนกลางในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่อาเซียนสร้างขึ้น จีนเองก็ดำเนินยุทธศาสตร์ดุมล้อและซี่ล้อเช่นเดียวกันนี้ในนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง เพื่อให้จีนกลายเป็นจุดศูนย์กลางของโลจิสติกส์ (hub) ที่เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก (spokes) บนเส้นทางสายใหม่ใหม่แห่งนี้เช่นกัน ทำให้งานศึกษาชิ้นนี้จึงมี

<sup>43</sup> Henry Chan Hing Lee, "Prospect of Chinese Rail Export under "One Belt, One Road", in *China's One Belt One Road Initiative*, ed. Lim Tai Wei, et al. (London: Imperial College Press, 2016).

<sup>44</sup> Bruno Jetin, "One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities," in *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, ed. B.R. Deepak (Singapore: Springer Singapore, 2018).

ประโยชน์อย่างยิ่งเพราะทำให้ผู้วิจัยมองเห็นผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการเข้ามาของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

### 1.3 คำถามหลัก

การสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จากกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะสามารถช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ให้เกิดขึ้น ดังที่วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของแผนแม่บทฯ วางไว้ได้หรือไม่ อย่างไร

### 1.4 สมมติฐาน

การสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน จากกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะไม่สามารถช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ดังที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ได้ เนื่องจากในการดำเนินโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) อาเซียนอาจต้องเผชิญกับอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ **ข้อจำกัดภายในของอาเซียน** คือ ปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุนในหมู่ประเทศอาเซียน ซึ่งปัญหานี้จะกลายเป็นสิ่งอุดหนุนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนให้มีอัตรารผลสำเร็จได้

และ **ข้อจำกัดภายนอกของอาเซียน** คือ นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนที่มุ่งส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงมายังกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนบนภาคพื้นทวีป อาจทำจีนกลายเป็นผู้มีบทบาทนำในการขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อสร้างความเชื่อมโยงในภูมิภาคมากกว่าอาเซียนในฐานะองค์การแห่งภูมิภาคได้ เนื่องจากจีนมีทรัพยากรทางการเงินและเทคโนโลยีที่สูงกว่าอาเซียน ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่าข้อจำกัดทั้ง 2 ประการนี้อาจเป็นสาเหตุที่อาเซียนมีอัตรารผลไปสู่การสร้างความเป็นแกนกลางอาเซียนขึ้นได้ในท้ายที่สุด

### 1.5 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน ผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก ที่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2010-2015
2. เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) โดยมีโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เป็นกรณีศึกษา
3. เพื่อศึกษาผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงภายใต้ นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน

### 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน รวมถึงข้อส่งเสริมและอุปสรรคต่าง ๆ ในการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน
2. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเพื่อมุ่งสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจนนำไปสู่การสร้างความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงกับประเทศภายนอกภูมิภาคที่มากขึ้น
3. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยอธิบายให้เห็นถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนในช่วงระหว่างการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน
4. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยเป็นรากฐานสำคัญต่อการศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนในอนาคต โดยเฉพาะในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน เนื่องจากงานวิชาการภาษาไทยที่ศึกษาถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเป็นทางการยังมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้ความรู้และความเข้าใจที่ได้จากศึกษานี้จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดองค์ความรู้ที่

สามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือนำไปศึกษาวิจัยต่อยอดในเรื่องเดียวกันนี้แต่เป็นมิติอื่น ๆ ได้ในภายภาคหน้า

### 1.7 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ นำเสนอข้อมูลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยใช้เอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ข้อมูลขั้นต้น (primary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร หนังสือ รวมถึงเอกสารบันทึกงานการประชุมและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ
2. ข้อมูลชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ บทความ บทวิเคราะห์ ข่าว หนังสือพิมพ์และเอกสารต่าง ๆ จากอินเทอร์เน็ต

### 1.8 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตการศึกษาอยู่ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2010-2019 เพราะการมุ่งศึกษาถึงการรักษาและส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน โดยภายใต้ขอบเขตการศึกษานี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลาสำคัญ คือ

1. ช่วงการบังคับใช้แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนฉบับแรกในปี ค.ศ. 2010-2015 (MPAC 2010-2015) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศสมาชิกกำลังดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และ
2. ช่วงหลังจากสิ้นสุดการบังคับใช้แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนฉบับแรก หรือช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2015-2019 เป็นช่วงของการประเมินผลการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงภายในภูมิภาคนั่นเอง

### 1.9 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาถึงการส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน (ASEAN Connectivity) นั้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มาเป็น

กรอบสำคัญในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าความร่วมมือในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ถือเป็นระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) รูปแบบหนึ่ง ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีร่วมกัน โดยหนึ่งในเป้าหมายที่สำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนคือการมุ่งรักษาและส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่

แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) เป็นแนวคิดที่ได้ตั้งคำถามสำคัญต่อการศึกษาร่วมมือระหว่างประเทศไว้ว่า ภายใต้เงื่อนไขของสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) ความร่วมมือ (cooperation) ระหว่างรัฐจะสามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่<sup>45</sup> โดยเบื้องต้นแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันได้ยอมรับข้อสันนิษฐานของสังคมนิยมใหม่ (Neo-realism) ที่เชื่อว่าระบบระหว่างประเทศตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) ที่ปราศจากอำนาจสูงสุด (lack of central authority) ส่งผลให้ระบบระหว่างประเทศประกอบไปด้วยรัฐที่มีลักษณะเห็นแก่ตัว (egoistic) มุ่งรักษาผลประโยชน์ส่วนตน (self-interested) อีกทั้งยังเชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล (rational actor) ซึ่งปรารถนาจะแสวงหาความมั่งคั่งและอำนาจให้ได้มากที่สุด<sup>46</sup> แต่ข้อแตกต่างสำคัญอยู่ตรงที่แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันได้เสนอคำตอบว่าความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้เงื่อนไขของสภาวะอนาธิปไตยเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยมีสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) หรือระบอบระหว่างประเทศ (international regime) เป็นตัวช่วยให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐขึ้นในสภาวะอนาธิปไตยนี้ ซึ่งคำว่า ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

Robert O. Keohane ได้นิยาม ระบอบระหว่างประเทศ ว่าเป็นชุดของหลักการ (principles) บรรทัดฐาน (norms) กฎเกณฑ์ (rules) และกระบวนการตัดสินใจ (decision-making procedures) ทั้งที่มีลักษณะปรากฏออกมาอย่างชัดเจนและไม่ชัดเจน อันล้อมรอบความคาดหวังของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีร่วมกันในพื้นที่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Shaun Narine, "Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN," *World Affairs* 161, no. 1 (summer, 1998): 37.

<sup>46</sup> Anne L. Herbert, "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Hass and Franck, Berkeley," *Journal of International Law* 14, no. 1 (1996): 227.

<sup>47</sup> Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," *International Organization* 36, no. 2 (spring, 1982): 235.

Ernst B. Hass ได้นิยาม ระเบียบระหว่างประเทศ ว่าเป็นบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการที่ตกลงร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของสมาชิกในขอบเขตประเด็นต่าง ๆ<sup>48</sup>

Stephen D. Krasner ได้นิยาม ระเบียบระหว่างประเทศ ว่าเป็นชุดของหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจ ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความคาดหวังร่วมกันในพื้นที่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>49</sup>

โดยองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในระเบียบสามารถแยกอธิบายได้ดังต่อไปนี้<sup>50</sup>

- 1) หลักการ (principles) เป็นสิ่งที่แสดงถึงเป้าหมายของสมาชิกที่ยึดถือร่วมกัน
- 2) บรรทัดฐาน (norms) เป็นสิ่งที่แสดงถึงขอบเขตของสิ่งที่สมาชิกสามารถกระทำได้โดยแสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมและความไม่ชอบธรรมของการกระทำนั้น ๆ
- 3) กฎเกณฑ์ (rules) คือสิ่งที่แสดงถึงสิทธิและหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงของสมาชิก
- และ 4) กระบวนการตัดสินใจ (decision – making procedures) คือแนวทางในการตัดสินใจหรือแนวทางในการปฏิบัตินโยบายเพื่อให้บรรลุหลักการ บรรทัดฐาน และกฎเกณฑ์ อันจะส่งผลให้ได้มาซึ่งตัวเลือกร่วม (collective choice) ที่สมาชิกต้องการ

อย่างไรก็ตาม Robert O. Keohane ชี้ให้เห็นว่าสภาพปัญหาพื้นฐานอันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้สภาวะอนาธิปไตยมีสาเหตุมาจากปัญหาสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Ernst B. Hass, "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics* 32, no. 3 (April, 1980): 358.

<sup>49</sup> Stephen D. Krasner, *International Regime* (London: Cornell University Press, 1983), 2. Cited in Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (New Jersey: Princeton University Press, 1984), 57.

<sup>50</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), 57-58.

<sup>51</sup> "The Demand for International Regimes," 338.



- 1) การขาดกรอบดำเนินงานทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (liability for actions)
- 2) ค่าใช้จ่ายในเรื่องของต้นทุนทางข้อมูลที่สูง (information cost)
- 3) ค่าใช้จ่ายในเรื่องของต้นทุนทางด้าน การติดต่อสื่อสารที่สูง (transaction cost)

ดังนั้นระบอบหรือสถาบันระหว่างประเทศจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นตัวช่วยสำคัญในการแก้ไขปัญหา 3 ประการอันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น โดยระบอบระหว่างประเทศมีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>52</sup>

1) ช่วยให้มีผลบังคับใช้ด้านกฎ (legal liability) เนื่องจากระบอบระหว่างประเทศทำหน้าที่เสมือนสนธิสัญญา (quasi-agreement) แม้ว่าจะไม่มีการบังคับตามกฎหมายแต่ก็สามารถช่วยสร้างความร่วมมือขึ้นได้ กล่าวคือระบอบระหว่างประเทศสามารถควบคุมพฤติกรรมรัฐได้บนพื้นฐานของการคำนวณเรื่องต้นทุนในการหักหลัง (cheating) การสร้างผลได้ผลเสียต่อพฤติกรรมของรัฐทำให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติตามบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ของระบอบที่สร้างขึ้น

2) ช่วยลดต้นทุนของการติดต่อกันระหว่างรัฐ (reduce transaction cost) เนื่องจากระบอบระหว่างประเทศสามารถทำให้เกิดการประชุมและกระบวนการเจรจาร่วมกันระหว่างรัฐ อันถือเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการจัดการกับประเด็นต่าง ๆ ที่มีร่วมกัน อีกทั้งระบอบยังเป็นตัวอำนวยความสะดวกให้เกิดการติดต่อกันระหว่างรัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในแง่แล้วระบอบจึงช่วยลดต้นทุนของการติดต่อกันระหว่างรัฐลงได้

3) ช่วยลดความไม่แน่นอนและสร้างความโปร่งใสของข้อมูล (uncertainty and information) เนื่องจากปัญหาหนึ่งของการสร้างความร่วมมือมาจากความไม่สมส่วนของข้อมูล (asymmetrical information) ที่มีระหว่างรัฐ โดยข้อมูลที่มีไม่เท่ากันของตัวแสดงจะสร้างความไม่แน่นอนและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอันถือเป็นอุปสรรคในการสร้างข้อตกลงหรือความร่วมมือระหว่างรัฐ แต่การมีระบอบจะสามารถแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ได้ เพราะระบอบจะเป็นตัวอำนวยความสะดวกให้เกิดการติดต่อกันระหว่างรัฐ อีกทั้งยังทำให้รัฐมีการรับรู้ข้อมูลที่เท่า ๆ ระเบียบจึงเป็นสิ่งช่วยลดความไม่แน่นอนของรัฐ ในแง่แล้วความร่วมมือจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้

<sup>52</sup> After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, 88-93.

แต่ทั้งนี้ในการเมืองโลกเราควรตระหนักว่า หลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจของระบอบอาจมีความเสี่ยงที่จะขัดแย้งกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ และนอกจากนี้เราไม่ควรตีความ “ระบอบ” (regime) ว่าเป็นองค์ประกอบของระเบียบระหว่างประเทศใหม่ที่มีลักษณะเหนือรัฐ แต่ควรมองระบอบในลักษณะของการจัดการที่เกิดขึ้นจากการที่แต่ละรัฐไม่สามารถบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติของตนได้โดยลำพัง รัฐจึงร่วมมือกันโดยสร้างระบอบขึ้นเพื่อเป็นสื่ออำนวยความสะดวกในการร่วมมือระหว่างกัน

กล่าวโดยสรุปว่า ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) คือชุดของหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังที่มีร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยถูกสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐในขอบเขตประเด็นหนึ่ง ๆ (issue-area) ระบอบระหว่างประเทศจึงเป็นเสมือนกรอบการดำเนินงานที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐขึ้นภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย

ดังนั้น กรอบความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาถึงการส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ผู้วิจัยจึงได้เลือกใช้แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) ในประเด็นของระบอบระหว่างประเทศ (international regime) มาเป็นกรอบสำคัญในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ถือเป็นระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือ สถาบันระหว่างประเทศ (international institution) อย่างหนึ่ง ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นและมีการวางหลักการ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และกระบวนการตัดสินใจเพื่อใช้กำกับและดูแลพฤติกรรมประเทศสมาชิกให้ดำเนินงานร่วมกันจนบรรลุไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบัน พบว่าการจัดทำแผนแม่บทด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) ขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนเข้าสู่กระบวนการกลายเป็นสถาบัน (institutionalization) มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ (1) การจัดทำแผนแม่บทฯ ทำให้ประเด็นของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นสถาบันความร่วมมือที่ประกอบไปด้วยหลักการ บรรทัด กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากเนื้อหาในส่วนต่าง ๆ ของแผนแม่บทฯ และ (2) การจัดทำแผนแม่บทฯ ช่วยให้แผนงานของอาเซียนมีผลบังคับใช้ด้าน

กฏระเบียบมากขึ้น (legal liability) อีกทั้งยังก่อให้เกิดความคาดหวังร่วมกัน (mutual expectation) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนว่าความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนมีเป้าหมายเป็นไปเพื่อ “มุ่งสร้างประชาคมอาเซียนที่เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด” ควบคู่ไปกับการพัฒนา “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การมุ่งศึกษาถึง “ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” (ASEAN Connectivity) ในฐานะที่เป็น “สถาบันระหว่างประเทศ” (international institution) รูปแบบหนึ่ง จึงเป็นไปเพื่อใช้พิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงสถาบันต่อการกำกับดูแลพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนในระหว่างการค้าเงินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ว่าจะสามารถช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจนบรรลุไปสู่เป้าหมายในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้หรือไม่ อย่างไร



## บทที่ 2

### ความเป็นแกนกลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และพัฒนาการแนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทของอาเซียน

ในปัจจุบันคำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” หรือ “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) ได้ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในเอกสารต่าง ๆ ของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอกสารพิมพ์เขียว (blueprint) ที่ใช้จัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Culture Community: ASCC) ตลอดจนถึงเอกสารสำคัญอย่างกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ต่างก็เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนในฐานะการเป็นแกนกลางของกรอบความร่วมมือและการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะถูกบรรจุลงในกฎบัตรอาเซียนอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2007 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2008 แต่กฎบัตรอาเซียนเองก็มิได้ระบุถึงความหมายที่แน่ชัดของคำว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนแต่อย่างใด ทำให้ปัจจุบันมีนักวิชาการจำนวนมากต่างได้เข้ามานิยามความหมายของคำว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมุมมองและวิธีการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งปัจจุบันอาเซียนยังได้เผชิญกับสถานการณ์ที่ตึงเครียดอันเป็นผลมาจากข้อพิพาทเรื่องเขตแดนในทะเลจีนใต้ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียน จนเกิดข้อวิพากษ์ถึงประสิทธิภาพของอาเซียนในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนต่อไปในอนาคต

ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน เนื้อหาในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึง (1) ที่มาและความหมายของแนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (centrality in the field of international politics) ซึ่งจะตามมาด้วย (2) ที่มาและความหมายของแนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทของอาเซียน (ASEAN Centrality) จากพัฒนาการ 50 ปีที่ผ่านมาของการจัดตั้งองค์การอาเซียน เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเกิดขึ้นและการเคลื่อนไหวของแนวคิดความเป็นแกนกลางที่ผ่านมาในภูมิภาค (3) การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาคอย่าง 3 มหาอำนาจ

ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา หลังจากที่แนวคิดดังกล่าวปรากฏตัวขึ้นในภูมิภาคอย่างเป็นทางการ และ (4) ข้อถกเถียงของนักวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นการศึกษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนที่ผ่านมา

## 2.1 แนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค คำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) มักเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงอยู่เสมอทั้งจากผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนและจากนักวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องความเป็นแกนกลาง (centrality) มิได้มีอยู่แค่ในบริบทของอาเซียนตามที่เราค้นเคยเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีแนวคิดเรื่องความเป็นแกนกลางที่ใช้ศึกษาในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย (centrality in the field of international relations) โดยวิธีการสำคัญของการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์กลางในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือการนำเอาวิธีการศึกษาที่เรียกว่า “การวิเคราะห์เครือข่าย” (Network Analysis Approach) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาถึงประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยแนวศึกษาของการวิเคราะห์เครือข่ายนั้น (Network Analysis Approach) จะมุ่งแสดงภาพเครือข่าย (network) ของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่อยู่ในการเมืองโลก ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) อีกทั้งยังมุ่งวิเคราะห์ค้นหาว่าตัวแสดงใดเป็นตัวแสดงสำคัญ (main actor) หรือเป็นตัวแสดงที่เป็นแกนกลาง (centrality) ในเครือข่ายของความสัมพันธ์นั้น ๆ

ในเบื้องต้นคำว่าเครือข่าย (network) สามารถนิยามได้ว่าเป็น ชุดของหน่วยต่าง ๆ (set of units) ซึ่งอาจหมายถึงหน่วยที่เป็นบุคคล (individual), องค์กร (organization) หรือ รัฐ (state) เป็นต้น ขณะที่คำว่า การวิเคราะห์เครือข่าย (network analysis) หมายถึง ศาสตร์แห่งการปฏิสัมพันธ์ (science of interactions) ของหน่วยต่าง ๆ ที่อยู่ในเครือข่าย<sup>53</sup> สาเหตุที่มีการนำเอาแนวทางการวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาถึงความเป็นแกนกลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เพราะว่า ได้มีนักวิชาการเริ่มตั้งข้อสังเกตว่าแนวทางการวิเคราะห์

<sup>53</sup> Zeev Maoz, "How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations," *Conflict Management and Peace Science* 29, no. 3 (2012): 248.

เครือข่ายนั้นมีความสอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานของวิธีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบางประการ ดังต่อไปนี้

Zeev Maoz อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เดวิส ให้เหตุผลถึงการนำเอาแนวทางการวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) มาประยุกต์ใช้ในความสัมพันธระหว่างประเทศ ว่าแท้จริงแล้วความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็คือการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) และมีใช้รัฐ (non-state actor) โดยที่ตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็ได้สร้างความเชื่อมโยง (link) ในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น จนเกิดเป็นลักษณะที่เรียกว่าเครือข่าย ตัวอย่างเช่น ความเชื่อมโยงในรูปแบบของเครือข่ายทางพันธมิตร (alliance), เครือข่ายทางการค้า (trade), เครือข่ายของความขัดแย้ง (conflict), เครือข่ายของการแลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรม (cultural exchange) รวมไปถึงเครือข่ายที่เกิดจากการเป็นสมาชิก (membership) ในองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบความเชื่อมโยงที่ตัวแสดงสร้างขึ้นระหว่างกันจนขยายตัวเป็นเครือข่ายได้ ก่อให้เกิดการทำงานเชิงโครงสร้างขึ้น (structural function) อันเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนั่นเอง เช่น เกิดการไหลเวียนของสิ่งต่าง ๆ ทั้งสินค้าและบริการ (goods and services), ข้อมูลข่าวสาร (information), คุณค่า (value) และอุดมการณ์ (idea) เป็นต้น<sup>54</sup>

ขณะที่ Emilie M. Hafner-Burton<sup>55</sup> อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ซานดิเอโก ให้เหตุผลว่าวิธีการศึกษาแบบวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) สามารถนำมาใช้ในบริบทของความสัมพันธระหว่างประเทศได้ เพราะนอกจากจะแสดงภาพเครือข่ายของความสัมพันธแล้ว ยังช่วยอธิบายและเสนอมุมมองที่แตกต่างกันต่อการจำแนกรูปแบบอำนาจของตัวแสดงในความสัมพันธระหว่างประเทศได้ โดย Emilie มองว่ารูปแบบอำนาจของตัวแสดงนั้นจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ตั้ง (position) ของตัวแสดงเองในเครือข่ายเป็นสำคัญ ซึ่งความแตกต่างทางด้านตำแหน่งของตัวแสดงนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อรูปแบบอำนาจของตัวแสดงให้มีลักษณะแตกต่างกันออกไปนั่นเอง<sup>56</sup>

ดังนั้น นิยามและความหมายของความเป็นแกนกลางในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านแนวทางการศึกษาของการวิเคราะห์เครือข่ายจึงหมายถึง การค้นหาตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลาง

<sup>54</sup> Ibid., 250.

<sup>55</sup> Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, "Network Analysis for International Relations " *International Organization* 63, summer (2009).

<sup>56</sup> Ibid., 559.

(central) หรือมีความสำคัญมากกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ในเครือข่าย โดยที่ตัวแสดงนี้สามารถใช้คำเรียกแทนได้หลากหลาย เช่น ตัวแสดง (actor), ตัวแทน (agent), สมาชิก (member) หรือ จุดเชื่อมต่อ (node) เป็นต้น<sup>57</sup>

วิธีการศึกษาแบบการวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) จึงเป็นวิธีการที่มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในรูปแบบของเครือข่ายและมองเครือข่ายที่เกิดขึ้นว่าเป็นภาพสะท้อนของหน่วยต่าง ๆ ที่มีลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (network reflects interdependent units)<sup>58</sup> และในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหน่วยการวิเคราะห์ของเครือข่ายที่สำคัญก็คือตัวแสดงต่าง ๆ ที่อยู่เวทีโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งเริ่มนำแนวทางการวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) มาประยุกต์ใช้ศึกษาและอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในการเมืองโลกมากยิ่งขึ้น เพื่อมุ่งวิเคราะห์และค้นหาว่าตัวแสดงใดในเครือข่ายถือเป็นบุคคลศูนย์กลางที่มีความสำคัญที่สุดในเครือข่ายนั้น ๆ

Emilie M. Hafner-Burton จึงสร้างกรณีศึกษาสมมติขึ้น เพื่อช่วยแสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ทับซ้อนและเชื่อมโยงกันจนเป็นเครือข่ายในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีศึกษาสมมตินี้จะช่วยให้เห็นแนวทางการศึกษาวิเคราะห์เครือข่าย (network analysis) ที่นำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี ผ่านการยกตัวอย่างเครือข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ 5 รัฐขึ้น ได้แก่ สหรัฐฯ ฝรั่งเศส จีน เกาหลีเหนือ และอิหร่าน ซึ่งทุกรัฐต่างอยู่ในเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกัน (affiliation network) จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศที่สมมติขึ้นจำนวน 7 แห่ง (hypothetical IGOs) โดยข้อมูลของการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศในแต่ละแห่งของรัฐทั้ง 5 จะถูกนำไปใส่ในตารางข้อมูลเพื่อสร้างเป็นกราฟความสัมพันธ์ขึ้นอันจะช่วยแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องที่เชื่อมโยงกันระหว่างรัฐ 5 รัฐจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศทั้ง 7 แห่ง ดังภาพประกอบที่ 3

<sup>57</sup> Michael D. Ward, Katherine Stovel, and Audrey Sacks, "Network Analysis and Political Science," *Annual Review of Political Science* 14, no. 1 (2011): 250.

<sup>58</sup> Maoz, "How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations," 251.

ภาพที่ 3 ตารางแสดงข้อมูลการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศของรัฐต่าง ๆ

ตารางแสดงการ เข้าร่วมเป็น สมาชิก	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 1	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 2	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 3	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 4	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 5	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 6	องค์การ ระหว่าง ประเทศ 7
สหรัฐฯ	1	1	1	1	0	0	0
ฝรั่งเศส	1	1	1	1	1	0	0
จีน	0	0	0	0	1	1	1
เกาหลีเหนือ	0	0	0	0	0	1	0
อิหร่าน	0	0	0	0	0	0	1

ภาพที่ 4 ตารางแสดงความสัมพันธ์ทางสังคมของรัฐต่าง ๆ

ตารางแสดง ความสัมพันธ์ทางสังคม	สหรัฐฯ	ฝรั่งเศส	จีน	เกาหลี เหนือ	อิหร่าน
สหรัฐฯ	4	4	1	0	0
ฝรั่งเศส	4	5	2	0	0
จีน	1	2	4	1	1
เกาหลีเหนือ	0	0	1	1	0
อิหร่าน	0	0	1	0	1

ที่มา: ดัดแปลงจาก Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. "Network Analysis for International Relations". *International Organization* 63, summer (2009): 564.

จากภาพที่ 3 เป็นการแสดงให้เห็นถึงที่มาของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกัน (affiliation network) ระหว่างรัฐทั้งห้าจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศในแต่ละแห่งที่สมมติขึ้น โดยตารางตัวอย่างนี้ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้ตรวจสอบความเชื่อมโยงของรัฐในระบบระหว่างประเทศได้ และในตารางที่ 1 เป็นตารางที่บ่งบอกให้ทราบว่ารัฐทั้งห้าได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศแห่งใดบ้าง จากนั้นก็จะนำข้อมูลจากตารางที่ 1 มาแปลงค่าไปสู่ตารางที่ 2 เพื่อ

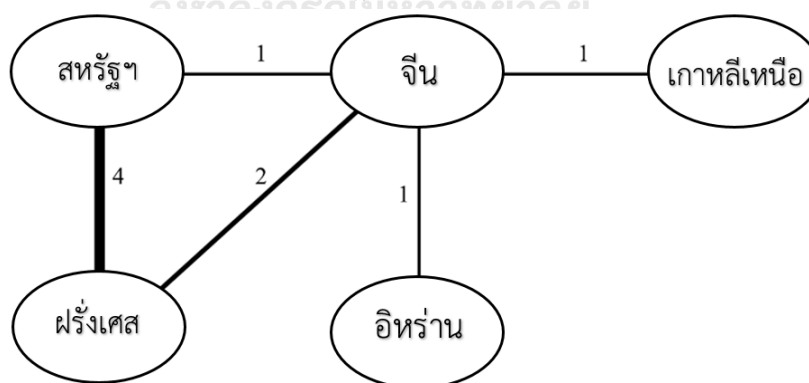


ตรวจสอบและแสดงผลลัพธ์ให้เห็นว่ารัฐทั้งห้ามีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงระหว่างกันมากน้อยเพียงใด<sup>59</sup>

ในกรณีนี้ ตารางที่ 2 ค่าแสดงผลหมายเลข 4 ที่อยู่ระหว่างคอลัมน์ของสหรัฐฯ และฝรั่งเศส สามารถอ่านค่าได้ว่าทั้งสองมีความเชื่อมโยง (tie) ผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศร่วมกัน 4 แห่ง ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ 1, องค์การระหว่างประเทศ 2, องค์การระหว่างประเทศ 3 และ องค์การระหว่างประเทศ 4 ถัดมาคอลัมน์ที่อยู่ระหว่างฝรั่งเศสและจีนมีค่าแสดงผลเป็น 2 สามารถอ่านค่าได้ว่าทั้งสองมีความเชื่อมโยงกันผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศร่วมกัน 2 แห่ง ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ 4 และ องค์การระหว่างประเทศ 5 ขณะที่คอลัมน์ของสหรัฐฯ และจีนแสดงค่าเพียงหมายเลข 1 เนื่องจากทั้งสองเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศร่วมกันเพียง 1 แห่งเท่านั้น คือ องค์การระหว่างประเทศ 4 เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีบางคอลัมน์ที่แสดงค่าออกมาเป็นหมายเลข 0 ซึ่งหมายถึงการไม่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกันผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศแห่งใดเลยจาก 7 แห่งที่กล่าวมา ตัวอย่างเช่น สหรัฐฯ และเกาหลีเหนือ, สหรัฐฯ และอิหร่าน, ฝรั่งเศสและเกาหลีเหนือ, ฝรั่งเศสและอิหร่าน และ อิหร่านและเกาหลีเหนือ เป็นต้น<sup>60</sup>

จากตารางที่ 2 Emilie ได้กระจายความสัมพันธ์ (distribution of ties) ของรัฐทั้งห้าที่ทับซ้อนกันในเครือข่ายออกเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจมากขึ้นผ่านการสร้างกราฟความสัมพันธ์ ดังนี้

ภาพที่ 5 กราฟแสดงความสัมพันธ์ของรัฐจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. "Network Analysis for International Relations ". *International Organization* 63, summer (2009): 564.

<sup>59</sup> Hafner-Burton, Kahler, and Montgomery, "Network Analysis for International Relations " 563.

<sup>60</sup> Ibid., 563-64.

ทั้งนี้ การกระจายความสัมพันธ์ (distribution of ties) ของรัฐทั้งห้าที่อยู่ในเครือข่ายของ Emilie ไม่เพียงแต่จะช่วยให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและศึกษา แต่ยังช่วยแสดงให้เห็นถึงลักษณะเชิงโครงสร้างที่สำคัญสองประการในเครือข่าย คือ (1) ช่วยแสดงให้เห็นถึงความเป็นศูนย์กลาง (centrality) หรือความสำคัญของสมาชิกบางตัวที่อยู่ในเครือข่าย และ (2) ช่วยแสดงให้เห็นกลุ่มย่อย (subgroup) ที่กระจายตัวอยู่ในเครือข่าย<sup>61</sup>

ทั้งนี้การวิเคราะห์ถึงความเป็นศูนย์กลางของรัฐทั้งห้า Emilie จะอ้างอิงวิธีการศึกษาของ Freeman เป็นสำคัญ<sup>62</sup> ที่ได้จำแนกความเป็นศูนย์กลางออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ความเป็นศูนย์กลางที่วัดได้จากระดับการเชื่อมต่อ (Degree Centrality), ความเป็นศูนย์กลางที่วัดได้จากตำแหน่งจุดกึ่งกลางของเครือข่าย (Betweenness Centrality) และ ความเป็นศูนย์กลางที่วัดได้จากความใกล้ชิด (Closeness Centrality)

จากภาพประกอบที่ 4 เราสามารถวิเคราะห์ค้นหาตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลางในเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐทั้งห้าได้ว่า *ฝรั่งเศส* คือ ตัวแสดงที่มีค่าความเป็นศูนย์กลางโดยวัดจากระดับการเชื่อมต่อ (Degree Centrality) สูงที่สุด<sup>63</sup> เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นตัวแสดงที่เข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศมากที่สุดจำนวน 5 แห่งจากทั้งหมด 7 แห่ง ส่งผลให้ฝรั่งเศสมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยง (link) กับจำนวนสมาชิกอื่น ๆ ที่อยู่ในองค์การระหว่างประเทศเครือข่ายเดียวกันมากที่สุด<sup>64</sup> ส่งผลให้ฝรั่งเศสกลายเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจทางสังคม (social power) สูง จึงสามารถเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูลข่าวสารมากกว่าสมาชิกอื่น ๆ ในเครือข่าย<sup>65</sup>

ขณะที่ *จีน* คือ ตัวแสดงที่มีทั้งค่าความเป็นศูนย์กลางโดยวัดจากตำแหน่งจุดกึ่งกลางของเครือข่าย (Betweenness Centrality) และค่าความเป็นศูนย์กลางโดยวัดจากความใกล้ชิด (Closeness Centrality) สูงที่สุด แม้ว่าจีนจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศน้อยกว่าฝรั่งเศสโดยเปรียบเทียบเพียง 1 แห่ง โดยองค์การระหว่างประเทศที่จีนเข้าร่วมเป็นสมาชิก ได้แก่

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Linton C. Freeman, "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification," *Social Networks* 1, (1979): 215-239.

<sup>63</sup> โดยระดับ (degree) ชนิดนี้สามารถวัดได้จากการนับจำนวนสมาชิกตัวอื่นที่เชื่อมโยง (link) หรืออยู่ติดถึงกันโดยตรงกับสมาชิกดังกล่าวที่เราต้องการตรวจสอบ ซึ่งจำนวนเส้นเชื่อมโยงที่นับได้ถือเป็นค่าความเป็นศูนย์กลางโดยระดับ (degree) นั้นเอง

<sup>64</sup> Hafner-Burton, Kahler, and Montgomery, "Network Analysis for International Relations " 565.

<sup>65</sup> Ibid., 570.

องค์การระหว่างประเทศ 4, 5, 6 และ 7 (ดังภาพที่ 3) แต่จีนถือเป็นตัวแสดงเดียวที่เป็นสมาชิกร่วม (shared member) กับทั้ง 4 รัฐที่เหลือ ได้แก่ สหรัฐฯ ใน องค์การระหว่างประเทศ 4, ฝรั่งเศสใน องค์การระหว่างประเทศ 4 และ 5, เกาหลีเหนือใน องค์การระหว่างประเทศ 6 และอิหร่านใน องค์การระหว่างประเทศ 7 ส่งผลให้ตำแหน่งเชิงโครงสร้าง (structural position) ของจีนได้อยู่ตรงกลาง (betweenness) ของเครือข่ายความสัมพันธ์และมีความใกล้ชิด (closeness) กับตัวแสดงตัวอื่นมากกว่าเมื่อเทียบกับฝรั่งเศส<sup>66</sup>

ดังนั้น การศึกษาความเป็นแกนกลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของ Emilie ที่ได้ยกตัวอย่างเครือข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐทั้งห้าขึ้น ช่วยให้เห็นภาพการทำงานของแนวทางการวิเคราะห์เครือข่าย (network analysis) ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาถึงความเป็นศูนย์กลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี และแสดงให้เห็นว่าการศึกษาความเป็นศูนย์กลางในบริบทของการเมืองระหว่างประเทศคือ การมุ่งวิเคราะห์ค้นหาตัวแสดงที่มีความสำคัญมากกว่าตัวแสดงอื่น ๆ หรือที่เรียกว่าบุคคลศูนย์กลางในเครือข่าย ซึ่งความเป็นศูนย์กลาง (centrality) สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ Degree Centrality, Betweenness Centrality และ Closeness Centrality ซึ่งในแต่ละรูปแบบของความเป็นศูนย์กลางจะช่วยให้ตัวแสดงได้รับผลประโยชน์ทางการเมือง (political advantages) ที่แตกต่างกันออกไปนั่นเอง

## 2.2 แนวคิดความเป็นแกนกลางในบริบทอาเซียน: จากพัฒนาการ 50 ปีของการจัดตั้งอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีจาก 5 ประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง ได้แก่ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศไทย กระทั่งในเวลาต่อมาจึงมีประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติม ได้แก่ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ และราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งถือเป็นกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ หรือเรียกว่ากลุ่ม CLMV ปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิกรวมทั้งหมด 10 ประเทศ มีเพียงสาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์เลสเตหรือติมอร์ตะวันออกเท่านั้นที่ยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียน เนื่องจากเป็นประเทศเกิดใหม่ที่แยกเป็นอิสระออก

<sup>66</sup> Ibid., 565.

จากอินโดนีเซียและได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 อย่างไรก็ตามติมอร์ตะวันออกมิได้ตัดขาดกับอาเซียนเพราะถือสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ของอาเซียนมาโดยตลอด<sup>67</sup>

ปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เป็นเอกสารที่ใช้ในการก่อตั้งอาเซียนได้ระบุเป้าหมายและจุดประสงค์ของอาเซียนไว้ดังต่อไปนี้<sup>68</sup>

1. เพื่อเร่งรัดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของสังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรมของภูมิภาค
2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค เคารพในความยุติธรรมและหลักแห่งนิติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยึดมั่นกฎบัตรสหประชาชาติ
3. เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
4. เพื่อร่วมมือกันในด้านของการอำนวยความสะดวก การฝึกอบรมและวิจัยในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการ และการบริหาร
5. เพื่อร่วมมือปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้นในด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม การขยายการค้า ซึ่งครอบคลุมถึงการปรับปรุงบริการความสะดวกเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
6. เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
7. เพื่อธำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีคุณประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศในส่วนภูมิภาคในปัจจุบันที่มีความมุ่งประสงค์คล้ายคลึงกัน

นับจากการก่อตั้งในปี ค.ศ. 1967 จนถึงปัจจุบัน พบว่าอาเซียนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และได้กลายเป็นองค์กรที่มีความแข็งแกร่งขึ้นตามลำดับ โดยมีการสร้างความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรมที่สร้างสรรค์กับประเทศภายนอกภูมิภาคและประชาคมโลกอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกัน อาเซียนก็ให้ความสำคัญถึงการสร้างสถาปัตยกรรมแห่งภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางอย่างแข็งขัน เนื่องจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบันได้

<sup>67</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, *ASEAN Mini Book* (กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน, 2556), 31.

<sup>68</sup> ASEAN, "The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967,"

เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงได้แก่ จีน และอินเดียตลอดจนเกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ<sup>69</sup>

นอกจากนี้ บริบทโลกในยุคหลังสงครามเย็นเต็มไปด้วยภัยความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้อาเซียนต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับข้อท้าทายรูปแบบใหม่ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นพ้องต้องกันว่าควรสร้างความร่วมมือระหว่างกันอย่างใกล้ชิด เพื่อยกระดับศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและข้อท้าทายใหม่ ๆ เหล่านี้<sup>70</sup>

ด้วยบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาเซียนหันมาสร้างความร่วมมือระหว่างกันมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมุ่งให้ความสำคัญและสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมาโดยตลอด เนื่องจากแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอ้างอิงถึงลักษณะสำคัญของการมีจุดยืนร่วมกัน (speaking with one voice) อันจะช่วยส่งเสริมให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลาง (brokerage role) ในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและจัดการดูแลรักษาระเบียบภายในภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น<sup>71</sup> อีกทั้งยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเพิ่มอำนาจให้อาเซียนสามารถเจรจาต่อรองทั้งในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลกได้ดียิ่งขึ้นเช่นกัน ดังนั้นอาเซียนจึงเน้นถึงความสำคัญของการมีบทบาทความเป็นศูนย์กลางมาโดยตลอด ดังที่ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตเลขาธิการอาเซียน กล่าวไว้

“อาเซียนต้องใช้ความพยายามในการทำงานเพื่อให้ตนเองกลายเป็นแกนกลางของการเติบโต (center of growth) แกนกลางของแรงดึงดูด (center of gravity) ขณะเดียวกันก็ต้องเป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่กำลังเติบโตขึ้น (fulcrum of emerging regional architectures) โดยความเป็นแกนกลางของอาเซียนถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งมิติภายในและภายนอกภูมิภาค อาเซียนจึงจำเป็นต้องอาศัย

<sup>69</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, *ASEAN Mini Book*, 32.

<sup>70</sup> ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา, "ภูมิหลังและการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน," [https://www.parliament.go.th/popup/images/asean\\_parliament/start\\_doc\\_01.pdf](https://www.parliament.go.th/popup/images/asean_parliament/start_doc_01.pdf) [25 กันยายน 2561].

<sup>71</sup> Ho, "ASEAN Centrality in a Rising Asia," 8.

ความพร้อมใจ (united) และร่วมมือกัน (coordination) ระหว่างประเทศสมาชิกในฐานะของกลุ่มที่มีเป้าหมายชัดเจนร่วมกัน”<sup>72</sup>

ทั้งนี้ การที่ปัจจุบันอาเซียนมุ่งให้ความสำคัญและเน้นย้ำถึงการสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง ได้ทำให้หลายฝ่ายเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในภูมิภาค อย่างไรก็ตามเมื่อลองพิจารณาย้อนกลับในปี ค.ศ. 1967 จะพบว่าภายหลังของจัดตั้งอาเซียนขึ้น อาเซียนได้มีบทบาทเป็นแกนกลางของกรอบความร่วมมือมาโดยตลอด เพราะถือเป็นผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญ (key driver) และผู้ริเริ่มกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค นับจากการลงนามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ในปี ค.ศ. 1976<sup>73</sup> อันเป็นหลักการพื้นฐานของความมือในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน และเป็นหลักการดำเนินความสัมพันธ์ในภูมิภาคที่ใช้ปฏิบัติร่วมกัน

สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำคัญไว้ดังต่อไปนี้<sup>74</sup>

- (1) การเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเสมอภาค และบูรณภาพแห่งดินแดน
  - (2) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน
  - (3) การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี
  - (4) การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง
- และ (5) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ตลอดถึงมีมาตรการยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยอาศัยกลไกคณะรัฐมนตรี (High Council) เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจในภูมิภาค

ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจต่อการศึกษถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเป็นระบบ จึงจำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับพัฒนาการ 50 ปีของอาเซียนที่ผ่านมา เพื่อให้เห็นถึงพล

<sup>72</sup> Surin Pitsuwan, "Building an ASEAN Economic Community in the Heart of East Asia," keynote speech delivered at the East Asia Beyond the Global Economic Crisis international symposium, Tokyo, December. (2009). Cited in Petri and Plummer, *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship*, 13.

<sup>73</sup> Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," 22-23.

<sup>74</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121218-094956-767622.pdf> [27 กันยายน 2561].

วัตรของแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ตั้งแต่ในช่วงเวลาที่แนวคิดความความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังมิได้ปรากฏตัวอย่างชัดเจนและเป็นทางการ จนถึงช่วงเวลาที่แนวคิดความความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ปรากฏตัวขึ้นอย่างเด่นชัด จนเป็นที่รู้จักของประชาคมโลกมากขึ้นและได้ถูกจัดระเบียบให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้นผ่านเอกสารต่าง ๆ ของอาเซียน

### 2.2.1 พัฒนาการใน 5 ทศวรรษของอาเซียนกับแนวคิดความความเป็นแกนกลางของอาเซียน

การอ้างอิงบทบาทของอาเซียนใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา นับจากการก่อตั้งในปี ค.ศ. 1967 ปรานี ทิพย์รัตน์ ได้แบ่งพัฒนาการของอาเซียนออกเป็น 5 ช่วง โดยพิจารณาจากจุดเปลี่ยนสำคัญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา จึงเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจและการแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวผ่านของแนวคิดความความเป็นแกนกลางของอาเซียนนับตั้งแต่ในช่วงการก่อตั้งจนกระทั่งถึงช่วงที่แนวคิดเป็นแกนกลางของอาเซียนได้เริ่มปรากฏตัวขึ้นอย่างเด่นชัดในภูมิภาค ดังนี้<sup>75</sup>

#### 1. ช่วงการสร้างควมไว้นือเชื่อใจระหว่างกัน ค.ศ. 1967-1976 (A Decade of Confidence Building)

เป็นช่วงเวลาของการสร้างชาติและการสร้างความไว้นือเชื่อใจระหว่างสมาชิกผ่านวิถีปฏิบัติอาเซียน (ASEAN Ways) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศแรกก่อตั้งได้จัดตั้งอาเซียน คือ ความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และความปรารถนาที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปพัวพันกับการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ โดยมุ่งเน้นการมีนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระ พึ่งตนเอง สิ่งทีประเทศเหล่านี้หวงแหนที่สุดคือการมีเอกราชและอธิปไตย ด้วยเหตุนี้ ในระหว่างปี ค.ศ. 1967-1976 อาเซียนจึงมุ่งเน้นการสร้างชาติและสร้างเสถียรภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เนื่องจากตระหนักว่าโอกาสของการเข้าครอบงำแทรกแซงจากภายนอกไม่ว่าในรูปแบบใด จะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ด้อยพัฒนา และการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ ขณะเดียวกันความหวงแหนในเอกราชและอธิปไตยก็นำไปสู่วิถีปฏิบัติที่เป็นที่รู้จักในเวลาต่อมาคือ วิถีอาเซียน (ASEAN Ways) เอกสารสำคัญที่สะท้อนความมุ่งมั่นของอาเซียนในช่วงนี้ก็คือ แถลงการณ์ว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality: ZOPFAN) ค.ศ. 1971 และสนธิสัญญามิตรภาพและความ

<sup>75</sup> ปรานี ทิพย์รัตน์, *ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง* (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2561), xii-xvi.

ร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ค.ศ. 1976 อันเป็นเอกสารที่คงความสำคัญมาจนถึงปัจจุบัน

## 2. ช่วงริเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1977-1989 (Economic Cooperation and ASEAN's Role in International Forum)

เป็นช่วงเวลาที่อาเซียนให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศอินโดจีนตกเป็นคอมมิวนิสต์ทั้งหมดภายในกลางปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่า ความมุ่งมั่นในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เข้มแข็งอย่างจริงจังเท่าที่จำเป็นจะทำให้ประเทศสมาชิกรักษาเสถียรภาพภายในและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ความริเริ่มในความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสมาชิกจึงเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1977 เป็นครั้งแรก ดังปรากฏในเอกสารการให้สิทธิพิเศษทางการค้าอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement: PTA) ในต้นปี ค.ศ. 1977 และกลายเป็นรากฐานที่พัฒนาไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในปี ค.ศ. 1992 และการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเวลาต่อมา ในปีเดียวกันอาเซียนยังแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือด้านการพัฒนาและวิชาการจากประเทศที่พัฒนาแล้วผ่านกระบวนการจัดตั้งประเทศคู่เจรจาอย่างเป็นทางการเช่นกัน นอกจากนี้ นับจากปี ค.ศ. 1978-1989 อาเซียนยังมีบทบาทสำคัญในเวทีสหประชาชาติในการผลักดันการแก้ไขปัญหามลพิษซึ่งเป็นครั้งแรกที่อาเซียนมีความเป็นเอกภาพและมีจุดยืนชัดเจนในปัญหาความมั่นคงและสันติภาพในภูมิภาค

## 3. ช่วงหลังสงครามเย็นและการปรับตัวด้วยการขยายสมาชิกภาพและริเริ่มแนวคิดเป็นแกนกลางของอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 1990-1997 (ASEAN Enlargement and ASEAN Centrality)

เป็นช่วงเวลาของการปรับทิศทางขนานใหญ่ของอาเซียน เนื่องจากภัยคุกคามสำคัญที่นำไปสู่การก่อตั้งอาเซียนนั้นจะคลี่คลายไปหลังสงครามเย็นสิ้นสุด ประกอบกับบริบทระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ นำมาสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและการคงไว้ซึ่งความสำคัญทั้งต่อประเทศสมาชิกเองและต่อภูมิภาคโดยรวม ด้วยการประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ในปี ค.ศ. 1992 และเพื่อให้อาเซียนสามารถดึงดูดการค้าและการลงทุนจากภายนอกได้มากขึ้น กระบวนการขยายสมาชิกภาพเพื่อให้ครอบคลุมประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดจึงเริ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา ขณะที่ในด้านการรักษา



เสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาค อาเซียนได้แสดงบทบาทนำในการเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในเวทีหารือเรื่องความมั่นคงผ่านกรอบ ASEAN Regional Forum หรือ ARF ในปี ค.ศ. 1994 และการประกาศให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone-SEANWFZ) ในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการมีบทบาทในการเป็นแกนกลางของกรอบความร่วมมือในเอเชีย-แปซิฟิกมาจนถึงปัจจุบัน

#### 4. ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและการสร้างประชาคมอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 1998-2007 (ASEAN's Financial Crisis and ASEAN Community Building)

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้นในภูมิภาค ในช่วง ค.ศ. 1997-1998 ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 จากการที่ประเทศไทยประกาศลอยตัวค่าเงินบาทจากเงินดอลลาร์สหรัฐ การทุ่มขายเงินบาทเพื่อเก็งกำไรทำให้เกิดการสูญเสียความเชื่อมั่นในตลาดการเงินของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และได้แพร่ขยายไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนนำไปสู่วิกฤตการณ์การเงินการคลังซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดหุ้น ตลาดอสังหาริมทรัพย์และระบบธนาคารทั้งหมดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

จากวิกฤตการณ์ครั้งนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนตระหนักถึงข้อจำกัดขององค์กรในการแก้ไขวิกฤตได้โดยลำพังและถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกในระดับภูมิภาคที่จะกำกับและดูแลสถานการณ์การเงินและการคลัง รวมตลอดถึงกลไกที่จะบรรเทาและรองรับผลกระทบอันเกิดจากวิกฤตดังกล่าว อันเป็นที่มาของกรอบความตกลง อาเซียน +3 (ASEAN Plus Three หรือ APT) ใน ค.ศ. 1999 ที่ดึงเอาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและเป็นคู่ค้าคู่ลงทุนที่สำคัญของอาเซียนอยู่แล้ว คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลี เข้าร่วมในกรอบนี้ และในการประชุมรัฐมนตรีคลังของ APT ครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 ที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงเกิดกรอบความตกลงที่เป็นที่รู้จักกันในเวลาต่อมาว่าเป็น “ความตกลงการริเริ่มเชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative) หรือ CMI ที่เน้นการสร้างกลไกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทุนระยะสั้นในภูมิภาค ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งระบบการเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อตรวจจับสัญญาณของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การปฏิรูปโครงสร้างระบบการเงินการคลังระหว่างประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการพบปะระหว่างรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังอย่างสม่ำเสมอเพื่อทบทวนและตรวจสอบพัฒนาการที่เกี่ยวกับมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ทั้งหมด

ขณะเดียวกัน การบูรณาการเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นก็นำไปสู่แนวคิดของการสร้างประชาคมอาเซียนในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จากเอกสารสำคัญที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1997 อาทิ

เอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ซึ่งเป็นเอกสารที่ริเริ่มวางรากฐานให้มีการสร้างประชาคมอาเซียนโดยมุ่งขจัดความยากจน ความอดอยากและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้น อีกทั้งการจัดทำเอกสาร Bali Concord II ในปี ค.ศ. 2003 ถือเป็นช่วงเวลาที่ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้น และจึงเริ่มกระบวนการร่างกฎบัตรอาเซียนซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อสมาชิกทุกประเทศเป็นครั้งแรก

### 5. ช่วงการเป็นองค์ระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่มีสถานะเป็นกฎหมายและการสร้างประชาคมอาเซียนที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางระหว่างปี ค.ศ. 2008-2017 (ASEAN Charter and People-Centred ASEAN)

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของกฎบัตรอาเซียนคือการสร้างอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งหมายถึงการที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องมีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากการบูรณาการทางเศรษฐกิจและกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ควบคู่ไปกับการได้รับความคุ้มครองและการปกป้องสิทธิตามกฎหมาย จึงมีการกำหนดโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของอาเซียนอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการประชุมสุดยอดผู้นำอย่างสม่ำเสมอ มีสภาประสานงานของทั้งสามเสาหลัก การให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงของมนุษย์และสิทธิมนุษยชน การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐสมาชิก การส่งเสริมสนับสนุนปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ เอกชนและประชาคมอย่างเข้มข้น ฯลฯ เอกสารสำคัญซึ่งสะท้อนถึงพันธกิจของอาเซียนในช่วง อาทิ แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan of ASEAN Connectivity-MPAC) ค.ศ. 2010 หรือ ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน ค.ศ. 2012 ฯลฯ

จากพัฒนาการใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมาของอาเซียนข้างต้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน มิใช่แนวคิดใหม่ที่เพิ่งปรากฏขึ้นในปัจจุบันดังที่หลายฝ่ายเข้าใจ เพราะเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการที่ผ่านมาของอาเซียนแล้ว การแสดงออกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียนในหลายเหตุการณ์ที่ผ่านมา นับจากการก่อตั้งขึ้นในปี 1967 เป็นการยืนยันว่าแท้จริงแล้วอาเซียนดำรงบทบาทเป็นศูนย์กลางกับประเทศภายนอกภูมิภาคมาโดยตลอด

โดยในช่วงที่ 1 ช่วงการสร้างควมไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน ค.ศ. 1967-1976 อาเซียนได้ออกเอกสารสำคัญที่สะท้อนความมุ่งมั่นของอาเซียนในช่วงนี้ก็คือ แถลงการณ์ว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) ในปี ค.ศ. 1971 และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) ในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความมือที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศให้การยอมรับและยึดเป็นหลักการปฏิบัติตามในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งกลายเป็นรากฐานสำคัญที่พัฒนาไปสู่เงื่อนไขของประเทศนอกภูมิภาคซึ่งต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมา อาทิ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) โดยที่ประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งหลายจะต้องยอมรับและลงนามในวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ตามหลักการของ TAC เสียก่อนจึงจะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ ด้วยวิธีการเช่นนี้ทำให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางในความร่วมมือและในความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาในช่วงที่ 2 ช่วงริเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1977-1989 ถือเป็นอีกช่วงที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้อย่างชัดเจนจากในเหตุการณ์วิกฤตการณ์กัมพูชา ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาคมโลกรู้จักอาเซียนผ่านองค์การสหประชาชาติมากขึ้น โดยในปลายปี ค.ศ. 1978 เวียดนามได้ทำการรุกรานกัมพูชาอันถือเป็นการละเมิดอธิปไตยเหนือดินแดน (territorial integrity) ขณะนั้นอาเซียนมีสมาชิกเพียง 5 ประเทศ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีนยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก แต่อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 5 ก็ได้ดำเนินบทบาทสำคัญในเวทีสหประชาชาติเพื่อที่จะผลักดันให้สมัชชาใหญ่มีมติเรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา<sup>76</sup> ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นครั้งแรกที่อาเซียนแสดงออกถึงความมีเป็นเอกภาพและการมีจุดยืนร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค อันสะท้อนถึงการมีบทบาทนำและเป็นแกนกลางในการกำหนดเจตนารมณ์ของภูมิภาคต่อประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวจากการมีจุดยืนร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน

ขณะที่ในช่วงที่ 3 ช่วงหลังสงครามเย็นและการปรับตัวด้วยการขยายสมาชิกภาพและริเริ่มแนวคิดเป็นแกนกลางของอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 1990-1997 เป็นช่วงที่ปราณี ทิพย์รัตน์ มองว่าเป็นหนึ่งในจุดเปลี่ยนสำคัญของพัฒนาการ 5 ทศวรรษที่ผ่านมาของอาเซียน เพราะนอกจากจะสามารถขยายสมาชิกภาพจนครบ 10 ประเทศ ขณะเดียวกันแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนก็ได้ริเริ่มปรากฏตัวชัดเจนมากขึ้นในภูมิภาค แม้ว่าจะยังไม่มีเอกสารรับรองอย่างเป็นทางการก็ตาม โดยเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนถึงการริเริ่มแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้น คือ การจัดตั้งเวที

<sup>76</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, *ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง*, 168.

การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีบทบาทในการเป็นแกนกลางของกรอบความร่วมมือในเอเชีย-แปซิฟิกมาจนถึงปัจจุบัน อีกทั้ง ARF ยังถือเป็นกลไกที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์กับประเทศสำคัญภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นเวทีหลักสำคัญด้านหนึ่งในสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงของภูมิภาค (regional security architecture) ขณะเดียวกันก็เป็นยุทธศาสตร์สำคัญอาเซียนที่จะสามารถคงบทบาทเป็นตัวกลางและแรงผลักดันขับเคลื่อนของกระบวนการต่างๆ เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคได้<sup>77</sup>

ซึ่งในช่วงเวลานี้ เป็นช่วงเวลาที่สอดคล้องกับข้อเสนอของ Alice D. Ba ที่มองว่า ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนมาจากการที่อาเซียนเป็นศูนย์กลางเชิงสถาบัน (institutional hub) ในเครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1990 ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF), ความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM), การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมบวกประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) เป็นต้น โดยที่โครงสร้างของกรอบการดำเนินงานเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาคต้องยอมรับและยึดถือหลักการตามวิถีปฏิบัติ (practice) และบรรทัดฐาน (norm) ของอาเซียนมาเป็นแนวปฏิบัติ (code of conduct) ในกรอบการดำเนินงานร่วมกัน ตัวอย่างสำคัญคือ การยอมรับถึงหลักการของ TAC โดยนำมาใช้แนวทางปฏิบัติร่วมกันในกรอบดำเนินงานร่วมกัน<sup>78</sup>

ขณะที่ในช่วงที่ 4 ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและการสร้างประชาคมอาเซียนระหว่างปี ค.ศ. 1998-2007 และช่วงที่ 5 ช่วงการเป็นองค์กรระหว่างส่วนภูมิภาคที่มีสถานะเป็นกฎหมายและการสร้างประชาคมอาเซียนที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางระหว่างปี ค.ศ. 2008-2017 ถือเป็น 2 ช่วงเวลาที่สำคัญของการศึกษาความเป็นศูนย์กลางในบริบทของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นช่วงที่อาเซียนเริ่มตั้งเป้าหมายของตัวเองในการดำเนินบทบาทเป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์และของสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคกับประเทศภายนอกอย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีการจัดระเบียบแนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น (formalization) ผ่านเอกสารทางการของ

<sup>77</sup> กรรมาอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)," <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121126-190330-788160.pdf> 11 พฤศจิกายน 2561].

<sup>78</sup> Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," 22-24.

อาเซียนหลายฉบับ โดยเฉพาะการจัดทำกฎบัตรอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 2007 ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาต่อจากนี้แนวคิดความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนมีความแพร่หลายมากขึ้น อีกทั้งยังมีการกล่าวถึงแนวคิดความเป็นศูนย์กลางจากผู้นำอาเซียนในเวทีการประชุมต่าง ๆ มากขึ้นเพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของแนวคิดดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 16 ปี ค.ศ. 2010 (ASEAN Economic Ministers' Meeting - AEM) อดีตเลขาธิการอาเซียน ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้ย้ำถึงความสำคัญของการบูรณาการของอาเซียนที่ต่อเนื่องเพื่อช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นแกนกลาง (a central role) ในการกำหนดสถาปัตยกรรมทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้ (regional economic architecture) โดยกล่าวว่า

“อาเซียนได้รับสถานะที่จะดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางในการพัฒนาสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคทั้งหลายด้วยความชอบธรรม โดยที่อาเซียนไม่เพียงแต่จะดำรงตนเป็นแกนกลางในการริเริ่มการบูรณาการทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่อาเซียนยังสามารถสร้างเวทีที่ใช้สำหรับการเจรจาพูดคุยในเรื่องของเศรษฐกิจและการเมืองที่รวมผู้เล่นในระดับโลกเข้ามาได้”<sup>79</sup>

ดังนั้นเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในภูมิภาคและประเทศภายนอกภูมิภาค รวมถึงเป็นแกนกลางในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคภายหลังสงครามเย็น อาเซียนจึงได้ออกเอกสารทางการหลายฉบับเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ผู้นำอาเซียนได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) เพื่อประกาศจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. 2020 โดยสนับสนุนการรวมตัวและสร้างความร่วมมืออย่างรอบด้านภายใต้ 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community-APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC)

<sup>79</sup> 2 March 2010 The Government Public Relations Department, "Thailand Ready to Enhance ASEAN Connectivity and Centrality,"

[http://thailand.prd.go.th/thailand/ewt\\_news.php?nid=790&filename=exchangeRadio](http://thailand.prd.go.th/thailand/ewt_news.php?nid=790&filename=exchangeRadio) [11 November 2018].

ซึ่งต่อมาผู้นำอาเซียนได้เร่งรัดให้เกิดการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนให้เร็วขึ้นอีก 5 ปี คือภายในปี ค.ศ. 2015<sup>80</sup>

ในการนี้ยังได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นเพื่อรองรับการรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนและทำให้อาเซียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลในฐานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร เพื่อส่งเสริมการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนสามารถคงบทบาทนำในการดำเนินความสัมพันธ์ของภูมิภาคและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง ในขณะเดียวกันกฎบัตรอาเซียนที่เกิดขึ้นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำไปสู่การจัดระเบียบแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น ดังจะกล่าวต่อไป

### 2.2.2 การจัดระเบียบแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น (ASEAN Centrality's formalization)

จากพัฒนาการใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้มีการพัฒนาไปสู่ลักษณะที่เป็นทางการ (formalized) และเป็นกฎระเบียบ (regularized) มากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 2 ทศวรรษหลังที่ผ่านมาด้วยเหตุผลที่ว่าอาเซียนได้ดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายในและภายนอกภูมิภาค ผ่านการกำหนดกรอบความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงอาเซียนยังเป็นตัวกลางในการกำหนดบรรทัดฐานหรือกรอบที่ใช้ในการปฏิบัติร่วมกัน อาทิ TAC ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกภายในและภายนอกภูมิภาคร่วมกัน ในการใช้เป็นกรอบของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันในหลักการของการเคารพในอธิปไตยซึ่งกันและกัน การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน รวมถึงมุ่งระงับข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทต่าง ๆ โดยสันติวิธี<sup>81</sup>

ดังเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าอาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยรัฐที่มีเพียงขนาดเล็กจนถึงขนาดกลาง แต่ปัจจุบันกลับสามารถเป็นศูนย์กลางเชิงสถาบัน (institutional hub) ในกรอบการร่วมมือใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็นกับประเทศภายนอกภูมิภาคอย่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยที่กรอบความร่วมมือเหล่านี้ได้นำแนวปฏิบัติ (code of

<sup>80</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)".

<sup>81</sup> Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," 23.

conduct) ของ TAC มาเป็นวิถีปฏิบัติในการดำเนินงาน อีกทั้งการมีระบบประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 ที่ผ่านมามีได้ช่วยส่งเสริมภาพความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้โดดเด่นขึ้นมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของ อาเซียน+3, อาเซียน+6 และอาเซียน+9 กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีอาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN-centric hub) หรือมีลักษณะเป็นศูนย์กลางและซี่ล้อ (hub and spokes) ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกมาอย่างยาวนาน<sup>82</sup>

ขณะนี้ แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังก็ได้ถูกจัดระเบียบให้มีความเป็นทางการแต่อย่างใด จนกระทั่งอาเซียนได้มุ่งสู่การรวมตัวเป็นประชาคมและเริ่มต้นจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นในปี ค.ศ. 2007 กฎบัตรอาเซียนที่เกิดขึ้นนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้น (formalization of the notion of ASEAN Centrality) อันส่งผลต่อการกำหนดบทบาทและประเด็นเป้าหมาย (agenda) ของอาเซียนที่เน้นถึงการมีบทบาทนำ (leading role) และสามารถกำหนดวาระต่าง ๆ ในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกและเอเชียแปซิฟิกที่กว้างออกไป<sup>83</sup> ดังเห็นได้ว่าภายหลังจากปี ค.ศ. 2007 แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของเป้าประสงค์ (statement of purpose) ที่ถูกระบุอยู่ในเอกสารทางการสำคัญของอาเซียนหลายฉบับ<sup>84</sup>

โดยความสำคัญของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในเบื้องต้นนั้นถือเป็นเอกสารหลักที่จะทำให้อาเซียนสามารถบรรลุเป้าหมายในการเป็นชุมชนหนึ่งเดียวร่วมกัน (one community) ตามวิสัยทัศน์ที่ปรากฏในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) และจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 13 เมื่อปี ค.ศ. 2007 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนก็ได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียนซึ่งเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน

<sup>82</sup> Ibid., 23-24.

<sup>83</sup> Varintorn Thanvichien, "Understanding the Functions of the ASEAN Way in Great Power Management: The Co-Constitution between Social Structure and Agency in International Society of States in East Asia" (Lund University 2016), 1.

<sup>84</sup> Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," 23.

ภายในปี ค.ศ. 2015 ตามที่ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันไว้ โดยวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน คือ ทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียนยังทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) และหลังจากที่ประเทศสมาชิกครบทั้ง 10 ประเทศ ได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียน กฎบัตรอาเซียนก็ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2008 ทำให้การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 ระหว่างวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ถึง 1 มีนาคม ค.ศ. 2009 ที่จังหวัดเพชรบุรีเป็นการประชุมระดับผู้นำอาเซียนครั้งแรกหลังจากกฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้<sup>85</sup>

กฎบัตรอาเซียนจึงเป็นเสมือนธรรมนูญของอาเซียน ที่จะนำอาเซียนไปสู่การสร้างสังคมที่มีกฎระเบียบมากขึ้น โดยมีความสำคัญในแง่ของการเป็นพันธมิตรทางการเมืองในระดับสูงอันหมายถึงการมีหนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม ซึ่งจะช่วยผูกมัดทั้งรัฐบาลและประชาชนของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศเข้าไว้ร่วมกัน อย่างไรก็ตามการมีพันธมิตรทางการเมืองระดับสูงยังหมายถึงการร่วมสร้างประชาคมแห่งความเอื้ออาทรและการแบ่งปันระหว่างกัน นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียนยังเป็นเอกสารที่ระบุชัดเจนว่าจะต้องสร้างประชาคมอาเซียนที่ประกอบไปด้วย 3 เสาหลักและทุกเสามีความสำคัญและเกี่ยวข้องต่อกันและกัน จึงไม่มีเสาใดเสาหนึ่งที่สำคัญมากกว่าเสาอื่น<sup>86</sup>

ขณะเดียวกัน กฎบัตรอาเซียนก็ส่งผลกระทบต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ กฎบัตรอาเซียนได้เข้ามาสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalized) ให้แก่บทบาทที่ชัดเจนมากขึ้นของอาเซียนในการดำรงตนและดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางของภูมิภาคที่กว้างออกไป<sup>87</sup> อีกทั้งยังช่วยให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีความเป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้นอันส่งผลต่อการกำหนดบทบาท (role) ของอาเซียนที่เน้นถึงการมีบทบาทนำ (leading role) และสามารถกำหนดวาระต่าง ๆ ในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคได้ รวมถึงเป็นหลักการสำคัญที่อาเซียนยึดถือในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคมาโดยตลอด โดยกฎบัตรอาเซียนได้ระบุถึงความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนไว้ในส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

<sup>85</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, *ASEAN Mini Book*, 38-39.

<sup>86</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, *ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง*, 7-8.

<sup>87</sup> Singapore Institute of International Affairs, January 2015, "ASEAN Centrality in the Regional Architecture".



ในส่วนแรก หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ของกฎบัตรอาเซียน ในข้อ 1 วรรค 15 ได้ระบุว่า หนึ่งในความมุ่งประสงค์ของอาเซียนคือ

“การธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางและบทบาทเชิงรุกของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่มีลักษณะเปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น”<sup>88</sup>

และข้อ 2 ในส่วนของหลักการ (principle) ได้ระบุว่า เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรลุถึงความมุ่งประสงค์ตามข้อ 1 อาเซียนและประเทศสมาชิกจะต้องยึดมั่นหลักการต่าง ๆ ตามที่กฎบัตรอาเซียนได้ระบุไว้ เช่น วรรค (ก) ระบุว่า “ประเทศสมาชิกจะต้องยึดถือหลักการเคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน และอัตลักษณ์แห่งชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนทั้งปวง”<sup>89</sup> เป็นต้น ขณะที่วรรคที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นแกนกลางในฐานะหลักการสำคัญข้อหนึ่งที่กฎบัตรอาเซียนบัญญัติไว้คือ วรรค (ฐ) โดยระบุว่า

“ความเป็นแกนกลางของอาเซียนในความสัมพันธ์ภายนอกภูมิภาคทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยคงไว้ซึ่งความมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน การมองออกไปภายนอก การไม่ปิดกั้นและการไม่เลือกปฏิบัติ”<sup>90</sup>

ต่อมาในส่วนที่สอง คือ หมวด 10 ข้อ 32 วรรค (ข) ได้ระบุว่าบทบาทของประธานอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานอาเซียนจะมีหน้าที่สำคัญที่ต้องทำให้แน่ใจว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะถูกปกป้องไว้ (ensure the centrality of ASEAN)<sup>91</sup>

และในส่วนสุดท้าย คือ หมวด 12 ข้อ 41 ในหัวข้อความสัมพันธ์ภายนอก (external relations) ได้ระบุว่าอาเซียนต้องยึดมั่นในข้อบัญญัติต่าง ๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์กับภายนอก อันแสดงให้เห็นถึงการมุ่งส่งเสริมบทบาทการเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้ดังต่อไปนี้<sup>92</sup>

<sup>88</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Charter*, Article 1; No.15.

<sup>89</sup> Ibid., Article 2; No.2 (a).

<sup>90</sup> Ibid., Article 2; No.2 (m).

<sup>91</sup> Ibid., Article 32 (b).

<sup>92</sup> Ibid., Article 41.

- 1) อาเซียนต้องพัฒนาความสัมพันธ์ฉันท์มิตร และช่องทางเจรจาความร่วมมือ และความ เป็นหุ้นส่วนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน กับนานาประเทศ องค์กร และสถาบันระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ
- 2) ความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียนต้องยึดมั่นในความมุ่งประสงค์และหลักการที่วางไว้ใน กฎบัตรนี้
- 3) อาเซียนจะเป็นพลังขับเคลื่อนหลักในการจัดการภูมิภาคที่อาเซียนได้ริเริ่มขึ้น และดำรงไว้ ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาคและการสร้างประชาคม
- 4) ในการดำเนินความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียน รัฐสมาชิกจะต้องร่วมมือและพัฒนาให้ เกิดการมีจุดยืนร่วมกัน (common position) รวมถึงให้เกิดการปฏิบัติงานในทิศทางเดียวกัน บนพื้นฐานของเอกภาพ (unity) และความสามัคคี (solidarity)
- 5) ให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเป็นคนที่กำหนดแนวนโยบายยุทธศาสตร์ในความสัมพันธ์ ภายนอกของอาเซียน โดยการเสนอแนะของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน
- 6) ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนต้องทำให้แน่ใจว่าความสัมพันธ์ภายนอกของ อาเซียนดำเนินไปอย่างเสมอต้นเสมอปลายและเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน
- 7) อาเซียนอาจสามารถทำความตกลงกับนานาประเทศ หรือองค์กรและสถาบันระดับอนุ ภูมิภาค ระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ กระบวนการทำความตกลงดังกล่าวให้กำหนด โดยคณะมนตรีประสานงานอาเซียนโดยการหารือกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียน

กล่าวโดยสรุปว่า การจัดทำกฎบัตรอาเซียนไม่เพียงแต่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการจัดตั้ง ประชาคมอาเซียนเพียงอย่างเดียว แต่ในขณะเดียวกันกฎบัตรอาเซียนก็ได้เปิดโอกาสให้แนวคิดความ เป็นแกนกลางของอาเซียนเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์กับ ประเทศภายนอกของอาเซียนตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา จึงเป็นครั้งแรกที่แนวคิดความเป็น แกนกลางของอาเซียนได้ถูกปรับให้มีความเป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้น (formalization) จากการถูก บรรจุลงในส่วนต่าง ๆ ของกฎบัตรอาเซียนอันถือเป็นกรอบทางกฎหมายสำคัญที่อาเซียนต้องยึดถือ ดังเห็นได้จากการบัญญัติให้แนวคิดความเป็นแกนกลางเป็นหลักการสำคัญที่อาเซียนต้องใช้ยึดถือใน การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นหลักการสำคัญที่ทุกประเทศสมาชิก อาเซียนจำต้องยึดถือหากทำหน้าที่เป็นประธาน (chair) ในประชุมครั้งสำคัญต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด

เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน อย่างไรก็ตามในกฎบัตรอาเซียนกลับมิได้ระบุถึงความหมายของแนวคิดความเป็นศูนย์กลางไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่อ้างถึงลักษณะของการที่อาเซียนเป็นแกนกลางในความสัมพันธ์ภายนอกภูมิภาคทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสำคัญเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ผู้นำอาเซียนยืนยันถึงการมุ่งจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้นจริงในปี ค.ศ. 2020 ก่อนจะเลื่อนมาเป็นปี ค.ศ. 2015 โดยเชื่อว่าการส่งเสริมการบูรณาการของอาเซียนอย่างแนบแน่นผ่านการจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียน ในฐานะพลังขับเคลื่อน (driving force) สำคัญที่สามารถกำหนดทิศทางของสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคได้<sup>93</sup>

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้บรรลุถึงการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางและบทบาทเชิงรุก (proactive role) ของอาเซียน ในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคตามที่กฎบัตรอาเซียนได้ระบุไว้ อาเซียนจึงได้จัดทำเอกสารในการดำเนินงานอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียน โดยเฉพาะเอกสารการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสา (Roadmap for ASEAN Community 2015) ที่ช่วยให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนถูกนำไปขยายเพิ่มเติม โดยการบรรจุแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้ในส่วนต่าง ๆ ของเอกสาร ดังต่อไปนี้

แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint)<sup>94</sup> ได้ระบุถึงคุณลักษณะและองค์ประกอบของแผนการจัดตั้งในช่วงปี ค.ศ. 2009-2015 ไว้อย่างชัดเจนว่าหนึ่งในคุณลักษณะของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปกป้องและส่งเสริมสันติภาพในภูมิภาค ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนจึงประสงค์จะส่งเสริมความร่วมมือที่แนบแน่นและมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่าง

<sup>93</sup> ASEAN, 2012, "Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015".

<sup>94</sup> ดูเพิ่มเติมได้ที่ "ASEAN Political-Security Community Blueprint," *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015* (Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2009), [https://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).

อาเซียนกับประเทศคู่เจรจาและมิตรประเทศ เพื่ออ้าวงไว้ซึ่งการเป็นแกนกลางและบทบาทเชิงรุกของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใส และที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม<sup>95</sup>

โดยการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนภายใต้แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political-Security Community Blueprint) อาเซียนจะต้องดำเนินผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่

(1) ให้อาเซียนริเริ่มเป็นเจ้าภาพ เป็นประธาน หรือเป็นประธานร่วมในกิจกรรมและการประชุมต่าง ๆ กับประเทศคู่เจรจาและประเทศอื่น ๆ ในบริบทของอาเซียน+3, การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF)

(2) อาเซียนต้องเป็นผู้สำรวจ ริเริ่ม และดำเนินกิจกรรมความร่วมมือให้เป็นรูปธรรมตามที่เอกสารต่าง ๆ ได้กำหนดไว้รวมถึงแผนงานเอพีเอสซี

(3) อาเซียนจำต้องพัฒนา ARF ไปสู่การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) อย่างเป็นลำดับขั้นด้วยความรอบครอบ ขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินมาตรการสร้างความไว้วางใจ โดยให้องค์การในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

และ (4) อาเซียนต้องยกระดับความร่วมมือในการดำเนินความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียนตลอดถึงในการประชุมระดับภูมิภาคและระดับพหุภาคีต่าง ๆ ของอาเซียน<sup>96</sup>

ขณะที่ แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint) และแผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) แม้จะไม่ได้กล่าวถึงการส่งเสริมแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้อย่างชัดเจนเท่ากับแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แต่ด้วยการกำหนดคุณลักษณะและองค์ประกอบของประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน กลับได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและส่งเสริมแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนไม่น้อยไปกว่าแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนแต่อย่างใด

<sup>95</sup> Ibid., 5-6.

<sup>96</sup> Ibid., 17-18. C.1. Strengthening ASEAN Centrality in Regional Cooperation and Community Building,

โดยแผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint)<sup>97</sup> ได้ระบุถึงคุณลักษณะและองค์ประกอบของประชาคมเศรษฐกิจว่ามีเป้าหมายในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามทวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ได้กำหนดไว้ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประสานผลประโยชน์ร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกโดยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเชิงลึกและเชิงกว้างผ่านแผนงานด้านเศรษฐกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะมีเพิ่มเติมในอนาคต ประชาคมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้อาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน เพื่อสร้างอาเซียนให้มีพลวัตและขีดความสามารถมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาคมเศรษฐกิจจะให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างของการพัฒนาและส่งเสริมการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกใหม่ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV) ผ่านความร่วมมือภายใต้โครงการแผนงานของกรอบความคิดริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) และความคิดริเริ่มในระดับภูมิภาคอื่น ๆ รวมทั้งส่งเสริมการดำเนินงานแผนความร่วมมือในด้านอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงในการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น<sup>98</sup>

ด้วยการกำหนดคุณลักษณะและองค์ประกอบของประชาคมเศรษฐกิจข้างต้น ที่มุ่งบูรณาการเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคให้อาเซียนกลายเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน รวมถึงการมุ่งให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างการพัฒนาและส่งเสริมการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกใหม่ให้แนบแน่นกับอาเซียนขึ้น ถือเป็นคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้น เนื่องจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่ลึกซึ้งมากขึ้นและการลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกภายในให้แคบลง ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้เติมเต็มความเป็นแกนกลางของอาเซียนเข้มแข็งได้ตามข้อเสนอของ Mely Caballero-Anthony<sup>99</sup>

ขณะเดียวกัน แผนการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint)<sup>100</sup> ก็ได้ระบุถึงคุณลักษณะและองค์ประกอบของประชาคมอันมี

<sup>97</sup> ดูเพิ่มเติมได้ที่ "ASEAN Economic Community Blueprint," *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015* (Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2009),

[https://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).

<sup>98</sup> Ibid., 21-22.

<sup>99</sup> Caballero-Anthony, "Understanding Asean's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture," 579.

<sup>100</sup> ดูเพิ่มเติมได้ที่ ASEAN Secretariat, "ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint," *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015* (Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2009),

[https://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).

ส่วนในการช่วยส่งเสริมแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้ว่า ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นสังคมที่รับผิดชอบเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความเป็นเอกภาพในหมู่ประชาชนและประชาชาติอาเซียน จึงเน้นการยึดถือคุณค่าร่วมกัน (common value) ในเรื่องหลักการของความเป็นเอกภาพท่ามกลางความหลากหลาย (the spirit of unity in diversity) อีกทั้งยังมุ่งสร้างสังคมแห่งความเอื้ออาทรและการแบ่งปัน (caring and sharing society) นอกจากนี้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนยังให้ความสำคัญกับมิติทางสังคมในเรื่องการลดช่องว่างการพัฒนาโดยมุ่งขจัดความแตกต่างทางการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเช่นเดียวกับประชาคมเศรษฐกิจข้างต้น<sup>101</sup> ด้วยคุณลักษณะและองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งสิ้น ด้วยเหตุที่ว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะมีสามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากควมมีเอกภาพจากภายในของอาเซียนไป

ดังนั้น นอกจากกฎบัตรอาเซียนที่ได้บรรจุแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนไว้อย่างเป็นทางการแล้ว เอกสารแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสา (roadmap for ASEAN Community 2015) ก็ได้มีส่วนช่วยในการจัดระเบียบแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้นเช่นกัน อีกทั้งยังเป็นแผนงานที่ช่วยสนับสนุนให้อาเซียนดำรงบทบาทเป็นแกนกลางตามที่กฎบัตรระบุไว้ โดยช่วยส่งเสริมแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือแม้ว่าบางเสาจะมีได้ระบุถึงความเป็นแกนกลางไว้อย่างชัดเจนแต่โดยเนื้อหาในเอกสารเมื่อพิจารณาแล้วกลับพบว่ามี ความเกี่ยวข้องและส่งเสริมแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปว่า จากพัฒนาการ 5 ทศวรรษของอาเซียนที่ผ่านมา แม้ว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ปรากฏหรือริเริ่มขึ้นมาอย่างยาวนานนับจากการก่อตั้งอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 1967 ดังเห็นได้จากการจัดทำสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือระหว่างกัน หรือ TAC ในปี ค.ศ. 1976 แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา กลับเป็นช่วงที่แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้มีความโดดเด่นขึ้นตามลำดับมากกว่าในอดีต อันเป็นผลจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นทำให้อาเซียนได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทบาทและการดำเนินนโยบายใหม่อีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลให้แนวคิดความเป็นแกนกลาง

<sup>101</sup> Ibid., 67.

ของอาเซียนแตกต่างจากอดีตไปอย่างสิ้นเชิง คือ การจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นในปี ค.ศ. 2007 ด้วยสาเหตุที่ว่ากฎบัตรอาเซียนทำให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนกลายมาเป็นหลักการสำคัญที่เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกของอาเซียนในช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา และถือเป็นครั้งแรกที่แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ถูกปรับให้มีความเป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้นจากการถูกรวบรวมนำไปบรรจุลงในส่วนต่าง ๆ ของกฎบัตรอาเซียนอันถือเป็นกรอบทางกฎหมายที่สำคัญของอาเซียน ซึ่งภายหลังจากการมีกฎบัตรอาเซียนทำให้การจัดทำแผนการดำเนินงานหรือเอกสารทางการฉบับอื่น ๆ จำต้องกำหนดกรอบการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการในกฎบัตรอาเซียน แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงถูกนำไปบรรจุลงในเอกสารทางการฉบับอื่นๆ ดังเห็นได้จากเอกสารแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสา (Roadmap for ASEAN Community 2015) เป็นต้น

## 2.3 การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในและภายนอกภูมิภาค

ภายหลังจากการบังคับใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนก็ได้รับการตอบสนองจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเป็นอย่างมาก โดยการตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในภูมิภาคสามารถพิจารณาได้จากการจัดทำแผนงานเพื่อส่งเสริมแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน อาทิ การจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนฉบับแรกขึ้น ขณะที่การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายนอกภูมิภาค จะมุ่งพิจารณาไปที่ประเทศคู่เจรจา 3 มหาอำนาจของอาเซียน คือ จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ โดยเน้นไปที่เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) เพราะเป็นกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคที่สะท้อนให้เห็นถึงการสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากประเทศภายนอกภูมิภาคได้เป็นอย่างดี

### 2.3.1 การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายในภูมิภาค

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ณ อำเภอหัวหิน ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 23-25 ธันวาคม ค.ศ. 2009 ถือเป็นการประชุมครบรอบ 1 ปีภายหลังจากที่บังคับใช้กฎบัตรอาเซียน ผู้นำอาเซียนต่างได้ตอบสนองและให้ความสำคัญต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะในการประชุมครั้งนี้ผู้นำอาเซียนได้เห็นพ้องต้องกันว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาค

(intra-regional connectivity) จะเป็นหนทางสำคัญประการหนึ่งอันจะช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังช่วยให้ประชาคมอาเซียนสามารถบูรณาการระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>102</sup>

ต่อมา ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 17 วันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2010 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ผู้นำอาเซียนยังคงเน้นย้ำถึงประเด็นการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคผ่านมติการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนจึงร่วมกันลงนามให้การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน ฉบับแรกขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดการเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้บูรณาการเข้าหากันทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน<sup>103</sup>

แผนแม่บทฯ ที่จัดทำขึ้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนมีความสำคัญต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างใกล้ชิด เพราะแผนแม่บทฯ ระบุว่าความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการช่วยส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญต่อการกำหนดแผนงานในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาค อีกทั้งความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะสามารถนำอาเซียนไปสู่การเป็นศูนย์กลางของการเติบโตและการพัฒนา รวมถึงยังช่วยปกป้องความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้นได้<sup>104</sup>

ขณะเดียวกัน แผนแม่บทฯ ฉบับนี้ยังถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของเสาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เพราะการมุ่งรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม จำต้องอาศัยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านกายภาพ (physical infrastructure) ระบบการขนส่ง (logistics) และโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง (transport infrastructure) ที่มีประสิทธิภาพ จึงสามารถบรรลุไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี การเป็นฐานผลิตเดียว การเป็นจุดหมายด้านการท่องเที่ยว และการลงทุนในภูมิภาค จนนำอาเซียนไปสู่การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงและ

<sup>102</sup> ASEAN, "Chairman's Statement of the 15th ASEAN Summit - Enhancing Connectivity, Empowering Peoples," [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-15th-asean-summit-enhancing-connectivity-empowering-peoples](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-15th-asean-summit-enhancing-connectivity-empowering-peoples) [20 August 2019].

