

บทที่ 3

ปัจจัยที่นำไปสู่การเจรจาลาว-ไทย

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศที่มีความเป็นมาที่แตกต่างกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ลาวประสบปัญหาต่างชาติแทรกแซงมาโดยตลอด เมื่อก่อนลาวหรืออาณาจักรล้านช้างถูกรุกรานจากสยาม และต่อมาได้ตกเป็นประเทศล่าเมืองขึ้นของฝรั่งเศสมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1893 ถึงปี ค.ศ. 1954 อันทำให้ดินแดนของลาวถูกตัดแยกออกเป็นสองตอน คือ ตอนที่ 1 ขึ้นกับฝรั่งเศสปกครอง ซึ่งเป็นดินแดนลาวในปัจจุบัน ส่วนตอนที่ 2 อยู่ฝั่งขวาแม่น้ำโขงอยู่ภายใต้การปกครองของสยาม⁸³ (ราชอาณาจักรไทย) และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 – 1975 เป็นช่วงที่ลาวตกอยู่ภาวะของการล่าเมืองขึ้นแบบใหม่ของสหรัฐอเมริกา ที่เข้ามาแทรกแซงกิจการการเมืองภายใน ทำให้การเมืองภายในของลาวไม่มีความสงบ ขาดความเป็นเอกภาพ

ภายหลังจากลาวประกาศเอกราชเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1975 ลาวเดินทางตามเส้นทางสังคมนิยม ด้วยเหตุนี้ทำให้ลาวเองตกอยู่ในฐานะที่เป็นประเทศด่านหน้าที่จะประเมินกับฝ่ายตรงกันข้ามอย่างเช่นประเทศไทยที่มีแนวทางการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน และที่สำคัญนั้นยังเป็นที่ให้ข่มขู่กำลังเพื่อเคลื่อนไหวก่อความไม่สงบสุข ดังนั้นลาวจึงต้องมีความละเอียดอ่อนในการมีความสัมพันธ์ ทั้งนี้เพื่อรักษาอำนาจ อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนอันครบถ้วนของลาว

ประกอบกับหลาย ๆ สาเหตุด้วยกันที่ลาวจำเป็นต้องดำเนินการในความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศไทย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาทางด้านสถานการณ์เมืองและความมั่นคงของตัวผู้นำ บทบาทของพรรคซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาททางด้านกำหนดยุทธศาสตร์และชี้แนะทางด้านการเมืองภายใน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ มีการดำเนินการอย่างไร และมีผลเนื่องจากปัจจัยอะไรบ้าง เหล่านี้ล้วนแต่จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะเป็นเงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกดำเนินการนโยบายในลักษณะที่มีการประนีประนอมและมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศที่มีทิศทางที่ดีขึ้น ส่งผลให้ความสัมพันธ์ลาวและไทยมีการพัฒนามาถึงความตกลงเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักหมายชายแดนด้วยกันในปี ค.ศ. 1996 การที่จะบรรลุความตกลงดังกล่าวนี้เป็นผลโดยรวมมาจากปัจจัยภายในของลาวและปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการค้าการลงทุนของไทยที่มีต่ออินโดจีน

3.1 ปัจจัยภายในของลาว

3.1.1 สถานภาพทางการเมืองและความมั่นคงของผู้นำที่มีเสถียรภาพ สภาพทางการเมืองของลาวภายหลังจากปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมาปัจจุบันเห็นว่าการเมืองลาวมีการปกครองลักษณะประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ โดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นแกนนำสำคัญ ในการชี้แนะทาง

⁸³ คำเก็ง กั้นหวาง, “บทเสนอความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามและพรรคประชาชนปฏิวัติลาวระยะต่อผู้ใกล้ชิด,” ใน การสัมภาษณ์ ว่าด้วยความสัมพันธ์ลาว-เวียดนาม ครั้งที่ 26-27 มีนาคม ค.ศ. 2002, หน้า 1.

การเมืองให้แก่สถาบันการเมืองอื่น ๆ ภายใต้อุดมการณ์สังคมนิยมอย่างเข้มแข็ง ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของตัวผู้นำทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้เป็นการยอมรับจากประชาชนและนานาชาติ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวมีความมั่นใจในการจะปรับความสัมพันธ์กับไทยเพื่อความต้องการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจากไทย โดยไม่หวั่นต่อการถูกแทรกแซงทางการเมือง

ปัจจัยอันเป็นทัศนคติและมโนทัศน์พื้นฐานของผู้นำในทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาเห็นว่าผู้นำลาวมีแนวความคิดยึดมั่นหลักตามเส้นทางสังคมนิยม แนวความคิดมั่นหลักปฏิรูปเศรษฐกิจ “จินตนาการใหม่” ในการกำหนดนโยบาย คือ

1) แนวความคิดยึดมั่นหลักการตามเส้นทางสังคมนิยม แนวความคิดสังคมนิยมถือเป็นเป้าหมายหลักในการปฏิวัติในทุกกลไกของโครงสร้างการปกครองของลาว ภายใต้หลักการปฏิวัติสังคมนิยมของมาร์ค-เลนินอย่างเข้มงวด หลักการสังคมนิยมตามแบบของมาร์ค-เลนินในแนวทางที่ผู้นำลาวยึดมั่นให้ความสำคัญกับการปกครองในระบบพรรคเดียว อันแสดงนัยให้เห็นว่าสังคมนิยมเป็นแนวคิดทางการเมืองที่ยอมรับในอำนาจทางการเมืองลาว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการดำเนินนโยบายการต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าแนวคิดสังคมนิยมเป็นสิ่งที่ผู้นำลาวทุกสมัยต้องปกป้องรักษา แสวงหาและส่งเสริมให้เกิดขึ้น ดังคำกล่าวสุนทรพจน์ของนายไกสอน พมวิหาน ในปีการประชุมครบคณะของคณะกรรมการงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ครั้งที่ 5 สมัยที่ 4 เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1988 ว่า “พวกเรายึดมั่นในหลักการสังคมนิยมและใช้ยุทธศาสตร์ในการผลักดันนโยบายต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยการลดความเป็นศัตรูและเพิ่มความเป็นมิตรกับนานาประเทศโดยไม่เลือกอุดมการณ์ เพื่อสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ประเทศชาติและระบอบสังคมนิยมของเรามีความเข้มแข็งมั่นคงและเจริญรุ่งเรืองในที่สุด”⁸⁴ ในคำพูดของผู้นำซึ่งนอกจากจะหมายถึงการปรับนโยบายการต่างประเทศเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ล่าช้าแล้ว ยังคงหมายถึงสถานะความมั่นคงของระบอบสังคมนิยมของลาวที่เป็นเป้าหมายของผู้นำลาวเสมอมา นอกจากนั้น พลเอกคำไต สีพันดอน ผู้นำพรรคประชาชนปฏิวัติลาวคนปัจจุบันยังได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อกัยอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคในวันฉลองครบรอบ 42 ปี ของการจัดตั้งพรรคเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 1997 มีสาระสำคัญบางตอนว่า “ไม่มีเหตุผลใดที่ลาวจะต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมืองแบบหลายพรรค เพราะตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในหลายประเทศในห้วง 4 – 5 ปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าผลของการเปลี่ยนแปลงก็คือความวุ่นวายและความรุนแรง ซึ่งประชาชนลาวไม่ต้องการ อีกทั้งการขึ้น

⁸⁴ เอกสารการประชุมครบคณะของคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค ครั้งที่ 5 สมัยที่ 4 , หน้า 279-280.

ของพรรคที่ผ่านมาได้สร้างความผาสุก ความเจริญความเป็นเอกภาพและสันติภาพวัฒนาให้แก่ลาว”⁸⁵ จากคำกล่าวสุนทรพจน์ดังกล่าวของผู้นำสูงสุดของลาวคนปัจจุบัน เป็นสิ่งตอกย้ำในความมุ่งมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองตามแนวทางของระบอบสังคมนิยมแบบพรรคเดียว ถึงแม้ว่าการเมืองโลกจะสิ้นสุดยุคหนึ่งไปแล้วก็ตาม หรือบริหารทางการเมืองของโลกและภูมิภาคจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม แต่ผู้นำลาวทุกยุคทุกสมัยก็ยังคงยึดมั่น ในอุดมการณ์สังคมนิยมไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นเป้าหมายหลักของชาติคือการรักษาไว้ซึ่งระบอบการเมืองแบบพรรคเดียวต่อไป เพื่อการปฏิวัติไปสู่สังคมนิยมที่คาดหวังไว้ ถึงแม้ว่าจะมีการเปิดหรือปรับทางการเมือง เศรษฐกิจ ภายใต้กรอบแนวคิดจินตนาการใหม่ นโยบายลาวก็ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดบนเส้นทางของสังคมนิยมอยู่ต่อไปอย่างแน่วแน่ คำขวัญของพรรคที่กล่าวว่า “เพิ่มทวีความสามัคคีของประชาชนทั้งชาติ สืบสานภารกิจการเปลี่ยนแปลงใหม่ พัฒนาระบอบประชาธิปไตยของปวงชนตามเส้นทางสังคมนิยม”⁸⁶

2) แนวความคิดยึดมั่นหลักการปฏิรูปเศรษฐกิจตาม “จินตนาการใหม่” หลักการในการปฏิรูปเศรษฐกิจของลาวตาม “จินตนาการใหม่” ถือว่าเป็นข้อดีที่สำคัญด้านหนึ่งในยุคการปฏิรูปของลาว ซึ่งมันได้สะท้อนให้เห็นถึงการเป็นกิจกรรมภายในประเทศและกิจกรรมระหว่างประเทศคือ ความต้องการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศและความต้องการเชื่อมโยงเส้นทางออกสู่ทะเลของลาว ซึ่งแนวความคิดประการนี้ที่ส่งผลให้ผู้นำลาวจำต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศใหม่ในลักษณะการเปิดประเทศ ดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยไม่เลือกปฏิบัติและอุดมการณ์ หากแต่เป็นประเทศที่ลาวเห็นว่าจะสามารถให้การพึ่งพิงทางเศรษฐกิจได้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายเศรษฐกิจใหม่หรือนโยบายจินตนาการใหม่ ที่ลาวประกาศใช้อย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1986⁸⁷ นอกจากแนวคิดในการพึ่งพิงความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูภาวะความยากจนในประเทศแล้ว ลาวยังต้องการที่จะมีทางออกสู่ทะเล โดยผ่านทางเวียดนามและไทยเป็นสำคัญ เพราะหากลาวไม่สามารถหาทางออกสู่ทะเลได้ จะเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ดังนั้นแนวคิดนี้จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ผู้นำจากทุกยุคสมัยของลาวคำนึงถึงอยู่เสมอในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁵ คณะจัดตั้งศูนย์กลางพรรค, วารสารก่อสร้างพรรค (ฉบับพิเศษ) ปี ค.ศ. 1997, หน้า 5.

⁸⁶ เอกสารการประชุมครบคณะของคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค ครั้งที่ 5 สมัยที่ 4 , หน้า 297-306.

⁸⁷ สุรชัย ศิริไกร, “นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว,” ใน สีดา สอนศรีบรรณาธิการ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 269.

3.1.2 การขึ้นำ ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว พรรคประชาชนปฏิวัติลาว มีต้นกำเนิดมาจาก พรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีน ซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนประกอบด้วยพรรคแคว้นเวียตนาม พรรคแคว้นลาว และพรรคแคว้นกัมพูชา ที่เป็นตัวแทนของประชาชนชาวผู้ใช้แรงงาน 3 ชาตินินโดจีน พรรคคอมมิวนิสต์เป็นจุดศูนย์กลางของการรวมกำลังแรงในการต่อสู้ชาติกับนักล่าอาณานิคมฝรั่งเศส นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 ภายหลัง 3 ประเทศได้รับเอกราชตามสัญญาเจนีวาปี ค.ศ. 1954 หลังจากนั้น พรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนก็ได้ยุบเลิกไป ในส่วนของพรรคแคว้นลาวได้กลายมาเป็นพรรคประชาชนลาวในวันที่ 22 มีนาคม ปี ค.ศ. 1955 พรรคประชาชนลาวได้สืบทอดภารกิจและหน้าที่เหมือนเดิม คือต่อสู้กับจักรวรรดิขอมสหรัฐอเมริกา เพื่อกอบกู้เอกราชของชาติ โดยใกล้ชิดกับพรรคคอมมิวนิสต์เวียตนาม ภายหลังสิ้นสุดสงครามอินโดจีนแล้วพรรคประชาชนลาวได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเช่นทุกวันนี้⁸⁸

พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่เป็นสถาบันพรรคการเมืองเดียวในลาวที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองลาวนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ถึงปัจจุบัน หน้าที่หลักสำคัญของพรรค คือ ชี้นำ โดยเฉพาะเป็นองค์กรที่ให้ทิศชี้นำในการดำเนินและกำหนดแผนในแต่ละด้านของการดำเนินนโยบายหลักต่างๆ เมื่อดูจากโครงสร้างของพรรคแล้วจุดศูนย์กลางอำนาจของพรรคได้แก่ คณะกรรมการการเมืองศูนย์กลางพรรค (politburo) ซึ่งมีสมาชิกจำนวนไม่แน่นอน แล้วแต่การกำหนดในการประชุมสมัชชาของพรรค (party congress) ในแต่ละครั้ง และรองลงมาคือคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค (central committee) มีสมาชิกไม่แน่นอนและขึ้นกับการกำหนดของการประชุมเช่นกัน ทั้งสององค์กรเป็นผู้กำหนดนโยบาย ในองค์กรจัดตั้งของพรรคผู้ที่มีอำนาจสูงสุดคือประธานพรรคและในทางปฏิบัติประธานพรรคจะดำรงตำแหน่งประธานประเทศ หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นประมุขของรัฐ

พรรคประชาชนปฏิวัติลาวตามปกติจะกำหนดให้มีการประชุมกัน 5 ปีต่อครั้ง ในการประชุมแต่ละครั้งนั้นจะเป็นการกำหนดนโยบายทุกด้านของประเทศในระยะยาว กรอบทิศทางนโยบายที่กำหนดโดยสมัชชาพรรคนั้น จะเป็นกรอบทิศทางหลักที่ให้สถาบันราชการต่าง ๆ เช่น รัฐบาล และหน่วยพรรค ในระดับแขวง (จังหวัด)และระดับเมือง (อำเภอ)ได้นำไปปฏิบัติภายใต้กรอบทิศทางที่กำหนดไว้ ที่สำคัญของการประชุมสมัชชาพรรคนั้นมีสาระสำคัญ 2 นัย นั้นคือ

ประการแรก จะเป็นการทบทวนและประเมินผลการดำเนินนโยบายของพรรคในระยะ 5 ปีผ่านมา เพื่อจะศึกษาถึงข้อบกพร่อง หาวิธีทางแก้ไขและปรับปรุงข้อบกพร่องดังกล่าว

ประการที่สอง กำหนดนโยบาย พร้อมทั้งแถลงนโยบายระยะยาวในอีก 5 ปี ข้างหน้า ตามมติเห็นชอบของการประชุมของสมัชชาพรรค มติต่างๆ ที่เห็นชอบและรับรองเอาจากที่ประชุมจะได้

⁸⁸ สุพจน์ คำนาคระกุล, นายพลสังกะสีกับการอภิวัฒน์ในประวัติศาสตร์ลาวและฐานทัพอเมริกาในประเทสไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม, 5 กรกฎาคม 2528), หน้า 15-22.