<sup>103</sup> ASEAN, "Chairman's Statement of the 17th ASEAN Summit," [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-17th-asean-summit](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-17th-asean-summit) [20 August 2019].

<sup>104</sup> ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan," 1.



ส่งเสริมบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนตามที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตั้งเป้าไว้ในท้ายที่สุด<sup>105</sup>

กล่าวโดยสรุปว่า ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา อาเซียนได้พยายามอย่างยิ่งที่จะบูรณาการประชาคมอาเซียนเข้าสู่ประชาคมโลก ขณะเดียวกันก็มุ่งส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่ผ่านการดำเนินงานในรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อเสริมสร้างบทบาทอาเซียนในเวทีโลกและในสถาปัตยกรรมความร่วมมือทางภูมิภาค ดังเห็นได้จากการจัดทำแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) ที่สะท้อนถึงการตื่นตัวและตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะแผนแม่บทฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเด่นชัด

### 2.3.2 การตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากภายนอกภูมิภาค: จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ

ที่ผ่านมาอาเซียนได้ดำเนินการส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างแข็งขันด้วยวิธีการที่หลากหลาย ทว่าอาเซียนจะไม่สามารถกลายเป็นแกนกลางของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายนอกภูมิภาคได้อย่างแท้จริง หากปราศจากการยอมรับและการสนับสนุนจากประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกภายใต้สถาปัตยกรรมในภูมิภาค (regional architecture) ที่อาเซียนจัดตั้งขึ้น อาทิ การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF)

สถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นเหล่านี้ไม่ใช่เพียงโครงสร้างความร่วมมือที่ทุกฝ่ายใช้เป็นเวทีในการหารือหรือใช้ประชุมในวาระสำคัญต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกัน สถาปัตยกรรมในภูมิภาคยังเปิดโอกาสให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางของเครือข่ายความร่วมมือนั้น ๆ โดยการเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้มหาอำนาจต่าง ๆ เข้ามาร่วมไกล่เกลี่ยเจรจาในเวทีที่อาเซียนสร้างขึ้น<sup>106</sup> ดังเห็นได้ว่าการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 35 เมื่อระหว่างวันที่ 2-3

<sup>105</sup> Yap Kioe Sheng and Moe Thuzar, *Urbanization in Southeast Asia Issues&Impact* (Singapore: ISEAS Publishing, 2012), 81-82.

<sup>106</sup> Zhao Hong, "Can China's OBOR Initiative Synergize with AEC Blueprint 2025?," *ISEAS-Yusof Ishak Institute* 2016, no. 62 (November 2016): 5. หรือโปรดดูเพิ่มใน Sarah Teo and Bhubhindar Singh, "Impact of the Sino-Japanese Competitive Relationship on ASEAN as a Region and Institution," (RSIS, 2014), 4-6.

พฤศจิกายน ค.ศ. 2019 (ครั้งล่าสุด) ไทยในฐานะประเทศเจ้าภาพยังคงเน้นย้ำว่าอาเซียนจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นแกนกลางไว้เพื่อเพิ่มบทบาทของอาเซียนในเวทีโลกและเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาสำคัญต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>107</sup>

สถาปัตยกรรมในภูมิภาคจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้นำอาเซียนใช้สนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมาโดยตลอด ขณะเดียวกันสถาปัตยกรรมในภูมิภาคจะดำรงอยู่ต่อไปได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความเป็นแกนกลางของอาเซียนเช่นเดียวกัน กล่าวคือภายใต้สถาปัตยกรรมในภูมิภาคนั้นแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีหน้าที่เป็นบรรทัดฐาน (norms) และคุณค่า (values) รูปแบบหนึ่งที่ประเทศสมาชิกทั้งในและนอกภูมิภาคให้การยอมรับร่วมกัน ซึ่งการยอมรับถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนก็คือการยอมรับถึงบทบาทของอาเซียนในฐานะของการเป็นผู้ผลักดันวาระสำคัญและเป็นแรงขับเคลื่อนหลักของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคแห่งนี้<sup>108</sup> ดังนั้นอาเซียนจึงเป็นเสมือนผู้สร้างบรรทัดฐานที่ทำให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนกลายเป็นแนวทางพฤติกรรมที่เหมาะสมและหลักการสำคัญในการดำเนินงานระหว่างกันระหว่างอาเซียนกับประเทศสมาชิกภายนอกนั่นเอง

ดังนั้น การแสดงออกถึงการยอมรับและให้การสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของจากประเทศภายนอกภูมิภาค จึงสามารถพิจารณาได้จากการให้ความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ต่อสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่อาเซียนจัดตั้งขึ้น ซึ่งสถาปัตยกรรมในภูมิภาคของอาเซียนนั้นสามารถยกตัวอย่างการลำดับขนาดความร่วมมือของกลุ่มประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมจากเล็กไปใหญ่ได้ดังนี้ อาเซียน+1, อาเซียน+3, อาเซียน+6, การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS), การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) และการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) อย่างไรก็ตามสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่โดดเด่นและเผยให้เห็นถึงการมีบทบาทนำของอาเซียนอย่างเด่นชัด คือเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงการตอบสนองต่อแนวคิดความเป็น

<sup>107</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยในฐานะประธานอาเซียน-แนวคิดหลัก," <https://www.asean2019.go.th/th/abouts/key-concepts/> [1 กรกฎาคม 2563].

<sup>108</sup> Singapore Institute of International Affairs, January 2015. "ASEAN Centrality in the Regional Architecture." <http://www.siaonline.org/wp-content/uploads/2016/10/2015-05-Policy-Brief-ASEAN-Centrality-in-the-Regional-Architecture.pdf> [1 July 2020].

แกนกลางของอาเซียนจากประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะเหล่าประเทศมหาอำนาจอย่างจีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ผ่านการดำเนินกิจกรรมทางด้านความมั่นคงร่วมกันได้เป็นอย่างดี

เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1994 เพื่อใช้เป็นเวทีหารือระดับรัฐมนตรีระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ ในประเด็นความมั่นคง ปัจจุบันมีผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิก 26 ประเทศกับ 1 กลุ่มประเทศ ประกอบด้วย ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน 9 ประเทศ (Dialogue Partner) กับอีก 1 กลุ่มประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี รัสเซีย อินเดีย สหภาพยุโรป ผู้สังเกตการณ์พิเศษของอาเซียน (Special Observer) 1 ประเทศ ได้แก่ ปาปัวนิวกินี และประเทศอื่นในภูมิภาค 6 ประเทศ ได้แก่ มองโกเลีย เกาหลีใต้ ปากีสถาน ติมอร์-เลสเต บังกลาเทศ และศรีลังกา<sup>109</sup> เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) จึงถือเป็นเวทีความมั่นคงแห่งเดียวในโลกที่รวบรวมเหล่ามหาอำนาจ (Great Powers) จากภูมิภาคต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมดำเนินงานภายใต้สถาบันความร่วมมือที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นได้

เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ที่จัดตั้งขึ้น มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ 1. มาตรการสร้างความมั่นใจ (Confidence Building Measures: CBMs), 2. การทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) และ 3. การแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution) ปัจจุบันอยู่ในระยะของมาตรการสร้างความมั่นใจ (CBMs) โดยมีการดำเนินความร่วมมือใน 4 สาขา คือ 1. ด้านการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief), 2. การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (Counter-Terrorism and Transnational Crime), 3. ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) และ 4. การลดไม่แพร่ขยายอาวุธ (Non-Proliferation and Disarmament)<sup>110</sup> ARF จึงเป็นสถาปัตยกรรมในภูมิภาคด้านความมั่นคง (regional security architecture) ที่เปิดโอกาสให้

<sup>109</sup> กรมอาเซียน, กระทรวงการต่างประเทศ, “การประชุมอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงของเอเชียและแปซิฟิก.”

<https://www.asean2019.go.th/th/abouts/asean-conference/> [1 July 2020].

<sup>110</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, 3 สิงหาคม 2562, “การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก,” <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/107259-การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและค.html>.

อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทแกนกลางหรือเป็นผู้ขับเคลื่อน สำคัญของกระบวนการต่าง ๆ ในการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพแก่ภูมิภาคได้อย่างโดดเด่น

ทั้งนี้ วิธีการหนึ่งที่จะพิสูจน์ว่าบรรดาผู้นำจีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) หรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากการที่จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ มีความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบร่วมกับอาเซียนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนสันติภาพและความมั่นคงแห่งภูมิภาคตามกระบวนการความร่วมมือภายใต้สถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่อาเซียนจัดตั้งขึ้น ดังต่อไปนี้

(1) **จีน** เป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทและอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาอย่างยาวนาน ในแถลงการณ์ร่วมของการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน ครั้งที่ 14 (Joint Statement of the ASEAN-China Summit) เมื่อปี ค.ศ. 2011 ซึ่งเป็นช่วงครบรอบ 20 ปีที่จีนดำรงสถานะเป็นคู่เจรจาของอาเซียน จีนได้ประกาศว่าจะให้การสนับสนุนต่อบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกและในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคต่าง ๆ ของอาเซียน ทั้งอาเซียน+3, การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS), การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมบวกลประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) และอื่นๆ บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกันในระยะยาว<sup>111</sup>

ในกรณีของเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) จีนได้ให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงในระดับพหุภาคีกับอาเซียนแห่งนี้มาโดยตลอด อาทิ ในปี ค.ศ. 2014 จีนได้สนับสนุนการจัดสัมมนาบรรเทาภัยพิบัติซึ่งเป็นสาขาความร่วมมือหนึ่งใน ARF ร่วมกับอาเซียน ณ เมือง เหิงตู มณฑล เสฉวน ประเทศจีน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการรับมือภัยพิบัติ พร้อมทั้งร่วมกันพิจารณากลไกภูมิภาคเกี่ยวกับการกู้ภัยและ

<sup>111</sup> ASEAN, "Joint Statement of the 14th ASEAN-China Summit to Commemorate the 20th Anniversary of Dialogue Relations," [https://asean.org/?static\\_post=joint-statement-of-the-14th-asean-china-summit-to-commemorate-the-20th-anniversary-of-dialogue-relations](https://asean.org/?static_post=joint-statement-of-the-14th-asean-china-summit-to-commemorate-the-20th-anniversary-of-dialogue-relations) [2 December 2018].

ฟื้นฟูหลังเกิดภัยธรรมชาติ ตลอดจนผลักดันการจัดการซ้อมรับมือภัยพิบัติร่วมกันในเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ<sup>112</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 2015 จีนได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การลดขั้นตอนการติดตามและจับกุมตัวอาชญากรผ่านระบบฐานข้อมูลเพื่อสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและอาชญากรรมอื่น ๆ ตามแผนการดำเนินงานของเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ (Counter-Terrorism and Transnational Crime)<sup>113</sup>

และในปี ค.ศ. 2018 กองทัพเรือจีนร่วมกับกองทัพเรือของบรรดาชาติสมาชิกอาเซียนได้เปิดปฏิบัติการซ้อมรบร่วมทางทะเลขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีการฝึกซ้อมปฏิบัติการทางทหารที่ฐานทัพเรือของจีนในเมืองจ๋านเจียง มณฑลกลวงตุ้ง มีการฝึกซ้อมการลาดตระเวน และมีการฝึกซ้อมการกู้ภัยทางทะเลในบริเวณทะเลจีนตะวันออกและน่านฟ้าเหนือทะเลจีนตะวันออก การซ้อมรบครั้งนี้เป็นไปเพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านการป้องกันการประทุษร้ายและความปลอดภัยมั่นคงทางทะเล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินมาตรการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ (Confidence-building Measures) ระหว่างอาเซียนกับจีนซึ่งเป็นสาขาความร่วมมือหนึ่งภายใต้เวที ARF เช่นเดียวกัน<sup>114</sup> ดังนั้น จากตัวอย่างการสนับสนุนความร่วมมือของจีนที่มีต่ออาเซียนภายใต้สถาปัตยกรรมความมั่นคงในภูมิภาคแห่งนี้ แสดงให้เห็นว่าจีนให้การยอมรับและสนับสนุนบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแกนกลางของกรอบความร่วมมือนี้เป็นอย่างยิ่ง

(2) **ญี่ปุ่น** เป็นอีกหนึ่งประเทศที่ให้การตอบรับและสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนในเวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-

<sup>112</sup> ASEAN watch, 3 มีนาคม 2557, "สัมมนาบรรเทาภัยพิบัติในกรอบ ARF ณ ประเทศจีน," [www.aseanwatch.org/2014/03/03/สัมมนาบรรเทาภัยพิบัติ/](http://www.aseanwatch.org/2014/03/03/สัมมนาบรรเทาภัยพิบัติ/) [1 กรกฎาคม 2563].

<sup>113</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, 1 มิถุนายน 2558, "ผลการประชุมที่เกี่ยวข้อง : การประชุม ARF Inter-Sessional Meeting on Counter Terrorism and Transnational Crime ครั้งที่ 13 ที่เมืองหนานหนิง," [www.mfa.go.th/asean/th/news/2352/57011-การประชุม-ARF-Inter-Sessional-Meeting-on-Counter-T.html](http://www.mfa.go.th/asean/th/news/2352/57011-การประชุม-ARF-Inter-Sessional-Meeting-on-Counter-T.html) [1 กรกฎาคม 2563].

<sup>114</sup> Voice Online, 28 ตุลาคม 2561, "โลกไม่ได้แบน: การซ้อมรบร่วมทางทะเล: ชื่นเชิงกล่อมมังกรจีนของอาเซียน," <https://voicetv.co.th/read/By8Mez73X> [6 กรกฎาคม 2563].

แปซิฟิก (ARF) อย่างแข็งขัน เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งข้อพิพาททะเลจีนใต้และการผงาดขึ้นมาของจีนในปัจจุบันได้สร้างความกังวลใจให้กับญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายชินโซะ อาเบะจึงได้ดำเนินบทบาทเชิงรุกกับอาเซียนมากขึ้น ดังเห็นได้ว่าในในช่วงวันที่ 12-17 มกราคม ค.ศ. 2017 นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เดินทางมาเยือนประเทศในอาเซียนเกือบครบทั้ง 10 ชาติ โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การสร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ทางทะเลระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น<sup>115</sup>

ทั้งนี้ ภายใต้แผนปฏิบัติการอาเซียน-ญี่ปุ่นระหว่างปี ค.ศ. 2011-2015 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักของญี่ปุ่นว่าบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนในภูมิภาคจะช่วยให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างทั้งสองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ภายใต้แผนปฏิบัติการนี้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงถูกบรรจุอยู่ในส่วนของการแก้ไขปัญหาข้อท้าทายทางความมั่นคงในระดับภูมิภาคและในระดับโลกร่วมกัน (addressing common regional and global challenges) ซึ่งระบุว่าญี่ปุ่นจะให้การสนับสนุนความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่มีอยู่ ได้แก่ กรอบความร่วมมืออาเซียน+3, การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF) เพื่อให้เกิดร่วมมือระหว่างกันในทุกพื้นที่ที่ครอบคลุมงานระบุไว้อย่างสุดความสามารถ<sup>116</sup>

ภายใต้เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในสาขาการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ การบรรเทาภัยพิบัติ และความมั่นคงทางทะเล ดังเห็นได้ว่าที่ผ่านมามีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างอาเซียนและญี่ปุ่นในหัวข้อ “ASEAN-Japan Ministerial Policy Meeting on Cyber-Security” ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ณ กรุงโตเกียว เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านอาชญากรรมไซเบอร์ระหว่างกันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>117</sup> ซึ่งในปัจจุบันความร่วมมือสาขาการ

<sup>115</sup> Malcolm Cook, Leo Suryadinata, and Le Hong Hiep, "Japan Seeks Stronger Strategic Ties in Southeast Asia," *ISEAS-Yusof Ishak Institute* 5, no. 2017 (25 January 2017): 1-2.

<sup>116</sup> ASEAN, "Plan of Action to Implement the Declaration for Widening and Expanding ASEAN-Japan Strategic Partnership (2011-2015)," <https://www.kemlu.go.id/Documents/ASEAN-Jepang/ASEAN-Japan%20Plan%20of%20Action%202011-2015.pdf> [3 December 2018].

<sup>117</sup> ASEAN Secretariat, 13 September 2013, "Joint Ministerial Statement of the ASEAN-Japan Ministerial Policy Meeting on Cybersecurity Cooperation," [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/Statement/final\\_joint\\_statement%20asean-japan%20ministerial%20policy%20meeting.pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/Statement/final_joint_statement%20asean-japan%20ministerial%20policy%20meeting.pdf) [6 July 2020].

ต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติระหว่างอาเซียนและญี่ปุ่นพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนมีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่นเพื่อพัฒนาบุคลากรความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (ASEAN-Japan Cyber security Capacity Building Centre) ขึ้นในปี ค.ศ. 2019 เพื่อร่วมกันเตรียมรับมือภัยคุกคามไซเบอร์ในระดับภูมิภาคร่วมกันตามแผนงานของ ARF<sup>118</sup>

ในด้านการบรรเทาภัยพิบัติ ญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของอาเซียน ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) โดยในปี ค.ศ. 2014 ญี่ปุ่นประกาศให้การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายการให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์เพื่อภัยพิบัติ (disaster medicine) และได้เริ่มดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Reduction Centre) ณ เมืองโกเบ มีการจัดฝึกอบรมหลักสูตรนานาชาติที่ญี่ปุ่นที่มุ่งพัฒนาการแพทย์ฉุกเฉินและการแพทย์เพื่อภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>119</sup>

ดังนั้น จากตัวอย่างการสนับสนุนความร่วมมือของญี่ปุ่นที่มีต่ออาเซียนภายใต้กรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ในสาขาความร่วมมือต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นมุ่งมั่นให้การสนับสนุนการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ ดังเห็นได้ว่าการประชุมอาเซียน-ญี่ปุ่น ครั้งที่ 33 (ASEAN-Japan Forum) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น นอกจากจะมีการหารือกันอย่างเปิดเผยถึงปัญหาในระดับภูมิภาคและปัญหาระหว่างประเทศ รวมถึงการเจรจาสุดระหว่างสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือ ซึ่งถูกมองว่าเป็นก้าวสำคัญสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์และการสร้างสันติภาพอย่างถาวรในคาบสมุทรเกาหลีแล้ว ญี่ปุ่นยังได้เน้นย้ำถึงจุดยืนที่มุ่งให้การสนับสนุนบทบาทความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาคอย่างเช่นเคย<sup>120</sup>

<sup>118</sup> กระทรวงการต่างประเทศ กรมอาเซียน, "ศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่น เพื่อพัฒนาบุคลากรความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์," <https://www.asean2019.go.th/th/infographic/the-asean-japan-cybersecurity-capacity-building-centre-ajcc-bc/> [6 July 2020].

<sup>119</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ความสัมพันธ์อาเซียน-ญี่ปุ่น," <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20150119-165853-597758.pdf> [7 July 2020].

<sup>120</sup> Vietnam News Agency, 13 June 2018, "Japan Reaffirms Support for Asean's Centrality in Region," <https://en.vietnamplus.vn/japan-reaffirms-support-for-aseans-centrality-in-region/132826.vnp> [8 December 2018].

ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับและสนับสนุนถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก

(3) **สหรัฐอเมริกา** มองว่าการเข้าร่วมเวทีการประชุมแบบพหุภาคี (multilateral forum) อย่างการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ที่มีอาเซียนดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์จะช่วยให้สหรัฐฯ สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคได้สะดวกและใกล้ชิดยิ่งขึ้น เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไทย และฟิลิปปินส์ เป็นต้น อีกทั้งด้วยรูปแบบเวทีการประชุมของอาเซียนยังช่วยลดบรรยากาศที่ตึงเครียดระหว่างมหาอำนาจลงได้ในประเด็นข้อพิพาทต่าง ๆ ทำให้กลไกความร่วมมือที่นำโดยอาเซียนจึงเป็นช่องทางสำคัญที่สหรัฐฯ มองว่าสามารถใช้เป็นพื้นที่ในการปฏิสัมพันธ์และเจรจาถึงปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคกับประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศจีน<sup>121</sup> สหรัฐฯ จึงเป็นมหาอำนาจอีกหนึ่งประเทศที่ให้การตอบรับและสนับสนุนแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านกรอบความร่วมมือแห่งนี้อย่างแข็งขัน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาสหรัฐฯ ได้ลดบทบาทตนเองจากภูมิภาคแห่งนี้นับจากที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง จนกระทั่งประธานาธิบดีบารัก โอบามา ได้ประกาศ ยุทธศาสตร์ปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) ในปี ค.ศ. 2011 เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในกลุ่มอาเซียนและเพื่อคานอิทธิพลของมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างจีน การหวนคืนสู่เอเชียของสหรัฐฯ ในครั้งนี้จึงส่งผลสำคัญต่อการรับรู้และตอบสนองต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมากขึ้นตามลำดับ ดังเห็นได้ว่า เมื่อวันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 2012 นางฮิลลารี คลินตันได้เดินทางไปเยือนสำนักเลขาธิการอาเซียนในอินโดนีเซีย โดยย้ำว่าสหรัฐฯ ยังยืนยันในพันธสัญญาที่เคยให้ไว้กับอาเซียนนั่นคือสนับสนุนอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่เติบโตและมีส่วนร่วมในการสรรค์สร้างภูมิภาคและโลกให้มีสันติภาพและมั่นคง นอกจากนี้ฮิลลารียังกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ จะเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมุมมองของสหรัฐฯ อาเซียนคือแกนกลางที่จะขับเคลื่อนให้ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีเสถียรภาพและมี

<sup>121</sup> Sarah Teo, 11 September 2012, "ASEAN Centrality: Why It Is Important for US and China," RSIS Commentaries, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO12169.pdf> [9 December 2018].



ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ<sup>122</sup> สหรัฐฯ จึงเชื่อในความเป็นแกนกลางของอาเซียนและหวังว่าสหรัฐฯ และอาเซียนจะทำงานกันอย่างใกล้ชิดในนามของความสัมพันธ์สหรัฐ-อาเซียน<sup>123</sup>

ภายใต้เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาค เอเชีย-แปซิฟิก (ARF) สหรัฐฯ ได้ให้การสนับสนุนอาเซียนผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมในสาขาความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล เพราะสหรัฐฯ มองว่าอาเซียนที่สามารถดำรงบทบาทเป็นแกนกลางในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกจะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาโครงสร้างระดับภูมิภาคซึ่งส่งเสริมการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถระงับข้อพิพาทโดยสันติด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>124</sup> ตัวอย่างเช่น สหรัฐฯ เป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรมฝึกฝนหน่วยยามฝั่ง (Coast Guards) และฝึกองบรมภาคส่วนที่เกี่ยวข้องผ่านกรอบความร่วมมือ Southeast Asia Maritime Lane Enforcement Initiative เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติการร่วมและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังจัดตั้งโครงการศึกษาและฝึกองบรมทางการทหารระหว่างประเทศ (International Military Education and Training) และข้อริเริ่มด้านความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security Initiative) ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ความชำนาญของกองกำลังทางทหารของประเทศสมาชิกอาเซียนในแต่ละประเทศ ตลอดจนส่งเสริมสร้างความมั่นคงทางทะเลและพัฒนาความสามารถในการตระหนักรู้สถานการณ์ทางทะเลในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน<sup>125</sup>

ซึ่งในปัจจุบันความร่วมมือสาขาความมั่นคงทางทะเลระหว่างอาเซียนและสหรัฐฯ ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนมีการจัดกิจกรรมฝึกผสมทางทะเลระหว่างอาเซียน-สหรัฐฯ (ASEAN-U.S. Maritime Exercise) เป็นครั้งแรกขึ้นในปี ค.ศ. 2019 การฝึกครั้งนี้เป็นการซ้อมรบทางทะเลร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับสหรัฐฯ ในบริเวณอ่าวไทย มีเป้าหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมทางทะเล และแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงเสริมสร้างความตระหนักรู้และ

<sup>122</sup> ASEAN Watch, 5 กันยายน 2552, "อิลลารีเยือนสำนักเลขาธิการ อาเซียน," <http://aseanwatch.org/2012/09/20/อิลลารีเยือนสำนักเลขาธิการ/> [8 ธันวาคม 2561].

<sup>123</sup> ASEAN, "U.S. Secretary of State Hillary Clinton Meets with ASEAN Leadership," <https://asean.usmission.gov/u-s-secretary-of-state-hillary-clinton-meets-with-asean-leadership/> [9 December 2018].

<sup>124</sup> สถานทูตสหรัฐฯและสถานกงสุลในประเทศไทย, "สหรัฐฯอเมริกากับอาเซียน – ความเป็นหุ้นส่วนอันยืนยาว," <https://th.usembassy.gov/th/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership-th/> [7 กรกฎาคม 2563].

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน

ความร่วมมือภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศภาคี<sup>126</sup> ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของอาเซียนภายใต้การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) ได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 7 ในช่วงของการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 35 ที่ผ่านมา พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวเปิดการประชุมว่า ในฐานะประธานอาเซียนปีนี้ ประเทศไทยขอขอบคุณสหรัฐฯ ที่ได้สนับสนุนยุทธศาสตร์และกลไกอาเซียนมาอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus หรือ ADMM-Plus) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาค ที่วางอยู่บนหลักการของผลประโยชน์ร่วมกัน และกฎระเบียบของภูมิภาค<sup>127</sup> จึงเห็นได้ว่าสหรัฐฯ ก็เป็นอีกหนึ่งประเทศมหาอำนาจที่ให้การสนับสนุนต่อบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเป็นอย่างดี

จึงเห็นได้ว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคอย่างจีน ญี่ปุ่นและสหรัฐฯ อย่างแข็งขันเช่นกัน โดยมีการวิเคราะห์ว่าสาเหตุสำคัญที่ชาติมหาอำนาจเหล่านี้ให้การยอมรับและตอบสนองแนวคิดความเป็นแกนกลางอาเซียนก็เพราะความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อจีน ญี่ปุ่นและสหรัฐฯ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของจีน แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะช่วยเปลี่ยนแปลงภาพลักษณ์ที่เป็นภัยคุกคามของจีนต่อภูมิภาคไปสู่การเป็นผู้เล่นมีบทบาทที่สร้างสรรค์ และเป็นผู้ดำเนินการทูตที่สอดคล้องกับวิถีอาเซียน (ASEAN way) บนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ว่าในกรณีใดใด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาอย่างสันติ” (Peaceful Development) ของจีน<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Voicetv Online, 2 กันยายน 2562, "อาเซียนเปิดฉากซ้อมรบทางทะเลกับสหรัฐฯ ครั้งแรก," <https://voicetv.co.th/read/DeooSCoxu> [8 กรกฎาคม 2563].

<sup>127</sup> ไทยพับลิก้า, 5 พฤศจิกายน 2562, "“ทรัมป์” เชิญผู้นำอาเซียนเยือนสหรัฐฯ ไตรมาส 1 ปีหน้า ยึดมั่นความมั่นคงเสถียรภาพ," <https://thaipublica.org/2019/11/asean-us-summit-trump-letter-stability-security/> [8 กรกฎาคม 2563].

<sup>128</sup> Sarah Teo, 11 September 2012, "ASEAN Centrality: Why It Is Important for US and China".

ขณะที่ ในกรณีของญี่ปุ่น แนวคิดความเป็นแกนกลางอาเซียนเป็นกุญแจสำคัญต่อการกำหนดนโยบายระดับภูมิภาคของญี่ปุ่นเพราะมีความเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ทางความมั่นคง กล่าวคือ ในปัจจุบันจีนได้ขยายอิทธิพลและอำนาจทางการทหารไปทั่วทั้งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ขณะที่สหรัฐฯ กลับแสดงถึงข้อจำกัดในการตอบสนองต่อการท้าทายจากสามมหาอำนาจนิวเคลียร์คือ จีน รัสเซีย และเกาหลีเหนือ ด้วยสถานการณ์เช่นนี้จึงเป็นเรื่องยากสำหรับญี่ปุ่นในแสวงหาความมั่นคงในภูมิภาคพร้อม ๆ กับต้องรักษาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นให้มีความเติบโตอย่างต่อเนื่อง ญี่ปุ่นจึงเดินหน้าสร้างความร่วมมือพร้อมทั้งสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของระเบียบระหว่างประเทศ หลักเสรีนิยมประชาธิปไตยและการค้าเสรีซึ่งจะช่วยลดความวิตกกังวลที่มีของญี่ปุ่นลงได้<sup>129</sup>

## 2.4 ข้อถกเถียงของนักวิชาการต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน

### 2.4.1 ข้อถกเถียงเชิงความหมาย

แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนในบริบททั่วไปมักอ้างถึงลักษณะของการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีจุดยืนร่วมกัน เป็นเวทีภูมิภาคที่มีบทบาทหลัก (predominant regional platform) และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาหรือข้อท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนี้มุ่งเน้นไปที่การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาคในรูปแบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ โดยที่อาเซียนจะต้องดำรงบทบาทเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ และขณะเดียวกันประเทศภายนอกภูมิภาคที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนไม่ควรสนับสนุนหรือสร้างเวทีทางเลือกอื่น ๆ (alternative platform) ที่ขัดกับการดำเนินงานของเวทีระดับภูมิภาคอื่น ๆ ที่อาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อน เพราะจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางของอาเซียนได้<sup>130</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้คำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) จะถูกบรรจุลงในกฎบัตรอาเซียนอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 แต่กฎบัตรอาเซียนเองก็มิได้ระบุถึงความหมายที่แน่ชัดของคำว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนแต่อย่างใด เป็นเพียงแต่การระบุโดย

<sup>129</sup> Myanmar Times, 3 July 2017, "Experts Say ASEAN Centrality Is Key to Japan's Regional Policy," <https://www.mmmtimes.com/asean-focus/26647-experts-say-asean-centrality-is-key-to-japan-s-regional-policy.html> [9 December 2018].

<sup>130</sup> Parks et al., *ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation: Advancing ASEAN Centrality and Catalyzing Action for Sustainable Development*, 3.

กว้างถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่าหมายถึงการที่อาเซียนควรจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ (primary driving force) ในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่เปิดกว้างและโปร่งใส และเน้นถึงการดำเนินความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งหลาย (external relations) ในทุกมิติ ทำให้ในปัจจุบันคำดังกล่าวยังคงปราศจากความหมายและคำนิยามที่แน่นอน จึงมีนักวิชาการจำนวนมากที่พยายามให้ความหมายและคำนิยามของคำว่า ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนดังต่อไปนี้

Lee Jones กล่าวว่า เนื่องจากคำว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นไม่มีนิยามอย่างเป็นทางการที่ชัดเจน (no official definition on 'centrality') เขาจึงได้ศึกษาและอธิบายลักษณะของความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ผ่านวิธีการนิยามคำศัพท์เฉพาะทาง (terminology) ของเขา ที่เรียกว่า "Driver's Seat" หรือ "ที่นั่งคนขับ" เพื่อนำมาใช้พิจารณาถึงการมีบทบาทนำ (leading role) ของอาเซียนในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ระดับภูมิภาค รวมถึงพิจารณาความสามารถของอาเซียนต่อการรักษาระดับ (moderate) ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจทั้งหลายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคให้มีความสมดุลได้<sup>131</sup>

Alice D. Ba มองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนมาจากการที่อาเซียนเป็นแกนกลางเชิงสถาบัน (institutional hub) ในเครือข่ายความร่วมมือที่เกิดขึ้นภายหลังช่วงสิ้นสุดสงครามเย็น เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF), ความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM), การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมบวกประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) เป็นต้น โดยที่โครงสร้างของกรอบการดำเนินงานเหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาคต้องยอมรับและยึดถือหลักการตามวิถีปฏิบัติ (practice) และบรรทัดฐาน (norm) ของอาเซียนมาเป็นแนวปฏิบัติ (code of conduct) ในกรอบการดำเนินงานร่วมกัน ตัวอย่างที่สำคัญคือ การยอมรับถึงหลักการของ TAC มาแนวทางปฏิบัติร่วมกันในกรอบดำเนินงานร่วมกัน อาทิ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน อันเป็นการสะท้อนถึงการมีบทบาทนำของอาเซียนในเครือข่ายความร่วมมือเหล่านี้<sup>132</sup>

Barry Desker มองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนหมายถึงการที่อาเซียนทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดทิศทางในด้านนโยบายและแนวปฏิบัติของประเทศสมาชิกในภูมิภาค โดยอาเซียนจะทำหน้าที่

<sup>131</sup> Jones, "Still in the 'Drivers' Seat', but for How Long? Asean's Capacity for Leadership in East-Asian International Relations," 99.

<sup>132</sup> Ba, "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality," 23.

เหมือนกับ “Building Block” คือเป็น Block หรือเป็น Hub ศูนย์กลาง จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ขับเคลื่อน (driver seat) และเป็นแกนกลางในการขยายความร่วมมือไปสู่ความร่วมมือที่ใหญ่กว่าของภูมิภาค ซึ่งจะต้องไม่ปล่อยให้ประเทศอื่นไม่ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจใดในภูมิภาค เช่น จีน ญี่ปุ่น อินเดีย หรือมหาอำนาจนอกภูมิภาคคือ สหรัฐฯ เป็นคนกำหนดวาระสำคัญ (agenda) หรือกำหนดนโยบาย<sup>133</sup>

Mely Caballero-Anthony ได้ศึกษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนโดยใช้วิธีศึกษาแบบการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม (social network analysis approach: SNA) มาเป็นกรอบแนวคิดในการปรับใช้ทำความเข้าใจต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน ทำให้ Anthony มองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนมาจากการที่อาเซียนมีบทบาทนำ (leading role) ในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาค แต่การมีบทบาทนำในที่นี้หมายถึงการที่อาเซียนเป็นจุดเชื่อมโยงหลัก (main node) ท่ามกลางสมาชิกที่หลากหลายในเครือข่ายความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ทับซ้อนกัน<sup>134</sup>

Peter A. Petri มองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้เมื่ออาเซียนรวมตัวกันผ่านการบูรณาการทางภูมิภาคขึ้น (regional integration) เพื่อให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก แม้ว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังมีความคลุมเครือในตัวเอง (ambiguous) แต่แนวคิดดังกล่าวก็ช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างหันมาร่วมมือกัน (coordination) มากขึ้นเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน (common interest) ของประเทศสมาชิก<sup>135</sup> แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจึงมีประโยชน์สำหรับความพยายามของอาเซียนในการส่งเสริมการรวมตัวทางภูมิภาค (regional cohesion), การบูรณาการทางเศรษฐกิจ (economic integration) และขยายอิทธิพลในระดับระหว่างประเทศ (international influence) จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจหากแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะถูกมองว่าเป็นเสมือนเครื่องมือ (tool) และมาตรวัด (benchmark) เพื่อใช้ส่งเสริมความคิดริเริ่มในการรวมตัวกันทางภูมิภาค

<sup>133</sup> Barry Desker, "ASEAN Integration Remains an Illusion," *RSIS Commentaries* 046 (5 March 2015).

อ้างถึงใน ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง, 89.

<sup>134</sup> Mely Caballero-Anthony, "Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture," *The Pacific Review* 27, 4 (2014): 571-72.

<sup>135</sup> Petri, Peter A., and Michael G. Plummer. *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship*. Hawaii: East-West Center, 2014, 1.

(regional integration initiatives) และใช้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ภายนอกภูมิภาคกับประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ<sup>136</sup>

สุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตเลขาธิการอาเซียนมองว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนหมายถึง การที่อาเซียนมีบทบาทตัวกลางในการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุน การบูรณาการแห่งภูมิภาค, ระบบประเทศคู่เจรจา และกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในเอเชีย-แปซิฟิก<sup>137</sup> ซึ่งการที่บทบาทความเป็นแกนกลางอาเซียนเกิดขึ้นได้นั้น ต้องมาจากการที่อาเซียนเป็นเวทีระดับ ภูมิภาคแห่งเดียวที่สามารถดำเนินงานและเป็นกลไกสำคัญสำหรับใช้สื่อสาร, ปกป้องหรือ และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างผู้เล่นต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง จึงทำให้มหาอำนาจทั้งในและนอกภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกก็เต็มใจที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกในเวทีการหารือต่าง ๆ ของอาเซียน<sup>138</sup>

จากที่ประมวลมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมี นักวิชาการจำนวนมากเข้ามาช่วยจำกัดคำนิยามของคำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ไว้อย่าง หลากหลาย แต่โดยรวมแล้ว ปราณี ทิพย์รัตน์ได้สรุปไว้อย่างครอบคลุมว่า เมื่อก้าวถึงแนวคิดความ เป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>139</sup>

- (1) เน้นถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค (external power)
- (2) เน้นการเป็นผู้กำหนดวาระและนโยบายและเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ (driver's seat) และ (3) จะต้องทำให้อาเซียนเชื่อมโยงและเป็นแกนหลักสำคัญกับความร่วมมืออื่น ๆ ใน ภูมิภาค

ทั้ง 3 ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นคำอธิบายที่ครอบคลุมลักษณะของแนวคิดความเป็น แกนกลางของอาเซียนได้เป็นอย่างดี

<sup>136</sup> Ibid, xi.

<sup>137</sup> ASEAN Secretariat, 10 September 2008, "Message from H.E. Dr. Surin Pitsuwan, Secretary-General of ASEAN for the Conference on "Emerging Asian Regionalism: Trends and Challenges",  
[https://asean.org/?static\\_post=message-from-he-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-for-the-conference-on-emerging-asian-regionalism-trends-and-challenges-jakarta-10-september-2008](https://asean.org/?static_post=message-from-he-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-for-the-conference-on-emerging-asian-regionalism-trends-and-challenges-jakarta-10-september-2008) [3 July 2020].

<sup>138</sup> Mari Elka Pangestu and Isa Rastam, *ASEAN Futureforward: Anticipating the Next 50 Years* (Kuala Lumpur, Malaysia: Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia, 2017), 19-20.

<sup>139</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง, 91.

#### 2.4.2 ข้อถกเถียงถึงความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน

ข้อถกเถียงสำคัญประการที่ 2 ต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนคือ ความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนเอง เนื่องจากความเป็นแกนกลางของอาเซียนต้องเผชิญกับข้อท้าทายต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อีกทั้งความเป็นแกนกลางของอาเซียนมิได้มาจากการมีฉันทามติ (consensus) ในการตัดสินใจของประเทศสมาชิกร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ทว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจร่วมกันของอาเซียนอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้น (regional strategic landscape) อันเป็นผลมาจากการแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่นในภูมิภาค ได้สร้างบรรยากาศของความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นทำให้กลายเป็นแรงกดดันที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและตัดสินใจของอาเซียนต่อประเด็นสำคัญร่วมกันได้<sup>140</sup> โดยเหตุการณ์สำคัญที่ก่อให้เกิดการตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนคือ การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers' Meeting: AMM) ครั้งที่ 45 ณ กรุงพนมเปญ ปี ค.ศ. 2012 ถือเป็นเหตุการณ์ที่สะท้อนถึงปัญหาความเปราะบางและความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเป็นทางการ

การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) ครั้งที่ 45 นับเป็นครั้งแรกใน 45 ปีของประวัติศาสตร์อาเซียน ที่อาเซียนไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมกันได้ (Joint Communiqué) เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทะเลจีนใต้ โดยที่ฟิลิปปินส์และเวียดนามต่างต้องการให้แถลงการณ์ร่วมของอาเซียนระบุว่าจีนต้องเคารพกฎหมายน่านน้ำระหว่างประเทศ แต่ประธานในที่ประชุมคือรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาไม่ยอมตามที่ฟิลิปปินส์กับเวียดนามร้องขอ<sup>141</sup> การปฏิเสธของรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาจึงถูกมองว่ากัมพูชากลายเป็นเครื่องมือของจีนในการแบ่งแยกอาเซียนเนื่องจากกัมพูชากำลังพึ่งพาอาศัยเงินกู้และการลงทุนแบบไร้เงื่อนไขจากประเทศจีนมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Singapore Institute of International Affairs, "ASEAN Centrality in the Regional Architecture" 4.

<sup>141</sup> BBC News, 3 July 2012, "ASEAN Nations Fail to Reach Agreement on South China Sea".

<sup>142</sup> Sebastian Strangio, 18 July 2012, "Cambodia as Divide and Rule Pawn".

ความล้มเหลวในการออกแถลงการณ์ร่วมของการประชุมครั้งนี้ จึงเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความไร้เอกภาพ และการปราศจากจุดยืนร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน จนทำให้เกิดเสียงพิพากษ์วิจารณ์ถึงความสามารถของอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องทางหน้าที่ของรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชา กล่าวคือกฎบัตรอาเซียนได้ระบุถึงบทบาทของประธานอาเซียนที่ต้องปฏิบัติในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานอาเซียนจะมีหน้าที่สำคัญที่ในการทำให้แน่ใจว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะถูกปกป้อง<sup>143</sup>

ดังนั้น เมื่ออาเซียนปราศจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันประกอบกับรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาไม่สามารถทำหน้าที่ในการปกป้องความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ จึงนำไปสู่การตั้งคำถามต่ออาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศว่า หากอาเซียนปราศจากความมีเอกภาพจากภายในเช่นนี้แล้ว อาเซียนจะสามารถธำรงและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่ต่อไปได้หรือไม่? ได้กลายเป็นข้อถกเถียงสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนในปัจจุบัน

## 2.5 สรุป

แนวคิดเรื่องความเป็นแกนกลาง (centrality) มิได้มีอยู่แค่ในบริบทของอาเซียนตามที่เราค้นเคยเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีแนวคิดเรื่องความเป็นแกนกลางที่ใช้ศึกษาในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย (centrality in the field of international relations) ซึ่งเป็นการศึกษาถึงการปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐและมีไชรัฐ โดยที่ตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็ได้สร้างความเชื่อมโยงในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นจนมีลักษณะเป็นเครือข่าย เช่น เครือข่ายทางพันธมิตร, เครือข่ายทางการค้า และเครือข่ายของความขัดแย้ง เป็นต้น แล้วจึงมุ่งค้นหาว่าตัวแสดงใดในเครือข่ายเป็นตัวแสดงสำคัญที่สุดในเครือข่ายของความสัมพันธ์นี้

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องความเป็นแกนกลางในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถือว่ามีฐานคิดคล้ายคลึงกับการศึกษาเรื่องความเป็นแกนกลางในบริบทของอาเซียน เนื่องจากแนวคิด

<sup>143</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Charter*, Article 32 (b).



ความเป็นแกนกลางของอาเซียนต่างก็อ้างถึงลักษณะของการมีบทบาทนำ (leading role) หรือเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก (driving force) ในเครือข่ายของความความสัมพันธ์เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ การมุ่งให้ความสำคัญถึงการสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นศูนย์กลางในช่วงเวลาปัจจุบัน กลับทำให้หลายฝ่ายเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในภูมิภาค แต่หากพิจารณาถึงพัฒนาการที่ผ่านมาของอาเซียน พบว่าอาเซียนได้มีบทบาทเป็นแกนกลางมาโดยตลอด เพราะอาเซียนคือผู้ขับเคลื่อนหลักในการริเริ่มกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ของภูมิภาคตลอดเวลาที่ผ่านมา ดังเห็นได้จากการสร้างระบบประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ขึ้นตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 อย่างอาเซียน+1, อาเซียน+3 หรืออาเซียน+6 อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีอาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN-centric hub) ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกที่มีมาอย่างยาวนาน

แม้ว่า แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีขึ้นในภูมิภาคมาอย่างยาวนาน แต่ทว่าแนวคิดดังกล่าวยังไม่เคยถูกบรรจุลงในเอกสารทางการอย่างเป็นทางการเป็นระบบ จนกระทั่งอาเซียนได้มุ่งสู่การรวมตัวเป็นประชาคมและเริ่มต้นจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นในปีค.ศ. 2007 อันมีผลบังคับในปีค.ศ. 2008 กฎบัตรอาเซียนที่เกิดขึ้นนอกจากจะเป็นเอกสารที่นำอาเซียนไปสู่สังคมบนฐานของกฎระเบียบแล้ว ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ที่ทำให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นแบบแผนทางการมากขึ้น อันส่งผลต่อการกำหนดบทบาทและวาระของอาเซียนที่เน้นถึงการมีบทบาทนำในช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ดังเห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้อาเซียนได้เริ่มตั้งเป้าหมายให้ตัวเองดำรงบทบาทเป็นศูนย์กลางในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคอย่างชัดเจนมากขึ้น

ทั้งนี้ภายหลังจากที่แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ปรากฏตัวขึ้นในภูมิภาคอย่างเป็นทางการก็ก่อให้เกิดข้อถกเถียงสำคัญตามมา 2 ประการ คือ

(1) **ข้อถกเถียงเชิงความหมาย** กล่าวคือ แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะบรรจุแนวคิดความเป็นแกนกลางไว้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 แต่กฎบัตรอาเซียนเองก็มิได้ระบุถึงความหมายที่แน่ชัดแต่อย่างใด เป็นเพียงแต่การระบุโดยกว้างว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน หมายถึง การเป็นแรงขับเคลื่อนหลัก (primary driving force) ในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่เปิดกว้างและโปร่งใส โดยเน้นถึงการดำเนินความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ข้อถกเถียงนี้ทำให้ในปัจจุบัน แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังคงปราศจากความหมายและคำนิยามที่ชัดเจน จนทำให้มีนักวิชาการจำนวนมากเข้ามาช่วยจำกัดคำนิยามของคำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” ไว้อย่างหลากหลาย แต่โดยรวมแล้ว ปราณี ทิพย์รัตน์ ได้สรุปไว้ อย่างครอบคลุมว่าแนวคิดความเป็นศูนย์แกนกลางของอาเซียนจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) เน้นถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค (external power) (2) เน้นการเป็นผู้กำหนดวาระและนโยบายและเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ (driver's seat) และ (3) จะต้องทำให้อาเซียนเชื่อมโยงและเป็นแกนหลักสำคัญกับความร่วมมืออื่น ๆ ในภูมิภาค<sup>144</sup>

และ (2) ข้อถกเถียงต่อการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน หรือ ข้อถกเถียงถึงความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์แกนกลางของอาเซียน กล่าวคือ ความเป็นแกนกลางของอาเซียนต้องเผชิญกับข้อท้าทายต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อีกทั้งความเป็นแกนกลางของอาเซียนมิได้มาจากกรณีฉันทามติ (consensus) ในการตัดสินใจของประเทศสมาชิกร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจร่วมกันของอาเซียนอีกด้วย อาทิ การแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่นในภูมิภาค ก็ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการตัดสินใจต่อประเด็นสำคัญร่วมกันของอาเซียนได้

ดังจะเห็นได้ว่า ครั้งหนึ่งอาเซียนเคยล้มเหลวในการออกแถลงการณ์ร่วมกัน (Joint Communique) จากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 45 ในปี ค.ศ. 2012 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ โดยที่ฟิลิปปินส์และเวียดนามต่างต้องการให้แถลงการณ์ร่วมของอาเซียนระบุว่าจีนต้องเคารพกฎหมายน่านน้ำระหว่างประเทศ แต่ประธานในที่ประชุมคือรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาไม่ยอมตามที่ฟิลิปปินส์กับเวียดนามร้องขอ ความล้มเหลวในการออกแถลงการณ์ร่วมของการประชุมครั้งนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความไร้เอกภาพ และการปราศจากจุดยืนร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน จนทำให้เกิดเสียงพิพากษ์วิจารณ์ถึงความสามารถของอาเซียนในการรักษาความเป็นศูนย์แกนกลางของอาเซียนในท้ายที่สุด

ที่ผ่านมาอาเซียนได้แสวงหาหาวิธีการส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนมาโดยตลอด อีกทั้งการจัดทำกฎบัตรอาเซียนขึ้นถือเป็นการเน้นย้ำว่า ในเวลาต่อจากนี้อาเซียนจะต้องมีบทบาทเป็นแกนกลางในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคพร้อมไปกับการสร้างประชาคมอาเซียนให้

<sup>144</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง, 91.

เกิดขึ้น ดังนั้น อาเซียนจึงมีการปรับเปลี่ยนและสร้างสถาบันระหว่างประเทศใหม่ ๆ ขึ้นในภูมิภาค (international regime-building) เพื่อให้บรรลุถึงการเป็นประชาคมที่มุ่งพัฒนาอย่างรอบด้าน ผ่านการจัดทำชุดของกฎเกณฑ์ที่อยู่ในรูปแบบแผนงานต่าง ๆ ออกมาจำนวนมาก เพื่อช่วยกำกับบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยวิธีการหนึ่งที่อาเซียนนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนควบคู่ไปกับการสร้างประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้นคือ การหันมาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาค จนนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC) ขึ้นดังจะกล่าวในบทต่อไป



### บทที่ 3

## การสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนและเป้าหมายของการเป็นแกนกลาง ผ่านมุมมองของสถาบันระหว่างประเทศ

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) และความพยายามของอาเซียนที่มุ่งพัฒนาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ผ่านมิติของการสร้างเชื่อมโยงเป็นสำคัญ โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มาเป็นกรอบในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าความร่วมมือในการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนถือเป็นระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) อย่างหนึ่ง ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีร่วมกัน โดยหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนคือการมุ่งรักษาและส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่

การศึกษาถึง “การสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” ภายใต้ “แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน” จึงเป็นไปเพื่อ (1) ใช้พิจารณาถึงลักษณะและรูปแบบของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นจากการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนฉบับแรก (MPAC 2010-2015) และ (2) เพื่อมุ่งวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงสถาบันต่อการกำหนดบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกในการดำเนินงานสร้างเชื่อมโยงภายใต้แผนแม่บทฯ โดยมีโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เป็นหน่วยการวิเคราะห์หลัก

ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันและการประยุกต์ใช้กับกรณีการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน (2) การจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้น ส่งผลให้ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกลายเป็นสถาบันที่มีชุดกฎเกณฑ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมากขึ้น (3) การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของประเทศสมาชิกภายหลังจากการจัดตั้งสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนขึ้น และ (4) ผลเชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน และแนวโน้มในการบรรลุไปสู่ความเป็นแกนกลางของอาเซียน

จากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน

### 3.1 การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) และการประยุกต์ใช้กับอาเซียน

#### 3.1.1 คำจำกัดความของคำว่า “สถาบันระหว่างประเทศ”

แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) เป็นแนวคิดที่มองว่าภายใต้ระบบระหว่างประเทศนั้นถือเป็นสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) อันหมายถึง สภาวะที่ปราศจากอำนาจจากศูนย์กลาง (lack of central authority) มากำกับดูแลพฤติกรรมของรัฐให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย กระนั้น ความร่วมมือ (cooperation) ระหว่างรัฐก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้โดยอาศัยสิ่งที่เรียกว่า “ระบอบระหว่างประเทศ” (international regime) หรือ “สถาบันระหว่างประเทศ” (international institution) มาเป็นตัวช่วยกำกับดูแลพฤติกรรมระหว่างรัฐและช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือขึ้นในสภาวะอนาธิปไตยนี้<sup>145</sup> ซึ่งคำว่า ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) ได้มีผู้นิยามความหมายไว้ดังต่อไปนี้

Stephen D Krasner ได้นิยามว่า “ระบอบระหว่างประเทศ” หรือ “International regime” เป็นชุดของหลักการ (principles) บรรทัดฐาน (norms) กฎเกณฑ์ (rules) และกระบวนการตัดสินใจ (decision-making procedures) ทั้งที่ปรากฏออกมาชัดเจน (explicit) และไม่ชัดเจน (implicit) ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความคาดหวังร่วมกันในพื้นที่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>146</sup>

Robert O. Keohane ได้นิยาม “ระบอบระหว่างประเทศ” โดยใช้คำว่า “สถาบัน” (institution) แทนคำว่า “ระบอบ” (regime) ซึ่งหมายถึง ชุดของกฎเกณฑ์ที่มีความคงทนและเชื่อมโยงกัน (persistent and connected set of rules) ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อันมีหน้าที่คอยช่วยกำกับบทบาทและพฤติกรรมของบรรดาตัวแสดง บังคับการดำเนิน

<sup>145</sup> Herbert, "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Hass and Franck, Berkeley," 227.

<sup>146</sup> Krasner, *International Regime*, 2. cited in Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 57.

กิจกรรมต่าง ๆ และกำหนดความคาดหวังร่วมกัน ระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>147</sup>

โดยการนิยามของ Keohane ที่ใช้คำว่า “สถาบัน” เป็นความพยายามที่จะขยายขอบเขตของความร่วมมือให้กว้างออกไปและมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น โดยสถาบันที่ Keohane กล่าวถึงสามารถเป็นได้ทั้งความร่วมมือที่สามารถอยู่ในรูปขององค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาลที่เป็นทางการ, องค์การข้ามชาติ, ระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ, ถ้อยแถลง, แผนดำเนินงาน และจารีตประเพณี เป็นต้น

และ Ernst B. Hass ได้นิยามว่า ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) เป็นบรรทัดฐาน (norms) กระบวนการ (procedures) และกฎเกณฑ์ (rules) ที่ตกลงร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลความร่วมมือในขอบเขตประเด็นต่าง ๆ (issue-area)<sup>148</sup>

กล่าวได้โดยสรุปว่า ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือ สถาบันระหว่างประเทศ (international institution) คือ ชุดของหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจ ที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังที่มีร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยถูกสร้างขึ้นเพื่อให้รัฐต่าง ๆ สามารถมาร่วมมือกันได้ ในขอบเขตประเด็นหนึ่ง ๆ (issue-area) สถาบันระหว่างประเทศจึงเป็นเสมือนกรอบของกฎเกณฑ์ (framework of rules) ความคาดหวัง (expectations) และข้อเสนอแนะ (prescriptions) ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในการเมืองโลกที่มีร่วมกัน ซึ่งกรอบโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความร่วมมือที่ว่านี้จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการต่างตอบแทน (reciprocity) อีกทั้งความสำคัญของความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบสถาบันตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน คือ การที่รัฐสามารถคาดการณ์และคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยกันเองได้ภายใต้สถาบันความร่วมมือที่สร้างขึ้น

ทั้งนี้คำว่า ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) และ สถาบันระหว่างประเทศ (international institution) สามารถใช้เรียกแทนกันได้ กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษ 1980 งานศึกษาเรื่อง International Regimes<sup>149</sup> แรกเริ่มของ Stephen D. Krasner ได้ใช้คำว่า ระบอบ (regime) ในการนิยามถึง บรรดาชุดของกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน หลักการ และกระบวนการตัดสินใจ เพื่อ

<sup>147</sup> "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (December, 1988): 383.

<sup>148</sup> Hass, "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes," 397.

<sup>149</sup> Krasner, *International Regime*. (London: Cornell University Press, 1983).

ลดทอนระดับการศึกษาจากการทำงานขององค์การระหว่างประเทศในฐานะตัวแสดงหนึ่ง (organization as an actor) ไปสู่การให้ความสนใจต่อชุดของกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงต่าง ๆ ในระดับระหว่างประเทศแทน กระทั่งในช่วงเวลาต่อมา นักวิชาการคนอื่น ๆ ได้เริ่มใช้คำว่า “สถาบัน” (institution) แทนคำว่า “ระบอบ” (regime) เพราะมองว่า สถาบันระหว่างประเทศ ถือเป็น บรรดาชุดของกฎเกณฑ์ (set of rules) รูปแบบหนึ่งซึ่งมีหน้าที่คอยกำกับ (govern) พฤติกรรมระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน<sup>150</sup> ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยจะเลือกใช้คำว่า “สถาบันระหว่างประเทศ” หรือสามารถเรียกโดยย่อว่า “สถาบัน” มาเป็นกรอบในการพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกและชุดของกฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นสำหรับส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน

### 3.1.2 ประเภทและรูปแบบของสถาบัน

(1) สำหรับประเภทของสถาบัน Ernst B. Hass ได้ชี้ให้เห็นว่าประเภทของสถาบันที่สร้างขึ้นนั้นจะมีลักษณะอย่างไรขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสถาบัน กล่าวคือ เมื่อสถาบันประกอบไปด้วย บรรทัดฐาน (norms) กระบวนการ (procedures) และกฎเกณฑ์ (rules) องค์ประกอบเหล่านี้จะสะท้อนถึงรูปร่างหน้าตาของแต่ละสถาบันความร่วมมือที่ถูกสร้างขึ้น โดยประเภทของสถาบันในมุมมองของ Ernst B. Hass มาจากการผสมผสานระหว่างรูปแบบของกฎเกณฑ์และกระบวนการเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงระดับความเข้มข้นของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสถาบัน ซึ่งมีทั้งหมด 5 ประเภท ดังนี้<sup>151</sup>

1. สถาบันประเภทที่เป็นแหล่งรวบรวมความช่วยเหลือ (Pooling/Aiding Regimes) – ใช้กระบวนการแบบอาศัยกรอบปฏิบัติงานร่วมกัน (Common Framework) อันเป็นกระบวนการความร่วมมือที่เน้นถึงการเจรจาและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทั่วไปเพื่อการเก็บข้อมูล ทำให้สถาบันประเภทนี้มีลักษณะเป็นการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันในประเด็นหนึ่ง ๆ ภายในระยะเวลาสั้น ๆ และโดยมากจะได้รับความช่วยเหลือทางข้อมูลจากรัฐที่มีขีด

<sup>150</sup> Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "International Organizations and Institutions," in *Handbook of International Relations*, ed. Thomas Risse and Beth A. Simmons Walter Carlsnaes (London: SAGE, 2013), 328.

<sup>151</sup> Hass, "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes," 400-02.

ความสามารถที่มากกว่า เช่น การประชุมระหว่างประเทศในประเด็นเร่งด่วนอย่าง วิกฤติโรคซาร์ส (SARS) เป็นต้น

**2. สถาบันประเภทที่มีการจัดวางมาตรฐาน (Standardizing/Scheduling Regimes)** – ใช้กระบวนการแบบ Joint Facility อันเป็นกระบวนการความร่วมมือที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพราะมีการกำหนดช่วงเวลาของการประชุมที่แน่นอนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ทำให้สถาบันประเภทนี้มีเป้าหมายเพื่อแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูล และสร้างมาตรฐานใหม่ต่อเนื่องเป็นระยะ

**3. สถาบันประเภทที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes)** – ใช้กระบวนการแบบนโยบายร่วม (Common Policy) อันเป็นกระบวนการความร่วมมือที่มีการกำหนดให้รัฐสมาชิกกระทำหรือไม่กระทำตามแผนที่วางไว้ร่วมกัน แต่ทั้งนี้รัฐสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ตามความสมัครใจ ทำให้สถาบันประเภทนี้มีลักษณะที่แม้จะสามารถคาดการณ์ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือนั้นได้ แต่อาจไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติตามแผนของรัฐสมาชิกที่วางไว้ร่วมกัน เพราะสถาบันประเภทนี้ยังปราศจากอำนาจในการกำกับพฤติกรรมรัฐ ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ที่จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1947 เพื่อให้เป็นชุดของกฎระเบียบและกติกการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

**4. สถาบันประเภทที่มีการกำหนดเป้าหมาย (Targeting Regimes)** – มีลักษณะคล้ายกับสถาบันประเภทที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) เพราะใช้กระบวนการแบบนโยบายร่วม (common policy) เช่นเดียวกัน แต่ข้อแตกต่างสำคัญคือมีการกำหนดเชิงยุทธศาสตร์ให้รัฐสมาชิกสามารถปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งสมาชิกภายในสถาบันดังกล่าวจะถูกร้องขอให้ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น องค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่มากกว่า GATT เพราะเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างภายในองค์การที่ชัดเจนขึ้น เป็นต้น

และ **5. สถาบันประเภทที่มีการกำหนดแผนงานอย่างชัดเจน (Planning Regimes)** – ใช้กระบวนการแบบนโยบายเดียว (Single Policy) อันเป็นกระบวนการความร่วมมือที่แผนปฏิบัติงานและเป้าหมายถูกกำหนดจากส่วนกลางซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ เป็นสถาบันที่จัดว่าอยู่ในระดับสูงสุดเพราะมีระเบียบครบทั้งสามประการ ดังนั้นภายในสถาบันนี้สมาชิกจะต้องยอมรับการตัดสินใจจากที่ประชุม ซึ่งอาจมีฐานะเป็นถึง



องค์การระหว่างประเทศในการควบคุมดูแลสถาบันประเภทนี้ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ สหภาพยุโรป (European Union) เป็นต้น

(2) **สำหรับรูปแบบของสถาบัน** สามารถเริ่มต้นพิจารณาจากความแตกต่างของระดับความร่วมมือระหว่างรัฐในพื้นที่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบของสถาบัน เป็นความร่วมมือในลักษณะของการสร้างเงื่อนไขหรือข้อผูกพันบางประการขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมของรัฐที่ร่วมมือกัน โดยสถาบันอาจปรากฏในรูปของวิधिปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน อาทิ หลักอำนาจอธิปไตย หรือเป็นกรอบความร่วมมืออย่างกว้างที่มีกฎเกณฑ์แบบหลวม ๆ อาทิ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ไปจนถึงการเป็นองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น<sup>152</sup> ผู้วิจัยจึงแบ่งรูปแบบของสถาบันออกเป็น 3 รูปแบบได้แก่

1. **ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล** (intergovernmental cooperation) เป็นหนึ่งในรูปแบบของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิอำนาจทางการเมืองร่วมกันจากรัฐสมาชิกในสถาบัน เพื่อร่วมมือกัน (collective action) แก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งประเด็นทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือความมั่นคง โดยสถาบันความร่วมมือระหว่างรัฐบาลมักจะปรากฏให้เห็นในรูปแบบความร่วมมือระดับภูมิภาค (regional cooperation)<sup>153</sup> เมื่อพิจารณาจากรูปแบบ**ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล** พบว่า ยังไม่ปรากฏหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการตัดสินใจที่มากำหนดให้รัฐมีความคาดหวังในการร่วมมือระหว่างกัน เพราะเป็นการจำกัดอยู่ที่การใช้อำนาจของรัฐเพื่อประสานงานกันแก้ไขปัญหาแต่ละประเด็นซึ่งรัฐไม่สามารถทำได้โดยลำพังแต่เพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตามถ้าความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่เกิดขึ้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนมีการสร้างระบอบกฎเกณฑ์ (regularize) และสร้างแบบแผนของพฤติกรรมรัฐที่มีต่อกันก็จะสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นระบอบระหว่างประเทศได้<sup>154</sup>

2. **ระบอบระหว่างประเทศ** (international regime) เป็นสถาบันระหว่างประเทศที่ครอบคลุมเฉพาะประเด็นด้านใดด้านหนึ่งโดยสถาบันในรูปแบบของ**ระบอบกฎเกณฑ์** ที่อาจเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นสาขาหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ ความสำคัญของสถาบันในรูปแบบนี้อยู่ที่การ

<sup>152</sup> Keohane, "International Institutions: Two Approaches," 382-86.

<sup>153</sup> Tanja A. Börzel, "Comparative Regionalism: European Integration and Beyond," in *Handbook of International Relations*, ed. Thomas Risse-Walter Carlsnaes, and Beth A. Simmons (London: SAGE, 2013), 508.

<sup>154</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, *โลกในศตวรรษที่ 21 กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 198.

ทำงานของระบอบกฎเกณฑ์ที่ประกอบขึ้นจากหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการ ตัดสินใจที่รัฐยอมรับร่วมกัน เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้บรรลุไปสู่เป้าหมายที่รัฐตั้งไว้ร่วมกันในประเด็น นั้น ๆ แต่ทว่าสถาบันนี้เป็นเพียงระบอบกฎเกณฑ์ปราศจากโครงสร้างขององค์การในระบอบ อันถือเป็นข้อแตกต่างระหว่างระบอบระหว่างประเทศ (international regime) กับองค์การระหว่าง ประเทศ (international organization)<sup>155</sup>

**3. องค์การระหว่างประเทศ (international organization)** ถือเป็นสถาบันระหว่างประเทศ รูปแบบหนึ่งที่มีการจัดระบบโครงสร้างและบัญชาการเป็นลำดับชั้น (hierarchy) รวมถึงมี ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ<sup>156</sup> นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศยังเป็นเสมือนตัวแสดงหนึ่งในเวทีระหว่างประเทศที่มีบทบาทและหน้าที่อัน หลากหลาย เช่น เป็นผู้กำหนดกฎกติกาเพื่อสร้างมาตรฐานทางพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ หรือ เป็นเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ระหว่างประเทศ ร่วมกัน เป็นต้น

ขณะเดียวกัน**องค์การระหว่างประเทศ**ยังสามารถกำหนดความร่วมมือที่ครอบคลุมเฉพาะ ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือกำหนดความร่วมมือที่ครอบคลุมหลายประเด็นก็ได้ ซึ่งเป็นข้อแตกต่าง กับระบอบระหว่างประเทศ (international regime) ที่ครอบคลุมเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เท่านั้น ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงองค์การระหว่างประเทศ (international organization) ในมุมมองของ เสรีนิยมจะมุ่งศึกษาทำความเข้าใจองค์การระหว่างประเทศในฐานะสถาบันที่เป็นตัวแสดง (actor) หรือหน่วยงานหนึ่ง (entity) ขณะที่ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) จะถูกทำความเข้าใจหรือมุ่งศึกษาไปที่ชุดของกฎเกณฑ์ (rule) เป็นสำคัญ<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Andreas Hasenclever, Peter Meyer, and Volker Rittberger, "Conceptual Issues: Defining International Regimes," in *Theories of International Regimes*, ed. Christopher Brown Steve Smith, Robert W. Cox (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 10-11.

<sup>156</sup> Keohane, "International Institutions: Two Approaches," 384.

<sup>157</sup> Lisa Martin and Beth Simmons, "International Organizations and Institutions," in *Handbook of International Relations*, ed. and Beth A. Simmons Thomas Risse Walter Carlsnaes (London: SAGE, 2013), 326.

### 3.1.3 การประยุกต์ใช้กับอาเซียน

จากการกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) ดังข้างต้นที่กล่าวมา ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาถึง “การสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” (ASEAN Connectivity) ในฐานะสถาบันระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่ง เพื่อวิเคราะห์ว่าสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนนั้นมีลักษณะและองค์ประกอบภายในสถาบันอย่างไร อันจะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าใจถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดของสถาบันต่อการกำกับพฤติกรรมของประเทศสมาชิกในการโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และช่วยให้ผู้สามารถวิเคราะห์ต่อยอดไปถึงการบรรลุไปสู่เป้าหมายในการเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของสถาบันในมุมมองของ Ernst B. Hass พบว่าความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน มีลักษณะเป็นเพียงสถาบันที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) เพราะมีการวางนโยบายร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนในรูปแบบของแผนงานต่าง ๆ ในด้านของการสร้างเชื่อมโยงภายในภูมิภาค อาทิ แผนแม่บทสำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) แต่ทว่าสถาบันประเภทนี้มีจุดบกพร่องที่สำคัญคือ ยังปราศจากอำนาจในการกำกับพฤติกรรมของรัฐสมาชิก ทำให้รัฐสมาชิกอาจไม่ปฏิบัติตามแผนที่วางร่วมกันไว้อย่างเคร่งครัดได้

ขณะที่ ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน จำแนกได้ว่าอยู่ในรูปแบบของ **ระบอบระหว่างประเทศ (international regime)** เพราะถือเป็นความร่วมมือเฉพาะประเด็น (issue area) และมีการทำงานของระบอบกฎเกณฑ์ที่ประกอบขึ้นจากหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการตัดสินใจที่รัฐสมาชิกยอมรับร่วมกันจากการจัดทำแผนแม่บทสำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้น **ระบอบระหว่างประเทศ** ถือเป็นสถาบันความร่วมมือที่มีความซับซ้อนมากกว่าสถาบันในรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental cooperation) แต่ขณะเดียวกัน ความร่วมมือในการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ก็ยังไม่พัฒนาไปถึงขั้นของการเป็นสถาบันในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ (international organization) เพราะยังปราศจากการจัดระบบโครงสร้างและการบัญชาการอย่างเป็นลำดับขั้นจนสามารถมอบหมายหรือกำหนดบทบาทของสมาชิกได้อย่างเฉพาะเจาะจง

ทั้งนี้ ประเด็นความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนได้ถูกปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีการตัดสินใจตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันมากขึ้น นับจากการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยสมบูรณ์ ในการนี้อาเซียนจึงจำเป็นต้องอาศัยชุดของกฎเกณฑ์ (set of rules) ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้สามารถทำงานร่วมกันจนบรรลุไปสู่เป้าหมายของการเป็นประชาคมอาเซียนตามที่ตั้งไว้ได้

โดยนับจากในวาระครบรอบ 30 ปีของการก่อตั้งอาเซียน ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ได้กำหนดเป้าหมายวิสัยทัศน์ของอาเซียนสำหรับการเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ผ่านการรับรองเอกสาร “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) เพื่อกำหนดเป้าหมายว่าภายในปี ค.ศ. 2020 อาเซียนจะมีสถานะเป็น<sup>158</sup>

1. วงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
(A Concert of Southeast Asian Nations)
2. หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (A Partnership in Dynamic Development)
3. ประชาคมที่มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก (An Outward-Looking ASEAN)
4. ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน (A Community of Caring Societies)

ต่อมาในการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ที่บาหลี ผู้นำอาเซียนจึงได้กำหนดแนวทางให้สามารถบรรลุถึงวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 เพิ่มเติม โดยได้ลงนามในปฏิญญาสมานฉันท์ของอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II)<sup>159</sup> ให้มีการจัดประชาคมอาเซียนขึ้น (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. 2020 ก่อนจะเลื่อนเข้ามาในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งประชาคมอาเซียนนี้จะประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Culture Community: ASCC) โดยในการประชุมครั้งนี้ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาคมอาเซียนที่

<sup>158</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน ASEAN, "ASEAN Vision 2020," [https://asean.org/?static\\_post=asean-vision-2020](https://asean.org/?static_post=asean-vision-2020).

<sup>159</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน ASEAN, "Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II),"

[https://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii](https://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii).

จะเกิดขึ้นได้นั้นจำต้องอาศัยการบูรณาการอย่างใกล้ชิดและก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกและระหว่างประชาชน (a closer and mutually beneficial integration among our member countries and among our peoples)<sup>160</sup>

กระทั่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ระหว่างวันที่ 11-15 มกราคม ค.ศ. 2007 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันที่จะเร่งรัดกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 รวมทั้งได้ออกปฏิญญาเซบูว่าด้วยพิมพ์เขียวกฎบัตรอาเซียน (Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter) เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ในการมีกฎบัตรอาเซียนเพื่อเป็นธรรมนูญในการดำเนินงาน โดยกฎบัตรอาเซียนจะทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศสมาชิก วางโครงสร้างของอาเซียนใหม่ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองกฎบัตรอาเซียนระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 13 ในปีเดียวกัน ณ ประเทศสิงคโปร์ กฎบัตรอาเซียนที่เกิดขึ้นเป็นการตอกย้ำเป้าหมายในการสร้างประชาคม รวมถึงการเน้นย้ำว่าในช่วงเวลาต่อจากนี้อาเซียนจะมีบทบาทเป็นแกนกลาง (centrality) ในฐานะพลังขับเคลื่อนสำคัญที่สามารถกำหนดทิศทางของสถาปัตยกรรมความร่วมมือในภูมิภาคได้

อาเซียนจึงมีการปรับเปลี่ยนและสร้างสถาบันระหว่างประเทศใหม่ ๆ ขึ้นในภูมิภาค (international regime-building) เพื่อให้บรรลุถึงการเป็นประชาคมที่มุ่งพัฒนาอย่างรอบด้าน ผ่านการจัดทำชุดของกฎเกณฑ์ที่อยู่ในรูปแบบแผนงานต่าง ๆ ออกมาจำนวนมากที่จะคอยช่วยกำกับบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิ แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน 2015 (Roadmap for ASEAN Community 2015) ซึ่งชุดของกฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะช่วยสร้างความเป็นสถาบันให้แก่อาเซียนในฐานะองค์การระดับภูมิภาค เพราะในขณะเดียวกันชุดของกฎเกณฑ์เหล่านี้ยังช่วยให้ความร่วมมือของอาเซียนในด้านต่าง ๆ พัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ดังเห็นได้ว่า ในกรณีของความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนก็ได้พัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันมากขึ้น เพราะภายหลังจากที่บังคับใช้กฎบัตรอาเซียนครบรอบ 1 ปี การประชุม

<sup>160</sup> ASEAN, "The 9th ASEAN Summit and the 7th ASEAN+3 Summit Bali,"

[https://asean.org/?static\\_post=press-statement-by-the-chairperson-of-the-9th-asean-summit-and-the-7th-asean-3-summit-bali-indonesia-7-october-2003](https://asean.org/?static_post=press-statement-by-the-chairperson-of-the-9th-asean-summit-and-the-7th-asean-3-summit-bali-indonesia-7-october-2003) [20 August 2019].

สุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ณ อำเภอหัวหิน ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 23-25 ธันวาคม 2009 ผู้นำอาเซียนได้เห็นพ้องต้องกันว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาค (intra-regional connectivity) จะเป็นหนทางสำคัญที่จะช่วยให้ประชาคมอาเซียนสามารถบูรณาการระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคได้เป็นอย่างดี<sup>161</sup> ซึ่งเบื้องหลังของวิสัยทัศน์ผู้นำอาเซียนที่เน้นย้ำถึงการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนมาจากการตระหนักว่า 1) ความเชื่อมโยงคือองค์ประกอบสำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้น 2) ความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นจะช่วยสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดผ่านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3) การพัฒนาความเชื่อมโยงในภูมิภาคยังช่วยสนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและประเทศสมาชิกให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น (deeper ties) โดยก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่มีร่วมกัน และ 4) การยกระดับความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนยังช่วยให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งจะช่วยให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนเข้มแข็งมากขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศภายนอกภูมิภาค<sup>162</sup>

ดังนั้น การสร้างประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์แบบจึงจำเป็นต้องดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนา “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) และเร่งสร้าง “ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน” (ASEAN Connectivity) ให้เกิดขึ้น เพื่อให้อาเซียนสามารถก้าวไปสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียนในประชาคมโลก” (ASEAN Community in a Global Community) ได้อย่างแท้จริงในภายภาคหน้า โดยมีกฎบัตรอาเซียนเป็นเอกสารสำคัญที่วางกรอบทางสถาบันความร่วมมือของอาเซียนขึ้นใหม่ ส่งผลให้สถาบันความร่วมมือต่าง ๆ ภายใต้องค์การอาเซียนในช่วงเวลานี้จึงมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เพื่อส่งเสริมการสร้างประชาคมอาเซียน 2) เพื่อสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน และ 3) เพื่อแสดงถึงภาพลักษณ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียนในประชาสังคมโลก<sup>163</sup>

<sup>161</sup> ASEAN, "Chairman's Statement of the 15th ASEAN Summit - Enhancing Connectivity, Empowering Peoples".

<sup>162</sup> ASEAN Secretariat, ASEAN in the Global Community Annual Report 2010-2011, (Jakarta: ASEAN Secretariat, July 2011), [https://asean.org/?static\\_post=asean-in-the-global-community-annual-report-2010-2011](https://asean.org/?static_post=asean-in-the-global-community-annual-report-2010-2011). 15.

<sup>163</sup> Rizal Sukma, "ASEAN Beyond 2015: The Imperatives for Further Institutional Changes," *ERIA Discussion Paper Series* 2014-01 (2014).

ผู้นำอาเซียนจึงหันมาสนับสนุนการสร้างเชื่อมโยงภายในภูมิภาคมากขึ้น จนนำไปสู่การให้การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนฉบับแรก (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC) ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการดำเนินงาน ทำให้แผนแม่บทที่เกิดขึ้นเป็นทั้งแผนการและโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการบูรณาการของอาเซียน พร้อมกันนั้นเมื่อพิจารณาในมุมของแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) พบว่าแผนแม่บทที่เกิดขึ้นยังส่งผลให้ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกลายเป็นสถาบันที่มีชุดกฎเกณฑ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมากกว่าในอดีตที่ผ่านมาดังจะกล่าวต่อไป

### 3.2 แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน: การทำให้ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกลายเป็นสถาบันที่มีชุดกฎเกณฑ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมากขึ้น

#### 3.2.1 แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน

แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน หรือ MPAC (Master Plan on ASEAN Connectivity) เป็นเอกสารทางยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นเพื่อบรรลุถึงการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนให้ครอบคลุมทุกมิติ การจัดทำแผนแม่บทฯ นี้มีที่มาจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ณ ซะอ่ำ หัวหิน ประเทศไทย เมื่อวันที่ 23-25 ตุลาคม ค.ศ. 2009 โดยรัฐบาลไทยเป็นผู้เสนอให้อาเซียนผลักดันแนวคิดการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของอาเซียนและนำอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนในปี ค.ศ. 2015 ในการนี้ผู้นำอาเซียนจึงจัดตั้งคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (High Level Task Force on ASEAN Connectivity หรือ HLTF-AC) ให้มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน และต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 17 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2010 ผู้นำอาเซียนได้รองรับแผนแม่บทฯ ฉบับแรก หรือ MPAC 2010-2015 เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือในการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนขึ้น<sup>164</sup>

<sup>164</sup> ดูเพิ่มเติมใน ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan." หรือดูฉบับแปลไทยได้ที่ กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน.

ขณะเดียวกัน แผนแม่บทฯ ฉบับนี้ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่มุ่งสร้างคุณลักษณะของการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน, มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง, มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน และบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งแผนงานระบุว่าคุณลักษณะเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องอาศัยการสร้าง ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาคอย่างครอบคลุมทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะเอื้อให้เกิดโครงการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นรากฐานของการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนได้อย่างเต็มรูปแบบ<sup>165</sup>

แผนแม่บทฯ จึงมีสถานะเป็นแผนงานในระดับภูมิภาคที่ช่วยให้อาเซียนมีการกำหนดมาตรการ เป้าหมายและตารางเวลาที่แน่นอนจนสามารถนำไปสู่ภาคการปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น โดยเป้าหมายหลักของแผนแม่บทฯ คือมุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบและด้านประชาชน นอกจากนี้จุดแตกต่างสำคัญของแผนแม่บทฯ ที่จะช่วยให้ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผ่านมา คือ การสร้างกลไกโดยการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน หรือ ACCC ขึ้น (ASEAN Connectivity Coordinating Committee) เพื่อทำหน้าที่ติดตาม และประสานงานภายในอาเซียน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ ได้ดียิ่งขึ้น

ในแผนแม่บทฯ ได้จำกัดความของคำว่า “ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” (ASEAN Connectivity) หมายถึง ความเชื่อมโยงทางกายภาพ (physical linkage) ความเชื่อมโยงทางสถาบัน (institutional linkage) และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนสู่ประชาชน (people-to-people linkages) ซึ่งจะเอื้อให้อาเซียนมีความสามารถในการแข่งขันและสามารถรวมตัวกันได้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น อีกทั้งความเชื่อมโยงที่แข็งแกร่งจะช่วยส่งเสริมการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลักได้เป็นอย่างดี<sup>166</sup> โดยองค์ประกอบหลักของความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนทั้ง 3 ด้านมีดังนี้

1. ความเชื่อมโยงทางกายภาพ ประกอบด้วย การคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และพลังงาน

<sup>165</sup> ASEAN Secretariat. "ASEAN Economic Community Blueprint." In *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009), 116-18.