เริ่มดำเนินการปฏิบัติ โดยให้แต่ละองค์กรจัดตั้งของรัฐบาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหน่วยงานท้องถิ่นเผยแพร่ นโยบายดังกล่าวทั่วประเทศ และนำไปปฏิบัติโดยเร่งด่วน

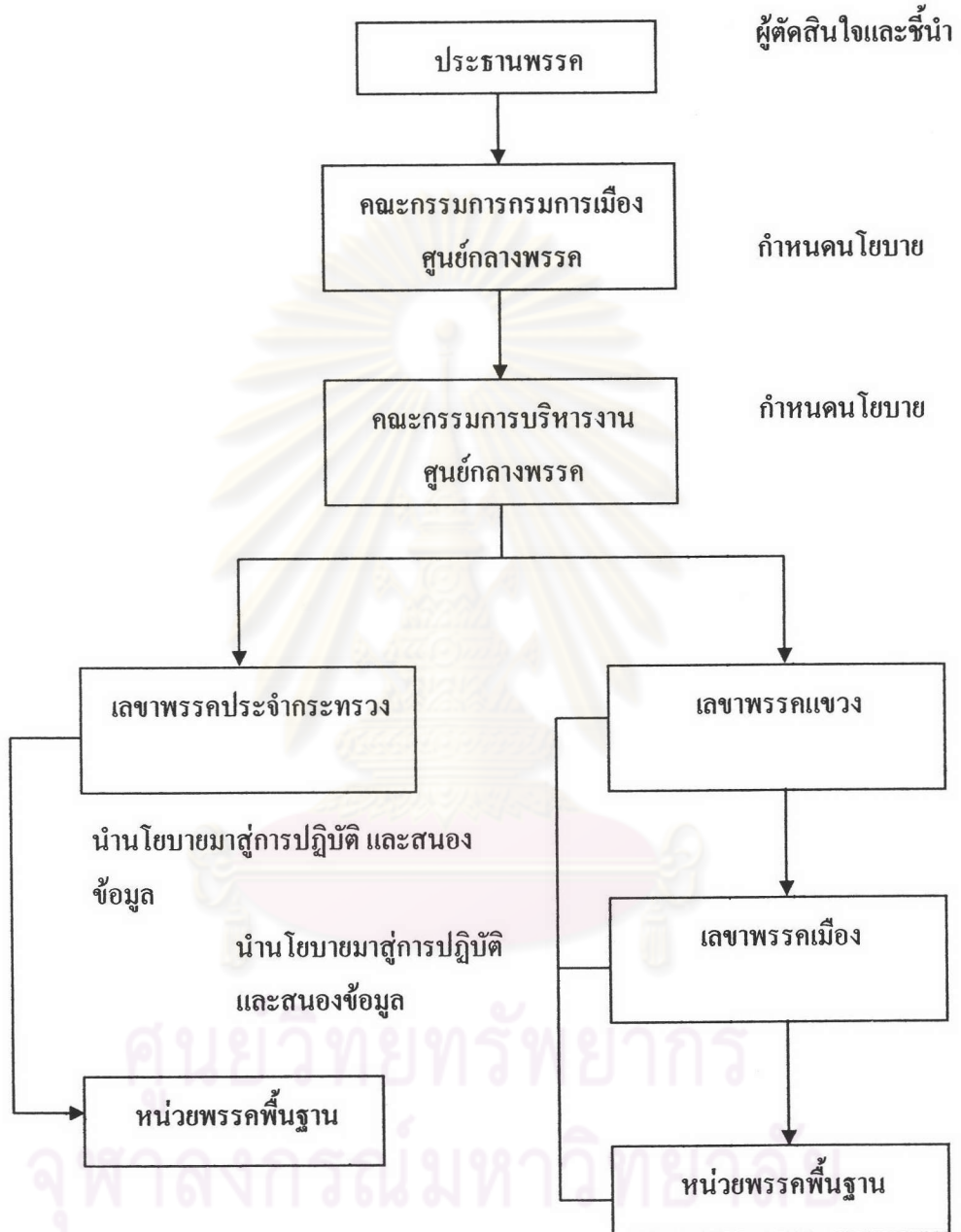
ถึงแม้ว่าแผนนโยบายของพรรคกำหนดเป็นระยะยาวถึง 5 ปี และได้มีการประชุมกันหนึ่ง ครั้งเท่านั้น ถือว่าเป็นระยะเวลาอันยาวนานสมควรที่จะประเมินผล ในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นว่า จะมีการประชุมของคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรคเป็นระยะ ๆ ไปในห้วงนี้ด้วย และถือว่าเป็นกระบวนการของการกำหนดนโยบายของพรรค หรือ ของประเทศภายใต้กรอบนโยบายใหญ่ที่กำหนดโดยสมัชชาพรรค^{๘๙} มติการตกลงในการประชุมของคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรคนั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนโยบายระยะสั้นๆ หรือ เรียกว่าคำสั่งปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาแต่ละด้านและมีลักษณะค่อนข้างจะเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้โครงสร้างของพรรคจึงมีความสำคัญอย่างมากต่ออำนาจการบริหารของพวกรัฐ ดังจะเห็นได้จากในโครงสร้างของการจัดตั้งของพรรคต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๙} ชินวัฒน์ แม้นเดช, “ความสัมพันธ์ ลาว-ไทย ศึกษาการพัฒนานโยบายลาวจากปี ค.ศ. 1975-2001,” (วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้าที่ 30-32.

โครงสร้างการจัดตั้งของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว



ที่มา: สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ก่อสร้างพรรค โรงเรียนทฤษฎีการเมืองและการปกครอง, 26 ธันวาคม ค.ศ. 2003.

ตามโครงสร้างองค์กรของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวแล้วจะเห็นว่าตำแหน่งที่สำคัญและสูงสุดนั้นคือ ประธานพรรค ถือว่าเป็นบุคคลที่สำคัญและมีบทบาท ดังจะเห็นได้จาก ประธานพรรคมีบทบาทในการเป็นประธานการประชุมต่างๆ นับตั้งแต่การประชุมสมัชชาพรรค การประชุมของคณะกรรมการการเมือง และคณะบริหารศูนย์กลางพรรค ด้วยเหตุนี้อำนาจของการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ล้วนแต่มีการกลั่นกรองและผ่านหลายขั้นตอนโดยมีการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคมาถึงปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่งประธานพรรคมีเพียง 2 คนด้วยกันคือ นาย ไกสอน พมวิหาน และ พลเอก คำไต สีพันดอน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานพรรคคนปัจจุบัน

สิ่งหนึ่งที่สังเกตเห็นได้จากบทบาทการชี้นำและนำพาของพรรคที่มีผลต่อการบริหารของประเทศคือ มติต่างๆ ที่กำหนดจากการประชุมสมัชชาพรรคได้กลายมาเป็นคัมภีร์แบบแผนการบริหาร หรือ นโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1979 ตามแนวทางหันเปลี่ยนเศรษฐกิจธรรมชาติ และ คลังเศรษฐกิจธรรมชาติไปสู่เศรษฐกิจสินค้า ได้เห็นชอบจากการประชุมคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค ครั้งที่ 7 สมัยที่ 2 ปี ค.ศ. 1979⁹⁰ การปรับเปลี่ยนแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี (ค.ศ. 1986-1990) ใหม่ครั้งใหญ่ตามนโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่ (new thinking) ด้วยการเห็นชอบจากการประชุมของการประชุมใหญ่ของสมัชชาพรรค ครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 1986⁹¹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับดังกล่าว โดยลาวได้เร่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อรับประกันในทางด้านธัญญาหารและประสานกับเปิดกว้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับต่างประเทศ หรือ ช่วงนี้ถือว่าเป็นช่วงที่ลาวเปิดประเทศสู่โลกภายนอก คือ เปิดกว้างความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับต่างประเทศ อันส่งผลให้เศรษฐกิจของลาวได้มีการขยายตัวขึ้น โดยเฉพาะการเปิดกว้างการแลกเปลี่ยนค้าขายในเขตแดนกับบรรดาประเทศใกล้เคียง และบทบาทการชี้นำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวไม่สิ้นสุดเพียงเท่านั้น พรรคและรัฐบาลยังได้เสริมขยายความร่วมมือกับต่างประเทศมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการประชุมครบคณะครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค สมัยที่ 4 ปี ค.ศ. 1988⁹² การดำเนินความสัมพันธ์โดยยืนอยู่บนพื้นฐานต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการขานรับเอาการช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่การสร้างพื้นฐานปัจจัยภายในประเทศไปพร้อมกันนั้นในปี ค.ศ. 1989 พรรคและรัฐบาลลาวได้ประกาศดำเนินการทางการทูตเพื่อขยาย

⁹⁰ คุณสมบัติของประธาน ไกสอน พมวิหาน (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์นครหลวงเวียงจันทน์, 1995), หน้า 12.

⁹¹ เอกสารการประชุมใหญ่ครั้งที่ 4 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ค.ศ. 1986 (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์แห่งรัฐกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1987), หน้า 253-274.

⁹² เอกสารการประชุมครบคณะครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค ค.ศ. 1988 (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์แห่งรัฐ ค.ศ. 1988), หน้า 62.

ความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศนอกค่ายสังคมนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งไทย จีน และสหรัฐอเมริกา⁹³ จากปัจจัยต่างๆที่พรรคได้กำหนดแม่แบบของการบริหาร ได้ส่งผลและเป็นเงื่อนไขที่สนองต่อความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยให้มีการขยายขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เนื่องจากความต้องการของลาวที่จะพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และประกอบกับสถานการณ์ของโลกได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยส่งเสริม และ ผลักดันให้มีการเปิดการค้าอย่างเสรี

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าพรรคประชาชนปฏิวัติลาวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ การปรับเปลี่ยนนโยบายในแต่ละระยะนั้น โดยกำหนดออกจากการประชุมของพรรคทั้งนั้น เมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมีส่วนสำคัญอย่างมากที่เป็นเงื่อนไขทำให้ความร่วมมือกับต่างประเทศมีมากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือกับประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากตัวของประธานพรรค นาย ไคสอน พมวิหารเอง ซึ่งเป็นบุคคลที่สร้างนิมิตหมายแห่งกรอบความร่วมมือระหว่างลาว-ไทย คือ ทำให้ลาวและไทยตกลงร่วมมือกันหลายด้านในปี ค.ศ. 1979 ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลลาวจึงยึดถือเอากรอบความร่วมมือดังกล่าวนี้เป็นต้นฉบับของการดำเนินนโยบายต่อประเทศไทยโดยตลอดมา เมื่อถึงปลายทศวรรษ 1980 พรรคและรัฐบาลลาวยิ่งเพิ่มทวีความร่วมมือมากขึ้นทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยได้กำหนดนโยบายต่างประเทศโดยถือเอาประเด็นทางด้านเศรษฐกิจที่ตอบสนองและถือประเทศลาวเป็นประเทศแรกของการเปิดประตูอิน โคจีนของไทย จุดนี้ถือว่าเป็นจุดที่สำคัญอย่างมากและการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกันจึงส่งผลให้ลาวและไทยเริ่มปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกัน

3.1.3 การดำเนินนโยบายจินตนาการใหม่ (New Economic Mechanism) ดังที่เป็นเรื่องที่ทราบกันดีแล้วว่า นับตั้งแต่วันยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลเก่าในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ถึงปี ค.ศ. 1977 สภาพเศรษฐกิจของประเทศมีความฝืดเคือง และประสบกับปัญหาอย่างมากมาย พรรคและรัฐบาล สปป.ลาว ต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ตกทอดมาจากยุคอาณานิคมและยุคการทำสงครามของสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากความเสียหายจากภัยสงครามที่ยาวนาน การตัดความช่วยเหลือและปิดล้อมทางเศรษฐกิจของบรรดาประเทศทุนนิยม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ พรรคและรัฐบาล สปป.ลาว จะต้องหามาตรการและวิธีการต่างๆ เพื่อแก้ไขอย่างเร่งด่วน มาตรการเหล่านี้ คือการขอความช่วยเหลือที่เร่งด่วนจากบรรดาประเทศสังคมนิยม การประกาศใช้ธนบัตรใหม่ที่ใช้ในเขตปลอดปล่อยเก่า และยกเลิกธนบัตรของรัฐบาลเก่า การยึดร้านค้า โรงงาน และทรัพย์สินต่างๆ ของบุคคลหลบหนีออกนอกประเทศมาเป็นของรัฐ จัดตั้งสหกรณ์การค้าและร้านค้าปลีกย่อยใหม่ ส่งเสริมให้ประชาชนและข้าราชการปลูกผักสวนครัว และเลี้ยงสัตว์เพื่อบรรเทาความขาดแคลนทางด้านอาหาร การนำใช้มาตรการเหล่านี้ก็เพื่อจะเอาชนะฝ่ายตรงข้ามและเป็นการปรับโครงสร้าง

⁹³ “ลาว,” เอเชียรายปี ค.ศ. 1990, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 141.

เศรษฐกิจสู่ระบบสังคมนิยมและลาวจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศคล้ายสังคมนิยมด้วยกัน นั่นก็คือ พึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากสหภาพโซเวียตเป็นอย่างมากมาโดยตลอด

เมื่อสหภาพโซเวียตเริ่มประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศในปลายทศวรรษ 1980 ทำให้การช่วยเหลือแก่ลาวมีจำนวนลดลง ดังจะเห็นได้จากเงินช่วยเหลือที่เคยได้รับมีจำนวนลดลงจากร้อยละ 60 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมด เหลือเพียงร้อยละ 37 โดยเฉพาะเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดจาก 15.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 1984 ลดลงเหลือเพียง 4.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 1989 และเหลือเพียง 0.8 ล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ. 1990⁹⁴ ทำให้ผู้นำลาวมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งพิจารณาถึงความจำเป็นในการพึ่งพาความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตเสียใหม่ โดยการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เพื่อมาทดแทนความช่วยเหลือที่เคยได้รับจากสหภาพโซเวียต และ กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์เท่านั้น มาเป็นการรับความช่วยเหลือในรูปของการขอยืมจากหลายประเทศ อาทิเช่น เวียดนาม จีน ญี่ปุ่น ไทย สวีเดน ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น โดยเป็นการขอความช่วยเหลือจากประเทศนั้น โดยตรงตลอดจนขอความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการ โครงการพัฒนาต่างๆ⁹⁵ ผ่านทางธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank) อาทิเช่น โครงการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำน้ำลึก (Namluek Hydropower Project)⁹⁶ และโครงการการส่งกระแสไฟฟ้าและการผลิตกระแสไฟฟ้า (Power Transmission and Distribution Project)⁹⁷ เป็นต้น

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของลาวในเมื่อก่อนจะมุ่งเน้นรูปแบบของการที่เป็นลักษณะรวมศูนย์ โดยไปแนวทางของการปฏิวัติชาติ – ประชาธิปไตย ก้าวขึ้นสู่สังคมนิยมเป็นขั้นๆ แต่ละระยะภายใต้การนำพาของพรรค และเป็นเอกภาพของพรรค ซึ่งรัฐบาลได้เน้นหนักไปในหลายแขนงด้วยกัน คือ การเกษตร ป่าไม้ อุตสาหกรรม การค้า การเงิน การคมนาคมขนส่ง และอื่นๆ ในนั้น ถือเอาการเกษตรและการป่าไม้เป็นพื้นฐานเพื่อขยายอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากการเสนอของนาย ไกสอน พมวิหาน เกี่ยวกับแนวทางหันเปลี่ยนเศรษฐกิจธรรมชาติ และคลังเศรษฐกิจธรรมชาติไปสู่เศรษฐกิจสินค้าโดยผ่านการนำใช้รูปการ “ทุนนิยมแห่งรัฐ” ต่อการประชุมของคณะกรรมการศูนย์กลางพรรค

⁹⁴ Federal Research Division, Library of Congress, “Appendix A: Tables” in *Laos—A Country Study*, (Washington D.C., 1994) Available from http://memory.loc.gov/frd/cs/laos/la_appen.html INTERNET: 8.

⁹⁵ Martin Stuart-Fox, “Laos: The Post-Kaysone Era,” in *Laos Study Review Volume 1*, (Queensland, Australia, 2000) Available from <http://www.global.lao.net/laostudy/kaysone.htm> INTERNET: 3-4.

⁹⁶ Asian Development Bank, *Namluek Project Description, Objectives, and Scope*, (Manila, 2001) Available from <http://adb.org/documents/profiles/loan/namluek/namluek/hydropro.htm> INTERNET : 1-13.

⁹⁷ Asian Development Bank, Loan No. 1558: Power Transmission and Distribution Project, (Manila, 2001) Available from <http://adb.org/documents/profiles/loan/ao014.asp#prjct-cost> INTERNET : 2.

ครั้งที่ 7 สมัยที่ 2 ปี 1979⁹⁸ ทำให้ประเทศกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ล้าช้า พร้อมกันนั้นได้ร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจกับบรรดาประเทศเพื่อนโดยเฉพาะเวียดนาม ตามหลักการเสมอภาคและต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์” นับแต่นั้นมาจึงทำให้มีการปรับตัวมาโดยตลอด

การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของลาวได้เป็นรูปเป็นร่างขึ้นในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1978 – 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่ สปป. ลาว ได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ปีฉบับแรก รัฐบาลได้อนุญาตให้พ่อค้าและชาวนาค้าขายเพาะปลูกได้โดยเสรี เพื่อแก้ไขและบรรเทาความอดอยากที่ประสบอยู่ การปฏิบัติแผนการ 3 ปี นี้ก็เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับแรกที่จะเริ่มปฏิบัติระหว่างปี ค.ศ. 1981-1985 และเพื่อเป็นไปตามกระบวนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของบรรดาประเทศสังคมนิยมดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตและเวียดนามในขณะนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย เป้าหมายของแผนพัฒนา 3 ปี ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ การพึ่งตนเองในด้านอาหาร และการพัฒนาด้านเกษตรและป่าไม้ เพื่อการค้าและการสะสมทุน นอกจากนี้ในแผนดังกล่าวยังได้กล่าวถึงการตั้งระบบสหกรณ์ด้วย

ภายหลังจากสามปี ลาวได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่หนึ่ง (ค.ศ. 1981-1985) ลาววางแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามรูปแบบสังคมนิยมโดยอาศัยความช่วยเหลือและร่วมมือจากสหภาพโซเวียต บรรดาประเทศสังคมนิยมและเวียดนามเป็นหลัก ทั้งนี้ก็เนื่องจากเศรษฐกิจที่จะก้าวขึ้นสังคมนิยมนั้นจำเป็นต้องมีแม่แบบและปรับเปลี่ยนวิธีให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงของแต่ละประเทศที่เอื้อและอำนวยจึงจะทำให้ประสบผลสำเร็จ

แต่การพัฒนาเศรษฐกิจตามรูปแบบของสหกรณ์ไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะผลผลิตทางเศรษฐกิจเติบโตน้อยกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของระบอบสังคมนิยม ดังนั้นพรรคและรัฐบาลลาวจึงได้ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่สอง (ค.ศ. 1986-1990) โดยจะได้มีการคัดค้านการคุมครองเศรษฐกิจ บนพื้นฐานแห่งการแยกแยะสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ-สังคมของประเทศให้เหมาะสม พร้อมทั้งจะได้วางแผนการและหน้าที่หลักในการขยายเศรษฐกิจ-สังคม แต่ปี ค.ศ. 1986 ถึงปี ค.ศ. 2000 แต่ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 2 (ปี ค.ศ. 1986-1990) บรรดาปัจจัยอันพื้นฐานนั้นจำเป็นต้องได้มีการคัดค้านการคุมครองเศรษฐกิจ¹⁰⁰ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้

⁹⁸ คณะรับผิดชอบสร้างพิพิธภัณฑ์ไกสอน พมวิหาร, *คุณสมบัติของประธาน ไกสอน พมวิหาน* (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์นครหลวงเวียงจันทน์, 1995) หน้า 12.

⁹⁹ “การปฏิวัติชาติ-ประชาธิปไตย,” *ไกสอน พมวิหาน สรรพนพนธ์ เล่ม 1* (กรุงเทพฯ: สันติธรรม, 5 กุมภาพันธ์ 2533), หน้า 120.

¹⁰⁰ เอกสารของการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 4 ระหว่าง วันที่ 13-15 พฤศจิกายน 1986, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ), หน้า 9.

ประกาศใช้นโยบาย “กลไกเศรษฐกิจใหม่” นโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่เป็นนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาศัยกลไกตลาด ให้เสรีแก่ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ ส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างชาติ และเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว รัฐบาลลาวได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการลงทุนจากต่างชาติในลาว ฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. 1988

การเปิดประเทศและเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ โดยอาศัยกลไกตลาดได้ทำให้การค้าและการลงทุนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วและประเทศตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวเพิ่มขึ้นและได้มีนักลงทุนต่างชาติที่เข้าไปลงทุนในลาวมากขึ้น

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่สาม (ค.ศ. 1991-1995) และฉบับที่สี่ (ค.ศ. 1996-2000) ลาวได้ปฏิรูปเศรษฐกิจโดยให้เสรีภาพทางการค้าและการลงทุนมากขึ้น ที่สำคัญได้มีการปฏิรูปทางด้านระเบียบกฎหมายควบคู่กันไปด้วย ดังเช่น ในปี ค.ศ. 1994 ลาวได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนจากต่างประเทศฉบับใหม่เพื่อเปลี่ยนแทนกฎหมายฉบับเก่า นอกจากนั้นในหนึ่งปีต่อมายังได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนภายใน สปป.ลาว เพื่อส่งเสริมให้นักลงทุนภายในชาติ สามารถลงทุนได้ด้วย ลาวมีความพยายามที่จะเพิ่มปริมาณการผลิต กระแสไฟฟ้าเพื่อส่งออก และพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การค้า และการท่องเที่ยว โดยร่วมมือกับประเทศสมาชิกเพื่อนบ้าน ในโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และ โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ และลาวยังได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 ทั้งนี้เพื่ออาศัยประโยชน์จากนโยบายการพัฒนาความร่วมมือทางการค้า และการสร้างระบบคมนาคมเชื่อมต่อกับเขตวันตกเฉียงใต้ของจีนกับประเทศกลุ่มอินโดจีนและอาเซียน นอกจากนี้ลาวยังมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจให้ลาวเป็นศูนย์กลางการค้าและคมนาคมในภูมิภาคนี้ด้วย เนื่องจากลาวเป็นประเทศเดียวที่มีพรมแดนติดต่อกับจีน เวียดนาม พม่า ไทย และกัมพูชา ดังนั้นในอนาคต การพัฒนาเศรษฐกิจของลาวจึงผูกพันกับการพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอาเซียนและจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของลาว ตามคำแนะนำของ International Monetary Fund : IMF, World Bank : WB, Asia Development Bank : ADB และ UNDP ทำให้เศรษฐกิจของลาวมีลักษณะเสรี และเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก¹⁰¹

พร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่ ลาวได้มีการปรับปรุงระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะทางด้านการลงทุนและการค้าตามหลักการทั่วไปของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เร่งรัดพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของตนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนของตน การแก้ไขปัญหาค่าเงินบาทของบรรดาประเทศพัฒนาทั้งหลายเกือบทุกประเทศได้ให้ความสนใจในการพัฒนาทางอุตสาหกรรม โดยหวังว่าการพัฒนาทาง

¹⁰¹ ดู “การพัฒนาเศรษฐกิจของลาว นับตั้งแต่ยุคการทำสงครามของสหรัฐในอินโดจีนถึงปี ค.ศ. 2000” ใน สุรัชย์ สิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว. (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542).

อุตสาหกรรมนี้จะเป็นทางหนึ่งในการนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศได้ การที่จะบรรลุถึงการพัฒนาดังกล่าวมิใช่จะกระทำการได้ง่ายๆ เพราะมีปัญหาในประเทศกำลังพัฒนา อีกหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะปัญหาการขาดเงินทุน ขาดการจัดการ และเทคโนโลยี ปัจจัยทั้งสามนี้ ถ้าพึ่งแต่รัฐบาลเองไม่สามารถจัดหามาได้เต็มที่ ต้องอาศัยจากภาคเอกชนช่วยเหลือด้วย ดังนั้นการลงทุนของเอกชนจึงมีความสำคัญ การลงทุนของเอกชนต่างประเทศมีส่วนในการนำเข้ามาซึ่งเงินตรา การจัดการ และเทคนิคสมัยใหม่ เพื่อช่วยในการพัฒนาอุตสาหกรรม

ความต้องการการลงทุนต่างประเทศโดยประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ มีเพิ่มขึ้น ในขณะที่เงินทุนในประเทศที่พัฒนาแล้วมีจำกัด ทำให้เกิดการแข่งขันกันในระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนาในการที่จะชักจูง และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาสู่ประเทศของตน โดยการเร่งสร้างบรรยากาศการลงทุนในประเทศของตนให้ดีขึ้น วิธีการสร้างบรรยากาศประการหนึ่งคือ การออกกฎหมายเพื่อชักจูงการลงทุน กำหนดเป้าหมาย และให้สิทธิประโยชน์พิเศษบางประการแก่ผู้ลงทุนในกิจการที่รัฐเห็นว่าสำคัญ และจำเป็นต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะการลงทุนของประเทศ ถ้าได้มีการจัดสรรให้ถูกต้องเหมาะสมตามความต้องการของประเทศแล้ว การลงทุนก็จะมีส่วนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก¹⁰²

สำหรับ สปป.ลาว แล้ว นอกจากความจำเป็นและความต้องการที่เหมือนกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างบนแล้ว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาประเทศใหม่ของพรรคและรัฐบาลที่ถูกรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาพรรค (ประชุมใหญ่ของพรรค) ครั้งที่ 4 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 1986 และการประกาศร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของลาวในเดือน มีนาคม 1991 โดยสภาประชาชนสูงสุดของลาว ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ระบุให้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวผูกขาดอำนาจการเมืองในลาวแต่ด้านเศรษฐกิจให้มีการปฏิรูปสู่กลไกตลาดแบบเสรี¹⁰³ ยิ่งทำให้ สปป. ลาว มีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายลงทุนเพื่อรองรับนโยบายเปิดกว้างการลงทุนและการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ

สปป.ลาวได้ประกาศใช้กฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศฉบับแรกในวันที่ 25 กรกฎาคม 1988 แต่เมื่อนำใช้มาได้ 5 ปีกว่า ก็ได้มีการยกเลิกโดยการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และคุ้มครองการลงทุนต่างประเทศเสียใหม่ ฉบับเลขที่ 01/94 ในเดือนมิถุนายน 1994 โดยสภาแห่งชาติลาว (The National Assembly of The Lao PDR) เนื้อหาสาระของกฎหมายได้ถูกกำหนดให้ชัดเจนครบถ้วน และเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติให้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้กฎหมายการลงทุนฉบับใหม่ยังครอบคลุมกฎหมายต่างๆ กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับรูปแบบการลงทุน สิทธิและพันธะกรรมิของนักลงทุน

¹⁰² โกลด์ ฉันทิกุล, “กฎหมายและปัญหาการส่งเสริมการลงทุน,” *วารสารนิติศาสตร์* 12(2525), หน้า 1-47.

¹⁰³ ดู Constitution of The Lao People’s Democratic Republic, on August 15, 1991, art. , 13-16 and 18

ต่างชาติ การให้ความคุ้มครองแก่นักลงทุนต่างชาติโดยรัฐบาลจะไม่ยึดและโอนกิจการมาเป็นของรัฐ เว้นเสียแต่เพื่อสาธารณประโยชน์ การอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถลงทุนได้ถึง ร้อยละ 99 ของทุนทั้งหมด ในกรณีเป็นการร่วมทุน การให้บริการ ณ ที่เดียว และการกำหนดอัตราอากร กำไร ภาษี เงินเดือนและอากรขาเข้าตามหลักสากล ดังนั้นกฎหมายลงทุนฉบับใหม่นี้จึงได้รับคำยกย่องว่าเป็นกฎหมายลงทุนที่ให้เสรีภาพแก่นักลงทุนมากที่สุดฉบับหนึ่ง¹⁰⁴

ควบคู่กับการปฏิรูปในด้านต่างๆ และการออกกฎหมายลงทุนเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังได้ปรับปรุงและแก้ไขบรรดากฎหมายเก่าเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่และประกาศใช้บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนใหม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกิจฉบับเลขที่ 03/94/สพข ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 1994 กฎหมายว่าด้วยการล้มละลายของวิสาหกิจ เลขที่ 06/94 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 1994 กฎหมายภาษีเลขที่ 04/94 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 1994 กฎหมายช่วยสาอากรเลขที่ 04/94/สพข ลงวันที่ 14 ตุลาคม 1995 คำสั่งว่าด้วยการคุ้มครองการค้าและการของธนาคารธุรกิจและสถาบันการเงินอื่นๆ เลขที่ 03/นย ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1992 กฎหมายและระเบียบการอื่นๆ¹⁰⁵ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ สปป.ลาว สามารถมีระบบกฎหมายที่ครบถ้วนและมีลักษณะเป็นสากลสำหรับคุ้มครองการลงทุนทั้งภายในและนอกประเทศได้ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและระเบียบกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีขึ้นเพื่อรองรับนโยบายเปลี่ยนแปลงใหม่ของพรรคและรัฐบาลลาว โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขความยากจนของประชาชนและพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในอนาคต

โดยสรุป การพัฒนาเศรษฐกิจของลาวหลังปี ค.ศ. 1975 ถึงปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมามีสองระยะด้วยกันคือ ระยะเวลาที่มีการพัฒนาตามรูปแบบสังคมนิยม และช่วงปฏิบัติตามแนวทางการเปลี่ยนแปลงใหม่ แต่ช่วงของการปฏิบัติตามแนวทางการเปลี่ยนแปลงใหม่ หรือ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามจินตนาการใหม่ นับแต่ปี ค.ศ.1986 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของลาวได้มีการขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด ดังบทรายงานของ นาย คำไต สีพันดอน ต่อการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 6 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ในวันที่ 18 มีนาคม 1996 ได้ระบุว่า “การขยายตัวของเศรษฐกิจในระหว่างปี ค.ศ. 1986 – 1990 ยอดผลิตพลภายใน (GDP) ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.8 ต่อปี และในระหว่างปี ค.ศ. 1991 – 1995 ได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 6.4 ต่อปี”¹⁰⁶

¹⁰⁴ สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, พิมพ์ครั้งแรก, หน้า 257-258 และ Todd E. Dirksen and others, Lao law report volume 1, chapters 1-20 : brief summaries of the major laws and decrees of Lao (1997), pp. 14-16.

¹⁰⁵ ดู กฎหมายธุรกิจลาว, จัดแปลและพิมพ์โดยสมาคมไทย-ลาว (บริษัท แอ็คควานซ์ อะโกร จำกัด (มหาชน),).

¹⁰⁶ บทรายงาน ท่าน คำไต สีพันดอน ประธานคณะบริหารงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ต่อการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 6, วันที่ 18 มีนาคม 1996, หน้า 3.