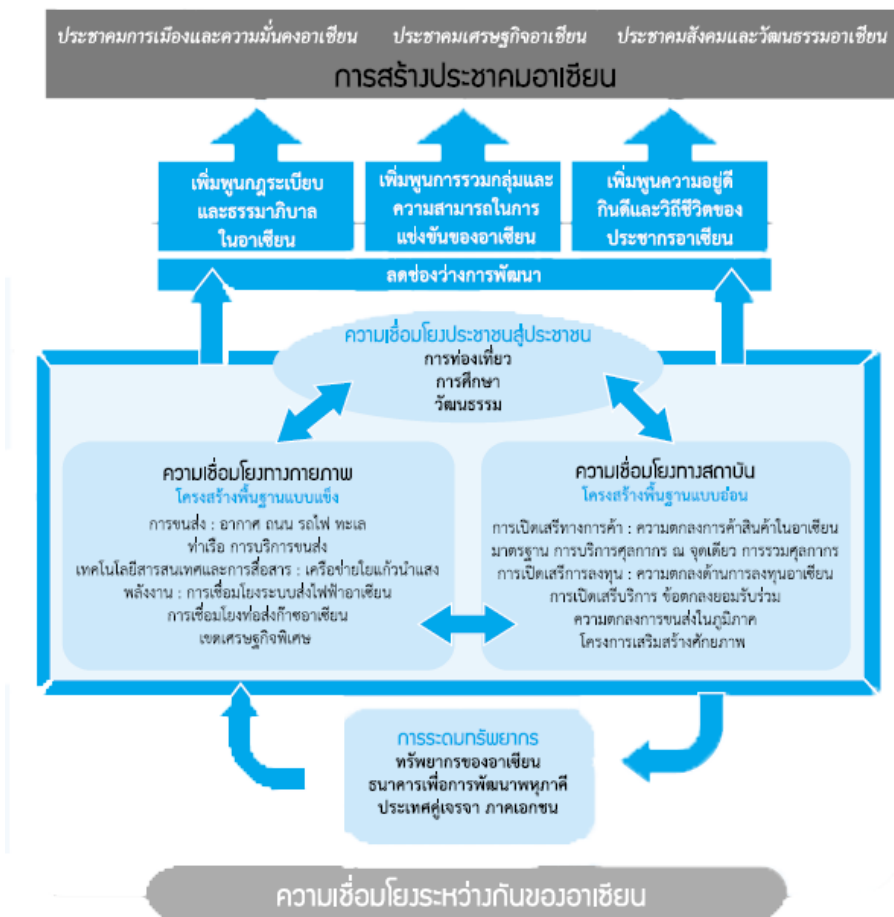
<sup>166</sup> ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan," 2.



2. ความเชื่อมโยงทางสถาบัน ประกอบด้วย การเปิดเสรีและการอำนวยความสะดวกทางการค้า การเปิดเสรีและการอำนวยความสะดวกในการบริการและการลงทุน ความตกลงการยอมรับร่วมกันเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและการพัฒนามนุษย์ ความตกลงขนส่งในภูมิภาค พิธีการในการข้ามพรมแดน และโครงการเสริมสร้างศักยภาพ

3. ความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนสู่ประชาชน ประกอบด้วย การศึกษาและวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว ซึ่งต้องทำควบคู่ไปกับความเชื่อมโยงทั้ง 2 ด้านข้างต้นเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด

ภาพที่ 6 ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียนกับประชาคมอาเซียน

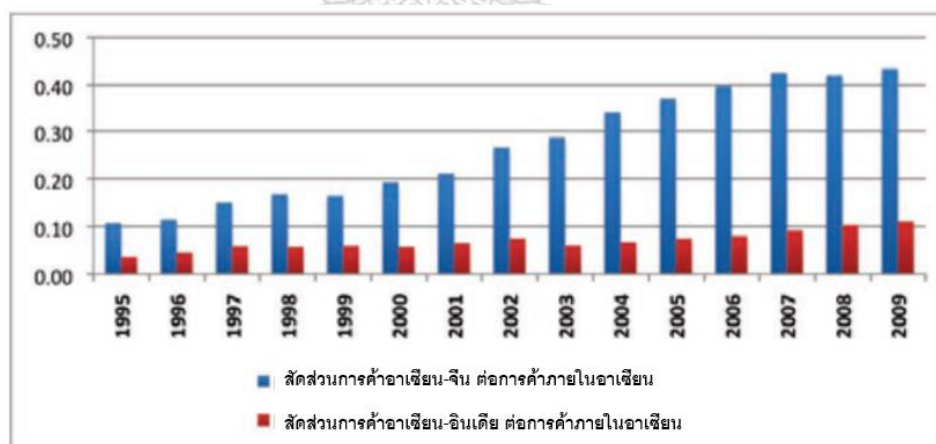


ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 12.

### 3.2.2 ความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ และบทบาทของความเชื่อมโยงระหว่างกัน ในอาเซียน

ทั้งนี้ ด้วยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสภาพภูมิศาสตร์ที่กระจายตัว และไม่มี ความเชื่อมโยงทางกายภาพมากเท่ากับจีนและอินเดีย ขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสองประเทศนี้ พบว่าอาเซียนประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกที่หลากหลายถึง 10 ประเทศ โดยมีนโยบาย ความสนใจ และสถาบันการเมืองที่แตกต่างกัน การพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะช่วยบรรเทาข้อเสียเปรียบเหล่านี้ของอาเซียน ขณะเดียวกัน ความสำคัญของความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมีความชัดเจนมากขึ้น นับจากช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2000-2009 ซึ่งเป็นช่วงที่การค้าระหว่างอาเซียนและจีนเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 24 ต่อปี นับว่าเป็นการเติบโตถึงสองเท่าของการค้าภายในอาเซียน ส่งผลให้ปริมาณการค้าของอาเซียนกับจีนคิดเป็นร้อยละ 43 ของการค้าภายในอาเซียนปี ค.ศ. 2009 ซึ่งเพิ่มจากเดิมร้อยละ 19 ในปี ค.ศ.2000 เช่นเดียวกันนั้น การค้าระหว่างอาเซียนกับอินเดียก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากนับจากช่วงปี 2004 คิดเป็นอัตราการเติบโตร้อยละ 24 ต่อปีในช่วง ค.ศ. 2004-2009 โดยที่สัดส่วนการค้าระหว่างอาเซียนและอินเดียคิดเป็นร้อยละ 11 ของการค้ารวมภายในอาเซียน<sup>167</sup>

ภาพที่ 7 ภาพแสดงสัดส่วนการค้าอาเซียน-จีน และ  
อาเซียน-อินเดีย ต่อการค้าภายในอาเซียน



ที่มา: ASEAN Secretariat, Master Plan on ASEAN Connectivity (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010), 37.

<sup>167</sup> ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity*, 37. หรือโปรดดูเพิ่มเติมใน กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, "วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ของความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน" ใน *แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน*, 58-59.

ผู้นำอาเซียนจึงตระหนักว่า หากคำนึงถึงการเติบโตของการค้าอาเซียน-จีน และอาเซียน-อินเดียแล้ว การค้าภายในอาเซียนจำเป็นต้องเติบโตอย่างน้อยในระดับเดียวกับการค้าอาเซียน-จีน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของอาเซียนและรักษาการมีบทบาทนำในการรวมกลุ่มทางภูมิภาค ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ การเชื่อมโยงที่ดีขึ้นจะเป็นหนทางสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน เพราะจะช่วยเสริมสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้แน่นแฟ้น มีความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุน และช่วยให้อาเซียนเชื่อมโยงกับโลกภายนอกได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะช่วยสนับสนุนบทบาทนำของอาเซียนในกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของ ASEAN+6 และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกในอนาคต<sup>168</sup>

ดังนั้น ความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ และบทบาทของความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน จึงสามารถพิจารณาได้ว่ามีความสำคัญ 3 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** การจัดทำแผนแม่บทฯ มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการสร้างประชาคมทั้ง 3 เสา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการสร้างประชาคมเศรษฐกิจ (AEC) เพราะเป้าหมายหลักในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน คือ การเป็นประชาคมที่แข็งแกร่ง มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สามารถรับมือสิ่งท้าทายทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างรอบด้าน โดยมุ่งสร้างโอกาสให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจการทางเศรษฐกิจได้สะดวกมากขึ้นและมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>169</sup>

เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์นี้ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนจะช่วยให้อาเซียนก้าวสู่การเป็นประชาคมที่เชื่อมโยงกันอย่างเพิ่มพูนตั้งแต่เครือข่ายการค้าระหว่างรัฐไปจนถึงประชาชนระดับท้องถิ่นจนเกิดการแลกเปลี่ยนทางสินค้า บริการ เงินลงทุนและประชาชนที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกันมากขึ้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญของการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในการนี้อาเซียนจึงต้องเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม (physical infrastructure) เพราะการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่มุ่งเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวจะเกิดขึ้นได้นั้นต้องอาศัยระบบการขนส่ง (logistic) และโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง (transport infrastructure) ที่มีประสิทธิภาพ<sup>170</sup> ดังเห็นได้ว่า แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับการดำเนินโครงการรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, *ASEAN Mini Book*, 45.

<sup>170</sup> Sheng and Thuzar, *Urbanization in Southeast Asia Issues&Impact*, 81-82.

และโครงการโครงข่ายทางหลวงอาเซียน (AHN) ให้เสร็จสมบูรณ์ จึงจะช่วยให้เกิดการพัฒนาศักยภาพเขตการค้าเสรีของอาเซียน การเป็นฐานผลิตเดียว การเป็นจุดหมายด้านการท่องเที่ยวและการลงทุนในภูมิภาคจนนำอาเซียนไปสู่การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงตามที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตั้งเป้าไว้ในท้ายที่สุด<sup>171</sup>

นอกจากนี้ Biswa N. Bhattacharyay<sup>172</sup> ยังชี้ให้เห็นว่า<sup>173</sup> การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนนและรถไฟในภูมิภาคไม่เพียงแต่จะช่วยสนับสนุนการรวมตัวทางเศรษฐกิจ (economic integration) เพราะในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในอาเซียนให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) และสาธารณูปโภคต่าง ๆ (utilities) เช่น ระบบสุขาภิบาล โรงเรียน โรงพยาบาลและขนส่งมวลชนขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ขณะเดียวกัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยขจัดความยากจนและลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศ CLMV ที่เข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น เนื่องจากความเชื่อมโยงทางขนส่งทางบกจะต้องตัดผ่านเขตแดนของกัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า ทำให้ประเทศเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากการเพิ่มพูนทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาในประเทศ อันจะช่วยเติมเต็มความต้องการของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) ได้เป็นอย่างดี ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะช่วยให้เสาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) มีความเข้มแข็งขึ้นตามลำดับ

**ประการที่สอง** ความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ คือการรวบรวมแผนงานด้านความเชื่อมโยงที่กระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ แนวคิดเรื่องความเชื่อมโยงภายในอาเซียนมีมาก่อนการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้นเป็นเวลานาน โดยปรากฏอยู่ในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่าง ๆ เช่น กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS), เขตพัฒนาเศรษฐกิจอาเซียนด้านตะวันออก-บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ (BIMP-EAGA), โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) และ

<sup>171</sup> ASEAN Secretariat, "ASEAN Economic Community Blueprint," 117.

<sup>172</sup> Biswa N. Bhattacharyay เป็นนักวิชาการประเทศบรูไนและที่ปรึกษาของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โดยมีหน้าที่จัดทำวิจัยและวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดหาเงินทุนให้แก่ธนาคาร

<sup>173</sup> Biswa N. Bhattacharyay, Infrastructure Development for ASEAN Economic Integration, (Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009), <http://www.adbi.org/working-paper/2009/05/27/3011.infrastructure.dev.asean.economic/>. 3.

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) เป็นต้น ที่ระบุให้การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านคมนาคมและการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศเป็นหนึ่งในสาขาความร่วมมือของกรอบอนุภูมิภาคดังกล่าว

อีกทั้งในช่วงที่ผ่านมาอาเซียนได้พยายามสร้างประชาคมและเร่งการรวมตัวของภูมิภาคผ่านข้อริเริ่มทางยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการที่หลากหลายจนเกิดความทับซ้อนกันในการดำเนินงาน อาทิ การจัดตั้งขึ้นกรอบความร่วมมือการริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (IAI) ขึ้นเพื่อสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนโดยมีประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านการขนส่งและพลังงานเป็นหนึ่งในสาขาความร่วมมือเช่นกัน ดังนั้น การจัดทำแผนแม่บทฯ จึงช่วยให้เกิดแผนยุทธศาสตร์กลางเพื่อให้แผนงานต่าง ๆ มุ่งไปในทางเดียวกันในการก้าวไปสู่เป้าหมายการเป็นประชาคมอาเซียนที่เชื่อมโยงทั้ง 3 ด้านอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

และ**ประการสุดท้าย** การจัดทำแผนแม่บทฯ สะท้อนให้เห็นว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมีความสำคัญต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างประชาคมและสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในอีกด้านหนึ่ง ความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นยังเป็นการเสริมสร้างความเป็นแกนกลางและบทบาทนำของอาเซียนในสถาปัตยกรรมภูมิภาค ดังเห็นได้จากวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนแม่บทฯ ที่ระบุว่า ความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้น<sup>174</sup>

โดยบทบาทของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น สามารถอธิบายได้ว่า ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียนจะเป็นตัวช่วยสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้ทั้งภายในและภายนอก ดังนี้ (1) การเสริมสร้างความเป็นแกนกลางจากภายในอาเซียน (internal centrality) จะเกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้มีความใกล้ชิดและเป็นหนึ่งเดียวกันผ่านการบูรณาการภายในภูมิภาค (regional integration) โดยเฉพาะในมิติเศรษฐกิจ อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วย

<sup>174</sup> ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan," 1.

ส่งเสริมให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลาง (brokerage role) ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจได้ดียิ่งขึ้น

ขณะที่ (2) การเสริมสร้างความเป็นแกนกลางจากภายนอกอาเซียน (external centrality) สามารถพิจารณาได้ว่า การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนจะช่วยให้เกิดการบูรณาการทางภูมิภาคและช่วยสร้างจุดยืนที่เข้มแข็งให้แก่อาเซียนในฐานะที่เป็นแกนกลางการเจริญเติบโตของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าอาเซียนเป็นภูมิภาคที่เศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและล้อมรอบไปด้วยอินเดียทางทิศตะวันตก จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ และออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ทางทิศใต้ ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เกิดขึ้นจะสามารถนำอาเซียนไปสู่การเป็นแกนกลางในแง่ของการเจริญเติบโตและการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>175</sup>

ดังที่ Peter A. Petri<sup>176</sup> เสนอว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่ออาเซียนมีการรวมตัวกันผ่านการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งในการนี้อาเซียนจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ จึงจะช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้ในเวลาต่อไป

### 3.2.3 ความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ ในมุมมองของแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมุมมองของแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) ถึงความสำคัญของการจัดทำแผนแม่บทฯ จะพบว่า ปัญหาที่ผ่านมาของการสร้างความเชื่อมโยงให้เกิดขึ้นในอาเซียน คือการปราศจากกลไกติดตามตรวจสอบ แม้ว่าที่ผ่านมาอาเซียนจะมีแผนงานจำนวนมากในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในประเด็นนี้ปราณี ทิพย์รัตน์ ชี้ให้เห็นว่า ความร่วมมือของกลุ่มอนุภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเชื่อมโยงของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็น ACMECS, IMT-GT หรือ BIMP-EAGA ยังขาดสิ่งที่เรียกว่า “กลไกการติดตามตรวจสอบ” และ “กลไกที่จะบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิก” เนื่องจากความตกลงเหล่านี้

<sup>175</sup> "Mobilising Resources for Enhancing Connectivity in ASEAN," *ibid.*, 58.

<sup>176</sup> Petri and Plummer, *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship*, 1.

ส่วนใหญ่เป็นความตกลงโดยสมัครใจและปราศจากมาตรการบังคับใช้ซึ่งเป็นปัญหาอย่างยิ่ง เพราะส่งผลต่อประสิทธิภาพของความร่วมมือที่สร้างขึ้น<sup>177</sup>

ดังนั้น การจัดทำแผนแม่บทฯ (MPAC) ขึ้นในมุมมองของแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) สามารถพิจารณาได้ว่า เป็นการช่วยสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้แก่ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนขึ้น อันมีส่วนช่วยขจัดอุปสรรคของความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่ผ่านมาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสามารถอธิบายตามที่ Robert O. Keohane ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่สำคัญของการมีสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) ไว้ดังต่อไปนี้<sup>178</sup>

#### 1. ช่วยให้มีผลบังคับใช้ด้านกฎหมายมากขึ้น (legal liability)

อุปสรรคสำคัญของความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่ผ่านมาในอาเซียน ไม่ใช่แค่เพียงการมีแผนงานที่ทับซ้อนกันมากเกินไปจนขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานในทางปฏิบัติ ในอีกด้านหนึ่ง อุปสรรคที่เกิดขึ้นยังรวมถึงการขาดกลไกหรือกรอบสำหรับดำเนินงานทางกฎระเบียบที่ชัดเจนในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (liability for actions) ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้นการมีแผนแม่บทฯ ถือเป็นการช่วยให้มีผลบังคับใช้ด้านกฎระเบียบมากขึ้น เนื่องจากภายในแผนแม่บทฯ มีการกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนของแต่ละด้านอย่างเฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของความเชื่อมโยงทางกายภาพก็มีการจัดลำดับโครงการสำคัญ (flagship project) ที่จะดำเนินการก่อนและหลัง รวมถึงมีวิธีการระดมทรัพยากรเพื่อให้ประเทศสมาชิกพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ แผนแม่บทฯ ยังสร้างกลไกให้กับสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน หรือ ACCC ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดตาม เร่งรัด และประเมินความคืบหน้าให้ประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินการเป็นไปตามแผนแม่บทฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

<sup>177</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง, 237-38. {Stephen Krasner, 1983 #30}

<sup>178</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 88-93.

## 2. ช่วยลดต้นทุนของการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ (reduce transaction cost)

การเกิดสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงขึ้นจากการมีแผนแม่บทฯ ส่งผลให้ลดช่วยค่าใช้จ่ายในเรื่องของต้นทุนทางข้อมูลข่าวสาร (information cost) และต้นทุนของการติดต่อระหว่างกัน (transaction cost) โดยการสร้างที่ประชุมและชุดกระบวนการสำหรับเจรจาจากกลางขึ้นมาใหม่ ในชื่อว่า “เวทีประชุมคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน” หรือ “ASEAN Connectivity Coordinating Committee Meeting” และ การประชุมด้านการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity Symposium) เพื่อเป็นเวทีหลักสำหรับการประสานการเจรจา อภิปรายและกระจายแหล่งข้อมูลในด้านความเชื่อมโยงที่มีร่วมกัน รวมถึงมีกลไกหารือกับคู่เจรจาของอาเซียน ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน เกาหลี อินเดีย และสหภาพยุโรป จึงเห็นได้ว่าในแง่หนึ่งจึงเป็นการลดค่าใช้จ่ายจากการจัดประชุมและจัดทำข้อมูลรวมถึงยังสร้างความเข้าใจร่วมกันต่อประเด็นการดำเนินงานและส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน

## 3. ช่วยลดความไม่แน่นอนและสร้างความโปร่งใสของข้อมูล (uncertainty and information)

ทั้งนี้ แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันมองว่าความไม่สมส่วนของข้อมูลที่มีระหว่างรัฐ (asymmetrical information) คืออุปสรรคในการสร้างความร่วมมือขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้นการเกิดสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงจากการจัดทำแผนแม่บทฯ คือการทำให้ข้อมูลซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจและกำหนดความเห็นชอบร่วมกันของประเทศสมาชิกมีความกระจ่างขึ้นจากในสิ่งที่เคยเป็นอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างรัฐ เนื่องจากสถาบันหรือระบอบที่สร้างขึ้นจะช่วยให้ประเทศสมาชิกรับรู้ถึงชุดข้อมูลและความเป็นไปของประเทศสมาชิกอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน จากการสร้างเวทีหลักสำหรับการประสานการเจรจา อภิปรายและกระจายแหล่งข้อมูลในด้านความเชื่อมโยงที่มีร่วมกันภายในสถาบัน หรือกล่าวได้อีกแบบหนึ่งว่าสถาบันช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐในการตรวจสอบว่ารัฐอื่น ๆ นั้นได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่มีร่วมกันหรือไม่ อันนำไปสู่การสร้างความสำเร็จในการร่วมมือระหว่างรัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญของการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศขึ้น คือ การก่อให้เกิดความคาดหวังร่วมกัน (mutual expectation) ในหมู่ประเทศสมาชิก เพราะการจัดทำแผนแม่บทฯ ด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนนั้นทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมีความคาดหวังร่วมกันว่าอาเซียนจะสามารถดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีกำหนดเวลาและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน และทำให้อาเซียนมีบทบาทเป็นฐาน (platform) ของการ



รวมตัวในภูมิภาคใน 2 ลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน คือ การเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) และมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน (ASEAN Connectivity) จนกระทั่งสามารถขยายบทบาทไปในเวทีโลกต่อไปได้ตั้งวิสัยทัศน์ 2020 ที่อาเซียนวางไว้

### 3.2.4 การดำเนินงานด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนภายใต้แผนแม่บทฯ

ทั้งนี้ จากการจัดทำแผนแม่บทฯ หรือ MPAC ขึ้นเพื่อเป็นเอกสารหลักทางยุทธศาสตร์สำหรับการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน สามารถวิเคราะห์ถึงลักษณะและแนวการดำเนินงานของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนได้ด้วยองค์ประกอบของสถาบัน (institution) หรือ ระบอบ (regime) ซึ่งเป็นการมุ่งพิจารณาจากองค์ประกอบอันได้แก่ 1. หลักการ (principles) 2. บรรทัดฐาน (norms) 3. กฎเกณฑ์ (rules) และ 4. กระบวนการตัดสินใจ (decision – making procedures) ดังต่อไปนี้

#### 1. หลักการ (principles)

หลักการ คือ สิ่งที่แสดงถึงเป้าหมายของสถาบันที่สมาชิกยึดถือร่วมกัน โดยแผนแม่บทฯ ให้ความสำคัญเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนได้ระบุว่า เป้าหมายของการสร้างความเชื่อมโยงผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure connectivity) การจัดระบบทางสถาบันอย่างมีประสิทธิภาพ (institutional connectivity) และส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน (people-to-people connectivity) ไว้ดังต่อไปนี้<sup>179</sup>

- (1) เพื่อเพิ่มพูนการรวมตัวและความร่วมมือของอาเซียน
- (2) เพื่อเพิ่มพูนความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกของอาเซียน จากการสร้างเครือข่ายการผลิตของภูมิภาคที่แข็งแกร่ง
- (3) เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชากรอาเซียนให้ดีขึ้น
- (4) เพื่อปรับปรุงกฎระเบียบและธรรมาภิบาลของอาเซียน
- (5) เพื่อส่งเสริมการเชื่อมต่อกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นทั้งในภูมิภาคอาเซียนและภายในชาติสมาชิก รวมถึงการลดช่องว่างของการพัฒนา

<sup>179</sup> ดูเพิ่มเติมที่ กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, "วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ของความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน" ใน แผนแม่บทฯ ด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 13-15. หรือ ASEAN Secretariat, "Vision, Goals and Objectives of ASEAN Connectivity," 5-6.

(6) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

(7) เพื่อเพิ่มพูนความพยายามในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

(8) เพื่อสามารถจัดการกับผลกระทบในทางลบที่จะเกิดจากความเชื่อมโยง

นอกจากนี้วิสัยทัศน์ของแผนแม่บทฯ ยังระบุว่า เบื้องต้นแนวคิดเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวภายในอาเซียน และจะขยายไปสู่การเชื่อมต่อที่กว้างขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงที่ไกลออกไป ความเชื่อมโยงในภูมิภาคที่ลึกซึ้งและกว้างขวางขึ้นนี้จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่จุดยืนของอาเซียนในฐานะการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (the hub of the East Asia region) และรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน (the centrality of ASEAN) ซึ่งจะเกิดความเข้มแข็งมากขึ้นจากการบรรลุถึงศักยภาพของความเชื่อมโยงที่กว้างออกไปในระยะยาวกับประเทศหุ้นส่วนภายนอกของอาเซียน

## 2. บรรทัดฐาน (norms)

บรรทัดฐาน (norms) คือสิ่งที่แสดงถึงขอบเขตของสิ่งที่สมาชิกสามารถกระทำได้ หรือ เป็นพฤติกรรมที่รัฐสมาชิกพึงปฏิบัติ โดยบรรทัดฐานจะแสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมและความไม่ชอบธรรมของการกระทำรัฐสมาชิกภายในสถาบัน อย่างไรก็ตามบรรทัดฐานมิใช่กฎเกณฑ์ (rules) ที่มีความเฉพาะเจาะจง การศึกษาบรรทัดฐานของสถาบันจึงเป็นการทำให้ทราบว่าสถาบันนั้นมีแนวทางดำเนินการ ความรับผิดชอบและข้อตกลงโดยกว้างอย่างไร ดังนั้นแล้วบรรทัดฐานของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน สามารถพิจารณาได้จากหลักการการทำงานของแผนแม่บทฯ ที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้<sup>180</sup>

(1) ช่วยเร่งรัดและต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อข้อริเริ่มที่มีอยู่แล้วในอาเซียน ตลอดจนส่งเสริมกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียน

(2) สร้างผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายเพื่อสะท้อนผลประโยชน์ของทุกชาติสมาชิกอาเซียน

<sup>180</sup> ดูเพิ่มเติมใน กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, "วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ของความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน" ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน, 16-17. หรือ ASEAN Secretariat, "Vision, Goals and Objectives of ASEAN Connectivity," 8.

- (3) สร้างความสอดคล้องประสานระหว่างยุทธศาสตร์หรือแผนงานขององค์กรรายสาขาต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วและดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบอาเซียนและอนุภูมิภาคต่าง ๆ
- (4) สร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ
- (5) เสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผ่นดินใหญ่และหมู่เกาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- (6) มองออกไปข้างนอก และช่วยส่งเสริมพลวัตการแข่งขันระหว่างประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ ตลอดจนช่วยสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน
- (7) มีรูปแบบการระดมทุนที่ชัดเจนและครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ดังจะเห็นได้ว่า บรรทัดฐาน ของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ การมุ่งเน้นให้แนวทางการดำเนินงานและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกร่วมกันส่งเสริมความเชื่อมโยงให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาค โดยไม่ขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ด้านความเชื่อมโยงที่มีมาก่อนในอนุภูมิภาค อีกทั้งการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียนยังเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อชาติสมาชิกอาเซียนในภูมิภาคให้เข้ากับประชาคมโลก โดยตั้งอยู่บนหลักการที่สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน คือ การธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางและบทบาทเชิงรุกของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่มีลักษณะเปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น<sup>181</sup>

### 3. กฎเกณฑ์ (rules)

กฎเกณฑ์ (rules) คือ สิ่งที่แสดงถึงสิทธิและหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงของประเทศสมาชิก จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นภายในสถาบันเพื่อใช้กำกับควบคุมการดำเนินกิจกรรมใดใดของประเทศสมาชิกภายในสถาบันให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ตั้งไว้ ดังนั้นแล้วกฎเกณฑ์ หรือ Rule ของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนสามารถพิจารณาได้จากการกำหนดยุทธศาสตร์ภายในแผนแม่บทฯ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์สำหรับการกำหนดทิศทางของพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน อันแบ่งออกได้เป็น ยุทธศาสตร์สำหรับความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน, ยุทธศาสตร์สำหรับความเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบ และยุทธศาสตร์สำหรับความเชื่อมโยงความเชื่อมโยงด้านประชาชน ซึ่งในแต่ละยุทธศาสตร์ของการส่งเสริมความเชื่อมโยงจะประกอบไปด้วยมาตรการสำคัญ

<sup>181</sup> ASEAN Charter, Article 1; No.15.

ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำกับและควบคุมการดำเนินกิจกรรมด้านความเชื่อมโยงของประเทศสมาชิกร่วมกัน<sup>182</sup>

โดยภายในแผนแม่บทฯ ประกอบไปด้วย 19 ยุทธศาสตร์หลัก (key strategies) และอีก 84 มาตรการสำคัญ (key action) ในการดำเนินงานสำหรับสร้างความเชื่อมโยงทั้ง 3 ด้าน แบ่งออกเป็น

(1) ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐานมี 7 ยุทธศาสตร์หลักและ 32 มาตรการสำคัญ สำหรับการก่อสร้างถนน (road), เส้นทางรถไฟ (rail), การขนส่งทางน้ำบนภาคพื้นทวีป (inland waterway) และการขนส่งทางทะเล (maritime)

(2) ความเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบมี 10 ยุทธศาสตร์หลักและ 32 มาตรการสำคัญสำหรับอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า, บริการ, และการลงทุนในภูมิภาค

และ (3) ความเชื่อมโยงความเชื่อมโยงด้านประชาชนมี 2 ยุทธศาสตร์หลักและ 20 มาตรการสำคัญสำหรับส่งเสริมความเข้าใจด้านสังคมและวัฒนธรรมภายในอาเซียนและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายของประชาชนภายในอาเซียนให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้นจนนำไปสู่ความเชื่อมโยงด้านประชาชนในท้ายที่สุด<sup>183</sup>

แม้แผนแม่บทฯ จะประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์และมาตรการสำคัญจำนวนมาก แต่มีเพียง 15 โครงการที่ถูกจัดลำดับให้เป็นโครงการที่มีความสำคัญในระดับต้น (priority/flagship project) เพราะมีการประเมินว่าหากโครงการเหล่านี้แล้วเสร็จจะมีผลกระทบ (impact) ต่อความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่ถือเป็นโครงการที่มีความสำคัญในระดับต้นของความร่วมมือด้านคมนาคมของอาเซียน ซึ่งหากโครงการนี้สำเร็จได้ถูกคาดหวังว่าจะสร้างทางเลือกใหม่ให้กับรูปแบบการขนส่งทางบกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่ารูปแบบการขนส่งทางถนน เป็นต้น โดยมาตรการสำคัญสำหรับการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ให้แล้วเสร็จ คือ การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่

<sup>182</sup> ดูเพิ่มเติมใน กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, "ยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน" ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน, 57-90 หรือ ASEAN Secretariat, "Key Strategies for Enhanced ASEAN Connectivity" in Master Plan on ASEAN Connectivity, 37-56.

<sup>183</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Annual Report 2011-2012* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2012), 19.

ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด ซึ่งจะมอบหมายให้แต่ละประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบต่อเติมเส้นทางช่วงที่ยังขาดภายในประเทศของตน<sup>184</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์ ของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ การกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาในแผนแม่บทฯ เพื่อทำหน้าที่กำกับและควบคุมการดำเนินกิจกรรมของประเทศสมาชิกให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้นระหว่างกัน ในแต่ละประเทศสมาชิกภายในอาเซียน

#### และ 4. กระบวนการตัดสินใจ (decision – making procedures)

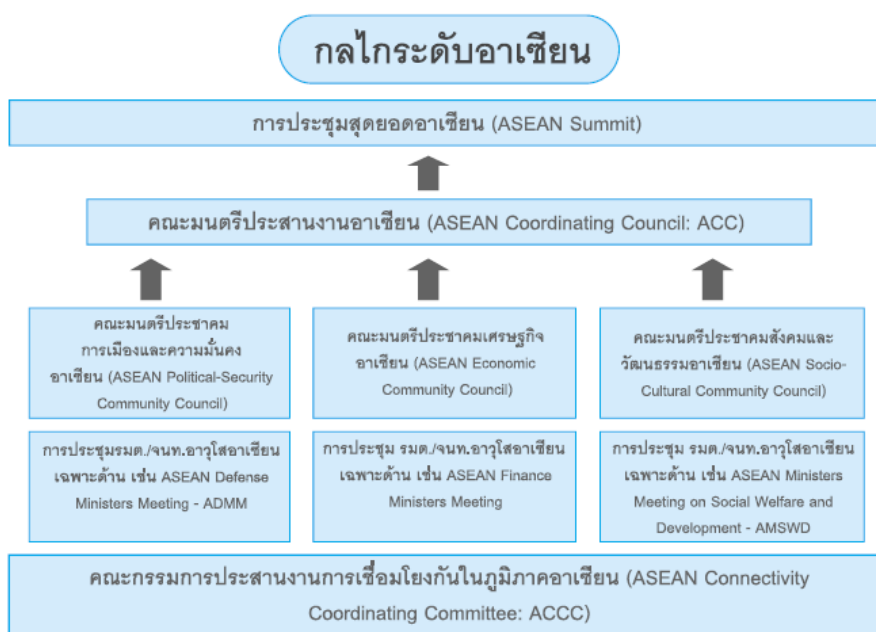
กระบวนการตัดสินใจ หรือ วิธีการตัดสินใจ (decision – making procedures) คือ “แนววิธิต่างของการตัดสินใจในหมู่ประเทศสมาชิก” หรือ “เป็นแนวทางในการปฏิบัตินโยบาย” เพื่อให้บรรลุถึงหลักการ บรรทัดฐาน และกฎเกณฑ์ของสถาบัน อันจะนำมาซึ่งการมีตัวเลือกร่วม (collective choice) ที่สมาชิกทุกประเทศต้องการ โดยกระบวนการตัดสินใจของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ การจัดตั้งกลไกประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคขึ้น ที่มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน” หรือ “ACCC” อันมีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและสื่อสารกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค เพื่อให้ยุทธศาสตร์และกิจกรรมหลักภายใต้แผนแม่บทฯ สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่น<sup>185</sup>

โดยคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียนจะประสานงานกับคณะทำงานอาเซียนที่เกี่ยวข้อง, หน่วยงานด้านการเชื่อมโยงในสำนักเลขาธิการอาเซียน, กรอบอนุภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน และผู้ประสานงานระดับชาติของแต่ละประเทศสมาชิก ขณะเดียวกันคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียนจะต้องคอยรายงานความคืบหน้ากับคณะมนตรีประสานงานอาเซียน เพื่อให้คณะมนตรีประสานงานอาเซียนนำผลการดำเนินงานในแต่ละปีเข้าสู่การประชุมสุดยอดอาเซียน จนเกิดเป็นข้อสรุปหรือตัวเลือกร่วม (collective choice) ที่สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศในท้ายที่สุด

<sup>184</sup> *Master Plan on ASEAN Connectivity*, 39.

<sup>185</sup> ดูเพิ่มเติมใน กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, "ยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน" ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน, 105-07 หรือ ASEAN Secretariat, "Key Strategies for Enhanced ASEAN Connectivity" in *Master Plan on ASEAN Connectivity*,

ภาพที่ 8 ภาพแสดงการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน



ที่มา: ดัดแปลงจาก ASEAN Secretariat. *Master Plan on ASEAN Connectivity*. (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010), 65.

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจ หรือ วิธีการตัดสินใจ (decision – making procedures) ของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ การจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน” หรือ “ACCC” ขึ้นเพื่อเป็นกลไกประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคและเป็นตัวกลางในการผลักดันกระบวนการตัดสินใจภายในสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจากการทำหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนจนนำมาซึ่งข้อสรุปเชิงนโยบายในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากนี้ คณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียนยังเปรียบเสมือนกลไกเชิงสถาบัน (institutional mechanism) ทำหน้าที่ในการติดตามผลและกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทฯ โดยจะทบทวนแผนแม่บทฯ เป็นระยะ ๆ ผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) ที่จะประกอบไปด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ กิจกรรมหลัก กำหนดเวลา และหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามแผนแม่บทฯ นั้นเอง

### 3.2.5 สรุป

จากประเด็นของการสร้างสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) กล่าวโดยสรุปว่า นับจากการรับรองเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) และการลงนามในปฏิญญาสมานฉันท์ของอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ประเด็นการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนกลายเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงมาโดยตลอด เนื่องจากการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ ความพยายามที่จะเชื่อมโยง 10 ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งทางด้านกายภาพ กฎระเบียบ และประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การเชื่อมโยงของทั้ง 3 เสาหลักประชาคมอาเซียน อันมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อช่วยให้การสร้างประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จนนำไปสู่การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) ขึ้นในปี ค.ศ. 2010

แผนแม่บทฯ ที่เกิดขึ้นเป็นทั้งแผนการและโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการบูรณาการของอาเซียน พร้อมกันนั้นเมื่อพิจารณาในมุมมองของแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันยังพบว่าแผนแม่บทฯ ที่เกิดขึ้นยังส่งผลให้ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกลายเป็นสถาบันความร่วมมือ (institutionalization) ที่มีชุดกฎเกณฑ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า “ระบอบระหว่างประเทศ” (international regime) เพราะเป็นความร่วมมือเฉพาะประเด็น (issue area) และมีการทำงานของระบอบกฎเกณฑ์ที่ประจักษ์ขึ้นจากหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกจากการจัดทำแผนแม่บทขึ้น

โดยสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนแม่บทฯ ไม่ได้มีหน้าที่แค่มุ่งสร้างประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว แต่ในอีกด้านหนึ่งของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ได้มุ่งเน้นถึงการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เข้มแข็งขึ้นจากการบูรณาการทางภูมิภาคที่ลึกซึ้งมากกว่าเดิม เพราะผู้นำอาเซียนเชื่อว่าการสร้างประชาคมอาเซียนที่ดี จำต้องมีการพัฒนา “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” ควบคู่ไปกับการสร้าง “ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” จึงจะทำให้อาเซียนเป็นประชาคมที่สามารถเชื่อมโยงกับภูมิภาคที่ไกลออกไป (Connectivity beyond ASEAN) จนก้าวไปสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียนในประชาคมโลก” ได้อย่างแท้จริงในอนาคต

ทั้งนี้ การสร้างความเชื่อมโยงของอาเซียนประกอบไปด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ความเชื่อมโยงทางกายภาพ ความเชื่อมโยงทางสถาบัน และความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนสู่ประชาชน แต่ความเชื่อมโยงทางกายภาพที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure connectivity) ถือเป็นโครงสร้างเชื่อมโยงให้เกิดเป็นรูปธรรมที่สุดอันจะทำให้ความเชื่อมโยงด้านอื่น ๆ เกิดขึ้นตามมา โดยความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางบก มีโครงการสำคัญลำดับต้น (flagship project) 2 โครงการ ได้แก่ โครงการทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway Network: AHN) และโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project: SKRL)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เพราะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การขนส่งระบบรางมีความน่าสนใจกว่าเมื่อเปรียบเทียบการขนส่งทางถนนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ (1) การขนส่งระบบรางสามารถขนมวลขนและสินค้าไปได้พร้อม ๆ กันด้วยความรวดเร็ว ปลอดภัยและสามารถกำหนดเวลาได้ (2) การขนส่งระบบราง หรือ รถไฟ จะใช้ที่ดินในการก่อสร้างโครงสร้างขนส่งน้อยกว่าระบบการขนส่งทางบกอื่น ๆ เมื่อคำนวณการขนส่งในปริมาณที่เท่ากัน และ (3) การขนส่งระบบรางเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่าการขนส่งทางถนน กล่าวคือรถไฟที่ใช้ระบบไฟฟ้าช่วยให้มีทางเลือกในการใช้แหล่งพลังงานอื่นนอกเหนือจากน้ำมันมาใช้ในการขนส่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งรถไฟยังสามารถพัฒนาขึ้นไปเป็นรถไฟความเร็วสูงเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นในอนาคตได้เป็นอย่างดี<sup>186</sup>

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมองว่า หากโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ซึ่งเป็น 1 ใน 19 ยุทธศาสตร์หลักของแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนดำเนินการแล้วเสร็จตามแผนที่วางไว้ ไม่เพียงแต่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น หรือเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ในขณะเดียวกัน โครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ยังสามารถส่งเสริมสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เข้มแข็ง จากการมีความเชื่อมโยงทางกายภาพที่ดีขึ้น ดังนั้นแล้วหากต้องการพิจารณาว่าโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะสามารถช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้มากน้อยเพียงใด ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นภายในแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (MPAC 2010-2015) ก็ควรค่าแก่การหยิบยกมาพิจารณาเพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความก้าวหน้าของการดำเนินงานและการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดได้เป็นอย่างดี ดังจะกล่าวต่อไป

<sup>186</sup> มติชน, 28 กุมภาพันธ์ 2560, "ระบบราง... ก้าวสำคัญของประเทศไทยเพื่อคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน,"



### 3.3 การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของประเทศสมาชิกอาเซียน ภายหลังจากการจัดตั้งสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนขึ้น

#### 3.3.1 โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project: SKRL) เป็นโครงการเชื่อมเส้นทางรถไฟระหว่างอาเซียนและจีนเข้าไว้ด้วยกัน โดยมี 7 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งเชื่อมต่อกับจีนในนครคุนหมิง แต่เดิมถือเป็นหนึ่งในโครงการสำคัญลำดับต้น (flagship project) ของกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation: AMBDC) ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1995<sup>187</sup> จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2010 อาเซียนได้มีการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้น (Master Plan on ASEAN Connectivity 2010-2015) โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จึงถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานในแผนยุทธศาสตร์กลางด้านความเชื่อมโยงอย่างแผนแม่บทฯ เป็นต้นมา<sup>188</sup>

แม้ว่าในขั้นต้นโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะดูเหมือนเป็นโครงการที่อาเซียนเป็นผู้ริเริ่มขึ้นเองในภูมิภาค แต่แท้จริงแล้วโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) นั้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงการทางรถไฟสายเอเชีย (Trans-Asian Railway Network: TAR) ที่ถูกริเริ่มและดำเนินงานโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติในเอเชียและแปซิฟิก (The Economic and Social Commission for Asia and Pacific Region: UNESCAP) ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 ด้วยเป้าหมายที่จะสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อระหว่างสิงคโปร์กับอิสตันบูลด้วยระยะทาง 14,000 กิโลเมตร ในปัจจุบันโครงการทางรถไฟสายเอเชีย (TAR) ได้มีระยะทาง 117,500 กิโลเมตร

<sup>187</sup> กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง (AMBDC) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี 1995 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้กรอบความร่วมมือหลัก 8 สาขา ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานการค้าและการลงทุน การเกษตรทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม การท่องเที่ยว ทรัพยากรมนุษย์และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเน้นการพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงระหว่างสิงคโปร์-คุนหมิง

<sup>188</sup> ASEAN Secretariat News, 12 August 2011, "Singapore-Kunming Rail Link Project to Sync with Master Plan on ASEAN Connectivity," <https://asean.org/singapore-kunming-rail-link-project-to-sync-with-master-plan-on-asean-connectivity/> [8 August 2019].

ตัดผ่าน 28 ประเทศ ถือเป็นโครงการที่มุ่งสร้างเครือข่ายรถไฟขนส่งสินค้าแบบครบวงจรทั่วยุโรปและเอเชียและเป็นโครงการสำคัญที่จะช่วยประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (land-locked country) ให้มีทางออกไปสู่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ร่วมกัน<sup>189</sup>

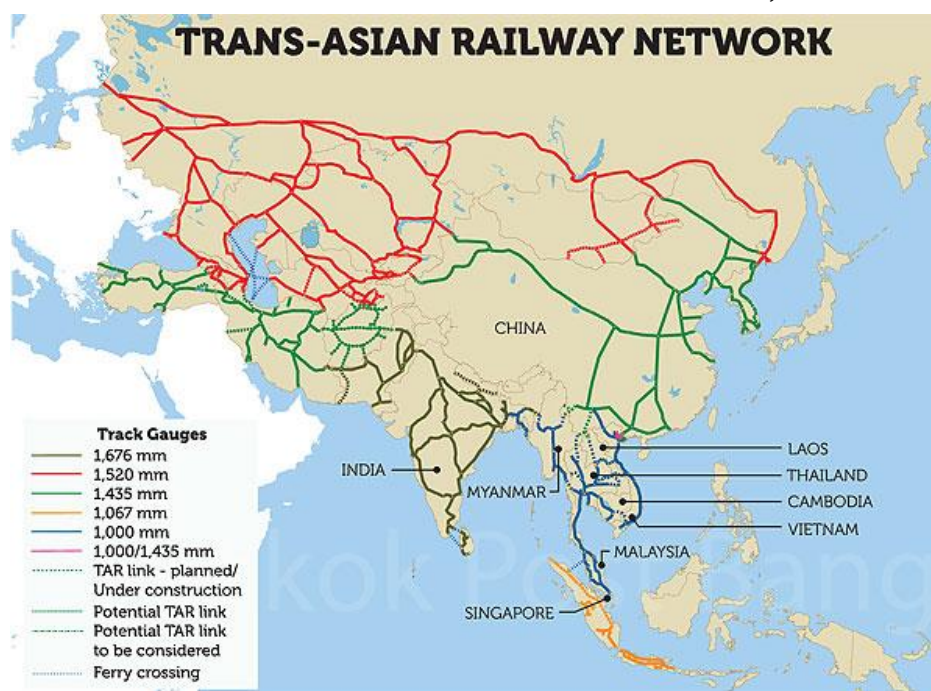
ภายใต้โครงการทางรถไฟสายเอเชีย (TAR) ได้มีเส้นทางหลักที่ใช้สำหรับการเชื่อมระหว่างภูมิภาคเอเชียใต้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกัน อันเป็นเส้นทางเกี่ยวข้องกับโครงกาเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียน คือ บริเวณตอนบนของพม่าและลาว ที่เรียกว่าเส้นทาง TAR-S1 และ TAR-S2 โดย TAR-S1 วิ่งจาก ทางเหนือของอินเดีย- พม่า- ลาว- คุนหมิง ขณะที่ TAR-S2 วิ่งจาก เมืองมัณฑะเลย์ (พม่า) – ย่างกุ้ง – มะละแหม่ง – น้ำตก (ไทย) – กรุงเทพฯ แม้ว่า TAR-S2 จะสิ้นสุดลงที่กรุงเทพฯ อย่างไรก็ตามแผนที่ของ UNESCAP แสดงให้เห็นว่าเส้นทางนี้มุ่งขยายไปพนมเปญและโฮจิมินห์ ทำให้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของทั้งเส้นทาง TAR-S1 และ TAR-S2 ภายใต้โครงการทางรถไฟสายเอเชีย<sup>190</sup>



<sup>189</sup> UNESCAP, "Trans-Asian Railway," <https://www.unescap.org/our-work/transport/trans-asian-railway/about> [8 August 2019].

<sup>190</sup> ADB, Connecting South Asia and Southeast Asia, (Japan: Asian Development Bank Institute, 2015), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159083/adbi-connecting-south-asia-southeast-asia.pdf>. 73-74.

ภาพที่ 9 ภาพแสดงเส้นทางโครงการทางรถไฟสายเอเชีย (Trans-Asian Railway Network: TAR)



ที่มา: Bangkok Post, 24 November 2014, India's New Gateway to ASEAN,

<https://www.bangkokpost.com/print/445087/> [8 August 2019].

ภาพที่ 10 ภาพแสดงเส้นทางเชื่อมต่อของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)  
กับเส้นทาง TAR-S1 และ TAR-S2



ที่มา: Bhattacharyay, Biswa N. "Toward a Sustainable Transport Development in Asia and the Pacific." *CESifo Working Paper*, no. 3539 (2011), 7.

แม้ว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการทางรถไฟสายเอเชีย (TAR) ที่ไกลออกไป แต่จากแนวคิดเรื่องการสร้างความเชื่อมโยงทางกายภาพเพื่อรองรับการเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียน ส่งผลให้แผนแม่บทฯ กำหนดให้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) คือหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยแผนแม่บทฯ ได้กำหนดให้โครงการดังกล่าวมีทางรถไฟหลัก 2 สาย<sup>191</sup> ได้แก่

(1) สายตะวันออก (Eastern Route) โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ ผ่านมาเลเซีย ไทย กัมพูชา เวียดนามและไปสิ้นสุดที่คุนหมิงในประเทศจีน ซึ่งในเส้นทางสายตะวันออกจะมีเส้นทางสาขา (Spur Line) เชื่อมระหว่างลาวและเวียดนาม

<sup>191</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทฯ ด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 22.

และ (2) สายตะวันตก (Western Route) โดยเริ่มต้นที่สิงคโปร์ ผ่านมาเลเซีย ไทย พม่าและไปสิ้นสุดที่คุนหมิงในประเทศจีนเช่นกัน

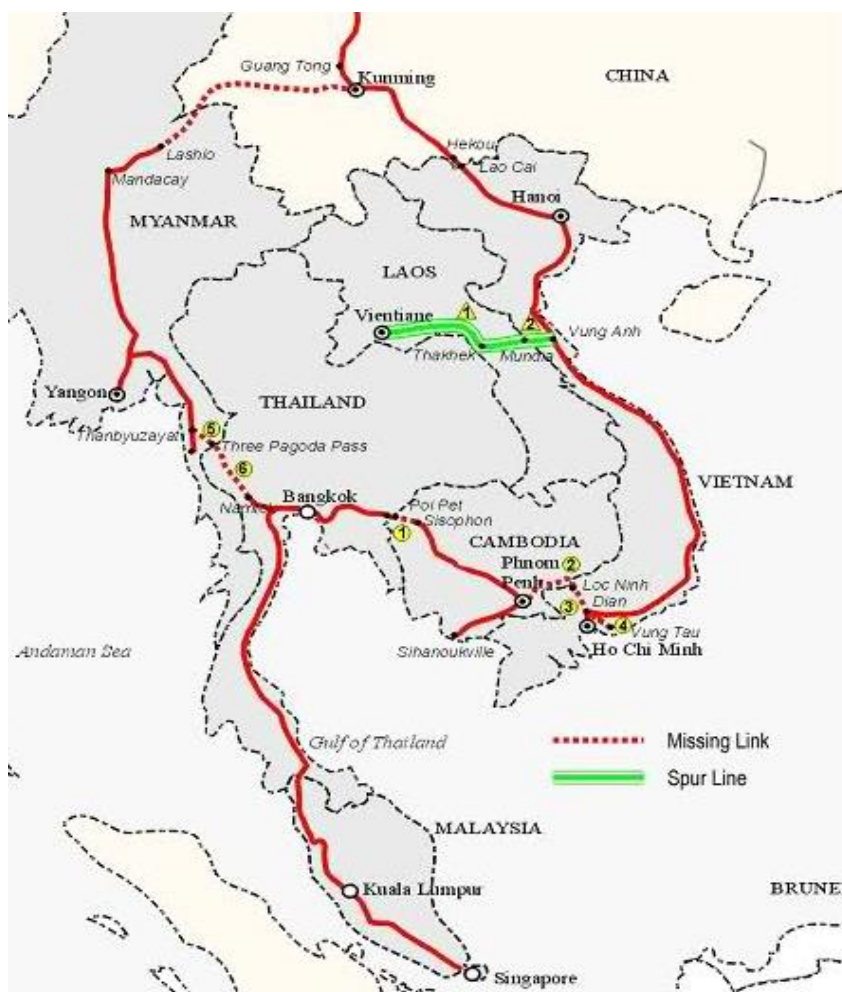
แต่เนื่องจากการพัฒนาเส้นทางสายตะวันตกมีความท้าทายหลายประการ แผนแม่บทฯ จึงเห็นควรว่าให้สร้างทางรถไฟสายตะวันออกให้เสร็จก่อน เพื่อให้มีการเชื่อมโยงทางรถไฟที่สมบูรณ์และใช้การได้ระหว่างสิงคโปร์และจีน (คุนหมิง) โดยเร็วที่สุด<sup>192</sup> โดยมีประเมินว่าหากโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ดำเนินการสำเร็จจุลวง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะสร้างโครงข่ายการผลิตและกระจายสินค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความลึกยิ่งขึ้น (ในเชิงห่วงโซ่ของมูลค่า) และความกว้างที่มากขึ้น (จากการมีสินค้าและประเทศ หรือพื้นที่ในเชิงภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในโครงข่ายมากขึ้น) ซึ่งผลลัพธ์จากความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและโครงข่ายต่าง ๆ ภายในภูมิภาคที่เกิดขึ้น ถือเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียน และส่งเสริมบทบาทนำของอาเซียนในกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน+6<sup>193</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>192</sup> เรื่องเดียวกัน, 62.

<sup>193</sup> เรื่องเดียวกัน, 58-59.

รูปภาพแสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยง



ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

อนึ่ง การมุ่งพิจารณาถึงผลในเชิงสถาบันของแผนแม่บทฯ ต่อการกำหนดบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการดำเนินงานของโครงข่ายทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่เกิดขึ้น กฎเกณฑ์ หรือ Rule ของสถาบันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา โดยจะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์ ของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ การกำหนด ยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาในแผนแม่บทฯ เพื่อทำหน้าที่กำกับและควบคุมการดำเนิน กิจกรรมของประเทศสมาชิกให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้นระหว่างกันใน แต่ละประเทศสมาชิกภายในอาเซียน

โดยในกรณีของโครงข่ายทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ถือเป็นโครงการที่มีความสำคัญในระดับต้นของความร่วมมือด้านคมนาคมอาเซียน และได้ถูกกำหนดให้เป็น 1 ใน 7 ยุทธศาสตร์หลักที่มีความสำคัญในระดับต้น (flagship project) ของการเพิ่มพูนความเชื่อมโยงในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งหากโครงการนี้สำเร็จได้ถูกคาดว่าจะสร้างทางเลือกใหม่ให้กับรูปแบบการขนส่งทางบกที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่ารูปแบบการขนส่งทางถนน<sup>194</sup>

ตารางที่ 1 แสดงยุทธศาสตร์หลักในการเพิ่มพูนความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 1	ก่อสร้างโครงข่ายทางหลวงอาเซียนให้แล้วเสร็จ
ยุทธศาสตร์ที่ 2	ดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิงให้แล้วเสร็จ
ยุทธศาสตร์ที่ 3	สร้างเครือข่ายระบบการขนส่งทางน้ำบนภาคพื้นทวีปที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกัน
ยุทธศาสตร์ที่ 4	สร้างระบบการขนส่งทางทะเลที่เชื่อมโยง มีประสิทธิภาพ และแข่งขันได้
ยุทธศาสตร์ที่ 5	สร้างระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบที่คล่องตัวเพื่อให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางการขนส่งในเอเชียตะวันออกเฉียงและภูมิภาคอื่นๆ
ยุทธศาสตร์ที่ 6	เร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในชาติสมาชิก
ยุทธศาสตร์ที่ 7	ให้ความสำคัญกับโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานของอาเซียน

ที่มา: ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010), 38.

จากภาพภาพแสดงยุทธศาสตร์หลักในการเพิ่มพูนความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะเห็นได้ว่าการสร้างความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียนจะต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดีขึ้น และมีการเชื่อมต่อกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น เพราะสิ่งเหล่านี้จำเป็นต่อการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการที่คล่องตัวในภูมิภาค และรวมไปถึงการส่งออกสินค้าและบริการไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ดังนั้น หนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญที่อาเซียนวางแผนไว้คือ มุ่งดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ให้แล้วเสร็จ โดยมีมาตรการสำคัญที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้<sup>195</sup>

<sup>194</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, *แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน*, 40.

<sup>195</sup> เรื่องเดียวกัน, 62-63.

## มาตรการสำคัญ

(1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด ดังนี้

ไทย:	อัญประเทศ – คลองลึก (6 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2014
ไทย:	ด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก (153 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
กัมพูชา:	ปอยเปต – ศรีโสภณ (48 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2013
กัมพูชา:	พนมเปญ – ลีอกนิน (254 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2015
เวียดนาม:	ลีอกนิน – โฮจิมินห์ (129 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
เวียดนาม:	มูเกีย – ทับอัง – วุงอัง (119 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
ลาว:	เวียงจันทร์ – ท่าแขก – มูเกีย (466 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020
พม่า:	ตันบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ (110 ก.ม.)	ภายในปี ค.ศ. 2020

(2) จัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิงภายในปี ค.ศ. 2013

(3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียสนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน

(4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิงไปยังเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย

จะเห็นได้ว่า โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) มีการกำหนด 4 มาตรการเพื่อใช้กำกับการดำเนินกิจกรรมของประเทศสมาชิกให้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) โดยมาตรการสำคัญอันดับแรก คือ มุ่งก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด ซึ่งได้มอบหมายให้แต่ละประเทศรับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดภายในประเทศของตน ดังนั้น เพื่อวิเคราะห์ถึงผลเชิงสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ว่ามีประสิทธิภาพหรือข้อจำกัดในการกำหนดบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ได้มากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องพิจารณาจากการดำเนินงานของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในระหว่างช่วงปี ค.ศ.



2010-2015 ภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันว่าประเทศสมาชิกต่างได้ดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์กลางที่อาเซียนกำหนดไว้หรือไม่ โดยผลลัพธ์สุดท้ายจากการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันความเชื่อมโยงของอาเซียน จะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านมิติการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคในท้ายที่สุด

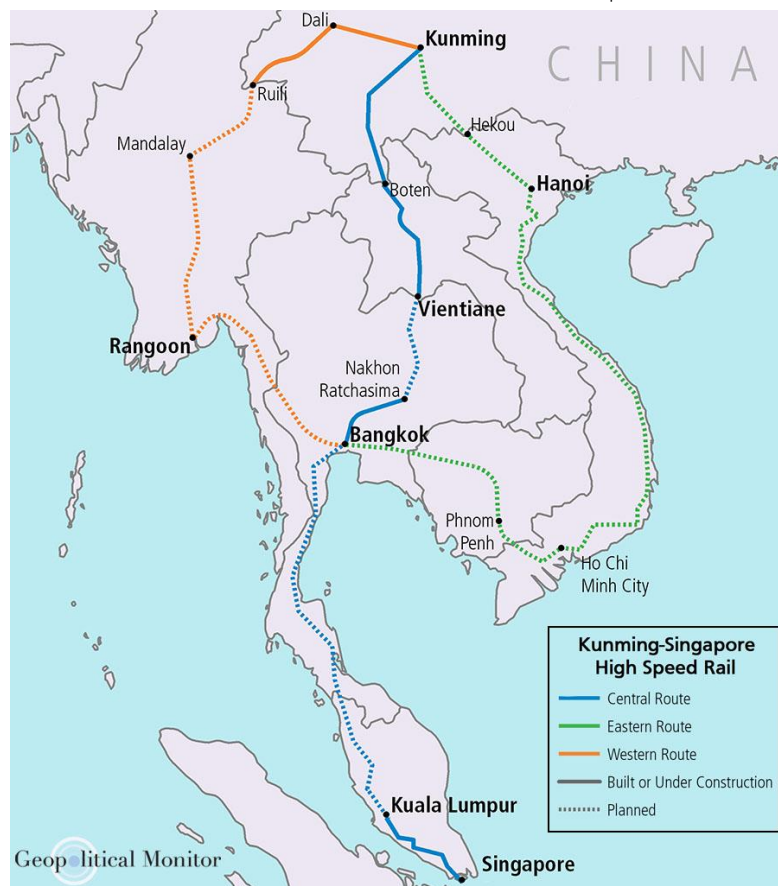
### 3.3.2 การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามมาตรการสำคัญ ภายใต้แผนแม่บทฯ ของประเทศสมาชิกอาเซียน (ลำดับประเทศสมาชิกตามกำหนดการในแผนแม่บทฯ)

โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ถือเป็นโครงการสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมโยงด้านโครงข่ายรถไฟในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนบนภาคพื้นทวีป หรือ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคในอาเซียน ให้เชื่อมต่อกัน และยิ่งช่วยให้เกิดความเชื่อมกับประเทศภายนอกภูมิภาคอย่างจีนทางตอนใต้ได้ดียิ่งขึ้น โดยแต่เดิมโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เป็นหนึ่งในความร่วมมือสำคัญของกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (AMBDC) และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) มาก่อน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2010 มีการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้นและกำหนดให้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากว่าเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ถือเป็นหัวใจหลักของการขนส่งระบบรางภายใต้เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) บนภาคพื้นทวีป ทำให้การดำเนินงานของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จึงได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ กรอบความร่วมมือ และจากประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ มาอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ นับตั้งแต่ที่ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงของจีนประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ในปี ค.ศ. 2013 จีนก็มุ่งผลักดันนโยบาย High-Speed Rail Diplomacy: HSR diplomacy หรือ การทูตผ่านรถไฟความเร็วสูง ได้กลายเป็นหัวใจหลักของนโยบายต่างประเทศจีนอย่างเนื่อง โดยนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างเชื่อมโยงทางบกและทางทะเลในระดับภูมิภาค อันสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของอาเซียนที่อย่างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เพราะตรงกับโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสาย

คุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore Rail Link Project)<sup>196</sup> ของจีน ที่มุ่งสร้างเครือข่ายทางรถไฟทั่วเอเชีย (The Pan-Asia Railway Network)<sup>197</sup> ดังนั้นแล้วการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จึงเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่ทับซ้อนกันหลายมิติดังจะกล่าวต่อไป

ภาพที่ 11 แสดงเส้นทางภายใต้โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL)



ที่มา: Geopolitical Monitor, 19 December 2017, Fact Sheet: Kunming-Singapore High Speed Rail Network, <https://www.geopoliticalmonitor.com/fact-sheet-kunming-singapore-high-speed-rail-network/> [1 October 2019].

<sup>196</sup> ทั้งนี้โครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการมีเส้นทางร่วมกัน โดยที่เอกสารทางการของอาเซียนจะเรียกว่า “โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)” ขณะที่เอกสารทางการของจีนเรียกว่า “โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์” อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการจะมีเส้นทางร่วมกัน แต่มีความแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ของจีนได้มีเส้นทางเพิ่มเติมจากอาเซียน 1 เส้นทาง โดยเส้นทางที่เพิ่มขึ้นมาเรียกว่า เส้นทางสายกลาง (middle line) ซึ่งวิ่งออกจากคุนหมิง ผ่านลาว ไทย มาเลเซีย และไปสิ้นสุดที่สิงคโปร์

<sup>197</sup> กิตติ ประเสริฐสุข และคณะ, "รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,"

### 3.3.2.1 มาตรการที่ (1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด

#### 1. ไทย

ประเทศไทย ได้เริ่มกิจการรถไฟนับตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2439 หรือ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ซึ่งในช่วงแรกเริ่มของการเปิดกิจการรถไฟไทยนั้นได้มีระยะทางเดินรถไฟเพียง 932 กิโลเมตรเท่านั้น ต่อมาขยายระยะทางเป็น 2,581 กิโลเมตร ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) จนกระทั่ง ปัจจุบันประเทศไทยสามารถขยายระยะทางเดินรถไฟได้ยาวถึง 4,180 กิโลเมตร ทำหน้าที่เชื่อมโยง 46 จังหวัดของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของทุกเส้นทางการเดินรถไฟภายในประเทศ อันอยู่ภายใต้ความดูแลของการรถไฟแห่งประเทศไทย (the State Railway of Thailand: SRT)<sup>198</sup>

ทั้งนี้ เส้นทางรถไฟของไทยระยะทางกว่า 4,000 กิโลเมตรในปัจจุบัน ใช้รางขนาดเท่ากับ 1 เมตร (Meter Gauge) เป็นหลัก และประกอบไปด้วย 6 เส้นทางหลัก ตามที่การรถไฟแห่งประเทศไทยระบุไว้ ดังต่อไปนี้<sup>199</sup>

**1) เส้นทางรถไฟสายเหนือ** เป็นเส้นทางเริ่มต้นจากสถานีกรุงเทพฯ ผ่านไปยังสถานีชุมทางบ้านภาชีในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นเส้นทางแยกไปยังเส้นทางสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือ แล้วจึงวิ่งต่อไปยังจังหวัดลพบุรี – พิษณุโลก – อุดรดิตถ์ – ลำปาง – ลำพูน และสิ้นสุดเส้นทางที่สถานีเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ รวมระยะทางประมาณ 751 กิโลเมตร

**2) เส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ** เป็นเส้นทางเริ่มต้นจากสถานีกรุงเทพฯ ผ่านไปยังสถานีชุมทางบ้านภาชีในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา แล้วจึงมุ่งหน้าไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ผ่านสถานีในจังหวัดสระบุรี – นครราชสีมา – บุรีรัมย์ – ศรีสะเกษ และโดยมีจุดหมายปลายทางอยู่ 2

<sup>198</sup> กระทรวงคมนาคม, "การรถไฟแห่งประเทศไทย," <http://www.mot.go.th/about.html?id=13> [3 ธันวาคม 2562]. และ Sumet Ongkittikul, "Thailand Country Report," in *Financing ASEAN Connectivity*, ed. Fauziah Zen and Michael Regan (ERIA, 2014), 366.

<sup>199</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา, *การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)* (กรุงเทพฯ: บริษัท ออนป้า จำกัด, 2557), 84. และ กระทรวงคมนาคม, "การรถไฟแห่งประเทศไทย," <http://www.mot.go.th/about.html?id=13> [3 ธันวาคม 2562].

แห่ง คือ สถานีปลายทางอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี รวมระยะทางประมาณ 575 กิโลเมตร และ สถานีปลายทางหนองคาย จังหวัดหนองคาย รวมระยะทางประมาณ 624 กิโลเมตร

**3) เส้นทางรถไฟสายตะวันออก** เป็นเส้นทางรถไฟที่สามารถวิ่งไปถึงสถานีรัฐประเทษ จังหวัดสระแก้ว ระยะทาง 255 กิโลเมตร และ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ระยะทาง 200 กิโลเมตร โดยเริ่มต้นจากสถานีกรุงเทพฯ ผ่านไปยังสถานีชุมทางฉะเชิงเทรา ซึ่งจะแยกออกเป็น 2 เส้นทาง คือ

1. เส้นทางที่วิ่งไปทางทิศตะวันออก วิ่งไปทางสถานีชุมทางคลองสิบเก้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ผ่านจังหวัดปราจีนบุรี – สระแก้ว แล้วไปสิ้นสุดที่สถานีรัฐประเทษ ซึ่งเป็นเส้นทางสำคัญในมาตรการสร้างความเชื่อมโยงของอาเซียน ภายใต้แผนแม่บทฯ เพราะสามารถเชื่อมต่อกับทางรถไฟของกัมพูชาต่อไปได้

2. เส้นทางที่วิ่งไปทางทิศใต้ จะวิ่งผ่านสถานีชลบุรี จังหวัดชลบุรี แล้วไปสิ้นสุดที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

**4) เส้นทางรถไฟสายตะวันตก** เป็นเส้นทางรถไฟที่มุ่งหน้าสู่จังหวัดกาญจนบุรี โดยวิ่งออกจากกรุงเทพฯ ไปสิ้นสุดที่สถานีน้ำตก ในจังหวัดกาญจนบุรี ระยะประมาณทาง 194 กิโลเมตร เส้นทางรถไฟสายตะวันตก ถือเป็นเส้นทางในมาตรการสร้างความเชื่อมโยงของอาเซียน เช่นเดียวกับเส้นทางรถไฟสายตะวันออกที่มุ่งหน้าไปยังสถานีรัฐประเทษ เพราะเส้นทางรถไฟสายนี้จะทำหน้าที่เชื่อมต่อกับทางรถไฟของพม่าที่วิ่งมาจากเมืองฉันบูชายัต มาบริเวณเจดีย์ดำนสามองค์ และเชื่อมต่อกับสถานีน้ำตก ในจังหวัดกาญจนบุรี

**5) เส้นทางรถไฟสายใต้** เป็นเส้นทางเริ่มต้นจากสถานีธนบุรี โดยวิ่งไปยังสถานีนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม แล้วผ่านจังหวัดราชบุรี – เพชรบุรี – ประจวบคีรีขันธ์ – ชุมพร – สุราษฎร์ธานี – พัทลุง – สงขลา – ยะลา แล้วไปสิ้นสุดที่สถานีสุโขทัย จังหวัดนครราชสีมา รวมระยะทางประมาณ 1,159 กิโลเมตร ซึ่งถือว่าเป็นเส้นทางรถไฟสายที่ยาวที่สุดของไทย และสามารถเชื่อมต่อไปยังมาเลเซียได้

**6) เส้นทางรถไฟสายแม่กลอง** เป็นเส้นทางที่แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

1. ช่วงแรก เริ่มต้นทางสถานีวงเวียนใหญ่ จังหวัดกรุงเทพฯ วิ่งไปยังสถานีมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร รวมระยะทางประมาณ 31 กิโลเมตร

2. ช่วงที่สอง เริ่มต้นจากสถานีบ้านแหลม จังหวัดสมุทรสาคร วิ่งไปยังสถานีแม่กลอง จังหวัดสมุทรสงคราม รวมระยะทางประมาณ 33 กิโลเมตร

ภาพที่ 12 แสดงเส้นทางรถไฟสายหลักในไทย



ที่มา: Thailand Trains, Thailand Train Map, <http://thailandtrains.com/thailand-train-map/> [3 December 2019]

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของไทยและการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน กล่าวได้ว่า ไทยเป็นประเทศสมาชิกที่มีบทบาทและเป็นผู้ผลักดันแนวคิดการสร้างเชื่อมโยงที่สำคัญจนนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทฯ ว่าด้วยการสร้างความเชื่อมโยงของอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 2010 เนื่องจาก ไทยตระหนักดีว่าภายใต้แผนแม่บทฯ นั้น จะทำให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางของความ

เชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียนได้ ดังที่ ประภัสสร เทพชาตรี ชี้ให้เห็นว่า ไทยมีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะตั้งอยู่ตรงกลางระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้น การพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งตามระเบียงเศรษฐกิจต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องตัดผ่านไทยทั้งสิ้น ในแง่นี้ประเทศไทยจึงเปรียบเสมือน “สี่แยกของอาเซียน” จากการดำรงตนเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่งในภูมิภาค<sup>200</sup>

ดังเห็นได้ว่า ภายใต้การพัฒนาเส้นทางคมนาคมตามระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) ทั้ง 3 เส้นทางหลัก เป็นเส้นทางคมนาคมที่วิ่งผ่านไทยทุกเส้น ดังนี้<sup>201</sup>

1. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ – ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) เป็นเส้นทางที่วิ่งผ่าน 5 ประเทศ ได้แก่ จีน พม่า ลาว ไทย เวียดนาม โดยเส้นทางที่ตัดผ่านไทยแบ่งเป็น 2 สายย่อย คือ (1) เป็นเส้นทางที่วิ่งจากพม่า มาที่จังหวัดเชียงราย – พิชณุโลก – นครสวรรค์ – กรุงเทพฯ และ (2) เป็นเส้นทางที่วิ่งจากลาว มาที่ จังหวัดนครพนม และจังหวัดหนองคาย มาบรรจบที่จังหวัดอุบลราชธานี – นครราชสีมา – กรุงเทพฯ – แหลมฉบัง

2. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก – ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ผ่าน 4 ประเทศ ได้แก่ พม่า ไทย ลาว และเวียดนาม โดยตัดผ่านไทยในบริเวณอำเภอแม่สอด จังหวัดเชียงราย – พิชณุโลก – ขอนแก่น – มุกดาหาร

และ 3. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) ผ่าน 5 ประเทศ ได้แก่ พม่า ไทย กัมพูชา ลาว และเวียดนาม เป็นเส้นทางที่วิ่งจากเมืองทวายในพม่า มาที่จังหวัดกาญจนบุรี – กรุงเทพฯ – ชลบุรี – ระยอง – จันทบุรี – ตราด ซึ่งไปเชื่อมต่อกับกัมพูชา

<sup>200</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, 15 พฤษภาคม 2557, "ไทยกับการเป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน," <http://www.drprapat.com/ไทยกับการเป็นศูนย์กลาง/> [3 ธันวาคม 2562].

<sup>201</sup> ADB, Assessment of Greater Mekong Subregion Economic Corridors: Thailand, (ADB, 2018), [https://www.greatermekong.org/sites/default/files/Assessment%20of%20GMS%20Econ%20Corr\\_THA\\_7th\\_2018-11-20\\_WEB\\_0.pdf](https://www.greatermekong.org/sites/default/files/Assessment%20of%20GMS%20Econ%20Corr_THA_7th_2018-11-20_WEB_0.pdf). [4 December 2019]. 8.

ภาพที่ 13 ตำแหน่งประเทศไทยบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง



ที่มา: HKTDC Research, 8 June 2015, Opportunities in Thailand's Logistics Market, <http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Research-Articles/Opportunities-in-Thailand-s-Logistics-Market/rp/en/1/1X000000/1X0A2LSH.htm>. [5 December 2019].

ทั้งนี้ ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงทางด้านขนส่งระบบรางให้เกิดขึ้นในภูมิภาค แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนได้กำหนดให้ไทยมีหน้าที่รับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ยังขาดช่วง (missing link) ให้เชื่อมต่อกันกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวน 2 เส้นทาง ซึ่งเส้นทางดังกล่าวเป็นเส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจจุดอนใต้ (SEC) ของเส้นทางคมนาคมในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมาแต่เดิม ดังนี้

1) **เส้นทางไปกัมพูชา:** หรือ เส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก เป็นเส้นทางรถไฟที่วิ่งไปบริเวณเมืองชายแดนของไทยที่ติดกับกัมพูชา ระยะทางทั้งสิ้น 6 กิโลเมตร โดยกำหนดให้ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งถ้าเส้นทางรถไฟสายนี้ก่อสร้างแล้วเสร็จจะสามารถวิ่งไปถึงกรุงเทพมหานครได้ เพราะจะเชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟสายเหนือ (Northern Line) ของกัมพูชา ซึ่ง

เป็นเส้นทางรถไฟที่วิ่งระหว่างกรุงเทพมหานครและปอยเปต (กัมพูชา-ชายแดนไทย) ที่มีระยะทางประมาณ 386 กิโลเมตร

2) **เส้นทางไปพม่า:** เส้นทางรถไฟสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก เป็นเส้นทางรถไฟที่วิ่งไปบริเวณเมืองชายแดนของไทยและพม่า ระยะทางทั้งสิ้น 153 กิโลเมตร โดยกำหนดให้ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งหากเส้นทางรถไฟสายนี้ก่อสร้างแล้วเสร็จจะสามารถวิ่งไปถึงกรุงย่างกุ้งได้ โดยผ่านการเชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟสายสายตันบูชายัต (Thanbyuzayat) – ด่านเจดีย์สามองค์ในพม่า

ภาพที่ 14 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในไทย



ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

โดยสถานการณ์ความคืบหน้าที่ผ่านมาของโครงข่ายเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในส่วนความรับผิดชอบของไทยทั้ง 2 เส้นทาง มีทั้งโครงการรถไฟที่สามารถก่อสร้างแล้วเสร็จได้ทันกำหนดการ และโครงการรถไฟที่ถูกยกเลิกการก่อสร้างไปอย่างไม่มีกำหนด โดยโครงการรถไฟที่สามารถก่อสร้างแล้วเสร็จได้ทันกำหนดการ คือ **โครงการก่อสร้างรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก** หรือ **โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายไทย – กัมพูชา** ระยะทาง 6 กิโลเมตร ซึ่งแต่เดิมเส้นทางเดิน



รถไฟสายนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเดินรถไฟระหว่างไทยและกัมพูชาในเส้นทางสายอรัญประเทศ – ปอยเปต ที่เคยเปิดเดินรถร่วมกันมาตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) เป็นต้นมา แต่ได้ทำการยกเลิกการเดินรถข้ามแดนไปเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ด้วยปัญหาการเมืองภายในกัมพูชา ดังนั้นโครงการก่อสร้างรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก ภายใต้มาตรการของแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ (MPAC 2010-2015) จะช่วยให้เส้นทางเดินรถไฟระหว่างไทย – กัมพูชาเปิดใช้งานอีกครั้ง ภายหลังจากที่ยกเลิกการเดินรถไฟระหว่างกันไปเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี<sup>202</sup>

ที่ผ่านมาการก่อสร้างโครงการรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก ระยะทาง 6 กิโลเมตร เพื่อเชื่อมต่อกับกัมพูชา สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ (1) การซ่อมแซมรางรถไฟเก่าที่ชำรุดทรุดโทรมให้กลับมาใช้ได้ดังเดิม และ (2) การก่อสร้างสะพานรถไฟคลองลึก – ปอยเปต เพื่อให้รถไฟสามารถเดินทางระหว่างไทยและกัมพูชาได้ ซึ่งโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้มีการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบดูแล และเป็นผู้ขอให้รัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณ 2,808 ล้านบาท เพื่อนำมาปรับปรุงระบบรางใหม่ตั้งแต่สถานีรถไฟชุมทางคลองสิบเก้า ในจังหวัดฉะเชิงเทรา จนถึงสะพานรถไฟคลองลึก ในจังหวัดสระแก้ว รวมระยะทางกว่า 176 กิโลเมตร (เส้นทางรถไฟสายตะวันออกทั้งเส้น) โดยงบประมาณดังกล่าวจะครอบคลุมไปถึงการก่อสร้างสะพานรถไฟคลองลึก – ปอยเปต ซึ่งโครงการก่อสร้างครั้งนี้มีบริษัทิตาเลียนไทยเป็นผู้ชนะการประมูลและได้มีการลงนามในสัญญาจ้างเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2013 ซึ่งแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2015 เพื่อให้ทันการเปิดประชาคมอาเซียนในปลายปีดังกล่าว<sup>203</sup>

โดยรายงานประจำปีการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ได้กำหนดให้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก ระยะทาง 6 กิโลเมตร จัดอยู่ในประเภทงานปรับปรุงทางรถไฟที่ไม่ปลอดภัยต่อการเดินรถและเป็นส่วนหนึ่งภายในเส้นทางรถไฟสายตะวันออกที่เชื่อมไปยังกัมพูชา หน่วยงานจึงได้ออกมาตรวจการงานเสริมความมั่นคงโครงสร้างทาง (Track Strengthening) ระหว่างสถานีชุมทางคลองสิบเก้า – สุดสะพานคลองลึก (เขตชายแดนไทย – กัมพูชา) ขึ้น<sup>204</sup> ซึ่งการฟื้นฟูเส้นทางรถไฟสายนี้ได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนมกราคม ค.ศ. 2015 หลังจากที่

<sup>202</sup> สยามธุรกิจ, 29 กรกฎาคม 2557, "ปิดฝุ่นรถไฟเชื่อมเพื่อนบ้านเปิดหูดกัมพูชา ดอกหมุด ม.ค. 58," <https://www.siamturakij.com/news/4817-ปิดฝุ่นรถไฟเชื่อมเพื่อนบ้านเปิดหูดกัมพูชา-ดอกหมุดม-ค-58> [5 ธันวาคม 2562].

<sup>203</sup> ไทยรัฐออนไลน์, 20 มกราคม 2558, "เรือสร้างใหม่! สะพานรถไฟประวัติศาสตร์ 120 ปีคลองลึก รับเออีซี," [thairath.co.th/news/local/475934](http://thairath.co.th/news/local/475934). [5 ธันวาคม 2562].

<sup>204</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, การรถไฟแห่งประเทศไทย รายงานประจำปีพ.ศ. 2558 <http://www.railway.co.th/RailwayMiddleFile/PlanIMG/89/2558.pdf> [5 ธันวาคม 2562]. 41.

เจ้าหน้าที่เข้าเคลียร์วัตถุระเบิดออกจากพื้นที่เรียบร้อยแล้ว และจะแล้วเสร็จในเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 ส่วนในบริเวณจากชายแดนบ้านคลองลึกไปปอยเปต ระยะทางอีก 6 กิโลเมตรจะอยู่ในความรับผิดชอบของทางการกัมพูชา ซึ่งทางการกัมพูชาได้เร่งการก่อสร้างในช่วงเวลาเดียวกันกับไทย เพื่อให้เส้นทางรถไฟเส้นทางสามารถวิ่งให้บริการได้จากปอยเปตไปถึงกรุงพนมเปญ<sup>205</sup>

ขณะที่ การก่อสร้างสะพานรถไฟคลองลึก - ปอยเปต เพื่อให้รถไฟสามารถเดินทางระหว่างไทยและกัมพูชาได้ มีรายงานความคืบหน้าเช่นเดียวกันว่า เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 2015 บริษัท อิตาเลียนไทย ได้นำเครื่องจักรกลมาดำเนินการรื้อถอนสะพานรถไฟที่บริเวณสะพานรถไฟคลองลึก - ปอยเปต ข้างด่านพรมแดนอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นสะพานเหล็กข้ามคลองลึก ซึ่งเชื่อมระหว่างบ้านคลองลึก อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว กับเมืองปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย (Banteay Meanchey) ของกัมพูชา ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในปีเดียวกันเพื่อให้ทันการเปิดรับประชาคมอาเซียนเช่นเดียวกับโครงการปรับปรุงและซ่อมแซมรางรถไฟ<sup>206</sup>

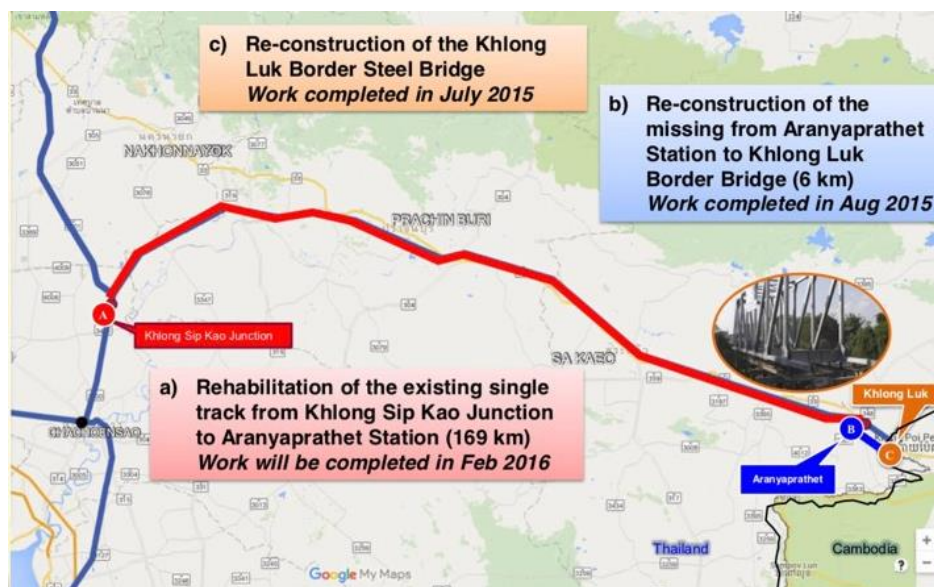
และเมื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ - คลองลึก ที่คาดว่าจะเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จทันในปลายปี ค.ศ. 2015 พบว่า ผลรายงานการประชุมของการรถไฟแห่งประเทศไทย (State Railway of Thailand - SRT) ที่นำเสนอถึงความคืบหน้าของการพัฒนาเส้นทางรถไฟในไทย ณ ที่ประชุม The Working Group on the Trans-Asian Railway Network ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 23 - 24 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ณ กรุงเทพฯ ประเทศไทย ชี้ให้เห็นว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ - คลองลึก ระยะทาง 6 กิโลเมตร และการก่อสร้างสะพานรถไฟคลองลึก - ปอยเปต ที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้ไทยต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2014 นั้น แม้จะใช้เวลาดำเนินการก่อสร้างล่าช้าไป 1 ปี แต่ก็สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ภายในปี ค.ศ. 2015 ตามที่คาดการณ์ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยที่สะพานรถไฟคลองลึก - ปอยเปต ก่อสร้างแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2015 ขณะที่เส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ - คลองลึก ระยะทาง 6 กิโลเมตร ได้รับการปรับปรุงระบบรางจนเป็นที่เรียบร้อยแล้วในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015<sup>207</sup>

<sup>205</sup> สยามธุรกิจ, 29 กรกฎาคม 2557, "ปิดฝุ่นรถไฟเชื่อมเพื่อนบ้านเปิดหูดกัมพูชา ตอกหมุด ม.ค. 58,"

<sup>206</sup> ไทยรัฐออนไลน์, 20 มกราคม 2558, "รื้อสร้างใหม่! สะพานรถไฟประวัติศาสตร์ 120 ปีคลองลึก รับเออีซี,"

<sup>207</sup> UNESCAP, "Progress of Trans-Asian Railway Network in Thailand," *the 4th Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway Network* (2015), <https://www.unescap.org/sites/default/files/Thailand-TAR-WGM-4.pdf>. [7 December 2019].