สังเกตเห็นว่า ภายหลังจากลาวได้มีการปลดปล่อยเป็นเอกราชในการปกครองตัวเอง นับว่าเป็นเวลาที่คัมภีร์ต่อพรรคและรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ นานา ที่สำคัญนั้นในเรื่องของปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ยิ่งร้ายแรงมากไปกว่านั้นยังถูกตัดความช่วยเหลือและปิดล้อมทางเศรษฐกิจจากบรรดาประเทศทุนนิยม แต่กระนั้นก็ตาม พรรคและรัฐบาลลาวต้องหามาตรการและวิธีแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะการขอความช่วยเหลือจากบรรดาประเทศสังคมนิยม ดังนั้นแผนพัฒนา 3 ปีฉบับแรกและวางแผนเศรษฐกิจ 5 ปี ครั้งแรกจึงเป็นแผนพัฒนามาตรแบบของสังคมนิยม โดยรับเอาความช่วยเหลือจากบรรดาประเทศสังคมนิยมโดยตรง

แต่ในเวลาต่อมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจของลาวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอีกครั้งหนึ่ง นั่นก็คือเป็นช่วงที่ลาวเปิดประเทศ รับเอาความช่วยเหลือจากต่างชาติ โดยเฉพาะจากบรรดาประเทศทุนนิยม และองค์การจัดตั้งสากลอื่นๆ ดังเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงได้ให้ความสำคัญในการให้ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจอย่างรอบด้านกับประเทศเวียดนาม กัมพูชา เพื่อสร้างเงื่อนไขทางออกสู่ทะเล ตะวันออกและอ่าวไทย และนอกนี้พร้อมเปิดกว้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ที่สำคัญนั้น สร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ในเอเชีย บนพื้นฐานต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน เคารพเอกราชอธิปไตยของกันและกัน¹⁰⁷ และที่สำคัญได้มีการส่งเสริมให้มีการค้าและการลงทุนได้โดยเสรีผ่านการปฏิบัติแนวทางเปลี่ยนแปลงใหม่ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจกลไกใหม่ที่ไค่กว่ามาก่อนนั้น ทำให้การค้าและการลงทุนมีการขยายตัวมากขึ้น ทั้งนี้อันเนื่องจากลาวมีหลายประการที่เป็นหลักประกันให้แก่นักลงทุนต่างชาติมั่นใจต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามกลไกใหม่ของลาว อย่างเช่น หลักประกันที่รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐ ที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ปี ค.ศ. 1991 ได้บัญญัติหลักประกันต่อทรัพย์สินของเอกชนไว้ในมาตรา 14 ว่า

“รัฐคุ้มครองและส่งเสริมบรรดาการประกอบการกรรมสิทธิ์ของรัฐ รวมหมู่ เอกชนรวมทั้งกรรมสิทธิ์ของเอกชนภายในและต่างประเทศที่มาลงทุนใน สปป.ลาว

รัฐส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจแข่งขันและร่วมมือกันขยายการผลิตและธุรกิจ ทุกภาคส่วนเศรษฐกิจล้วนแต่มีความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย”¹⁰⁸

และนอกจากนี้ยังมีหลักประกันในการโอนและส่งออกซึ่งเงินตราของผู้ลงทุน ตามคำริสว่าด้วยการคุ้มครองทุนเวียนเงินตราต่างประเทศและวัดมูลค่า เลขที่ 53/ปสลงวันที่ 7 กันยายน 1990 กฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่ง สปป.ลาว เลขที่ 05/สพข ลงวันที่ 14 ตุลาคม 1995 และรัฐบัญญัติว่าด้วยธนาคารธุรกิจ เลขที่ 01/สปป ลงวันที่ 11 มิถุนายน 1994 รัฐบัญญัติ กฎหมายและคำริสดังกล่าวจึงเป็น

¹⁰⁷ เอกสารของการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 4 ระหว่าง วันที่ 13-15 พฤศจิกายน 1986, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ), หน้า 112.

¹⁰⁸ ดู Constitution of The Lao People's Democratic Republic, on August 15, 1991, Art., 14.

ข้อกำหนดกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อควบคุมความเคลื่อนไหวเงินตราเช่น ควบคุมการส่งออกซึ่งเงินตรา โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนด้วย และนอกจากนี้แล้วลาวยังมีหลักประกันที่รัฐจะอนุญาตให้ส่งออกได้เสมอซึ่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลของผู้ได้รับการส่งเสริม ดังกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ลงทุน มีสิทธิส่งออกผลิตภัณฑ์ สินค้า และการบริการต่างๆ ซึ่งผลิตโดยวิสาหกิจการลงทุนของต่างประเทศ”¹⁰⁹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 3 (ค.ศ. 1991-1995) จะเห็นว่าได้เน้นการให้ความสำคัญ และการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศ และส่งเสริมการค้าการลงทุนของนักธุรกิจต่างชาติมากยิ่งขึ้น โดยลาวจะไม่เข้าร่วมหรือแข่งขันในทางการค้า แต่จะส่งเสริมและจูงใจให้เห็นถึงการอำนวยความสะดวกในการค้าและการลงทุนกับลาวให้เห็นเด่นชัด¹¹⁰ ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบาย “กลไกเศรษฐกิจใหม่” หรือ “จินตนาการใหม่” ที่ได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1986 เพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

จากปัจจัยและเงื่อนไขภายในของลาวที่ได้มีการปรับตัวไปกับการเปลี่ยนแปลงของระบบโลก ซึ่งได้สร้างเงื่อนไขหลายด้านที่อำนวยความสะดวกต่อการส่งเสริมและการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยให้ขยายขึ้นเป็นลำดับมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มจากความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจด้วยกัน เช่น การค้าการลงทุนได้สร้างหลักประกันเป็นอันดับแรกของความร่วมมือ และส่งผลให้รัฐบาลของสองประเทศเพิ่มทวีความร่วมมือให้มากขึ้น โดยปรับปรุงและแก้ไขปัญหาที่ค้างคาระหว่างกันเป็นลำดับมา ดังได้กล่าวไว้ในบทที่สองมาแล้วนั้น โดยเฉพาะปัญหาทางด้านความมั่นคงตามแนวพรมแดนของสองประเทศได้ดำเนินการเจรจากัน เพื่อหาผู้ทางแก้ไขร่วมกันบนหลักฐานแห่งความเป็นจริง ทั้งนี้อันเนื่องจากทั้งสองฝ่ายได้มีความใกล้ชิดกันอันส่งผลให้แต่ละฝ่ายทราบถึงความจำเป็นของกันและกัน นำมาสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยมีการลดทอนต่อกัน

3.2 ปัจจัยภายในของไทย

ในส่วนปัจจัยภายในของไทยเป็นส่วนสำคัญของปัจจัยภายนอกของลาว ในส่วนนี้จะมุ่งศึกษาในส่วนนโยบายการต่างประเทศเป็นหลัก โดยจะได้กล่าวโดยภาพรวมในช่วงก่อนรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และจะได้เน้นให้ความสำคัญในส่วนนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบอินโดจีนเป็นสนามการค้า” ของพลเอกชาติชายเป็นต้นมาที่เริ่มทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยเปลี่ยนแปลงและเริ่มมีการสร้างความร่วมมือกันอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างมา ทำให้การค้าระหว่างกันมีการขยายตัวและปัญหาความ

¹⁰⁹ พรหมา อินทะนาม, “กฎหมายการลงทุนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: กรณีศึกษาการส่งเสริมการลงทุนทางตรง,” (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 119 และ 127.

¹¹⁰ สุรัชย์ ศิริไกร, “การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว,” ใน *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 233.

สงบสุขตามบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศสามารถแก้ไขร่วมกันได้ โดยไม่ใช้กำลังทหารเป็นตัวตัดสินและแก้ไขปัญหาดังในสองครั้งที่ผ่านมา

3.2.1 นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ได้แถลงในรัฐสภาของไทยเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยในปลายปี ค.ศ. 1988 ทำให้คนไทยตกตะลึงต่อนโยบายดังกล่าว เนื่องจากว่านโยบายดังกล่าวจะเน้นให้ความสำคัญและความร่วมมือกับประเทศในอินโดจีนอย่างไม่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ ทั้งนี้ก็เพราะว่าตั้งแต่ไหนแต่ไรมานโยบายของไทยที่มีต่ออินโดจีนจะเน้นในทางการต่อต้าน สกักกัน และระวางภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะจากลาวและเวียตนามตามอุดมการณ์และนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่ดำเนินการปราบปรามและสกักกันมิให้คอมมิวนิสต์แพร่ขยายออกในภูมิภาค และคงไว้ในความเชื่อที่ว่าลาวเป็นส่วนหนึ่งของไทยที่ได้เสียไปในเมื่อก่อนด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าหมายความว่า ได้พลิกประวัติศาสตร์ทางด้านนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านของไทยต่างจากหลาย ๆ รัฐบาลที่ผ่านมา หันจากสนามรบตามพรมแดนประเทศเพื่อนบ้านมาร่วมมือทำการค้าขายด้วยกัน ซึ่งจุดนี้ทำให้รู้สึกว่าการดำเนินการตามนโยบายของพลเอกชาติชาย มีแนวทางกลับกันและที่สำคัญนั้นมีความหมายทางประวัติศาสตร์เป็นอย่างมากที่เป็นส่วนหนึ่งทำให้ปัญหาตามพรมแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีเสถียรภาพมากขึ้นมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวนโยบาย เป้าหมายและการดำเนินการดังกล่าวเพื่อจะทำให้รู้ถึงความจำเป็นมาของการเปลี่ยนสนามรบมาเป็นสนามการค้าได้อย่างไร เพื่อที่จะก้าวมาสู่การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างไทยและลาว

1) **แนวนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลไทย** แนวนโยบายรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แถลงว่านโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาล ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งยึดถือประโยชน์ของชาติเป็นหลัก และการใช้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยดำเนินการปรับปรุงความสัมพันธ์ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะการขยายตลาดการค้าระหว่างกันและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและไม่ตรีจิตกับประเทศเพื่อนบ้านให้อยู่ร่วมกันโดยสันติและสมานฉันท์ ในลักษณะที่ตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกัน¹¹¹

¹¹¹ สมศักดิ์ สรวิวรรณ, เอกสารวิจัย เรื่อง นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 31.

เพื่อเน้นถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐมนตรีประพาส ลิม ประพันธ์ ได้แสดงปาฐกถาพิเศษในหัวข้อเรื่อง “นโยบายของรัฐต่อปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว” โดยได้ย้ำถึงนโยบายของรัฐบาล ว่าพร้อมที่จะทำการค้าชายกับลาว รวมทั้งแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดตามข้อตกลง สำหรับประเทศที่ไม่มีชายฝั่งทะเล เช่น ชี้อกระแสไฟฟ้าจากลาวปีละจำนวนหลายร้อยล้านบาท ทั้งๆ ที่ไม่จำเป็นต้องซื้อแม้แต่น้อย การจัดให้มีตลาดนัด และ อื่นๆ อีกหลายประการ ซึ่งเป็นการต่อยอดจากข้อตกลงและแนวนโยบายของรัฐบาลไทยต่อลาว¹¹² สิ่งหนึ่งที่ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศนโยบายการรุกทางเศรษฐกิจการเมืองในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีความประสงค์อย่างแรงกล้าที่จะเปลี่ยนสนามรบในภูมิภาคนี้ให้เป็นสนามการค้า ซึ่งในทางภูมิศาสตร์ประเทศไทยมีความได้เปรียบเพราะอยู่ใกล้ที่สุดและมีความพร้อมทางด้านอุตสาหกรรม ในกรณีนี้จึงได้ชักชวนนักลงทุนจากกลุ่มประเทศนอร์ดิก ซึ่งประกอบด้วยประเทศสวีเดน ฟินแลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก และ ไอซ์แลนด์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับคีบไทย และกลุ่มอิน โดจีนมาชานานในการร่วมมือกับไทยลงทุนผลิตสินค้าไปยังกลุ่มประเทศอิน โดจีน เพื่อร่วมกันแสวงหาโอกาสในการพัฒนาและบูรณะเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอิน โดจีน¹¹³

เป้าหมายของนโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาลที่ได้กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นเป้าหมายหลักของนโยบายดังกล่าวใน 2 ประการคือ

ก). ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลได้ยึดหลักว่าประเทศไทยจะหลีกเลี่ยงไม่อยู่กับประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้ เพราะประเทศเพื่อนบ้านต้องอยู่กับเราตลอดเวลา และวิธีที่จะอยู่กับประเทศเพื่อนบ้านที่ดีที่สุดคือ การอยู่ร่วมกันโดยสันติ และการอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์บนพื้นฐานแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและประเทศไทยจะได้มีภาพพจน์ที่ดีในทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะจะทำให้นานาชาติได้เห็นถึงความตั้งใจที่ทำให้ภูมิภาคแห่งนี้เกิดสันติภาพขึ้น

ข). ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายหลักในระยะยาวที่จะทำให้ประเทศในกลุ่มอิน โดจีนเป็นประเทศที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของตน และมุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างตนกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ รวมทั้งประเทศไทยหลังจากปัญหาแกมพูชาได้สิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลชุดนี้มีความเชื่อว่า นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าจะช่วยลดความตึงเครียดด้านการเมืองระหว่างประเทศลงได้มาก ความรู้สึกเป็นปรปักษ์ระหว่างกัน อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางลัทธิการ

¹¹² ประพาส ลิมประพันธ์, “นโยบายของรัฐต่อปัญหาการค้าชายแดนไทย-ลาว,” เอกสารสรุปสัมมนาสังเขป ทศวรรษประชาธิปไตยครั้งที่ 1, หน้า 11-13.

¹¹³ “ชักชวนนักลงทุนกลุ่มนอร์ดิกร่วมแปลงสนามรบเป็นสนามการค้า,” กรอ.สัมพันธ์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 76, มกราคม 2532, หน้า 1.

ปกครอง ตลอดจนการกระทบกระทั่งและเผชิญหน้ากันทางทหารตามบริเวณชายแดน ความรู้สึกเดิมที่หวาดระแวง จะเปลี่ยนเป็นมิตรประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงที่ดีต่อกัน เป็นผลดียิ่งกับความมั่นคงของประเทศไทย

นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังมุ่งเปิดตลาดการค้าและการลงทุนใหม่ ๆ ของไทย โดยเฉพาะการลงทุนของรัฐกิจเอกชนเป็นสำคัญ เพราะจะสามารถติดต่อซื้อวัตถุดิบต่างๆ ที่กำลังขาดแคลนสำหรับใช้อุปโภคและการผลิตมาใช้ในประเทศให้มากขึ้น¹¹⁴ ไปพร้อมกันนั้นเราจะเห็นว่าในทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าวของไทยจะมีสองภาคส่วนที่เป็นจุดสำคัญในการดำเนินการคือ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังจะได้กล่าวต่อไป

2) การดำเนินงานภาครัฐบาล ภายหลังจากที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1988 นายกรัฐมนตรีคนใหม่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้นำที่มีบุคลิก และสไตล์แตกต่างจาก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่เป็นนายทหารอาชีพ เพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนักการเมือง นักธุรกิจ อีกทั้งมีประสบการณ์ด้านต่างประเทศมากจึงให้ความสนใจและต้องการมีบทบาททางด้านต่างประเทศ¹¹⁵ ดังนั้นบทบาทของ พลเอก ชาติชาย ที่เด่นและเป็นที่กล่าวขานกันมาทุกวันนี้ คือ นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ซึ่งเป็นนโยบายต่างประเทศของไทยที่ให้ความสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้านในทศวรรษใหม่ที่ จะมาถึง (ทศวรรษที่ 1990) การดำเนินงานของภาครัฐถือว่าเป็นหน่วยงานชั้นแรกริเริ่มนำเอานโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ และดำเนินการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในมิติใหม่ นับตั้งแต่การเดินทางเยือนลาวอย่างเป็นทางการของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตลอดจนมีการเปิดจุดผ่านแดนถาวรเพิ่มเติมจาก 6 จุดที่มีมาแล้วตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 1979 คือ 1). ด่านท่าเสด็จ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคายตรงข้ามกับด่านท่าเคอ นครหลวงเวียงจันทน์ 2). ด่านท่าแพขนานยนต์ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคายตรงข้ามกับด่านท่านาแล้ง นครหลวงเวียงจันทน์ 3). ด่านอำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหารตรงข้ามกับด่านแขวงสะหวันนะเขต (สะวรรณเขต) 4). ด่านอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนมตรงข้ามกับด่านท่าแขก แขวงคำม่วน 5). ด่านอำเภอเชียงของ จังหวัด

¹¹⁴ สมศักดิ์ สิริวรรณนะ, เอกสารวิจัย เรื่อง นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 32-33.

¹¹⁵ จุลชีพ ชินวรรณโณ, นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980 การย้อนทวน (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม 2535), หน้า 27.

เชียงรายตรงกันข้ามกับด่านเมืองห้วยซาย แขวงบ่อแก้ว 6). ด่านช่องเม็ก อำเภอพิบูลย์มังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานีตรงกันข้ามกับด่านวังเต่า แขวงจำปาศักดิ์¹¹⁶

ด่านทั้ง 6 จุดข้างบน ได้มีการเปิด-ปิดอยู่เป็นประจำเมื่อพรมแดนไทย-ลาวมีปัญหา ระหว่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากว่าฝ่ายไทยได้ใช้การปิดด่านเป็นเครื่องมือสกัดกั้นไม่ให้สินค้าเข้าไปลาว ดังจะเห็นได้จากเมื่อรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าใน ค.ศ. 1989 เห็นชอบในหลักการในการเปิดจุดผ่านแดนถาวรเพิ่มเติมด้านลาวอีก 5 จุด ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อการค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาวให้มากขึ้น และมีความสะดวกดีในการเดินทางทำมาค้าขาย แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกันของประชาชนสองชาติ คือ 1). อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม 2). อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย 3). อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี 4). อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย 5). อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม¹¹⁷

นอกจากมีการเปิดจุดผ่านแดนถาวรจำนวน 5 จุดนี้แล้ว ไทยยังมองเห็นเส้นทางในการเพิ่มการค้ากับลาวอีกจุดหนึ่ง คือ การค้าตลอดแนวพรมแดนในจุดที่เล็กลงมาจากจุดด่านถาวรมาเป็นด่านผ่านแดนชั่วคราว ซึ่งเป็นจุดที่มีความอ่อนปรนในด้านหลักการภาษีการนำเข้าและส่งออกสินค้า และทำให้สินค้าไปได้ทุกส่วนของตลอดแนวพรมแดนของทั้งสองประเทศ ดังนั้น ด่านผ่านแดนชั่วคราวเป็นการอ่อนปรนเพื่อให้เอกชน (นิติบุคคล) ที่จดทะเบียนทำการค้ากับลาวไว้ที่กระทรวงพาณิชย์ ทำการแลกเปลี่ยนและซื้อขายสินค้ากับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จุดผ่านแดนชั่วคราวจะเปิดเมื่อได้รับคำร้องขอจากพ่อค้าเอกชนของไทย และทางราชการเห็นว่าจะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าสูง ไม่มีผลกระทบทางด้านความมั่นคงปลอดภัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ ในการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว เพื่อการค้าดังกล่าว จะอนุญาตเพื่อให้มีการนำเข้าสินค้าจากลาวมาไทย และการส่งออกสินค้าจากไทยไปลาวตามความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายไทยเฉพาะกรณีเท่านั้น ไม่รวมถึงสินค้าผ่านแดน (สินค้าที่ส่งไปประเทศที่สาม) ในส่วนของสินค้าผ่านแดนไทยยังจำกัดอยู่ในเฉพาะจุดผ่านแดนถาวรเท่านั้น

การดำเนินนโยบายการขยายตลาดสินค้าเข้าลาวนั้น รัฐบาลได้ผ่อนปรนการค้าบริเวณชายแดนไทย-ลาว เนื่องจากบริเวณพรมแดนไทย-ลาวมีความยาวมาก การเปิดจุดผ่านแดนถาวรเพียงอย่างเดียวย่อมทำให้ประชาชนลาวที่อยู่บริเวณพรมแดนซึ่งอยู่ห่างไกลจุดผ่านแดนถาวรต้องประสบความยากลำบากในการติดต่อซื้อขายสินค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของ

¹¹⁶ สมศักดิ์ ศรีวรรณะ, เอกสารวิจัยเรื่อง นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 37.

¹¹⁷ สมศักดิ์ ศรีวรรณะ, เอกสารวิจัยเรื่อง นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 38.

ประชาชนลาว กระทรวงมหาดไทยจึงมีนโยบายผ่านปรนให้มีการค้าระดับประชาชนต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดน ทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่จำเป็นในการอุปโภคประจำวัน และเป็นสินค้าประเภทที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนด้านลาวดำเนินการกำหนดประเภทสินค้า บริเวณจุดแลกเปลี่ยนสินค้า ตลอดจนการเข้าออกเมือง

พร้อมกันนั้น รัฐบาลชุดนี้ได้ยกเลิกสินค้าควบคุมและสินค้ายุทธปัจจัย เคมีรัฐบาลมีความจำกัด กำหนดสินค้าควบคุมและสินค้ายุทธปัจจัยเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของประเทศไทย โดยจะเห็นได้จากประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1981 กำหนดประเภทสินค้านับถึง 273 รายการ และต่อมาไทยได้มีการลดจำนวนประเภทสินค้ายุทธปัจจัยเหลือ 29 รายการตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1988¹¹⁸ และหลังจาก พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาราชการผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะประธานคณะกรรมการร่วมมือไทย-ลาว และคณะได้เดินทางกลับจากการเดินทางไปเยือนลาว เพื่อร่วมลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1989 ได้มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมสินค้ายุทธปัจจัยทั้ง 29 รายการตามที่ฝ่ายลาวเสนอ¹¹⁹

นอกจากการดำเนินงานของภาครัฐบาลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐบาลยังได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทย-ลาวเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานในส่วนของภาครัฐและสนองต่อความสะดอกสบายของภาคเอกชนและประชาชน โดยได้มีจัดตั้งเป็นสองระดับด้วยกัน คือ คณะกรรมการร่วมมือไทย-ลาว ระดับชาติ และ คณะกรรมการร่วมมือไทย-ลาว ระดับท้องถิ่น¹²⁰ ส่วนบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองจะได้กล่าวในบทต่อไป

3) การดำเนินงานภาคเอกชน ภายหลังจากรัฐบาลไทยประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า และรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างประเทศในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นับตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ทำให้มีนักลงทุนจากไทยหลังไหลไปลงทุนในลาวในหลากหลายประเภทรวมมีถึง 67 ราย รวมเงินลงทุน 10,085,151 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹²¹ ซึ่งการลงทุนของไทยในขั้นแรกส่วนมากจะเป็นการร่วมการลงทุนมากกว่า ดังจะเห็นได้จากมีการร่วมมือด้านการธนาคาร เพื่ออำนวยความสะดวก

¹¹⁸ สมศักดิ์ สรีวรรณนะ, เอกสารวิจัย เรื่อง นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533, หน้า 39.

¹¹⁹ “ไทย-ลาวตกลงเลิกคุมยุทธปัจจัย,” *เดลินิวส์* (8 ตุลาคม พ.ศ. 2532): 11.

¹²⁰ คำสั่งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายไทย-ลาว ที่ 1/2532 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2532 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมมือไทย-ลาว.

¹²¹ สมศักดิ์ สรีวรรณนะ, เอกสารวิจัย เรื่อง นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 43.

สะดวกทางการเงินแก่นักธุรกิจไทยที่เข้าไปลงทุนในลาว เช่น ธนาคารร่วมพัฒนา (Joint Development Bank) ธนาคาร แปซิฟิก จำกัด (The Bank of Lao Pacific Ltd-BLP) ธนาคารตัวแทนในลาวของธนาคารทหารไทย นอกจากนี้แล้วยังมี บริษัทร่วมไทย-ลาว เพื่อทำหน้าที่ขนส่งสินค้าระหว่างกัน ทำให้การค้าระหว่างกันมีความสะดวก บริษัทมิตรภาพ อุตสาหกรรมเกษตรและการค้า เป็นบริษัทที่เข้าไปทำธุรกิจครบวงจรทางการเกษตรเพื่อเป็นสินค้า ไปพร้อมกันนั้นยังมีแผนความร่วมมือทางการท่องเที่ยว ได้มีนักลงทุนไทยเข้าไปสร้างโรงแรมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว และยังได้มีการดำเนินงานห้างสรรพสินค้าและศูนย์การค้า เพื่อบริการลูกค้าภายในและต่างชาติที่จะเข้าไปท่องเที่ยว ในนั้นยังได้มีโครงการปรับปรุงการคมนาคม เพื่ออำนวยความสะดวกขนส่งทางเศรษฐกิจในลาว ดังนั้นถือว่าการดำเนินงานของภาครัฐมีความราบรื่น ไปด้วยดี และภาคเอกชนก็ได้มีการดำเนินการ ไปควบคู่กันด้วย

3.3 สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นจะได้ดำเนินการศึกษาในส่วนที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งลาวและไทยมีการดำเนินการและปรับเปลี่ยนไปตามแต่ละระยะและภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และ นโยบายต่างประเทศนั้นมีความสอดคล้องกันเป็นอย่างไรบ้าง จึงทำให้ลาวและไทยมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้นกว่าเดิม

3.3.1 สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศปลายทศวรรษที่ 1980 ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของลาวและไทย เป็นที่ทราบกันแล้วว่าสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นเป็นส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายการต่างประเทศของรัฐต่างๆ จำต้องคำนึงถึง และพิจารณาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบรรดาประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีความจำเป็น ทั้งนี้การกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นเป็นตัวนำเอาปัจจัยต่างๆ เข้ามาสนับสนุนนโยบายภายในของรัฐ อย่างเช่น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น ในส่วนของความสัมพันธ์ลาวและไทยนั้นจะเห็นว่าทั้งสองได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในท้ายทศวรรษ 1980 อันเนื่องจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นจาก สภาพความขัดแย้งในภูมิภาคมีความอ่อนตัวลง บรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการร่วมมือกันทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้น และสภาพของสงครามเย็นมีความอ่อนตัวลงและสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาลดบทบาทด้านความมั่นคง และดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า และการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ ของจีน

นับตั้งแต่ นายมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียตในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1985 ได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ และนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมใหม่ เนื่องจากนโยบายต่างประเทศเดิมเกิดการเผชิญหน้ากับสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศเสรีนิยม จนเกิดเป็นสงครามเย็นและการแข่งขันอาวุธระหว่างสองค่ายอย่างรุนแรง สหภาพโซเวียตจำต้องใช้เงินงบประมาณด้านพัฒนาอาวุธและกองทัพจำนวนมาก

และเกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ สหภาพโซเวียตยังเป็นประเทศที่ให้การช่วยเหลือแก่ประเทศสังคมนิยมอื่นๆ ด้วยเหตุนี้จึงดำเนินนโยบายสร้างความร่วมมือเพื่อสร้างสันติภาพและเรียกร้องให้ลดการแข่งขันอาวุธกับกลุ่มประเทศทุนนิยมตะวันตก และแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ในภูมิภาคและในโลกโดยยึดถือหลักการสันติวิธี นโยบายดังกล่าวคือ “นโยบายแนวคิดใหม่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ” (New Thinking in Foreign Policy) และยังได้เสนอนโยบายกลาสนอสท์-เปเรสตรอยกา (Glasnot-Perestroika) หมายถึงนโยบายเปิดและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ¹²² และมีการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศต่างที่มีปัญหาด้วยกันในระยะที่ผ่านมา

เฉพาะในส่วนของสหรัฐอเมริกาภายหลังการทำให้สงครามในอินโดจีนได้มีการลดบทบาททางด้านทหาร ในภูมิภาคลงแต่ยังคงไว้อำนาจทางการเมืองโดยจะไม่เอาตัวลงมาเกี่ยวข้องกับโดยตรงเหมือนดังที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากกรณีที่สหรัฐฯ ได้มีการตัดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาตลอดถึงรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ซึ่งมีการยกเลิกฐานทัพที่ไม่จำเป็นในเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ลง นอกจากนี้แล้วยังได้มีการปิดสถานกงสุลสำนักงานช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ... และต่อมาสภาพทางด้านเศรษฐกิจมีความผันผวนส่งผลไปทั่วโลก แม้แต่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้ง 7 ประเทศต่างก็ประสบภาวะเสถียรภาพดุลการค้าระหว่างประเทศและภาวะเงินเฟ้อ¹²³ สภาพทางด้านการค้าของสหรัฐอเมริกาเห็นว่าเป็นฝ่ายเสียดุลการค้ามาโดยตลอดจึงทำให้สหรัฐฯ มีการปรับนโยบายทางด้านการค้าเสียใหม่ ดังจะเห็นจากการให้ความหมายของการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกาว่า การค้าเสรีมิได้หมายความว่าแต่การที่สหรัฐฯ เปิดประตูต้อนรับสินค้าจากต่างประเทศเท่านั้น หากยังต้องหมายรวมถึงการที่ประเทศคู่ค้าทั้งปวงยินยอมให้สินค้าอเมริกันเข้าถึงตลาดภายในประเทศเหล่านั้นด้วย¹²⁴ นอกจากนี้สหรัฐฯ เองยังได้เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การค้าใหม่โดยให้คู่ค้าต่างๆ กำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า¹²⁵

ส่วนอาเซียนถือว่าเป็นองค์การหนึ่งที่สำคัญในภูมิภาค โดยมีพัฒนาการของความร่วมมือด้านการเมืองเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งขึ้นมาตั้งอยู่ในเฉพาะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจก็ตาม การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจจะมีความสะดวกได้กลายมาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อทุกประเทศในภูมิภาค อาเซียนจึงเห็นว่า สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงเท่านั้น จะเป็นเครื่องกำบังการพัฒนาภูมิภาค ไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและความมั่งคั่ง

¹²² สุรัชย์ สิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว (กรุงเทพฯ: คบไฟ, มิถุนายน 2542), หน้า 199-200.

¹²³ มั่น พิชโนทัย, “อเมริกาตัดค่าใช้จ่ายรัฐแหล่งเพื่อลดการขาดดุล,” ผู้จัดการ (10 มีนาคม 2538): 7.

¹²⁴ รอสสรด์ ธนะพรพันธ์, “ประธานาธิบดีคลินตันกับสงครามการค้าระหว่างประเทศ,” ผู้จัดการรายวัน (26 มีนาคม 2536): 4.

¹²⁵ “สหรัฐฯเปิดฉากสงครามสิ่งทอเปลี่ยนกฎกำเนิดสินค้าบิบบร็อก,” ผู้จัดการรายวัน (15 กรกฎาคม 2539): 6.

อย่างราบรื่น ความตื่นตัวในเรื่องนี้ได้ส่งผลให้อาเซียนขยายมุมมองทางด้านความมั่นคงของตนออกไปจากเดิมที่จำกัดอยู่เพียงเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไปครอบคลุมถึงเขตเอเชีย-แปซิฟิกในภาพรวมนั่นคือ ได้มีการประชุมว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) และการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี ค.ศ. 1995 ผู้นำอาเซียนทั้ง 7 ประเทศรวมทั้งนายกรัฐมนตรีลาว กัมพูชา และพม่า ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone – SEANWFZ) ไปพร้อมๆ กับทศวรรษที่ 1990 สภาพการของโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญคือการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต การลดพันธกรณีทางการเมืองและความมั่นคงของสหรัฐต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ ของจีน และความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลต่อภูมิภาค¹²⁶ และบรรดาประเทศต่างๆ อย่างเป็นตัวใช้

จากสภาพการของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจได้ส่งผลให้ภูมิภาคและยงต่อบรรดาประเทศต่างในภาคพื้นด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่อาเซียนได้มีการเห็นชอบในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area – AFTA) ขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ จากจุดนี้ส่งผลให้บรรดาประเทศที่เป็นสมาชิก และประเทศในภาคพื้นเร่งพัฒนาศักยภาพของตน ดังจะเห็นจากการเกิดมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ ขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เช่น โครงการพัฒนาเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-สิงคโปร์ (Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle) โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle – IMT-GT)¹²⁷

นอกจากโครงการต่างๆ ที่กล่าวมานั้นส่งผลให้ไทยต้องไม่นิ่งดูคายนได้ ทั้งนี้พรมแดนของไทยส่วนมากจะติดต่อกับประเทศอินโดจีนเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ทำอย่างไรที่ไทยจะได้รับผลประโยชน์เหมือนกับประเทศสมาชิกด้วยกันอย่างเช่น อินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์ จึงทำให้ไทยเสนอโครงการต่างๆ ในความร่วมมือกับบรรดาประเทศอินโดจีน และประเทศในตอนบนของแม่น้ำโขง อย่างเช่น โครงการความร่วมมือสี่เหลี่ยมด้านเศรษฐกิจ โดยจะมีการเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคมในอนุภูมิภาคทุกรูปแบบด้วยกันดังจะเห็นได้จากแผนที่ที่ 2 ในภาคผนวก โดยการสนับสนุนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank – ADB) และองค์การวางแผนเพื่อการพัฒนาของสหประชาชาติ และนอกจากนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพแก่ประเทศไทย ไทยจึงมีวัตถุประสงค์ต้องการ

¹²⁶ พิชญ สุวรรณชะฎ, สามทศวรรษอาเซียน (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2540), หน้า 138-145.