ภาพที่ 15 แสดงแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึกลง



ที่มา UNESCAP, "Progress of Trans-Asian Railway Network in Thailand," in the 4th Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway Network on 23-24 December 2015.

<https://www.unescap.org/sites/default/files/Thailand-TAR-WGM-4.pdf>. [7 December 2019]

ขณะที่โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึกลง ระยะทาง 6 กิโลเมตรได้ดำเนินการแล้วเสร็จเป็นไปด้วยดี แต่ในอีกด้านหนึ่ง โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก หรือ เส้นทางรถไฟสายไทย – พม่า ระยะทาง 153 กิโลเมตร ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2020 โดยมีไทยเป็นผู้รับผิดชอบ ได้ถูกระงับการก่อสร้างไปอย่างไม่มีกำหนดเนื่องจากผลการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ที่ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนก่อสร้างในเส้นทางรถไฟสายนี้จะมอบผลตอบแทนต่อการลงทุนในระดับต่ำ จึงเป็นเรื่องที่ไม่คุ้มค่าอย่างยิ่งที่จะก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากไทยไปพม่าสายสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก ทำให้โครงการดังกล่าวจึงถูกระงับไว้อย่างไม่มีกำหนด โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก หรือ กิจกรรมหลักที่ 19 (Key Action) จึงกลายเป็นโครงการที่มีสถานะไม่ถูกจัดลำดับให้มีความสำคัญอีกต่อไป (not prioritized) ภายใต้การดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก<sup>208</sup>

อย่างไรก็ตาม รายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และติดตามผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรก ก็ได้ทำการศึกษาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมระหว่างพม่าและไทยแทน

<sup>208</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010* (Jakarta: ASEAN Secretariat, July 2017), 14.

เส้นทางเดิม โดยการศึกษาเส้นทางรถไฟสายใหม่ครั้งนี้มีจุดมุ่งหวังว่าต้องเป็นเส้นทางรถไฟที่ให้ผลตอบแทนการลงทุนอย่างคุ้มค่ามากขึ้น ซึ่งเส้นทางที่คาดการณ์ว่าจะสร้างแทนเส้นทางรถไฟสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก คือเส้นทางรถไฟสายทวาย – แหลมฉะบัง เพราะถือเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่าง 2 ท่าเรือสำคัญของพม่าและไทย ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการเห็นชอบจากทั้งไทยและพม่า<sup>209</sup>

ดังนั้น การติดตามผลการดำเนินงานของประเทศไทยในโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015) พบว่าเส้นทางรถไฟที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้ไทยเป็นผู้รับผิดชอบการก่อสร้าง (1) เส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก ระยะทางทั้งสิ้น 6 กิโลเมตร ภายในปี ค.ศ. 2014 สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จเป็นที่เรียบร้อย แม้จะล่าช้าจากกำหนดการเดิมไป 1 ปี แต่หนังสือรายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และผลปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ที่ทำการประเมินไว้เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016 ผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) ได้ประเมินว่าเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก เป็นโครงการสำเร็จลุล่วงตามที่ตั้งเป้าไว้ (completed)

ขณะที่ (2) เส้นทางรถไฟสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก ระยะทางทั้งสิ้น 153 กิโลเมตร ที่กำหนดให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 ถูกชะงักการก่อสร้างไปอย่างไม่มีกำหนด เพราะผลการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ชี้ให้เห็นว่า การก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากพม่าไปไทยสายสายด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก จะมอบผลตอบแทนในการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า ทำให้โครงการดังกล่าวจึงถูกระงับไว้อย่างไม่มีกำหนดนั่นเอง ดังนั้นแล้ว ผลการดำเนินงานของประเทศไทยในโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (ค.ศ. 2010-2015) จึงสำเร็จเพียง 1 มาตรการ คือ โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก หรือเส้นทางรถไฟสายไทย – กัมพูชา

<sup>209</sup> Ibid.

## 2. กัมพูชา

ประเทศกัมพูชา เป็นประเทศที่มีการใช้ขนส่งทางรางมาอย่างยาวนาน โดยเส้นทางรถไฟ กัมพูชาเริ่มก่อสร้างตั้งแต่ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1930-1940 ทั้งนี้เส้นทางรถไฟในกัมพูชาประกอบด้วย 2 เส้นทางหลัก ได้แก่ เส้นทางสายเหนือ (Northern Line) และเส้นทางสายใต้ (Southern Line) โดยมีความยาวรวมกัน 650 กิโลเมตร และมีความกว้างของขนาดรางเท่ากับ 1 เมตร (Meter Gauge) ดังนี้<sup>210</sup>

**เส้นทางสายเหนือ (Northern Line)** มีความยาวระยะทางทั้งสิ้น 386 กิโลเมตร วิ่งออกจากพนมเปญไปยังปอยเปต (กัมพูชา-ชายแดนไทย) เส้นทางรถไฟสายนี้ถูกสร้างขึ้นและใช้งานระหว่างปี ค.ศ. 1929-1942 หรือในช่วงยุคอาณานิคมของฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามปัจจุบันเส้นทางสายนี้ประกอบด้วยโครงการส่วนย่อย 3 โครงการ โดยเป็นโครงการซ่อมแซม (Rehabilitation) เส้นทางเดิมที่เสียหายและถูกทำลายไปให้กลับมาใช้งานได้ดังเดิม ดังนี้<sup>211</sup>

- ศรีโสภณ – ปอยเปต (ชายแดนไทย)<sup>212</sup>
- ศรีโสภณ – พระตะบอง
- พระตะบอง – กรุงพนมเปญ

**เส้นทางสายใต้ (Southern Line)** เป็นเส้นทางรถไฟที่ถูกสร้างขึ้นระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1960-1969 โดยมีความยาวรวม 264 กิโลเมตร ซึ่งจะวิ่งจากกรุงพนมเปญไปยังสีหนุวิลล์ (Sihanoukville)<sup>213</sup> อย่างไรก็ตามปัจจุบันเส้นทางสายนี้ประกอบด้วยโครงการส่วนย่อย 2 โครงการ โดยเป็นการซ่อมแซมเส้นทางเดิมที่เสียหายและถูกทำลายไปให้กลับมาใช้งานได้เช่นเดียวกับเส้นทางสายเหนือ ดังนี้<sup>214</sup>

- กรุงพนมเปญ – ตูกเมียม (Touk Meas)

<sup>210</sup> Ministry of Public Works and Transport Cambodia, "Railway Services," <http://www.mpwt.gov.kh/en/public-services/railway-services> [8 October 2019].

<sup>211</sup> Asian Development Bank Institute, *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*. 8.

<sup>212</sup> เป็นหนึ่งเส้นทางรถไฟภายใต้มาตรการสร้างความเชื่อมโยงของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่แผนแม่บทฯ มอบหมายให้กัมพูชาดำเนินการก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้แล้วเสร็จภายในปี 2013

<sup>213</sup> Ministry of Public Works and Transport Cambodia, "Railway Services".

<sup>214</sup> Asian Development Bank Institute, *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*.

- ตู้กเมียด (Touk Meas) – สีหนุวิลล์ (Sihanoukville)

ภาพที่ 16 แสดงเส้นทางรถไฟในกัมพูชาประกอบด้วย 2 เส้นทางหลัก ได้แก่ เส้นทางสายเหนือ (Northern Line) และเส้นทางสายใต้ (Southern Line) โดยมีความยาวรวมกัน 650 กิโลเมตร



ที่มา: Nikkei, 4 June 2018, Cambodia's rail back on track after four decades of woe: Interest from Chinese companies in expansion plans fuels debt concerns, <https://asia.nikkei.com/Economy/Cambodia-s-rail-back-on-track-after-four-decades-of-woe> [13 October 2019]

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่อาเซียนมุ่งหน้าเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 แนวคิดเรื่องการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหลายร่วมมือกันให้เป็นไปตามกรอบการดำเนินงานที่แผนแม่บทฯ ได้วางไว้ ซึ่งรัฐบาลกัมพูชาเองก็มีความพยายามที่จะสร้างเส้นทางรถไฟนอกเหนือไปจากเส้นทางรถไฟทั้ง 2 สายหลักที่มีมาแต่เดิม เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟในประเทศกัมพูชาเข้ากับเส้นทางรถไฟในประเทศอื่นๆ ได้อย่างไร้รอยต่อภายใต้ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) โดยเส้นทางก่อสร้างเพิ่มเติมในส่วนของความรับผิดชอบของกัมพูชาที่มีที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้มีการก่อสร้างคือ 2 เส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link)<sup>215</sup> ได้แก่

<sup>215</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC), 84-85.

1) เส้นทางไปไทย: ศรีโสภณ – ปอยเปต ชายแดนไทย ระยะทางทั้งสิ้น 48 กิโลเมตรให้แล้วเสร็จภายในปี 2013 ซึ่งจะเป็นจุดเชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟสายตะวันออกของไทย มูลค่าของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟคิดเป็นจำนวน 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>216</sup>

2) เส้นทางไปเวียดนาม: พนมเปญ – ลีอกนิน ระยะทางทั้งสิ้น 254 กิโลเมตรให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งจะเป็นจุดเชื่อมต่อกับชายแดนเวียดนามอันจะเชื่อมทางรถไฟในกัมพูชาเข้ากับทางรถไฟของเวียดนามเข้าไว้ด้วยกัน มูลค่าของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟคิดเป็นจำนวน 686 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>217</sup>

ภาพที่ 17 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในกัมพูชา



ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมามีการคมนาคมทางรถไฟในกัมพูชาเคยได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก แต่เนื่องด้วยภาวะสงครามและความไม่สงบภายในประเทศช่วงทศวรรษ 1970 ทำให้เส้นทางรถไฟทั้งสอง

<sup>216</sup> เนื่องจากมีการประเมินจำนวนเงินลงทุนในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ Sisophon - Poipet - Aranyaprathet ที่เชื่อมโยระหว่างไทยกัมพูชาไว้ที่ 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟในฝั่งของไทยคิดเป็นจำนวน 0.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่การก่อสร้างเส้นทางรถไฟในฝั่งกัมพูชาคิดเป็นจำนวน 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โปรดดูเพิ่มเติมใน Fan Zhai, "Benefits of Infrastructure Investment: An Empirical Analysis," in *Infrastructure for Asian Connectivity*, ed. Biswa N. Bhattacharyay, Masahiro Kawai, and Rajat Nag (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2012), 72.

<sup>217</sup> Khmer Times, 20 January 2015, "Proposed Rail Link to Vietnam under Study," <https://www.khmertimeskh.com/53953/proposed-rail-link-to-vietnam-under-study/> [13 October 2019].

สายได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงและถูกทำลายลง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลกัมพูชาได้มีโครงการบูรณะซ่อมแซมเส้นทางรถไฟเดิม (rehabilitation project) ให้ทั้งสองเส้นทางรถไฟสายหลักกลับมาใช้งานได้อีกครั้ง โดยมีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมเส้นทางรถไฟคิดเป็นเงินจำนวน 142.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการนี้ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ได้เป็นผู้ให้การสนับสนุนเป็นหลัก โดยมอบเงินกู้ยืมให้กับรัฐบาลกัมพูชาเป็นจำนวน 117 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็น 80 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าโครงการทั้งหมด ขณะที่รัฐบาลออสเตรเลีย และมาเลเซียก็ร่วมสนับสนุนเงินกู้ยืมให้แก่กัมพูชาเป็นจำนวน 21.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 2.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ<sup>218</sup>

ปัจจุบัน เส้นทางรถไฟสายใต้ (Southern Line) ที่เชื่อมต่อระหว่างกรุงพนมเปญ – สีหนุวิลล์ ระยะทาง 256 กิโลเมตรได้รับการบูรณะซ่อมแซมเส้นทางจนแล้วเสร็จ โดยเส้นทางระหว่างกรุงพนมเปญ – ตูกเมียด (Touk Meas) กลับมาเปิดให้บริการในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2010 และเส้นทางระหว่างตูกเมียด (Touk Meas) – สีหนุวิลล์ กลับมาเปิดให้บริการในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 และในปี ค.ศ. 2013 เส้นทางรถไฟสายใต้ได้กลับมาเปิดให้บริการอย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ขณะที่เส้นทางรถไฟสายเหนือ (Northern Line) ที่เชื่อมต่อระหว่างกรุงพนมเปญ – ปอยเปต (ชายแดนไทย) ระยะทางทั้งสิ้น 386 กิโลเมตร อันเป็นส่วนหนึ่งในมาตรการสร้างความเชื่อมโยงภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ได้ประสบกับปัญหาความล่าช้าดังกล่าวต่อไป<sup>219</sup>

ทั้งนี้ สถานการณ์ความคืบหน้าที่ผ่านมาของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในส่วนความรับผิดชอบของกัมพูชาทั้ง 2 เส้นทางดำเนินไปด้วยความล่าช้า โดยความคืบหน้าของโครงการก่อสร้างรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรกที่กำหนดให้ต้องแล้วเสร็จภายในปี 2013 นั้น ได้เริ่มต้นก่อสร้างล่าช้าจากที่กำหนดเป็นอย่างมาก เนื่องจากการก่อสร้างเส้นทางรถไฟทางตอนเหนือเป็นโครงการที่มีค่าทำสูง เพราะที่ดินในแถบตอนบนมักเป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้คน ประกอบกับในหลายพื้นที่เป็นพื้นที่ของเกษตรกรที่ใช้สำหรับการเพาะปลูก ปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นจึงมาจากการจัดการเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่ของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จนกระทั่งในวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2014 โครงการรถไฟเส้นทางสายเหนือทั้งหมดจึง

<sup>218</sup> Asian Development Bank Institute, *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*. 8.

<sup>219</sup> The Phnom Penh Post, 9 August 2013, "Rail Gets Rice Exports on Move," <https://www.phnompenhpost.com/business/rail-gets-rice-exports-move> [10 October 2019]. หรือโปรดดูเพิ่มเติมใน Asian Development Bank Institute, "GMS Rehabilitation of the Railway in Cambodia," <https://www.adb.org/projects/37269-013/main> [10 October 2019].



เริ่มต้นการก่อสร้างขึ้น โดยล่าช้าจากกำหนดการที่คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2013 เป็นอย่างมาก ทั้งนี้การบูรณะซ่อมแซมเส้นทางรถไฟสายเหนือตลอดทั้งเส้นได้ประเมินค่าใช้จ่ายไว้ที่จำนวน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีรัฐบาลกัมพูชาเป็นผู้รับผิดชอบและจัดหาเงินทุนด้วยตัวเองทั้งหมด<sup>220</sup>

ดังนั้นภายใต้การดำเนินงานในแผนแม่บทฯ ฉบับแรก โครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ระยะทาง 48 กิโลเมตรที่เชื่อมโยงระหว่างไทย – กัมพูชา ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงทันตามแผนงานที่วางไว้ ดังเห็นได้จากการประชุมรัฐมนตรีขนส่งอาเซียน-จีน ครั้งที่ 14 (ASEAN and China Transport Ministers Meeting) ในปี ค.ศ. 2015 ที่ระบุว่ารัฐมนตรีขนส่งอาเซียนกล่าวแสดงความคาดหวังว่ากัมพูชาจะสามารถดำเนินการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ขาดช่วงระหว่างศรีโสภณ – ปอยเปต ให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปี ค.ศ. 2016 ได้เพื่อจะได้เชื่อมต่อกับชายแดนไทยในช่วงระหว่างอรัญประเทศ – คลองลึกที่ก่อสร้างเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>221</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการก่อสร้างโครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปตจะดำเนินไปด้วยความล่าช้า แต่เมื่อพิจารณาถึงความคืบหน้าในเส้นทางดังกล่าวจาก Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010 ซึ่งเป็นรายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และติดตามการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) ที่ทำการประเมินไว้เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016<sup>222</sup> พบว่า ผลการดำเนินงานก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดของโครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ระยะทาง 48 กิโลเมตรอยู่ในระหว่างดำเนินการ (under construction) ได้ก่อสร้างไปแล้วถึง 42 กิโลเมตร เหลือเพียงอีก 6 กิโลเมตร โครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปตก็จะแล้วเสร็จโดยสมบูรณ์จนสามารถเชื่อมต่อกับไทยได้ดังที่แผนแม่บทฯ คาดหวังได้

โดยหลังจากการประเมินสถานะโครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) ในปี ค.ศ. 2016 โครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ระยะทาง 48 กิโลเมตรได้ก่อสร้างจนแล้วเสร็จ และเปิดทดลองเดินรถไฟสายนี้ในวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 2018 ที่ผ่าน

<sup>220</sup> Railway Gazette, 30 April 2018, "Cambodia Reinstates Sisophon – Battambang Railway," <https://www.railwaygazette.com/infrastructure/cambodia-reinstates-sisophon-battambang-railway/46375.article> [11 October 2019].

<sup>221</sup> ASEAN Secretariat, "The Fourteenth ASEAN and China Transport Ministers Meeting," <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/ASEAN-Transport-Meeting/14th%20ATMChina%20JMS%20Final.pdf> [11 October 2019].

<sup>222</sup> *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*, 13.

มา เป็นเส้นทางระหว่างสถานีปอยเปตที่อยู่ติดกับอรัญประเทศชายแดนไทย กับเมืองศรีโสภณในจังหวัดบ้านใต้มีชัย (Banteay Meanchey หรือ บ้านเตี้ยเมียนเจย) การเปิดทดลองเดินรถไฟของทางการกัมพูชานับเป็นครั้งแรกในรอบ 30 ปี ที่รถไฟสายเหนือวิ่งได้อีกครั้งหนึ่ง แต่การเชื่อมต่อระหว่างไทย - กัมพูชายังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร รัฐบาลกัมพูชาจึงเร่งรัดการก่อสร้างส่วนที่เหลือให้เชื่อมรถไฟจากกรุงพนมเปญกับระบบรางของไทยในส่วนอรัญประเทศให้ได้<sup>223</sup>

กระทั่งปีต่อมา พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีฝ่ายไทยและนายฮุน เซน นายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชา ได้เดินทางให้เกียรติมาเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามความตกลงการเดินรถไฟระหว่าง 2 ประเทศ ในวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2019 ความตกลงการเดินรถไฟร่วมกันระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา จะส่งผลให้ประเทศไทยและกัมพูชาสามารถเดินรถไฟเชื่อมต่อกันอีกครั้ง หลังจากยุติการเดินรถไฟในปี ค.ศ. 1942 ซึ่งภายหลังมีการปิด - เปิดการเดินรถไฟอีกหลายครั้ง จนกระทั่งการเดินรถไฟครั้งสุดท้ายที่เกิดขึ้นระหว่างไทย - กัมพูชาคือในเดือนกรกฎาคม 1974<sup>224</sup>

ขณะที่เส้นทางไปเวียดนาม หรือเส้นทางรถไฟพนมเปญ - ลีอกนิน ระยะทาง 254 กิโลเมตรที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้กัมพูชาต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 มีความคืบหน้าน้อยกว่าเส้นทางรถไฟสายศรีโสภณ - ปอยเปต ที่เชื่อมต่อกับไทยเป็นอย่างมาก โดยสถานการณ์ความคืบหน้าของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟพนมเปญ - ลีอกนิน ที่ผ่านมามีเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างเส้นทางนี้เท่านั้น (Feasibility Study) โดยมีเงินเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการก่อสร้างเส้นทางดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากรายงานการประชุมของกระทรวงโยธาธิการและการขนส่งกัมพูชา (Minister of Public Works and Transport - MPWT) ที่นำเสนอถึงแผนการซ่อมแซมและการพัฒนาเส้นทางรถไฟในกัมพูชาจากการประชุม The Working Group on the Trans-Asian Railway Network and Global Smart Rail Conference ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 13-15 มิถุนายน ค.ศ.

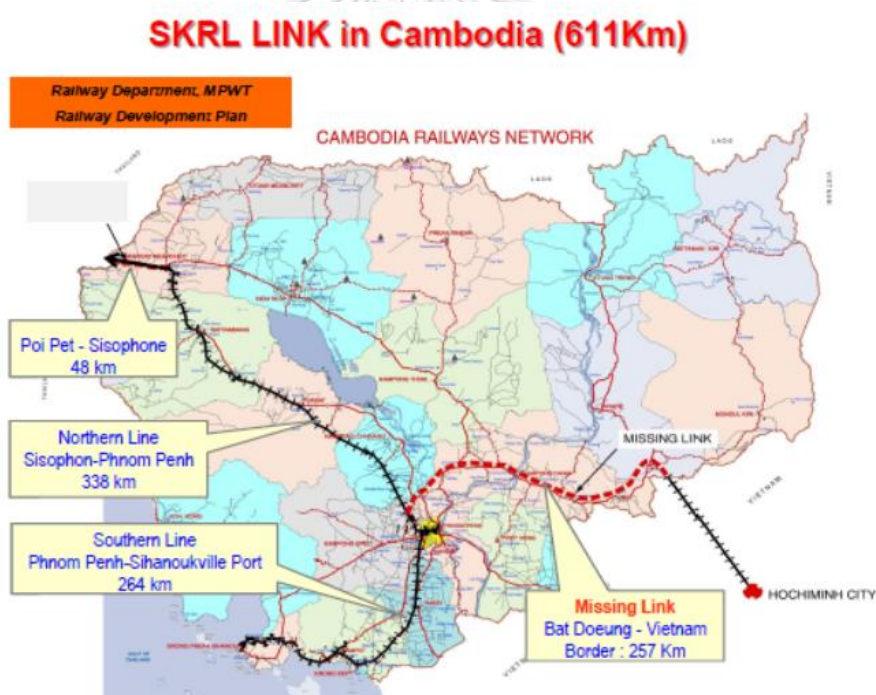
<sup>223</sup> ผู้จัดการออนไลน์, 30 สิงหาคม 2562, "บันทึกประวัติศาสตร์... เขมรเปิดหวูดเดินรถไฟชายแดนไทย-ศรีโสภณครั้งแรกในรอบ 30 ปี,"

[https://mgronline.com/indochina/detail/9610000033830?fb\\_comment\\_id=1738596596184062\\_1738919106151811](https://mgronline.com/indochina/detail/9610000033830?fb_comment_id=1738596596184062_1738919106151811) [14 ตุลาคม 2562].

<sup>224</sup> กรุงเทพธุรกิจ, 22 เมษายน 2562, "นายกฯ เปิดสถานีรถไฟด่านพรมแดนบ้านคลองลึก เชื่อมระบบราง ไทย - กัมพูชา," <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/833103> [14 ตุลาคม 2562].

2017 ณ เมืองปูซาน ประเทศเกาหลี<sup>225</sup> ชี้ให้เห็นว่าเส้นทางรถไฟพนมเปญ – ลีอกนิน ระยะทาง 254 กิโลเมตร ที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้กัมพูชาต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 นั้นเป็นเส้นทางที่ทางการกัมพูชาใช้ชื่อเรียกว่า “เส้นทางรถไฟบัทเต็ง- ลีอกนิน” หรือ “Bat Doeung - Loc Ninh railway link” เป็นเส้นทางรถไฟที่วิ่งออกจากเมืองบัทเต็ง (Bat Doeung) ใกล้กับกรุงพนมเปญ โดยจะวิ่งผ่านเมืองสนนวล (Snoul) อันเป็นเมืองชายแดนที่จะไปเชื่อมต่อกับเมืองลีอกนิน (Loc Ninh) ในเวียดนาม ตามเส้นทางรถไฟของโครงข่ายเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้กัมพูชาเป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้าง และขณะเดียวกัน ทางการกัมพูชายังระบุว่าเส้นทางรถไฟสายนี้ถือเป็นหนึ่งในเส้นทางหลักภายใต้แผนแม่บทรถไฟของกัมพูชา (Railway Master Plan in Cambodia) เช่นกัน

ภาพที่ 18 แสดงเส้นทางรถไฟบัทเต็ง- ลีอกนิน (Bat Doeung - Loc Ninh railway link)



ที่มา: UNESCAP, Railway Rehabilitation and Development in Cambodia for the Trans-Asian Railway Network in Fifth Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway Network and Global Smart Rail Conference, 6.

<sup>225</sup> UNESCAP, "Railway Rehabilitation and Development in Cambodia for the Trans-Asian Railway Network," <https://www.unescap.org/sites/default/files/Cambodia%20country%20report-TAR%20WGM-5.pdf> [14 October 2019].

แม้ว่า เส้นทางรถไฟสายบัทเต็ง- ลือกนิน (Bat Doeung - Loc Ninh railway link) จะเป็นเส้นทางสำคัญทั้งในระดับประเทศของกัมพูชาและในระดับภูมิภาคของอาเซียน แต่ทว่ารายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างเส้นทางนี้แสดงให้เห็นถึงมูลค่าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงระหว่างกัมพูชาและเวียดนามนั้นสูงถึง 686 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยในจำนวนนี้คิดเป็นค่าใช้จ่ายแค่เฉพาะการก่อสร้าง ยังไม่ได้รวมค่าเวนคืนที่ดินและค่าชดเชยให้ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้แต่อย่างใด ซึ่งทางการกัมพูชาลงความเห็นว่าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้จำเป็นต้องร้องขอความช่วยเหลือจากจีนเพื่อให้สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จตามแผนงานที่วางไว้ได้<sup>226</sup>

ดังนั้น เส้นทางรถไฟพนมเปญ – ลือกนิน ระยะทาง 254 กิโลเมตร ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรกที่กำหนดว่าจะต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 จึงปราศจากความคืบหน้าในการก่อสร้าง เพราะรัฐบาลกัมพูชาไม่สามารถรับประกันค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างได้โดยลำพัง ดังที่รายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และติดตามผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรกผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) สรุปไว้ว่า ผลการดำเนินงานก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดของโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในเส้นทางรถไฟพนมเปญ – ลือกนิน หรือกิจกรรมหลักที่ 14 (Key Action) ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดูแลของกัมพูชา ไม่มีแนวโน้มว่าจะสามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จได้ โดยสถานะปัจจุบันของโครงการก่อสร้างรถไฟสายนี้คืออยู่ระหว่างการระดมทุนสำหรับการก่อสร้าง ซึ่งมีการประเมินว่าอาจจะต้องใช้งบประมาณสูงถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับโครงการดังกล่าว<sup>227</sup>

ขณะที่เส้นทางรถไฟพนมเปญ – ลือกนิน ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ไม่มี ความคืบหน้าในการก่อสร้าง อันมีเหตุมาจากการขาดแคลนเงินลงทุนในการก่อสร้างของรัฐบาล กัมพูชา อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาเพิ่มเติมกลับพบว่า ภายในประเทศกัมพูชายังมีเส้นทางรถไฟอีกสายที่ รัฐบาลให้ความสนับสนุนเป็นอย่างมาก คือ เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) ที่เชื่อมระหว่างท่าเรือบนเกาะทางตอนใต้ของจังหวัดเกาะกง กับเมืองแร่เหล็กใน จังหวัดพระวิหารทางตอนเหนือ (Preah Vihear) ซึ่งเส้นทางรถไฟสายนี้จะวิ่งตัดผ่าน 3 จังหวัดได้แก่ จังหวัดกำปงธม (Kampong Thom), จังหวัดกำปงฉนัง (Kampong Chhnang) และจังหวัดกำปงส

<sup>226</sup> Khmer Times, 20 January 2015, "Proposed Rail Link to Vietnam under Study".

<sup>227</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity* 2010, 13.

ปือ (Kampong Speu) โดยมีระยะทางทั้งสิ้น 404 กิโลเมตร โดยโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ ถือเป็นโครงการหนึ่งในข้อตกลงที่กัมพูชาทำร่วมกับรัฐบาลจีน ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวจะครอบคลุมไปถึงการก่อสร้างท่าเรือ และโรงถลุงเหล็กในประเทศกัมพูชา โดยมีมูลค่าการก่อสร้างของโครงการรวมทั้งหมดคิดเป็นจำนวน 11 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>228</sup>

ความคืบหน้าของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) ที่เชื่อมระหว่างจังหวัดพระวิหารทางตอนเหนือกับจังหวัดเกาะกงทางตอนใต้ เมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินงานก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนิน ภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรก ที่ริเริ่มมาในเวลาไล่เลี่ยกันนั้นถือว่ามีความคืบหน้าในการดำเนินงานมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด โดยแผนแม่บทฯ ได้เริ่มมอบหมายให้กัมพูชาก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนิน ตั้งแต่ในปี 2010 ซึ่งก็ได้มีความคืบหน้าแต่อย่างใด แต่ในปีเดียวกันนั้นบริษัทรัฐวิสาหกิจของจีนในชื่อ “กลุ่มการรถไฟจีน” (The China Railway Group) และบริษัทกลุ่มเหล็กกล้าและอุตสาหกรรมเหมืองแร่เหล็ก กัมพูชา (The Cambodia Iron and Steel Mining Industry Group: CISMIG) ได้ประกาศถึงแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ขึ้น<sup>229</sup> ซึ่งต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 ทั้งสองได้ทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ โดยสายรถไฟใหม่นี้ประกอบไปด้วย 11 สถานี และมีมูลค่าประมาณ 9.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เส้นทางรถไฟสายนี้จึงถือได้ว่ามีเงินเป็นหัวหอกสำคัญในการช่วยพัฒนาเส้นทางรถไฟในกัมพูชา<sup>230</sup>

ทั้งนี้ เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) มีความคืบหน้าไปมากกว่าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนิน คือการจัดตั้งโครงการดาราสาคร์ ซีซอร์ รีสอร์ท (Dara Sakor Seashore Resort)<sup>231</sup> ขึ้นใน

<sup>228</sup> Railway Gazette, 4 January 2013, "Railway Planned to Link Steel Plant and Port,"

<https://www.railwaygazette.com/news/railway-planned-to-link-steel-plant-and-port/37633.article> [15 October 2019].

<sup>229</sup> The ASEAN Post, 14 July 2018, "Trans-Asian Railway Chugs Closer to Becoming a Reality,"

<https://theaseanpost.com/article/trans-asian-railway-chugs-closer-becoming-reality> [15 October 2019].

<sup>230</sup> The Phnom Penh Post, 1 January 2013, "China to Invest \$9.6b in Cambodia,"

<https://www.phnompenhpost.com/business/china-invest-96b-cambodia> [15 October 2019].

<sup>231</sup> โครงการดาราสาคร์ ซีซอร์ รีสอร์ท เป็นโครงการของรัฐวิสาหกิจจีนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ในจังหวัดเกาะกงของกัมพูชา โดยมีเป้าหมายที่จะมุ่งเปลี่ยนเกาะให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ที่ประกอบไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างครบครัน เช่น สนามบินนานาชาติ, โรงแรมระดับห้าดาว, รีสอร์ท และสนามกอล์ฟอีก 20 แห่ง เป็นต้น โครงการดาราสาคร์ ซีซอร์ รีสอร์ท ที่

พื้นที่ทางใต้ของกัมพูชา โดยโครงการนี้เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2008 หลังกัมพูชาปล่อยเช่าพื้นที่กว่า 280,000 ไร่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้กับบริษัท Tianjin Union Development Group (UDG) ของจีนเป็นระยะเวลาจนถึง 99 ปี ซึ่งเป็นโครงการที่มีมูลค่าสูงถึง 3,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>232</sup> แม้ว่าโครงการดาราสคร ซีซอร์ รีสอร์ตจะเกิดขึ้นก่อนโครงการเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 (OBOR) เป็นเวลาหลายปี แต่ปัจจุบันโครงการดาราสครได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเส้นทางสายไหมใหม่ นับจากที่ธนาคารพัฒนาแห่งประเทศจีน (China Development Bank: CDB) ได้กล่าวกับหนังสือพิมพ์พีเพิลเดลี (People's Daily newspaper) ว่าธนาคารได้ออกพันธบัตร “Belt and Road” มูลค่า 100 ล้านหยวน (15 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) เพื่อสนับสนุนการสร้างรีสอร์ตพักผ่อนบนชายฝั่งกัมพูชาของบริษัท UDG ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2017 ที่ผ่านมา ซึ่งในปีเดียวกันนั้นเองโครงการดาราสคร ซีซอร์ รีสอร์ตได้ปรากฏอยู่ในหนังสือ Belt and Road Yearbook 2017 ที่ตีพิมพ์โดยกระทรวงพาณิชย์จีน โดยโครงการดังกล่าวถูกเรียกว่า “เขตการพัฒนาและการลงทุนกัมพูชา-จีน” (Cambodia-China Investment and Development Zone) ซึ่งเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดของการริเริ่มแถบเศรษฐกิจและเส้นทางจนถึงขณะนี้<sup>233</sup>

การมาของนโยบายเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 (OBOR) และการจัดตั้งโครงการดาราสคร ซีซอร์ รีสอร์ต จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การโครงการเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) รุดหน้าไปมากกว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนินที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ แม้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ ยังมีได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกันกับเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนิน แต่ในแง่ของจัดหาเงินลงทุนเพื่อการพัฒนาเส้นทางและการก่อสร้างถือว่ามีความคืบหน้ามากกว่าอย่างเห็นได้ชัดด้วยความสนับสนุนจากรัฐบาลจีนเป็นสำคัญ เพราะเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) ที่จีนให้การสนับสนุน จะก่อให้เกิดเส้นทางทางรถไฟขนาดใหญ่ที่เดินทางจากจีน-ลาว-กัมพูชาให้เกิดขึ้นในอนาคตได้

---

เกิดขึ้นทำให้ เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) กลายเป็นหัวใจสำคัญของโครงการที่จะก่อให้เกิดเส้นทางทางรถไฟขนาดใหญ่ที่เดินทางจากจีน-ลาว-กัมพูชาให้เกิดขึ้นในอนาคตได้

<sup>232</sup> ผู้จัดการออนไลน์, 7 มิถุนายน 2561, "เขมรปล่อยเงินเช่าเกาะกง 99 ปีทำสนามบิงรีสอร์ตทางสายไหมแต่หลายโครงการยังชะงัก," <https://mgronline.com/indochina/detail/9610000056660> [15 ตุลาคม 2562].

<sup>233</sup> Reuters, 6 June 2018, "In Cambodia, Stalled Chinese Casino Resort Embodies Silk Road Secrecy, Risks," <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-cambodia-insight/in-cambodia-stalled-chinese-casino-resort-embodies-silk-road-secrecy-risks-idUSKCN1J20HA> [16 October 2019].

ดังนั้นแล้ว การติดตามผลการดำเนินงานของประเทศกัมพูชาในโครงการเส้นทางรถไฟสายลิงคโพร-คุนหมิง (SKRL) ตามแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015) พบว่าเส้นทางรถไฟที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้มีการก่อสร้างคือ 2 เส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ได้แก่ 1) **เส้นทางไปไทย: ศรีโสภณ – ปอยเปต** ชายแดนไทย ระยะทางทั้งสิ้น 48 กิโลเมตรให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2013 และ 2) **เส้นทางไปเวียดนาม: พนมเปญ – ลือกนิน** ระยะทางทั้งสิ้น 254 กิโลเมตรให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 ไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามแผนกำหนดการที่วางไว้ แม้ว่าเส้นทางไปไทย: ศรีโสภณ – ปอยเปต ชายแดนไทยจะสามารถก่อสร้างแล้วเสร็จในท้ายที่สุด แต่ก็มี ความล่าช้าเกินแผนกำหนดการเป็นอย่างมาก

ขณะที่เส้นทางไปเวียดนาม: พนมเปญ – ลือกนิน ยังคงติดขัดไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ด้วยปัญหาขาดแคลนเงินลงทุนในการก่อสร้าง แต่การศึกษาพบว่าเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) ที่เชื่อมระหว่างจังหวัดพระวิหารทางตอนเหนือกับจังหวัดเกาะกงทางตอนใต้ กลับเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในประเทศกัมพูชา ด้วยการสนับสนุนจากบริษัทรัฐวิสาหกิจของจีนภายใต้ชื่อ “กลุ่มการรถไฟจีน” (The China Railway Group) และบริษัทกลุ่มเหล็กกล้าและอุตสาหกรรมเหมืองแร่เหล็กกัมพูชา (The Cambodia Iron and Steel Mining Industry Group: CISMIG) โดยทั้งสองได้ประกาศถึงแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ขึ้นและทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ที่กำลังจะเกิดขึ้นกลายเป็นเส้นทางรถไฟที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทั้งจีนและกัมพูชา เพราะเป็นส่วนหนึ่งของของนโยบายเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 (OBOR) และโครงการดาราศาคร ซีซอร์ รีสอร์ต อันจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองฝ่าย ความสำคัญของเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ที่มีมากเช่นนี้ จึงเป็นข้อนำกังวลถึงความต่อเนื่องและความใส่ใจของรัฐบาลกัมพูชา ในการดำเนินการก่อสร้างเส้นทางไปเวียดนาม: พนมเปญ – ลือกนิน ให้เป็นไปตามที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ได้หรือไม่

### 3. เวียดนาม

ประเทศเวียดนาม เป็นประเทศที่มีระบบการเดินรถไฟเป็นของตัวเองมาอย่างยาวนาน เส้นทางรถไฟในเวียดนามถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1880 อันเป็นช่วงภายใต้การปกครองของอาณานิคมฝรั่งเศส โดยแรกเริ่มเส้นทางรถไฟในเวียดนามมีระยะทางประมาณ 2,575 กิโลเมตร หรือ 1,600 ไมล์ และมีเส้นทางที่วิ่งระหว่างเมืองฮานอยกับนครโฮจิมินห์เป็นเส้นทางสายหลัก เรียกว่า เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (North-South Railway Line) แม้ว่าเวียดนามจะมีการพัฒนาเส้นทางรถไฟมาอย่างยาวนาน และมีระยะทางเดินรถไฟที่ยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้าน แต่เมื่อเวียดนามเข้าสู่ภาวะสงครามที่รู้จักกันในนาม สงครามเวียดนาม หรือ สงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 รางรถไฟใช้รถไฟขนส่งสิ่งของและผู้คนทั่วเวียดนามได้รับความเสียหายอย่างหนักจากการทิ้งระเบิดของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามภายหลังจากสิ้นสุด สงครามเวียดนาม เส้นทางรถไฟหลักอย่างสายเหนือ – ใต้ (North – South Railway Line) ได้รับการบูรณะให้สามารถกลับมาใช้งานได้อย่างรวดเร็วจนเกือบสมบูรณ์ แต่ขณะที่เส้นทางสาขาสายย่อยหลายสายได้ถูกละทิ้งและถูกรื้อถอนโครงสร้างและวัสดุที่ยังใช้งานออกมาเพื่อนำมาบูรณะเส้นทางสายหลักแทน<sup>234</sup>

ในปัจจุบัน ระบบคมนาคมทางรถไฟในเวียดนามเป็นระบบรางเดียวที่วิ่งทอดยาวจากตอนเหนือไปยังตอนใต้ของประเทศตามสภาพภูมิศาสตร์ รวมระยะทางทั้งสิ้นประมาณ 2600 กิโลเมตร โดยมีเส้นทางรถไฟสายหลัก 6 เส้นทาง และทุกเส้นทางจะวิ่งออกจากเมืองฮานอยยกเว้นเพียงทางเส้นสุดท้าย ดังนี้<sup>235</sup>

**1) เส้นทางรถไฟสาย ฮานอย-นครโฮจิมินห์:** เส้นทางสายนี้ถือเป็นเส้นทางสายสำคัญและมีระยะทางยาวที่สุดในบรรดา 6 เส้นทางหลัก เพราะทำหน้าที่เชื่อมต่อ 2 เมืองใหญ่ของประเทศ คือ เมืองฮานอยทางตอนเหนือ และนครโฮจิมินห์ทางตอนใต้ (บางครั้งการรถไฟเวียดนามจะใช้คำว่าไซ่ง่อน หรือ Saigon แทนนครโฮจิมินห์ในแผนที่) ซึ่งเป็นเมืองสำคัญของประเทศ โดยเส้นทางสายนี้มีระยะทางประมาณ 1,726 กิโลเมตร

<sup>234</sup> Vietnam Railways, "The History of Vietnam Railways," <http://www.vietrailways.com/blog/the-history-of-vietnam-railways.htm> [4 November 2019].

<sup>235</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC), 86.



2) **เส้นทางรถไฟสาย ฮานอย-ไฮฟง (Hai Phong):** วิ่งจากเมืองฮานอยไปยังเมืองไฮฟง มีระยะทางประมาณ 102 กิโลเมตร

3) **เส้นทางรถไฟสาย ฮานอย-หล่าวกาย (Lao Cai):** วิ่งจากเมืองฮานอยไปยังเมืองหล่าวกาย มีระยะทางประมาณ 296 กิโลเมตร

4) **เส้นทางรถไฟสาย ฮานอย- หลางซง (Lang Son):** วิ่งจากเมืองฮานอยไปยังเมืองหลางซง มีระยะทางประมาณ 148 กิโลเมตร

5) **เส้นทางรถไฟสาย ฮานอย-ท้ายเหงียน (Thai Nguyen):** เป็นเส้นทางรถไฟสายที่สั้นที่สุด โดยวิ่งจากเมืองฮานอยไปยังเมืองท้ายเหงียน มีระยะทางประมาณ 75 กิโลเมตร

6) **เส้นทางรถไฟสาย ท้ายเหงียน (Thai Nguyen) – ฮาลอง (Ha Long):** เป็นเส้นทางรถไฟสายที่วิ่งออกจากเมืองท้ายเหงียนไปยังเมืองท่าอย่างอ่าวฮาลองเบย์ มีระยะทางประมาณ 166 กิโลเมตร

โดยจากรายงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย (Vietnam Railway Authority) ที่นำเสนอถึงแผนยุทธศาสตร์และสถานะปัจจุบันต่อการพัฒนาเส้นทางรถไฟในเวียดนาม ณ ที่ประชุม The Working Group on the Trans-Asian Railway Network and Global Smart Rail Conference ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 13-15 มิถุนายน ค.ศ. 2017 ณ เมืองปูซาน ประเทศเกาหลี<sup>236</sup> ซึ่งให้เห็นว่าปัจจุบันเวียดนามได้มุ่งพัฒนาเส้นทางรถไฟสายหลักอย่างสายเหนือ-ใต้เป็นสำคัญ รวมถึงมีแผนที่จะนำเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงเข้ามาใช้ในเส้นทางดังกล่าวเพื่อย่นระยะเวลาการเดินทางระหว่าง 2 เมืองฮานอยทางตอนเหนือและนครโฮจิมินห์ทางตอนใต้ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

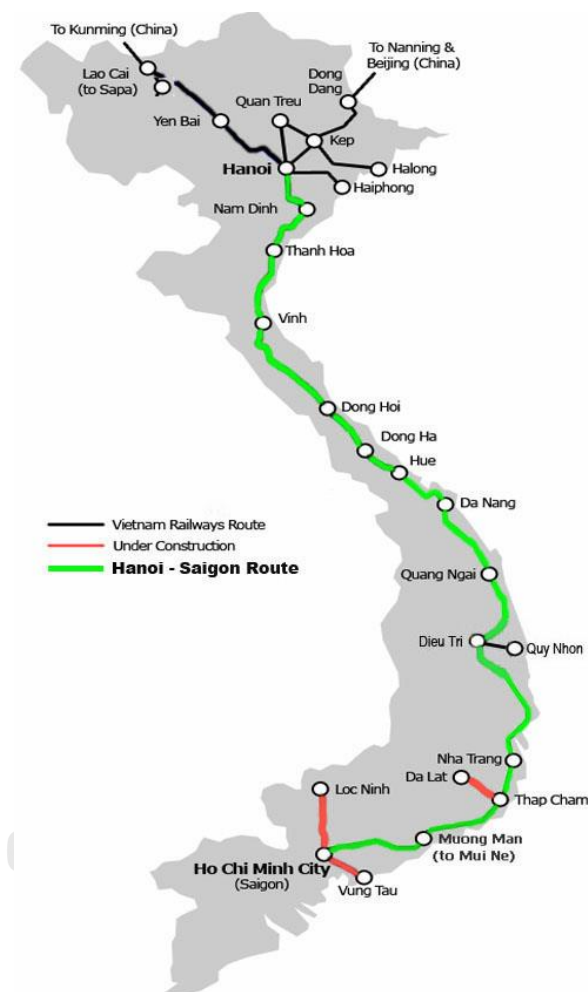
นอกจากนี้รายงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยยังชี้ให้เห็นว่าในสายหลักทั้ง 6 สาย มีการใช้ขนาดรางรถไฟที่มีลักษณะผสมผสานกันระหว่าง “รางรถไฟขนาด 1 เมตร” (Meter Gauge) และ “รางรถไฟขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร” (Standard Gauge)<sup>237</sup> ซึ่งโดยส่วนใหญ่ของประเทศจะ

<sup>236</sup> UNESCAP, "Current Status and Strategy to Development Viet Nam Railway 2020 in Fifth Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway Network and Global Smart Rail Conference," <https://www.unescap.org/sites/default/files/Viet%20Nam%20country%20report-TAR%20WGM-5.pdf> [9 November 2019].

<sup>237</sup> ขนาดความกว้างรางรถไฟ (Track gauge) เรียกว่า ย่นย่อว่า เกจ (gauge) หมายถึง ระยะห่างของรางรถไฟ ที่เริ่มวัดจากหัวรางด้านในข้างซ้ายถึงหัวรางด้านในข้างขวา โดยที่รางรถไฟขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร หรือ Standard Gauge เป็นชื่อที่กลุ่มประเทศยุโรปตกลงร่วมกันที่จะสร้างทางรถไฟให้มีขนาด “มาตรฐาน” เดียวกัน คือ 1.435 เมตร ซึ่งเป็นขนาดความกว้างราง

เป็นรางรถไฟขนาด 1 เมตร แต่ภายในช่วงเส้นทางเส้นทางรถไฟสายท่ายเหงียน (Thai Nguyen) – ฮาลอง (Ha Long) ที่มีระยะทางประมาณ 166 กิโลเมตร และภายในช่วงเส้นทางรถไฟสาย ฮานอย-ท่ายเหงียน (Thai Nguyen) ที่มีระยะทางประมาณ 75 กิโลเมตร จะเป็นรางรถไฟขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร

ภาพที่ 19 แสดงเส้นทางรถไฟทั้ง 6 เส้นทางหลักในเวียดนาม



ที่มา: Vietnam Railways, Vietnam Railways Route Map, <https://vietnam-railway.com/train/route/train-from-hanoi-to-ho-chi-minh-city> [9 November 2019].

ที่นิยมใช้มากที่สุดทั่วโลก ขณะที่ รางรถไฟขนาด 1 เมตร หรือ Meter Gauge เป็นขนาดรางที่นิยมใช้ในกลุ่มประเทศเอเชียอาคเนย์ทั้งหมด อาทิ ลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนาม อันเป็นผลมาจากการวางระบบขนส่งทางรางของเจ้าอาณานิคมในอดีต โดยข้อแตกต่างสำคัญเชิงเทคนิคของขนาดรางทั้ง 2 รูปแบบคือ ขนาดรางมาตรฐาน 1.435 เมตร จะทำความเร็วต่อชั่วโมงได้สูงกว่า 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ขณะที่ขนาดราง 1 เมตรจะทำความเร็วสูงสุดได้แค่ 160-170 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แผนการดำเนินงานในระดับภูมิภาคอย่างโครงการเส้นทางรถไฟสาย สิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงทางด้านขนส่งระบบรางให้เกิดขึ้นในภูมิภาคของ อาเซียน ได้กำหนดให้เวียดนามมีหน้าที่รับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ยังขาดช่วง (missing link) ให้เชื่อมต่อกันกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวน 2 เส้นทาง ดังนี้

1) **เส้นทางไปกัมพูชา: เส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ล็อกนิน** ซึ่งเป็นเมืองชายแดนของ เวียดนามที่ติดกับกัมพูชา ระยะทางทั้งสิ้น 129 กิโลเมตร ให้ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่ง ถ้าเส้นทางรถไฟสายนี้ก่อสร้างแล้วเสร็จจะสามารถวิ่งไปถึงกรุงพนมเปญได้ โดยผ่านการเชื่อมต่อกับ เส้นทางรถไฟสายบัทเต็ง- ล็อกนิน (Bat Doeung - Loc Ninh railway link) ในกัมพูชา

2) **เส้นทางไปลาว: เส้นทางรถไฟสายวุงอั้ง – ทับอั้ง – มุกเกีย** ซึ่งเป็นเมืองชายแดนของ เวียดนามที่ติดกับลาว ระยะทางทั้งสิ้น 119 กิโลเมตร ให้ก่อสร้างแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งถ้า เส้นทางรถไฟสายนี้ก่อสร้างแล้วเสร็จจะสามารถวิ่งไปถึงนครหลวงเวียงจันทร์ โดยผ่านการเชื่อมต่อกับ เส้นทางรถไฟสายเวียงจันทร์ – ท่าแขก ในลาว

ภาพที่ 20 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในเวียดนาม



ที่มา: แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (2540, 23)

แม้ว่าแผนแม่บทฯ จะถือเป็นยุทธศาสตร์กลางในด้านการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่มีกฎเกณฑ์เชิงสถาบันมาคอยกำกับดูแลการดำเนินงานของประเทศสมาชิก แต่ทว่าสถานการณ์ความคืบหน้าที่ผ่านมาของโครงข่ายเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในส่วนความรับผิดชอบของเวียดนามทั้ง 2 เส้นทางอันถือเป็นมาตรการสำคัญในแผนแม่บทฯ กลับมีความคืบหน้าในระดับที่ต่ำมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับภาระงานของประเทศเพื่อนบ้านอย่างกัมพูชา

ทั้งนี้ สถานการณ์ความคืบหน้าที่ผ่านมาของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลีอกนิน หรือ เส้นทางรถไฟที่มุ่งเชื่อมต่อกับชายแดนกัมพูชาระยะทาง 129 กิโลเมตร ที่เวียดนามต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 นั้น ในปัจจุบันก็ยังมิได้เริ่มต้นการก่อสร้างในเส้นทางดังกล่าวแต่อย่างใด และเมื่อตรวจสอบความคืบหน้าในเส้นทางดังกล่าวจาก Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010 ซึ่งเป็นรายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และติดตามผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) ที่ทำการประเมินไว้เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016<sup>238</sup> พบว่า ผลการดำเนินงานก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดของโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในกิจกรรมหลักที่ 15 (Key Action) ของเวียดนาม เส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลีอกนิน ไม่มีแนวโน้มว่าจะสามารถก่อสร้างได้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ความคืบหน้าที่เกิดขึ้นในโครงการดังกล่าว มีเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ที่จะก่อสร้างเส้นทางนี้ในปี ค.ศ. 2012 เท่านั้น

โดยผลการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างเส้นทางนี้ (Feasibility Study) ระบุว่า การก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลีอกนิน ระยะทางทั้งสิ้น 129 กิโลเมตร จะประกอบไปด้วย 12 สถานี โดยสถานีต้นทางจะอยู่ที่จังหวัดบิญเยือง (Binh Duong) มีชื่อเรียกว่า สถานี Di An และมีสถานีปลายทางอยู่ที่จังหวัดบิญเฟือก (Binh Phuoc) มีชื่อเรียกว่าสถานี Hou Lu ซึ่งจะต้องอาศัยงบประมาณ หรือ จำนวนเงินลงทุนทั้งหมดในโครงการสูงถึง 438 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>239</sup> งบประมาณการก่อสร้างที่สูงนี้ส่งผลให้กระบวนการที่จะผลักดันให้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้ดำเนินไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก

<sup>238</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*, 13.

<sup>239</sup> Duong Thi Nhi, "Vietnam Country Report," in *Financing ASEAN Connectivity*, ed. Fauziah Zen and Michael Regan (ERIA, 2014), 418.

ข้อจำกัดนี้สอดคล้องกับรายงานการประเมินผลถึงความคืบหน้าสิ่งก่อสร้างทางโครงสร้างพื้นฐานในเวียดนามภายใต้โครงการระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) ที่จัดทำขึ้นโดยธนาคารเพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในปี ค.ศ. 2018 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า โครงการรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลือกินิน แม้จะเป็นโครงการความร่วมมือแบบทวิภาคี (Bilateral Project) ระหว่างกัมพูชาและเวียดนาม เพราะเส้นทางรถไฟสายนี้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – พนมเปญ แต่โครงการดังกล่าวกลับปราศจากความคืบหน้าใดใดจนถึงปัจจุบัน ด้วยเรื่องของข้อจำกัดทางการเงินเป็นหลัก<sup>240</sup> ทำให้หลังจากการสิ้นสุดระยะการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน โครงการเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลือกินิน จึงมีสถานะเป็นเพียงโครงการที่อยู่ระหว่างการจัดหาและระดมเงินลงทุนสำหรับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้เท่านั้น

ขณะที่ สถานการณ์ที่ผ่านมาของโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายวุงอ้ง – ทับอ้ง – มุกเกีย หรือ เส้นทางรถไฟที่มุ่งเชื่อมต่อกับชายแดนลาวระยะทาง 119 กิโลเมตร ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีค.ศ. 2020 มีความคืบหน้าที่น้อยมากเช่นเดียวกับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลือกินิน โดยรายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรกได้ระบุว่า ในกิจกรรมหลักที่ 16 (Key Action) โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายวุงอ้ง – ทับอ้ง – มุกเกีย ไม่มีแนวโน้มว่าจะสามารถก่อสร้างได้แล้วเสร็จแต่อย่างใด ความคืบหน้าที่เกิดขึ้นในโครงการดังกล่าว มีเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ที่จะจัดทำเสร็จในปีค.ศ. 2017 หรือ 2 ปีภายหลังจากสิ้นสุดการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรกเท่านั้น<sup>241</sup>

ความล่าช้าที่เกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลือกินิน และ เส้นทางรถไฟสายวุงอ้ง – ทับอ้ง – มุกเกีย ที่แผนแม่บทฯ มอบให้เวียดนามเป็นผู้รับผิดชอบนั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหากลับพบว่า ข้อจำกัดในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟทั้ง 2 สายไม่ใช่เพียงปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุนเพียงอย่างเดียว แต่อีกหนึ่งสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟทั้ง 2 สายนั้น มาจากการที่รัฐบาลเวียดนามไม่ให้ความสำคัญ (prioritize) กับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่แผนแม่บทฯ มอบหมายให้เท่าที่ควร ประเด็นดังกล่าวชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อทางการ

<sup>240</sup> ADB, "Assessment of Transport Infrastructure," in *Assessment of Greater Mekong Subregion Economic Corridors in Vietnam* (ADB, 2018), 47.

<sup>241</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*, 13.

เวียดนามประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 5 ปี ฉบับ ค.ศ. 2016-2020 หรือฉบับปัจจุบันที่มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (North-South Railway Line) ด้วยเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง

ทั้งนี้ การจัดลำดับความสำคัญต่อการก่อสร้างเส้นทางรถไฟในเวียดนาม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 5 ปี ฉบับ 2016-2020<sup>242</sup> มีฐานคิดมาจากการมุ่งรักษาอัตราการขยายตัวของ GDP ให้อยู่ที่ร้อยละ 8.5 และเพิ่มค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวของประชากรจาก 3,200 ให้เป็น 3,500 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2020 ในแง่นี้รัฐบาลเวียดนามจึงจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อสร้างแรงดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติในพื้นที่เขตเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในประเทศ<sup>243</sup> ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่งภายในเวียดนามจึงเป็นไปเพื่อมุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในประเทศให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบ โดยเส้นทางรถไฟที่เวียดนามมุ่งให้ความสำคัญที่จะพัฒนาและทุ่มเทงบประมาณ คือ เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมระหว่าง 2 เมืองใหญ่อย่างฮานอยและนครโฮจิมินห์ในเวียดนาม และเป็นเส้นทางสายหลักที่วิ่งผ่านในเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ ของเวียดนาม<sup>244</sup>

ดังเห็นได้ว่า เขตเศรษฐกิจที่สำคัญของเวียดนามจะกระจายอยู่รอบเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ เริ่มจาก เมืองฮาลอง ไฮฟง ดานัง และนครโฮจิมินห์ ซึ่งเป็นเมืองท่าสำคัญของเวียดนามที่ใช้ขนส่งสินค้าทางเรือเพื่อค้ากับประเทศอื่น ๆ ในขณะที่เมืองหลวงของประเทศเวียดนาม คือ ฮานอย และเทศบาลพิเศษ คือ นครโฮจิมินห์ เป็นทั้งศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการค้าของประเทศ โดยทั้งสองเมืองมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและยังมีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่หลายแห่ง สำหรับเมืองฮอยอัน ดาลัต รวมถึงไฮฟง และดานัง เป็นพื้นที่ที่มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญหลายแห่ง ซึ่งบางแห่งถูกจัดให้เป็นมรดกโลกด้วย เช่น อ่าวฮาลอง นครโบราณฮอยอัน เป็นต้น นอกจากนี้ เมืองบินห์เซือง ด่งนาย และไฮฟง ก็เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้เป็นอย่างมาก ขณะที่เมืองเกิ่นเทอ และเตียงยาง ถือเป็นแหล่งเพาะปลูกสำคัญของประเทศ เพราะตั้งอยู่ในดินแดนปากน้ำโขง (Mekong River Delta) และปากแม่น้ำแดง (Red River Delta) ซึ่งมีดินอุดม

<sup>242</sup> โปรดดูเพิ่มใน Socialist Republic of Vietnam, Vietnam's Socio-Economic Development Plan of 2016-2020, <http://pubdocs.worldbank.org/en/839361477533488479/Vietnam-SEDP-2016-2020.pdf> [11 November 2019].

<sup>243</sup> Ibid, 7.

<sup>244</sup> Ibid, 93-94.

สมบูรณ์ และสุดท้ายนี้ เมืองฮาลอง และป่าเสีเยะ – หวงเต่า ยังเป็นแหล่งทรัพยากรถ่านหิน น้ำมันดิบ และก๊าซธรรมชาติที่สำคัญของประเทศ<sup>245</sup>

นอกจากนี้ เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ของเวียดนาม ยังเป็นเส้นทางสำคัญที่เชื่อมต่อกับ ประเทศจีนทางตอนใต้ ได้แก่ เส้นทางรถไฟสาย ฮานอย – कुนหมิง เป็นเส้นทางที่เชื่อมจากเมืองคุนหมิง มณฑลยูนนาน ประเทศจีน กับเมืองฮานอย ประเทศเวียดนาม ระยะทางรวมประมาณ 396 กิโลเมตร และเส้นทางรถไฟสายฮานอย – หนานหนิง เป็นเส้นทางรถไฟที่เชื่อมจากเมืองหนานหนิง เขตปกครองตัวเองกว่างสี ประเทศจีน กับเมืองฮานอย ประเทศเวียดนาม ระยะทางรวมประมาณ 855 กิโลเมตร ซึ่งทั้งสองเส้นทางเป็นเส้นทางสำคัญภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่ช่วยพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจของเวียดนามได้เป็นอย่างดี<sup>246</sup>

เงื่อนไขดังกล่าวทำให้ในปัจจุบัน กระทรวงคมนาคมเวียดนามวางแผนที่จะยื่นโครงการสร้างทางรถไฟความเร็วสูงสายแรกต่อรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ค.ศ. 2019-2020 ที่จะเชื่อมกรุงฮานอย เมืองหลวงของประเทศ กับเมืองวิง (Vinh) ที่อยู่ภาคกลางตอนเหนือ และเส้นทางระหว่างเมืองญาจาง (Nha Trang) ภาคกลางตอนใต้ กับนครโฮจิมินห์ ภายใต้ชื่อโครงการ “การก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายเหนือ-ใต้” ซึ่งจะประกอบด้วยเส้นทางหลายส่วนที่เชื่อมเมืองใหญ่และเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยวางรถไฟของเส้นทางรถไฟสายใหม่นี้วางแผนว่าจะใช้รางที่มีความกว้าง 1.435 เมตร เพื่อให้รถไฟสามารถทำความเร็วได้ตั้งแต่ 160-200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงในช่วงเฟสแรกของการดำเนินการ และในเฟสที่ 2 จะได้รับการปรับปรุงให้สามารถเดินทางด้วยความเร็ว 350 กิโลเมตรต่อชั่วโมง<sup>247</sup>

ล่าสุด (10 กรกฎาคม ค.ศ. 2019) สื่อท้องถิ่นของเวียดนามรายงานว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่เชื่อมระหว่างภาคเหนือกับภาคใต้ของประเทศเวียดนามจะใช้งบประมาณราว 2.6 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ริงด้วยความเร็ว 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งจะช่วยลดระยะเวลา

<sup>245</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา, การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (*GMS Economic Corridors*) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC), 206.

<sup>246</sup> เรื่องเดียวกัน, 86-87.

<sup>247</sup> Xinhua, 31 January 2018, "Vietnam to Build High-Speed North-South Railway," [http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/31/c\\_136938587.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/31/c_136938587.htm) [11 November 2019]. และ Xinhua, 9 April 2018, "Vietnam to Build High Speed Railway to Chinese Border," [http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/09/c\\_137097954.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/09/c_137097954.htm) [14 November 2019].

การเดินทางให้ประชาชนจากกรุงฮานอยไปยังนครโฮจิมินห์เหลือเพียง 8 ชั่วโมงจากที่ปัจจุบันใช้เวลาถึง 24 ชั่วโมงแม้ว่าก่อนหน้านี้ รัฐบาลจะมีแผนการสร้างรถไฟความเร็วสูงที่วิ่งด้วยความเร็ว 350 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่กระทรวงวางแผนและการลงทุน (Ministry of Planning and Investment – MPI) ของเวียดนามกล่าวอ้างถึงการวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผลโดยผู้เชี่ยวชาญจากเยอรมนีและเนเธอร์แลนด์ ซึ่งระบุว่าด้วยระยะทางยาวไกลหลายพันกิโลเมตร เส้นทางรถไฟดังกล่าวจะต้องวิ่งด้วยความเร็วสูงสุด 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงจึงจะคุ้มทุนและมีประสิทธิผล เพราะการสร้างรถไฟความเร็วสูงที่วิ่งด้วยความเร็ว 350 กิโลเมตรต่อชั่วโมง จะใช้งบประมาณการก่อสร้างสูงถึง 5.8 หมื่นล้านดอลลาร์ แม้จะลดระยะเวลาของเดินทางเหลือเพียง 5 ชั่วโมงครึ่ง แต่ด้วยมูลค่าการก่อสร้างราคา 5.8 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ถือเป็นสัดส่วนที่สูงกว่างบประมาณรายปีที่รัฐจัดสรรให้กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมถึง 5 เท่าตัว หากรัฐบาลเวียดนามตั้งต้นที่จะก่อสร้างก็อาจเป็นภาระหนักอึ้งต่อเศรษฐกิจเวียดนามได้<sup>248</sup>

ดังนั้นแล้ว ผลการติดตามผลการดำเนินงานของประเทศเวียดนามในโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015) พบว่า แม้แผนแม่บทฯ กำหนดให้เวียดนามต้องก่อสร้าง (1) โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลือกนิน ที่มุ่งเชื่อมต่อกับชายแดนกัมพูชาระยะทาง 129 กิโลเมตร และ (2) โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายวุงอิ่ง – ทับอิ่ง – มุกเกีย ที่มุ่งเชื่อมต่อกับชายแดนลาวระยะทาง 119 กิโลเมตร ให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2020 แต่เมื่อตรวจสอบความคืบหน้าหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก พบว่าการก่อสร้างทั้งสองโครงการไม่มีแนวโน้มว่าจะแล้วเสร็จหรือมีความคืบหน้าในการก่อสร้างแต่อย่างใด เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นมีเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างเส้นทางเท่านั้น

ความล่าช้าที่เกิดขึ้นในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟของประเทศเวียดนาม จึงมีความแตกต่างจากในกรณีลาว พม่าและกัมพูชา เพราะไม่ได้มีมหาอำนาจอย่างจีนเข้ามาเป็นปัจจัยในการโน้มน้าวหรือปรับเปลี่ยนเส้นทางโครงการสร้างรถไฟที่ขัดกับมาตรการในแผนแม่บทฯ ของอาเซียน แต่เป็นผลมา

<sup>248</sup> Xinhua, 10 July 2019, "Vietnam May Spend 26 Bln Usd Building North-South High-Speed Railway," [http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/10/c\\_138214960.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/10/c_138214960.htm) [14 November 2019]. และ Nikkei Asian Review, 16 January 2019, "Vietnam Revives \$58bn High-Speed Rail Project Despite Cost Hurdle," <https://asia.nikkei.com/Economy/Vietnam-revives-58bn-high-speed-rail-project-despite-cost-hurdle> [14 November 2019].



จากการจัดลำดับความสำคัญของรัฐบาลเวียดนามเอง ที่เล็งเห็นถึงโอกาสทางเศรษฐกิจจากการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายเหนือ-ใต้มากกว่า จึงมิได้เลือกดำเนินการตามมาตรการตามที่แผนบทฯ ของอาเซียนกำหนดไว้

แม้ว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายเหนือ-ใต้จะต้องใช้งบประมาณมหาศาล แต่รัฐบาลเวียดนามก็ได้ผลักดันการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงสายนี้อย่างเต็มกำลัง ดังนั้น ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ จึงสามารถประเมินเพิ่มเติมได้ว่า ภายหลังจากปี ค.ศ. 2020 เป็นต้นไป โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในส่วนที่เวียดนามเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้แผนแม่บทฯ ของอาเซียน ก็ยังคงไม่มีแนวโน้มที่สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คือ ความสนใจของรัฐบาลเวียดนามที่มุ่งทุ่มเทงบประมาณการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาคการขนส่ง ไปกับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายเหนือ-ใต้แทนนั่นเอง

#### 4. ลาว

ประเทศลาว ถือเป็นเพียงประเทศเดียวในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (land-locked country) อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสภาพภูมิศาสตร์ในบริเวณของอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) กลับพบว่าลาวเป็นศูนย์กลางหรือจุดยุทธศาสตร์ของอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง ที่เชื่อมโยงไทย กัมพูชา เวียดนาม และจีนตอนใต้เข้าด้วยกัน จากจุดแข็งดังกล่าวทำให้ลาวมุ่งพัฒนาเส้นทางคมนาคมเพื่อก้าวไปสู่การเป็นจุดเชื่อมต่อทางบกในระดับภูมิภาค (Land Link) ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น<sup>249</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางถนนตามระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง (GMS Economic Corridors) ทั้ง 3 เส้นทางถือได้ว่าเป็นเส้นทางขนส่งสินค้าหลักในภูมิภาคที่สามารถเชื่อมต่อไปสู่ท่าเรือได้<sup>250</sup> ได้แก่

<sup>249</sup> Syviengxay Oraboune, "Infrastructure Development in Lao PDR," ed. Nagesh Kumar, *International Infrastructure Development in East Asia: Towards Balanced Regional Development and Integration* (ERIA Research Project Report, 2008), [http://www.eria.org/uploads/media/Research-Project-Report/RPR\\_FY2007\\_2\\_Chapter\\_6.pdf](http://www.eria.org/uploads/media/Research-Project-Report/RPR_FY2007_2_Chapter_6.pdf). 167.

<sup>250</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, การพัฒนารอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC), 76-82.

1. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ผ่าน 5 ประเทศ คือ จีน พม่า ลาว ไทย เวียดนาม

2. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ผ่าน 4 ประเทศ คือ พม่า ไทย ลาว และเวียดนาม

และ 3. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) ผ่าน 5 ประเทศ คือ พม่า ไทย กัมพูชา ลาว และเวียดนาม

ทั้งนี้ การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางถนนของลาว ถือว่ามีความรวดเร็วเป็นอย่างมากในแต่ละปี ดังเห็นได้จากรายงานสถิติประจำปีอาเซียน (ASEAN Statistical Yearbook) นับจากปี ค.ศ. 2007-2016 จะเห็นได้ว่าความยาวของการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมทางถนนของลาว มีการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามตารางด้านล่างที่แสดงให้เห็นถึงความยาวของโครงสร้างพื้นฐานทางถนนที่เพิ่มขึ้นจาก 37,770 กิโลเมตร ในปีค.ศ. 2007 เป็น 58,885 กิโลเมตร ในปีค.ศ. 2016

ขณะที่ การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟของลาวเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน ถือว่ายังไม่มีพัฒนาการโดดเด่นและก้าวหน้าเท่าเส้นทางคมนาคมทางถนน กล่าวคือ เส้นทางรถไฟในลาวที่เปิดให้บริการอยู่ในปัจจุบันมีระยะทางรถไฟอยู่ทั้งสิ้นเพียง 3.5 กิโลเมตร โดยได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลไทยเป็นสำคัญ ซึ่งเส้นทางดังกล่าวคือ เส้นทางรถไฟสายหนองคาย-ท่านาแล้ง หรือ ทางรถไฟสายหนองคาย-เวียงจันทน์ โดยมีจุดเริ่มต้นกินรถออกจากสถานีรถไฟหนองคาย และวิ่งข้ามสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 1 จนถึงสถานีปลายทางคือท่านาแล้ง ถือเป็นเส้นทางรถไฟเพียงสายเดียวในลาวที่เปิดให้ใช้บริการนับจากปีค.ศ. 2009 ภายใต้การควบคุมดูแลของ Lao Railway Authority (No website located at present)<sup>251</sup>

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟของลาวสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 เส้นทางหลัก ซึ่งเป็นเส้นทางที่ยึดโยงอยู่กับ (1) แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่จัดทำ

<sup>251</sup> Asian Development Bank Institute, *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*.

ขึ้นในปีค.ศ. 2010 และ (2) แผนการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ด้านขนส่งทางราง<sup>252</sup> ดังนี้<sup>253</sup>

#### 1. เส้นทางตะวันออก-ตะวันตก ประกอบด้วย

- เส้นทางไปเวียดนาม: เวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย เป็นระยะทางทั้งสิ้น 466 กิโลเมตร ซึ่งเป็นเส้นทางสาขาหรือเส้นทางเชื่อมต่อ (spur line) ระหว่างลาวและเวียดนามที่สำคัญเพราะจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงกันในระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก เส้นทางสายนี้มาจากแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่เกิดขึ้นในปีค.ศ. 2010 (MPAC) ที่ได้มอบหมายให้ลาวก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาดช่วงอยู่ให้แล้วเสร็จภายในปีค.ศ. 2020

- เส้นทางไปเวียดนาม: สะหวันนะเขต (Savannakhet) – ลาวบ่าว (Lao Bao) ทางตอนกลางของเวียดนาม เป็นระยะทางทั้งสิ้น 220 กิโลเมตร เป็นเส้นทางรถไฟที่ขนานกับเส้นทางหมายเลข 9 (R9) ของระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor EWEC) ในแผนการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)

#### 2. เส้นทางเหนือ-ใต้ ประกอบด้วย

เส้นทางไปจีน: เวียงจันทน์ – หลวงพระบาง – บ่อเต็น ซึ่งเป็นจุดใกล้กับโมฮาน (Mohan) หรือบ่อหาน ซึ่งเป็นเมืองชายแดนตอนใต้ของประเทศจีนรวมระยะทางทั้งสิ้น 421 กิโลเมตรเส้นทางสายนี้มักจะเรียกว่าเส้นทางรถไฟลาว-จีน โดยมีลักษณะเหนือจรดใต้ ถือเป็นหนึ่งในเส้นทางของแผนการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ซึ่งรัฐบาลจีนและลาวได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ไปแล้วตั้งแต่ปีค.ศ. 2010 และเริ่มทำการก่อสร้างมาโดยตลอด<sup>254</sup>

<sup>252</sup> โปรดดูเพิ่มเติมที่ Connecting Greater Mekong Subregion Railways: A Strategic Framework, (Philippines: ADB, August 2010), <https://www.adb.org/publications/connecting-greater-mekong-subregion-railways-strategic-framework>. 16-17.

<sup>253</sup> *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*. 9.

<sup>254</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC), 85.

ภาพที่ 21 แสดงเส้นทางรถไฟไปเวียดนาม: เวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย



ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

ภาพที่ 22 แสดงเส้นทางรถไฟไปเวียดนาม: สะหวันนะเขต (Savannakhet) – ลาวบ่าว (Lao Bao)



ที่มา: The development advisor, Myanmar-Thailand-Laos-Vietnam: East West Economic Corridor, <http://thedevelopmentadvisor.com/news/myanmar-thailand-laos-vietnam-east-west-economic-corridor/> [17 November 2019]

ภาพที่ 23 แสดงเส้นทางรถไฟไปจีน: เวียงจันทน์ –หลวงพระบาง – บ่อเต็น  
หรือ เส้นทางสายเหนือ-ใต้



ที่มา: The Travel China Guide, Map of China - Laos Railway, <https://www.travelchinaguide.com/china-trains/laos/> [17 November 2019]

แม้ว่าแผนแม่บทฯ จะถือเป็นยุทธศาสตร์กลางในด้านการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่มีกฎเกณฑ์เชิงสถาบันมาคอยกำกับดูแลการดำเนินงานของประเทศสมาชิก แต่ทว่าเส้นทางรถไฟสายตะวันออก-ตะวันตก อย่างสายเวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย (มาตรการสำคัญในแผนแม่บทฯ) กลับไม่มีความคืบหน้ามากนักเมื่อเทียบกับสายตะวันออก-ตะวันตกอีกเส้น คือ สายสะหวันนะเขต – ลาวบ่าว และเส้นทางสายเหนือ-ใต้ (เวียงจันทน์ –หลวงพระบาง – บ่อเต็น) ที่เชื่อมลาวและจีนเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้แผนแม่บทฯ กำหนดให้เส้นทางไปเวียดนาม: เวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2020 แต่เมื่อตรวจสอบความคืบหน้าในเส้นทางดังกล่าวจาก Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010 ซึ่งเป็นรายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และติดตามผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ผ่าน

ระบบใบให้คะแนน (scorecard) ที่ทำการประเมินไว้เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016<sup>255</sup> พบว่า ผลการดำเนินงานก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดของโครงการทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในกิจกรรมหลักที่ 17 (Key Action) ของลาว เส้นทางเวียงจันทน์ – ท่าแขก – มูเกีย ไม่มีแนวโน้มว่าจะแล้วเสร็จแต่อย่างใด ความคืบหน้าที่เกิดขึ้นในเส้นทางดังกล่าวมีเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างเส้นทางนี้เท่านั้น (Feasibility Study) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินจำนวน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากเกาหลีเป็นสำคัญ โดยผลการศึกษาแนะนำว่าความเร็วของรถไฟสายนี้ควรวิ่งอยู่ที่ 150 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเท่านั้น<sup>256</sup>

ขณะที่ โครงการก่อสร้างทางรถไฟสะหวัน-ลาวบ่าว (Savan-Lao Bao Railway Project) ในเส้นทางสายตะวันออก-ตะวันตกอีกเส้น แม้จะไม่ได้ถูกบรรจุลงแผนแม่บทฯ แต่กลับได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ในปีค.ศ. 2015 คาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2018 โดยมีระยะเวลาสัมปทาน 50 ปี ระยะทางทั้งสิ้น 220 กิโลเมตร มูลค่าการพัฒนาประมาณ 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตลอดระยะทาง 220 กิโลเมตรที่จะดำเนินการสร้างนั้นมีทั้งหมด 11 สถานี โดยจะมี 4 สถานีใหญ่ แต่ละสถานีจะพัฒนาให้มีโรงเรียน โรงพยาบาล โรงแรม และคลังสินค้า อย่างไรก็ตาม เส้นทางรถไฟสายนี้ยังมีข้อถกเถียงจนถึงปัจจุบันว่าทางรถไฟความเร็วสูงวางมาตรฐานขนาด 1.435 เมตร ที่ออกแบบเพื่อการคมนาคมและการขนส่งสินค้านี้จะไปเชื่อมต่อกับระบบรางรถไฟในเวียดนามที่ยังใช้รางกว้างเพียง 1 เมตรอย่างไร และจะก่อสร้างต่อไปอย่างไรหลังจากไปถึงชายแดนเวียดนามแล้ว ดังนั้นโครงการก่อสร้างทางรถไฟสะหวัน-ลาวบ่าว (Savan-Lao Bao Railway Project) แม้จะมีความคืบหน้าไปมากกว่าเส้นทางไปเวียดนามสายเวียงจันทน์ – ท่าแขก – มูเกีย แต่ปัจจุบันก็ยังไม่คืบหน้าไปมากเท่าที่ควร<sup>257</sup>

ในทางตรงกันข้าม เส้นทางรถไฟไปจีนที่วิ่งออกจากเวียงจันทน์ – หลวงพระบาง – บ่อเต็น หรือเส้นทางสายเหนือ-ใต้ ที่มีโครงการรถไฟลาว-จีน (Laos-China Railway Project) เป็นหัวใจสำคัญ กลับมีความคืบหน้าอย่างต่อเนื่องมากที่สุด เส้นทางนี้ไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับเส้นทางรถไฟ

<sup>255</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*, 13.

<sup>256</sup> Xinhua, 30 November 2017, "Feasibility Study Completed for Laos-Vietnam Railway," [http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/30/c\\_136791307.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/30/c_136791307.htm) [5 October 2019].

<sup>257</sup> ผู้จัดการออนไลน์, 6 กันยายน 2557, "ไป ๆ มา ๆ ชาวลาวจะได้นั่งรถไฟความเร็วสูงก่อนใคร สายสะหวันนะเขต-เวียดนาม เริ่มออกแบบ," <https://mgronline.com/indochina/detail/9570000106202> [5 ตุลาคม 2562].

หรือสามารถดูเพิ่มเติมใน Reconnecting Asia, "Savannakhet-Lao Bao Railway (Construction)," <https://reconnectingasia.csis.org/database/projects/savannakhetlao-bao-railway-project-220-km/9306d622-4f8d-478c-a027-fa50ef9b7b29/> [5 October 2019].

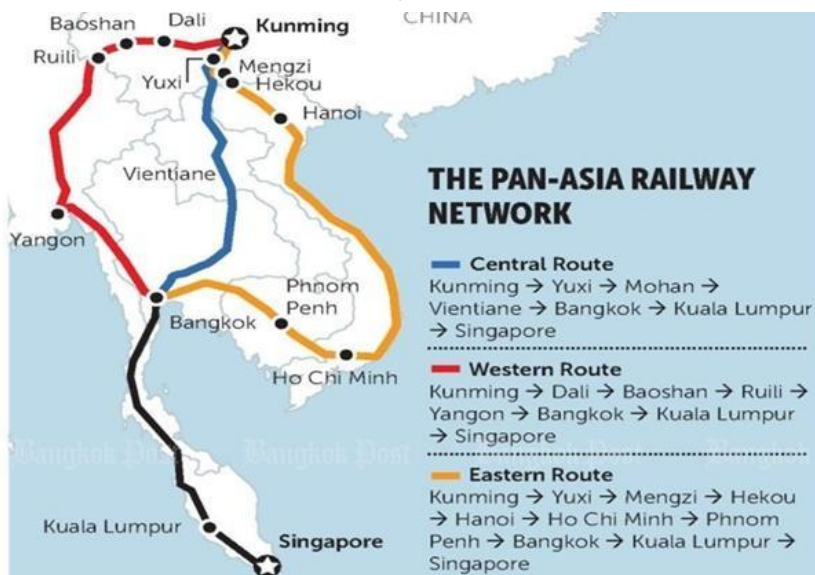
สาย R2 ในแผนการพัฒนาร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)<sup>258</sup> เพราะภายหลังจากที่จีนประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ในปีค.ศ. 2013 จีนก็มุ่งผลักดันนโยบายรถไฟความเร็วสูงกับลาวอย่างต่อเนื่อง เพราะลาวเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนจุดศูนย์กลางของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ถือเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ของการสร้างความเชื่อมโยงกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สำคัญ โดยเส้นทางรถไฟสายกลาง (central route) ในโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore Rail Link Project) ของจีนจะมีลาวเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญ ดังนั้นนโยบายนี้ของจีนจะช่วยให้ลาวเปลี่ยนจากประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลกลายเป็นประเทศเชื่อมโยงทางบกได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น อันตอบสนองต่อความต้องการของลาวได้เป็นอย่างดี

ยิ่งไปกว่านั้น หากนำมาเปรียบเทียบกับเส้นทางรถไฟในแผนแม่บทฯ ของอาเซียน จะพบว่าแผนแม่บทฯ ได้กำหนดให้เส้นทางรถไฟในลาวเป็นเพียงเส้นทางสาขาหรือเส้นทางเชื่อมต่อ (spur line) ระหว่างลาวและเวียดนามเท่านั้น ไม่ได้มีความสำคัญเท่ากับเส้นทางสายเหนือ-ใต้ อันเป็นเส้นทางหลักวิ่งจากจีนมายังลาวโดยตรง ส่งผลให้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาลาวจึงมุ่งให้ความสนใจต่อการพัฒนาเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ มากกว่าเส้นทางรถไฟสายตะวันออก-ตะวันตก จนเกิดเป็นโครงการก่อสร้างทางรถไฟระหว่างลาว - จีน (Laos-China Railway Project) หรือเรียกในนามของจีนว่าโครงการรถไฟระหว่างจีน-ลาว (Sino-Laos Railway Project) ขึ้นในปีค.ศ. 2016

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>258</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน Connecting Greater Mekong Subregion Railways: A Strategic Framework, (Philippines: ADB, August 2010), <https://www.adb.org/publications/connecting-greater-mekong-subregion-railways-strategic-framework>. 16-17.