¹²⁷ พิชญ สุวรรณชะฎ, สามทศวรรษอาเซียน (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2540), หน้า 175-182.

พัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคและเป็นประตูการค้าสู่อินโดจีนและจีนตอนใต้ด้วย และเวลาต่อมาได้เกิดมีโครงการความร่วมมือในกรอบของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงใหญ่ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB's Greater Mekong Sub region – GMS) มีวัตถุประสงค์คือ 1) การปรับปรุงระบบคมนาคม อันได้แก่ ถนน ทางรถไฟ การเดินอากาศ และการขนส่งทางน้ำ 2) การพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกันในการผลิตกระแสไฟฟ้า 3) การร่วมมือกันในการรักษาสภาพแวดล้อม 4) การพัฒนาการท่องเที่ยว 5) การร่วมมือด้านการค้าและการลงทุนในระดับทวิภาคี และ 6) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากแผนที่ที่ 3 และแผนที่ที่ 4 ในภาคผนวก และยิ่งไปกว่านั้นยังมีความร่วมมือในกรอบของโครงการร่วมมือพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation – AMBDC) ซึ่งเป็นความร่วมมือในการเชื่อมเส้นทางรถไฟในภูมิภาคให้ได้อย่างทั่วถึงเพื่ออำนวยความสะดวกขนส่งจากสิงคโปร์สู่กุนมิงในมณฑลยูนนานของจีน¹²⁸ ดังจะเห็นในแผนที่ที่ 5 ในภาคผนวก

บรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศหลังยุคสงครามเย็น และนโยบายเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน ไทย และกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมาก ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาคือ ช่วงปี ค.ศ. 1982-1996 ในสภาวะการฉุดถ่วงการบูรณาการประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งไต้หวัน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และยุโรปตะวันตก มีความสนใจขยายการค้าและการลงทุนสู่ตลาดที่เพิ่งเปิดใหม่ได้แก่จีน และต่อมาคือ เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา¹²⁹

ประกอบกับแรงกระตุ้นมาจากความริเริ่มของสหประชาชาติ ในปีค.ศ. 1992 ซึ่งเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ในแต่ละภูมิภาคมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสันติภาพโลก โดยมี 3 ลักษณะคือ การทูตเชิงป้องกัน การรักษาสันติภาพ (peace-keeping) และการสร้างสันติภาพ (peace-making)¹³⁰ ในจำนวน 3 ลักษณะนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าทุกๆ รัฐจำเป็นต้องยึดเป็นหลักการในการดำเนินการ โดยเฉพาะในเรื่องของการทูตเชิงป้องกัน (preventive-diplomacy) เพื่อจะเป็นขั้นตอนเบื้องต้นในการสร้างความมั่นใจระหว่างกัน โดยมีการปรึกษาหารือกันอย่างเปิดเผยและจริงจัง บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนข้อมูล จากจุดนี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อลาวและไทยที่เป็นเพื่อนบ้านที่จะพร้อมกันปฏิบัติเพื่อสร้างสันติภาพร่วมด้วยกัน

สภาพความขัดแย้งตามพรมแดนลาว-ไทยริเริ่มมีการเจรจาเป็นที่ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่ายได้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1989¹³¹ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมมีลาว-ไทย ไทย-ลาวขึ้นและ

¹²⁸ สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว (กรุงเทพฯ: คบไฟ, มิถุนายน 2542), หน้า 298-316.

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 296.

¹³⁰ คูรายละเอียดยกจาก Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping*, (New York: United Nations, 1992).

¹³¹ ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรไทยว่าด้วยคณะกรรมการร่วมมีลาว-ไทย ไทย-ลาว, 6 ตุลาคม ค.ศ. 1989.

ปัญหาของกัมพูชาได้รับการแก้ไขโดยได้มีการลงนามสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีสเพื่อยุติปัญหาในกัมพูชาเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งได้แก่ยามาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 และมีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council of Cambodia – SNC)¹³² ทำให้พรมแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีความสงบขึ้น สภาพทางการเมืองในภูมิภาคมีเสถียรภาพดี จึงเป็นส่วนที่อำนวยความสะดวกความร่วมมือให้แก่ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า”

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงของการเมืองในภูมิภาคและในโลกได้ส่งผลโดยตรงต่อไทยคงจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณว่า “กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบันทำให้เราจำเป็นต้องมีนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะรุก กระฉับกระเฉง มีความริเริ่ม และในขณะเดียวกันก็ต้องมีความสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยในนี้ข้าพเจ้ามองว่า ...เราต้องมุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและสร้างสรรค์มากขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันที่จะทำให้สายใยแห่งสันติภาพในภูมิภาคมีความเข้มแข็ง และเหนียวแน่นมากกว่าเดิม และเปิดโอกาสให้เพื่อนบ้านของเราเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะมีผลให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์...” (สุนทรพจน์ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศ)¹³³

การปรับความสัมพันธ์ระหว่างโซเวียตกับประเทศตะวันตกและจีน และการปฏิรูปเศรษฐกิจใหม่โดยอาศัยกลไกตลาด ทำให้โซเวียตลดความช่วยเหลือต่อเวียดนาม ลาวและกัมพูชาไปด้วย¹³⁴ การปรับนโยบายดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อลาว ทั้งนี้เนื่องจากลาวเป็นประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตมาโดยตลอดในระยะที่ผ่านมา ดังนั้นลาวมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของลาวด้วย เพื่อให้เศรษฐกิจของลาวไปตามกลไกตลาด เช่นการประกาศใช้นโยบาย “จินตนาการใหม่” ในปี ค.ศ. 1986 และส่งเสริมการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ ให้ดีขึ้น เพื่อรักษาสันติภาพและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

บรรดาเงื่อนไขและสภาพการณ์ต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนแล้วแต่มีผลทำให้ลาวและไทยย่อมต้องมีการปรับนโยบายเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติตามกระแสสภาพแวดล้อมใน

¹³² พิชญ สุวรรณะชญ, สามทศวรรษอาเซียน (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2540), หน้า 135-136.

¹³³ สุนัย ผาสุข, “นโยบายต่างประเทศไทย: ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหา กัมพูชา,” (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 18-19.

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

ขณะนี้ด้วยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายลาวและฝ่ายไทยย่อมต้องยอมรับสภาพความเป็นจริง ดังจะเห็นได้จาก วิชาการของนโยบายต่างประเทศทั้งสองต่อไป

3.3.2 นโยบายต่างประเทศของลาวตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 นโยบายต่างประเทศของลาว ถึงแม้ว่าจะไม่โดดเด่นเช่นเดียวกับนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกหรือประเทศที่ใหญ่โตอื่นๆ แต่ก็ยังมีผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านเช่นกัน ตามหลักการโดยทั่วไปของการกำหนดนโยบายต่างประเทศต้องมีผลพวงจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ลาวก็ถือว่าเป็นประเทศหนึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นจุดยืนของตัวเองต่อสายตาของประชาคมโลกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ หลักเกณฑ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวคือ การเป็นมิตรและร่วมมือกับทุกประเทศ นั้นหมายความว่าลาวเปิดกว้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับทุกประเทศในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน การดำเนินการสร้างความสัมพันธ์โดยไม่คำนึงถึงระบบสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ รัฐบาลลาวได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในหลักเกณฑ์ดังกล่าวกับทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจหรือประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้เคียง แต่การดำเนินการนโยบายต่อประเทศเพื่อนมิตรที่มีความใกล้ชิดมีความแตกต่างกันจะอยู่บนความสัมพันธ์ที่เป็นลักษณะพิเศษ ดังเช่น ความสัมพันธ์และความร่วมมือกับเวียดนาม กัมพูชา และบรรดาประเทศสังคมนิยมต่างๆ

สิ่งหนึ่งที่จะสังเกตเห็นได้ในปี ค.ศ. 1989 นับเป็นปีแรกที่ลาวเริ่มดำเนินการทางการทูต เพื่อขยายความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศนอกค่ายสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไทย จีน และสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศเหล่านี้ต่างมีความขัดแย้งกับลาวโดยตลอด ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ¹³⁵ ตามกระแสของเศรษฐกิจของโลกที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี และ เนื่องจากนโยบายต่างประเทศของลาวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา ซึ่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมุ่งหวังร่วมกับเวียดนามและกัมพูชา เพื่อเร่งรัดให้มีการพบปะหารือ ระหว่างบรรดาประเทศอินโดจีน กับบรรดาประเทศอาเซียน พร้อมทั้งจะร่วมมือกับบรรดาประเทศอาเซียน และประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อสร้างเอเชียให้เป็นภาคพื้นแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ มิตรภาพ และความร่วมมือ¹³⁶ จุดนี้จึงถือว่าเป็นส่วนสำคัญอันหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันให้ความร่วมมือระหว่างลาวและไทยได้ก้าวขึ้นมาอีกขั้นหนึ่ง

อีกส่วนหนึ่งที่มีส่วนที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยมีท่าทีหันหน้าเข้าหากันในการเจรจาอันเกิดจากการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับจีนนำไปสู่การปรับปรุงความสัมพันธ์

¹³⁵ “ลาว,” เอเชียรายปี ค.ศ. 1990 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 141.

¹³⁶ เอกสารของการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 4 ระหว่าง วันที่ 13-15 พฤศจิกายน 1986, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ), หน้า 182.

ระหว่างลาวกับไทยด้วย ในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1986 เมื่อรัฐมนตรีช่วยว่าการต่างประเทศของจีน หลิว ชู ชิง ได้เดินทางไปเยือนลาว นับตั้งแต่ที่ความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองได้เสื่อมลงในปี ค.ศ. 1978 เพราะปัญหาแกมพูชาที่จีนให้การช่วยเหลือเขมรแดง¹³⁷ และการให้การสนับสนุนไทยในการใช้กำลังตามพรมแดนลาว-ไทย ในช่วงระยะนี้ไทยได้ดำเนินนโยบายผูกมิตรติดพันกับจีน ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยนั้นมีหลายครั้งที่พยายามที่จะปรับความเข้าใจซึ่งกันและกัน พยายามสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ดังจะเห็นได้จากสมัยของนาย ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีลาว กับ พลเอกเกรียงศักดิ์ ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยในปี ค.ศ. 1979 ทั้งสองประเทศได้มีการเจรจา และสร้างมิตรภาพของความร่วมมือ ถือเอาแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำมิตรภาพของสองชาติ แต่เนื่องจากไทยเองได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้ความร่วมมือของทั้งสองที่ตกลงร่วมกันไม่ได้รับการสานต่อเท่าที่ควร ประกอบกับประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นตัวที่สร้างความไม่ไว้วางใจ จึงทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศไม่ราบรื่นเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายไทยมีความเชื่อว่า ฝ่ายคอมมิวนิสต์ใช้ลาวเป็นเส้นทางเข้าแทรกแซงไทย โดยให้การช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์ไทย ส่วนฝ่ายลาวคงไว้มาโดยตลอดของปัญหาภัยคุกคามจากฝ่ายไทย ทั้งนี้มีความเชื่อว่าประเทศไทยเป็นฐานที่ปักธง และที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนไม่หวังดีเพื่อดำเนินการสร้างความไม่สงบสุขภายในลาว ขัดขวางในการก่อสร้างระบอบใหม่ สร้างปัญหาแก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากมูลเหตุแห่งความเป็นจริงจากการแถลงข่าวต่อสื่อที่กรุงเทพฯ ของวังไทเป (Wang Thai Pe) หัวหน้ากลุ่มต่อต้าน เมื่อเดือน ตุลาคม ค.ศ. 1993 ว่า กระบวนการของพวกเขาได้ใช้วัดถ้ากระบอกจังหวัดสระบุรี ประเทศไทยเป็นศูนย์ประสานงานในการปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลเวียงจันทน์ เขาเคยนำเอาเงินจำนวน 50,000 เหรียญสหรัฐมามอบให้หัวหน้าปฏิบัติงาน 2 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1991 และ ค.ศ. 1992¹³⁸ ถึงแม้กระนั้นก็ตามจุดยืนของลาวในความสัมพันธ์ระหว่างกับไทย มุ่งหวังจะสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรต่อกันมาโดยตลอด เพื่อความเป็นสุขของประเทศคนที่มีฐานะเป็นประเทศที่ปิดล้อมไม่มีเส้นทางออกทะเลและเศรษฐกิจยังด้อย ต้องพึ่งพิงประเทศเพื่อนบ้าน จึงยึดมั่นอยู่บนหลักการ สันติภาพ เอกอภิมิตรภาพ และความร่วมมือ¹³⁹ ที่สำคัญลาวยังถือนโยบายการมีส่วนร่วมของสองรัฐบาลได้ลงนามร่วมกันจำนวน 2 ฉบับ (ฉบับที่ 1 ในเดือน มกราคม และฉบับที่ 2 ในเดือน เมษายน ค.ศ. 1979 ระหว่างนายไก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁷ “ลาว,” เอเชียรายปี ค.ศ. 1987 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 223.

¹³⁸ “ลาว,” เอเชียรายปี ค.ศ. 1994, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 153.

¹³⁹ รัฐธรรมนูญ แห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ), หน้า 4.

สอน พมวิทาน นายกรัฐมนตรีของลาว กับ พลเอกเกรียงศักดิ์ นายกรัฐมนตรีไทย)¹⁴⁰ เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ การสร้างความร่วมมือ ตลอดจนกับประเทศไทย

นโยบายต่างประเทศของลาวในเมื่อก่อนนั้นจะเห็นได้ว่ามีความผูกมิตรเฉพาะกับประเทศอินโดจีนด้วยกันเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการมีการปรับปรุงและขยายความสัมพันธ์แบบพิเศษระหว่าง พรรคต่อพรรค ประชาชนต่อประชาชน และการปฏิวัติของลาวกับการปฏิวัติของเวียดนามอย่างใกล้ชิดยาวนานและรอบด้าน พร้อมทั้งเพิ่มความสามัคคีกับประชาชนกัมพูชา และนอกจากนั้นแล้วลาวยังได้ขยายความสัมพันธ์กับบรรดาประเทศสังคมนิยมทั้งหลาย ขบวนการคอมมิวนิสต์และกรรมกรสากล บนพื้นฐานลัทธิมาร์กซ์-ลัทธิเลนิน โดยลักษณะรวมแล้วนโยบายต่างประเทศของลาวต้องการขยายความสัมพันธ์กับทุกประเทศ บนหลักการเสมอภาค เคารพอธิปไตย เอกราชของกันและกัน¹⁴¹

นโยบายต่างประเทศลาวในยุคหลังสงครามเย็น ได้เริ่มตั้งแต่สมัย นายไกสอน พมวิทาน ดำรงตำแหน่งประธานประเทศของลาว มีวัตถุประสงค์หลักคือ สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศมหาอำนาจตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความมั่นคงของประเทศจากกลุ่มต่อต้านรัฐบาลของนายพล หวังปาว ที่ช่องสุ่มกำลังอยู่ประเทศไทย และ ประเทศตะวันตกต่างๆ พร้อมกันนั้นลาวยังได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีและการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาโครงการสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน การค้า การลงทุน เพื่อทดแทนความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากกลุ่มประเทศโคมิคอน หรือ สหภาพโซเวียตที่ยุติลงภายหลังสงครามเย็นและเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติลาว ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 ฉบับที่ 4 อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกัน สปป.ลาว ก็ได้ทำการปฏิรูประบบการเมือง ระบบราชการ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารประเทศมากขึ้น โดยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกในปี 1992 มีการแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเป็นรัฐมนตรี ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจไปสู่กลไกตลาด และกฎหมายต่างๆ ที่จำเป็น สำหรับการปกครองประเทศและคุ้มครองการลงทุนของชาติต่าง ๆ ซึ่งยังผลให้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้รับการยอมรับจากประชาชน และมีบทบาทในการปกครองประเทศต่อไปในอนาคต

การให้ความสำคัญแก่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยการเปิดกว้างในปี ค.ศ. 1986 ของ สปป.ลาว ทำให้ความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทยได้รับการพัฒนาขึ้นภายหลังที่ความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองถูกบั่นทอนลงไป เพราะปัญหาความขัดแย้งเรื่องชายแดน ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวลาวใน

¹⁴⁰ เอกสารของการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 4 ระหว่าง วันที่ 13-15 พฤศจิกายน 1986, (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์แห่งรัฐ), หน้า 183.

¹⁴¹ "การปฏิวัติชาติ-ประชาธิปไตย," ไกสอน พมวิทาน สรณนิพนธ์เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : สันติธรรม, 5 กุมภาพันธ์ 2533), หน้า 123-124.

ไทย และปัญหาขบวนการกู้ชาติของลาวฝ่ายขวา และปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจต่อลาว ในฐานะเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ และนักลงทุนสูงสุด ใน สปป.ลาว นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาแก่ สปป.ลาว ในทางการเมืองก็มีความสัมพันธ์ที่ติดต่อกัน เป็นสะพานที่สำคัญอันนำไปสู่การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การอาเซียนและโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ในทางความมั่นคงได้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งชายแดนด้วยกันโดยสันติวิธี และยุติการเผชิญหน้าทางทหารระหว่างประเทศทั้งสอง ลาวและไทย มีเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และนโยบายต่างประเทศโดยเสรีมากกว่าในอดีต ในขณะเดียวกัน สปป.ลาว ยังรักษาความสัมพันธ์พิเศษทางการเมืองและการทหารกับเวียดนาม เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมาในอดีต การมีพันธะทางสนธิสัญญา การมีระบบการเมืองทางสังคมนิยมที่คล้ายคลึงกัน มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และเพื่อผลประโยชน์ในการถ่วงดุลอำนาจกับประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอันใกล้นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างลาว-ไทย และกับประเทศอื่น ๆ ก็จะดำเนินไปในทางที่ดีขึ้น เมื่อโครงการร่วมมือระหว่าง สปป.ลาว และประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและกลุ่มประเทศอื่น ๆ ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างลาว-ไทย เวียดนาม กัมพูชา และ เมียนมาร์ โดยมี สปป.ลาว เป็นแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าที่สำคัญ สำหรับอุตสาหกรรมของไทยและประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ และ จะเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าที่สำคัญแห่งหนึ่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง¹⁴² ด้วยสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงและสร้างเป็นกลุ่มเศรษฐกิจด้วยกัน จึงเป็นตัวช่วยในการผลักดันทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยต้องหันมาทำการเจรจาตกลงสร้างความร่วมมือกันมาเป็นระยะๆ

จากปัจจัยภายในและเงื่อนไขของลาวในแต่ละด้านที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความมั่นคงของตัวผู้นำ บทบาทอำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สภาพทางด้านเศรษฐกิจที่ได้มีปรับตัวและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ถือว่าเป็นปัจจัยภายในของลาวที่สำคัญอย่างยิ่งใน การที่จะทำการวิเคราะห์ถึงการดำเนินการปฏิสัมพันธ์ที่ลาวมีต่อไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ที่มีความขัดแย้งและความระแวงสงสัย ตลอดถึงปลายทศวรรษ 1980 จึงได้เริ่มมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ลาว-ไทยให้ดีขึ้นมาถึงปัจจุบันนี้

เมื่อศึกษาจากกรอบหลักคือแนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายการต่างประเทศในช่วงระยะ แต่ปี ค.ศ. 1988 ถึงปัจจุบันพบว่าการต่างประเทศของ สปป.ลาว ได้รับอิทธิพลแนวคิดจินตนาการใหม่ อย่างเต็มที่ จากผลการประชุมคณะของกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค ครั้งที่ 5 สมัยที่ 4 ซึ่งมีการประชุมที่ยาวนานที่สุดคือนับตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1987 ถึง วันที่ 27 มกราคมปี ค.ศ. 1988

¹⁴² สุรชัย ศิริไกร, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : โครงการวิจัย เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 293 และ 294.

รวมระยะเวลา 1 เดือนเต็ม¹⁴³ สาธารณรัฐโดยรวมของการประชุมคือ การทำความเข้าใจกับนโยบายใหม่ที่ ถูกกำหนดภายใต้กรอบแนวคิดของจินตนาการใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของพรรคและรัฐในระดับ คณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรคซึ่งส่วนใหญ่จะมีตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐบาลในระดับ รัฐมนตรีและเจ้าแขวงต่างๆ ของลาวได้มีความเข้าใจในหลักการการปรับนโยบายในทุกด้านของลาว ไม่ว่าจะเป็นการเมืองภายในการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายทางด้านเศรษฐกิจซึ่งนำไปสู่การ ปฏิรูปที่เรียกว่า “นโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่” (New Economic Mechanism Policy) แนวความคิดการ ปฏิรูปตามหลักการจินตนาการใหม่ของผู้นำลาวโดยนายไกสอน พมวิหาน การประชุมครั้งนั้นจึงถือว่าเป็น การตัดสินใจของผู้นำพรรคในการปรับนโยบายของลาว

นโยบายต่างประเทศในยุคหลังปี ค.ศ. 1988 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงใน ระดับนโยบายของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวอย่างรอบด้าน และเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของนโยบาย การต่างประเทศ ซึ่งลาวได้ปรับกรอบความคิดหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะกับ ประเทศในกลุ่มโลกเสรี ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย จากกรอบหลักการเดิมกล่าวคือ “การเคารพในเอกราช อำนาจอธิปไตยและหลักการเคารพในดินแดนของกันและกันบนความเสมอภาค และดำเนิน นโยบายต่อต้านสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรที่ต่อต้านแนวทางปฏิวัติสังคมนิยม” มาสู่กรอบ หลักการใหม่ กล่าวคือ “การยึดมั่นในสันติภาพ มิตรภาพ ความร่วมมือ ในหลาย ๆ ด้านบนพื้นฐานของ ผลประโยชน์ร่วมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ยึดหลักความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และการสร้าง เสถียรภาพในภูมิภาค”

หลักการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวในยุคเริ่มแรกนั้นจะไม่เอื้ออำนวย ให้ลาวสร้างความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มโลกเสรีมากนัก โดยเฉพาะไทยและสหรัฐอเมริกา ซึ่งผิด กับหลักการที่มีการเปลี่ยนแปลงหลังการประชุมคณะกรรมการบริหารงานศูนย์กลางพรรค ครั้งที่ 5 สมัยที่ 4 ซึ่งหลักการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ได้เปิดโอกาสและเอื้ออำนวยให้ลาวสามารถดำเนินนโยบาย ปรับความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มโลกเสรีได้มากขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศไทย ทั้งนี้มองได้ว่านโยบายต่างประเทศภายใต้กรอบหลักใหม่นี้จะเป็นนโยบายที่เชื่อมโยงและสนับสนุน นโยบายหลักตามแนวคิดจินตนาการใหม่ คือ การปรับกรอบหลักและพัฒนาทิศทางของนโยบายการ ปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจได้มีการนำเอานโยบายกลไก เศรษฐกิจใหม่มาใช้อย่างเป็นระบบ ด้วยการเปิดและรับการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจของชาติ โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมมาใช้พัฒนาและปฏิรูปเศรษฐกิจของลาว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผู้นำลาวในช่วงต่อมาก็ยังคงยึดมั่นในแนวทางการปฏิวัติสังคมนิยมอยู่ต่อไป โดยมีความเชื่อว่าการปฏิวัติสังคมนิยมจำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการปฏิรูปในระบบทุนนิยมก่อน จึงจะก้าวเข้าสู่การเป็น

¹⁴³ เอกสารประกอบ-กระทรวงการต่างประเทศไทย พิมพ์ปี 2543, หน้า 1.

สังคมนิยมที่สมบูรณ์¹⁴⁴ ดังนั้นพื้นฐานหลักของนโยบายของลาวก็ยังคงมุ่งเข้าสู่จุดประสงค์หลักคือการปฏิวัติสังคมนิยมที่สมบูรณ์ โดยผ่านขั้นตอนของทุนนิยมภายใต้นโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจหรือนโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่¹⁴⁵

3.3.3 นโยบายต่างประเทศของไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละระยะเวลา และ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงระยะเวลานั้นๆ ดังเช่น ในช่วงของสงครามเย็น ไทยมีความขัดแย้งกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย โดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ยังมีความขัดแย้งในระดับที่สูงและบ่อยครั้ง ทั้งนี้ก็เพราะว่าไทยยืนอยู่ฝ่ายที่เป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาอย่างเหนียวแน่น และดำเนินนโยบายคอยตอบสนองต่อมหาอำนาจตะวันตก ภายหลังจากสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงไทยเองย่อมปรับนโยบายของตัวเองใหม่ไปแนวทางสร้างสันติต่อบรรดาประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ ทั้งนี้ไทยมองเห็นว่าประเทศเหล่านี้จะเป็นตัวที่ตอบสนองผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการขยายการลงทุนเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยจึงมีการปรับเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์จากกระแสตามความแตกต่างกัน และจะเห็นได้กระบวนกรสร้างความสัมพันธ์ที่ดี

แนววิธีวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศจะเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยหรือตัวแปรทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยง (linkages) ระหว่างปัจจัยดังกล่าว ซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของไทย ปัจจัยภายในที่สำคัญที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อศึกษา นโยบายต่างประเทศมีปัจจัยทางการเมือง เช่น ทศนคติตลอดจนความขัดแย้งระหว่างผู้นำ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งปัจจัยทางประวัติศาสตร์อุดมการณ์ ปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่อาจมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศมีหลายปัจจัย เช่น ผลประโยชน์และพฤติกรรมของประเทศมหาอำนาจ การได้เปรียบหรือเสียเปรียบทางยุทธศาสตร์ วิกฤตการณ์ระหว่างประเทศ ภูมิรัฐศาสตร์ ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์หรือการคุกคามต่อความมั่นคง

สำหรับประเทศไทย ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของไทยที่สำคัญ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจต่างๆ วิกฤตการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง

¹⁴⁴ สุเมต โททิสาน, ประวัติศาสตร์ลาว (สมัยโบราณ-ปัจจุบัน), หน้า 1039-1040.

¹⁴⁵ กลไกเศรษฐกิจ หมายถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจที่นำกลไกของระบบทุนนิยมมาใช้ในการพัฒนาระบบการผลิต การตลาด การผลิต ได้ยกเลิกการผลิตที่กำหนดจากส่วนกลางมาให้ผู้ประกอบการเป็นผู้กำหนดเอง การตลาดใช้กลไกราคาเป็นตัวกำหนด โดยให้ผู้ประกอบการได้รับผลกำไร รัฐจะควบคุมสินค้าบางรายการที่เห็นว่าจำเป็นและสำคัญเท่านั้น.

ระหว่างประเทศ ผลประโยชน์และความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจที่มีต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ทำปฏิวัติยึดอำนาจในปี ค.ศ. 1948 และกลับมาใช้อำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง จอมพล ป. เริ่มนำประเทศไทยเข้าไปผูกพันกับมหาอำนาจตะวันตก คือ สหรัฐอเมริกามากขึ้น นโยบายต่างประเทศของไทยในระหว่างปี ค.ศ. 1950 – 1958 นั้นเอนเอียงไปในทางฝ่ายโลกเสรี ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ทั้งยังมองคอมมิวนิสต์ทั้งโซเวียตและจีนว่าเป็นศัตรู เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงโดยหวังว่า คอมมิวนิสต์จะรุกรานเข้ามาในไทย ประเทศไทยจึงหวังพึ่งสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศโลกเสรีในการต่อต้านกับคอมมิวนิสต์¹⁴⁶

นโยบายต่างประเทศของไทยนั้นเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันและปรับเปลี่ยนไปตามสภาพและความเอื้ออำนวยในการตอบสนองทางด้านผลประโยชน์ของไทยเสมอมา ไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยโบราณ ยุคสมัยสงครามโลก ยุคสมัยการที่อิงสหรัฐฯ (ค.ศ. 1950 – 1960) ยุคสมัยแห่งความสับสนวุ่นวาย (ทศวรรษ 1970) ยุคแห่งการทูตรอบทิศทาง (ค.ศ. 1980) และยุคแห่งอนุภูมิภาคนิยม (ทศวรรษ 1990) ซึ่งลักษณะพิเศษของนโยบายต่างประเทศของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันคือ การถ่วง (bend with the wind) และการปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุค อาทิเช่น ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อลมนั้ปุ่นมาแรง ไทยก็ต้องถ่วง และเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น พอมาถึงสมัยสงครามเย็น ลมอเมริกาแรง ไทยก็ปรับนโยบายใหม่ไปพึ่งพิงสหรัฐฯ (pro-US policy) เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1970 ไทยก็ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายครั้งใหญ่อีกครั้ง เมื่อสหรัฐฯถอนตัวออกไปจากไทย ไทยก็ได้หันไปหาอาเซียนและจีนในยุคสมัยแห่งความสับสนวุ่นวายนั้น และเมื่อเข้าสู่ปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยให้ความสำคัญกับการทูตรอบทิศทางและอนุภูมิภาคนิยม เพื่อที่จะสนองตอบต่อความผันของไทยในขณะนั้นที่จะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการเมืองในอนุภูมิภาค นอกจากนั้นในช่วงนี้ไทยก็ได้เข้าไปสนิทสนมกับจีนมากเป็นพิเศษ เพราะไทยเห็นว่าลมนจีนพัดแรงมากเป็นพิเศษ และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจช่วงกลางปี ค.ศ. 1997 นโยบายต่างประเทศก็ได้มีการปรับเปลี่ยนครั้งใหม่อีกโดยไทยได้ลดความสำคัญของอนุภูมิภาคนิยม และหันไปกระชับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจเพื่อหวังผลทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสหรัฐฯ เพราะลมนสหรัฐฯเริ่มพัดแรงขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง¹⁴⁷ ที่กล่าวมานั้นคือภาพรวมของลักษณะการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในระยะที่ผ่านมา

ในทศวรรษ 1980 ถือว่าเป็นจุดที่เปลี่ยนแปลงนโยบายไทยที่เน้นเป็นการทูตรอบทิศทาง (omni-directional diplomacy) ทั้งนี้ประเทศไทยเผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงจากการที่เวียดนามได้

¹⁴⁶ จูรซีฟ ชินวรรม โฉ, ชนวนสงคราม ไทย จีน อินโดจีน (กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า, 25 ตุลาคม 2531), หน้า 85 – 86.

¹⁴⁷ ประภัสสร เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศไทย จากวิกฤตเศรษฐกิจสู่ทศวรรษใหม่ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2543), หน้า 1-2.