ภาพที่ 24 แสดงเส้นทางภายใต้โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore Rail Link Project) ของจีน



ที่มา: Bangkok Post, 28 December 2015, Bangkok at the center of huge future rail network, <https://www.bangkokpost.com/learning/learning-news/809044/bangkok-at-the-centre-of-huge-future-rail-network> [17 November 2019]

โครงการรถไฟลาว-จีน เป็นส่วนหนึ่งของการเชื่อมต่อระหว่างประเทศภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนดังที่กล่าวมา เส้นทางรถไฟสายนี้เชื่อมต่อจากประตูชายแดนเมืองบ่อฮานหรือโมฮาน (Mohan) ในประเทศจีน และเข้าสู่เมืองบ่อเต็น (Boten) ทางภาคเหนือของลาว แล้วตรงเข้าสู่นครหลวงเวียงจันทน์ ระบบรางรถไฟเป็นแบบรางเดี่ยวขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร มีระยะทางทั้งสิ้น 414 กิโลเมตร ซึ่งจะวิ่งลอดผ่านอุโมงค์ถึง 75 อุโมงค์ คิดระยะทางในอุโมงค์ได้ 198 กิโลเมตร หรือร้อยละ 43 ของเส้นทางทั้งหมด และจะวิ่งผ่าน 170 สะพาน คิดเป็นระยะทาง 69.2 กิโลเมตร หรือร้อยละ 15.8 ของเส้นทางทั้งหมด โดยระบบรางถูกออกแบบให้ใช้กับรถไฟความเร็วสูงปานกลางที่วิ่งด้วยความเร็วเฉลี่ย 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงบนเส้นทางภูเขาสูง 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงบนพื้นที่ราบ และ 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมงสำหรับขนส่งสินค้า<sup>259</sup>

<sup>259</sup> China Daily, 1 April 2019, "Construction Continues on China-Laos Railway," <http://www.chinadaily.com.cn/a/201901/04/WS5c2f1b13a31068606745ef51.html> [5 October 2019]. และ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 4 มกราคม 2560, "สรุปความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว - จีน," [http://www.thaibiz.net/th/news/detail.php?ID=20869&sphrase\\_id=10278076](http://www.thaibiz.net/th/news/detail.php?ID=20869&sphrase_id=10278076) [5 ตุลาคม 2562].



เส้นทางรถไฟสายนี้ถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การลงทุนของลาว มูลค่าการลงทุนโดยประมาณการอยู่ที่ 6,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของลาวในปีค.ศ. 2016 ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศประมาณว่าอยู่ที่ 13,700 ล้านดอลลาร์<sup>260</sup> และเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 2016 ได้มีพิธีเปิดโครงการก่อสร้างทางรถไฟลาว - จีน อย่างเป็นทางการ ณ จุดก่อสร้างบ้านพอนไซ แขวงหลวงพระบาง โครงการเส้นทางรถไฟเชื่อมจีนกับลาวนี้ตามความตกลงนั้นกำหนดให้อยู่ในรูปของการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนขึ้น โดยจีนจะร่วมลงทุนในบริษัทดังกล่าว 70 เปอร์เซ็นต์ อีก 30 เปอร์เซ็นต์เป็นของทางการลาว<sup>261</sup>

มีการคาดการณ์ว่าโครงการรถไฟลาว-จีนจะช่วยสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับลาวมากขึ้น โดยเส้นทางรถไฟดังกล่าวจะกลายเป็นเส้นทางทางท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรม ตลอดถึงการได้รับความสะดวกสบายในการค้าอันเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางให้มีศักยภาพที่ดีขึ้น ซึ่งที่ผ่านมา การส่งออกสินค้าของลาวยังไม่สามารถแข่งขันได้อย่างเต็มที่กับประเทศเพื่อนบ้าน เพราะมีต้นทุนในการขนส่งสินค้าที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามหากโครงการรถไฟลาว-จีนแล้วเสร็จ จะเป็นการช่วยลดต้นทุนในการขนส่งสินค้าจากลาวไปจีนได้ถึง 30-40 เปอร์เซ็นต์เมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งทางถนน ต้นทุนที่ลดลงนี้จะส่งผลให้ราคาสินค้าบางชนิดของลาวลดต่ำลงมาเท่ากับราคาสินค้าจากไทยในตลาดจีน ดังนั้นหากโครงการรถไฟลาว-จีนแล้วเสร็จตามที่คาดการณ์ไว้ในปีค.ศ. 2021 ลาวจะมีขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าที่ดีขึ้น<sup>262</sup>

ดังที่ทางการของลาวได้เปิดเผยข้อมูลศึกษาก่อนหน้าที่จะตกลงก่อสร้างทางรถไฟลาว - จีน ว่าได้ประมาณจำนวนผู้โดยสารที่จะเดินทางภายในประเทศโดยรถไฟลาว - จีน ว่าจะสูงถึง 3.98 ล้านคนต่อปี หากเปิดการเดินทางรถไฟแล้วคาดว่า ตัวเลขผู้โดยสารในระยะแรกจะเพิ่มขึ้นเป็น 6.11 ล้านคน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 8.62 ล้านคน ในระยะยาว ค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากนครหลวงเวียงจันทน์ไปยังชายแดนจีนคาดว่า ประมาณ 161,850 กีบ (700 บาท) ซึ่งถูกกว่ารถโดยสารสาธารณะที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 285,000 กีบ (1,240 บาท) ขณะที่การใช้รถไฟขนส่งสินค้าจากนครหลวง

<sup>260</sup> มติชน, 18 กรกฎาคม 2560, "ต่างประเทศอินโดจีน : บางคำถามกับ "รถไฟลาว", "[https://www.matichonweekly.com/column/article\\_45040](https://www.matichonweekly.com/column/article_45040) [5 ตุลาคม 2562].

<sup>261</sup> กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "สรุปความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว - จีน".

<sup>262</sup> Xinhua, 8 July 2019, "Lao Gov't to Get Prepared to Benefit from China-Laos Railway," [http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/08/c\\_138208711.htm#targetText=The%20414%2Dkm%20China%2DLaos,up%20of%20bridges%20and%20tunnels.](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/08/c_138208711.htm#targetText=The%20414%2Dkm%20China%2DLaos,up%20of%20bridges%20and%20tunnels.) [5 October 2019].

เวียงจันทน์ไปยังชายแดนจีนคาดว่าจะมีค่าใช้จ่ายเพียง 269,750 กีบ (1,170 บาท) ต่อตัน ซึ่งถูกกว่าขนส่งสินค้าทางถนนที่มีค่าใช้จ่าย 833,340 กีบ (3,620 บาท) ต่อตันนั่นเอง<sup>263</sup>

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าเมื่อเส้นทางรถไฟในภูมิภาคเสร็จสมบูรณ์จะทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะจำนวนผู้โดยสารที่โดยสารรถไฟใน 5 ประเทศที่รถไฟแล่นผ่าน ได้แก่ จีน ลาว ไทย มาเลเซีย และ สิงคโปร์ ซึ่งคาดว่าตัวเลขเริ่มต้นของผู้โดยสารจะถึง 9.65 ล้านคน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 11.98 ล้านคนในระยะแรก และจะเพิ่มเป็น 16.5 ล้านคนในปีต่อมา ขณะที่การขนส่งสินค้าโดยรถไฟระหว่างจีนและประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 4 ประเทศ ซึ่งมีปริมาณการขนส่งสินค้า 2.59 ล้านตันต่อปี จะเพิ่มขึ้นเป็น 3.62 ล้านตันในระยะแรกและ 5.46 ล้านตันในระยะยาว ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างสำเร็จ เส้นทางรถไฟจีน-ลาวจะเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายรถไฟโดยสารและรถไฟบรรทุกสินค้าที่มีระยะทางยาวถึง 3 พันกิโลเมตร ทำให้สำหรับลาวโครงการนี้จึงเป็นความหวังที่จะก่อให้เกิดแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง<sup>264</sup>

ทำให้ปัจจุบันสถานะของการก่อสร้างโครงการรถไฟลาว-จีนมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก โดยล่าสุดสำนักข่าวซินหัว (Xinhua) ของจีนมีรายงานว่า การก่อสร้างโครงการรถไฟลาว-จีนได้รุดหน้ามากขึ้น นับจากการก่อสร้างในปี 2016 และจะแล้วเสร็จพร้อมเปิดให้บริการในปีค.ศ. 2021 เพราะมีการก่อสร้างอุโมงค์และสะพานทางรถไฟสำเร็จไปถึง 90 เปอร์เซ็นต์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งหากเส้นทางรถไฟเสร็จสมบูรณ์ทันในปีค.ศ. 2021 การเดินทางจะใช้เวลาเพียงครึ่งวันจากนครคุนหมิงของจีนไปยังนครหลวงเวียงจันทน์ของลาว ในเบื้องต้นมีการประเมินอัตราค่าโดยสารไว้ที่ราคา 140,000 กีบต่อคน หรือราว 560 บาท<sup>265</sup>

ดังนั้นแล้ว การติดตามผลการดำเนินงานของประเทศลาวในโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015) พบประเด็นที่น่าสนใจว่า แม้แผนแม่บทฯ จะกำหนดให้ลาวต้องก่อสร้างเส้นทางรถไฟไปเวียดนามสาย เวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย ให้แล้วเสร็จในปีค.ศ. 2020 แต่เมื่อตรวจสอบความคืบหน้าหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรกพบว่า การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเวียงจันทน์ – ท่าแขก –

<sup>263</sup> "สรุปความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว - จีน".

<sup>264</sup> ฐานเศรษฐกิจ, 8 มกราคม 2559, "ลาว-จีนตกลงดอกเบี้ยเงินกู้ โครงการรถไฟเร็วสูง เตรียมมดลูก 5 เหมืองชำระคืนเงินกู้ใน 5 ปี," <https://www.thansettakij.com/content/25063> [5 ตุลาคม 2562].

<sup>265</sup> Xinhua, 14 February 2019, "China-Laos Railway to Complete 90 Pct Bridge, Tunnel Construction in 2019," [http://www.xinhuanet.com/english/2019-02/14/c\\_137820833.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-02/14/c_137820833.htm) [5 October 2019].

**มูเกีย** ไม่มีแนวโน้มว่าจะแล้วเสร็จหรือความคืบหน้าในการก่อสร้างแต่อย่างใด มีเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อสร้างเส้นทางนี้เท่านั้น (Feasibility Study)

ขณะที่เส้นทางไปจีนสายเวียงจันทน์ - หลวงพระบาง - บ่อเต็น ระยะทาง 421 กิโลเมตร หรือที่เรียกอย่างย่อว่าเส้นทางรถไฟลาว-จีน กลับมีความคืบหน้าของการก่อสร้างอย่างรวดเร็ว เส้นทางรถไฟสายนี้ถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การลงทุนของลาว มูลค่าการลงทุนโดยประมาณการอยู่ที่ 6,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของลาวในปีค.ศ. 2016 แม้ว่าเงินลงทุนในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้จะมีมูลค่ามหาศาล แต่ทางการลาวก็ได้เลือกให้ความสนใจเส้นทางรถไฟสายนี้มากกว่าจะรับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางสายเวียงจันทน์ - ท่าแขก - มูเกียให้เป็นไปตามที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ โดยรัฐบาลลาวได้ตัดสินใจกู้ยืมเงินจากจีนเพื่อก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว - จีนให้เกิดขึ้นจริงแม้จะต้องเป็นหนี้มหาศาล จนเกิดเป็นความตกลงระหว่างลาว-จีนในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนขึ้น โดยจีนจะร่วมลงทุนในบริษัทดังกล่าว 70 เปอร์เซ็นต์ อีก 30 เปอร์เซ็นต์เป็นของทางการลาว และเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 2016 ได้มีพิธีเปิดโครงการก่อสร้างทางรถไฟลาว - จีน อย่างเป็นทางการ ซึ่งถือว่ามีความคืบหน้ากว่าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟไปเวียดนามสาย เวียงจันทน์ - ท่าแขก - มูเกีย ที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้ลาวก่อสร้างให้แล้วเสร็จในปีค.ศ. 2020 เป็นอย่างยิ่ง

## 5. พม่า

ประเทศพม่า เป็นประเทศที่มีประเทศเพื่อนบ้านรายล้อมถึง 5 ประเทศ และเป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนบนภาคพื้นทวีปที่มีแนวชายแดนร่วมกับประเทศภายนอกภูมิภาคถึง 3 ประเทศ โดยมีแนวชายแดนร่วมกับอินเดียยาวถึง 1,463 กิโลเมตร, บังคลาเทศ 193 กิโลเมตร และจีน 2,185 กิโลเมตรซึ่งเป็นระยะทางแนวชายแดนยาวที่สุดในอาเซียน ขณะที่ภายในภูมิภาค พม่ามีแนวชายแดนร่วมกับลาวเป็นระยะทาง 235 กิโลเมตร และไทยเป็นระยะทาง 1,800 กิโลเมตร<sup>266</sup>

ด้วยลักษณะที่ตั้งของประเทศพม่าดังที่กล่าวมาข้างต้น พม่าจึงทำหน้าที่คล้ายสะพานเชื่อมระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคเอเชียใต้ แผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมของ

<sup>266</sup> Aung Kyaw, "China Influence on Myanmar: A Strategic Perspective," in *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*, ed. Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn, and Anupama Devendrakumar (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019), 125.

ประเทศพม่าจึงเกี่ยวข้องกับกรอบความความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อาทิ แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC), โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS), ความริเริ่มแห่งอ่าวเบงกอล (BIMSTEC) และกรอบความร่วมมือหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) หรือที่ปัจจุบันเรียกว่ากรอบแนวคิดของข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI)

ดังเห็นได้ว่า ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) อันเป็นกรอบความร่วมมือที่สำคัญระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบนภาคพื้นทวีปและจีน ในบริเวณของประเทศพม่าสัมพันธ์กับแนวระเบียบเศรษฐกิจถึง 5 เส้นทาง โดย 1 ใน 5 ของเส้นทางดังกล่าว เป็นเส้นทางที่อยู่ภายในบริเวณประเทศพม่าทั้งหมดตลอดแนวระเบียบเศรษฐกิจ ดังนี้<sup>267</sup>

1. เส้นทางแนวระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ผ่าน 4 ประเทศ คือ พม่า ไทย ลาว และเวียดนาม โดยตัดผ่านพม่าจากในเมืองเมียวดี (Myawady) ไปที่เมืองมาละลำโย (Mawlamyine) ซึ่งจะเป็นจุดเชื่อมต่อกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในไทย

2. เส้นทางแนวระเบียบเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ผ่าน 5 ประเทศ คือ จีน พม่า ลาว ไทย เวียดนาม โดยจะตัดผ่านพม่าที่เมืองลา (Mongla), เชียงตุง (Kengtung) และมายังท่าซี้เหล็ก (Tachileik) แล้วเข้าไทยที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายในไทย

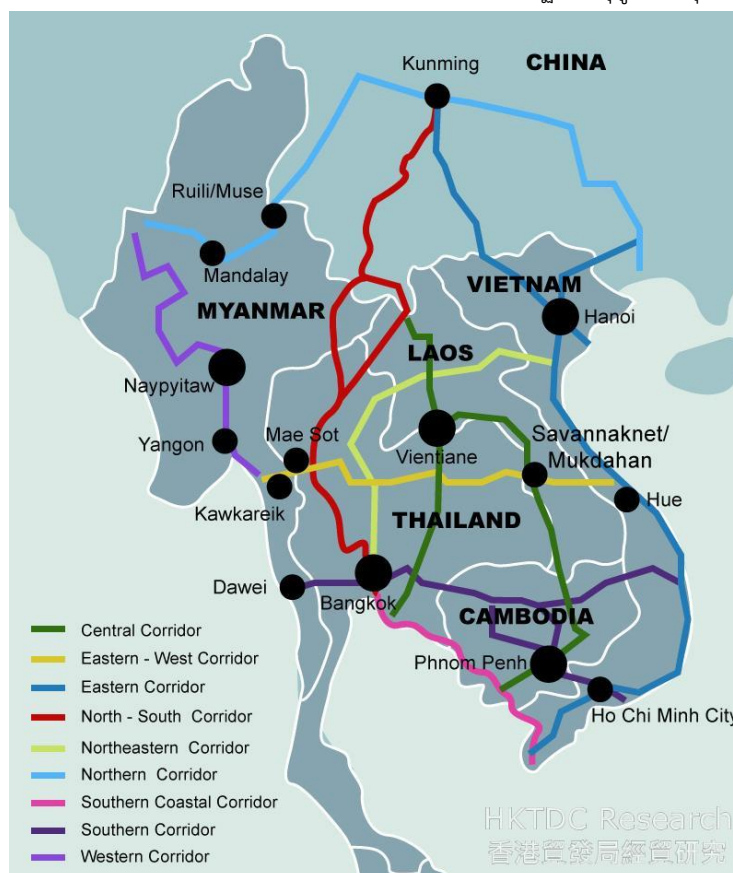
3. เส้นทางแนวระเบียบเศรษฐกิจตอนเหนือ (Northern Economic Corridor: NEC) เป็นเส้นทางที่เริ่มต้นจากนครคุนหมิง มาที่เมืองชายแดนจีนคือ รู่ยหลี่ (Ruili) และตัดเข้าพม่าในเมืองมุเส (Muse) เมืองล่าเสี้ยว (Lashio) มายังเมืองมันดะเลย์ (Mandalay) ไปสิ้นสุดที่เมืองตามู (Tamu)

4. เส้นทางแนวระเบียบเศรษฐกิจตะวันตก (Western Economic Corridor: WEC) เป็นเส้นทางที่อยู่ในพื้นที่ของประเทศพม่าทั้งหมด โดยเริ่มจากในเมืองตามู (Tamu) ทางตะวันตกเฉียงเหนือ ไปยังกรุงเนปิดอว์ (Naypyidaw) และกรุงย่างกุ้ง (Yangoon) ก่อนจะสิ้นสุดที่เมืองมาละลำโย (Mawlamyine) ซึ่งจะเป็นจุดเชื่อมต่อกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตากในไทย

<sup>267</sup> Lei Zhuning, "China's Connectivity with Mainland ASEAN: The Strategy, Progress and Prospect - with a Focus on Myanmar," *ibid.*, ed. Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn, and Anupama Devendrakumar (World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.), 32.

และ 5. เส้นทางแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) เป็นเส้นทางที่วิ่งออกจากเมืองทวาย (Dawei) ในพม่า มาที่ชายแดนไทยคือ เจดีย์ด่านสามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี ก่อนจะวิ่งต่อไปที่กัมพูชา ลาว และเวียดนาม

ภาพที่ 25 แสดงเส้นทางคมนาคมของพม่าภายใต้ระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง



ที่มา: HKTDC Research, 30 September 2015, The ASEAN Link in China's Belt and Road Initiative, <http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/Research-Articles/The-ASEAN-Link-in-China-s-Belt-and-Road-Initiative/rp/en/1/1X000000/1X0A3UUO.htm> [20 November 2019]

ทั้งนี้ ที่สถานการณ์ที่ผ่านมาของการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟในพม่าได้หยุดชะงักลงนับจากในช่วงทศวรรษ 1960-1980 เนื่องมาจากความผันผวนทางการเมืองภายในของประเทศพม่า กล่าวคือ ภายหลังจากกองทัพแห่งชาติของพม่าได้เข้ามามีบทบาทนำทางการเมือง ก็นำพาประเทศพม่าไปสู่การโดดเดี่ยวตัวเองออกจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Isolation) จึงเป็นเหตุให้พม่าอยู่ในสภาวะปิดประเทศเป็นเวลายาวนานกว่า 3 ทศวรรษ ขณะเดียวกันภายใต้ระบอบการปกครองของรัฐบาลทหารที่เกิดขึ้นถือเป็นประเด็นที่นานาชาติไม่ให้การยอมรับ พม่าเองจึงถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเช่นกัน สถานการณ์ที่ผ่านมาจึงส่งผลให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของพม่า

หยุดชะงักลง เพราะพม่าสูญเสียการเข้าถึงความช่วยเหลือและเงินลงทุนระหว่างประเทศจากสถาบันการเงินที่สำคัญ อาทิ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (World Bank)<sup>268</sup>

สถานการณ์ที่ผ่านเช่นนี้ส่งผลปัจจุบันการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟของพม่าประสบปัญหาเป็นอย่างมาก เพราะพม่าไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้ทันประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในอาเซียน แม้ว่าเส้นทางรถไฟภายในประเทศพม่าจะมีระยะทางรถไฟทั่วประเทศยาวกว่า 4,000 กิโลเมตรซึ่งถือว่าเป็นเส้นทางรถไฟที่มีความยาวเทียบเท่ากับประเทศไทย แต่ทว่าพม่ากลับมีเส้นทางรถไฟสายหลักเพียงหนึ่งสายสำหรับการใช้งาน คือ เส้นทางรถไฟสายย่างกุ้ง – มณฑลทะเลย์ ซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ 716 กิโลเมตร อีกทั้งยังไม่มีเส้นทางรถไฟที่สามารถเชื่อมต่อไปยังประเทศอื่นในภูมิภาคได้ ทำให้ภายหลังการเลือกตั้งของประเทศพม่าที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งในปี ค.ศ. 2011 จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลให้การก่อสร้างเส้นทางคมนาคมทางรถไฟในพม่า ที่เริ่มต้นมามุ่งสร้างเส้นทางรถไฟให้เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับจีน โดยมีเส้นทางรถไฟด้วยกัน 3 สายหลัก ดังนี้<sup>269</sup>

1. เส้นทางรถไฟสายพม่า – ไทย เป็นเส้นทางจากเมืองตันบูซายัต (Thanbyuzayat) ในประเทศพม่า วิ่งตรงไปยังด่านเจดีย์สามองค์ ในประเทศไทย มีระยะทางประมาณ 110 กิโลเมตร และเป็นเส้นทางรถไฟที่สอดคล้องกับมาตรการก่อสร้างภายใต้แผนแม่บทฯ ของอาเซียน

2. เส้นทางรถไฟสายพม่า – จีน เป็นเส้นทางจากเมืองล่าเสี้ยว (Lashio) ไปยังเมืองมูเส (Muse) ซึ่งเป็นเมืองชายแดนพม่า เพื่อเชื่อมต่อกับจีนที่เมืองรุ่ยหลี่ (Ruili) มณฑลยูนนาน ประเทศจีน และเป็นเส้นทางที่รัฐพม่าให้ความสนใจเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนสร้างความเชื่อมโยงระดับภูมิภาคของจีน ผ่านนโยบายความร่วมมือหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) ที่ประกาศออกมาในปี 2013

และ 3. เส้นทางรถไฟสายพม่า – อินเดีย เป็นเส้นทางจากเมืองพัคโคคุ (Pakokku) ไปถึงเมืองตามู (Tamu) ซึ่งเป็นเมืองชายแดนที่ติดกับอินเดียในพม่า

<sup>268</sup> ADB, *Myanmar: Transport Sector Initial Assessment* (Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012), 1.

<sup>269</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, การพัฒนากรอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (*GMS Economic Corridors*) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC), 85.

ในบริบทของการสร้างความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคระหว่างอาเซียนกับพม่า จะเห็นได้ว่า ประเทศพม่าเองก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนการดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ โดยแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนได้มอบหมายให้พม่าเป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้างเส้นทางที่ยังขาดช่วงภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เพียงหนึ่งสาย คือ เส้นทางรถไฟสายพม่า – ไทย หรือ เส้นทางรถไฟสายตันบูซายัต (Thanbyuzayat) – ด้านเจดีย์สามองค์ รวมระยะทางทั้งสิ้น 110 กิโลเมตรให้แล้วเสร็จภายในปีค.ศ. 2020 ซึ่งเส้นทางรถไฟสายนี้ถือเป็นเส้นทางรถไฟที่พมามุ่งหวังว่าจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจภายในพม่า และเอื้อให้พม่าสามารถเดินทางเชื่อมต่อไปยังกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอื่น ๆ ได้ในอนาคต

ภาพที่ 26 แสดงโครงข่ายทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง และส่วนที่ขาดการเชื่อมโยงในพม่า



ที่มา: กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายตันบูซายัต (Thanbyuzayat) – ด้านเจดีย์สามองค์ ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) แม้จะเป็นเส้นทางรถไฟระยะสั้นและเป็น

โครงการเดียวที่พม่าเป็นผู้รับผิดชอบ แต่โครงการดังกล่าวกลับเผชิญกับข้อยุติจนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ เพราะผลการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ที่ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนก่อสร้างในเส้นทางรถไฟสายนี้จะมอบผลตอบแทนต่อการลงทุนในระดับต่ำ จึงเป็นเรื่องที่ไม่คุ้มค่าอย่างยิ่งที่จะก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากพม่าไปไทยสายต้นบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ โครงการดังกล่าวจึงถูกระงับไว้อย่างไม่มีกำหนด ทำให้โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟต้นบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ หรือ กิจกรรมหลักที่ 18 (Key Action) เป็นเพียงโครงการเดียวในแผนแม่บทฯ ที่มีสถานะไม่ถูกจัดลำดับให้มีความสำคัญอีกต่อไป (not prioritized)<sup>270</sup>

อย่างไรก็ตาม รายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และติดตามผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรก ได้ทำการศึกษาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมระหว่างพม่าและไทยแทนเส้นทางเดิม โดยการศึกษาเส้นทางรถไฟสายใหม่นี้มีจุดมุ่งหวังว่าต้องเป็นเส้นทางรถไฟที่ให้ผลตอบแทนการลงทุนอย่างคุ้มค่ามากขึ้น โดยเส้นทางที่คาดการณ์ว่าจะสร้างแทนเส้นทางรถไฟสายต้นบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ คือเส้นทางรถไฟสายทวาย – แหลมฉบัง เพราะถือเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่าง 2 ท่าเรือสำคัญของพม่าและไทย<sup>271</sup> ดังนั้น ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก การสร้างความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคระหว่างอาเซียนกับพม่ายังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จไปได้ ด้วยการวางมาตรการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่คาดการณ์ผิดพลาด จนเป็นเรื่องที่ไม่คุ้มค่าอย่างยิ่งแก่การก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากพม่าไปไทยสายต้นบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ ในท้ายที่สุด

ในช่วงเวลาที่โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – ไทย ภายใต้แผนแม่บทฯ พบกับข้อจำกัดจนต้องยุติโครงการก่อสร้างลง แต่การศึกษาพบว่าเส้นทางรถไฟสายพม่า – จีน กลับเป็นโครงการก่อสร้างรถไฟที่มีความโดดเด่นอย่างมากในพม่า เพราะนับจากที่โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟไปไทย สายต้นบูชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ ถูกระงับการก่อสร้างอย่างไม่มีกำหนด ก็เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่จีนประกาศนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt, One Road: OBOR) ออกมาในปีค.ศ. 2013 ทำให้จีนก็มุ่งผลักดันนโยบาย High-Speed Rail Diplomacy หรือนโยบาย

<sup>270</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity* 2010, 13.

<sup>271</sup> Ibid.



การทูตผ่านรถไฟความเร็วสูงกับประเทศเพื่อนบ้านมาโดยตลอด<sup>272</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) ที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงทางบกและทางทะเลในระดับภูมิภาค พบว่าพม่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยอยู่ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ในเส้นทางรถไฟสายตะวันตก (Western Route) ตลอดทั้งเส้นทางภายใต้ยุทธศาสตร์จีน<sup>273</sup>

ภาพแสดงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore Rail Link Project) ของจีน



ที่มา: The Nation Thailand, 21 January 2018, Completion of high-speed Southeast Asian rail link is still far down the track, <https://www.nationthailand.com/asean-plus/30336801> [21 November 2019].

<sup>272</sup> กิตติ ประเสริฐสุข และคณะ, "รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," 30.

<sup>273</sup> ทั้งนี้โครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการมีเส้นทางร่วมกัน โดยที่เอกสารทางการของอาเซียนจะเรียกว่า "โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)" ขณะที่เอกสารทางการของจีนเรียกว่า "โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์" อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการเส้นทางรถไฟทั้ง 2 โครงการจะมีเส้นทางร่วมกัน แต่มีความแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ของจีนได้มีเส้นทางเพิ่มเติมจากอาเซียน 1 เส้นทาง โดยเส้นทางที่เพิ่มขึ้นมาเรียกว่า เส้นทางสายกลาง (middle line) ซึ่งวิ่งออกจากคุนหมิง ผ่านลาว ไทย มาเลเซีย และไปสิ้นสุดที่สิงคโปร์

การประกาศนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) ของจีนในปีค.ศ. 2013 กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – จีนขึ้น โดยมีโครงการสำคัญที่ชื่อว่า **โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว (Muse – Lashio Railway)** เป็นโครงการบุกเบิกในความร่วมมือระหว่างพม่าและจีน เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นเส้นทางเดินรถไฟระหว่างเมืองล่าเสี้ยว (Lashio) ไปยังเมืองมูเส (Muse) ในเขตชายแดนของพม่า ซึ่งจะสามารถเชื่อมต่อกับชายแดนจีนที่เมืองรุ่ยหลี่ (Ruili) มณฑลยูนนานได้ในระยะทางที่ใกล้ที่สุด อีกทั้งยังสอดคล้องกับเส้นทางรถไฟสายตะวันตกของโครงการเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ตามที่จีนวางยุทธศาสตร์ไว้ ขณะเดียวกันในมุมมองของรัฐบาลพม่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว ก็เป็นหนึ่งในเส้นทางขนส่งสำคัญภายใต้แผนพัฒนาการเส้นทางขนส่งในแนวระเบียงเศรษฐกิจหลักของพม่ามาแต่เดิม คือ แนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ (Northern Corridor) โดยรัฐบาลพม่าคาดว่าเส้นทางนี้จะสามารถยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ในอนาคต<sup>274</sup>

ภาพที่ 27 แสดงแผนพัฒนาการเส้นทางขนส่งในแนวระเบียงเศรษฐกิจของพม่า

#### 10 Major Corridors

- A** Central North-South Corridor
- B** East - West Corridor
- C** Northern Corridor
- D** Mandalay - Tamu Corridor
- E** Second East - West Corridor
- G** East - West Bridging Corridor
- H** Delta Area Network
- J** Southern Area Development Corridor
- K** Western North-South Corridor
- L** Eastern North - South Corridor

Priority corridors for urgent investment



ที่มา: Myanmar's Ministry of Transport, National Transport Development Master Plan, cited in Suthiphand Chirathivat, "China's Land Connectivity to ASEAN: Potentials of Mandalay-Lashio-Muse-Ruili Economic Corridor" in *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*. (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019), 257.

<sup>274</sup> Zhuning, "China's Connectivity with Mainland ASEAN: The Strategy, Progress and Prospect - with a Focus on Myanmar," 53-54.

นอกจากนี้ ความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานมากระหว่างพม่าและจีนใกล้ซิดขึ้น นับจากที่จีนเริ่มผลักดันให้รัฐบาลพม่าร่วมขยายแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟให้ออกไปไกลกว่าเดิม โดยเพิ่มระยะทางจากเส้นทางรถไฟสายมูเส - ล่าเสี้ยว ที่มีระยะทางประมาณ 140 กิโลเมตร ไปเป็นเส้นทางรถไฟที่มุ่งไปสุดเมืองท่าชายฝั่งทะเลอย่าง จอว์กพยู (Kyaukphyu) ในรัฐยะไข่ (Rakhine) ทางภาคตะวันตกของประเทศ ซึ่งมีระยะทางประมาณ 810 กิโลเมตร<sup>275</sup> อย่างไรก็ตามเส้นทางรถไฟที่ถูกผลักดันให้ขยายยังคงเป็นเส้นทางขนส่งในแนวระเบียงตะวันออก - ตะวันตกสายย่อย (Second East - West Corridor) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของพม่า รัฐบาลพม่าจึงตัดสินใจขยายการก่อสร้างเส้นทางรถไฟร่วมกับจีน จนเกิดเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส - ล่าเสี้ยว - จอว์กพยู (Muse - Lashio - Kyaukphyu Railway) ซึ่งถือเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดในพม่า และมักถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า เส้นทางรถไฟสายจอว์กพยู - कुนหมิง (Kyaukphyu - Kunming Railway) เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งในเส้นทางรถไฟที่จีนต้องการเชื่อมจากเมืองท่าจอว์กพยูในพม่าไปยังคุนหมิง<sup>276</sup>

โดยสถานการณ์ล่าสุดของโครงการดังกล่าว มีการรายงานพม่าและจีนกำลังตกลงถึงรายละเอียดของโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายจอว์กพยู - कुนหมิง ซึ่งเป็นที่คาดว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายดังกล่าวจะใช้เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงตลอดทั้งเส้นทาง โดยเป็นเส้นทางที่เริ่มต้นวิ่งออกจากรนครคุนหมิง ทางตอนใต้จีน มายังเมืองมูเส (Muse) ซึ่งเป็นเขตชายแดนจีน - พม่า จากนั้นรถไฟจะวิ่งตัดผ่านไปยังเมืองมันตะเลย์ (Mandalay) และสิ้นสุดเส้นทางลงที่เมืองท่าจอว์กพยู (Kyaukphyu) ในรัฐยะไข่ ทั้งนี้ในขั้นแรกของการก่อสร้างจะเป็นการก่อสร้างเส้นทางรถไฟระหว่างเมืองมูเส และเมืองมันตะเลย์ ระยะทาง 430 กิโลเมตรก่อน ซึ่งโครงการแบบสำรวจได้คาดว่าในเส้นทางสายนี้จะประกอบด้วย 7 สถานีขนส่งสินค้า และ 5 สถานีสำหรับผู้โดยสาร และจะออกแบบรางให้รองรับรถไฟความเร็วสูงปานกลางที่วิ่งด้วยความเร็ว 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเป็นสำคัญ<sup>277</sup>

อย่างไรก็ตาม ความสนใจของรัฐบาลจีนต่อโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจอว์กพยู-คุนหมิง ไม่ใช่เพียงเรื่องการสร้างเชื่อมโยงระดับภูมิภาคเพียงอย่างเดียว ผลการศึกษาพบว่า เส้นทาง

<sup>275</sup> Railway Gazette, 24 October 2018, "Mandalay to China Railway Feasibility Study Agreed," <https://www.railwaygazette.com/asia/mandalay-to-china-railway-feasibility-study-agreed/47417.article> [27 November 2019].

<sup>276</sup> Myanmar Times, 1 February 2019, "Survey Starts for Major Railway Project," <https://www.mmmtimes.com/news/survey-starts-major-railway-project.html-0> [27 November 2019].

<sup>277</sup> Ibid.

รถไฟสายจอร์จพยู-คูนหมิง ยังจัดเป็นเส้นทางรถไฟยุทธศาสตร์ที่นำมาซึ่งประโยชน์แก่จีนเป็นอย่างมาก เพราะบริเวณของเมืองท่าจอร์จพยู (Kyaukphyu) ในรัฐยะไข่ ยังเกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านพลังงานของจีนเช่นกัน ซึ่งกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน โครงการลงที่สำคัญของจีนในพม่าล้วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมพลังงาน โดย ศิริพร สัจจามันท์ นักวิจัยฝ่ายชุมชนและสังคม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้ระบุถึงโครงการลงทุนที่สำคัญของจีนในบริเวณของเมืองท่าจอร์จพยู (Kyaukphyu) ซึ่งสามารถยกตัวอย่างมาอธิบายได้ดังนี้<sup>278</sup>

**โครงการแรก** โครงการนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกเมืองจอร์จพยู (Kyaukpyu Economic and Technical Development Zone and Deep Seaport) ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของพม่าบริเวณอ่าวเบงกอลในทะเลอันดามัน โดยสามารถเดินทางจากจีนไปโครงการนี้ได้ ใช้เส้นทางเดียวกับโครงการรถไฟจอร์จพยู-คูนหมิง ซึ่งท่าเรือนี้จะสามารถรองรับเรือบรรทุกน้ำมันได้ 300,000 ตัน มีเมืองนิคมอุตสาหกรรมที่ครบวงจรที่สนามบิน โรงงานปิโตรเคมี โรงงานถลุงเหล็ก

**โครงการที่สอง** โครงการก่อสร้างท่อส่งน้ำมันดิบ (Crude Oil Pipeline) โดยจะนำน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางและแอฟริกาขนส่งมาทางเรือมาที่ท่าเรือจอร์จพยู (Kyaukphyu) แล้วขนส่งไปตามท่อที่จีนจะสร้างขึ้นในพม่า โดยมีแนวท่อเริ่มจากเมืองจอร์จพยู – มัณฑะเลย์ – ลาเลียว – มูเซ – รุ่ยลี่ ของมณฑลยูนนานในจีน รวมระยะทางประมาณ 800 กิโลเมตร<sup>279</sup> ซึ่งโครงการก่อสร้างท่อส่งน้ำมันดิบนี้มาพร้อมกับการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจอร์จพยู-คูนหมิง ในแบบคู่ขนานกัน<sup>280</sup>

และ **โครงการสุดท้าย** โครงการรถไฟสายมูเส – จอร์จพยู (Muse – Kyaukphyu Railway) เป็นเส้นทางขนส่งที่จะเป็นการเชื่อมโยงจีน-พม่าเข้าด้วยกันดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยจะเชื่อมโยงจากชายแดนของจีน มายังเมืองมูเสของพม่า และลงไปจนถึงปลายทางที่เมืองท่าจอร์จพยู เพื่อออกทะเลอันดามัน รวมระยะทาง 997 กิโลเมตร

จากข้างต้นจึงเห็นได้ว่า โครงการลงทุนขนาดใหญ่ต่าง ๆ ของจีน ที่เชื่อมโยงกับเมืองท่าจอร์จพยูในพม่า ล้วนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการออกสู่ทะเลอันดามัน ที่จะเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานให้แก่จีนทั้งสิ้น อีกทั้งการมีรถไฟความเร็วสูงจะช่วยให้การขนส่งสินค้าเงินจากโรงงานที่เกิดขึ้น

<sup>278</sup> ศิริพร สัจจามันท์, 10 ธันวาคม 2558, "บทบาทของจีนในเมียนมาร์," กรุงเทพฯธุรกิจ, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/636346> [27 พฤศจิกายน 2562].

<sup>279</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>280</sup> โปรดดูเพิ่มใน Zhuning, "China's Connectivity with Mainland ASEAN: The Strategy, Progress and Prospect - with a Focus on Myanmar," 43-44.

ใหม่ ๆ ในมณฑลด้านในที่ไม่ติดทะเลของจีนส่งออกไปจำหน่ายยังแถบยุโรป แอฟริกา ตะวันออกกลาง ได้ ด้วยต้นทุนด้านโลจิสติกส์ที่ต่ำลง โดยผ่านเส้นทางนี้ออกสู่มหาสมุทรอินเดีย เพราะการเดินทางเรือขนส่งสินค้ามายังท่าเรือจอก์พยู จะช่วยย่นระยะทางการเดินทางเรือได้ถึง 5,000 กิโลเมตร เมื่อเปรียบเทียบกับเส้นทางขนส่งสินค้าผ่านทางช่องแคบมะละกา<sup>281</sup> ด้วยเหตุนี้จึงให้ความสำคัญต่อโครงการรถไฟจอก์พยู-คุนหมิงเป็นอย่างมาก

ดังนั้นแล้ว การติดตามผลการดำเนินงานของประเทศพม่าภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015) พบประเด็นที่น่าสนใจว่า ภายหลังจากที่แผนแม่บทฯ หมดบทบาทต่อการพัฒนาระบบคมนาคมทางรถไฟของพม่า อันเป็นผลจากการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ที่ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนก่อสร้างในเส้นทางรถไฟสายพม่า – ไทย หรือ สายตันบูซายัต (Thanbyuzayat) – ด่านเจดีย์สามองค์ ระยะทางทั้งสิ้น 110 กิโลเมตร จะมอบผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่าในการลงทุน จนโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายดังกล่าวถูกระงับการก่อสร้างไปอย่างไม่มีกำหนด

การประเมินเส้นทางก่อสร้างทางรถไฟที่ผิดพลาดของแผนยุทธศาสตร์กลางด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน เป็นการเปิดโอกาสให้พม่าหันไปสร้างความร่วมมือกับจีนในโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – จีนมากขึ้น โดยมีโครงการสำคัญที่ชื่อว่า โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว (Muse – Lashio Railway) ซึ่งต่อมารัฐบาลพม่าตัดสินใจขยายโครงการก่อสร้างนี้ให้ใหญ่ขึ้น เป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว - จอก์พยู (Muse – Lashio – Kyaukphyu Railway) ซึ่งถือเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดของพม่าในปัจจุบัน หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งได้ว่า โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายจอก์พยู – คุนหมิง (Kyaukphyu – Kunming Railway) เนื่องจากโครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งในเส้นทางรถไฟที่จีนต้องการเชื่อมจากเมืองท่าจอก์พยูในพม่าไปยังคุนหมิง

สภาพการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นในพม่า เห็นได้ชัดว่าในบริบทการสร้างความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาคระหว่างอาเซียนและพม่ากลายเป็นกระบวนการที่ไม่มีความคืบหน้าตามที่แผนแม่บทฯ คาดหวังไว้แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามการประเมินเส้นทางรถไฟที่ผิดพลาดจนพม่าไม่สามารถนำมาตราการก่อสร้างไปปฏิบัติตามแผนได้ กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้พม่าสร้างความร่วมมือ

<sup>281</sup> ผู้จัดการออนไลน์, 30 สิงหาคม 2560, "จีนขุดอุโมงค์รถไฟยาวที่สุดในประเทศ 34.5 กิโลเมตร เชื่อมจีน-พม่า," <https://mgronline.com/china/detail/9600000088895> [27 พฤศจิกายน 2562].

กับเงินอย่างใกล้ชิดมากขึ้นในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างรถไฟ เพราะโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจอก์พยู – คุณหมิงที่เกิดขึ้น ถือเป็นโอกาสสำคัญที่จะช่วยให้พม่าสามารถพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางโครงสร้างพื้นฐานให้เทียบทันกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในภูมิภาคได้

ยิ่งไปกว่านั้น เส้นทางที่เงินให้การสนับสนุนและผลักดันให้รัฐบาลพม่าลงความเห็นชอบจนเกิดเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว - จอก์พยู (Muse – Lashio – Kyaukphyu Railway) ที่มีระยะทางถึง 810 กิโลเมตร ไม่มีทางที่จะเป็นตัวช่วยให้แผนการผลักดันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนให้เกิดขึ้นได้ (ASEAN Connectivity) เพราะเส้นทางรถไฟสายจอก์พยูที่เงินผลักดัน ถือเป็นเส้นทางที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟของอาเซียนโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เส้นทางรถไฟสายจอก์พยูที่เงินผลักดัน เป็นเส้นทางที่วิ่งสูทิศตะวันตกอันเป็นเมืองท่าชายฝั่งของพม่า ซึ่งขัดกับยุทธศาสตร์ของอาเซียนที่ต้องการให้พม่าสร้างความเชื่อมโยงกับไทยในทิศตะวันออก ทั้งนี้การผลักดันโครงการรถไฟสายจอก์พยู – คุณหมิงที่เกิดขึ้นของเงินในพม่า ตั้งอยู่บนแผนการพัฒนาเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจจีน – พม่า (China –Myanmar Economic Corridor: CMEC) และนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) หรือ ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI) เป็นสำคัญ อีกทั้ง ความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ของพม่าจากการเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ ทำให้เงินหันมาสนใจและทุ่มเทโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟจอก์พยู – คุณหมิงนี้เป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากคำกล่าวของเงินว่า โครงการรถไฟจอก์พยู-คุณหมิง จะเป็นโครงการที่จะมอบผลประโยชน์มหาศาลให้ทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นสิ่งที่เชื่อมระหว่างท่าเรือน้ำลึก และเขตเศรษฐกิจพิเศษในพม่าเข้าไว้ด้วยกันภายใต้ยุทธศาสตร์ระเบียงเศรษฐกิจจีน-พม่า<sup>282</sup>

นอกจากนี้แล้ว โครงการรถไฟสายจอก์พยู – คุณหมิงที่เกิดขึ้น ล้วนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการออกสู่บริเวณอ่าวเบงกอล ในทะเลอันดามันของจีน เพราะในมิติของการพัฒนาเส้นทางรถไฟ การมีรถไฟความเร็วสูงจะช่วยให้การขนส่งสินค้าเงินจากโรงงานที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในมณฑลด้านในที่มิดิตทะเลของจีนส่งออกไปจำหน่ายยังแถบยุโรป แอฟริกา ตะวันออกกลางได้ด้วยต้นทุนด้านโลจิสติกส์ที่ต่ำลง ด้วยการเดินเรือขนส่งสินค้ามายังท่าเรือจอก์พยู เพราะช่วยย่นระยะทางการเดินเรือได้ถึง 5,000 กิโลเมตร เมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งสินค้าผ่านทางช่องแคบมะละกานั่นเอง การกำหนดการ

<sup>282</sup> Myanmar Times, 3 August 2017, "Myanmar's Stakes in Two Belt and Road Economic Corridors," <https://www.mmmtimes.com/business/27084-myanmar-s-stakes-in-two-belt-and-road-economic-corridors.html> [27 November 2019].

ก่อสร้างเส้นทางรถไฟมายังท่าเรือจอร์กัพูจึงเป็นการกำหนดโดยใช้ผลประโยชน์แห่งชาติจีนเป็นสำคัญ ดังนั้นแล้วสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่าจึงเป็นข้อท้าทายต่อเป้าหมายในการส่งเสริมและรักษาความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านมิติการสร้างความร่วมมือระหว่างกันภายในภูมิภาคเป็นอย่างมาก

### สรุปผลการดำเนินงานในมาตรการที่ (1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด

ดังจะเห็นได้ว่า จากมาตรการสำคัญอันดับแรกที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างไทย กัมพูชา ลาว เวียดนาม และพม่า เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ขาดช่วงภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) มีเพียงโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายอรัญประเทศ – คลองลึก ระยะทาง 6 กิโลเมตร ของประเทศไทยเท่านั้นที่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้ทันระยะเวลาดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก

ขณะที่โครงการก่อสร้างรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ภายใต้ความรับผิดชอบของประเทศกัมพูชา ถือว่าเป็นโครงการที่มีความคืบหน้ารองลงมาจากไทย เพราะผลการดำเนินงานก่อสร้างเส้นทางช่วงที่ยังขาดของโครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ระยะทาง 48 กิโลเมตรอยู่ในระหว่างดำเนินการ (under construction) ซึ่งได้ก่อสร้างไปแล้วถึง 42 กิโลเมตร เหลือเพียงอีก 6 กิโลเมตรก็จะเสร็จสมบูรณ์จนสามารถเชื่อมต่อกับไทยได้ตามที่แผนแม่บทฯ คาดหวังได้ ซึ่งในปัจจุบัน (ค.ศ. 2019) โครงการรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต ได้ก่อสร้างจนแล้วเสร็จและเปิดทดลองเดินรถไฟสายนี้เป็นที่เรียบร้อยในวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 2018 ที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการก่อสร้างรถไฟสายอื่น ๆ จะถูกกำหนดให้สามารถก่อสร้างแล้วเสร็จได้ภายในปี ค.ศ. 2020 แต่จากการศึกษาพบว่า มีความเป็นไปได้น้อยมากจนถึงไม่สามารถเป็นไปได้ที่โครงการก่อสร้างรถไฟสายอื่น ๆ จะดำเนินการแล้วเสร็จได้ทันกำหนดการ เพราะหลายโครงการ อาทิ โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย หรือ เส้นทางรถไฟสายลาว – เวียดนาม ที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้ลาวเป็นผู้รับผิดชอบก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 แต่ทว่า ขณะนี้ (ค.ศ. 2019) โครงการดังกล่าวยังมิได้เริ่มต้นการก่อสร้างขึ้นแต่อย่างใด เพราะในปัจจุบันรัฐบาลลาวได้มุ่งให้ความสนใจและทุ่มเทพทรัพยากรไปที่การพัฒนาเส้นทางรถไฟสายเวียงจันทน์ – หลวงพระบาง – บ่อเต็น ด้วยเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง เพราะเป็นเส้นทางหลักที่วิ่งจากจีนมายังลาวโดยตรงภายใต้กรอบนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) จนเกิดเป็นโครงการก่อสร้างทางรถไฟ

ระหว่างลาว - จีน (Laos-China Railway Project) หรือเรียกในมุมมองของจีนว่า โครงการรถไฟระหว่างจีน-ลาว (Sino-Laos Railway Project) ขึ้นในปี ค.ศ. 2016 ที่ผ่านมา

สภาพการณ์เช่นนี้ นอกจากในกรณีของลาว ยังปรากฏให้เห็นได้ในโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ - ลีอกนิน ระยะทาง 129 กิโลเมตร และเส้นทางรถไฟสายวุงอ้ง - ทับอ้ง - มุกเกีย ระยะทาง 119 กิโลเมตรของเวียดนาม และโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ - ลีอกนิน ระยะทาง 254 กิโลเมตรของกัมพูชาเช่นกัน ดังนั้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรก (ค.ศ. 2010-2015) ผลการประเมินถึงความก้าวหน้าของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จึงสะท้อนให้เห็นว่าความล่าช้าที่เกิดขึ้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่งมาจากเรื่องการจัดลำดับความสำคัญ (priority decision - making) ที่ดำเนินไปต่อโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกเหนือไปจากมาตรการสำคัญอันดับแรกของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ที่มุ่งจัดการปัญหาเส้นทางรถไฟในส่วนที่ยังขาดความเชื่อมโยง (Construct the missing link section) ของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนดังที่กล่าวมาข้างต้น ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ยังมีมาตรการสำคัญอันดับรองลงมาอีก 3 มาตรการ ได้แก่<sup>283</sup>

มาตรการที่ (2) การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ - คุนหมิง ภายในปี ค.ศ. 2013

มาตรการที่ (3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียสนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ - คุนหมิง ให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน

และ มาตรการที่ (4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ - คุนหมิงไปยังเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย

และเมื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก จากรายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ผ่านระบบใบให้คะแนน (scorecard) ที่ทำ

<sup>283</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน, 63.



การประชุมไว้เมื่อเดือนตุลาคม 2016<sup>284</sup> พบว่า มาตรการสำคัญอันดับรองลงมาทั้ง 3 มาตรการ ไม่มี มาตรการใดเลยใน 3 มาตรการที่สามารถดำเนินงานการได้สำเร็จลุล่วงไป โดยสามารถอธิบายได้ ดังต่อไปนี้

### 3.3.2.2. มาตรการที่ (2) การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟ สิงคโปร์ – คุณหมิง ภายในปี ค.ศ. 2013

เป็นมาตรการที่ประสบกับปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง เพราะมีสาเหตุจากความแตกต่างกันมากเกินไป ในมาตรฐานเชิงเทคนิคของแต่ละประเทศที่ใช้ในการเดินรถไฟ โดยผลการประเมินระบุว่า การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุณหมิง กลายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นยาก เพราะระบบการดำเนินงานของรถไฟในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีจุดร่วมกันเพียงประการเดียวเท่านั้น คือ ใช้รางรถไฟที่มีความกว้างเท่ากับ 1 เมตร (Meter Gauge) เหมือนกันเท่านั้น<sup>285</sup>

ในประเด็นนี้หากพิจารณาเพิ่มเติมถึงสถานการณ์ปัจจุบันจะพบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียน ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง (SKRL) หลายประเทศกำลังมุ่งพัฒนาการเดินรถไฟของตนโดยใช้เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจากจีนทุกประเทศ ซึ่งการสร้างรถไฟความเร็วสูงจำเป็นต้องพัฒนาระบบรางความเร็วสูงควบคู่ไปด้วยกัน (High-Speed Rail: HSR) โดยระบบรางดังกล่าวจะต้องเป็นรางขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร (Standard Gauge) เพราะรางขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร จะสามารถทำความเร็วต่อชั่วโมงได้สูงกว่าขนาดราง 1 เมตร ซึ่งจะสามารถรองรับพิกัดความเร็วได้มากกว่า 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ขณะที่รางรถไฟขนาด 1 เมตรจะรองรับความเร็วสุดได้ไม่เกิน 160-170 กิโลเมตรต่อชั่วโมง<sup>286</sup>

สถานการณ์เช่นนี้จึงเป็นอีกข้อท้าทายสำคัญต่อการการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุณหมิงเป็นอย่างมาก เพราะหลายประเทศจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกขนาดรางรถไฟระหว่างความกว้างเท่ากับ 1 เมตร (Meter Gauge) และความกว้างเท่ากับ 1.435 เมตร

<sup>284</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*, 14-15.

<sup>285</sup> Ibid, 14.

<sup>286</sup> ข่าวช่อง 3, 27 กุมภาพันธ์ 2561, "เปรียบเทียบคุณสมบัติรางรถไฟ 1 เมตร และ 1.435 เมตร," [www.news.ch3thailand.com/economy/63898#:~:targetText=ส่วนโครงการรถไฟความเร็วสูง,ถึง%20300%20กิโลเมตรต่อชั่วโมง](http://www.news.ch3thailand.com/economy/63898#:~:targetText=ส่วนโครงการรถไฟความเร็วสูง,ถึง%20300%20กิโลเมตรต่อชั่วโมง) [11 ธันวาคม 2562].

(Standard Gauge) ซึ่งหากมีบางประเทศต้องการที่จะรองรับการยกระดับให้เป็นรถไฟความเร็วสูงได้ในอนาคต ก็จำเป็นต้องรื้อรางรถไฟใหม่ทั้งระบบและอาจต้องใช้งบประมาณมหาศาล แม้ว่าการเปลี่ยนระบบรางรถไฟให้มีขนาด 1.435 เมตรจะสามารถเชื่อมต่อกับจีนได้แต่ก็ถูกนักวิชาการคัดค้านว่าเป็นเรื่องไม่คุ้มค่า อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงระบบรางก็ยิ่งเพิ่มความแตกต่างระหว่างกันมากขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิกมากขึ้น

ภายใต้สถานการณ์ที่ต้องตัดสินใจเลือกใช้ระบบรางรถไฟแบบใหม่หรือแบบเก่าในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน นายทงศักดิ์ พงษ์ประเสริฐ รองผู้ว่าการการรถไฟแห่งประเทศไทย มองว่าไม่สนับสนุนการสร้างทางรถไฟโดยใช้รางขนาด 1.435 เมตร เนื่องจากที่ผ่านมาโดยเฉพาะเมื่อปี ค.ศ. 2008 ผู้ว่าการรถไฟทุกประเทศในอาเซียน ได้มีการประชุมร่วมกันที่เมืองย่างกุ้ง ประเทศพม่า และร่วมลงนามถึงการใช้รางรถไฟขนาด 1 เมตร เพื่อให้การเดินทางระหว่างกันโดยรถไฟ การขนส่งสินค้า และประชาชนเชื่อมต่อกันอย่างไร้รอยต่อได้ในอาเซียน<sup>287</sup> ดังนั้น การนำเข้าเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน จึงมีข้อควรระวังว่าอาจเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการเดิมที่อาเซียนได้วางไว้ อีกทั้งยังเพิ่มอุปสรรคต่อการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – कुนหมิง อีกด้วยเช่นกัน

### 3.3.2.3. มาตรการที่ (3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย สนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง ให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน

มาตรการนี้เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ไม่สามารถดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้ เนื่องจากการศึกษาพบว่า หลายประเทศในหมู่สมาชิกอาเซียนไม่มีความประสงค์ที่จะระดมทุนหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอกหรือธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่อยู่ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง เพราะหลายประเทศมองว่ายังมีเส้นทางรถไฟสาย

<sup>287</sup> สำนักข่าวไทย, 26 กุมภาพันธ์. 2561, "รฟท. แจรงรถไฟไทยใช้รางขนาด 1 เมตร เชื่อมอาเซียน,"

อื่นภายในประเทศที่มีความสำคัญและเหมาะแก่การพัฒนามากกว่าเส้นทางรถไฟที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นผู้รับผิดชอบ<sup>288</sup>

ในประเด็นนี้เห็นได้ชัดเจนอย่างยิ่งจากกรณีของเวียดนาม เนื่องจากแผนแม่บทฯ กำหนดให้ประเทศเวียดนามต้องดำเนินการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายลือกินิน – โฮจิมินห์ ระยะทาง 129 กิโลเมตร และเส้นทางรถไฟสายมุกเกีย – ทับอัง – วุงอัง ระยะทาง 119 กิโลเมตร ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 แต่ทว่าในปัจจุบันเวียดนามกำลังมุ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเส้นทางรถไฟสายเหนือ – ใต้ (North – South Railway Line) ด้วยเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงตามเจตนารมณ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 5 ปี ฉบับ 2016-2020 มากกว่าที่จะเลือกปฏิบัติตามมาตรการในแผนแม่บทฯ ของอาเซียน ทำให้ในปัจจุบัน (ค.ศ. 2019) โครงการดังกล่าวจึงยังมิได้เริ่มต้นการก่อสร้างขึ้นแต่อย่างใด เพราะเวียดนามไม่มีความประสงค์ที่จะระดมทุนหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอกหรือธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่อยู่ภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงตามที่แผนแม่บทฯ มอบหมายให้เวียดนามเป็นผู้รับผิดชอบนั่นเอง

#### 3.3.2.4. มาตรการที่ (4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิงไปยังเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย

ทั้งนี้ แม้ว่าในแรกเริ่มโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิงจะถูกกำหนดให้ครอบคลุมเฉพาะประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม แต่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ก็ได้กำหนดให้มีการศึกษาเพิ่มเติมถึงความเป็นไปได้ในการขยายเส้นทางไปสู่เมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซียในอนาคต อย่างไรก็ตาม รายงานการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์และผลการปฏิบัติการภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับสมบูรณ์ของอาเซียนได้ประเมินว่า มาตรการนี้ไม่มีแนวโน้มว่าจะสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยมีสาเหตุหลัก ๆ มาจากการตกลงกันไม่ได้ระหว่างประเทศอินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมาเลเซียในการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องโครงการรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวรัฐบาลอินโดนีเซียเองที่ชี้แจงถึงข้อจำกัดว่า ยังไม่สามารถระดมทุนเพื่อทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการเชื่อมต่อทางระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้

<sup>288</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity* 2010, 14.

มาตรการดังกล่าวยังเป็นมาตรการที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงาน ทำให้ในปัจจุบัน มาตรการนี้จึงยังไม่มีรายงานความคืบหน้าเพิ่มเติมแต่อย่างใด<sup>289</sup>

### 3.4 ผลเชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนต่อแนวโน้มในการบรรลุไปสู่ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นความพยายามของผู้วิจัยที่มุ่งประเมินสถานะและความเป็นไปได้ของเป้าหมายในการเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (ASEAN Connectivity) โดยมีโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้ประเด็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างประชาคมและการบูรณาการทางภูมิภาค เพราะขณะเดียวกันแผนแม่บทฯ ยังชี้ให้เห็นว่าการสร้างความเชื่อมโยงในอาเซียนมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมความแกนกลางของอาเซียน ดังเห็นได้จากวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนแม่บทฯ ที่ระบุว่าความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้น<sup>290</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การประเมินความเป็นไปได้ของแนวคิดแกนกลางของอาเซียนว่าจะสามารถบรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายนั้นมีข้อจำกัดประการสำคัญ คือ แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง (abstract) หรือกล่าวได้ว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นความคิดเชิงทฤษฎีที่ไม่สามารถแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนและตายตัว โดยมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากปัญหาในการให้จำกัดความที่แน่ชัดไม่ได้ ดังเห็นได้ว่า ในปัจจุบันแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังคงเป็นที่ถกเถียงถึงคำนิยามและความหมายในหมู่นักวิชาการมาโดยตลอด เพราะแม้ว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางจะถูกบรรจุลงในกฎบัตรอาเซียนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 แต่กฎบัตรอาเซียนก็มิได้ระบุถึงความหมายที่แน่ชัดแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการระบุถึงลักษณะโดยกว้างว่าหมายถึง การที่อาเซียนควรจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ (primary driving force) ในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่เปิด

<sup>289</sup> ASEAN Secretariat, *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity* 2010, 15.

<sup>290</sup> โปรดดูเพิ่มใน ASEAN Secretariat, "Vision, Goals and Objectives of ASEAN Connectivity," In *Master Plan on ASEAN Connectivity*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010).

กว้างและโปร่งใส และเน้นถึงการดำเนินความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งหลายในทุกมิติ

ข้อจำกัดของการปราศจากคำนิยามที่แน่ชัดจึงทำให้เกิดอุปสรรคต่อการหาหลักเกณฑ์ (criterion) มาใช้ในการตรวจสอบและชี้วัดว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนสามารถเกิดขึ้นหรือไม่ ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดนี้ ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยสามารถอธิบายถึงทิศทางและแนวโน้มของการส่งเสริมความแกนกลางของอาเซียนได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์จากการมองว่า ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน (ASEAN Connectivity) ถือเป็น ระเบียบระหว่างประเทศ (international regime) หรือ สถาบันระหว่างประเทศ (international institution) อย่างหนึ่ง ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีร่วมกัน โดยหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนคือการมุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน เช่นนี้แล้ว ก็จะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถประเมินแนวโน้มหรือทิศทางของความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากการวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดในการดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นนั่นเอง

ดังจะเห็นได้ว่า ผลการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของประเทศสมาชิกภายหลังจากการจัดตั้งสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนขึ้น ยังไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานเท่าที่ควร กล่าวคือ การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรกที่ผ่านมา แผนแม่บทฯ ได้กำหนด 4 มาตรการสำคัญ ได้แก่

- (1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด
- (2) การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิง  
ภายในปี ค.ศ. 2013
- (3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียสนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง ให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน

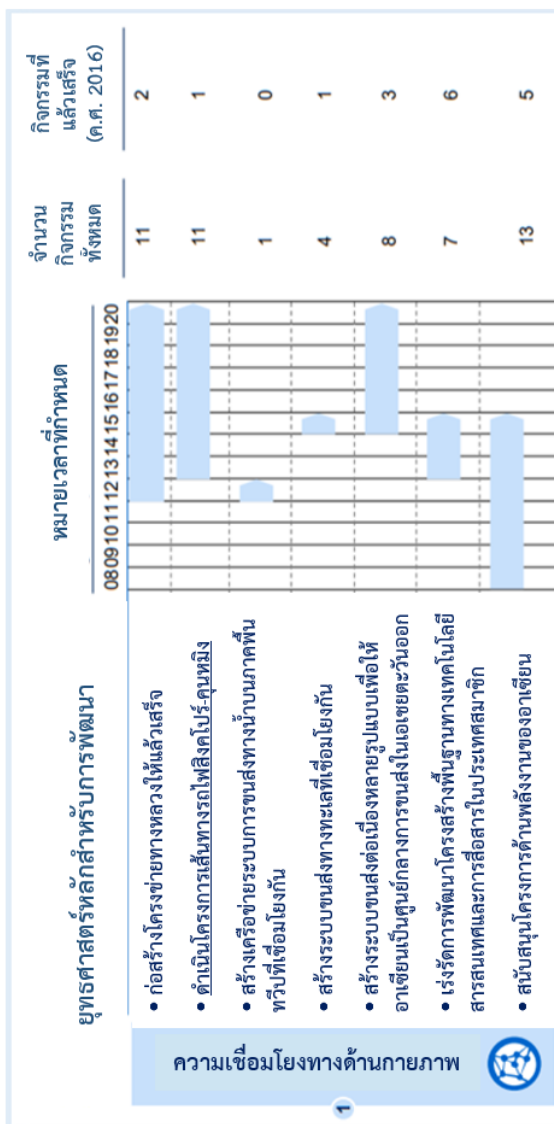
และ (4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – कुนหมิงไปยังเมือง  
สุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย

โดยทั้ง 4 มาตรการถือเป็นกฎเกณฑ์ (rule) ของสถาบันความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น  
เพื่อใช้ในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละประเทศสมาชิก รวมถึงเพื่อใช้กำกับการดำเนิน  
กิจกรรมของประเทศสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันดังที่แผนแม่บทฯ คาดหวังไว้ อย่างไรก็ตาม มี  
เพียง 1 กิจกรรมย่อยในมาตรการที่ 1 เท่านั้นที่สามารถดำเนินการจนสำเร็จลุล่วงไปได้<sup>291</sup> ดังเห็นได้  
จากผลการประเมินความคืบหน้าของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ในช่วงระหว่างปี  
ค.ศ. 2010-2015 ในแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 หรือ Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 ที่  
จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2016 ดังนี้



<sup>291</sup> โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ประกอบไปด้วย 4 มาตรการสำคัญ โดยสามารถแบ่งออกได้  
เป็น 11 กิจกรรมย่อย โดยมาตรการที่ 1 มี 8 กิจกรรมย่อย เป็นกิจกรรมที่มีอบหมายหน้าที่ให้แต่ละประเทศความรับผิดชอบการ  
ก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ยังขาดช่วงภายในประเทศของตน ขณะที่มาตรการที่ 2, 3 และ 4 มีอย่างละ 1 กิจกรรมย่อยตามชื่อเรียก  
ของมาตรการ (สามารถดูเพิ่มเติมได้หัวข้อ 3.3.2 การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ตามมาตรการในแผน  
แม่บทฯ ของประเทศสมาชิกอาเซียน)

ตารางที่ 2 ผลการประเมินความคืบหน้าความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน  
จากการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015)



ที่มา: ดัดแปลงจาก ASEAN Secretariat, Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2016), 22.

จากตารางแสดงผลการประเมินข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผลการดำเนินงานของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) นั้นสำเร็จเพียง 1 ขั้วริเริ่มจากทั้งหมด 11 ขั้วริเริ่มที่แผนแม่บทฯ ฉบับแรกกำหนดไว้ ผลการประเมินความสำเร็จที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ต้องวิเคราะห์หาสาเหตุปัญหาความคืบหน้าที่เกิดขึ้น เพื่อให้เข้าใจถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ ฉบับแรกจนบรรลุผลสำเร็จดังที่คาดหวังไว้ได้ อย่างไรก็ตามผลการประเมินที่อยู่ในระดับต่ำไม่ได้มีเพียงแค่โครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง

(SKRL) เพราะขณะเดียวกันผลการประเมินแสดงให้เห็นว่าโครงการสร้างความเชื่อมโยงอื่น ๆ ที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของแผนแม่บทฯ ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการนี้แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 จึงจัดทำเกณฑ์จำแนกรูปแบบของอุปสรรคที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เผชิญจากการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา ออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้<sup>292</sup>

- (1) อุปสรรคทางการเงิน (financing barrier)
- (2) อุปสรรคด้านการตัดสินใจ (decision-making barrier)
- (3) อุปสรรคทางการดำเนินงาน (implementation barrier)

โดยในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) รายงานผลการวิเคราะห์อุปสรรคของการดำเนินการได้ประเมินว่า โครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของการสร้างความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่ประสบกับอุปสรรคทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งสามารถอธิบายลงรายละเอียดได้ดังนี้<sup>293</sup>

**1. อุปสรรคทางการเงิน (financing barrier)** เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้โครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และโครงการอื่น ๆ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ โดยต้นเหตุของอุปสรรคทางการเงินที่เกิดขึ้นในโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิงนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

1.1 ผลตอบแทนการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าในการก่อสร้าง (return on investment) เป็นอุปสรรคทางการเงินที่ทำให้นักลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชนขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง เพราะนักลงทุนมองว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟบางช่วงภายใต้แผนแม่บทฯ มีความน่าสนใจน้อยกว่าเส้นทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือแผนแม่บทฯ ดังเช่นในกรณีของประเทศพม่า ที่นักลงทุนต่างชาติอย่างจีนมองว่า การก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่จะมอบผลตอบแทนที่คุ้มค่าให้กับจีน คือ เส้นทางรถไฟสายจอก์พยู – คุนหมิง (Kyaukphyu – Kunming Railway) มิใช่เส้นทางรถไฟสายตันบูซายัต – ตานเจตีย์สามองค์ (Thanbyuzayat – Three Pagoda Pass Railway) แต่อย่างใด ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ

<sup>292</sup> ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2016), 23.

<sup>293</sup> Ibid, 23-26.



สายไทย – พม่า อันเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญของแผนแม่บทฯ ธุรการจะทำการก่อสร้างออกไปอย่างไม่  
มีกำหนด

1.2 ความสามารถทางการเงินของประเทศสมาชิก (fiscal capacity) เป็นอุปสรรค  
ทางการเงินที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศภายใต้โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง  
ต้องเผชิญ เนื่องจากแต่ละประเทศมีงบประมาณจัดสรรสำหรับสิ่งปลูกสร้างทางด้านโครงสร้าง  
พื้นฐานที่ค่อนข้างจำกัด และต้องแบ่งสรรงบประมาณแผ่นดินไปยังบริการสังคมด้านอื่น ๆ อาทิ ด้าน  
การศึกษา และสาธารณสุข เพื่อดูแลประชาชนตามสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่พึงมี งบประมาณที่ไม่  
เพียงพอส่งผลให้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟในแต่ละประเทศต้องแข่งขันกับการจัดลำดับความสำคัญ  
ตามความต้องการภายในประเทศอีกครั้ง จนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ  
สายสิงคโปร์-คุนหมิง ดำเนินไปด้วยความล่าช้าในท้ายที่สุด

และ 1.3 การเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือก (capital availability from alternative  
source) เนื่องจากว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่  
ต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมหาศาล การระดมทุนจากหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาคทั้งในระดับทวิภาคี  
ระหว่างประเทศต่อประเทศ หรือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อ  
การดำเนินการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ในหมู่ประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม  
ตาม มีการวิเคราะห์ว่าในปัจจุบัน ตลาดทุนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนได้เติบโตอย่างรวดเร็ว  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของไทย ตลาดทุนภายในประเทศที่ใหญ่ขึ้นดูเหมือนจะเป็นผลดีกับประเทศ  
สมาชิก แต่ในอีกด้านหนึ่งมันจะกลายกับดักที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเสียโอกาสในการเข้าถึง  
ความช่วยเหลือและแหล่งทุนสำหรับสิ่งปลูกสร้างทางด้านโครงสร้างพื้นฐานจากสถาบันการเงิน  
ภายนอกภูมิภาค

2. อุปสรรคด้านการตัดสินใจ (decision-making barrier) เป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่ทำให้  
ให้โครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และโครงการอื่น ๆ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้  
โดยต้นเหตุของอุปสรรคทางการเงินที่ตัดสินใจที่เกิดขึ้นในโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิงนั้น  
สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

2.1 ปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นต่าง ๆ (prioritization issue) ปัญหานี้  
เกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับประเทศ เริ่มต้นพิจารณาว่าโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ  
สายใดควรเกิดขึ้นก่อนหรือเกิดขึ้นหลัง โครงการก่อสร้างรถไฟสายใดในประเทศมีความสำคัญ

ที่สุด ดังจะเห็นได้ว่า โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ภายใต้แผนแม่บทฯ ในบางประเทศ ต้องเผชิญกับแผนงานในระดับชาติที่ตั้งเป้าหมายและลำดับความสำคัญของการพัฒนาเส้นทางคมนาคมระบบรางไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นในกรณีของเวียดนามที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 5 ปี ฉบับ 2016-2020 ระบุว่าให้เวียดนามมุ่งพัฒนาเส้นทางรถไฟสายเหนือ – ใต้ (North – South Railway Line) ที่วิ่งระหว่าง 2 เมืองใหญ่อย่างกรุงฮานอยและนครโฮจิมินห์ด้วยเทคโนโลยีความเร็วสูงเป็นสำคัญ การจัดลำดับความสำคัญในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟระดับชาติเช่นนี้ ส่งผลให้เส้นทางรถไฟสายโฮจิมินห์ – ลือกนิน และ สายวุงอ้ง – ทับอ้ง – มุกเกีย ที่แผนแม่บทกำหนดให้เป็นมาตรการสำคัญไม่ได้รับความสนใจจากเวียดนามเท่าที่ควรจนเกิดเป็นความล่าช้าในการดำเนินงานในท้ายที่สุด

และ 2.2 ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (agency issue) ปัญหานี้เกิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศมีความรู้และแรงจูงใจในการดำเนินโครงการไม่เท่ากัน กล่าวคือ ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นมักต่อต้านการซื้อที่ดินเพื่อการพัฒนาเส้นทางรถไฟจากหน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติ โดยมองว่าโครงการสิ่งปลูกสร้างทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกิดขึ้นทำให้สูญเสียที่ดินทำกินและไม่ได้มอบผลประโยชน์แก่พวกเขาโดยตรง ปัญหาการเวนคืนที่ดินจากประชาชนในท้องถิ่นทำให้ต้นทุนในการดำเนินการสูงขึ้นตามมาด้วย เพราะรัฐต้องจัดการเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยใหม่ให้ผู้ได้รับผลกระทบจนเป็นที่เรียบร้อยเสียก่อนจึงสามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ปัญหารูปแบบนี้สามารถเห็นได้จากในกรณีของกัมพูชา ที่ระบุว่า การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายศรีโสภณ – ปอยเปต อันเป็นมาตรการสำคัญภายใต้แผนแม่บทฯ นั้นเริ่มต้นการก่อสร้างล่าช้าจากข้อกำหนดการของแผนงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้มีอยู่ในบริเวณที่ทำเกษตรกรรมและเป็นที่อยู่อาศัยของผู้คนนั่นเอง

**3. อุปสรรคทางการดำเนินงาน (implementation barrier)** เป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญที่ทำให้โครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) และโครงการอื่น ๆ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ โดยต้นเหตุของอุปสรรคทางการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิงนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

3.1 ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (coordination) เป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการขาดแนวทางปฏิบัติที่วางร่วมกันอย่างชัดเจนในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟ

สิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ระหว่างประเทศสมาชิก กล่าวคือ แม้แผนแม่บทจะกำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีหน้าที่รับผิดชอบการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ แต่ทว่าช่องโหว่สำคัญของแผนงานคือการมิได้ตกลงแนวทางการพัฒนาระบบรางร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นอย่างมาก ซึ่งการพัฒนาเส้นทางรถไฟโดยอาศัยความเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจำเป็นต้องขยายความกว้างรางจากเดิม 1 เมตร เป็น 1.435 เมตร เพื่อรองรับความเร็วที่เพิ่มขึ้นได้ ข้อท้าทายเรื่องขนาดรางรถไฟที่กำลังเป็นประเด็นระหว่างประเทศสมาชิก จะกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อตามที่แผนดำเนินงานระดับภูมิภาคคาดหวังไว้ได้ ดังเห็นได้จากกรณีของประเทศไทยในโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายสะหวัน – ลาวบ่าว (Savan – Lao Bao Railway Project) ที่ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ระยะทาง 220 กิโลเมตร เป็นโครงการก่อสร้างที่วางแผนว่าจะเป็นการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูงที่ใช้รางขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร ซึ่งแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายนี้ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า เส้นทางคมนาคมทางรถไฟดังกล่าวของลาวจะสามารถไปเชื่อมต่อกับระบบรางรถไฟเวียดนามที่ปัจจุบันยังใช้รางขนาดกว้างเพียง 1 เมตรได้อย่างไร<sup>294</sup> ดังนั้น การขาดแนวทางปฏิบัติที่วางร่วมกันในเรื่องขนาดรางรถไฟจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญทางการดำเนินงานในท้ายที่สุด

และ 3.2 การขาดโครงสร้างด้านกฎระเบียบที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินการ (regulatory structure) ปัญหาสุดท้ายนี้เป็นปัญหาโครงสร้างด้านกฎระเบียบภายในประเทศที่แตกต่างกันในหมู่ประเทศสมาชิก กล่าวคือ ในกรณีของการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) นั้น หลายพื้นที่ของการก่อสร้างจำเป็นต้องมีการเวนคืนที่ดินจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งในประเด็นแต่ละประเทศมีความเข้มแข็งและชัดเจนของกฎหมายในการเวนคืนที่ดินไม่เหมือนกัน ซึ่งแตกต่างกับในประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียที่มีโครงสร้างด้านกฎระเบียบในเรื่องนี้ชัดเจน และอนุญาตให้รัฐบาลสามารถทำการเวนคืนที่ดินสำหรับก่อสร้างโครงการที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะในที่ดินนั้นได้

<sup>294</sup> ผู้จัดการออนไลน์, 6 กันยายน 2557, "ไป ๆ มา ๆ ชาวลาวจะได้นั่งรถไฟความเร็วสูงก่อนใคร สายสะหวันนะเขต-เวียดนาม เริ่มออกแบบ," <https://mgronline.com/indochina/detail/95700001062025> [5 ตุลาคม 2562].

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

ยุทธศาสตร์	อุปสรรคทางการเงิน			อุปสรรคด้านการตัดสินใจ			อุปสรรคทางด้านการทำงาน		
	ผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่า	ความสามารถทางการเงิน	การเข้าถึงแหล่งเงินทุนทางเลือก	การเข้าถึงข้อมูล	ปัญหาสถานะงาน	การเข้าถึงข้อมูล	ความสามารถในการดำเนินงาน	ปัญหาความร่วมมือ	ขาดโครงสร้างด้านกฎระเบียบ
1. โครงการทางหลวงอาเซียน	✓	✓	✓						
2. โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ - คุนหมิง	✓	✓	✓		✓			✓	✓
3. การสร้างโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง	✓	✓					✓		✓
4. การพัฒนาโครงข่ายการเดินเรือ: มะละกา - ปันจันกู			✓						✓
5. การพัฒนาโครงข่ายการเดินเรือ: กาลิมันตันตะวันตก - ชารวัก					✓				
6. โครงการขายนั่งทางเรือแบบบรรทุกลำค้าและยานพาหนะ (RoRo)	✓								

ที่มา: ดัดแปลงจาก ASEAN Secretariat, Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2016), 23.

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่เกิดขึ้นในรายงานวิเคราะห์ผลความคืบหน้าของแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 อันได้แก่ อุปสรรคทางการเงิน (financing barrier) อุปสรรคด้านการตัดสินใจ (decision-making barrier) และอุปสรรคทางด้านการทำงาน (implementation barrier) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ร่วมกัน

ระหว่างประเทศสมาชิกระหว่างปี ค.ศ. 2010-2015 ที่ผ่าน ทั้งนี้ หากพิจารณาด้วยกรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) จะพบว่าอุปสรรคทั้ง 3 ประการที่เกิดขึ้นยังมีใช้รากสาเหตุของความล้มเหลวที่แท้จริง เพราะหากวิเคราะห์ถึงสาเหตุปัญหาผ่านกรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันจะพบว่า ปัญหารากฐานของสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนนั้น เกิดขึ้นจากรูปแบบและลักษณะของตัวสถาบันความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นนั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน จากการจัดจำแนกตามรูปแบบและระดับความร่วมมือระหว่างรัฐแล้ว<sup>295</sup> พบว่า ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนอยู่ในรูปแบบของสถาบันที่ เรียกว่า **ระบอบระหว่างประเทศ** (international regime) เพราะความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนถือเป็นความร่วมมือเฉพาะประเด็น (issue area) อีกทั้งยังมีการทำงานของระบอบกฎเกณฑ์ในสถาบัน ที่ประกอบขึ้นจากหลักการบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการตัดสินใจที่รัฐสมาชิกยอมรับร่วมกัน จากการจัดทำแผนแม่บทสำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 2010 **ระบอบระหว่างประเทศ** ถือเป็นสถาบันความร่วมมือที่มีความซับซ้อนมากกว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental cooperation) ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป แต่ก็ยังมีข้อจำกัดประการสำคัญคือ ระบอบระหว่างประเทศนั้นยังปราศจากระบบโครงสร้างและการบัญชาการอย่างเป็นลำดับชั้น (hierarchy) จนไม่สามารถกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของสถาบันได้อย่างเคร่งครัด

ดังเห็นได้ว่า แม้การจัดทำแผนแม่บทฯ จะช่วยก่อให้เกิดชุดของกฎเกณฑ์ (set of rules) ที่ใช้ในการกำกับบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้รับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางรถไฟร่วมกันตามแผนงานที่วางไว้ แต่ทว่าสถาบันในรูปแบบระบอบระหว่างประเทศก็ยังไม่มียอำนาจและหน้าที่ (authority) ที่เข้มแข็งพอจะบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามหรือดำเนินพฤติกรรมตามความต้องการของเป้าหมายสถาบันที่ตั้งไว้อย่างเคร่งครัด ข้อจำกัดของสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนชัดเจนยิ่ง เมื่อพิจารณาตามงานศึกษาของ Ernst B. Hass<sup>296</sup> ที่ชี้ให้เห็นว่า สถาบันด้านความ

<sup>295</sup> ในงานศึกษาชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งรูปแบบของสถาบันออกเป็น 3 รูปแบบตามระดับความซับซ้อนของกรอบความร่วมมือที่ถูกสร้างขึ้น ดังนี้ 1. ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental cooperation) 2. ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) และ องค์การระหว่างประเทศ (international organization) (โปรดดูเพิ่มในหัวข้อ 3.1 การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันและการประยุกต์ใช้กับอาเซียน)

<sup>296</sup> Ernst B. Hass ได้แบ่งระดับความร่วมมือของสถาบันออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1. สถาบันประเภทที่เป็นแหล่งรวบรวมความช่วยเหลือ (Pooling/Aiding Regimes) 2. สถาบันประเภทที่มีการจัดวางมาตรฐาน (Standardizing/Scheduling Regimes) 3. สถาบันประเภทที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) 4. สถาบันประเภทที่มีการกำหนดเป้าหมาย

เชื่อมโยงของอาเซียน อยู่ในระดับความร่วมมือที่เข้มแข็งปานกลางเท่านั้น หรือที่เรียกว่า **สถาบันความร่วมมือแบบการคาดการณ์ล่วงหน้า** (Forecasting Regimes)<sup>297</sup> เพราะเมื่อพิจารณาตามลักษณะที่ปรากฏในความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน พบว่า แม้อาเซียนได้วางนโยบายร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิก ผ่านการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้น แต่ทว่าสถาบันประเภทนี้มีจุดบกพร่องที่สำคัญคือ ประเทศสมาชิกสามารถกระทำหรือไม่กระทำตามแผนที่วางไว้ร่วมกันได้ตามความสมัคร เพราะสถาบันประเภทนี้ไม่ได้มีความร่วมมือที่เข้มข้นในระดับที่มีการบังคับใช้นโยบายเดียว (single policy) ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกนั่นเอง

อีกทั้ง แผนแม่บทฯ ที่จัดทำขึ้นยังสร้างข้อจำกัดสำคัญต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เพราะแม้ว่าแผนแม่บทฯ จะเป็นแผนงานขนาดใหญ่ของภูมิภาค แต่กลับไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ให้กับประเทศสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียน ในกรณีของลาว กัมพูชา และพม่า แยกตัวออกจากสถาบันและหันไปสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคี (bilateralism) กับประเทศจีนแทนเพราะตอบสนองความต้องการได้มากกว่า จนเกิดเป็นรูปแบบพฤติกรรมที่แบ่งแยก (divided behavior) จนบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นในท้ายที่สุด

ดังนั้น การพิจารณาความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนผ่านมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบัน ทำให้เห็นว่าแท้จริงแล้วปัญหารากฐานของความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) มาจากข้อจำกัดของตัวสถาบันเอง เพราะด้วยรูปแบบและระดับความร่วมมือของสถาบันความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นยังมีจุดบกพร่องสำคัญ คือ การปราศจากอำนาจสั่งการเหนือประเทศสมาชิก (authority) และระบบการบัญชาการแบบลำดับชั้น (hierarchy) ทำให้แผนงานหรือนโยบายที่วางร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

(Targeting Regimes) และ 5. สถาบันประเภทที่มีการกำหนดแผนงานอย่างชัดเจน (Planning Regimes) (โปรดดูเพิ่มในหัวข้อ 3.1 การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันและการประยุกต์ใช้กับอาเซียน)

<sup>297</sup> สถาบันประเภทที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) มีลักษณะเป็นสถาบันที่ใช้กระบวนการแบบนโยบายร่วม (Common Policy) อันเป็นกระบวนการความร่วมมือที่มีการกำหนดให้รัฐสมาชิกกระทำหรือไม่กระทำตามแผนที่วางไว้ร่วมกัน แต่ทั้งนี้รัฐสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ตามความสมัครใจ ทำให้สถาบันประเภทนี้มีลักษณะที่แม้จะสามารถคาดการณ์ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือนั้นได้ แต่อาจไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติตามแผนของรัฐสมาชิกที่วางไว้ร่วมกัน เพราะสถาบันประเภทนี้ยังปราศจากอำนาจในการกำกับพฤติกรรมรัฐ ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ข้อบกพร่องทั้งหมดนี้ทำให้สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นไม่สามารถเข้าไปสั่งการ กำกับการตัดสินใจ และควบคุมการดำเนินงานในระดับรัฐให้ปฏิบัติตามแผนงานร่วมกันได้ จนก่อให้เกิดอุปสรรค 3 ประการที่แม่บทฯ ฉบับที่ 2 วิเคราะห์ไว้ โดยเฉพาะ**อุปสรรคด้านการตัดสินใจ** (decision-making barrier) และ **อุปสรรคทางการดำเนินงาน** (implementation barrier) ที่เป็นผลมาจากข้อจำกัดในเชิงสถาบันโดยตรง ซึ่งสุดท้ายนี้ความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดเชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่าผลเชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนไม่ประสบผลสำเร็จตามที่แผนแม่บทฯ คาดหวังไว้

ผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า **ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของประเทศสมาชิกอาเซียน แท้จริงมีปัญหารากฐานมาจากข้อจำกัดเชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นเอง** จนนำไปสู่**อุปสรรค 3 ประการที่แม่บทฯ ฉบับที่ 2 วิเคราะห์ไว้** คือ หัวใจสำคัญของงานวิจัยบทที่ 3 ที่มุ่งตอบคำถามวิจัยว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะสามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน จากกรณีศึกษาโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) อันเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของการสร้างความเชื่อมโยงทางโครงสร้างพื้นฐาน (Physical Connectivity) ที่สำคัญภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015) ทั้งนี้ การที่ผู้วิจัยนำเอามิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมาเป็นหน่วยการวิเคราะห์ถึงผลสำเร็จของการบรรลุไปสู่แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน คือการพยายามค้นหาคำตอบให้ออกมาเป็นรูปธรรมมากที่สุด เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีความเป็นนามธรรมสูง จึงเป็นเรื่องยากในการหาเกณฑ์มาชี้วัดระดับความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้นการนำเอามิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน โดยเลือกโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) มาเป็นหน่วยสำคัญของการวิเคราะห์ ผ่านแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันจะช่วยงานวิจัยชิ้นนี้สามารถตอบคำถามวิจัยได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

โดยผลการศึกษาพบว่า ผลลัพธ์เชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนต่อแนวโน้มในการบรรลุสู่ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน ชี้ให้เห็นว่าอาเซียนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของสถาบันที่มุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ให้เกิดขึ้นในมิติของการสร้างความเชื่อมโยง

ระหว่างกันได้ (ASEAN Connectivity) เพราะเมื่อพิจารณาจาก กฎเกณฑ์ (rule) ของสถาบันความเชื่อมโยงอาเซียน อันหมายถึงการกำหนดมาตรการสำคัญทั้ง 4 ชั้น ได้แก่

- (1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด
- (2) การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุณหมิง ภายในปี ค.ศ. 2013
- (3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียสนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุณหมิง ให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน
- และ (4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุณหมิงไปยังเมืองสุรabaya ประเทศอินโดนีเซีย

มาตรการเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถดำเนินงานร่วมกันจนบรรลุไปสู่เป้าหมาย (goal) ที่สถาบันคาดหวังไว้ได้ แต่ทว่าผลการดำเนินงานในมาตรการทั้ง 4 ที่ปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทฯ ฉบับแรกนั้น (ค.ศ. 2015) กลับไม่มีมาตรการใดที่สามารถดำเนินงานจนสำเร็จลุล่วงไปได้โดยสมบูรณ์ ผลลัพธ์เชิงสถาบันที่แสดงถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานเช่นนี้ ในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบันสามารถสรุปคำตอบของวิจัยชิ้นนี้ได้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของสถาบันในการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อท้าทายและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้สถาบันความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นแล้ว ผลการศึกษาพบว่า ยังมีข้อท้าทายสำคัญอีกประการที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง (SKRL) ภายใต้สถาบันความเชื่อมโยงของอาเซียน ซึ่งเป็นข้อท้าทายที่รายงานการวิเคราะห์อุปสรรคในแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ไม่ได้กล่าวถึง แต่ข้อท้าทายนี้ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง ไม่น้อยไปกว่าข้อจำกัดจากตัวสถาบันด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น ซึ่งขณะนี้ผู้วิจัยถือว่าเป็นข้อจำกัดภายใน (internal limitation) ขณะที่ข้อท้าทายอีกประการถือเป็นข้อจำกัดภายนอก (external limitation) โดยข้อท้าทายดังกล่าว คือตัวแสดงภายนอกภูมิภาคอย่างเงินที่เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟหลายโครงการในอาเซียน จนส่งผล



กระทบต่อความสำเร็จและเสถียรภาพของสถาบันความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นในท้ายที่สุด ดังจะกล่าวถึงในบทถัดไป

### 3.5 สรุป

จากการศึกษาของงานวิจัยในบทนี้ กล่าวโดยสรุปว่า การมุ่งไปสู่การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) และการจัดทำกฎบัตรอาเซียนขึ้น (ASEAN Charter) ส่งผลให้อาเซียนมีการปรับเปลี่ยนและสร้างสถาบันความร่วมมือใหม่ ๆ ขึ้นในภูมิภาค (regime-building) เพื่อที่จะบรรลุถึงการเป็นประชาคมที่มุ่งพัฒนาอย่างรอบด้าน ผ่านการจัดทำชุดของกฎเกณฑ์ที่อยู่ในรูปแบบแผนงานต่าง ๆ ออกมาเพื่อช่วยกำกับบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหนึ่งในแผนงานดังกล่าวคือการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้นในปี ค.ศ. 2010

การจัดทำแผนแม่บทฯ มีความสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การจัดทำแผนแม่บทฯ มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการสร้างประชาคมทั้ง 3 เสาเพราะการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะช่วยให้อาเซียนก้าวสู่การเป็นประชาคมที่เชื่อมโยงกันอย่างเพิ่มพูนตั้งแต่เครือข่ายการคมนาคมระหว่างรัฐไปจนถึงประชาชนระดับท้องถิ่นจนเกิดการแลกเปลี่ยนทางสินค้า บริการ เงินลงทุนและประชาชนที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญของการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ขณะเดียวกันความกินดีอยู่ดีจากเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ก็จะช่วยเติมเต็มความต้องการของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) ได้เป็นอย่างดี ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะช่วยให้เสาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) มีความเข้มแข็งขึ้นตามลำดับ (2) เป็นการรวบรวมแผนงานด้านความเชื่อมโยงที่กระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น และ (3) การจัดทำแผนแม่บทฯ สะท้อนให้เห็นว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนมีความสำคัญต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างใกล้ชิด ดังเห็นได้จากวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนแม่บทฯ ที่ระบุว่าความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้น

ขณะเดียวกัน ในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบันมองการเกิดขึ้นของแผนแม่บทฯ ว่าเป็นการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้แก่ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน

มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยการเกิดขึ้นของสถาบันความด้านเชื่อมโยงของอาเซียนนี้จะช่วยจัดอุปสรรคของความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่ผ่านมาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะทำให้มีผลบังคับใช้ด้านกฎหมายมากขึ้น (legal liability) อีกทั้งยังก่อให้เกิดความคาดหวังร่วมกัน (mutual expectation) ในหมู่ประเทศสมาชิก ว่าอาเซียนจะสามารถดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีกำหนดเวลาและวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจน และทำให้อาเซียนมีบทบาทเป็นฐาน (platform) ของการรวมตัวในภูมิภาคใน 2 ลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน คือ การเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) และมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน (ASEAN Connectivity) จนกระทั่งสามารถขยายบทบาทไปในเวทีโลกต่อไปได้ดังวิสัยทัศน์ที่อาเซียนวางไว้ได้

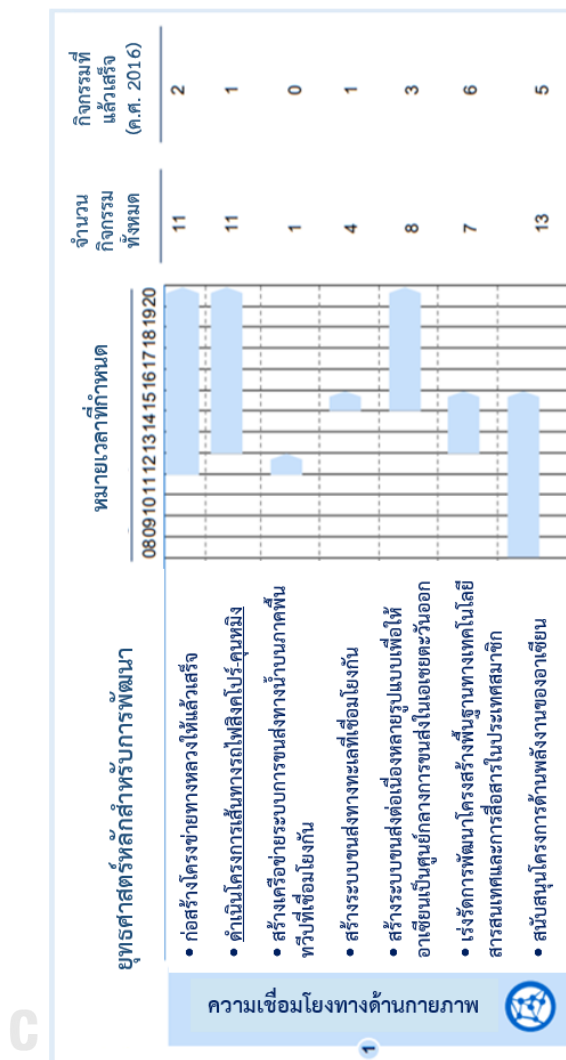
สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น มีลักษณะเป็นสถาบันที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) ตามการจัดจำแนกของ Ernst B. Hass และอยู่ในรูปแบบของสถาบันที่เรียก ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) เพราะเป็นความร่วมมือเฉพาะประเด็น (issue area) และมีการทำงานของระบอบกฎเกณฑ์ที่ประกอบขึ้นจากหลักการบรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการตัดสินใจที่รัฐสมาชิกยอมรับร่วมกันจากการจัดทำแผนแม่บทสำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้น แต่สถาบันที่มีลักษณะและรูปแบบเช่นนี้มีข้อจำกัดประการสำคัญ คือ ยังปราศจากการจัดระบบโครงสร้างการสั่งการอย่างเป็นลำดับชั้น (hierarchy) และสิทธิในอำนาจ (authority) ที่มีเหนือประเทศสมาชิก ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นส่งผลให้สถาบันความเชื่อมโยงของอาเซียนไม่มีอำนาจเพียงพอในการสั่งการและควบคุมการดำเนินงานให้ปฏิบัติตามแผนงานร่วมกันได้ในระดับรัฐ (national level) ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงสามารถเลือกกระทำหรือไม่กระทำตามแผนที่วางไว้ร่วมกันได้ตามความสมัคร เพราะสถาบันประเภทนี้ยังไม่ได้มีความร่วมมือที่เข้มข้นในระดับที่มีการบังคับใช้นโยบายเดียว (single policy) ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกนั่นเอง

ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นภายในสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง ต่อความสำเร็จของประเทศสมาชิกในการบรรลุไปสู่เป้าหมายของเป็นแกนกลางของอาเซียนตามที่คาดหวังไว้ เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่สถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนเกิดขึ้น ในกรณีของการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) แผนแม่บทฯ ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์ (rule) ให้กับสถาบัน โดยการกำหนดมาตรการสำคัญ 4 มาตรการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลพฤติกรรมและกำหนดความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ไม่มีมาตรการใดเลยที่สามารถดำเนินงานจนสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้โดยสมบูรณ์ ผลลัพธ์เชิงสถาบันที่แสดงถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานเช่นนี้ ในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบันมองว่า ความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) มีที่มาจากข้อจำกัดจากภายในตัวสถาบันเอง เพราะด้วยรูปแบบและระดับความร่วมมือของสถาบันความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น ยังมีจุดบกพร่องสำคัญคือ การปราศจากสิทธิและอำนาจในการสั่งการและควบคุมการดำเนินงานให้ปฏิบัติตามแผนงานร่วมกันได้ในระดับรัฐ (national level) จึงทำให้การดำเนินงานของประเทศสมาชิกต้องประสบกับอุปสรรคด้านการตัดสินใจ (decision-making barrier) และอุปสรรคทางการดำเนินงาน (implementation barrier) รวมถึงอุปสรรคทางการเงิน (financing barrier) ดังตารางแสดงผลสำเร็จของการดำเนินงานด้านล่าง



ตารางที่ 4 ผลการประเมินความคืบหน้าความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของอาเซียน  
จากการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ ฉบับแรก (2010-2015)



ที่มา: ASEAN Secretariat, Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2016), 22.

ความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในระยะเวลาช่วงปี ค.ศ. 2010-2015 คือผลลัพธ์เชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนที่เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนแม่บทฯ ทำให้ผู้วิจัยสามารถสรุปคำตอบของงานวิจัยชิ้นนี้ได้ว่า ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นเช่นนี้ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของสถาบันในการส่งเสริมความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จากกรณีศึกษาที่ได้นั้นเอง

## บทที่ 4

### นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน

#### กับแผนการสร้างความเชื่อมโยงและเป้าหมายในการเป็นแกนกลางของอาเซียน

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน ในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) จากการสนับสนุน “นโยบายข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI) หรือเป็นที่รู้จักในชื่อเรียกเดิมว่า “นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนผ่านมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาค<sup>298</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อสำรวจตรวจสอบว่า ในกรณีของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งระบบราง ภายใต้ นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงประกาศออกมาในปี ค.ศ. 2013 นั้น ส่งผลอย่างไรต่อแผนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ภายใต้แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน ฉบับแรกๆ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งผลลัพธ์ของการศึกษาจะช่วยอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนภายใต้สถาบันด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในภูมิภาคนี้ อาเซียนได้นิยาม “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” หมายถึง การมุ่งขยายโครงข่ายการเชื่อมโยงภายในภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างสถานะการเป็นแกนกลางของอาเซียนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง เพราะความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะช่วยสนับสนุนบทบาทนำของอาเซียนในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน +6 และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียง<sup>299</sup>

ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางและรถไฟความเร็วสูงของจีน (High-Speed Railway: HSR) (2) การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีน

<sup>298</sup> ต่อไปงานวิจัยฉบับนี้จะขอเรียก “นโยบายข้อริเริ่มริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” ว่า “นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” เพื่อจะได้สอดคล้องกับช่วงเวลาศึกษาที่งานวิจัยฉบับนี้จัดทำ

<sup>299</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, “ยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน” ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 59.

ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และผลกระทบต่อการค้าเงิน  
โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) (3) การวิเคราะห์หนี้สำคัญต่อความเป็น  
แกนกลางของอาเซียนอันเป็นผลมาจากอิทธิพลของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางต่อการดำเนิน  
โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน และ (4) บทสรุป

#### 4.1 นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางและรถไฟความเร็วสูงจีน (High-Speed Railway)

##### 4.1.1 จากเส้นทางสายไหมเก่าสู่นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในศตวรรษที่ 21

ในอดีต เส้นทางสายไหมโบราณมีความยาวถึง 6,437 กิโลเมตร โดยมีจุดเริ่มจากจีนทาง  
ตะวันออกเฉียงของเมืองฉางอันหรือซีอันในปัจจุบันและไปสิ้นสุดที่ทิศตะวันตกของกรุงโรม ซึ่งในช่วงก่อน  
คริสต์ศักราชที่ 138 จาง เซียน (Zhang Qian) นักการทูตจีน ถือเป็นผู้บุกเบิกเส้นทางสายไหม (Silk  
Road) โดยได้รับพระราชบัญชาจากฮ่องเต้ ฮั่นอู่ตี้ แห่งราชวงศ์ฮั่น (Emperor Wu of the China's  
Han Dynasty) ให้เดินทางไปยังดินแดนทางทิศตะวันตกเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรี จนนำไปสู่การเปิด  
'เส้นทางสายไหม' ที่เชื่อมจีนเข้ากับอินเดีย อาณาจักรเปอร์เซียในเอเชียกลาง ทวีปยุโรป รวมถึง  
คาบสมุทรอาหรับเข้าหากัน โดยที่ชื่อเส้นทางสายไหมนี้มาจากสินค้าส่งออกสำคัญที่เลื่องชื่อที่สุดของ  
จีนในยุคหนึ่งซึ่งก็คือผ้าไหม<sup>300</sup>

เส้นทางสายไหมนอกจากจะเป็นเส้นทางการค้าที่สำคัญแล้ว เส้นทางสายนี้ยังนำมาซึ่งการ  
แลกเปลี่ยนที่สำคัญทางวัฒนธรรม (Cultural Cross-fertilization) ระหว่างกันของภูมิภาคต่าง ๆ  
รวมถึงมีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ต่าง ๆ จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแลกเปลี่ยนแนวความคิดทาง  
ศาสนา ดังเห็นได้ว่าการเกิดเส้นทางสายไหมขึ้นทำให้แนวคิดของพุทธศาสนาจากอินเดียสามารถ  
ขยายตัวเข้ามาในจีนได้ตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 1 เป็นต้นมา จนเกิดการผสมผสานแนวคิด (Syncretism)  
ระหว่างแนวคิดที่ใหม่อย่างพุทธศาสนา กับแนวคิดท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมอย่างลัทธิเต๋าและลัทธิขงจื้อ  
รวมถึงการขยายตัวของศาสนาอิสลามจากโลกอาหรับเข้ามาสู่จีนในรัชสมัยของราชวงศ์ถัง (Tang  
Dynasty) ตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 7 ขณะเดียวกัน องค์ความรู้ของจีนเองก็ได้ถูกเผยแพร่ไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ

<sup>300</sup> Tan Ta Sen, "Introduction of the Overland Silk Road and Maritime Silk Road," in *China's One Belt One Road Initiative*, ed. Lim Tai Wei, et al. (London: Imperial College Press, 2016), 21-22.

ผ่านเส้นทางสายไหมเช่นเดียวกัน เช่น องค์ความรู้ในงานหลอมเหล็ก การทำกระดาษ การเลี้ยงไหม และงานฝีมือต่าง ๆ เป็นต้น<sup>301</sup>

ดังนั้น เส้นทางสายไหมโบราณที่เกิดขึ้นนี้จึงถือเป็นแหล่งอารยธรรมโบราณที่สำคัญ รวมถึงยังเป็นเส้นทางการค้าที่มีลักษณะเชื่อมต่อเป็นโครงข่ายขนาดใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์โลก ทั้งในแง่ของการแลกเปลี่ยนทางการค้าและการเผยแพร่วัฒนธรรมระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ แต่กระนั้น เมื่อเวลาผ่านไปเส้นทางสายไหมที่เคยเฟื่องฟูก็ได้เสื่อมถอยลงตามกาลเวลาด้วยหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อชาติตะวันตกได้เริ่มพัฒนาเรือเดินทะเลในช่วงศตวรรษที่ 17 นับแต่นั้นเป็นต้นมาเส้นทางสายไหมแห่งนี้ก็มีบทบาทน้อยลงเรื่อย ๆ<sup>302</sup>

กระทั่งเมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 เส้นทางสายไหมโบราณได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งในปี ค.ศ. 2013 โดยประธานาธิบดีสีจิ้นผิง ภายใต้นโยบายที่มีชื่อเรียกว่า “นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ก่อนที่จะได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็น “นโยบายข้อริเริ่มริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI) ในภายหลัง ซึ่งนโยบายนี้ถือเป็นมหายุทธศาสตร์ทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญของจีน (Grand Strategy) ในปัจจุบัน เพราะเป็นการมุ่งสร้างความเชื่อมโยงทางการค้าระหว่างทวีปเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การมุ่งพัฒนาโครงข่ายสาธารณูปโภคพื้นฐานทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เช่น ถนนเส้นทางหลวง ทางรถไฟ ความเร็วสูง ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น จนทำให้นโยบายดังกล่าวได้รับการขนานนามว่าเป็น “เส้นทางสายไหมใหม่ในศตวรรษที่ 21” โดยเส้นทางสายไหมใหม่แห่งนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ อันประกอบไปด้วยแนวระเบียงเศรษฐกิจจำนวน 5 เส้นทาง ดังนี้<sup>303</sup>

1.) **เส้นทางสายไหมทางบก** หรือเรียกว่า **แถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหม** (Silk Road Economic Belt) ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกระหว่างที่ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงเดินทางเยือนคาซัคสถานในเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 โดยเส้นทางสายไหมเส้นนี้เน้นการสร้างเชื่อมโยงด้านคมนาคม (Connectivity) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructures) อย่างการขนส่งทางรางและทางถนนเป็นสำคัญ เพื่อเชื่อมต่อกับจีนและยุโรปเข้าหากัน เส้นทางสายไหมทางบกประกอบไปด้วย 3 เส้นทาง ได้แก่ (1) เส้นทางเชื่อมจีนกับยุโรป โดยตัดผ่านเอเชียกลางและรัสเซีย (2) เส้นทางเชื่อมจีน

<sup>301</sup> Ibid, 23.

<sup>302</sup> Ibid, 24-29.

<sup>303</sup> Lee, "Prospect of Chinese Rail Export under "One Belt, One Road", 197.

กับอ่าวเปอร์เซีย โดยตัดผ่านเอเชียกลาง และ (3) เส้นทางเชื่อมจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ และมหาสมุทรอินเดีย

2.) **เส้นทางสายไหมทางทะเล** หรือเรียกว่า **เส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21** (21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road) ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกระหว่างที่ประธานาธิบดีสีจิ้นผิง เดินทางเยือนอินโดนีเซีย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2013 โดยเส้นทางสายไหมเส้นนี้เน้นถึงการสร้างเครือข่ายของการขนส่งทางเรือเป็นสำคัญ เพื่อเชื่อมท่าเรือจีนกับท่าเรือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และยุโรปเข้าด้วยกัน เส้นทางสายไหมทางทะเลประกอบไปด้วย 2 เส้นทาง ได้แก่ (1) เส้นทางเชื่อมท่าเรือชายฝั่งของจีนกับยุโรป โดยตัดผ่านทะเลจีนใต้และมหาสมุทรอินเดีย และ (2) เส้นทางเชื่อมท่าเรือชายฝั่งของจีนกับมหาสมุทรแปซิฟิกใต้ โดยตัดผ่านทะเลจีนใต้

ทั้งนี้ นอกจากแนวระเบียงเศรษฐกิจในส่วนของเส้นทางสายไหมทางบกที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว นั้น ยังพบว่ามีแนวระเบียงเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่แผ่กระจายอยู่บนเส้นทางสายไหมทางบกอีกถึง 6 เส้นทาง ได้แก่<sup>304</sup> (1) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย (China-Mongolia-Russia Economic Corridor) (2) สะพานเศรษฐกิจยูเรเชียใหม่ (New Eurasian Land Bridge) (3) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-เอเชียกลาง-เอเชียตะวันตก (China-Central Asia-West Asia Economic Corridor) (4) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน (China-Pakistan Economic Corridor) (5) ระเบียงเศรษฐกิจบังกลาเทศ-จีน-อินเดีย-พม่า (Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor) และ (6) ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน (China-Indochina Peninsula Economic Corridor) ด้วยจำนวนแนวระเบียงเศรษฐกิจที่ทับซ้อนกันมากมายบนเส้นทางสายไหมใหม่แห่งนี้ ได้พาดผ่านหลายพื้นที่ของโลกจนทำให้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางได้รับการขนานนามว่าเป็นยุทธศาสตร์ระดับโลกนั่นเอง

นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนมีมูลค่าการลงทุนสูงถึง 1.4 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากการมุ่งเชื่อมโยงเส้นทางการค้าทั้งทางบกและทางทะเลเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะครอบคลุมประชากรโลกถึง 4,500 ล้านคน ใน 65 ประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของประชากรโลกทั้งหมด และมีมูลค่าเทียบเท่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ 55 ของทั้งโลก ซึ่งมีการประเมินว่ามูลค่าการลงทุนทั้งหมดที่ใช้ในนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) ของจีน มีมูลค่าสูงกว่าแผน

<sup>304</sup> Ibid, 198-201.



มาร์แชลล์<sup>305</sup> (Marshall Plan) ของสหรัฐฯ ถึง 12 เท่าตัว หรือคิดเป็นมูลค่า 1.2 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ณ เวลาปัจจุบัน<sup>306</sup>

ผู้นำจีนมุ่งหวังว่านโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนี้จะก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ที่ต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (win-win cooperation) ระหว่างจีนกับประเทศต่าง ๆ จากการเร่งพัฒนาเครือข่ายของโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ทั้งทางบก ทะเล และอากาศ ดังนั้นเพื่อรับรองการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบนเส้นทางสายไหมใหม่แห่งนี้ รัฐบาลจีนจึงได้จัดตั้งสถาบันการเงินระหว่างประเทศแห่งใหม่ขึ้น ภายใต้ชื่อ “ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย” หรือ “AIIB” (Asian Infrastructure Investment Bank) ขึ้นในปี ค.ศ. 2013 เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มประเทศสมาชิกที่มีรายได้ต่ำ (Low-income countries) เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบเอเชีย เพื่อให้ประเทศเหล่านี้มีเงินทุนเพียงพอสำหรับใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศตัวเองได้ ทำให้ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียจึงทำหน้าที่คล้ายกับ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB (Asian Development Bank) ซึ่งมีญี่ปุ่นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่สุด และนับเป็นสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับประเทศต่าง ๆ มาอย่างยาวนาน<sup>307</sup>

ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียแห่งนี้มีลักษณะเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคี (Multilateral Development Bank) และมีเงินลงทุนอยู่ที่ 1 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งประธานาธิบดีสีจิ้นผิงได้กล่าวว่า ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียจะช่วยสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการบูรณาการเข้าหากันภายในเอเชียภูมิภาค รวมถึงยังช่วยเป็นแรงผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในภูมิภาคเอเชียและพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของโลกอีกด้วย<sup>308</sup> ซึ่งในจำนวนเงินลงทุน 1 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1)

<sup>305</sup> แผนมาร์แชลล์ หรือ Marshall Plan เป็นโครงการที่สหรัฐฯ เคยให้การสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุโรปภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

<sup>306</sup> Pathmanand, "China's OBOR Strategic Implications for Mainland Southeast Asia," 67. And Jetin, "One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities," 140.

<sup>307</sup> Alvin Cheng Hin Lim, "China's 'Belt and Road' and Southeast Asia: Challenges and Prospects," *Jati- Journal of Southeast Asian Studies* 20 (December 2015): 3-5.

<sup>308</sup> Bloomberg News, 16 January 2016, "Xi Jinping Says AIIB to Boost Asia Infrastructure Investment," <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-16/xi-jinping-says-aiib-to-boost-infrastructure-investment-in-asia> [15 January 2020].

กลุ่มเงินลงทุนที่มาจากประเทศสมาชิกภายในภูมิภาค และ (2) กลุ่มเงินลงทุนประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาค โดยกลุ่มเงินลงทุนประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคนั้น อันดับหนึ่งคือประเทศจีน คิดเป็นจำนวน 29.78 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อันดับ 2 คือประเทศอินเดีย คิดเป็นจำนวน 8.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และอันดับ 3 คือรัสเซีย 6.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่กลุ่มเงินลงทุนประเทศสมาชิกภายนอกภูมิภาคนั้น อันดับ 1 คือเยอรมัน คิดเป็นจำนวน 4.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อันดับ 2 คือฝรั่งเศส 3.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และอันดับ 3 คือบราซิล 3.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียได้เปิดให้บริการอย่างเป็นทางการในวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 2016 ที่ผ่านมา<sup>309</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังได้จัดสรรเงินลงทุนจำนวน 4 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อจัดตั้ง “กองทุนเส้นทางสายไหม” (Silk Road Fund) ขึ้นในปี ค.ศ. 2014 เพื่อทำงานคู่กับธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย ทั้งนี้แม้ว่ากองทุนเส้นทางสายไหมจะใช้ชื่อในการจัดตั้งว่าเป็นกองทุน แต่เมื่อตรวจสอบรายละเอียดแล้วพบว่า กองทุนเส้นทางสายไหมแห่งนี้เป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินการในรูปแบบของบริษัท โดยมีชื่อตามกฎหมายว่า “บริษัท กองทุนเส้นทางสายไหม จำกัด” (Silk Road Fund Co., Ltd.) โดยมีสถาบันการเงินของจีนจำนวน 4 แห่งที่ร่วมลงทุนในบริษัทนี้ได้แก่ (1) สำนักงานบริหารเงินตราต่างประเทศแห่งชาติของจีน (the State Administration of Foreign Exchange) (2) บริษัทเพื่อการลงทุนแห่งชาติจีน (China Investment Corporation) (3) ธนาคารเพื่อการพัฒนาจีน (China Development Bank) และ (4) ธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้าแห่งประเทศจีน (Export-Import Bank of China)<sup>310</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย และ กองทุนเส้นทางสายไหม จะจัดตั้งขึ้นมาคู่กันและมีเป้าหมายที่คล้ายคลึงกันอย่างมาก คือมุ่งสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงในภูมิภาคต่าง ๆ จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ แต่ทว่าสถาบันทางการเงินทั้งสองมีจุดแตกต่างระหว่างกันเพียงเล็กน้อยอยู่ 2 ประการ คือ (1) ขอบเขตการให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุน กล่าวคือ ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียจะให้ความช่วยเหลือในขอบเขตระดับกว้างกว่ากองทุนเส้นทางสายไหม เพราะจะเปิดกว้างให้แก่โครงการ

<sup>309</sup> Wall Street Journal, 8 June 2015, "How China Plans to Run AIIB: Leaner, with Veto,"

<https://www.wsj.com/articles/how-china-plans-to-run-aiib-leaner-with-veto-1433764079> [15 January 2020].

<sup>310</sup> Silk Road Fund, "About Us,"

<http://www.silkroadfund.com.cn/enwap/27365/27367/26761/index.html> [15 January 2021].

เชื่อมโยงในประเทศต่าง ๆ ของเอเชีย ขณะที่กองทุนเส้นทางสายไหมจะมุ่งให้ความช่วยเหลือประเทศที่อยู่ตามเส้นทางเศรษฐกิจที่นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางกำหนดไว้เป็นสำคัญ<sup>311</sup> และ (2) ความคล่องตัวในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุน กล่าวคือ กองทุนเส้นทางสายไหมจะมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย เพราะจัดตั้งในรูปแบบของบริษัท จึงมีอำนาจในการตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง (Unilateral) ขณะที่การตัดสินใจของธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชียจะมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากกว่า เพราะมีลักษณะเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคี (Multilateral Development Bank)<sup>312</sup>

ดังนั้น จากข้างต้นสามารถกล่าวสรุปได้ว่า นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) หรือ นโยบายข้อริเริ่มริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (BRI) เป็นความริเริ่มของประธานาธิบดีสีจิ้นผิงที่เปิดตัวในปี ค.ศ. 2013 นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางมีจุดมุ่งหมายในการสร้างเส้นทางการค้าระหว่างทวีปเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา โดยอาศัยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนน, รถไฟความเร็วสูง, ท่อลำเลียงน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ, ท่าเรือ และสนามบินเป็นสำคัญ จนนำไปสู่การจัดตั้งสถาบันด้านการเงินระหว่างประเทศขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ ธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย และ กองทุนเส้นทางสายไหม เพื่อใช้สนับสนุนทางการเงินให้กับโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ตามเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจที่จีนวางไว้

ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่กล่าวมาทั้งหมด ประเด็นของการสร้างความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Connectivity) ถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างแท้จริง เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะช่วยผลักดันให้เส้นทางสายไหมใหม่ในศตวรรษที่ 21 แห่งนี้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยหนึ่งในการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางต่อประเทศต่าง ๆ ตามระเบียงเศรษฐกิจ คือ การส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีน (High-Speed Railway: HSR) จนได้รับการขนานนามว่าเป็น “การทูตรถไฟความเร็วสูง” หรือ “High-speed Rail Diplomacy” ที่นานาชาติต่างให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

<sup>311</sup> ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน, 21 พฤศจิกายน 2556, "จีนทุ่ม 4 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ก่อตั้งกองทุนเส้นทางสายไหม," <https://thaibizchina.com/จีนทุ่ม-4-หมื่นล้านดอลลาร์/> [16 มกราคม 2563].

<sup>312</sup> Jetin, "'One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities,"

#### 4.1.2 จากการพัฒนารถไฟความเร็วสูงภายในประเทศสู่การทูตรถไฟความเร็วสูงในต่างแดน

ทั้งนี้ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน รถไฟความเร็วสูงกลายเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยสร้างโครงข่ายความเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นได้ ความสำคัญของรถไฟความเร็วสูงที่จีนพยายามให้การสนับสนุนมาโดยตลอดนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการสำคัญ โดย**ประการแรก** รถไฟความเร็วสูงเป็นตัวช่วยแก้ไขปัญหาคะชุกชกภายในของประเทศจีน กล่าวคือ ที่ผ่านมามีเงินประสบกับสถานะถดถอยทางเศรษฐกิจภายในมาโดยตลอด ดังเห็นได้จากรายงานของสำนักข่าว The Economist ที่ชี้ให้เห็นว่าอัตราการเติบโตของ GDP ประเทศจีนในไตรมาสแรกของปีค.ศ. 2015 อยู่ที่ 7% ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำที่สุดหลังจากที่จีนได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ปีค.ศ. 2009 เป็นต้นมา<sup>313</sup>

หากมองย้อนไปในอดีตจะพบว่าแท้จริงแล้วอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศจีนได้เริ่มชะลอตัวลงนับจากในช่วงปี ค.ศ. 2003-2007 โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยของ GDP ต่อปีอยู่ที่ 11.7% ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 2008-2012 อัตราการเติบโตเฉลี่ยของ GDP ต่อปีอยู่ที่ 9.4% และในช่วงปี ค.ศ. 2013-2017 อัตราการเติบโตเฉลี่ยของ GDP ต่อปีอยู่ที่ 7.1%<sup>314</sup> ซึ่งล่าสุด ตัวเลขอัตราการเติบโตของ GDP ในปี ค.ศ. 2019 ออกมา อยู่ที่ร้อยละ 6.1 % ลดลงอย่างมากจาก 6.6% ในปี ค.ศ. 2018 ซึ่งนับเป็นอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดในรอบ 29 ปีที่ผ่านมาของจีน<sup>315</sup>

สถานะถดถอยทางเศรษฐกิจภายในประเทศจีนที่เกิดขึ้นนั้นเริ่มจากภาวะซบเซาในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก่อนเป็นอันดับแรก แล้วจึงส่งผลกระทบต่อภาคการชะลอตัวของธุรกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ อุตสาหกรรมเหล็กและเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งคิดเป็นมูลค่า 1 ใน 5 ของมูลค่าอุตสาหกรรมทั้งหมด โดยเฉพาะในกรณีของอุตสาหกรรมการผลิตเหล็กที่เคยมียอดขายเฉลี่ยกว่า 1.2 ล้านตันต่อปี แต่ในปี

<sup>313</sup> The Economist, 18 April 2015, "China's Economy: Coming Down to Earth," <http://www.economist.com/news/briefing/21648567-chinese-growth-losing-altitude-will-it-be-soft-or-hard-landing-coming-down-earth> [30 January 2020].

<sup>314</sup> ลงทุนแมน, 13 กุมภาพันธ์ 2562, "จีนกำลังเติบโตช้าลงในรอบ 28 ปี," <https://www.longtunman.com/13179> [30 มกราคม 2562].

<sup>315</sup> ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 17 มกราคม 2563, "เศรษฐกิจจีนปี 2562 เติบโตต่ำสุดในรอบ 29 ปี...คาดชะลอต่อเนื่องในปี 2563 (มองเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3844)," <https://kasikomresearch.com/th/analysis/k-econ/economy/Pages/y3844.aspx> [31 มกราคม 2563].

ค.ศ. 2014 ที่ผ่านมากลับมียอดขายเพียง 820 ล้านตันเท่านั้น เนื่องจากความสามารถในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีเกินอุปสงค์หรือความต้องการตลาดภายในประเทศนั่นเอง<sup>316</sup>

ดังนั้น โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง จะเข้ามาช่วยจูงใจแก้ไขปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจภายในของจีนในระยะยาว สาเหตุก็เพราะว่า การพัฒนารถไฟความเร็วสูงถือเป็นผลิตภัณฑ์บูรณาการทรัพยากรและองค์ความรู้ใหม่ ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูงจำนวนมากเข้าด้วยกัน การก่อสร้างระบบรถไฟความเร็วสูงจึงเป็นการสร้างอุปสงค์อย่างมหาศาลในอุตสาหกรรมการผลิตเหล็ก เครื่องยนต์ พลังงานไฟฟ้า และเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมไปถึงแรงงานและผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างห่วงโซ่อุตสาหกรรมใหม่อีกครั้ง และจะช่วยให้เศรษฐกิจจีนเติบโตขึ้นอย่างเข้มแข็งในระยะยาว<sup>317</sup> อีกทั้งการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงไปยังประเทศต่าง ๆ ถือเป็น การเปิดตลาดการค้าในต่างแดน อันจะช่วยระบายสินค้าที่ผลิตเกินความต้องการอุปโภคและบริโภคภายในประเทศจีนได้เป็นอย่างดี<sup>318</sup>

นอกจากนี้แล้ว จีนยังวางแผนให้รถไฟความเร็วสูงช่วยพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยการกำหนดให้บางพื้นที่ของประเทศกลายเป็นศูนย์กลางของการเดินทาง เนื่องจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนได้ครอบคลุมพื้นที่ภายในประเทศไปถึง 23 มณฑล โดยจีนได้กำหนดให้เขตปกครองตนเองซินเจียง (Xinjiang) มณฑลฝูเจี้ยน (Fujian) และมณฑลยูนนาน (Yunnan) เป็นศูนย์กลางหลักในการเชื่อมต่อกับประเทศภายนอก การเชื่อมต่องดกล่าวจะช่วยสร้างความเจริญและพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมณฑลและเขตปกครองตนเองเหล่านี้ให้ดียิ่งขึ้น

โดยเขตปกครองตนเองซินเจียงที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศจีน ถูกกำหนดให้กลายเป็นจุดเชื่อมต่อกับท่าเรือกวาดาร์พอร์ต (Gwadar port) ในปากีสถาน จนเกิดเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายจีน – ปากีสถานขึ้น (Sino – Pakistan HSR) ขณะที่มณฑลฝูเจี้ยนจะเป็นศูนย์กลางให้บริการรถไฟความเร็วสูงที่มุ่งเชื่อมกับไต้หวันเพราะเป็นมณฑลที่

<sup>316</sup> The Economist, "China's Economy: Coming Down to Earth".

<sup>317</sup> ยี หยวน, "การพัฒนารถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," ใน *จีน 3 มิติ*, บรรณาธิการ นิยม รัฐอมฤต และ จาง ซีเจิ้น (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนานาชาติปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 185.

<sup>318</sup> Dragan Pavličević and Agatha Kratz, 18 September 2017, "Chinese High-Speed Rail in Southeast Asia: Fast-Tracking China's Regional Rise?," *Reconnecting Asia*, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinese-high-speed-rail-southeast-asia/> [5 March 2020].

ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ของจีน ในการนี้จีนจึงได้สนับสนุนให้สร้างสะพาน เชื่อมเซี่ยเหมิน – จินเหมิน (Xiamen – Kinmen bridge) ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ของสองพื้นที่ และสุดท้ายมณฑลยูนนาน (Yunnan) ซึ่งตั้งอยู่ทางใต้สุดของประเทศจีนถูกกำหนดให้ กลายเป็นจุดเชื่อมต่อกับอาเซียน โดยมีโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์เป็นการริเริ่มสำคัญ<sup>319</sup>

และ **ประการที่สอง** รถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นส่วนสำคัญ ของยุทธศาสตร์ระดับโลกของจีน (Global Strategy) ที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ก้าวออกนอกประเทศ (Going out strategy) กล่าวคือ นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นช่องทางสำคัญในการส่งออก เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจีนไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของโลก ทำให้จีนได้มีโอกาสสร้างความร่วมมือกับ ประเทศต่าง ๆ ที่กำลังต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านขนส่งทางรางเป็นจำนวนมาก โดย ภายใต้นโยบายดังกล่าวจีนได้วางแผนโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงกับ ภูมิภาคต่าง ๆ บนเส้นทางสายไหมบกทั้งสิ้น 3 เส้นทาง (China HSR Silk Road) ได้แก่<sup>320</sup>

(1) รถไฟสายทวีปยูเรเชีย (Eurasian Continent Line) ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ และเมืองคาบาร์อฟสค์ ประเทศรัสเซีย โดยวิ่งผ่านแมนจูเรียดินแดนทางทิศ ตะวันออกเฉียงเหนือของจีน

(2) รถไฟสายเอเชียกลาง (Central Asia Line) ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างกรุงเบอร์ลิน ประเทศ เยอรมนี และเมืองอุหลุมู่ฉี (Urumqi) เขตปกครองตนเองซินเจียง ประเทศจีน โดยวิ่งผ่านคาซัคสถาน อุซเบกิสถาน อิหร่าน และตุรกี

และ (3) รถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างนครคุนหมิง มณฑล ยูนนานทางใต้ของประเทศจีน กับประเทศสิงคโปร์ โดยวิ่งผ่านเวียดนาม พม่า ลาว กัมพูชา ไทย และ มาเลเซีย เส้นทางรถไฟสายนี้ปัจจุบันรู้จักกันในชื่อเรียกว่า โครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (Kunming – Singapore Railway)

แผนการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่กระจาย ไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก ถูกมองว่าเป็นพยายามที่เห็นได้ชัดของจีนในการขยายบทบาทและอิทธิพล

<sup>319</sup> Chen Lanjian and Zhang Wei, "China OBOR in Perspective of High-Speed Railway (HSR) — Research on OBOR Economic Expansion Strategy of China," *Advances in Economics and Business* 3, no. 8 (2015): 316.

<sup>320</sup> *Ibid.*, 313-17.

ของตนเองในระดับโลก ซึ่งสอดคล้องกับหลักแนวคิดที่เรียกว่า “ความฝันของชาวจีน” หรือ “Chinese Dream” อันหมายถึง ความมุ่งหวังของชาวจีนที่จะก้าวไปสู่ประเทศสังคมนิยมยุคใหม่ที่ยิ่งใหญ่ในเวทีโลก (a great modern socialist country) ซึ่งเป็นแนวคิดที่นายสีจิ้นผิง ผู้นำจีนรุ่นที่ 5 ได้ประกาศไว้ในวันที่ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์คนใหม่ ว่าเป็นภารกิจหลักที่จะนำพาประชาชาติจีนบรรลุถึง “ความฝันของชาวจีน” โดยการฟื้นฟูประเทศ ยกกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สร้างความมั่งคั่ง สร้างสรรค์สังคมที่ดีขึ้น และขยายกำลังกองทัพ”<sup>321</sup>

ที่ผ่านมา ในยุคก่อนการปกครองของผู้นำสีจิ้นผิง จีนได้ดำเนินนโยบายภายใต้แนวคิดที่เรียกว่า “ซ่อนและรอเวลา” หรือ “Hide and Bide” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้มาจากคำแนะนำของเต็งเสี่ยวผิงในช่วงที่เขาเริ่มนำจีนเข้าสู่ตลาดเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1978 โดยมีใจความสำคัญว่า “ชาวจีนควรรอคอยเวลาที่เหมาะสมและปิดซ่อนขีดความสามารถของจีนไว้จนกว่าจะเตรียมตัวพร้อมก่อนออกสู่สนามแข่งขัน” ดังนั้นเมื่อจีนการเข้าสู่ยุคการนำของสีจิ้นผิง การดำเนินนโยบายในลักษณะซ่อนและรอเวลาได้ถูกแทนที่โดยแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “ความฝันของชาวจีน” หรือ “Chinese Dream” ดังที่กล่าวไปข้างต้น แนวคิดนี้ส่งผลให้จีนดำเนินนโยบายเชิงรุกมากขึ้น รวมไปถึงมียุทธศาสตร์ที่ก้าวออกนอกประเทศ (Going Out Strategy) มากขึ้นเพื่อขยายบทบาทและอิทธิพลของจีนในเวทีโลก<sup>322</sup> ดังนั้น ในปัจจุบันนโยบายต่างประเทศจีนมีลักษณะก้าวออกนอกประเทศมากขึ้น ดังเห็นได้จากแผนการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก

**จากข้างต้นกล่าวสรุปได้ว่า** ความสำคัญของรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนั้น คือปัจจัยสำคัญที่จะช่วยแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของจีนได้ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยภายในประเทศนั้น รถไฟความเร็วสูงจะมีส่วนช่วยสร้างความเจริญและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ไกลห่างของประเทศจีน รวมไปถึงยังช่วยรองรับอุปสงค์ส่วนเกินจากการผลิตของภาคอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี ขณะที่ภายนอกประเทศนั้น รถไฟความเร็ว

<sup>321</sup> Reuters, 22 June 2018, "Factbox - Xi Thought: China's Push to Be a Modern, Socialist Superpower," <https://www.reuters.com/article/us-china-politics-education-factbox/factbox-xi-thought-chinas-push-to-be-a-modern-socialist-superpower-idUSKBN1J10I9> [5 February 2020].

<sup>322</sup> The Atlantic, 31 May 2017, "The Thucydides Trap: Are the U.S. And China Headed for War?," <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/what-china-wants/528561/> [5 February 2020].

สูงมีส่วนช่วยให้จีนสามารถขยายบทบาทและอิทธิพลอย่างสร้างสรรค์กับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ โดยการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั่นเอง

ทั้งนี้ ในช่วง 30 ปีเศษที่ประเทศจีนได้ดำเนินนโยบายการปฏิรูปเปิดประเทศนั้น รถไฟความเร็วสูงมีส่วนสำคัญต่อการผลักดันเศรษฐกิจจีนให้เติบโตอย่างมั่นคงและต่อเนื่องท่ามกลางสถานะเศรษฐกิจที่ถดถอย ทว่าในแง่ของการผลิตและการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงไปสู่ตลาดโลกจะพบว่าจีนเป็นประเทศที่ก้าวเข้าสู่การแข่งขันของตลาดนี้ช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในโลก หรือเรียกได้ว่าเป็นประเทศผู้มาทีหลัง (Latecomer) เนื่องจากจีนเพิ่งเปิดให้บริการรถไฟความเร็วสูงสายแรกของประเทศอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2008 เมื่อเทียบญี่ปุ่นที่ได้เริ่มต้นเปิดใช้งานรถไฟความเร็วสูงมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1964 ก็ถือได้ว่าจีนเป็นประเทศที่มาช้ากว่ามาก<sup>323</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จีนจะเป็นผู้มาทีหลังในวงการนี้ แต่ปัจจุบันจีนกลับพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของตัวเองไปได้อย่างรวดเร็วและกลายเป็นผู้นำในตลาดการส่งออกรถไฟความเร็วสูงที่เทียบเท่าญี่ปุ่น<sup>324</sup> ดังเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเทศจีนเป็นผู้มีเครือข่ายรถไฟความเร็วสูงขนาดใหญ่ที่สุดและรวดเร็วที่สุด โดยเครือข่ายทางรถไฟความเร็วสูงของจีนมีความยาวรวมทั้งสิ้น 27,000 กิโลเมตร และมีขบวนรถหัวกระสุนเพรียวลมที่ใช้วิ่งในอัตราเฉลี่ย 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งจีนก็ยังมีแผนจะสร้างเพิ่มให้เป็น 38,000 กิโลเมตรภายในเวลา 7 ปีข้างหน้า<sup>325</sup>

ซึ่งการพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนจนนำไปสู่การส่งออกในตลาดตลาดต่างประเทศเกิดขึ้นเพียงในช่วงเวลาอันสั้นเพียงไม่กี่สิบปี โดยอี หยวน อาจารย์ประจำศูนย์วิจัยเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยเซี่ยเหมิน ประเทศจีน ได้แบ่งช่วงเวลาของการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนออกเป็น 4 ช่วงสำคัญ ดังนี้<sup>326</sup>

**ช่วงที่ 1 ช่วงเตรียมการทางความคิด (ค.ศ. 1990-1999)** ในช่วงนี้รถไฟจีนยังล่าช้ามากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยทำความเร็วเฉลี่ยได้ไม่ถึง 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมง กระทั่ง

<sup>323</sup> อี หยวน, "การพัฒนารถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," ใน จีน 3 มิติ, บรรณาธิการ นิยม รัฐอมฤต และ จาง ซีเจิ้น, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 181-82.

<sup>324</sup> ปัจจุบัน รถไฟจีนสามารถวิ่งด้วยความเร็วสูงสุดกว่า 400 กม./ชม. อย่างไรก็ตามโดยปกติรถไฟความเร็วสูงที่สร้างใหม่จะต้องมีความเร็ว 250 กม./ชม. ขึ้นไป แต่หากเป็นการพัฒนาระบบบางเก่า รถไฟความเร็วสูงจะมีความเร็วตั้งแต่ 200 กม./ชม. ขึ้นไป (ในบางประเทศอาจอยู่ที่ความเร็ว 160 กม./ชม. ขึ้นไป)

<sup>325</sup> ผู้จัดการออนไลน์, 17 กันยายน 2561 "จีนมีทางรถไฟไฮสปีดอยู่แล้ว 27,000 กม. และจะสร้างเพิ่มอีก 11,000 กม. ภายในปี 2025," <https://mgronline.com/around/detail/961000092899> [20 มกราคม 2563].

<sup>326</sup> อี หยวน, "การพัฒนารถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," 181-84.



รถไฟจีนจึงได้เสนอ “รายงานว่าด้วยกรอบแนวคิดโครงการเส้นทางรถไฟความเร็วสูงปักกิ่ง-เซี่ยงไฮ้” ขึ้น แต่ก็เกิดข้อถกเถียงถึงความจำเป็นของการสร้างระบบรถไฟความเร็วสูงขึ้นในจีน รถไฟความเร็วสูงเส้นทางปักกิ่ง-เซี่ยงไฮ้จึงได้หยุดอยู่แค่ขั้นตอนการเตรียมการเท่านั้น กระทั่งในปี ค.ศ. 1998 เส้นทางรถไฟสายกวางเจา-เซินเจิ้นซึ่งขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้าต้องการปรับเพิ่มความเร็วให้วิ่งได้ถึง 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมง จึงมีการนำเข้ารถไฟความเร็วสูงรุ่น X2000 จากประเทศสวีเดน การนำเข้าเทคโนโลยีรถไฟความเร็วในครั้งนี้อาจถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้จีนต้องการพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงเป็นของตัวเองขึ้นในช่วงเวลาต่อมา

**ช่วงที่ 2 ช่วงต้นของการพัฒนา (ค.ศ. 2000-2007)** เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 จีนได้เริ่มพัฒนาเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของตัวเองอย่างเป็นรูปธรรม โดยการ “นำเข้าเทคนิคใหม่ ร่วมกันพัฒนาเพื่อการผลิต และมุ่งสร้างแบรนด์ของประเทศจีนเอง” ดังนั้นในปี ค.ศ. 2004 จีนได้ตัดสินใจซื้อเทคโนโลยีระบบรางและรถไฟความเร็วสูงจากบริษัทต่างประเทศ เช่น บริษัทคาวาซากิ (Kawasaki) จากประเทศญี่ปุ่น, บริษัทซีเมนส์ (Siemens) จากประเทศเยอรมนี, บริษัทอัลตอม (Alstom) จากประเทศฝรั่งเศส และบอมบาร์ดิเอร์ (Bombardier) จากประเทศแคนาดา เพื่อศึกษาและเรียนรู้จากอุตสาหกรรมการผลิตเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของต่างชาติที่มีมาก่อนจีน<sup>327</sup> จนต่อมาวิศวกรของจีนก็ได้สร้างรถไฟความเร็วสูงในแบบของจีนเองขึ้นมา โดยบริษัทรัฐวิสาหกิจของจีน ซีอาร์อาร์ซี คอร์ปอเรชั่น (CRRC Corporation) จนในปี ค.ศ. 2007 รถไฟความเร็วสูงพลังงานไฟฟ้าสัญชาติจีนได้เริ่มทยอยผลิตออกสู่ตลาด เช่น หลานเจี้ยน เซียนเฟิง และจงหวาจือชิง โดยรถไฟจงหวาจือชิงได้สร้างสถิติใหม่ของรถไฟจีนด้วยความเร็ว 321.5 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

**ช่วงที่ 3 ช่วงการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด (ค.ศ. 2008-2010)** ภายหลังจากที่รถไฟความเร็วสูงพลังงานไฟฟ้าสัญชาติจีนเริ่มทยอยออกสู่ตลาด ในปี ค.ศ. 2008 กระทรวงรถไฟจีนได้ทำการปรับ “แผนระยะกลางและระยะยาวว่าด้วยการสร้างโครงข่ายรถไฟ” โดยมีการเพิ่มงบประมาณการลงทุนจาก 2 ล้านล้านหยวนเป็น 5 ล้านล้านหยวน การปรับแผนครั้งนี้ส่งผลให้รถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาขึ้นไปอย่างรวดเร็ว จนในปีเดียวกันนั้นเอง รถไฟความเร็วสูงระหว่างเมืองขบวนแรกได้เปิดให้บริการอย่างเป็นทางการ คือเส้นทางปักกิ่ง-เทียนสิน ที่วิ่งด้วยความเร็วสูงถึง 350 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หลังจากนั้น เส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายใหม่ ๆ ก็ทยอยสร้างเสร็จจนสมบูรณ์ เช่น เส้นทางชิงเต่า-จีหนาน, เส้นทางอู่ฮั่น-กวางเจา, เส้นทางฝูโจว-เซี่ยเหมิน, เส้นทางหนานชาง-จีวเจียง และเส้นทางเซี่ยงไฮ้-นานกิง เป็นต้น

<sup>327</sup> Gerald Chan, *China's High-Speed Rail Diplomacy: Global Impacts and East Asian Responses* (University of Auckland, New Zealand: East Asia Institute Working Paper, February 2016), 1.

และช่วงที่ 4 ช่วงปรับเปลี่ยนไปสู่ความสมบูรณ์ (ค.ศ. 2011-ปัจจุบัน) ปัจจุบัน โครงข่ายรถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ รัฐบาลจีนได้ออกพิมพ์เขียวแห่งการพัฒนาระบบรถไฟจีนระยะกลางถึงระยะยาวที่มีผลบังคับใช้ถึงปี ค.ศ. 2020 ว่าให้พัฒนา 'โครงข่ายรถไฟความเร็วสูง' ในลักษณะ "4 แนวตั้ง 4 แนวนอน" โดย 4 แนวตั้ง ได้แก่ สายปักกิ่ง-เซี่ยงไฮ้, สายปักกิ่ง-ฮอว์กิง, สายปักกิ่ง-ฮาร์บิน และสายหางโจว-เซินเจิ้น และ 4 แนวนอน ได้แก่ สายชูโจว-หลานโจว, สายเซี่ยงไฮ้-คุนหมิง, สายชิงเต่า-ไท่หยวน และสายเซี่ยงไฮ้-เฉิงตู ตอนนี้อยู่ในเส้นทางสายต่าง ๆ ได้ทยอยก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว ขณะที่เส้นทางหลักระหว่างเมืองใหญ่อย่าง เส้นทางปักกิ่ง-กวางเจา, เส้นทางฮาร์บิน-ต้าเหลียน และเส้นทางหังโจว-ฉางซา ก็กำลังทยอยเปิดให้บริการตามมา และเมื่อเข้าสู่ปี ค.ศ. 2014 เส้นทางรถไฟของจีนที่วิ่งด้วยความเร็วมากกว่า 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงมีระยะทางรวมกันถึง 19,369.8 กิโลเมตร ซึ่งยาวกว่าครึ่งหนึ่งของเส้นทางรถไฟความเร็วสูงที่มีอยู่ทั่วโลก

ในช่วงที่ 4 นี้เอง โครงการพัฒนารถไฟความเร็วสูงของจีนได้รับการขับเคลื่อนไปอย่างรวดเร็วพร้อมกับได้ส่งเสริมประสบการณ์ทั้งด้านการศึกษาวิจัยทางเทคโนโลยี การก่อสร้าง และการจัดการบริหารมาากพอสมควร ประกอบกับมีต้นทุนค่อนข้างต่ำ ทำให้รถไฟความเร็วสูงของจีนมีข้อได้เปรียบด้านการแข่งขันและเป็นที่น่าสนใจในตลาดโลก โดยเมื่อย้อนไปในปี ค.ศ. 2010 จีนได้มีการจัดประชุมใหญ่ว่าด้วยเรื่องรถไฟความเร็วสูงระดับโลกที่กรุงปักกิ่ง ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่การประชุมนี้ถูกจัดขึ้นนอกยุโรป สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับจากประชาคมนานาชาติที่มีความสำเร็จในการพัฒนารถไฟความเร็วสูงของจีน ทำให้ปัจจุบันรถไฟความเร็วสูงจีนพร้อมที่จะก้าวสู่ภายนอก จนเกิดแนวคิดที่เรียกว่า "การทูตรถไฟความเร็วสูง" หรือ "High-Speed Rail Diplomacy" ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสนใจ<sup>328</sup>

Hong Yu นักวิจัยของสถาบันเอเชียตะวันออก มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ได้นิยามว่า "การทูตรถไฟความเร็วสูง" หรือ "High-speed Rail Diplomacy" หมายถึง การสนับสนุนของรัฐบาลจีนต่ออุตสาหกรรมการผลิตรถไฟความเร็วสูงสัญชาติจีนเพื่อการส่งออกไปสู่ตลาดต่างประเทศ ตลอดจนจนถึงความพยายามที่จะส่งเสริมให้ประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ หันมาใช้เทคโนโลยีรถไฟความเร็ว

<sup>328</sup> ยี หยวน, "การพัฒนาการรถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," ใน จีน 3 มิติ, บรรณาธิการ นิยม รัฐอมฤต และ จาง ซีเจิ้น, 188.

สูงของจีนเป็นสำคัญ<sup>329</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของการทูตรถไฟความเร็วสูงจีนได้เริ่มต้นขึ้น เมื่อจีนตัดสินใจผลักดันให้มีการส่งออกรถไฟความเร็วสูงจีนไปยังต่างประเทศ

นโยบายการส่งออกรถไฟความเร็วสูงจีนได้เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 2010 แต่กลับเด่นชัดขึ้นในปี ค.ศ. 2013 กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 2010 กระทรวงรถไฟจีนและกิจการที่เกี่ยวข้องได้เริ่มดำเนินนโยบายการส่งออกรถไฟความเร็วสูงจีนไปยังต่างประเทศ โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักอันดับแรกคือประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ จากนั้นจึงจะขยายสู่เอเชียกลาง ตะวันออกกลาง และอเมริกา ซึ่งในช่วงเวลานี้จีนได้เริ่มเจรจาเรื่องการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงและมีข้อตกลงความร่วมมือด้านรถไฟความเร็วสูงกับประเทศต่าง ๆ กว่า 10 ประเทศ เช่น เวียดนาม, ลาว, ไทย, อินเดีย, อิหร่าน และบราซิล เป็นต้น<sup>330</sup>

การดำเนินนโยบายการส่งออกรถไฟความเร็วสูงจีนในช่วงปี ค.ศ. 2010 กลายเป็นแก่นหลักของการสร้างความสัมพันธ์หรือการทูตทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Diplomacy) กับประเทศต่าง ๆ ทั้งหมด อีกทั้งยังกลายเป็นประเด็นสำคัญที่อยู่ในนโยบายต่างประเทศฉบับนับแต่นั้นมา ประเด็นนี้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อมีการประกาศนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางออกมาในปี ค.ศ. 2013 นโยบายนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่จีนได้เริ่มดำเนินนโยบายผลักดันให้เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง “ก้าวสู่ภายนอก” อย่างแท้จริง โดยมีนายกรัฐมนตรีจีน นายหลี่เค่อเฉียง (Li Keqiang) รับผิดชอบและเป็น “ทูตสนับสนุนรถไฟความเร็วสูง” ซึ่งระหว่างการเดินทางเยือนต่างประเทศ นายหลี่เค่อเฉียงจะมีหน้าที่คอยแนะนำองค์ประกอบและเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนให้แก่นานาชาติ จนได้รับฉายาว่าเป็น “นายหน้าส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีน (China’s high-speed rail salesman)”<sup>331</sup>

ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง แผนการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกตั้งอยู่บนเส้นทางสายไหมบก มีจำนวนเส้นทางทั้งสิ้น 3 เส้นทาง (China HSR Silk Road) ดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่<sup>332</sup> (1) รถไฟสายทวีปยูเรเชีย (Eurasian

<sup>329</sup> Hong Yu, "China's Eagerness to Export Its High-Speed Rail Expertise to ASEAN Members," *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 32, no. 2 (2014): 17.

<sup>330</sup> Kratz and Pavličević, "Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy in Southeast Asia," 151. และ ยี หยวน, "การพัฒนาการรถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," 188.

<sup>331</sup> Chan, *China's High-Speed Rail Diplomacy: Global Impacts and East Asian Responses*, 2.

<sup>332</sup> Lanjian and Wei, "China OBOR in Perspective of High-Speed Railway (HSR) — Research on OBOR Economic Expansion Strategy of China," 313-17.

Continent Line) (2) รถไฟสายเอเชียกลาง (Central Asia Line) และ (3) รถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) ดังภาพแสดงด้านล่าง

ภาพที่ 28 แสดงเส้นทางรถไฟความเร็วสูงจีน 3 เส้นทางบนเส้นทางสายไหมบก (China HSR Silk Road)



ที่มา: Lanjian, Chen, and Zhang Wei. "China OBOR in Perspective of High-Speed Railway (HSR) — Research on OBOR Economic Expansion Strategy of China." *Advances in Economics and Business* 3, no. 8 (2015): 317.

จากภาพแสดงเส้นทางรถไฟความเร็วสูงจีนทั้ง 3 เส้นทางที่พาดผ่านไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก จะเห็นได้ว่า “เส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย” (Pan-Asian Line) หรือ “โครงข่ายรถไฟมหาเอเชีย” (Pan-Asia Railway Network) เป็นเส้นทางหลักสำหรับเชื่อมโยงระหว่างจีนและอาเซียนเข้าด้วยกัน โดยมีโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (Kunming – Singapore Railway) เป็นกรอบในการสร้างความร่วมมือกับอาเซียน ซึ่งแผนการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟความเร็วสูงจีนที่ประกาศออกมาในปี ค.ศ. 2013 นับว่ามีความสอดคล้องกับแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) ที่จัดทำขึ้นในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนั่นเอง

กล่าวคือ ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010-2013 ที่จีนเริ่มผลักดันการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงผ่านนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่อาเซียนได้จัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity 2010-

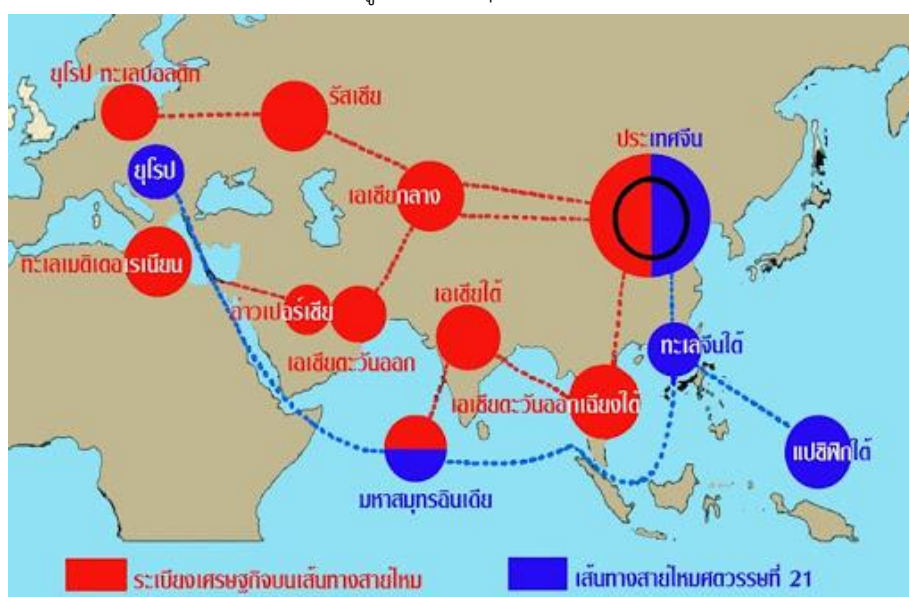
2015) สำหรับใช้เป็นยุทธศาสตร์กลางในการสร้างความเชื่อมโยงที่ครอบคลุมทุกมิติของอาเซียนขึ้น ซึ่งหนึ่งในมาตรการหลักที่แผนแม่บทฯ ฉบับนี้ได้กำหนดไว้คือ การมอบหมายให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกันสร้างความเชื่อมโยงระดับภูมิภาค ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านขนส่งระบบราง (Railway Transport) อันมีโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) เป็นยุทธศาสตร์สำคัญ

ความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งระบบรางระหว่างจีนและอาเซียนที่มีร่วมกัน จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่านโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนที่เข้ามาในอาเซียนจะสามารถผนึกกำลังร่วมกับแนวทางการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นตามความมุ่งหวังในแผนแม่บทฯ ของอาเซียนได้หรือไม่ โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อแผนการดำเนินงานของอาเซียนนี้ จะช่วยอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยภายนอกที่มีส่งผลกระทบต่อดำเนินของประเทศสมาชิกอาเซียนในโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ภายใต้สถาบันด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนจัดตั้งขึ้น ดังจะกล่าวในส่วนถัดไป

#### 4.2 การเข้ามาของรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ภายใต้สถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน โดยเส้นทางสายไหมทางบก (Silk Road Economic Belt) จะครอบคลุมประเทศสมาชิกอาเซียนบนภาคพื้นทวีปทั้งหมด ได้แก่ เวียดนาม ลาว พม่า ไทย และกัมพูชา ซึ่งจัดอยู่ในส่วนของเส้นทางที่ 3 ในแผนแถบเศรษฐกิจเส้นทางสายไหม คือเส้นทางเชื่อมจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ และมหาสมุทรอินเดีย ขณะที่เส้นทางสายไหมทางทะเล (21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road) จะครอบคลุมประเทศสมาชิกอาเซียนบนคาบสมุทร 5 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน และฟิลิปปินส์ ซึ่งจัดอยู่ในส่วนของเส้นทางที่ 2 ในแผนเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 คือเส้นทางเชื่อมต่อท่าเรือชายฝั่งของจีนกับมหาสมุทรแปซิฟิกใต้ โดยตัดผ่านทะเลจีนใต้ ดังเห็นได้จากภาพแสดงการเชื่อมโยงของภูมิภาคต่าง ๆ บนเส้นทางสายไหมใหม่ในศตวรรษที่ 21 ในด้านล่าง

ภาพที่ 29 แสดงการเชื่อมโยงของภูมิภาคต่าง ๆ บนเส้นทางสายไหมใหม่ในศตวรรษที่ 21



ที่มา: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มีนาคม 2562, เส้นทางสายไหมใหม่ เส้นทางการค้าแห่งอนาคต, เข้าถึงได้จาก <http://www.cuti.chula.ac.th/triresearch/saimai/2/saimai.html>. [25 กุมภาพันธ์ 2563]

#### 4.2.1 ความสอดคล้องของแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟระหว่างอาเซียนและจีน

ทั้งนี้ ในขณะที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังรับผิดชอบการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้แผนแม่บทฯ ที่อาเซียนจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ก็เป็นเวลาเดียวที่รถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นที่สนใจไปทั่วโลก โดยในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการจัดประชุมใหญ่ว่าด้วยเรื่องรถไฟความเร็วสูงระดับโลกขึ้นที่ปักกิ่ง ซึ่งเป็นครั้งแรกที่การประชุมนี้ถูกจัดขึ้นนอกทวีปยุโรป และในปีเดียวกันกระทรวงรถไฟจีนและกิจการที่เกี่ยวข้องกับรถไฟความเร็วสูงได้เริ่มดำเนินนโยบาย “ก้าวสู่ภายนอก” โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักอันดับแรกคือประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น

ประกอบกับการประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ในปีค.ศ. 2013 ของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง จีนได้มุ่งผลักดันนโยบาย High-Speed Rail Diplomacy หรือ นโยบายการทูตผ่านรถไฟความเร็วสูงกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเข้มข้นมากขึ้น การส่งออกรถไฟความเร็วสูงได้กลายเป็นหัวใจของนโยบายต่างประเทศจีนนับตั้งแต่นั้นมา โดยนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างเชื่อมโยงทางบกและทางทะเลในระดับภูมิภาค จึงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติสมาชิกอาเซียนที่กำลังพัฒนาประเทศผ่านการบูรณาการด้าน

โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิงของอาเซียน (SKRL) เพราะสอดคล้องกับเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ที่จีนมุ่งสร้างโครงข่ายทางรถไฟทั่วเอเชีย (Pan-Asia Railway Network) ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันจีนจึงเข้ามามีบทบาทในโครงการสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงในอาเซียนหลายโครงการ อาทิ โครงการรถไฟจีน-ลาว (Sino-Laos railways project)<sup>333</sup>

โดยแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) หรือ โครงข่ายรถไฟทั่วเอเชีย (Pan-Asia Railway Network) ถือเป็นหนึ่งในแผนการสร้างระเบียงเศรษฐกิจจีนกับอินโดจีน (China Indochina Peninsula Economic Corridor) ที่มุ่งผลักดันการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงผ่านนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนตามที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบด้วยเส้นทางรถไฟ 3 สาย ซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ 4,500 - 5,500 กิโลเมตร ดังนี้<sup>334</sup>

(1) สายตะวันตก (Western Route) เป็นเส้นทางที่เดินรถออกจากคุนหมิง ไปยังตาลี เพื่อผ่านเข้าย่างกุ้ง ไปยังกรุงเทพฯ แล้วออกกัวลาลัมเปอร์ สิงคโปร์

(2) สายกลาง (Central Route) เป็นเส้นทางที่เดินรถออกจากจากคุนหมิง ไปยังยู่ซี เพื่อผ่านเข้าเวียงจันทน์ ไปยังกรุงเทพฯ แล้วออกกัวลาลัมเปอร์ สิงคโปร์

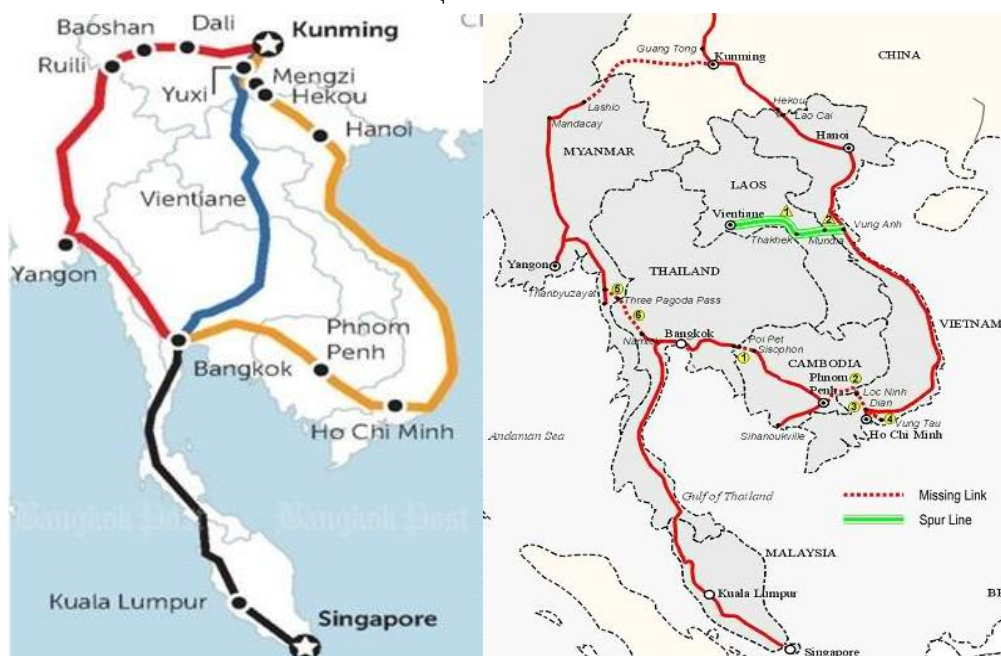
และ (3) สายตะวันออก (Eastern Route) เป็นเส้นทางที่เดินรถออกจากจากคุนหมิง ไปยังฮานอยและโฮจิมินห์ซิตี้ แล้วจึงวกเข้าพนมเปญ เพื่อผ่านไปยังกรุงเทพฯ แล้วออกกัวลาลัมเปอร์ สิงคโปร์

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) มาเปรียบเทียบกับ แผนแม่บทด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน (MPAC) จะพบว่า โครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีน และ โครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ของอาเซียน มีเส้นทางเดินรถร่วมกัน 2 เส้นทาง คือ สายตะวันออกและสายตะวันตก แต่ถึงกระนั้นก็มีข้อแตกต่างสำคัญหนึ่งประการ คือ โครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ของจีนได้มีเส้นทางเพิ่มเติมจากของอาเซียน 1 เส้นทาง คือ เส้นทางสายกลาง (Central Route) ซึ่งเป็นเส้นทางที่วิ่งออกจากคุนหมิง ผ่านลาว ไทย มาเลเซีย และไปสิ้นสุดที่สิงคโปร์ นั่นเอง

<sup>333</sup> กิตติ ประเสริฐสุข และคณะ, "รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," 35-36.

<sup>334</sup> Bangkok Post, 8 December 2015, "Bangkok at the Centre of Huge Future Rail Network".

ภาพที่ 30 ความสอดคล้องของแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟ  
ระหว่างโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีน (ภาพซ้าย)  
และโครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนที่มีร่วมกัน (ภาพขวา)



ที่มา: Bangkok Post, 28 December 2015, Bangkok at the center of huge future rail network, <https://www.bangkokpost.com/learning/learning-news/809044/bangkok-at-the-centre-of-huge-future-rail-network> [27 February 2020] และ กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

**ความสอดคล้องของแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟระหว่างโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (Kunming – Singapore Railway) ของจีน และโครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนที่มีร่วมกัน** กลายเป็นโอกาสอันดีของอาเซียนที่จะเปิดโอกาสให้จีนเข้ามา มีบทบาทในการช่วยพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน จนมีนักวิชาการหลายคนคาดการณ์ว่านโยบายเส้นทางสายใหม่ใหม่ที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก อย่างโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) อาจมีส่วนช่วยส่งเสริมการดำเนินโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (SKRL) ภายใต้แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (MPAC) ให้บรรลุผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น

ประเด็นนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของบทที่ 4 ที่มุ่งวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) โดยผู้วิจัยได้มุ่งสำรวจตรวจสอบว่า



การเข้ามาของรถไฟความเร็วสูงของจีนผ่านแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนั้น จะส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นอย่างไร

#### 4.2.2 ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิก

ผลการศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้พบว่า การมุ่งส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง เพื่อสร้างความเชื่อมโยงจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกัน ได้ส่งผลกระทบต่อโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างคาดไม่ถึง เนื่องจาก แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟของจีนกลับมีบทบาทนำเหนือแผนแม่บทฯ ของอาเซียน จนเป็นการรบกวนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกในช่วงเวลาต่อมา

แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียที่เข้ามาได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเชิงสถาบันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศ เพราะแต่เดิมประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้ แต่เมื่อแผนดำเนินงานของจีนเข้ามาสู่ภูมิภาคในช่วงปี ค.ศ. 2013 ผลปรากฏว่าประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศหันไปให้ความร่วมมือกับแผนดำเนินงานของจีนมากกว่าอาเซียน จนมีการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากมาตรการของแผนแม่บทฯ ขึ้น ปัญหานี้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานเชิงสถาบันของอาเซียนซึ่งพบในกรณีของประเทศลาว กัมพูชา และพม่า ดังนี้

**ในกรณีของลาว** ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ภายใต้สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น จากการเข้ามาของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสาเหตุมาจากความน่าดึงดูดของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียของจีนที่สูงกว่าแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟภายใต้แผนแม่บทฯ ของอาเซียน กล่าวคือ แผนแม่บทฯ กำหนดให้ลาวเป็นผู้รับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางรถไฟไปเวียดนาม สายเวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย มีระยะทางทั้งสิ้น 466 กิโลเมตรให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020

ซึ่งเส้นทางรถไฟสายนี้เป็นเพียงเส้นทางสาขาหรือเส้นทางเชื่อมต่อ (spur line) ระหว่างลาวและ เวียดนามเท่านั้น

ขณะที่ แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียของจีนได้กำหนดให้ลาวอยู่ในเส้นทางรถไฟสายกลาง (central route) ของโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore Rail Link Project) เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงจีนกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าด้วยกัน ดังนั้น การเข้ามาของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียจะช่วยให้ลาวกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญบนภาคพื้นทวีป ซึ่งจะช่วยให้ลาวก้าวพ้นจาก “การเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล” (Land Lock) ไปสู่ “การเป็นประเทศเชื่อมโยงทางบก” (Land Link) ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

ประเด็นนี้ส่งผลให้รัฐบาลลาวหันไปสนับสนุนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายกลาง (central route) ของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียของจีน จนเกิดเป็นโครงการรถไฟลาว-จีน (Laos-China Railway Project) ขึ้นในปี ค.ศ. 2016 ซึ่งเส้นทางรถไฟสายนี้จะเชื่อมต่อจากประตูชายแดนเมืองบ่อหานหรือโมฮาน (Mohan) ในประเทศจีน และเข้าสู่เมืองบ่อเต็น (Boten) ทางภาคเหนือของลาว แล้วตรงเข้าสู่นครหลวงเวียงจันทน์ทันที แผนการสร้างเส้นทางคมนาคมขนส่งทางรางของจีนที่วางตำแหน่งให้ประเทศลาวเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญจุดหนึ่งของภูมิภาค กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของลาวไม่ให้เกิดการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเวียงจันทน์ – ท่าแขก – มุกเกีย ตามที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ ทำให้ในปัจจุบันสถานะของการก่อสร้างโครงการรถไฟลาว-จีน (Laos-China Railway Project) มีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก โดยล่าสุดสำนักข่าวซินหัว (Xinhua) ของจีนมีรายงานว่า การก่อสร้างโครงการรถไฟลาว-จีนได้รุดหน้ามากขึ้น นับจากการก่อสร้างในปี ค.ศ. 2016 และจะแล้วเสร็จพร้อมเปิดให้บริการในปี ค.ศ. 2021 เพราะมีการก่อสร้างอุโมงค์และสะพานทางรถไฟสำเร็จไปถึง 90 เปอร์เซ็นต์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>335</sup>

ขณะที่**ในกรณีของกัมพูชา** ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ภายใต้อาเซียนมีความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น จากการเข้ามาของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาจากการจัดตั้งโครงการดาราสาคอร์ ซีซอร์ รีสอร์ท (Dara Sakor Seashore Resort) ของจีนขึ้นในพื้นที่ทางใต้ของกัมพูชา โดยโครงการนี้

<sup>335</sup>Xinhua, 14 February 2019, "China-Laos Railway to Complete 90 Pct Bridge, Tunnel Construction in 2019".

ถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเส้นทางสายไหมใหม่ ที่ในหนังสือ Belt and Road Yearbook 2017 ฉบับตีพิมพ์โดยกระทรวงพาณิชย์จีน ได้เรียกโครงการนี้ว่า “เขตการพัฒนาและการลงทุนกัมพูชา-จีน” (Cambodia-China Investment and Development Zone) อันเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดของการริเริ่มแถบเศรษฐกิจและเส้นทางจนถึงขณะนี้<sup>336</sup>

การจัดตั้งโครงการดาราสาคร ซีซอร์ รีสอร์ทของจีน ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาเส้นทางรถไฟภายในประเทศของกัมพูชาให้เป็นอย่างไม่สอดคล้องกับแผนงานในระดับภูมิภาคอีกต่อไป กล่าวคือ โครงการดาราสาคร ซีซอร์ รีสอร์ท เป็นโครงการของรัฐวิสาหกิจจีนที่เข้ามาเช่าพื้นที่ในจังหวัดเกาะกงของกัมพูชา โดยมีเป้าหมายที่จะมุ่งเปลี่ยนเกาะให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ที่ประกอบไปด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างครบครัน เช่น สนามบินนานาชาติ, โรงแรมระดับห้าดาว, รีสอร์ท และสนามกอล์ฟอีก 20 แห่ง เป็นต้น โครงการดาราสาคร ซีซอร์ รีสอร์ท ที่เกิดขึ้น ทำให้เส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) กลายเป็นหัวใจสำคัญที่ก่อให้เกิดเส้นทางสัญจรมาสู่โครงการนี้ได้ ซึ่งจีนและกัมพูชาคาดว่าเส้นทางรถไฟสายนี้จะก่อให้เกิดเส้นทางท่องเที่ยวขนาดใหญ่ที่สามารถเดินทางจากจีนมายังแล้วลาวและสิ้นสุดที่กัมพูชาได้ในอนาคต

การมุ่งให้ความสำคัญเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) ทำให้รัฐบาลกัมพูชาละทิ้งเส้นทางรถไฟที่แผนแม่บทฯ กำหนดให้มีการก่อสร้างคือ เส้นทางไปเวียดนาม หรือ เส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนิน ระยะทางทั้งสิ้น 254 กิโลเมตร การมาของโครงการดาราสาคร ซีซอร์ รีสอร์ท ภายใต้นโยบายเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประเทศกัมพูชาให้เอนเอียงไปในทิศทางของแผนการดำเนินงานจีนมากกว่าอาเซียน ดังจะเห็นจากผลการวิจัยในบทที่ 3 ว่า ปัจจุบันโครงการเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South Railway Line) รุดหน้าไปมากกว่าโครงการเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนินที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ แม้การก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ ยังมีได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับเส้นทางรถไฟสายพนมเปญ – ลีอกนิน แต่ในแง่ของจัดหาเงินลงทุนเพื่อการพัฒนาเส้นทางและการก่อสร้างถือว่ามีความคืบหน้ามากกว่าอย่างเห็นได้ชัดด้วยความสนับสนุนจากรัฐบาลจีนเป็นสำคัญ เพราะเส้นทางรถไฟสายเหนือ-ใต้ (Cambodian North-South

<sup>336</sup> Reuters, 6 June 2018, "In Cambodia, Stalled Chinese Casino Resort Embodies Silk Road Secrecy, Risks".

Railway Line) ที่จีนให้การสนับสนุน จะก่อให้เกิดเส้นทางการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ที่เดินทางจากจีน-ลาว-กัมพูชาให้เกิดขึ้นในอนาคตได้นั่นเอง

และสุดท้ายในกรณีของพม่า ผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुหมิง (SKRL) ภายใต้สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น จากการเข้ามาของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาจากความสามารถของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียที่ตอบสนองต่อความต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศพม่าได้ดีกว่าแผนแม่บทฯ ของอาเซียน

กล่าวคือ แผนแม่บทฯ ของอาเซียนได้ทำการประเมินเส้นทางก่อสร้างในพม่าที่ผิดพลาด โดยกำหนดให้พม่ารับผิดชอบการก่อสร้างในโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต้นบูชายัต (Thanbyuzayat) – ด้านเจดีย์สามองค์ แต่เมื่อมีการจัดทำรายงานการศึกษาถึงความเป็นไปได้ (Feasibility Study) กลับพบว่า การลงทุนก่อสร้างในเส้นทางรถไฟสายนี้จะมอบผลตอบแทนต่อการลงทุนในระดับต่ำ จึงเป็นเรื่องที่ไม่คุ้มค่าอย่างยิ่งที่จะก่อสร้างเส้นทางรถไฟจากพม่าไปไทยสายต้นบูชายัต – ด้านเจดีย์สามองค์ โครงการดังกล่าวจึงถูกระงับไว้อย่างไม่มีกำหนด

เมื่อโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – ไทย ภายใต้แผนแม่บทฯ หมดบทบาทลง ก็เป็นเวลาเดียวกันกับที่จีนประกาศนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางออกมาในปี.ศ. 2013 ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียของจีน จะพบว่าพม่าถูกจัดให้อยู่บนเส้นทางรถไฟสายตะวันตก (Western Route) ที่ลากผ่านพม่าตลอดทั้งเส้นทาง ดังนั้นการเข้ามาของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – จีนขึ้น โดยมีโครงการสำคัญที่ชื่อว่า โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว (Muse – Lashio Railway) เป็นการริเริ่มสำคัญในความร่วมมือระหว่างพม่าและจีน โดยรถไฟสายนี้จะวิ่งระหว่างเมืองล่าเสี้ยว (Lashio) ไปยังเมืองมูเส (Muse) ในเขตชายแดนของพม่า ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อกับชายแดนจีนที่เมืองรุ่ยหลี่ (Ruili) มณฑลยูนนานได้ในระยะทางที่ใกล้ที่สุด

เส้นทางรถไฟสายนี้นอกจากจะสอดคล้องกับเส้นทางรถไฟสายตะวันตกของโครงการเส้นทางรถไฟสายคุนหมิง-สิงคโปร์ (KSRL) ตามที่จีนวางยุทธศาสตร์ไว้ ขณะเดียวกันในมุมมองของรัฐบาลพม่า โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว ยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเส้นทางขนส่งในแนว

ระเบียงเศรษฐกิจหลักของพม่ามาแต่เดิม คือ แนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ (Northern Corridor) โดยรัฐบาลพม่าคาดว่าเส้นทางนี้จะสามารถยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ในอนาคต<sup>337</sup>

ความผิดพลาดในการประเมินเส้นทางก่อสร้างรถไฟในพม่าของแผนแม่บทฯ อาเซียน กลายเป็นจุดบกพร่องประการสำคัญที่เปิดโอกาสให้ แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียของจีนเข้ามามีบทบาทเหนือแผนการดำเนินของอาเซียนโดยสมบูรณ์ เพราะเมื่อมีการยกเลิกการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – ไทย ความสนใจของพม่าทั้งหมดจึงทุ่มเทไปที่โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายพม่า – จีนแทน โดยล่าสุดความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานมากระหว่างพม่าและจีนใกล้ชัดเจนจนขยายแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟให้ออกไปไกลกว่าเดิม โดยเพิ่มระยะทางจากเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว ที่มีระยะทางประมาณ 140 กิโลเมตร ไปเป็นเส้นทางรถไฟที่มุ่งไปสุดเมืองท่าชายฝั่งทะเลอย่าง จอว์กพยู (Kyaukphyu) ในรัฐยะไข่ (Rakhine) ทางภาคตะวันตกของประเทศ ซึ่งมีระยะทางประมาณ 810 กิโลเมตร<sup>338</sup>

โดยเส้นทางรถไฟในส่วนขยายนี้ยังคงเป็นเส้นทางขนส่งในแนวระเบียงตะวันออก – ตะวันตกสายย่อย (Second East – West Corridor) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของพม่าอีกเช่นเดิม รัฐบาลพม่าจึงตัดสินใจขยายการก่อสร้างเส้นทางรถไฟร่วมกับจีน จนเกิดเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว – จอว์กพยู (Muse – Lashio – Kyaukphyu Railway) ซึ่งถือเป็นโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟที่ใหญ่ที่สุดในพม่า และมักถูกเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า เส้นทางรถไฟสายจอว์กพยู – कुนหมิง (Kyaukphyu – Kunming Railway) เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งในเส้นทางรถไฟที่จีนต้องการเชื่อมจากเมืองท่าจอว์กพยูในพม่าไปยังคุนหมิง<sup>339</sup>

ดังนั้น ในประเด็นของการส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และผลกระทบต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – कुนหมิง (SKRL) ที่เกิดขึ้นในกรณีประเทศลาว กัมพูชาและพม่า แสดงให้เห็นด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) ที่เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่สามารถช่วยส่งเสริมการดำเนินโครงการรถไฟสาย

<sup>337</sup> Zhuning, "China's Connectivity with Mainland ASEAN: The Strategy, Progress and Prospect - with a Focus on Myanmar," 53-54.

<sup>338</sup> Railway Gazette, 24 October 2018, "Mandalay to China Railway Feasibility Study Agreed".

<sup>339</sup> Myanmar Times, 1 February 2019, "Survey Starts for Major Railway Project".

**คุณหมิง – ลิงคโปร์ (SKRL) ให้บรรลุผลสำเร็จดังที่หลายฝ่ายคาดการณ์ไว้** เนื่องจากแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียของจีนสามารถตอบสนองความต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ดีกว่าแผนแม่บทฯ จนกลายเป็นสิ่งลดทอนความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้น ดังเห็นได้จากในกรณีของประเทศลาว กัมพูชา และพม่า ที่ตัดสินใจและทิ้งหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีร่วมกันภายใต้สถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน ไปสู่การสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับตัวแสดงภายนอกภูมิภาคอย่างจีนมากขึ้น ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนเองได้ในท้ายที่สุด

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ มาตรการก่อสร้างภายใต้โครงข่ายเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง (SKRL) จึงมีอาจบรรลุผลสำเร็จได้ตามที่อาเซียนมุ่งหวัง จึงกล่าวโดยสรุปว่า การส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนผ่านแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนั้น แม้จะเป็นไปด้วยความมุ่งหวังอันดีของผู้นำจีนว่า จะสามารถช่วยเติมเต็มแผนการดำเนินงานในภูมิภาคของอาเซียนให้ดียิ่งขึ้น แต่ทว่าเมื่อศึกษาถึงรายละเอียดจึงพบว่า ประเด็นดังกล่าวกลับสร้างข้อจำกัดภายนอก (external limitation) ให้เกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิด จนส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานเชิงสถาบันของอาเซียน เพราะเป็นสิ่งที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประเทศสมาชิกอาเซียนให้เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้ จนนำไปสู่โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากมาตรการภายในแผนแม่บทฯ นั้นเอง

## CHULALONGKORN UNIVERSITY

### 4.2.3 ข้อท้าทายอื่น ๆ ที่มีต่อสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน

นอกจากประเด็นเรื่องของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงเส้นทางการก่อสร้างรถไฟจนขัดต่อมาตรการในแผนแม่บทฯ ของอาเซียนแล้ว การส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ยังนำมาซึ่งประเด็นอื่น ๆ ที่กลายเป็นข้อท้าทายต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนอีก 2 ประเด็นสำคัญ คือ (1) ปัญหาของขนาดรางรถไฟที่แตกต่างกันอันเป็นผลมาจากการเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง และ (2) ปัญหาการกักเงินลงทุนจากจีนจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบเจ้าหนี้ – ลูกหนี้ หรือ กักตักแห่งหนี้สิน

## (1) ปัญหาของขนาดรางที่มาพร้อมกับรถไฟความเร็วสูงกลายเป็นอุปสรรคต่อการเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อของอาเซียน

ทั้งนี้ เป้าหมายพื้นฐานของการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ขึ้น คือการมุ่งสร้างความเชื่อมโยงและรวมตัวกันอย่างไร้รอยต่อ เพื่อสร้างความใกล้ชิดและความรู้สึกถึงความเป็นประชาคมมากขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ที่ผ่านมานโยบายการเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อ (Seamless Connectivity) หรือ การสร้างอาเซียนที่ไร้รอยต่อ (Seamless ASEAN) เป็นสิ่งที่ผู้นำอาเซียนให้ความสำคัญมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 35 ภายใต้แนวคิดหลัก “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” (Advancing Partnership for Sustainability) ไทยในฐานะประธานอาเซียนยังคงเน้นย้ำว่า การส่งเสริมความเชื่อมโยงในทุกมิติทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน กฎระเบียบ การเชื่อมโยงประชาชน เพื่อก้าวไปสู่อาเซียนที่ไร้รอยต่อ (Seamless ASEAN) คือตัวขับเคลื่อนสำคัญสำหรับอาเซียนที่บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีร่วมกันของภูมิภาค<sup>340</sup>

โดยความหมายของการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อนั้น ในแง่ความเชื่อมโยงทางด้านกฎระเบียบ อาจหมายถึง การที่อาเซียนมีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศและความตกลงภูมิภาค ร่วมกันเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการหรือการเคลื่อนย้ายบุคคลข้ามพรมแดนอย่างสะดวกราบรื่นและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การแก้ไขระบบศุลกากรให้เป็นมาตรฐานเดียวกันผ่านระบบ ASEAN Single Window เป็นต้น แต่ในแง่ของความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างไร้รอยต่อโดยเฉพาะทางบกนั้น หมายถึง การเติมเต็มโครงสร้างพื้นฐานและเส้นทางคมนาคมทางถนนและทางรางที่ยังขาดหายไปให้สมบูรณ์ รวมถึงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานให้มีความต่อเนื่องระหว่างกัน อาทิ ระบบราง เพื่อให้เกิดโครงข่ายการขนส่งที่บูรณาการเข้าหากันอย่างเป็นระบบ<sup>341</sup>

ทว่า อุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อได้เกิดขึ้นจากการเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง กล่าวคือ เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงที่จีนมุ่งสนับสนุนจะใช้ระบบรางขนาด 1.435 เมตรเป็นสำคัญ ซึ่งเรียกว่ารางชนิดนี้ว่า รางขนาดมาตรฐาน (Standard Gauge) ขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศกลับใช้รางขนาด 1

<sup>340</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยในฐานะประธานอาเซียน - แนวคิดหลัก,"

<https://www.asean2019.go.th/th/abouts/key-concepts/> [16 มีนาคม 2563].

<sup>341</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity*. และ *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*.

เมตร (Meter Gauge) ทัวทั้งภูมิภาคมาแต่เดิม ทั้งนี้ความแตกต่างของขนาดรางมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความเร็วของรถไฟที่วิ่งบนราง ซึ่งรางขนาด 1 เมตรจะรองรับพิกัดความเร็วสูงสุดที่ 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเท่านั้นและไม่สามารถยกระดับเป็นรางที่รองรับรถไฟความเร็วสูงของจีนได้ในอนาคต ขณะที่รางขนาด 1.435 เมตรจะรองรับความเร็วได้มากกว่า<sup>342</sup>

สหภาพการรถไฟสากล (International Union of Railways: UIC) ได้จำกัดความว่า “รถไฟความเร็วสูง” หมายถึง ขบวนรถไฟที่วิ่งด้วยความเร็วสูงกว่า 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงบนทางรถไฟเดิมที่ปรับปรุงใหม่เพื่อการเดินรถไฟความเร็วสูง หรือ ขบวนรถไฟที่วิ่งเร็วกว่า 250 กิโลเมตรต่อชั่วโมงบนเส้นทางพิเศษที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อเดินรถไฟความเร็วสูงโดยเฉพาะ<sup>343</sup> ซึ่งในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความต้องการพัฒนาประเทศด้วยเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเพิ่มสูงขึ้น ประกอบการเข้ามาของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่มุ่งส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asia Railway Network) ทำให้หลายประเทศมีการถกเถียงกันว่าการจะก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงในประเทศของตนนั้น ควรจะเลือกปรับปรุงระบบรางเดิมให้รองรับความเร็วได้มากขึ้น หรือจะลงทุนก่อสร้างระบบรางใหม่ขนาด 1.435 เมตรเพื่อรองรับการยกระดับเป็นรถไฟความเร็วสูงให้สามารถเชื่อมต่อกับจีนได้ในอนาคต

การพัฒนาขนส่งระบบรางอย่างไร้รอยต่อของอาเซียนได้เดินทางมาสู่สถานการณ์ที่ยากลำบากมากขึ้น เมื่อลาวตัดสินใจซื้อเทคโนโลยีความเร็วสูงจากจีนโดยเลือกใช้ขนาดราง 1.435 เมตร สำหรับใช้ในโครงการรถไฟลาว-จีน (Laos-China Railway Project) เป็นระยะทางโดยประมาณ 414 กิโลเมตร ซึ่งเส้นทางรถไฟสายนี้จะเชื่อมต่อประตูชายแดนในเมืองบ่อหานหรือโมฮาน (Mohan) ในประเทศจีน มาสู่เมืองบ่อเต็น (Boten) ทางภาคเหนือของลาว และจึงตรงเข้าสู่นครหลวงเวียงจันทน์ โดยระบบรางถูกออกแบบให้ใช้กับรถไฟความเร็วสูงปานกลางที่วิ่งด้วยความเร็วเฉลี่ย 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงบนเส้นทางภูเขาสูง 200 กิโลเมตรต่อชั่วโมงบนพื้นราบ และ 120 กิโลเมตรต่อชั่วโมงสำหรับขนส่งสินค้า<sup>344</sup>

<sup>342</sup> ข่าวช่อง 3, 27 กุมภาพันธ์ 2561, ข่าวช่อง 3, "เปรียบเทียบคุณสมบัติรางรถไฟ 1 เมตร และ 1.435 เมตร".

<sup>343</sup> International Union of Railways, "What Is High-Speed Rail?,"

<https://uic.org/passenger/highspeed/#What-is-High-speed-rail> [20 March 2020].

<sup>344</sup> China Daily, 1 April 2019, "Construction Continues on China-Laos Railway". และ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 4 มกราคม 2560, "สรุปความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว - จีน".



การตัดสินใจเลือกใช้รางมาตรฐานขนาด 1.435 เมตรเพื่อใช้ในโครงการรถไฟลาว-จีน (Laos-China Railway Project) ของลาวนั้น กำลังกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อในอาเซียน กล่าวคือ ลาวเป็นประเทศเดียวในอาเซียนที่ไม่มีเส้นทางคมนาคมขนส่งทางรางมาก่อน เส้นทางรถไฟสายเดียวที่ลาวมีคือเส้นทางรถไฟสายที่รัฐบาลสร้างให้บริเวณชายแดนคือเส้นทางรถไฟสายหนองคาย-ท่านาแล้ง มีระยะทางเพียง 3.5 กิโลเมตรเท่านั้น การก่อสร้างโครงการรถไฟลาว-จีนจึงเป็นการวางระบบรางครั้งแรกของลาว ลาวจึงตัดสินใจใช้ระบบรางมาตรฐานขนาด 1.435 เมตรเพื่อรองรับการยกระดับเป็นรถไฟความเร็วสูงได้อย่างเต็มศักยภาพ อีกทั้งลาวยังคาดหวังว่ารถไฟสายนี้จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของลาวให้ดีขึ้นจากการเชื่อมต่อกับจีนด้วยระบบรางขนาดเดียวกัน

ขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน อาทิ ไทย กัมพูชา พม่า และเวียดนาม ต่างก็ต้องการปรับเปลี่ยนไปใช้เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมต่อกับจีนตามระเบียบเศรษฐกิจในแผนเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asia Railway Network) เช่นเดียวกันกับลาว แต่เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีระบบรางเป็นของตัวเองมาอย่างยาวนาน จึงต้องขังน้ำหนักความคุ้มค่าในการก่อสร้างระบบรางมาตรฐานขนาด 1.435 เมตรใหม่ทั้งหมด หรือจะสร้างราง 1.435 เมตรเป็นบางช่วงและเลือกปรับปรุงรางเดิมขนาด 1 เมตรให้รองรับความเร็วที่สูงขึ้นเอา แต่รางขนาด 1 เมตรมีข้อจำกัดในการรองรับพิสัยความเร็วสูงสุดได้ที่ 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเท่านั้นและไม่สามารถยกระดับเป็นรางที่รองรับรถไฟความเร็วสูงที่วิ่งมาจากจีนได้ในอนาคต ขณะที่รางขนาด 1.435 เมตรจะรองรับความเร็วสูงสุดได้ถึง 300 กิโลเมตรต่อชั่วโมงและสามารถรองรับรถไฟความเร็วสูงที่วิ่งมาจากจีนได้

สภาพการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ในปัจจุบันการพัฒนากระบวนรางภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นไปได้เป็นอย่างดีและกระจุกกระจาย ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันไทยมีแผนก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงอันดับต้นอยู่ 3 สาย ได้แก่ 1. รถไฟความเร็วสูงสายอีสานกรุงเทพ-หนองคาย 2. รถไฟความเร็วสูงสายเหนือ กรุงเทพ-พิษณุโลก และ 3. รถไฟความเร็วสูงสายตะวันออกเชื่อมสามสนามบินดอนเมือง-สุวรรณภูมิ-อู่ตะเภา ซึ่งมีมูลค่ารวมมากกว่า 7 แสนล้านบาท<sup>345</sup> โดยรถไฟความเร็วสูงสายอีสานกรุงเทพ-หนองคาย หรือโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน เป็นหนึ่งในโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงที่อยู่ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน ซึ่งจะแบ่งการก่อสร้างออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรกได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว คือช่วงระหว่างกรุงเทพฯ-โคราช ระยะทาง 253

<sup>345</sup> โปสต์ทูเดย์, 29 กันยายน 2562, "ไทยโชว์แผนเชื่อมระบบรางเพื่อนบ้าน เวทีอาเซียนซัมมิต," <https://www.posttoday.com/economy/news/604875> [17 มีนาคม 2563].

กิโลเมตร คิดเป็นมูลค่า 2 แสนล้านบาท ขณะที่ปัจจุบัน ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินประมาณ 751 ล้านบาท เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2019 สำหรับการก่อสร้างในระยะที่สอง คือช่วงระหว่างโคราช-หนองคาย โดยคาดว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 2022<sup>346</sup>

ในระหว่างที่ไทยกำลังมุ่งพัฒนาเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเป็นของตัวเอง ในด้านของมาเลเซีย นายกรัฐมนตรี มหาธีร์ โมฮัมหมัด กลับตัดสินใจประกาศยุติโครงการรถไฟความเร็วสูงที่เชื่อมกัวลาลัมเปอร์กับสิงคโปร์ระยะทาง 330 กิโลเมตรไว้ชั่วคราวในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งเป็นโครงการที่อดีตนายกรัฐมนตรี นาจิบ ราซัค ร่วมลงนามกับสิงคโปร์ไว้เมื่อปี ค.ศ. 2018 โดยนายมหาธีร์ โมฮัมหมัด อ้างถึงความไม่คุ้มค่าทางการเงินที่ต้องจ่ายสูงกว่า 2 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือราว 100,000 ล้านบาท<sup>347</sup> โดยมหาธีร์ระบุว่า “โครงการรถไฟความเร็วสูงกัวลาลัมเปอร์-สิงคโปร์เป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาที่ยังไม่จำเป็น เพราะแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจของมาเลเซียขณะนี้จำเป็นต้องควบคุมงบประมาณที่สิ้นเปลืองและไม่เร่งด่วนออกไปก่อน”<sup>348</sup>

สถานการณ์การพัฒนาระบบรางในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่นำมาอภิปรายข้างต้น แสดงให้เห็นว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงได้เผชิญกับความไม่แน่นอนจากอุปสรรคต่าง ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะการถกเถียงเรื่องความคุ้มค่าของเงินลงทุนและความสามารถในการเชื่อมต่อระหว่างกัน ในไทยเองแม้จะมีแผนการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงด้วยรางขนาด 1.435 เมตรในหลายเส้นทางแล้ว แต่ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ระบุว่าโครงการรถไฟความเร็วสูงของไทย โดยเฉพาะในเขตระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC) จะไม่ช่วยให้ไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดังที่คาดหวังไว้ เนื่องจากปัญหาของขนาดรางที่แตกต่างกัน แม้ว่าไทยและลาวจะเริ่มใช้รางขนาด 1.435 เมตร แต่ประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า กัมพูชา และเวียดนาม ยังคง

<sup>346</sup> เดลินิวส์, 19 กันยายน 2562, "แกะรอย'รถไฟความเร็วสูงไทย-จีน' เดินหน้าหรือถอยหลัง,"

<https://www.dailynews.co.th/article/732133> [17 มีนาคม 2563]. และ มติชนสุดสัปดาห์, 2 กรกฎาคม 2562, "กรมไฟเขียวเดินนำรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน ระยะที่ 2 ช่วงโคราช-หนองคาย ยันเฟสแรกเสร็จปี'65," [https://www.matichonweekly.com/hot-news/article\\_207204](https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_207204) [17 มีนาคม 2563].

<sup>347</sup> CNBC, 26 January 2019, "Malaysia to Cancel \$20 Billion China-Backed Rail Project, Minister Says," <https://www.cnbc.com/2018/02/08/malaysia-to-cancel-20-bln-china-backed-rail-project-minister.html> [17 March 2020].

<sup>348</sup> Financial Times, 28 May 2018, "Mahathir Vows Deep Cuts to Save Malaysian Economy," <https://www.ft.com/content/c7975d7c-6243-11e8-90c2-9563a0613e56> [22 March 2020].

เลือกใช้รางรถไฟขนาด 1 เมตรกันต่อไปด้วยปัญหาด้านเงินลงทุน ดังนั้นการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงของไทยจึงเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าเพราะยังไม่สามารถใช้เชื่อมระหว่างกันได้อย่างแท้จริง<sup>349</sup>

ปัญหาความแตกต่างของขนาดราง ที่เป็นผลจากการพัฒนาระบบรางอย่างไม่พร้อมเพรียงกัน ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนมิได้ส่งผลกระทบเพียงในระดับรายประเทศ แต่ยังส่งผลกระทบถึงการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อในระดับภูมิภาคอีกเช่นกัน เพราะในแง่ของการสร้างระบบขนส่ง และการเดินทางให้มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างไร้รอยต่อจำต้องอาศัยการใช้ระบบรางเดียวกันทั่วทั้งภูมิภาค แต่ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการสร้างรางรถไฟขนาด 1.435 เมตรได้เกิดขึ้นเพียงบางส่วนของภูมิภาค อาทิ ลาว ขณะที่เวียดนาม พม่า กัมพูชา และมาเลเซียเลือกใช้ปรับปรุงรางเดิมเพื่อรองรับรถไฟความเร็วสูงปานกลางแทน ทำให้ระบบรางของลาวไม่สามารถเชื่อมต่อกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียนได้ เช่นนั้นแล้วการขนส่งสินค้าและการเดินทางของผู้คนผ่านระบบรางจะเป็นไปอย่างไร้รอยต่อดังที่แผนแม่บทฯ มุ่งหวังได้อย่างไร

## (2) ปัญหาการกักเงินลงทุนจากจีนจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบเจ้าหนี้ – ลูกหนี้ หรือ กักตักแห่งหนี้สิน

นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีนมีจุดเน้นที่การส่งเสริมความเชื่อมโยงทางด้านโครงสร้างพื้นฐานกับอาเซียน ได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับประเทศ (national level) ที่จีนต้องการมุ่งส่งเสริมความร่วมมือกับอาเซียนในรูปแบบรายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งมีความต้องการเงินลงทุนและเทคโนโลยีมากกว่าสมาชิกกลุ่มอื่นในอาเซียน และ 2) ระดับภูมิภาค (regional level) ที่จีนใช้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในการเข้ามามีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของแผนแม่บทฯ (MPAC) เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างจีนกับอาเซียนด้านโครงสร้างพื้นฐานระดับภูมิภาคขึ้น<sup>350</sup>

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของจีนในรูปแบบรายประเทศได้สร้างข้อวิตกกังวลต่อประเทศเจ้าบ้าน (host country) หรือ ประเทศที่กำลังพัฒนาในอาเซียนเป็นอย่างมาก เนื่องจาก

<sup>349</sup> แนวหน้า, 24 มีนาคม 2563, "‘ริระชัย’ ย้ำรถไฟความเร็วสูงไม่ช่วยเชื่อมไทย-อาเซียน เตือนเปิดสภาเจอฝ่ายค้าน ชักพอกแน่," <https://www.naewna.com/politic/414222> [24 มีนาคม 2563].

<sup>350</sup> Zhao Hong, "Can China's OBOR Initiative Synergize with AEC Blueprint 2025?," *ISEAS-Yusof Ishak Institute* 2016, no. 62 (2016): 4-5.

โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงจีนเป็นโครงการขนาดใหญ่ของนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่มีค่าใช้จ่ายที่สูงมากสำหรับการก่อสร้าง ซึ่งมีการประเมินว่าค่าใช้จ่ายสำหรับการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงในหนึ่งโครงการอาจมีมูลค่าสูงกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณแห่งชาติของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้<sup>351</sup>

ดังในกรณีของประเทศลาว สถาบันการเงิน IMF ได้ประเมินว่าโครงการก่อสร้างรถไฟลาว-จีนมีมูลค่าสูงถึง 6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิด 80% ของงบประมาณแผ่นดินลาวในปีค.ศ. 2013 แต่รัฐบาลลาวยืนยันว่าต้องการพัฒนาประเทศโดยการนำเข้าเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจากจีน โดยตัดสินใจกู้ยืมเงินจากจีนคิดเป็น 70% ของมูลค่าโครงการทั้งหมด การกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้หนี้สาธารณะลาวเพิ่มสูงขึ้น จากเดิมคิดเป็นจำนวน 32.5% ของ GDP ไปสู่ 125% ของ GDP<sup>352</sup> ขณะที่ประเทศเวียดนามเองก็มีความต้องการพัฒนาประเทศด้วยเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงเช่นกัน แต่เมื่อมีการประเมินค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมระหว่างจีนกับเวียดนามแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมของเวียดนามได้ลงความเห็นว่าคุณค่าใช้จ่าวดังกล่าวสูงเกินกว่าที่เวียดนามจะแบกรับไหวจึงระงับโครงการดังกล่าวออกไปก่อน<sup>353</sup>

โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางที่เข้ามาในอาเซียน จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นโครงการที่ทำให้ประเทศขนาดเล็กต้องแบกรับหนี้สินมหาศาลเพราะการพึ่งพาเงินกู้ยืมจากจีนสูงเกินไป จนก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลขึ้นอันเรียกว่า “ความสัมพันธ์เจ้าหนี้และลูกหนี้” (creditor-debtor relationship) ความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลเช่นนี้ถูกวิเคราะห์ว่าเป็นการเปิดช่องทางให้จีนมีโอกาเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองจากประเทศลูกหนี้ได้ง่ายขึ้น<sup>354</sup>

การเกิดความสัมพันธ์แบบเจ้าหนี้และลูกหนี้ (creditor-debtor relationship) ระหว่างจีนกับประเทศเจ้าบ้านยังเกิดขึ้นกับอีกหลายประเทศรอบโลกนอกเหนือไปจากลาว โดยรายงานของ

<sup>351</sup> Kratz and Pavličević, "Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy in Southeast Asia," 155.

<sup>352</sup> Keith Barney, 7 April 2014, "High Speed Rail Could Bankrupt Laos, but It'll Keep China Happy," The Conversation, <http://theconversation.com/high-speed-rail-could-bankrupt-laos-but-itll-keep-china-happy-22657> [10 March 2020].

<sup>353</sup> Kratz, Agatha, and Dragan Pavličević. "Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy in Southeast Asia." *The Pacific Review* 31, no. 2 (2017) 155.

<sup>354</sup> Ibid.

ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาโลก (Center for Global Development) ในปี ค.ศ. 2018 ระบุว่า ปัจจุบัน มี 68 ประเทศที่รับเงินสนับสนุนจากโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน ภายในจำนวนนี้มี 10-15 ประเทศที่อาจประสบกับความยากลำบากในอนาคตเพราะการแบกรับหนี้สินมหาศาล และมีอีก 8 ประเทศที่เข้าขั้นวิกฤตเพราะมีความเสี่ยงสูงว่าจะไม่สามารถชำระหนี้สินทั้งหมดคืนได้ในอนาคต ได้แก่ จิบูตี, คีร์กีซสถาน, มัลดีฟส์, มองโกเลีย, มอนเตเนโกร, ปากีสถาน, ทาจิกิสถาน และลาว<sup>355</sup>

ปัญหาหนี้สินสาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นในประเทศยากจนและประเทศกำลังพัฒนารอบโลกทำให้เกิดการวิจารณ์ตามมาว่า แท้จริงแล้วนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นโอกาสอันดีสำหรับการพัฒนาประเทศในหมู่ประเทศยากจน หรือ เป็นกับดักหนี้สินที่จีนสร้างขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์กันแน่ ซึ่ง “แนวคิดกับดักแห่งหนี้สิน” หรือ “การทูตกับดักแห่งหนี้สิน” (Debt-trap diplomacy) ของจีนนี้ หมายถึง การที่ประเทศจีนได้เสนอเงินกู้ยืมที่ต่ำกว่าให้แก่ประเทศยากจนสำหรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศนั้น ๆ แต่หากเมื่อถึงเวลากำหนดชำระคืนเงินแล้วประเทศลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้สินคืนได้ ประเทศลูกหนี้เหล่านี้ก็ต้องยินยอมยกสัมปทานหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ให้จีนเพื่อเป็นการชดเชยหนี้สินดังกล่าว กระบวนการทั้งหมดที่ว่านี้จึงถูกเรียกว่าการทูตกับดักแห่งหนี้สิน<sup>356</sup>

ตัวอย่างของสถานะกับดักหนี้สินที่เกิดขึ้นจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง เห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศศรีลังกา เนื่องจากศรีลังกาได้กู้ยืมจากจีนเป็นจำนวนมหาศาลสำหรับสร้างถนน สนามบิน และท่าเรือทางตอนใต้ที่ชื่อว่า ท่าเรือแฮมบันโตตา (Hambantota Port) ทว่าเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ ศรีลังกากลับไม่สามารถชำระหนี้คืนเงินได้ตามกำหนด โดยหนี้ที่ศรีลังกาจะต้องใช้คืนคิดเป็นจำนวน 11,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนี้ที่เกือบจะสูงที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จนในที่สุดศรีลังกาจึงต้องยอมทำข้อตกลงให้จีนสัมปทานท่าเรือดังกล่าวเป็นเวลา 99 ปี ซึ่งเงินที่ได้จากข้อตกลงนี้จะนำมาใช้ในการชำระเงินกู้จากต่างประเทศของศรีลังกานั้นเอง<sup>357</sup>

<sup>355</sup> John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective," in *CGD Paper 121* (Center for Global Development, March 2018), 11.

<sup>356</sup> Sean Mantesso, 16 November 2018, "Are China's Cheap Loans to Poor Nations a Development Boost or a Debt Trap?," ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2018-11-16/are-china-cheap-loans-to-poor-nations-a-debt-trap/10493286> [11 March 2020].

<sup>357</sup> Brahma Chellaney, 24 December 2017, "Sri Lanka the Latest Victim of China's Debt-Trap Diplomacy," *Asia Times*, <https://asiatimes.com/2017/12/sri-lanka-latest-victim-chinas-debt-trap->

ปัญหาหนี้สินของกรณีศรีลังกาจึงทำให้มีการโจมตีจีนว่า “การทูตกับดักแห่งหนี้สินจีน” ถูกนำมาใช้ในเชิงกลยุทธ์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองกับประเทศที่เปราะบางทางเศรษฐกิจทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและแอฟริกา<sup>358</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในกรณีของโครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงในอาเซียน รายงานของศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาโลก (Center for Global Development) จะระบุถึงเพียงแค่ประเทศลาวว่าเป็นประเทศกลุ่มเสี่ยงที่ไม่สามารถชำระหนี้สินคืนได้ แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ากับดักหนี้สินที่ศรีลังกาเผชิญได้เกิดขึ้นคล้ายกันกับในกรณีของกัมพูชา กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 2019 ธนาคารโลกมีรายงานฉบับใหม่ที่ระบุว่ากัมพูชาเป็นหนี้ประเทศจีนอยู่สูงถึงเกือบ 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของกัมพูชาอย่างแน่นอน<sup>359</sup> ประเด็นนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อ จีนมีการสัมปทานเช่าพื้นที่นานถึง 99 ปีบนเกาะกงทางตอนใต้ของกัมพูชา เพื่อพัฒนาที่ดินกว่า 225,000 ไร่ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีมูลค่าสูงถึง 3,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายใต้ชื่อโครงการว่า ดาราสาคร ซีซอร์ รีสอร์ต (Dara Sakor Seashore Resort) โดยภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง โครงการดังกล่าวถูกเรียกว่า “เขตการพัฒนาและการลงทุนกัมพูชา-จีน” (Cambodia-China Investment and Development Zone) ซึ่งเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดของการริเริ่มแถบเศรษฐกิจและเส้นทางจนถึงขณะนี้<sup>360</sup>

แม้ว่าการลงทุนของโครงการว่าดาราสาคร ซีซอร์ รีสอร์ต จะมีเป้าหมายเป็นไปเพื่อเปลี่ยนเกาะร้างให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงคุณภาพที่ประกอบไปด้วยสนามบินนานาชาติ โรงแรมระดับห้าดาว รีสอร์ตที่พัก และสนามกอล์ฟอีก 20 แห่ง จนทำให้กลุ่มทุนจีนหลังไหลเข้ามาลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์ แต่โครงการนี้ก็กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกับดักแห่งหนี้สินเช่นที่เคยเกิดขึ้นในกรณีประเทศศรีลังกาเมื่อปี ค.ศ. 2017 กล่าวคือ ที่ผ่านมากัมพูชาได้พึ่งพาเงินกู้ยืมและเงินลงทุนจากจีนเป็นจำนวนมาก จนกล่าวได้ว่าจีนเป็นทั้งเจ้าหนี้และนักลงทุนที่ใหญ่ที่สุดของกัมพูชา (the biggest

---

diplomacy/?fbclid=IwAR1Unxmt\_8ym1qZR3TUTKce\_7eWAEKfgfhrpQYTOwxn8VjulYiHwB0qe\_R2k [11 March 2020].

<sup>358</sup> TRT World, 13 December 2019, "How China's Debt Trap Diplomacy Works and What It Means," <https://www.trtworld.com/africa/how-china-s-debt-trap-diplomacy-works-and-what-it-means-32133> [11 March 2020].

<sup>359</sup> Southeast Asia Globe, 27 June 2019, "Debt Traps," <https://southeastasiaglobe.com/debt-traps/> [15 March 2020].

<sup>360</sup> Reuters, 6 June 2018, "In Cambodia, Stalled Chinese Casino Resort Embodies Silk Road Secrecy, Risks".

creditor and investor) ดังนั้นปัญหาหนี้สินของกัมพูชาที่มากขึ้น จึงทำให้กัมพูชายินยอมเปิดพื้นที่ทางใต้อย่างเกาะกงให้จีนเข้ามาสัมปทานเช่าพื้นที่ยาวนานถึง 99 ปีเพื่อลดทอนหนี้สินที่มีต่อจีน<sup>361</sup>

โดยมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าพื้นที่เกาะกงที่จีนเข้ามาสัมปทานถือเป็นจุดสำคัญทางยุทธศาสตร์เช่นเดียวกับท่าเรือแอมบันโตตาของศรีลังกา เพราะเกาะกงตั้งอยู่บนพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นอ่อนไหวอย่างข้อพิพาททะเลจีนใต้ อีกทั้งยังเป็นเส้นทางขนส่งพลังงานที่จีนใช้เมื่อผ่านช่องแคบมะละกา นอกจากนี้ยังมีการตั้งข้อสังเกตกันว่า โครงการดาราสากร ซีฮอร์ รีพอร์ต อาจมีวาระแอบแฝงด้านการทหารมากกว่าเป็นเมืองท่องเที่ยวดังที่จีนว่า เพราะมีบางสิ่งที่มีผิดปกติเกี่ยวกับโครงการเมืองท่องเที่ยวแห่งนี้ คือ สนามบินนานาชาติที่มีขนาดขนาดรันเวย์ที่ยาวเกินกว่าระดับที่กำหนดไว้สำหรับรองรับเครื่องบินของพลเรือนเพราะมีความยาวถึง 3,400 เมตร ประเด็นเหล่านี้จึงยังทำให้หลายฝ่ายวิจารณ์ว่าจีนกำลังวางกับดักหนี้สินต่อประเทศกัมพูชาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>362</sup>

ขณะที่ พม่าเองก็มีเองก็เป็นอีกประเทศที่น่าวิตกกังวลว่าจะตกอยู่ในสถานะกับดักหนี้สินของจีนเช่นเดียวกับลาวและกัมพูชา เนื่องจากปัจจุบันเริ่มมีความร่วมมือระหว่างจีนและพม่าในการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงจากการประกาศใช้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางของจีน คือ โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมูเส – ล่าเสี้ยว (Muse – Lashio Railway) ซึ่งตั้งอยู่บนเส้นทางรถไฟสายตะวันตกแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย กระทั่งต่อมารัฐบาลพม่าได้ตัดสินใจขยายแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟไปสู่เมืองท่าชายฝั่งทะเลอย่าง จอว์กพยู (Kyaukphyu) ในรัฐยะไข่ (Rakhine) เพื่อเพิ่มการลงทุนจากจีนให้สูงขึ้น เนื่องจากบริเวณดังกล่าวจะมีการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกจอว์กพยูขึ้นโดยมีมูลค่าประมาณ 7,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งท่าเรือแห่งนี้ถือเป็นส่วนสำคัญของเส้นทางสายไหมใหม่ (OBOR) เพราะเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางพลังงานของจีน การสร้างท่าเรือน้ำลึกจอว์กพยูจึงได้สร้างความกังวลใจให้กับหลายฝ่ายว่าพม่าอาจจะตกลงสู่กับดักทางหนี้ของจีนเช่นเดียวกับกรณีของศรีลังกา นอกจากนี้ หนี้สินสาธารณะแต่เดิมของพม่าในปี ค.ศ. 2018 มีจำนวน 1 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยในจำนวนนี้มีเงินกู้ยืมจากจีนอยู่ 4,000 ล้านดอลลาร์

<sup>361</sup> Khmer Times , 18 June 2019, "China Denies Debt Trap Diplomacy,"

<https://www.khmertimeskh.com/50615080/china-denies-debt-trap-diplomacy> [14 March 2020].

<sup>362</sup> Ibid. And South China Morning Post, 19 July 2019, "US Fears China-Backed Resort in Cambodia Could House Military and 'Threaten Coherence in Asean'," <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3019387/us-fears-china-backed-resort-cambodia-could-house-military> [14 March 2020].

สหรัฐฯ ดังนั้นการสร้างท่าเรือน้ำลึกแห่งนี้จะทำให้พม่าแบกรับหนี้สินที่สูงขึ้นเกินกว่าที่จะบริหารจัดการไหวในอนาคตจนอาจต้องยินยอมให้จีนเข้ามาสัมปทานท่าเรือแห่งนี้เช่นเดียวกันกับศรีลังกาที่เป็นได้<sup>363</sup>

#### 4.3 วิเคราะห์นัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียนจากการเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อพิจารณาจากมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) จะพบว่าความร่วมมือในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) จากการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้น ถือเป็นความร่วมมือในรูปแบบ ระเบียบระหว่างประเทศ (international regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) อย่างหนึ่ง ซึ่งมีเป้าหมายเป็นไปเพื่อการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนคือการมุ่งสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้น

ที่ผ่านมา สถาบันความร่วมมือแห่งนี้ได้เผชิญกับอุปสรรคด้านการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ มากมายอันเป็นผลมาจากข้อจำกัดภายในเชิงสถาบันของอาเซียนเองแล้ว ทว่าเป้าหมายของสถาบันในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เข้มแข็งขึ้นกลับต้องเผชิญอุปสรรคและข้อท้าทายจากภายนอกอีกครั้ง เมื่อจีนได้ผลักดันแผนก่อสร้างเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับจากการประกาศนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางออกมาในปี ค.ศ. 2013 เนื่องจากแผนการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงจีนนี้ได้เข้ามารบกวนการดำเนินงานของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน

ขณะเดียวกัน การเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจากจีนยังนำมาซึ่ง ปัญหาของขนาดรางรถไฟที่แตกต่างกันจนส่งผลต่อการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อภายในอาเซียน และปัญหาการกั๊กเงินลงทุนจากจีนจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบเจ้าหนี้ – ลูกหนี้ระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ แม้จะเป็นผลลัพธ์ที่ไม่มีผู้ใดคาดการณ์ไว้ แต่ก็ล้วนเป็นข้อท้าทายประการสำคัญที่ส่งผลถึงเสถียรภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียนโดยตรง ซึ่งทั้ง

<sup>363</sup> Bertil Lintner, 31 January 2019, "Poor and Isolated, Myanmar Backs into a China Debt Trap," Asia Times, <https://asiatimes.com/2019/01/poor-and-isolated-myanmar-backs-into-a-china-debt-trap/> [15 March 2020].



สองสิ่งนี้ถือเป็นคุณลักษณะขั้นพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดความเป็นแกนกลางหรือความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นได้ในภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบัน การจะพิจารณาว่าอาเซียนสามารถบรรลุเป้าหมายของสถาบัน คือการมุ่งสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้หรือไม่นั้น จะต้องวิเคราะห์การดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียนว่าเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือกำหนดไว้หรือไม่ เพราะ “กฎเกณฑ์” หรือ “rule” คือ สิ่ง que แสดงถึงสิทธิและหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงของประเทศสมาชิก จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นภายในสถาบันเพื่อใช้กำกับควบคุมการดำเนินกิจกรรมใดใดของประเทศสมาชิกภายในสถาบันให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ตั้งไว้

โดยกฎเกณฑ์ของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันอาเซียน คือ การกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาในแผนแม่บทฯ เพื่อทำหน้าที่กำกับและควบคุมดูแลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ โดยในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ได้กำหนดมาตรการสำคัญคือ การมอบหมายให้แต่ละประเทศไปก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ภายในพื้นที่ประเทศของตนให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด

ทว่า การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลายเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานเชิงสถาบันของอาเซียนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นสิ่งที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประเทศสมาชิกอาเซียนให้เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้ จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศหันไปสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคี (bilateral) กับจีนมากขึ้น ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวขัดกับหลักแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอันอ้างถึงลักษณะของการมีจุดยืนร่วมกัน โดยที่อาเซียนจะต้องเป็นเวทีภูมิภาคที่มีบทบาทหลัก (predominant regional platform) และขณะเดียวกันประเทศภายนอกภูมิภาคที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนไม่ควรสนับสนุนหรือสร้างเวทีทางเลือกอื่น ๆ (alternative platform) ที่ขัดกับการดำเนินงานของเวทีในภูมิภาคอื่น ๆ ที่อาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อน<sup>364</sup> ทำให้การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างลาว กัมพูชาและพม่ากับจีนในระหว่างการ

<sup>364</sup> Thamas Parks et al., *ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation: Advancing ASEAN Centrality and Catalyzing Action for Sustainable Development* (The Asia Foundation, 2018), 3.

ดำเนินงานโครงการรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมบทบาท เป็นแกนกลางของอาเซียนได้

ดังนั้น การเข้ามาของจีนจึงเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะเข้ามาเปลี่ยนแปลงการจัดลำดับความสำคัญ (prioritization) ในการดำเนินงานของประเทศ สมาชิกอาเซียนใหม่ เมื่อกฎเกณฑ์ที่อาเซียนตั้งไว้ล้มเหลวลง ความร่วมมือของอาเซียนภายใต้สถาบัน จึงไม่เข้มแข็งอย่างที่ควรจะเป็น สภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นเหตุให้เป้าหมายที่สถาบันตั้งไว้ไม่อาจ บรรลุผล นั่นก็คือการที่อาเซียนไม่สามารถบรรลุไปสู่เป้าหมายของการส่งเสริมความเป็นแกนกลางให้ เกิดขึ้นได้ จึงกล่าวได้ว่า การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ถือเป็นข้อจำกัดภายนอก (external limitation) ที่ส่งผลต่อสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของ อาเซียน

อย่างไรก็ตาม ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคนั้น อาเซียนได้นิยาม *ความเป็นแกนกลางของอาเซียน* ว่าหมายถึง

“การมุ่งขยายโครงข่ายการเชื่อมโยงภายในภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างสถานะการ เป็นศูนย์กลางของอาเซียนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง เพราะความเชื่อมโยงระหว่าง กันในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะช่วยสนับสนุนบทบาทนำของอาเซียนในการรวมกลุ่ม ทางเศรษฐกิจของอาเซียน +6 และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจเอเชีย ตะวันออก”<sup>365</sup>

ภายใต้คำนิยามนี้สามารถสรุปความได้ว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้ ก็ ต่อเมื่ออาเซียนมีการรวมตัวจากภายในภูมิภาคก่อนเป็นอันดับแรก แล้วจึงขยายไปสู่การเชื่อมต่อใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงที่ไกลออกไป ความเชื่อมโยงของอาเซียนที่ลึกซึ้งและกว้างขวางขึ้นเช่นนี้ จึง จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่จุดยืนของอาเซียนในฐานะการเป็นแกนกลางของภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกได้

กระนั้น เมื่อนำคำนิยามดังกล่าวมาพิจารณาเพิ่มเติมถึงความเป็นไปได้ของการมุ่งสร้างความเป็น แกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้น จากในกรณีของการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์- คุนหมิง (SKRL) ยังคงพบว่า การสร้างระบบขนส่งทางรางของอาเซียนภายในภูมิภาคนั้นยังไม่สามารถ

<sup>365</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, “ยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน, 59.

รวมตัวกันได้จนถึงปัจจุบัน ขณะที่ภายนอกภูมิภาคนั้น ในระยะยาวการพัฒนาเส้นทางขนส่งทางราง ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ถูกสร้างขึ้นมาในลักษณะที่เอื้อให้จีนเป็นแกนกลางของการเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคมากกว่าอาเซียน ดังนั้น ความร่วมมือในด้านการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอาเซียนและจีน จึงก่อให้เกิดความสับสนที่สร้างรูปแบบของโครงสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันแบบ ศูนย์กลาง-ชายขอบ (core-to-periphery structure of connectivity) ให้กับอาเซียนมากขึ้น<sup>366</sup>

ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่อาเซียนพยายามดำเนินยุทธศาสตร์ดุมล้อและซี่ล้อ (hub and spoke) กับประเทศภายนอกภูมิภาคเพื่อเสริมสร้างการมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่อาเซียนสร้างขึ้น จีนเองก็ดำเนินยุทธศาสตร์ดุมล้อและซี่ล้อเช่นเดียวกันนี้ในนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง เพื่อให้จีนกลายเป็นจุดศูนย์กลางของโลจิสติกส์ (hub) ที่เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ รอบโลก (spokes) บนเส้นทางสายไหมใหม่แห่งนี้เช่นกัน<sup>367</sup>

ดังนั้นแล้ว แม้ว่าผู้นำจีนจะมีเจตนาอันดีว่านโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางจะช่วยก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน (win-win cooperation) ระหว่างจีนกับอาเซียนขึ้น จากการที่จีนสนับสนุนเงินลงทุนเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงในอาเซียน<sup>368</sup> แต่ทว่าจีนเองก็จำเป็นต้องมุ่งลงทุนไปยังโครงการก่อสร้างที่อยู่ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นสำคัญเพื่อให้นโยบายบรรลุผลตามที่จีนมุ่งหวัง แผนการดำเนินงานของจีนจึงมีอาจเป็นไปได้เพื่อสนับสนุนการทำงานของแผนดำเนินงานของอาเซียนได้ โดยสมบูรณ์ ดังจะเห็นได้ว่า ในกรณีของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟในอาเซียน จีนจำเป็นต้องเลือกลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ตอบสนองผลประโยชน์เศรษฐกิจจีนได้ดีกว่าแทนโครงการขนาดเล็กตามที่แผนแม่บทฯ ของอาเซียนระบุไว้นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม มีการอธิบายถึงการเกิดขึ้นของสถานะความเป็นแกนกลางของอาเซียนว่า แท้จริงแล้วความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ก่อตัวขึ้นจากความขัดแย้งของเหล่ามหาอำนาจ (Great Power) ที่แข่งขันกันผ่านยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในกระบวนการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสำคัญ โดยเฉพาะจีนและญี่ปุ่นต่างก็แย่งชิงความเป็นผู้นำภูมิภาคมาอย่าง

<sup>366</sup> Jetin, "'One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities," 146.

<sup>367</sup> Ibid, 145.

<sup>368</sup> Lim, Alvin Cheng-Hin, "China's 'Belt and Road' and Southeast Asia: Challenges and Prospects," Jati- Journal of Southeast Asian Studies 20 (December 2015): 3.

ยาวนาน ท่ามกลางความขัดแย้งเช่นนี้ อาเซียนได้กลายเป็นสถาบันหลักของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (central role) และผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้มหาอำนาจต่าง ๆ เข้ามาร่วมไกล่เกลี่ยเจรจาทันทีที่อาเซียนสร้างขึ้น ในขณะที่เดียวกันมหาอำนาจก็ใช้เวทีของอาเซียนเป็นพื้นที่ในการร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของตนเองในภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่าทั้งสหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น และมหาอำนาจอื่น ๆ ต่างต้องเดินทางมาประชุมสุดยอดกับอาเซียนทุกปี<sup>369</sup>

คำอธิบายเช่นนี้ได้รับข้อสนับสนุนจาก Amitav Acharya เพิ่มเติมว่า การแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของเหล่าประเทศมหาอำนาจได้สร้างบรรยากาศที่ไม่น่าไว้วางใจระหว่างกัน ความหวาดระแวงที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องยากที่เหล่ามหาอำนาจจะยอมให้ประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นเป็นผู้นำสถาบันความร่วมมือของภูมิภาคได้ บรรยากาศของความขัดแย้งนี้จึงเปิดโอกาสให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทนำหรือเป็นแกนหลักของกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ได้ เนื่องจากอาเซียนไม่ได้มีลักษณะเป็นภัยคุกคาม อีกทั้งยังยึดหลักการดำเนินความสัมพันธ์ในแบบที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” หรือ “ASEAN way” ดังนั้น ด้วยลักษณะของอาเซียนจึงทำให้เหล่าประเทศมหาอำนาจรู้สึกสบายใจและไว้วางใจมากขึ้น หากมีอาเซียนดำเนินบทบาทเป็นผู้นำสถาบัน (ASEAN-led institution) ในเวทีการประชุมต่าง ๆ ของภูมิภาค<sup>370</sup> ด้วยสถานะเช่นนี้ Amitav Acharya จึงมองว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียนถือเป็นผลผลิตที่สร้างขึ้นโดยเหล่าประเทศมหาอำนาจ หรือกล่าวได้อีกแบบหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ของเหล่ามหาอำนาจมีส่วนช่วยสร้างความเป็นแกนกลางขึ้นนั่นเอง<sup>371</sup>

ดังนั้น สมดุลของแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอย่างจีนและญี่ปุ่นจึงย่อมมีนัยสำคัญต่อการคงอยู่ของความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงที่จีนและญี่ปุ่นต่างก็ขับเคลื่อนอย่างเข้มข้น ผ่านแผนการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ทว่าในพื้นที่ของการแข่งขันที่กำลังเข้าไปเปลี่ยนแปลงสมดุลของการต่อสู้ระหว่างญี่ปุ่นและจีนในพื้นที่ของการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาโครงสร้าง

<sup>369</sup> Hong, "Can China's OBOR Initiative Synergize with AEC Blueprint

2025?," 5. หรือโปรดดูเพิ่มเติมใน Teo and Singh, "Impact of the Sino-Japanese Competitive Relationship on ASEAN as a Region and Institution," 4-6.

<sup>370</sup> Acharya, "The Myth of ASEAN Centrality?," 275-76.

<sup>371</sup> Ibid, 273.

พื้นฐานต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาอย่างยาวนาน เนื่องด้วยโครงการสร้างรถไฟความเร็วสูง  
จีนได้เสียงตอบรับที่ดีกว่าของญี่ปุ่นอย่างไม่คาดคิด<sup>372</sup>

แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศแรกที่ได้คิดค้นเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงที่รู้จักกันในนามชินคัน  
เซ็น (Shinkansen) จนทำให้ญี่ปุ่นเป็นผู้นำโลกในด้านนี้มาโดยตลอด ทว่าเมื่อจีนพัฒนาเทคโนโลยี  
รถไฟความเร็วสูงเป็นของตัวเองได้ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมากลับส่งผลกระทบต่อสถานภาพของญี่ปุ่นในเรื่องนี้  
เป็นอย่างมาก ประเด็นนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อจีนเริ่มส่งออกรถไฟความเร็วสูงมายังอาเซียนภายใต้นโยบาย  
หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง การแข่งขันระหว่างจีนและญี่ปุ่นในพื้นที่ของรถไฟความเร็วสูงจึงเข้มข้นมากขึ้น  
แต่ผลปรากฏว่าญี่ปุ่นกลับไม่สามารถขายเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงให้กลับประเทศใดในอาเซียนได้  
ทั้งที่เป็นประเทศต้นกำเนิดรถไฟความเร็วสูงและมีศักยภาพทางเทคโนโลยีที่เหนือกว่าจีน<sup>373</sup>

ในประเด็นนี้ Hong Yu นักวิจัยของสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียง มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์  
ได้ให้เหตุผล 3 ประการว่าเหตุใดเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนจึงเป็นที่นิยมในหมู่ประเทศ  
สมาชิกอาเซียนมากกว่าญี่ปุ่น ดังต่อไปนี้<sup>374</sup>

**ประการแรก** คือ ทรัพยากรทางการเงินและอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนที่มีมากกว่าญี่ปุ่น  
กล่าวคือ นอกจากจีนจะสามารถจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (AIIB)  
ขึ้นมาแข่งขันกับธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้อย่างทัดเทียมแล้ว อีกหนึ่งจุดแข็งสำคัญ  
ที่จีนมีคือสิ่งที่เรียกว่า ผลิตภัณฑ์พิเศษทางการเงิน (financial package) อันหมายถึง ถ้าหากประเทศ  
ใดในอาเซียนเลือกซื้อเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจากจีน จีนจะช่วยนำเข้าสู่สินค้าอุตสาหกรรมและ  
เกษตรของประเทศนั้น ๆ เป็นการแลกเปลี่ยน

**ประการที่สอง** โครงการสร้างรถไฟความเร็วสูงของจีนมีราคาต่ำกว่าญี่ปุ่น เป็นต้นว่าหาก  
ต้นทุนการก่อสร้างของญี่ปุ่นอยู่ที่ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อระยะทางหนึ่งกิโลเมตร จีนสามารถ  
เสนอราคาที่ถูกลงได้ถึง 1 ใน 3 ของราคาญี่ปุ่นเสนอ คือประมาณ 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อ  
ระยะทางหนึ่งกิโลเมตรนั่นเอง

<sup>372</sup> Kratz and Pavličević, "Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy  
in Southeast Asia," 157.

<sup>373</sup> Yu, "China's Eagerness to Export Its High-Speed Rail Expertise to ASEAN Members," 27.

<sup>374</sup> Ibid, 24-30.

**และประการสุดท้าย** ข้อเสนอในโครงการก่อสร้างและการจ่ายเงินกู้ยืมของจีนมีลักษณะที่ยืดหยุ่นตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ เช่น ลาว ที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจสูง จีนจึงเข้าไปถือหุ้นใหญ่ 70 % ในบริษัทที่ลาวตั้งขึ้นมาดำเนินโครงการ และเสนออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าตลาดราว 3% ส่วนอินโดนีเซีย จีนถือหุ้นในบริษัทที่รัฐบาลอินโดนีเซียตั้งขึ้น 40% พร้อมปล่อยกู้อัตราดอกเบี้ยพิเศษ (soft loan) รวมถึงยังสามารถจ่ายเงินกู้ยืมในลักษณะของการแลกเปลี่ยนสินค้า อาทิ ไทย ที่ทำข้อตกลงการจ่ายเงินกู้ยืมนี้กับจีนซึ่งเรียกว่า ข้าวเพื่อรถไฟความเร็วสูง (rice for high-speed rail)

ชัยชนะของจีนที่มีเหนือญี่ปุ่นปรากฏชัดขึ้นในกรณีของโครงการรถไฟความเร็วสูงเส้นทางจาการ์ตา-บันดุงในอินโดนีเซีย แม้ว่าข้อเสนอของทั้งจีนและญี่ปุ่นจะถูกรัฐบาลของประธานาธิบดีโจโก วิโดโด ปฏิเสธไปในช่วงแรกด้วยเหตุผลด้านงบประมาณ แต่ข้อเสนอฉบับใหม่ของจีนก็ได้รับการตอบรับอย่างดี เนื่องจากเป็นข้อเสนอที่ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐด้วยการทดแทนงบลงทุนจากการกู้ยืมธนาคารเพื่อการพัฒนาของจีน<sup>375</sup> นอกจากนี้ โครงการรถไฟความเร็วสูง กัวลาลัมเปอร์-สิงคโปร์

ดังเห็นได้ว่า โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงในประเทศอื่น ๆ ที่เหลือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ เวียดนาม, พม่า, ไทย และลาว (ยกเว้นมาเลเซียและสิงคโปร์) ล้วนมีจีนเป็นผู้ชนะในการประมูลโครงการก่อสร้างเช่นเดียวกันกับในกรณีของอินโดนีเซีย ดังตารางแสดงผลด้านล่าง

ตารางที่ 5 ผลการประมูลการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงของจีนในประเทศสมาชิกอาเซียน

ประเทศ	ผู้ชนะการประมูล	สถานะโครงการ
อินโดนีเซีย	จีน	เตรียมพร้อมเพื่อเริ่มดำเนินการก่อสร้าง
ไทย	จีน	เตรียมพร้อมเพื่อเริ่มดำเนินการก่อสร้าง
ลาว	จีน	กำลังก่อสร้าง
มาเลเซีย	ยังไม่สามารถสรุปได้	เลื่อนการประมูลโครงการออกไป
สิงคโปร์		
เวียดนาม	จีน	อยู่ระหว่างรอดำเนินการ
พม่า	จีน	อยู่ระหว่างรอดำเนินการ

<sup>375</sup> กิตติ ประเสริฐสุข และคณะ, "รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,"

ที่มา: ดัดแปลงจาก Kratz, Agatha, and Dragan Pavlicevic. 18 September 2017. "Chinese High-Speed Rail in Southeast Asia: Fast-Tracking China's Regional Rise?"  
<https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinese-high-speed-rail-southeast-asia/> [26 March 2020].

ชัยชนะของจีนในสนามการแข่งขันการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน กำลังทำให้สมดุลทางอำนาจในมิติของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระหว่างจีนและญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การเปลี่ยนแปลงสมดุลทางอำนาจของการแข่งขันระหว่างจีนและญี่ปุ่นนี้ ย่อมส่งผลต่อสถานะความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ชัยชนะของจีนที่มีต่อญี่ปุ่นอย่างขาดลอยส่งผลให้จีนกลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่และรายเดียวของภูมิภาค จนก่อให้เกิดเป็นรูปแบบความสัมพันธ์เจ้าหนี้และลูกหนี้ (creditor-debtor relationship) ที่ไม่สมดุลขึ้นระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน สถานการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลต่อความสามารถของอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลาง และบทบาทเชิงรุกในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วนนอกภูมิภาคตามที่กฏบัตรอาเซียนระบุไว้

#### 4.4 สรุป

จากผลการศึกษาของบทที่ 4 สรุปได้ว่า ในระหว่างที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังรับผิดชอบการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้แผนแม่บทฯ ที่อาเซียนจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ก็เป็นช่วงเวลาเดียวที่รถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นที่สนใจไปทั่วโลก กระทั่งในปี ค.ศ. 2013 ประธานาธิบดีสีจิ้นผิง ได้ประกาศนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ซึ่งนโยบายนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้จีนเริ่มดำเนินนโยบายผลักดันให้เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง “ก้าวสู่ภายนอก” อย่างแท้จริง

ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง จีนได้วางแผนโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคต่าง ๆ บนเส้นทางสายไหมบกทั้งสิ้น 3 เส้นทาง (China HSR Silk Road) ได้แก่

(1) รถไฟสายทวีปยูเรเชีย (Eurasian Continent Line) ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ และเมืองคาบาร์อฟสค์ ประเทศรัสเซีย โดยวิ่งผ่านแมนจูเรียดินแดนทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจีน

(2) รถไฟสายเอเชียกลาง (Central Asia Line) ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างกรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี และเมืองอูหู่มู่ฉี (Urumqi) เขตปกครองตนเองซินเจียง ประเทศจีน โดยวิ่งผ่านคาซัคสถาน อุซเบกิสถาน อิหร่าน และตุรกี

และ (3) รถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างนครคุนหมิง มณฑลยูนนานทางใต้ของประเทศจีน กับประเทศสิงคโปร์ โดยวิ่งผ่านเวียดนาม พม่า ลาว กัมพูชา ไทย และมาเลเซีย เส้นทางรถไฟสายนี้ปัจจุบันรู้จักกันในชื่อเรียกว่า โครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (Kunming – Singapore Railway)

โดย “เส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย” (Pan-Asian Line) หรือ “โครงข่ายรถไฟมหาเอเชีย” (Pan-Asia Railway Network) เป็นช่องทางสำคัญที่จีนใช้ส่งเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงเข้ามายังอาเซียน เพราะเป็นแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติสมาชิกอาเซียนที่กำลังพัฒนาประเทศผ่านการบูรณาการด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิงของอาเซียน (SKRL) โดยเมื่อนำแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Railway Network) มาเปรียบเทียบกับเรื่องเส้นทางกับแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน (MPAC) จะพบว่า โครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีนประกอบไปด้วย 3 สาย ได้แก่ เส้นทางสายตะวันตก, เส้นทางสายตะวันออก และเส้นทางสายกลาง ขณะที่โครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนประกอบไปด้วย 2 สาย ได้แก่ เส้นทางสายตะวันตกและตะวันออก กระนั้น ทั้งคู่ก็มีเส้นทางเดินรถร่วมกันถึง 2 เส้นทาง คือ สายตะวันออกและสายตะวันตก ความสอดคล้องของแผนงานระหว่างจีนและอาเซียนจึงทำให้เกิดความคาดหวังว่าการเข้ามาของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียจะเป็นโอกาสอันดีที่ช่วยเติมเต็มแผนการดำเนินงานในภูมิภาคของอาเซียนให้ดียิ่งขึ้น

กระนั้น ผลการศึกษากลับแสดงให้เห็นว่า การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อให้เกิดอุปสรรคหรือข้อจำกัดภายนอก (external limitation) อย่างไม่คาดคิดต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจาก แผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟของจีนที่เข้ามาในภูมิภาคมีบทบาทนำเหนือแผนแม่บทฯ ของอาเซียน จนประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศหันไปก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ตามแผนดำเนินงานของ



จีน ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของประเทศลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งปัญหานี้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานเชิงสถาบันของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง

ขณะเดียวกันการเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงจากจีนยังนำมาซึ่งปัญหาของการใช้ขนาดรางรถไฟที่แตกต่างกันจนเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อภายในอาเซียน รวมถึงปัญหาการกักเงินลงทุนจากจีนจำนวนมากจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบเจ้าหนี้ – ลูกหนี้ระหว่างจีนกับประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นข้อท้าทายประการสำคัญที่ส่งผลถึงเสถียรภาพและความเป็นอันเดียวกันของอาเซียนโดยตรง ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ถือเป็นคุณลักษณะขั้นพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดความเป็นแกนกลางหรือความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนขึ้นได้ในภูมิภาค

ภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางสามารถพิจารณาได้ว่า การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือเป็นอุปสรรคการดำเนินงานเชิงสถาบันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน เพราะแผนการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงจีนได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประเทศสมาชิกอาเซียนให้เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้

การเข้ามาของจีนจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดลำดับความสำคัญใหม่ (prioritization) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีต่อแผนแม่บทฯ โดยบางประเทศได้เลือกละทิ้งหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีร่วมกันภายใต้สถาบัน และหันสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับจีนมากขึ้น ดังนั้นเมื่อกฎเกณฑ์ของสถาบันล้มเหลวลง ความร่วมมือของอาเซียนภายใต้สถาบันจึงไม่เข้มแข็งอย่างที่ควรจะเป็น สภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นเหตุให้เป้าหมายที่สถาบันตั้งไว้ไม่อาจบรรลุผล นั่นก็คือการที่อาเซียนไม่สามารถบรรลุไปสู่เป้าหมายของสถาบันที่มุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลางให้เกิดขึ้นได้นั่นเอง

อีกทั้งที่ผ่านมามีนักวิชาการตั้งสมมติฐานว่า สภาวะความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ก่อตัวขึ้นจากความขัดแย้งของเหล่ามหาอำนาจที่แข่งขันกันผ่านยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะจีนและญี่ปุ่นต่างก็แย่งชิงความเป็นผู้นำภูมิภาคมาอย่างยาวนาน ท่ามกลางความขัดแย้งเช่นนี้ได้สร้างสมดุลทางอำนาจบางประการขึ้น ซึ่งเอื้อให้อาเซียนกลายเป็นสถาบันหลักของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้มหาอำนาจต่าง ๆ เข้ามาร่วมไกล่เกลี่ยเจรจาทันทีที่อาเซียนสร้างขึ้น

ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาค ที่ผ่านมาจีนและญี่ปุ่นต่างก็ได้ขับเคลื่อนระหว่างกันอย่างเข้มข้นผ่านแผนการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งการแข่งขันในครั้งนี้กำลังทำให้สมดุลที่ก่อให้เกิดความเป็นแกนกลางเปลี่ยนแปลงไป ด้วยชัยชนะของจีนที่สามารถจับจองตลาดการส่งออกเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทุกประเทศ สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลให้จีนกลายเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่และรายเดียวของภูมิภาค ซึ่งสถานะที่ไม่สมดุลในการแข่งขันระหว่างจีนและญี่ปุ่นนี้ จะส่งผลกระทบต่อความสามารถของอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลางในอนาคต

ดังนั้น เพื่อตอบคำถามสำคัญว่า **นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางถือเป็นข้อส่งเสริมหรือเป็นข้อท้าทายต่อความเป็นแกนกลางของอาเซียน?** ผู้วิจัยขอเสนอคำตอบที่ตั้งอยู่บนฐานของผลการศึกษาว่า โดยพื้นฐานแล้วนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นนโยบายที่ผู้นำจีนมีเจตนาอันดี เพราะมุ่งหวังว่าจะช่วยให้จีนและอาเซียนต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (win-win cooperation) จากการที่จีนสนับสนุนเงินลงทุนเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นของการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูง อีกทั้งที่ผ่านมาจีนยังได้เน้นย้ำถึงเจตนาอันดีที่จะช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้ดียิ่งขึ้นมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่านายหลี่เค่อเฉียงเคยกล่าวแสดงความสนับสนุนต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 2018 ณ สิงคโปร์ ไว้ว่า<sup>376</sup>

“ในฐานะที่จีนและอาเซียนมีความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์และสายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างกัน จึงเป็นเรื่องธรรมชาติที่จีนและประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหลายจะเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน เป็นมิตรประเทศ และเป็นคู่ค้าที่ดีระหว่างกัน ดังนั้นจีนขอยืนยันว่าจะให้การสนับสนุนต่อการสร้างประชาคมอาเซียนและความเป็นแกนกลางของอาเซียนในความร่วมมือภูมิภาคต่อไป”

ทว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนั้นก่อให้เกิดปัญหาอย่างคาดไม่ถึงต่อสถาบันด้านความเชื่อมโยงตามมามากมาย อาทิ การเข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประเทศสมาชิกอาเซียนให้เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือด้าน

<sup>376</sup> 15 November 2018 China Daily, "Premier Li's Speech at 21st China-ASEAN Summit," <http://www.chinadaily.com.cn/a/201811/15/WS5becd1c2a310eff303288d5c.html> [3 December 2018]. [3 December 2018]

ความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้ ปัญหาของขนาดรางรถไฟที่แตกต่างกันจนส่งผลต่อการสร้างความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อภายในอาเซียน และปัญหาการกักเงินลงทุนจากจีน

ปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นล้วนเป็นอุปสรรคต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางอาเซียน อันอ้างถึงลักษณะของ “การที่อาเซียนควรเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในความร่วมมือ” หรือ “Driver’s Seat” เพราะผลการศึกษาพบว่าในกรณีของการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จีนกลายเป็นผู้มีบทบาทนำในการขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อสร้างความเชื่อมโยงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่าอาเซียนในฐานะองค์การระดับภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้ว่าภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนี้ การก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดขึ้นได้ เพราะมีจีนเป็นผู้ผลักดันและกำหนดเส้นทางก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงสายต่าง ๆ ขึ้น ผ่านการสร้างความร่วมมือในรูปแบบรายประเทศกับสมาชิกอาเซียน หรือ ดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคี ขณะที่อาเซียนในฐานะองค์การแห่งภูมิภาค กลับมีบทบาทในการส่งเสริมความเชื่อมโยงเพียงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ขึ้น แต่มิได้มีบทบาทเชิงรุกที่เด่นชัดอย่างเป็นรูปธรรมเท่ากับจีน

บทบาทของจีนที่โดดเด่นกว่าอาเซียน ส่งผลให้การดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟสายต่าง ๆ จึงเป็นไปในทิศทางความต้องการของจีนมากกว่าอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแม้ว่าจีนจะคาดหวังให้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางมีส่วนช่วยเติมเต็มการทำงานของแผนแม่บทฯ อาเซียนได้จากความสอดคล้องของแผนงานบางประการที่มีร่วมกัน แต่ทว่า สุดท้ายแล้วจีนเองก็จำเป็นต้องเลือกลงทุนในเส้นทางที่ช่วยตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนเป็นอันดับแรก อีกทั้งเส้นทางดังกล่าวยังต้องเป็นเส้นทางที่จะทำให้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนี้บรรลุผลสำเร็จได้รวดเร็วขึ้น ทำให้แผนการดำเนินงานของจีนจึงมีอาจเป็นไปเพื่อสนับสนุนการทำงานของแผนดำเนินงานของอาเซียนได้โดยสมบูรณ์ จนเกิดเป็นอุปสรรคมากมายต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนอย่างคาดไม่ถึง ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้อาเซียนมีอาจบรรลุไปสู่เป้าหมายของการเป็นแกนกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกตามี่คาดหวังไว้ในท้ายที่สุด

## บทที่ 5

### บทสรุป

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) และความพยายามของอาเซียนที่มุ่งพัฒนาความเป็นแกนกลาง (ASEAN Centrality) ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงเป็นสำคัญ โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มาเป็นกรอบในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าความร่วมมือในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนถือเป็นระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) รูปแบบหนึ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วม โดยหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนคือการมุ่งรักษาและส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน

ดังนั้น เนื้อหาในบทสุดท้ายนี้จะเป็นการสรุปผลการวิจัยตามกรอบการแนวคิดที่ผู้วิจัยได้ใช้ศึกษา เพื่อตอบคำถามสำคัญว่า การส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนในกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะสามารถช่วยส่งเสริมและรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียน ให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แผนแม่บทฯ วางไว้ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันในส่วนสุดท้ายของเนื้อหาจะเป็นการเสนอข้อแนะนำต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาถึงความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนและการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนต่อไปในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 5.1 บทสรุปงานวิจัย

ในปัจจุบันคำว่า “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” หรือ “ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน” (ASEAN Centrality) ได้ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในเอกสารต่าง ๆ ของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอกสารพิมพ์เขียว (blueprint) ที่ใช้จัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก ตลอดจนถึงเอกสารสำคัญอย่างกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ต่างก็เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอาเซียนในฐานะการเป็นแกนกลางของกรอบความร่วมมือและการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค

ทว่า การมุ่งให้ความสำคัญถึงการสร้างสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่มีอาเซียนเป็นแกนกลางในปัจจุบัน กลับทำให้หลายฝ่ายเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้นเป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในภูมิภาค อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของอาเซียนที่ผ่านมาจะพบว่า นับจากที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 อาเซียนก็ได้ดำรงบทบาทเป็นแกนกลางมาโดยตลอด เพราะอาเซียนคือผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญ (key driver) และคือผู้ริเริ่มกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค ดังเห็นได้จากการมีระบบประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 อย่างอาเซียน+1, อาเซียน+3 หรืออาเซียน+6 ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีอาเซียนเป็นแกนกลาง (ASEAN-centric hub) หรือมีลักษณะเป็น “คัมล้อ” และ “ซี่ล้อ” (hub and spokes) ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกมาอย่างยาวนาน

แม้ว่า แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีขึ้นในภูมิภาคมาอย่างยาวนาน แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่เคยถูกบรรจุลงในเอกสารทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งอาเซียนได้มุ่งสู่การรวมตัวเป็นประชาคมและเริ่มต้นจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ขึ้นในปี ค.ศ. 2007 อันมีผลบังคับในปี ค.ศ. 2008 กฎบัตรอาเซียนนอกจากจะเป็นเอกสารที่นำอาเซียนไปสู่สังคมบนฐานของกฎระเบียบ (rules-based of Society) ขณะเดียวกันก็เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นแบบแผนทางการมากขึ้น อันส่งผลต่อการกำหนดบทบาทและวาระของอาเซียนที่เน้นถึงการมีบทบาทนำในช่วงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา ดังเห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้อาเซียนได้เริ่มตั้งเป้าหมายให้ตัวเองดำรงบทบาทเป็นแกนกลางในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคอย่างชัดเจนมากขึ้น

โดยภายหลังจากที่แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนได้ปรากฏตัวขึ้นในภูมิภาคอย่างเป็นทางการก็ก่อให้เกิดข้อถกเถียงสำคัญตามมา 2 ประการ คือ (1) **ข้อถกเถียงเชิงความหมาย** กล่าวคือ แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะบรรจุแนวคิดความเป็นแกนกลางไว้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 แต่กฎบัตรอาเซียนเองก็มิได้ระบุถึงความหมายที่แน่ชัดแต่อย่างใด เป็นเพียงแต่การระบุโดยกว้างว่า ความเป็นแกนกลางของอาเซียน หมายถึง การเป็นแรงขับเคลื่อนหลัก (primary driving force) ในสถาปัตยกรรมภูมิภาคที่เปิดกว้างและโปร่งใส โดยเน้นถึงการดำเนินความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ทำให้ในปัจจุบัน แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนยังคงปราศจากความหมายและคำนิยามที่ชัดเจน จนทำให้มีนักวิชาการจำนวนมากเข้ามาช่วยค้ำนิยาม “ความเป็นแกนกลางของ

อาเซียน” ไว้อย่างหลากหลาย แต่โดยรวมแล้ว ปราณี ทิพย์รัตน์<sup>377</sup> ได้สรุปไว้อย่างครอบคลุมว่า เมื่อกล่าวถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) เน้นถึงความสัมพันธ์ของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค (external power) (2) เน้นการเป็นผู้กำหนดวาระและนโยบายและเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ (driver’s seat) และ (3) จะต้องทำให้อาเซียนเชื่อมโยงและเป็นแกนหลักสำคัญกับความร่วมมืออื่น ๆ ในภูมิภาค

และ (2) **ข้อถกเถียงต่อการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน** หรือ ข้อถกเถียงถึงความสามารถในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน กล่าวคือ ความเป็นแกนกลางของอาเซียนต้องเผชิญกับข้อท้าทายต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อีกทั้งความเป็นแกนกลางของอาเซียนมิได้มาจากการมีฉันทามติ (consensus) ในการตัดสินใจของประเทศสมาชิกร่วมกันเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจร่วมกันของอาเซียนอีกด้วย อาทิ การแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่นในภูมิภาค ก็ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการตัดสินใจต่อประเด็นสำคัญร่วมกันของอาเซียนได้

ดังจะเห็นได้ว่า ครั้งหนึ่งอาเซียนเคยล้มเหลวในการออกแถลงการณ์ร่วมกัน (Joint Communique) จากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 45 ในปี ค.ศ. 2012 เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ โดยที่ฟิลิปปินส์และเวียดนามต่างต้องการให้แถลงการณ์ร่วมของอาเซียนระบุว่าจีนต้องเคารพกฎหมายน่านน้ำระหว่างประเทศ แต่ประธานในที่ประชุมคือรัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชาไม่ยอมตามที่ฟิลิปปินส์กับเวียดนามร้องขอ ความล้มเหลวในการออกแถลงการณ์ร่วมของการประชุมครั้งนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความไร้เอกภาพ และการปราศจากจุดยืนร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน จนทำให้เกิดเสียงพิพากษาวิจารณ์ถึงความสามารถของอาเซียนในการรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ตาม การจัดทำกฎบัตรอาเซียนถือเป็นการเน้นย้ำว่า ในช่วงเวลาต่อจากนี้อาเซียนจะต้องมีบทบาทเป็นแกนกลางในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคพร้อมไปกับการสร้างประชาคมอาเซียนให้เกิดขึ้น ดังนั้น อาเซียนจึงมีการปรับเปลี่ยนและสร้างสถาบันระหว่างประเทศใหม่ ๆ ขึ้นในภูมิภาค (international regime-building) เพื่อให้บรรลุถึงการเป็นประชาคมที่มุ่งพัฒนาอย่างรอบด้าน โดยการจัดทำชุดของกฎเกณฑ์ที่อยู่ในรูปแบบแผนงานต่าง ๆ ออกมาจำนวนมาก เพื่อช่วยกำกับบทบาท

<sup>377</sup> ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง, 91.

และพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

กฎบัตรอาเซียนจึงเป็นเอกสารสำคัญที่ช่วยวางกรอบความร่วมมือในรูปแบบเชิงสถาบันของอาเซียนขึ้นใหม่ ส่งผลให้สถาบันความร่วมมือต่าง ๆ ภายใต้องค์การอาเซียนในช่วงเวลานี้จึงมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) เพื่อส่งเสริมการสร้างประชาคมอาเซียน (2) เพื่อสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน และ (3) เพื่อแสดงถึงภาพลักษณ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอาเซียนในประชาสังคมโลก<sup>378</sup> ดังเห็นได้ว่า ในกรณีของความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ก็ได้พัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันมากขึ้น เพราะภายหลังจากที่บังคับใช้กฎบัตรอาเซียนครบรอบ 1 ปี การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ณ อำเภอหัวหิน ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 23-25 ธันวาคม 2009 ผู้นำอาเซียนได้เห็นพ้องต้องกันว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาค (intra-regional connectivity) จะเป็นหนทางสำคัญที่จะช่วยให้ประชาคมอาเซียนสามารถบูรณาการระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคได้เป็นอย่างดี<sup>379</sup>

ผู้นำอาเซียนจึงหันมาสนับสนุนการสร้างเชื่อมโยงภายในภูมิภาคมากขึ้น จนนำไปสู่การให้การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียนฉบับแรก (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC) ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการดำเนินงาน ทำให้แผนแม่บทฯ ที่เกิดขึ้นเป็นทั้งแผนการและโครงการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการบูรณาการของอาเซียน เพราะเป็นแผนงานที่มีการกำหนดมาตรการ เป้าหมายและตารางเวลาที่แน่นอนจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น โดยเป้าหมายหลักของแผนแม่บทฯ คือมุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน เพื่อรองรับต่อการเปิดประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ขณะเดียวกันก็มุ่งส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากในส่วนของภูมิภาคหลังและเหตุผลของการจัดทำแผนแม่บทฯ ข้อ 7 และข้อ 8 ดังต่อไปนี้

<sup>378</sup> Sukma, "ASEAN Beyond 2015: The Imperatives for Further Institutional Changes."

<sup>379</sup> ASEAN, ASEAN, "Chairman's Statement of the 15th ASEAN Summit - Enhancing Connectivity, Empowering Peoples".

“(7) ความเชื่อมโยงมีความจำเป็นต่อการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางและบทบาทของอาเซียนในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญต่อการกำหนดแผนงานในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้น”<sup>380</sup>

และ “(8) ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่เพิ่มพูนขึ้นจะสามารถนำอาเซียนไปสู่การเป็นศูนย์กลางของการเติบโตและการพัฒนา รวมถึงยังช่วยปกป้องความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมทางภูมิภาคที่เกิดขึ้นได้”<sup>381</sup>

สาเหตุสำคัญที่อาเซียนเลือกใช้ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อใช้ส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนนั้น สามารถอธิบายได้ว่ามิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะเป็นตัวช่วยสนับสนุนบทบาทความเป็นแกนกลางของอาเซียนทั้งภายในและภายนอก โดยการเสริมสร้างความเป็นแกนกลางจากภายในอาเซียน (internal centrality) จะเกิดขึ้นจากเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศให้มีความใกล้ชิดและเป็นหนึ่งเดียวกันผ่านการบูรณาการภายในภูมิภาค (regional integration) อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นแกนกลางในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและจัดการดูแลรักษาระเบียบภายในภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น

ขณะที่ การเสริมสร้างความเป็นแกนกลางจากภายนอกอาเซียน (external centrality) สามารถพิจารณาได้ว่าการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจะช่วยสร้างจุดยืนที่เข้มแข็งให้แก่อาเซียนในฐานะที่เป็นแกนกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง เพราะผลลัพธ์สุดท้ายจากการสร้างความเชื่อมโยงทั้ง 3 รูปแบบ จะก่อให้เกิดโครงข่ายการผลิตและการกระจายสินค้าภายในอาเซียนที่ดียิ่งขึ้น อันเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยให้อาเซียนเกิดความเชื่อมโยงกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกมากขึ้น ดังที่ Peter A. Petri เสนอว่าความเป็นแกนกลางของอาเซียนจะเกิดขึ้นได้เมื่ออาเซียนรวมตัวกันผ่านการบูรณาการทางภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนสามารถดำเนินบทบาทเป็นตัวกลางทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้<sup>382</sup>

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) จะพบว่า ความร่วมมือในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ถือ

<sup>380</sup> ASEAN Secretariat, "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan," 1.

<sup>381</sup> Ibid.

<sup>382</sup> Petri and Plummer, *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship*, 1.



เป็นระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) รูปแบบหนึ่ง ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่มีร่วมกัน โดยหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนคือการมุ่งรักษาและส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้คงอยู่ดังที่กล่าวมาข้างต้น

โดย Robert O. Keohane ได้นิยาม “ระบอบระหว่างประเทศ” โดยใช้คำว่า “สถาบัน” (institution) แทน “ระบอบ” (regime) อันหมายถึง ชุดของกฎเกณฑ์ที่มีความคงทนและเชื่อมโยงกัน (persistent and connected set of rules) ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อันมีหน้าที่คอยช่วยกำกับบทบาทและพฤติกรรมของบรรดาตัวแสดง บังคับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และกำหนดความคาดหวังร่วมกันระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>383</sup>

การจัดทำแผนแม่บทฯ จึงเปรียบเสมือนการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้แก่ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เพราะสถาบันความร่วมมือแห่งนี้จะช่วยให้แผนงานของอาเซียนมีผลบังคับใช้ด้านกฎหมายมากขึ้น (legal liability) อีกทั้งยังก่อให้เกิดความคาดหวังร่วมกัน (mutual expectation) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน คือ “การสร้างมุ่งประชาคมอาเซียนที่เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด” ควบคู่ไปกับการพัฒนา “ความเป็นแกนกลางของอาเซียน” เพื่อให้อาเซียนสามารถก้าวไปสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียนในประชาคมโลก” (ASEAN Community in a Global Community) ได้อย่างแท้จริงในภายภาคหน้า

ทั้งนี้ ประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยหลักการ (principles), บรรทัดฐาน (norms), กฎเกณฑ์ (rules) และกระบวนการตัดสินใจ (decision – making procedures ตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบันมากขึ้น นับจากที่อาเซียนจัดทำแผนแม่บทฯ ด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนขึ้น เนื่องจากเนื้อหาของในแผนแม่บทฯ ได้แสดงให้เห็นว่าสถาบันความร่วมมือแห่งนี้ประกอบไปด้วยหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจอย่างครบถ้วน โดยผู้วิจัยได้สรุปเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ของแผนแม่บทฯ อย่างย่อ ๆ มาอธิบายให้เห็นถึงความสอดคล้องระหว่าง “องค์ประกอบของสถาบันตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน” และ “เอกสารแผนแม่บทฯ ด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน” เพื่อแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน ดังตารางแสดงผลด้านล่างนี้

<sup>383</sup> Keohane, "International Institutions: Two Approaches," 383.

ตารางที่ 6 แสดงถึงองค์ประกอบของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน

องค์ประกอบของสถาบัน	แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน
<p><b>หลักการ (principles)</b> คือ สิ่งที่แสดงถึงเป้าหมายของสถาบันที่สมาชิกต่างยึดถือร่วมกัน</p>	<p>เป้าหมายของสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน สามารถเห็นได้จากในส่วนของ "วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และ วัตถุประสงค์ ของความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน" ที่ระบุถึงเป้าหมายต่าง ๆ ของการจัดทำแผนแม่บทฯ ว่าส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน และมุ่งสร้างประชาคมสำคัญ</p>
<p><b>บรรทัดฐาน (norms)</b> คือ ขอบเขตของพฤติกรรมที่สมาชิกพึงปฏิบัติ  อย่างไรก็ตาม บรรทัดฐานมีไขกฎเกณฑ์ (rules) จึงไม่มีความเฉพาะเจาะจง เป็นเพียงแนวทางการดำเนินงาน และ ข้อตกลงโดยกว้างเท่านั้น</p>	<p><b>บรรทัดฐานของสถาบัน</b>ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน สามารถพิจารณาได้จาก<b>หลักการการทำงาน</b>ของแผนแม่บทฯ คือ การมุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกันส่งเสริมความเชื่อมโยงให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาค โดยไม่ขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ด้านความเชื่อมโยงที่มีมาก่อน อีกทั้งการสร้าง<b>ความเชื่อมโยงระหว่างกัน</b>ของอาเซียนยังต้องตั้งอยู่บนหลักการ มองออกไปข้างนอก และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนช่วยสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนเป็นสำคัญ</p>
<p><b>กฎเกณฑ์ (rules)</b> คือ สิ่งที่แสดงถึงสิทธิและหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงของประเทศสมาชิก จากข้อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นภายในสถาบัน เพื่อใช้กำกับการดำเนินกิจกรรมของประเทศสมาชิกให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้</p>	<p><b>กฎเกณฑ์ของสถาบัน</b>ความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน สามารถเห็นได้จากในส่วนของ "<b>ยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน</b>" ที่ได้สร้างมาตรการต่าง ๆ ออกมา กำกับการดำเนินงานของประเทศสมาชิก โดยภายในแผนแม่บทฯ ประกอบไปด้วย 19 ยุทธศาสตร์หลัก (key strategies) สามารถแบ่งออกเป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน 7 ยุทธศาสตร์</li> <li>(2) ความเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบมี 10 ยุทธศาสตร์</li> <li>(3) ความเชื่อมโยงความเชื่อมโยงด้านประชาชนมี 2 ยุทธศาสตร์</li> </ol> <p>ซึ่งภายใต้ 19 ยุทธศาสตร์หลักนี้จะมีมาตรการแยกย่อยอีกเป็นจำนวนมาก</p>

<p><b>กระบวนการตัดสินใจ (decision – making procedures)</b> คือ แนวทางในการปฏิบัติและกำหนดนโยบายภายในสถาบัน อันจะนำมาซึ่งการมีตัวเลือกร่วม (collective choice) ที่ทุกประเทศสมาชิกต้องการ</p>	<p>โดยกระบวนการตัดสินใจของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน คือ การจัดตั้งกลไกประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคชั้น ที่มีชื่อเรียกว่า “<b>คณะกรรมการประสานงานด้านการเชื่อมโยงในอาเซียน</b>” หรือ “<b>ACCC</b>” เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและสื่อสารกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นตัวกลางในการผลักดันกระบวนการตัดสินใจของสถาบันความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน โดยการทำหน้าที่นำผลการดำเนินงานเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน และผลักดันให้เกิดข้อสรุปร่วมเชิงนโยบายให้กับประเทศสมาชิกอาเซียนในท้ายที่สุด</p>
---	---

(สรุปจากผลการศึกษาของผู้วิจัยในบทที่ 3

หัวข้อการดำเนินงานด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนภายใต้แผนแม่บทฯ )

เมื่ออาเซียนได้จัดตั้งสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงขึ้นแล้ว การมุ่งพิจารณาถึงผลลัพธ์เชิงสถาบันว่า อาเซียนจะสามารถร่วมมือกันจนบรรลุไปสู่เป้าหมายของสถาบัน คือ การสร้างความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนให้เกิดได้หรือไม่ ผู้วิจัยได้พิจารณาจาก **กฎเกณฑ์** หรือ **Rule** ของสถาบันเป็นสำคัญ เพราะกฎเกณฑ์ คือ สิ่งที่แสดงถึงสิทธิและหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงของประเทศสมาชิก จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นภายในสถาบันเพื่อใช้กำกับควบคุมการดำเนินกิจกรรมใดใดของประเทศสมาชิกภายในสถาบันให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ตั้งไว้

ในกรณีของโครงข่ายเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงแห่งนี้ได้กำหนดกฎเกณฑ์ หรือ มาตรการสำคัญ 4 มาตรการขึ้นเพื่อใช้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมไว้ดังต่อไปนี้<sup>384</sup>

- (1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด
- (2) จัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิงภายในปี ค.ศ. 2013
- (3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียสนับสนุนการดำเนินโครงข่ายเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน

<sup>384</sup> กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน, 62-63.

(4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุณหมิงไปยังเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ตาม แม้ความร่วมมือของอาเซียนที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงจะเข้มแข็งจนพัฒนามาสู่การเป็นสถาบันขึ้นได้จากการจัดทำแผนแม่บทฯ ฉบับแรกที่มีผลบังคับใช้ในช่วงปี ค.ศ. 2010-2015 แต่ผลการวิจัยพบว่า ไม่มีมาตรการใดที่ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันดำเนินงานจนบรรลุผลสำเร็จ ทำให้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง (SKRL) จึงต้องประสบกับความล้มเหลวในท้ายที่สุด อันเป็นผลมาจากอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) อุปสรรคที่มาจากข้อจำกัดภายในสถาบันเอง (internal limitation) และ (2) อุปสรรคที่มาจากปัจจัยภายนอกสถาบัน (external limitation) ซึ่งทั้ง 2 อุปสรรคนี้ต่างก็ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง (SKRL) จนทำให้อาเซียนมีอาจบรรลุผลสำเร็จในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นได้

### (1) อุปสรรคที่มาจากข้อจำกัดภายในสถาบันเอง (internal limitation)

เมื่อผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน มาวิเคราะห์พบว่า รากสาเหตุของปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุณหมิง (SKRL) มาจากลักษณะและรูปแบบของตัวสถาบันความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นเอง เพราะหากเริ่มต้นพิจารณาถึงรูปแบบสถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน จากการจัดจำแนกตามรูปแบบและระดับความร่วมมือระหว่างรัฐแล้ว<sup>385</sup> จะพบว่า ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนอยู่ในรูปแบบของสถาบันที่เรียกว่า **ระบอบระหว่างประเทศ** (international regime) เพราะความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนเป็นเพียงความร่วมมือเฉพาะประเด็น (issue area) เท่านั้น ไม่ได้มีความครอบคลุมเท่าสถาบันความร่วมมือขั้นสูงกว่าที่เรียกว่า องค์การระหว่างประเทศ (international organization)

ดังนั้น แม้ว่าภายใต้ความร่วมมือรูปแบบนี้จะมีการทำงานของระบอบกฎเกณฑ์ที่ประกอบขึ้นจากหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการตัดสินใจที่ประเทศสมาชิกยอมรับร่วมกัน จน

<sup>385</sup> ในงานศึกษาชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งรูปแบบของสถาบันออกเป็น 3 รูปแบบตามระดับความซับซ้อนของกรอบความร่วมมือที่ถูกสร้างขึ้น ดังนี้ 1. ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental cooperation) 2. ระบอบระหว่างประเทศ (international regime) และ องค์การระหว่างประเทศ (international organization) (โปรดดูเพิ่มในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1 การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) และการประยุกต์ใช้กับอาเซียน)

ถือได้ว่าเป็นสถาบันความร่วมมือที่มีความซับซ้อนมากกว่าความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental cooperation) แต่ระบอบระหว่างประเทศก็ยังมีข้อจำกัดประการสำคัญคือ เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ยังปราศจากระบบโครงสร้างและการบัญชาการอย่างเป็นทางการเป็นลำดับชั้น (hierarchy) จนไม่สามารถเข้าไปกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ได้อย่างเคร่งครัด

ดังเห็นได้ว่า แม้การจัดทำแผนแม่บทฯ จะช่วยก่อให้เกิดชุดของกฎเกณฑ์ (set of rules) เพื่อใช้ในการกำกับบทบาทและพฤติกรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนให้รับผิดชอบก่อสร้างเส้นทางรถไฟร่วมกันตามแผนงานที่วางไว้ แต่ทว่าสถาบันในรูปแบบระบอบระหว่างประเทศก็ยังไม่มียุทธศาสตร์และหน้าที่ (authority) ที่เข้มแข็งพอจะบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติงานหรือดำเนินพฤติกรรมตามความต้องการของเป้าหมายสถาบันที่ตั้งไว้อย่างเคร่งครัด ข้อจำกัดของสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนชัดเจนยิ่ง เมื่อพิจารณาตามงานศึกษาของ Ernst B. Hass<sup>386</sup> ที่ชี้ให้เห็นว่า สถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน อยู่ในระดับความร่วมมือที่เข้มแข็งปานกลางเท่านั้น หรือที่เรียกว่า **สถาบันความร่วมมือแบบการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes)**<sup>387</sup> เพราะเมื่อพิจารณาตามลักษณะที่ปรากฏในความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน พบว่า แม้อาเซียนได้วางนโยบายร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิก ผ่านการจัดทำแผนแม่บทฯ ขึ้น แต่ทว่าสถาบันประเภทนี้มีจุดบกพร่องที่สำคัญคือ ประเทศสมาชิกสามารถกระทำหรือไม่กระทำตามแผนที่วางไว้ร่วมกันได้ตามความสมัคร เพราะสถาบันประเภทนี้ไม่ได้มีความร่วมมือที่เข้มข้นในระดับที่มีการบังคับใช้นโยบายเดี่ยว (single policy) ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกนั่นเอง

<sup>386</sup> Ernst B. Hass ได้แบ่งระดับความร่วมมือของสถาบันออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1. สถาบันประเภทที่เป็นแหล่งรวบรวมความช่วยเหลือ (Pooling/Aiding Regimes) 2. สถาบันประเภทที่มีการจัดวางมาตรฐาน (Standardizing/Scheduling Regimes) 3. สถาบันประเภทที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) 4. สถาบันประเภทที่มีการกำหนดเป้าหมาย (Targeting Regimes) และ 5. สถาบันประเภทที่มีการกำหนดแผนงานอย่างชัดเจน (Planning Regimes) (โปรดดูเพิ่มในหัวข้อ 3.1 การกำหนดนิยามและรูปแบบของสถาบันระหว่างประเทศตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) และการประยุกต์ใช้กับอาเซียน)

<sup>387</sup> สถาบันประเภทที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Forecasting Regimes) มีลักษณะเป็นสถาบันที่ใช้กระบวนการแบบนโยบายร่วม (Common Policy) อันเป็นกระบวนการความร่วมมือที่มีการกำหนดให้รัฐสมาชิกกระทำหรือไม่กระทำตามแผนที่วางไว้ร่วมกัน แต่ทั้งนี้รัฐสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ตามความสมัครใจ ทำให้สถาบันประเภทนี้มีลักษณะที่แม้จะสามารถคาดการณ์ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือนั้นได้ แต่อาจไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติตามแผนของรัฐสมาชิกที่วางไว้ร่วมกัน เพราะสถาบันประเภทนี้ยังปราศจากอำนาจในการกำกับพฤติกรรมรัฐ ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ดังจะเห็นได้ว่า แม้แผนแม่บทฯ ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์ (rule) ให้กับสถาบัน คือการกำหนด มาตรการสำคัญ 4 มาตรการตั้งที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลพฤติกรรมและกำกับรับผิดชอบ ของประเทศสมาชิกในการดำเนินกิจกรรม แต่ไม่มีมาตรการใดเลยที่สามารถดำเนินงานจนสามารถ สำเร็จลุล่วงไปได้โดยสมบูรณ์ ตามผลสรุปการดำเนินงานโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในตารางของมาตรการต่าง ๆ ด้านล่างนี้

ตารางแสดงผลความสำเร็จใน 4 มาตรการสำคัญภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)

กิจกรรมย่อย	มาตรการสำคัญ	สำเร็จ	ไม่สำเร็จ
	(1) การก่อสร้างเส้นทางรถไฟช่วงที่ยังขาด (missing link) ให้เชื่อมต่อกันทั้งหมด ดังนี้		
1	ไทย: อรัญประเทศ – คลองลึก (6 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2014	✓	
2	ไทย: ด่านเจดีย์สามองค์ – น้ำตก (153 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020		✓
3	กัมพูชา: ปอยเปต – ศรีโสภณ (48 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2013		✓
4	กัมพูชา: พนมเปญ – ลีอกนิน (254 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015		✓
5	เวียดนาม: ลีอกนิน – โฮจิมินห์ (129 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020		✓
6	เวียดนาม: มูเกีย – ทับอัง – วุงอัง (119 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020		✓
7	ลาว: เวียงจันทน์ – ท่าแขก – มูเกีย (466 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020		✓
8	พม่า: ต้นบุชายัต – ด่านเจดีย์สามองค์ (110 ก.ม.) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020		✓
9	(2) จัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิงภายในปี ค.ศ. 2013		✓
10	(3) ระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการจากหุ้นส่วนภายนอก โดยดำเนินการในระดับทวิภาคหรือร่วมกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย สนับสนุนการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง ให้เป็นไปตามเวลาที่ตกลงกัน		✓

11	(4) ศึกษาความเป็นไปได้ในการต่อขยายเส้นทางรถไฟสิงคโปร์ – คุนหมิงไปยังเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย		✓
----	---	--	---

(สรุปจากผลการศึกษาและจัดทำโดยผู้วิจัย)

จากข้างต้นกล่าวโดยสรุปว่า ความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในระยะเวลาปี ค.ศ. 2010-2015 คือผลลัพธ์เชิงสถาบันด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนที่เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนแม่บทฯ ซึ่งผู้วิจัยถือว่าเป็นข้อจำกัดภายใน (internal limitation) ที่ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของสถาบันในการสร้างความเป็นแกนกลางของอาเซียนในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจากกรณีศึกษานี้ได้นั่นเอง

## (2) อุปสรรคที่มาจากปัจจัยภายนอกสถาบัน (external limitation)

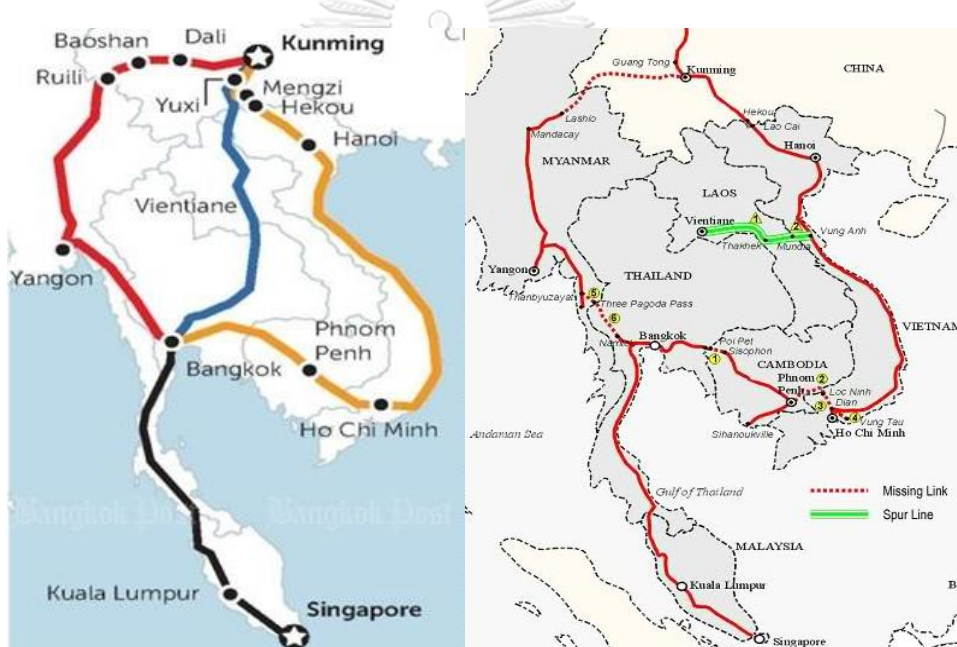
อุปสรรคภายนอกนี้มาจากการสนับสนุน “นโยบายข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI) หรือเป็นที่รู้จักในชื่อเรียกเดิมว่า “นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt, One Road: OBOR) ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือ ในระหว่างที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังรับผิดชอบการก่อสร้างโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ภายใต้แผนแม่บทฯ ที่อาเซียนจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2010 ก็เป็นช่วงเวลาเดียวที่รถไฟความเร็วสูงของจีนพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นที่สนใจไปทั่วโลก

กระทั่งในปี ค.ศ. 2013 ประธานาธิบดีสีจิ้นผิง ได้ประกาศนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (OBOR) นโยบายนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้จีนเริ่มดำเนินนโยบายผลักดันให้เทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูง “ก้าวสู่ภายนอก” อย่างแท้จริง จนเกิดแนวคิดที่เรียกว่า “การทูตรถไฟความเร็วสูง” หรือ “High-Speed Rail Diplomacy” โดยมีนายกรัฐมนตรีจีน นายหลี่เค่อเฉียง (Li Keqiang) รับผิดชอบเป็น “ทูตสนับสนุนรถไฟความเร็วสูง” ซึ่งมีหน้าที่คอยแนะนำองค์ประกอบและเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงของจีนให้แก่นานาชาติ

ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง จีนได้วางแผนโครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคต่าง ๆ บนเส้นทางสายไหมบกทั้งสิ้น 3 เส้นทาง (China HSR Silk Road) ได้แก่ (1) รถไฟสายทวีปยูเรเชีย (Eurasian Continent Line), รถไฟสายเอเชียกลาง (Central Asia Line) และ (3) รถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) โดยที่เส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย (Pan-Asian Line) ถือเป็นช่องทางสำคัญที่จีนใช้ส่งเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงเข้ามายังอาเซียน เพราะมี

ความสอดคล้องกับแผนการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟของอาเซียน กล่าวคือเมื่อนำแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชีย มาเปรียบเทียบกับแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน (MPAC) จะพบว่า โครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีนและโครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) มีเส้นทางเดินรถร่วมกัน 2 เส้นทาง คือ สายตะวันออกและสายตะวันตก ความสอดคล้องของแผนงานระหว่างจีนและอาเซียนจึงทำให้เกิดความคาดหวังว่าการเข้ามาของแผนการก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายมหาเอเชียจะเป็นโอกาสอันดีที่ช่วยเติมเต็มแผนการดำเนินงานในภูมิภาคของอาเซียนให้ดียิ่งขึ้น

ภาพแสดงความสอดคล้องของเส้นทางคมนาคมทางรถไฟระหว่างโครงการรถไฟสายคุนหมิง – สิงคโปร์ (KSRL) ของจีน (ภาพซ้าย) และโครงการรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนที่มีร่วมกัน (ภาพขวา)



ที่มา: Bangkok Post, 28 December 2015, Bangkok at the center of huge future rail network, <https://www.bangkokpost.com/learning/learning-news/809044/bangkok-at-the-centre-of-huge-future-rail-network> [27 February 2020] และ กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ, แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554), 23.

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษากลับแสดงให้เห็นว่า การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้ นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อให้เกิดอุปสรรคหรือข้อจำกัด ภายนอก (external limitation) ต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ – คุนหมิง (SKRL) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจาก แผนการก่อสร้าง



เส้นทางรถไฟของจีนที่เข้ามาในภูมิภาคมีบทบาทนำเหนือแผนแม่บทฯ ของอาเซียน จนประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศหันไปก่อสร้างเส้นทางรถไฟสายต่าง ๆ ตามแผนดำเนินงานของจีน ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของประเทศลาว กัมพูชา และพม่า ซึ่งปัญหานี้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและประสิทธิภาพในการดำเนินงานเชิงสถาบันของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง

ขณะเดียวกัน การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนจากนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ในมุมมองของเสรีนิยมเชิงสถาบันสามารถพิจารณาได้ว่า การส่งออกรถไฟความเร็วสูงของจีนภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานเชิงสถาบันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน เพราะแผนการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงจีนได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประเทศสมาชิกอาเซียนให้เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้

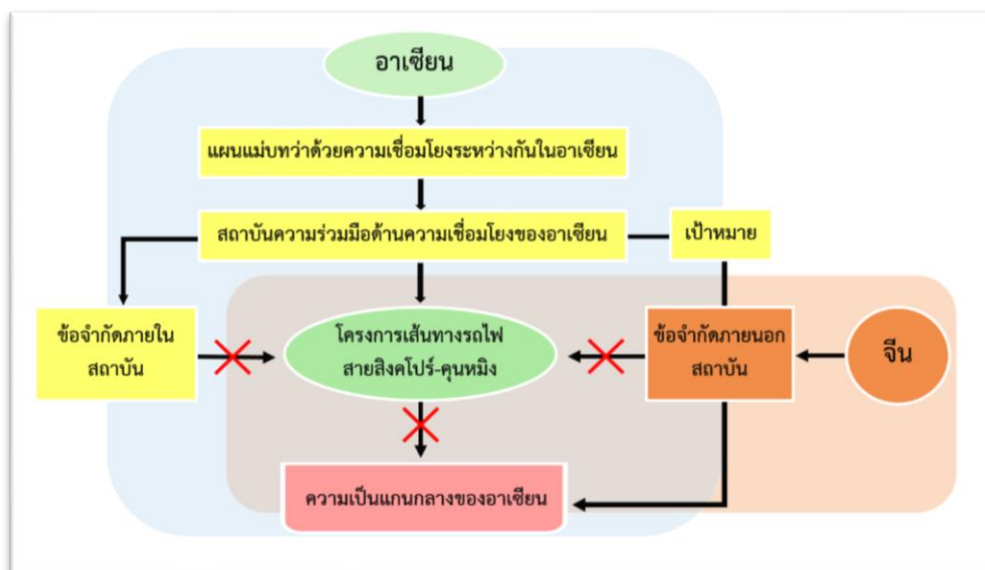
การเข้ามาของจีนจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงการจัดลำดับความสำคัญใหม่ (prioritization) ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีต่อแผนแม่บทฯ โดยบางประเทศได้เลือกละทิ้งหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีร่วมกันภายใต้สถาบัน และหันสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับจีนมากขึ้น ดังนั้นเมื่อกฎเกณฑ์ของสถาบันล้มเหลวลง ความร่วมมือของอาเซียนภายใต้สถาบันจึงไม่เข้มแข็งอย่างที่ควรจะเป็น สภาพการณ์เช่นนี้จึงเป็นเหตุให้เป้าหมายที่สถาบันตั้งไว้ไม่อาจบรรลุผล นั่นก็คือการที่อาเซียนไม่สามารถบรรลุไปสู่เป้าหมายของสถาบันที่มุ่งสร้างความเป็นศูนย์กลางให้เกิดขึ้นได้นั่นเอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นล้วนเป็นอุปสรรคต่อแนวคิดความเป็นแกนกลางอาเซียน อันอ้างถึงลักษณะของ “การที่อาเซียนควรเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในความร่วมมือ” หรือ “Driver’s Seat” ดังเห็นได้จากในกรณีศึกษาของการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จีนกลายเป็นผู้มีบทบาทนำในการขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อสร้างความเป็นเชื่อมโยงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มากกว่าอาเซียนในฐานะองค์การระดับภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น ภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนี้ การก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดขึ้นได้ เพราะมีจีนเป็นผู้ผลักดันและกำหนดเส้นทางก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงสายต่าง ๆ ขึ้น ผ่านการสร้างความร่วมมือในรูปแบบรายประเทศกับสมาชิกอาเซียน ขณะที่อาเซียนในฐานะองค์การแห่งภูมิภาค กลับมีบทบาทในการส่งเสริมความเชื่อมโยงเพียงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ขึ้น แต่ไม่ได้มีบทบาทเชิงรุกที่เด่นชัดอย่างเป็นรูปธรรมเท่ากับจีน

บทบาทของเงินที่โดดเด่นกว่าอาเซียน ส่งผลให้การดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟสายต่าง ๆ จึงเป็นไปได้ในทิศทางความต้องการของเงินมากกว่าอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแม้ว่าเงินจะคาดหวังให้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางมีส่วนช่วยเติมเต็มการทำงานของแผนแม่บทฯ อาเซียนได้จากความสอดคล้องของแผนงานบางประการที่มีร่วมกัน แต่ทว่า สุดท้ายแล้วเงินเองก็จำเป็นต้องเลือกลงทุนในเส้นทางที่ช่วยตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนเป็นอันดับแรก อีกทั้งเส้นทางดังกล่าวยังต้องเป็นเส้นทางที่จะทำให้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนี้บรรลุผลสำเร็จได้รวดเร็วขึ้น ทำให้แผนการดำเนินงานของจีนจึงมีอาจเป็นไปได้เพื่อสนับสนุนการทำงานของแผนดำเนินงานของอาเซียนได้โดยสมบูรณ์ จนเกิดเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียน ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ล้วนเป็นข้อจำกัดภายนอก (external limitation) ที่ทำให้อาเซียนมีอาจบรรลุไปสู่เป้าหมายของการส่งเสริมความเป็นอาเซียนได้ในท้ายที่สุด

**จากข้างต้นกล่าวสรุปผลการวิจัยได้ว่า** โดยพื้นฐานของผลการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสอดคล้องกับสมมติฐานที่ผู้วิจัยตั้งไว้แต่แรกเริ่ม คือ ผู้วิจัยคาดว่า การส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน จากกรณีของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จะไม่สามารถช่วยส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เป็นไปได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังที่แผนแม่บทฯ กำหนดไว้ได้ เพราะอุปสรรคทางด้านเงินลงทุนของประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นสำคัญ แต่กระนั้น การนำแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาช่วยให้ผู้วิจัยค้นพบว่ามีปัจจัยอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากที่ตั้งสมมติฐานไว้ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งสามารถแสดงผลการวิจัยทั้งหมดเป็นแผนภาพได้ดังด้านล่างนี้

ภาพที่ 31 ภาพสรุปผลการวิจัยเรื่องการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนผ่านมิติการสร้างเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจากในกรณีของการดำเนินโครงการรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL)



(สรุปจากผลการศึกษาและจัดทำโดยผู้วิจัย)

จากภาพสรุปผลการวิจัย จะเห็นว่าในแรกเริ่มนั้นอาเซียนต้องการสร้างประชาคมที่มีความเชื่อมโยงอย่างรอบด้านให้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2015 จึงมีการจัดทำแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนฉบับแรกขึ้นในช่วงเวลาต่อมา เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ประกอบไปด้วยมาตรการดำเนินงานสำคัญต่าง ๆ และมีผลบังคับใช้ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2010-2015

อย่างไรก็ตาม แผนแม่บทฯ ที่จัดทำขึ้นไม่เพียงแต่จะแสดงให้เห็นว่าการสร้างความเชื่อมโยงแห่งภูมิภาคมีความใกล้ชิดกับการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียน เพราะในอีกด้านหนึ่งแผนแม่บทฯ ที่จัดทำขึ้นถือเป็นการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้แก่ความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียน จนเกิดเป็นสถาบันความร่วมมือรูปแบบหนึ่งที่ประกอบไปด้วยหลักการ บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ และกระบวนการตัดสินใจ อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในอดีต

แต่กระนั้น สถาบันความร่วมมือที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นกลับมีข้อจำกัดภายในสถาบัน (internal limitation) จนส่งผลต่อการดำเนินงานในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องด้วยรูปแบบและระดับความร่วมมือของสถาบันความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นยังมีจุดบกพร่องสำคัญ คือ การปราศจากอำนาจสั่งการเหนือประเทศสมาชิก (authority) และระบบการบัญชาการแบบลำดับชั้น (hierarchy) ทำให้แผนงานหรือนโยบายที่วางร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ในท้ายที่สุด ซึ่งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นเช่นนี้ ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของสถาบันในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนจากกรณีศึกษาในได้นั้นเอง

ขณะเดียวกัน การมองความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนเป็นระบอบระหว่างประเทศ (international regime) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) อย่างหนึ่ง นอกจากจะช่วยให้ผู้วิจัยมองเห็นถึงข้อจำกัดภายในสถาบันความร่วมมือแห่งนี้ง่ายขึ้น ในทางกลับกันก็ยิ่งช่วยให้ผู้วิจัยมองเห็นถึงข้อจำกัดภายนอกสถาบัน (external limitation) ที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ได้เป็นอย่างดี

ข้อจำกัดภายนอกที่กล่าวถึงคือ การเข้ามาของเทคโนโลยีรถไฟความเร็วสูงภายใต้นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งขงจีน เนื่องจากแผนการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงจีนได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมประเทศสมาชิกอาเซียนให้เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ที่สถาบันความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงของอาเซียนกำหนดไว้ เพราะมีบางประเทศได้เลือกละทิ้งหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีร่วมกันภายใต้สถาบัน และหันไปสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับจีนมากขึ้น จนเกิดเป็นอุปสรรคมากมายต่อการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) ของอาเซียนอย่างคาดไม่ถึง ซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้อาเซียนมีอาจบรรลุไปสู่เป้าหมายของสถาบันที่มุ่งสนับสนุนความเป็นแกนกลางให้เกิดขึ้นได้นั้นเอง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสามารถตอบคำถามหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ว่า อาเซียนไม่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นจากการดำเนินมาตรการที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนระหว่างช่วงปี ค.ศ. 2010-2015 ในกรณีศึกษาของโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) เพราะต้องเผชิญกับอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) อุปสรรคที่มาจากข้อจำกัดภายในสถาบันเอง (internal limitation) และ (2) อุปสรรคที่มาจากปัจจัยภายนอกสถาบัน (external limitation) ซึ่งทั้ง 2 อุปสรรคนี้ต่างก็ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (SKRL) จนทำให้อาเซียนมีอาจบรรลุผลสำเร็จในการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนขึ้นได้ในท้ายที่สุด

## 5.2 ข้อเสนอแนะงานวิจัย

ผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะช่วยเป็นรากฐานสำคัญต่อการศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality) ในอนาคต โดยเฉพาะในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (ASEAN Connectivity) เนื่องจากงานวิชาการภาษาไทยที่ศึกษาถึงความเป็นแกนกลางของอาเซียนอย่างเป็นทางการยังมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้ความรู้และความเข้าใจที่ได้จากศึกษานี้จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดองค์ความรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือนำไปศึกษาวิจัยต่อยอดในเรื่องเดียวกันนี้แต่เป็นมิติอื่น ๆ ได้ในภายภาคหน้า

ทั้งนี้ การนำแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Institutional Liberalism) มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ทำให้มองได้ว่าความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงที่อาเซียนสร้างขึ้นถือเป็นสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) รูปแบบหนึ่ง นับว่ามีจุดแข็งที่ทำให้ผู้วิจัยอธิบายถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดของความร่วมมือที่อาเซียนสร้างขึ้นได้อย่างชัดเจน จึงช่วยให้ผู้วิจัยสามารถประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันแห่งนี้ว่าเป็นระบบได้ว่า ในท้ายที่สุดแล้วอาเซียนสามารถดำเนินงานจนบรรลุไปสู่เป้าหมายของสถาบัน คือ การส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น จากประสบการณ์ของผู้วิจัยในครั้งนี้ จึงอยากมอบข้อเสนอแนะให้แก่ผู้สนใจศึกษาถึงแนวคิดความเป็นแกนกลางในอนาคตว่า ภายใต้กรอบของแนวคิดสถาบันระหว่างประเทศ (international institution) สามารถมองได้ว่าความร่วมมือในมิติอื่น ๆ ที่อาเซียนสร้างขึ้นถือเป็นสถาบันความร่วมมือรูปแบบหนึ่งได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตจึงสามารถขยายการศึกษาแนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนไปได้อีกหลายมิติภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่อาเซียนสร้างขึ้น เพราะการส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนให้เข้มแข็งมิได้มีแค่ในมิติของการสร้างความเชื่อมโยงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมืออื่น ๆ อีกจำนวนมากที่มุ่งสร้างเวที (platform) ให้อาเซียนเป็นแกนกลางในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF), ความร่วมมือภายใต้กรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งแนวคิดนี้ก็ยังมีข้อจำกัดประการสำคัญสำหรับใช้ประเมินทิศทาง การเกิดขึ้นของความเป็นแกนกลางอาเซียน เนื่องจากกรอบการศึกษานี้เป็นการมุ่งสำรวจ

ตรวจสอบถึงองค์ประกอบของสถาบัน แนวทางการดำเนินงาน และความเข้มแข็งของสถาบันความร่วมมือที่สร้างขึ้น เพื่อติดตามผลลัพธ์เชิงสถาบันว่าจะประเทศสมาชิกจะสามารถร่วมมือกันจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้หรือไม่ ทำให้เกณฑ์ที่ผู้วิจัยใช้ในการประเมินถึงการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียนมีเพียงสองด้านคือ “สำเร็จ” และ “ไม่สำเร็จ” ซึ่งผู้วิจัยถือว่าเป็นเกณฑ์ตรวจสอบที่ขาดความละเอียดเกินไป เพราะไม่สามารถแบ่งรายละเอียดลงไปได้ว่าในความไม่สำเร็จนั้น แนวคิดความเป็นแกนกลางของอาเซียนอยู่ที่ลำดับไหนของผลการศึกษานี้ เกณฑ์การประเมินที่ไม่ละเอียดนี้อาจทำให้ผู้วิจัยพลาดข้อค้นพบสำคัญบางประการไป จึงถือเป็นข้อควรระวังสำหรับการศึกษาประเด็นนี้ในอนาคต





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- ASEAN Watch, 3 มีนาคม 2557. "สัมมนาบรรเทาภัยพิบัติในกรอบ ARF ณ ประเทศจีน." [www.aseanwatch.org/2014/03/03/สัมมนาบรรเทาภัยพิบัติ/](http://www.aseanwatch.org/2014/03/03/สัมมนาบรรเทาภัยพิบัติ/) [1 กรกฎาคม 2563].
- . 5 กันยายน 2552. "ฮิลลารีเยือนสำนักเลขาฯ อาเซียน." <http://aseanwatch.org/2012/09/20/ฮิลลารีเยือนสำนักเลขาฯ/> [8 ธันวาคม 2561].
- กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ, 4 มกราคม 2560. "สรุปความคืบหน้าการก่อสร้างเส้นทางรถไฟลาว - จีน." [http://www.thaibiz.net/th/news/detail.php?ID=20869&sphrase\\_id=10278076](http://www.thaibiz.net/th/news/detail.php?ID=20869&sphrase_id=10278076) [5 ตุลาคม 2562].
- กรมอาเซียน, กระทรวงการต่างประเทศ. "ศูนย์ความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่น เพื่อพัฒนาบุคลากรความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์." <https://www.asean2019.go.th/th/infographic/the-asean-japan-cybersecurity-capacity-building-centre-ajcc-bc/> [6 July 2020].
- . *ASEAN Mini Book*. กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน, 2556.
- . "ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนและภาคีภายนอก." <https://www.asean2019.go.th/th/asean-relations/> [23 มิถุนายน 2563].
- . "ไทยในฐานะประธานอาเซียน - แนวคิดหลัก." <https://www.asean2019.go.th/th/abouts/key-concepts/> [16 มีนาคม 2563].
- . "ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)." <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121126-190330-788160.pdf> 11 พฤศจิกายน 2561].
- กระทรวงการต่างประเทศ, 1 มิถุนายน 2558. "ผลการประชุมที่เกี่ยวข้อง : การประชุม ARF Inter-Sessional Meeting on Counter Terrorism and Transnational Crime ครั้งที่ 13 ที่เมืองหนานหนิง." [www.mfa.go.th/asean/th/news/2352/57011-การประชุม-ARF-Inter-Sessional-Meeting-on-Counter-T.html](http://www.mfa.go.th/asean/th/news/2352/57011-การประชุม-ARF-Inter-Sessional-Meeting-on-Counter-T.html) [1 กรกฎาคม 2563].
- . 3 สิงหาคม 2562. "การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก." <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/107259-การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและค.html>.
- กระทรวงการต่างประเทศ. "ความสัมพันธ์อาเซียน-ญี่ปุ่น." <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20150119-165853-597758.pdf> [7 July 2020].
- . "สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้."



<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121218-094956-767622.pdf> [27 กันยายน 2561].

กระทรวงคมนาคม. "การรถไฟแห่งประเทศไทย." <http://www.mot.go.th/about.html?id=13> [3 ธันวาคม 2562].

กรุงเทพธุรกิจ, 22 เมษายน 2562. "นายกฯ เปิดสถานีรถไฟด่านพรมแดนบ้านคลองลึก เชื่อมระบบรางไทย - กัมพูชา." <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/833103> [14 ตุลาคม 2562].

กองอาเซียน 3 กระทรวงการต่างประเทศ. แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน. กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554.

———. "ยุทธศาสตร์หลักสำหรับการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน" ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน. กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554.

———. "วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ของความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน" ใน แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน. กรุงเทพฯ: บริษัท คาริสมา มีเดีย จำกัด, 2554.

การรถไฟแห่งประเทศไทย. การรถไฟแห่งประเทศไทย รายงานประจำปีพ.ศ. 2558 <http://www.railway.co.th/RailwayMiddleFile/PlanIMG/89/2558.pdf> [5 ธันวาคม 2562].

กิตติ ประเสริฐสุข และคณะ. "รถไฟความเร็วสูง: การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้." จุลสารจับตาอาเซียน 5, ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2559).

ข่าวช่อง 3, 27 กุมภาพันธ์ 2561. "เปรียบเทียบคุณสมบัติรางรถไฟ 1 เมตร และ 1.435 เมตร." [www.news.ch3thailand.com/economy/63898#:~:targetText=ส่วนโครงการรถไฟความเร็วสูง,ถึง%20300%20กิโลเมตรต่อชั่วโมง](http://www.news.ch3thailand.com/economy/63898#:~:targetText=ส่วนโครงการรถไฟความเร็วสูง,ถึง%20300%20กิโลเมตรต่อชั่วโมง) [11 ธันวาคม 2562].

จุลชีพ ชินวรรณ. โลกในศตวรรษที่ 21 กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ฐานเศรษฐกิจ, 8 มกราคม 2559. "ลาว-จีนตกลงดอกเบี้ยเงินกู้ โครงการรถไฟเร็วสูง เตรียมถลุง 5 เหมืองชำระคืนเงินกู้ใน 5 ปี." <https://www.thansettakij.com/content/25063> [5 ตุลาคม 2562].

เดลินิวส์, 19 กันยายน 2562. "แคะรอย'รถไฟความเร็วสูงไทย-จีน' เดินหน้าหรือถอยหลัง." <https://www.dailynews.co.th/article/732133> [17 มีนาคม 2563].

ไทยพับลิก้า, 5 พฤศจิกายน 2562. "“ทรมับ” เชิญผู้นำอาเซียนเยือนสหรัฐฯ ไตรมาส 1 ปีหน้า ยึดมั่นความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์หนุนความมั่นคงเสถียรภาพ."

- <https://thaipublica.org/2019/11/asean-us-summit-trump-letter-stability-security/> [8 กรกฎาคม 2563].
- ไทยรัฐออนไลน์, 20 มกราคม 2558. "เรือสร้างใหม่! สะพานรถไฟประวัติศาสตร์ 120 ปีคลองลี้ก รับเออีซี." [thairath.co.th/news/local/475934](http://thairath.co.th/news/local/475934). [5 ธันวาคม 2562].
- แนวหน้า, 24 มีนาคม 2563. "‘ธีระชัย’ ย้ำรถไฟความเร็วสูงไม่ช่วยเชื่อมไทย-อาเซียน เตือนเปิดสภาเจอฝ่ายค้านชกฟอกแน่." <https://www.naewna.com/politic/414222> [24 มีนาคม 2563].
- ประชาสสร เทพชาตรี, 15 พฤษภาคม 2557. "ไทยกับการเป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน." <http://www.drprapat.com/ไทยกับการเป็นศูนย์กลาง/> [3 ธันวาคม 2562].
- ปราณี ทิพย์รัตน์. ประชาคมอาเซียน: มายาคติและความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2561.
- ผู้จัดการออนไลน์, 6 กันยายน 2557. "ไป ๆ มา ๆ ขาวลาวจะได้นั่งรถไฟความเร็วสูงก่อนใคร สายสะพานนะเขต-เวียดนาม เริ่มออกแบบ." <https://mgronline.com/indochina/detail/9570000106202> [5 ตุลาคม 2562].
- . 7 มิถุนายน 2561. "เขมรปล่อยเงินเข้าเกาะกง 99 ปีทำสนามบินรีสอร์ตทางสายไหมแต่หลายโครงการยังชะงัก." <https://mgronline.com/indochina/detail/9610000056660> [15 ตุลาคม 2562].
- . 17 กันยายน 2561. "จีนมีทางรถไฟไฮสปีดอยู่แล้ว 27,000 กม. และจะสร้างเพิ่มอีก 11,000 กม. ภายในปี 2025." <https://mgronline.com/around/detail/9610000092899> [20 มกราคม 2563].
- . 30 สิงหาคม 2560. "จีนขุดอุโมงค์รถไฟยาวที่สุดในประเทศ 34.5 กิโลเมตร เชื่อมจีน-พม่า." <https://mgronline.com/china/detail/9600000088895> [27 พฤศจิกายน 2562].
- . 5 เมษายน 2561. "บันทึกประวัติศาสตร์... เขมรเปิดหูดเดินรถไฟชายแดนไทย-ศรีโสภณครั้งแรกในรอบ 30 ปี." [https://mgronline.com/indochina/detail/9610000033830?fb\\_comment\\_id=1738596596184062\\_1738919106151811](https://mgronline.com/indochina/detail/9610000033830?fb_comment_id=1738596596184062_1738919106151811) [14 ตุลาคม 2562].
- โพสต์ทูเดย์, 29 กันยายน 2562. "ไทยโชว์แผนเชื่อมระบบรางเพื่อนบ้าน เวทีอาเซียนซัมมิท." <https://www.posttoday.com/economy/news/604875> [17 มีนาคม 2563].
- มติชน, 18 กรกฎาคม 2560. "ต่างประเทศอินโดจีน : บางคำถามกับ “รถไฟลาว”." [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_45040](https://www.matichonweekly.com/column/article_45040) [5 ตุลาคม 2562].
- . 28 กุมภาพันธ์ 2560. "ระบบราง... ก้าวสำคัญของประเทศไทยเพื่อคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน." [https://www.matichon.co.th/publicize/news\\_478686](https://www.matichon.co.th/publicize/news_478686) [18 สิงหาคม 62].
- มติชนสุดสัปดาห์, 2 กรกฎาคม 2562. "กรม.ไฟเขียวเดินหน้รถไฟความเร็วสูงไทย-จีน ระยะที่ 2 ช่วงโคราช-หนองคาย ยันเฟสแรกเสร็จปี’65." <https://www.matichonweekly.com/hot->

- news/article\_207204 [17 มีนาคม 2563].
- ยี หยวน. "การพัฒนารถไฟความเร็วสูงของประเทศจีนกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," ใน จีน 3 มิติ, บรรณาธิการ นิยม รัฐอมฤต และ จาง ซีเจิน." 180-230. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ลงทุนแมน, 13 กุมภาพันธ์ 2562. "จีนกำลังเติบโตช้าลงในรอบ 28 ปี." <https://www.longtunman.com/13179> [30 มกราคม 2562].
- วอยซ์ออนไลน์, 2 กันยายน 2562. "อาเซียนเปิดฉากซ้อมรบทางทะเลกับสหรัฐฯ ครั้งแรก." <https://voicetv.co.th/read/DeooSCoxu> [8 กรกฎาคม 2563].
- . 28 ตุลาคม 2561. "โลกไม่ได้แบน: การซ้อมรบร่วมทางทะเล: จีนชิงกล่อมมังกรจีนของอาเซียน." <https://voicetv.co.th/read/By8Mez73X> [6 กรกฎาคม 2563].
- ศิริพร สัจจามันท์, 10 ธันวาคม 2558. "บทบาทของจีนในเมียนมาร์." กรุงเทพฯธุรกิจ, <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/636346> [27 พฤศจิกายน 2562].
- ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน, 21 พฤศจิกายน 2556. "จีนทุ่ม 4 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ก่อตั้งกองทุนเส้นทางสายไหม." <https://thaibizchina.com/จีนทุ่ม-4-หมื่นล้านดอลลาร์/> [16 มกราคม 2563].
- ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา. "ภูมิหลังและการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน." [https://www.parliament.go.th/popup/images/asean\\_parliament/start\\_doc\\_01.pdf](https://www.parliament.go.th/popup/images/asean_parliament/start_doc_01.pdf) [25 กันยายน 2561].
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 17 มกราคม 2563. "เศรษฐกิจจีนปี 2562 เติบโตต่ำสุดในรอบ 29 ปี...คาดชะลอต่อเนื่องในปี 2563 (มองเศรษฐกิจ ฉบับที่ 3844)." <https://kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/economy/Pages/y3844.aspx> [31 มกราคม 2563].
- สถานทูตสหรัฐและสถานกงสุลในประเทศไทย. "สหรัฐอเมริกากับอาเซียน – ความเป็นหุ้นส่วนอันยืนยาว." <https://th.usembassy.gov/th/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership-th/> [7 กรกฎาคม 2563].
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. การพัฒนารอบความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนในระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC). กรุงเทพฯ: บริษัท ออนป้า จำกัด, 2557.
- สยามธุรกิจ, 29 กรกฎาคม 2557. "ปิดฝุ่นรถไฟเชื่อมเพื่อนบ้านเปิดหูดกัมพูชา ตอกหมุด ม.ค. 58." <https://www.siamturakij.com/news/4817-ปิดฝุ่นรถไฟเชื่อมเพื่อนบ้านเปิดหูดกัมพูชา-ตอกหมุดม-ค-58> [5 ธันวาคม 2562].
- สำนักข่าวไทย, 26 กุมภาพันธ์. 2561. "รฟท. แจกรไฟไทยใช้รางขนาด 1 เมตร เชื่อมอาเซียน."

<https://tna.mcot.net/view/5a93de7ae3f8e420aa439cb7> [11 ธันวาคม 2562].

## ภาษาอังกฤษ

Acharya, Amitav. "The Myth of ASEAN Centrality?". *Contemporary Southeast Asia* 39 (2017): 273-79.

ADB. *Assessment of Greater Mekong Subregion Economic Corridors: Thailand*. ADB, 2018. [https://www.greatermekong.org/sites/default/files/Assessment%20of%20GMS%20Econ%20Corr\\_THA\\_7th\\_2018-11-20\\_WEB\\_0.pdf](https://www.greatermekong.org/sites/default/files/Assessment%20of%20GMS%20Econ%20Corr_THA_7th_2018-11-20_WEB_0.pdf). [4 December 2019].

———. "Assessment of Transport Infrastructure." In *Assessment of Greater Mekong Subregion Economic Corridors in Vietnam*, 23-51: ADB, 2018.

———. *Connecting South Asia and Southeast Asia*. Japan: Asian Development Bank Institute, 2015. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159083/adbi-connecting-south-asia-southeast-asia.pdf>.

———. *Myanmar: Transport Sector Initial Assessment*. Mandaluyong City, Philippines : Asian Development Bank, 2012.

ASEAN. "The 9th ASEAN Summit and the 7th ASEAN+3 Summit Bali." [https://asean.org/?static\\_post=press-statement-by-the-chairperson-of-the-9th-asean-summit-and-the-7th-asean-3-summit-bali-indonesia-7-october-2003](https://asean.org/?static_post=press-statement-by-the-chairperson-of-the-9th-asean-summit-and-the-7th-asean-3-summit-bali-indonesia-7-october-2003) [20 August 2019]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

———. "The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967." <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/> [25 September 2018].

———. "ASEAN Vision 2020." [https://asean.org/?static\\_post=asean-vision-2020](https://asean.org/?static_post=asean-vision-2020).

———. "Cebu Declaration on Th Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015." <https://asean.org/cebu-declaration-on-th-acceleration-of-the-establishment-of-an-asean-community-by-2015/> [15 January 2019].

———. "Chairman's Statement of the 15th ASEAN Summit - Enhancing Connectivity, Empowering Peoples." [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-15th-asean-summit-enhancing-connectivity-empowering-peoples](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-15th-asean-summit-enhancing-connectivity-empowering-peoples) [20 August 2019].

- . "Chairman's Statement of the 17th ASEAN Summit." [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-17th-asean-summit](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-17th-asean-summit) [20 August 2019].
- . "Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)." [https://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii](https://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii). [2 December 2018]
- . "Joint Statement of the 14th ASEAN-China Summit to Commemorate the 20th Anniversary of Dialogue Relations." [https://asean.org/?static\\_post=joint-statement-of-the-14th-asean-china-summit-to-commemorate-the-20th-anniversary-of-dialogue-relations](https://asean.org/?static_post=joint-statement-of-the-14th-asean-china-summit-to-commemorate-the-20th-anniversary-of-dialogue-relations) [2 December 2018].
- . "Plan of Action to Implement the Declaration for Widening and Expanding ASEAN-Japan Strategic Partnership (2011-2015)." <https://www.kemlu.go.id/Documents/ASEAN-Jepang/ASEAN-Japan%20Plan%20of%20Action%202011-2015.pdf> [3 December 2018].
- . "U.S. Secretary of State Hillary Clinton Meets with ASEAN Leadership." <https://asean.usmission.gov/u-s-secretary-of-state-hillary-clinton-meets-with-asean-leadership/> [9 December 2018].
- ASEAN Secretariat, 10 September 2008. "Message from H.E. Dr. Surin Pitsuwan, Secretary-General of ASEAN for the Conference on "Emerging Asian Regionalism: Trends and Challenges"." [https://asean.org/?static\\_post=message-from-he-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-for-the-conference-on-emerging-asian-regionalism-trends-and-challenges-jakarta-10-september-2008](https://asean.org/?static_post=message-from-he-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-for-the-conference-on-emerging-asian-regionalism-trends-and-challenges-jakarta-10-september-2008) [3 July 2020].
- . 13 September 2013. "Joint Ministerial Statement of the ASEAN-Japan Ministerial Policy Meeting on Cybersecurity Cooperation." [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/Statement/final\\_joint\\_statement%20asean-japan%20ministerial%20policy%20meeting.pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/Statement/final_joint_statement%20asean-japan%20ministerial%20policy%20meeting.pdf) [6 July 2020].
- . *ASEAN Annual Report 2011-2012*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2012.
- . *ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.
- . "ASEAN Economic Community Blueprint." In *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015* Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2009. [https://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).

- . *ASEAN in the Global Community Annual Report 2010-2011*. Jakarta: ASEAN Secretariat, July 2011. [https://asean.org/?static\\_post=asean-in-the-global-community-annual-report-2010-2011](https://asean.org/?static_post=asean-in-the-global-community-annual-report-2010-2011).
- . "ASEAN Political-Security Community Blueprint." In *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015* Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2009. [https://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).
- . "ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint." In *Roadmap for ASEAN Community 2009-2015* Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2009. [https://www.asean.org/storage/images/ASEAN\\_RTK\\_2014/2\\_Roadmap\\_for\\_ASEAN\\_Community\\_20092015.pdf](https://www.asean.org/storage/images/ASEAN_RTK_2014/2_Roadmap_for_ASEAN_Community_20092015.pdf).
- . *Assessment of the Implementation of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*. Jakarta: ASEAN Secretariat, July 2017.
- . "The Fourteenth ASEAN and China Transport Ministers Meeting." <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/ASEAN-Transport-Meeting/14th%20ATMChina%20JMS%20Final.pdf> [11 October 2019].
- . "Introduction: Background and Rationale for Developing the Master Plan." In *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010.
- . *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010.
- . *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2016.
- . "Mobilising Resources for Enhancing Connectivity in ASEAN." In *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010.
- . "Singapore-Kunming Rail Link Project to Sync with Master Plan on ASEAN Connectivity." <https://asean.org/singapore-kunming-rail-link-project-to-sync-with-master-plan-on-asean-connectivity/> [8 August 2019].
- . "Vision, Goals and Objectives of ASEAN Connectivity." In *Master Plan on ASEAN Connectivity*. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2010.
- Asian Development Bank Institute. *Connecting Greater Mekong Subregion Railways: A Strategic Framework*. Philippines: ADB, August 2010. <https://www.adb.org/publications/connecting-greater-mekong-subregion-railways-strategic-framework>.
- . *Regional: Greater Mekong Subregion: Railway Strategy Study*. ADB, June 2011.

- <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/61329/42518-01-reg-tacr.pdf>.
- . "GMS Rehabilitation of the Railway in Cambodia." <https://www.adb.org/projects/37269-013/main> [10 October 2019].
- Ba, Alice D. "Institutionalization of Southeast Asia: ASEAN and ASEAN Centrality." In *Institutionalizing East Asia: Mapping and Reconfiguring Regional Cooperation*. London: Routledge, 2016.
- Bangkok Post, 28 December 2015. "Bangkok at the Centre of Huge Future Rail Network." <https://www.bangkokpost.com/learning/learning-news/809044/bangkok-at-the-centre-of-huge-future-rail-network> [27 February 2020].
- BBC News, 3 July 2012. "ASEAN Nations Fail to Reach Agreement on South China Sea." <http://www.bbc.com/news/world-asia-18825148> [21 January 2019].
- Bertil Lintner, 31 January 2019. "Poor and Isolated, Myanmar Backs into a China Debt Trap." Asia Times, <https://asiatimes.com/2019/01/poor-and-isolated-myanmar-backs-into-a-china-debt-trap/> [15 March 2020].
- Bhattacharyay, Biswa N. *Infrastructure Development for ASEAN Economic Integration*. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009. <http://www.adbi.org/working-paper/2009/05/27/3011.infrastructure.dev.asean.economic/>.
- Bloomberg News, 16 January 2016. "Xi Jinping Says AIIB to Boost Asia Infrastructure Investment." <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016/xi-jinping-says-aiib-to-boost-infrastructure-investment-in-asia> [15 January 2020].
- Börzel, Tanja A. "Comparative Regionalism: European Integration and Beyond." In *Handbook of International Relations*, edited by Thomas Risse Walter Carlsnaes, and Beth A. Simmons. London: SAGE, 2013.
- Brahma Chellaney, 24 December 2017. "Sri Lanka the Latest Victim of China's Debt-Trap Diplomacy." Asia Times, [https://asiatimes.com/2017/12/sri-lanka-latest-victim-chinas-debt-trap-diplomacy/?fbclid=IwAR1Unxmt\\_8ym1qZR3TUTKce\\_7eWAEKfghrpQYTOwxn8VjuYIHwB0qe\\_R2k](https://asiatimes.com/2017/12/sri-lanka-latest-victim-chinas-debt-trap-diplomacy/?fbclid=IwAR1Unxmt_8ym1qZR3TUTKce_7eWAEKfghrpQYTOwxn8VjuYIHwB0qe_R2k) [11 March 2020].
- Caballero-Anthony, Mely. "Understanding Asean's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture." *The Pacific Review* 27, no. 4 (2014): 563-84.
- Chan, Gerald. *China's High-Speed Rail Diplomacy: Global Impacts and East Asian*

- Responses*. University of Auckland, New Zealand: East Asia Institute Working Paper, February 2016.
- China Daily, 1 April 2019. "Construction Continues on China-Laos Railway." <http://www.chinadaily.com.cn/a/201901/04/WS5c2f1b13a31068606745ef51.html> [5 October 2019].
- . 15 November 2018. "Premier Li's Speech at 21st China-ASEAN Summit." <http://www.chinadaily.com.cn/a/201811/15/WS5becd1c2a310eff303288d5c.html> [3 December 2018].
- Chirathivat, Suthiphand, Buddhagran Rutchatorn, and Anupama Devendrakumar. *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019.
- CNBC, 26 January 2019. "Malaysia to Cancel \$20 Billion China-Backed Rail Project, Minister Says." <https://www.cnn.com/2018/02/08/malaysia-to-cancel-20-bln-china-backed-rail-project-minister.html> [17 March 2020].
- Cook, Malcolm, Leo Suryadinata, and Le Hong Hiep. "Japan Seeks Stronger Strategic Ties in Southeast Asia." *ISEAS-Yusof Ishak Institute* 5, no. 2017 (25 January 2017).
- Desker, Barry. "ASEAN Integration Remains an Illusion." *RSIS Commentaries* 046 (5 March 2015).
- Financial Times, 28 May 2018. "Mahathir Vows Deep Cuts to Save Malaysian Economy." <https://www.ft.com/content/c7975d7c-6243-11e8-90c2-9563a> [22 March 2020].
- Freeman, Linton C. "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification." *Social Networks* 1 (1979): 215-39.
- Hafner-Burton, Emilie M., Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery. "Network Analysis for International Relations ". *International Organization* 63, summer (2009): 559-92.
- Hasenclever, Andreas, Peter Meyer, and Volker Rittberger. "Conceptual Issues: Defining International Regimes." In *Theories of International Regimes*, edited by Christopher Brown Steve Smith, Robert W. Cox. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Hass, Ernst B. "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes." *World Politics* 32, no. 3 (April. 1980).



- Herbert, Anne L. "Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Hass and Franck, Berkeley." *Journal of International Law* 14, no. 1 (1996).
- Ho, Benjamin. "ASEAN Centrality in a Rising Asia." *RSIS Working Paper*, no. 249 (2012).
- Hong, Zhao. "Can China's OBOR Initiative Synergize with AEC Blueprint 2025?". *ISEAS-Yusof Ishak Institute* 2016, no. 62 (2016): 1-6.
- Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance. "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective." In *CGD Paper 121: Center for Global Development*, March 2018.
- International Union of Railways. "What Is High-Speed Rail?" <https://uic.org/passenger/highspeed/#What-is-High-speed-rail> [20 March 2020].
- Jetin, Bruno. "'One Belt-One Road Initiative' and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities." In *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, edited by B.R. Deepak, 139-50. Singapore: Springer Singapore, 2018.
- Jones, Lee. "Still in the 'Drivers' Seat', but for How Long? Asean's Capacity for Leadership in East-Asian International Relations." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, no. 3 (2010): 95-113.
- Keith Barney, 7 April 2014. "High Speed Rail Could Bankrupt Laos, but It'll Keep China Happy." *The Conversation*, <http://theconversation.com/high-speed-rail-could-bankrupt-laos-but-itll-keep-china-happy-22657> [10 March 2020].
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- . "The Demand for International Regimes." *International Organization* 36, no. 2 (spring, 1982).
- . "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (December, 1988): 379-96.
- Khmer Times, 18 June 2019. "China Denies Debt Trap Diplomacy." <https://www.khmertimeskh.com/50615080/china-denies-debt-trap-diplomacy> [14 March 2020].
- . 20 January 2015. "Proposed Rail Link to Vietnam under Study." <https://www.khmertimeskh.com/53953/proposed-rail-link-to-vietnam-under-study/> [13 October 2019].
- Krasner, Stephen D. *International Regime*. London: Cornell University Press, 1983.

- Kratz, Agatha, and Dragan Pavličević, 18 September 2017. "Chinese High-Speed Rail in Southeast Asia: Fast-Tracking China's Regional Rise?" Reconnecting Asia, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinese-high-speed-rail-southeast-asia/> [5 March 2020].
- . "Testing the China Threat Paradigm: China's High-Speed Railway Diplomacy in Southeast Asia." *The Pacific Review* 31, no. 2 (2017).
- Kyaw, Aung. "China Influence on Myanmar: A Strategic Perspective." In *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*, edited by Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn and Anupama Devendrakumar, 125-48. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019.
- Lanjian, Chen, and Zhang Wei. "China OBOR in Perspective of High-Speed Railway (HSR) — Research on OBOR Economic Expansion Strategy of China." *Advances in Economics and Business* 3, no. 8 (2015): 303 - 21.
- Lee, Henry Chan Hing. "Prospect of Chinese Rail Export under "One Belt, One Road"." In *China's One Belt One Road Initiative*, edited by Lim Tai Wei, Henry Chan Hing Lee, Katherine Tseng Hui-Yi and Lim Wen Xin, 197-236. London: Imperial College Press, 2016.
- Lim, Alvin Cheng Hin. "China's "Belt and Road" and Southeast Asia: Challenges and Prospects." *Jati- Journal of Southeast Asian Studies* 20 (December 2015): 3-15.
- Maoz, Zeev. "How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations." *Conflict Management and Peace Science* 29, no. 3 (2012).
- Mantesso, Sean. 16 November 2018. "Are China's Cheap Loans to Poor Nations a Development Boost or a Debt Trap?" ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2018-11-16/are-china-cheap-loans-to-poor-nations-a-debt-trap/10493286> [11 March 2020].
- Martin, Lisa L., and Beth A Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, edited by Thomas Risse and Beth A. Simmons Walter Carlsnaes. London: SAGE, 2013.
- Ministry of Public Works and Transport Cambodia. "Railway Services." <http://www.mpwt.gov.kh/en/public-services/railway-services> [8 October 2019].
- Myanmar Times, 1 February 2019. "Survey Starts for Major Railway Project." <https://>

- [www.mmtimes.com/news/survey-starts-major-railway-project.html-0](http://www.mmtimes.com/news/survey-starts-major-railway-project.html-0)  
[27 November 2019].
- . 3 August 2017. "Myanmar's Stakes in Two Belt and Road Economic Corridors." <https://www.mmtimes.com/business/27084-myanmar-s-stakes-in-two-belt-and-road-economic-corridors.html> [27 November 2019].
- . 3 July 2017. "Experts Say ASEAN Centrality Is Key to Japan's Regional Policy." <https://www.mmtimes.com/asean-focus/26647-experts-say-asean-centrality-is-key-to-japan-s-regional-policy.html> [9 December 2018].
- Narine, Shaun. "Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN." *World Affairs* 161, no. 1 (summer, 1998).
- Nhi, Duong Thi. "Vietnam Country Report." In *Financing ASEAN Connectivity*, edited by Fauziah Zen and Michael Regan, 401-29: ERIA, 2014.
- Nikkei Asian Review, 16 January 2019. "Vietnam Revives \$58bn High-Speed Rail Project Despite Cost Hurdle." <https://asia.nikkei.com/Economy/Vietnam-revives-58bn-high-speed-rail-project-despite-cost-hurdle> [14 November 2019].
- Ongkittikul, Sumet. "Thailand Country Report." In *Financing ASEAN Connectivity*, edited by Fauziah Zen and Michael Regan, 355-400: ERIA, 2014.
- Oraboune, Syviengxay. "Infrastructure Development in Lao PDR." In *International Infrastructure Development in East Asia: Towards Balanced Regional*
- Pangestu, Mari Elka, and Isa Rastam. *ASEAN Futureforward: Anticipating the Next 50 Years*. Kuala Lumpur, Malaysia: Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia, 2017.
- Parks, Thamas, Larry Maramis, Apichai Sunchindah, and Weranuch Wongwatanakul. *ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation: Advancing ASEAN Centrality and Catalyzing Action for Sustainable Development*. The Asia Foundation, 2018.
- Pathmanand, Ukrist. "China's OBOR Strategic Implications for Mainland Southeast Asia." In *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*, edited by Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn and Anupama Devendrakumar, 65-86. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019.

- Petri, Peter A., and Michael G. Plummer. *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship*. Hawaii: East-West Center, 2014.
- Pitsuwan, Surin. "Building an ASEAN Economic Community in the Heart of East Asia." *keynote speech deliverd at the East Asia Beyond the Globl Economic Crisis international symposium, Tokyo, December*. (2009).
- Railway Gazette, 4 January 2013. "Railway Planned to Link Steel Plant and Port." <https://www.railwaygazette.com/news/railway-planned-to-link-steel-plant-and-port/37633.article> [15 October 2019].
- . 24 October 2018. "Mandalay to China Railway Feasibility Study Agreed." <https://www.railwaygazette.com/asia/mandalay-to-china-railway-feasibility-study-agreed/47417.article> [27 November 2019].
- . 30 April 2018. "Cambodia Reinstates Sisophon – Battambang Railway." <https://www.railwaygazette.com/infrastructure/cambodia-reinstates-sisophon-battambang-railway/46375.article> [11 October 2019].
- Reconnecting Asia. "Savannakhet–Lao Bao Railway (Construction)." <https://reconnectingasia.csis.org/database/projects/savannakhetlao-bao-railway-project-220-km/9306d622-4f8d-478c-a027-fa50ef9b7b29/> [5 October 2019].
- Reuters, 6 June 2018. "In Cambodia, Stalled Chinese Casino Resort Embodies Silk Road Secrecy, Risks." <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-cambodia-insight/in-cambodia-stalled-chinese-casino-resort-embodies-silk-road-secrecy-risks-idUSKCN1J20HA> [16 October 2019].
- . 22 June 2018. "Factbox - Xi Thought: China's Push to Be a Modern, Socialist Superpower." <https://www.reuters.com/article/us-china-politics-education-factbox/factbox-xi-thought-chinas-push-to-be-a-modern-socialist-superpower-idUSKBN1JI0I9> [5 Febuary 2020].
- Sarah Teo, 11 September 2012. "ASEAN Centrality: Why It Is Important for US and China." RSIS Commentaries, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO12169.pdf> [9 December 2018].
- Strangio, Sebastian. 18 July 2012. "Cambodia as Divide and Rule Pawn." *Asia Times*, [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/NG18Ae03.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NG18Ae03.html) [21 January 2018]

- Sen, Tan Ta. "Introduction of the Overland Silk Road and Maritime Silk Road." In *China's One Belt One Road Initiative*, edited by Lim Tai Wei, Henry Chan Hing Lee, Katherine Tseng Hui-Yi and Lim Wen Xin, 21-30. London: Imperial College Press, 2016.
- Sheng, Yap Kioe, and Moe Thuzar. *Urbanization in Southeast Asia Issues&Impact*. Singapore: ISEAS Publishing, 2012.
- Silk Road Fund. "About Us." <http://www.silkroadfund.com.cn/enwap/27365/27367/26761/index.html> [15 January 2021].
- Singapore Institute of International Affairs, January 2015. "ASEAN Centrality in the Regional Architecture." <http://www.siaaonline.org/wp-content/uploads/2016/10/2015-05-Policy-Brief-ASEAN-Centrality-in-the-Regional-Architecture.pdf> [21 January 2018].
- Socialist Republic of Vietnam. *Vietnam's Socio-Economic Development Plan of 2016-2020*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/839361477533488479/Vietnam-SEDP-2016-2020.pdf> [11 November 2019].
- South China Morning Post, 19 July 2019. "US Fears China-Backed Resort in Cambodia Could House Military and 'Threaten Coherence in Asean'." <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3019387/us-fears-china-backed-resort-cambodia-could-house-military> [14 March 2020].
- Southeast Asia Globe, 27 June 2019. "Debt Traps." <https://southeastasiaglobe.com/debt-traps/> [15 March 2020].
- Sukma, Rizal. "ASEAN Beyond 2015: The Imperatives for Further Institutional Changes." *ERIA Discussion Paper Series 2014-01* (2014).
- Teo, Sarah, and Bhubhindar Singh. "Impact of the Sino-Japanese Competitive Relationship on ASEAN as a Region and Institution." RSIS, 2014.
- Thanvichien, Varintorn. "Understanding the Functions of the ASEAN Way in Great Power Management: The Co-Constitution between Social Structure and Agency in International Society of States in East Asia." Lund University 2016.
- The ASEAN Post, 14 July 2018. "Trans-Asian Railway Chugs Closer to Becoming a Reality." <https://theaseanpost.com/article/trans-asian-railway-chugs-closer-becoming-reality> [15 October 2019].

- The Atlantic, 31 May 2017. "The Thucydides Trap: Are the U.S. And China Headed for War?" <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/what-china-wants/528561/> [5 February 2020].
- The Economist, 18 April 2015. "China's Economy: Coming Down to Earth." <http://www.economist.com/news/briefing/21648567-chinese-growth-losing-altitude-will-it-be-soft-or-hard-landing-coming-down-earth> [30 January 2020].
- The Government Public Relations Department, 2 March 2010. "Thailand Ready to Enhance ASEAN Connectivity and Centrality." [http://thailand.prd.go.th/thailand/ewt\\_news.php?nid=790&filename=exchangeRadio](http://thailand.prd.go.th/thailand/ewt_news.php?nid=790&filename=exchangeRadio) [11 November 2018].
- The Phnom Penh Post, 1 January 2013. "China to Invest \$9.6b in Cambodia." <https://www.phnompenhpost.com/business/china-invest-96b-cambodia> [15 October 2019].
- . 9 August 2013. "Rail Gets Rice Exports on Move." <https://www.phnompenhpost.com/business/rail-gets-rice-exports-move> [10 October 2019].
- The Wall Street Journal, 8 June 2015. "How China Plans to Run AIIB: Leaner, with Veto." <https://www.wsj.com/articles/how-china-plans-to-run-aiib-leaner-with-veto-1433764079> [15 January 2020].
- TRT World, 13 December 2019. "How China's Debt Trap Diplomacy Works and What It Means." <https://www.trtworld.com/africa/how-china-s-debt-trap-diplomacy-works-and-what-it-means-32133> [11 March 2020].
- UNESCAP. "Current Status and Strategy to Development Viet Nam Railway 2020 in Fifth Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway Network and Global Smart Rail Conference." <https://www.unescap.org/sites/default/files/Viet%20Nam%20country%20report-TAR%20WGM-5.pdf> [9 November 2019].
- . "Progress of Trans-Asian Railway Network in Thailand." In *the 4th Meeting of the Working Group on the Trans-Asian Railway Network* 2015. <https://www.unescap.org/sites/default/files/Thailand-TAR-WGM-4.pdf>. [7 December 2019].
- . "Railway Rehabilitation and Development in Cambodia for the Trans-Asian Railway Network." <https://www.unescap.org/sites/default/files/Cambodia%20country%20report-TAR%20WGM-5.pdf> [14 October 2019].
- . "Trans-Asian Railway." <https://www.unescap.org/our-work/transport/trans-asia>

- n-railway/about [8 August 2019].
- Vietnam News Agency, 13 June 2018. "Japan Reaffirms Support for Asean's Centrality in Region." <https://en.vietnamplus.vn/japan-reaffirms-support-for-aseans-centrality-in-region/132826.vnp> [8 December 2018].
- Vietnam Railways. "The History of Vietnam Railways." <http://www.vietrailways.com/blog/the-history-of-vietnam-railways.htm> [4 November 2019].
- Ward, Michael D., Katherine Stovel, and Audrey Sacks. "Network Analysis and Political Science." *Annual Review of Political Science* 14, no. 1 (2011): 245-64.
- Wei, Lim Tai, Henry Chan Hing Lee, Katherine Tseng Hui-Yi, and Lim Wen Xin. *China's One Belt One Road Initiative*. London: Imperial College Press, 2016.
- Xinhua, 8 July 2019. "Lao Gov't to Get Prepared to Benefit from China-Laos Railway." [http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/08/c\\_138208711.htm#targetText=The%20414%2Dkm%20China%2DLaos,up%20of%20bridges%20and%20tunnels.](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/08/c_138208711.htm#targetText=The%20414%2Dkm%20China%2DLaos,up%20of%20bridges%20and%20tunnels.) [5 October 2019].
- . 9 April 2018. "Vietnam to Build High Speed Railway to Chinese Border." [http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/09/c\\_137097954.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/09/c_137097954.htm) [14 November 2019].
- . 10 July 2019. "Vietnam May Spend 26 Bln Usd Building North-South High-Speed Railway." [http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/10/c\\_138214960.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/10/c_138214960.htm) [14 November 2019].
- . 14 February 2019. "China-Laos Railway to Complete 90 Pct Bridge, Tunnel Construction in 2019." [http://www.xinhuanet.com/english/2019-02/14/c\\_137820833.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-02/14/c_137820833.htm) [5 October 2019].
- . 30 November 2017. "Feasibility Study Completed for Laos-Vietnam Railway." [http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/30/c\\_136791307.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/30/c_136791307.htm) [5 October 2019].
- . 31 January 2018. "Vietnam to Build High-Speed North-South Railway." [http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/31/c\\_136938587.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/31/c_136938587.htm) [11 November 2019].
- Yu, Hong. "China's Eagerness to Export Its High-Speed Rail Expertise to ASEAN Members." *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 32, no. 2 (2014): 13-36.

- Zhai, Fan. "Benefits of Infrastructure Investment: An Empirical Analysis." In *Infrastructure for Asian Connectivity*, edited by Biswa N. Bhattacharyay, Masahiro Kawai and Rajat Nag. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2012.
- Zhuning, Lei. "China's Connectivity with Mainland ASEAN: The Strategy, Progress and Prospect - with a Focus on Myanmar." In *China's Rise in Mainland ASEAN: New Dynamics and Changing Landscape*, edited by Suthiphand Chirathivat, Buddhagran Rutchatorn and Anupama Devendrakumar, 25-64. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2019.







จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

A girl is no one.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**