รุกรานและยึดครองกัมพูชา ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับไทย และได้จัดตั้งระบอบเข่งสัมรินที่พนมเปญ และ
 กองทหารไว้ในกัมพูชา ตั้งแต่เดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1979 อีกทั้งสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นมิตรประเทศที่
 โกลัซิคที่สุดของไทย ก็ได้ถอนทหารและลดบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่เดียวกัน
 สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหภาพโซเวียตก็กำลังแข่งขันกันเพื่อขยายอิทธิพลในภูมิภาคนี้ ประเทศ
 ไทยจำต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างสุ่มรอบคอบ เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ ด้วย
 สภาพแวดล้อมมีความซับซ้อน ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยให้ความสำคัญกับ
 ประเทศมหาอำนาจและประเทศที่กำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆรอบโลก และการดำเนินความสัมพันธ์
 กับประเทศเหล่านั้น ก็ขยายออกไปทุกๆ ด้าน รวมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม นอกเหนือจาก
 ความมั่นคงและการทูต¹⁴⁸

ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ ทั้งนี้ประเทศต่างๆ มีความตระหนักดี
 ต่อการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เช่น สหภาพโซเวียตได้เปลี่ยนนโยบายตามแนวทางการพัฒนา
 เศรษฐกิจตามจินตนาการใหม่ของ กอร์บาเชฟ ในปี ค.ศ. 1986 และนอกจากนี้กรอบของข้อตกลง
 ทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า แกดต์ (General Agreement on Tariffs and
 Trade : GATT) ที่มีสหรัฐฯเป็นแกนนำและได้มีข้อจำกัดในการกีดกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ในฐานะ
 ที่ไทยเป็นประเทศที่พึ่งการส่งออกย่อมได้รับผลกระทบ และอีกประการหนึ่งในช่วงปลายทศวรรษที่
 1980 สหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกฎหมายการค้าใหม่ (Omnibus Trade Bill) มีการใช้มาตรการ 301 และ
 สหรัฐฯได้รื้อถอนขึ้นด้วยมาตรการ SUPER 301 มาตรการเหล่านี้สหรัฐฯได้นำมาใช้การที่จะมีนโยบาย
 ในเชิงรุกกับประเทศต่างๆที่เริ่มจะมีปัญหาเกี่ยวกับสหรัฐฯ คือ การได้ดุลการค้ากับสหรัฐฯ¹⁴⁹ ใน
 ขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นได้กลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจขึ้นมา ดังนั้น เพื่อตอบสนองผลประโยชน์
 ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ไทยจึงดำเนินนโยบายการทูตผูกมิตรกับประเทศต่าง การดำเนินการ
 ทูตผูกมิตรกับสหภาพโซเวียตเป็นเพราะว่าสามารถสร้างความมั่นคงต่อไทย เนื่องจากว่าไทยเองเชื่อถือว่า
 โซเวียตให้การสนับสนุนเวียดนามในการเข้าไปกัมพูชา สำหรับการผูกมิตรกับญี่ปุ่นก็เพื่อตอบสนอง
 ทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก อันเป็นทางที่จะแก้ปัญหาในการที่ไทยถูกกีดกันทางการค้าจากตะวันตก อีก
 ประการหนึ่ง ที่ไทยให้ความสำคัญต่อญี่ปุ่นเพราะเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่ง และในปลายทศวรรษ 1980

¹⁴⁸ จุรชีพ ชินวรรณ โฉม, นโยบายต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ 1980 การย้อนพินิจ (กรุงเทพฯ :
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มกราคม พ.ศ. 2535). หน้า 1-2.

¹⁴⁹ ประภัสสร เทพชาติ, นโยบายต่างประเทศไทย จากวิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่ (กรุงเทพฯ :
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2543), หน้า 86.

ญี่ปุ่นได้เริ่มย้ายฐานการผลิต การลงทุนไปยังต่างประเทศ¹⁵⁰ ในนั้นประเทศก็เป็นประเทศหนึ่งของการตั้งฐานการผลิตของญี่ปุ่นในภูมิภาคนี้ด้วยเช่นกัน

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความมั่นคงและเศรษฐกิจ ไทยมีความจำเป็นดำเนินการควบคู่กันทั้งนี้ไทยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาสองด้าน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงเน้นนโยบายต่างประเทศในเรื่องความมั่นคง แต่เสริมมิติทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นในลักษณะความมั่นคงนำหน้าตามมาด้วยความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (security first, economic prosperity second) เพราะปัญหากัมพูชายังมิได้รับการแก้ไขอีกทั้งการปะทะกันตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ยังคงดำเนินอยู่ทุกฤดูแล้ง ประกอบกับแนวชายแดนไทย-ลาว ยังประสบปัญหาการปะทะกันมาเป็นระยะๆ แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็เผชิญกับปัญหาและแรงกดดันทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา ไทยจึงจำเป็นต้องใช้หลักการทูตทำการค้ามาใช้ในช่วงนี้ เพื่อเปิดประตูการค้าและแสวงหาตลาดในดินแดนต่าง ๆ ทั่วโลก¹⁵¹

เมื่อสภาวะได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ในทศวรรษ 1990 นั้นถือว่าเป็นอีกจุดหนึ่งที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศของไทย ซึ่งไทยได้เน้นนโยบายต่างประเทศให้ความสำคัญต่ออนุภูมิภาคเป็นประเด็นหลัก จึงเป็นที่เรียกกันว่ายุคแห่งอนุภูมิภาค (sub-regionalism) นโยบายดังกล่าวนี้จะเริ่มจากการที่ไทยได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในปลายปี ค.ศ. 1988 โดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้มีการกำหนดนโยบายต่างประเทศใหม่ คือ “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” จากเดิมที่ไทยเป็นศัตรูกับอินโดจีน นโยบายต่างประเทศไทยในช่วงนี้ได้เน้นการไปมีความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การทูตไทย ซึ่งในอดีตไทยเน้นนโยบายต่างประเทศต่อมหาอำนาจ สาเหตุหลักที่ทำให้ไทยให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องอนุภูมิภาคคือ ไทยเห็นโอกาสทองจากการที่ไทยมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สูงมาก ในทศวรรษ 1990 เศรษฐกิจไทยโตขึ้นถึง 12% สูงสุดในประวัติศาสตร์ ทำให้ไทยคิดว่ามีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจในภูมิภาคได้ มีการรื้อฟื้นแนวคิดเกี่ยวกับ “สุวรรณภูมิ” แหลมทองว่า ต่อไปไทยจะเป็นศูนย์กลางของแหลมทอง¹⁵² และมีความมุ่งหวังที่จะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือกำลังจะเป็น “เสือเศรษฐกิจตัวที่ห้า”

¹⁵⁰ ประภัสสร เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศไทย จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2543), หน้า 12.

¹⁵¹ จูรชีพ ชินวรรณ โฉ, นโยบายต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ 1980 การย้อนคืน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม พ.ศ. 2533), หน้า 11-15.

¹⁵² ประภัสสร เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศไทย จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2543), หน้า 14.

ดังนั้นในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 – 1997 นโยบายไทยเน้นให้ความสำคัญกับการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค เมื่อความสัมพันธ์ดีขึ้นมาโดยตลอด ก็กลายมาเป็นความร่วมมืออนุภูมิภาค (Sub-regional economic cooperation) จากความร่วมมือดังกล่าว ไทยได้มีกรอบความร่วมมือต่อมาที่เรียกว่า “เหลี่ยมเศรษฐกิจ” โดยมีสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจทางภาคเหนือ (ไทย พม่า จีน ลาว) สามเหลี่ยมเศรษฐกิจทางภาคใต้ของไทย (IMT-GT Growth Triangle) ห้าเหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย พม่า บังกลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา) และหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ (จีน พม่า ไทย ลาว เขมร เวียดนาม)¹⁵³ วัตถุประสงค์หลักของนโยบายต่างประเทศนี้ คือทำอย่างไรให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งไทยมีศักยภาพที่จะกลายเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ และจุดที่ตั้งของไทยในการเป็นศูนย์กลางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ไทยเป็นจุดเชื่อมระหว่างอินโดจีนกับอาเซียน ดังนั้นประเทศเป้าหมายหลักของไทยในช่วงนี้คือ อินโดจีน พม่า และอาเซียน

พร้อมเดียวกันนั้น ในปี ค.ศ. 1992 ในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่สิงคโปร์ ไทยได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) เพื่อเป็นกลไกทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนที่จะตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอนาคต ปีถัดมา มีการจัดตั้ง “ASEAN Regional Forum” (ARF) เพื่อเป็นกลไกด้านความมั่นคงสำหรับประเทศในภูมิภาค ยังส่งผลโดยตรงต่อประเทศไทยอีกด้วยที่จะไม่ต้องกังวลในปัญหาความมั่นคงของตนต่อประเทศเพื่อนบ้าน และเป้าหมายของไทยอีกเรื่องคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้ประเทศในอินโดจีนที่ยังไม่เป็สมาชิกอาเซียนเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียน นั่นถือว่า อาเซียนก็จะเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะดึงประเทศเหล่านี้เข้ามาในระบบความสัมพันธ์ทั้งทางด้านการเมืองและทางด้านเศรษฐกิจในระดับพหุภาคี ซึ่งจะทำให้ไทยได้ประโยชน์มากขึ้น โอกาสนี้ไทยได้พยายามดึงเอาญี่ปุ่นมาร่วมกับไทย เพื่อทำให้ความฝันของไทยนั้นเป็นจริง นั่นก็คือความฝันที่จะทำให้ไทยเป็นศูนย์กลางอนุภูมิภาคโดยร่วมมือกับญี่ปุ่น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยก็พยายามดำเนินนโยบายในลักษณะไปจับมือกับญี่ปุ่น เพื่อที่จะมาร่วมมือลงทุนในอินโดจีน¹⁵⁴

ส่วนนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อลาวนั้นจะสะท้อนให้เห็นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างลาวและไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมาถือว่าไม่มีความราบรื่นแต่ประการใด แต่ทั้งสองยังคงไว้แห่งความสัมพันธ์ทางการทูตด้วยกัน ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาขัดแย้งกันถึงขั้นใช้กำลังทางทหารปะทะกันถึงสองครั้ง ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 แม้กระนั้นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนสองชาติ

¹⁵³ จุรชีพ ชินวรรณ โฉ, สู่สหัฐวรรษที่ 3 กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน (กรุงเทพฯ : หจก. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กฤษม 2542), หน้า 180-201.

¹⁵⁴ ประภัสสร เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศไทย จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัฐวรรษใหม่ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2543), หน้า 16-20.

ตามบริเวณชายแดนยังมีการปฏิบัติกันอย่างเป็นปกติ โดยเฉพาะการลักลอบไปมาหาสู่กันและการค้าขายตามบริเวณชายแดน ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยดำเนินนโยบายปิดด่าน และปิดล้อมสินค้าปัจจัยต่อลาว

เมื่อสภาพแวดล้อมแห่งความสัมพันธ์มีการเปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆ กับการที่ไทยได้ดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าต่อบรรดาประเทศอินโดจีนต่างๆ ทั้งสองประเทศคือ ลาวและไทยได้มีนโยบายทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกันในช่วงระยะเวลาต่อเนื่องกัน โดยเฉพาะนโยบายภายใต้กลไกทางเศรษฐกิจใหม่ของลาว จากนโยบายต่างๆ ได้กลายมาเป็นยุทธวิธีและแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายใต้นโยบายนี้ สปป.ลาว จะเป็นประเทศแรกที่ผู้นำไทยหวังจะให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ปลายปี ค.ศ. 1988 ไทยและลาวได้ออกแถลงการณ์ร่วมแสดงเจตจำนงร่วมกันที่จะร่วมมือทางด้านการค้าและธุรกิจระหว่างกันให้มากขึ้น พร้อมกันนั้นพรมแดนของทั้งสองได้มีการเปิดด่านเพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองตามนโยบายรัฐมนตรีต่างประเทศ คร. สุบิน ปิ่นขยัน ที่มองเห็นความมั่งคั่งในอินโดจีน และประกาศนโยบายเคาน์เตอร์เทรด 3 เสา (Triangle Trade) ซึ่งเป็นการกระตุ้นการค้ากับประเทศสังคมนิยมซึ่งมีปัญหาด้านเงินตรา สินค้าและระบบการค้า แต่มีสินค้าที่อาจแลกเปลี่ยนกันได้พร้อมกับการประกาศส่งเสริมบทบาทของไทยในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย¹⁵⁵ ทำให้การค้าชายชายแดนมีการขยายตัว การค้าไทย-ลาว เริ่มคึกคักขึ้น มีการแลกเปลี่ยนคณะผู้แทนต่างๆ ระหว่างไทย-ลาวอยู่ตลอดเวลา ทำให้นักธุรกิจไทยมีความเชื่อมั่นยิ่งขึ้น มูลค่าการค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 1,868.66 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1988 มาเป็น 2,928.53 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 1989 เมื่อเทียบกับการค้าลาว-ไทยในช่วงของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เห็นว่ามีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก¹⁵⁶ ดังจะเห็นจากตารางข้างล่างนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵⁵ “ไทย,” เอเชียรายปี ค.ศ. 1990 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 126-127.

¹⁵⁶ บงกช หงษ์คำมี, “ไทยกับลาว,” ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กุมภาพันธ์ 2539), หน้า 85-86.

ตารางที่ 4 สถิติการค้าระหว่างไทย-ลาว ค.ศ. 1986-1990

มูลค่า: ล้านบาท

ปี	สินค้าส่งออก	สินค้านำเข้า	มูลค่าการค้า	ดุลการค้า
1986	601.64	35.43	637.07	566.23
1987	1,045.40	152.38	1,197.83	893.02
1988	1,300.68	567.98	1,868.66	732.07
1989	1,642.53	1,286.00	2,928.53	356.53
1990	1,683.19	1,134.46	2,817.45	548.93

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ตัวเลขปี ค.ศ. 1987-1990 จากกรมเศรษฐกิจ
พาณิชย์กระทรวงพาณิชย์

ถึงแม้ว่าไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ ภายใต้การเป็นนายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน (23 กุมภาพันธ์ 1992 – ตุลาคม 1993) นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้ก็ได้เน้นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจการค้า นั่นถือว่าการสานต่อนโยบายต่างประเทศเดิมในเรื่องอินโดจีน จึงทำให้นักลงทุนไทยยังมีความมั่นใจในการเข้าไปลงทุนในลาว การลงทุนของไทยรวมทั้งสิ้นมี 71 โครงการ มูลค่า 123,105.60 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และรัฐบาลชุดนี้ยังได้ทำข้อตกลงร่วมกันกับลาว คือ สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือไทย-ลาว และความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางการท่องเที่ยว ในปี ค.ศ. 1993¹⁵⁷

การค้าไทย-ลาว ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นตัวเอื้อและอำนวยความสะดวกเคลื่อน ดังจะเห็นได้จากสถิติทางการค้ามีการขยายตัวในแต่ละปี สังเกตเห็นว่าในปี ค.ศ. 1992 มูลค่าการส่งออกของไทยเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3,012.70 ล้านบาท จาก 1,958.80 ล้านบาทในปี ค.ศ. 1991 นับว่าเป็นปีที่มีการขยายตัวอย่างมากเมื่อเทียบกับหลายๆ ปีที่ผ่านมา แต่ในทางกลับกันการนำเข้าจากลาวมีแนวโน้มลดลง ในเพียงแค่ปีแรกที่ไทยได้ดุลการค้าจากลาวถึง 2,012.20 ล้านบาท ดังตารางดังนี้

¹⁵⁷ บงกช หงษ์คำมี, “ไทยกับลาว,” ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กุมภาพันธ์ 2539), หน้า 87.

ตารางที่ 5 สถิติการค้าระหว่างไทย-ลาว ค.ศ. 1990-1993

มูลค่า : ล้านบาท

ปี	สินค้าส่งออก	สินค้านำเข้า	มูลค่าการค้า	ดุลการค้า
1990	1,683.19	1,134.26	2,817.45	548.93
1991	1,958.80	1,200.60	3,159.40	758.23
1992	3,012.70	1,000.50	4,013.20	2,012.20
1993	4,431.20	1,598.80	6,030.00	2,832.30

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

อีกระยะหนึ่งความสัมพันธ์ไทย-ลาวได้เพิ่มทวีขึ้นอีกนั้น ในช่วงของรัฐบาลชวน หลีกภัย (ตุลาคม 1993 – มกราคม 1995) การดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเพื่อนบ้านในอินโดจีนมีการสนับสนุนการค้าเสรีและตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของไทยและเพื่อนบ้านอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และกรอบของกฎระเบียบสากล ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ไทยและลาวได้มีข้อตกลงกันหลายฉบับ โดยเฉพาะทางด้านการส่งเสริมการค้า และการลงทุน และด้านอื่นๆ และนอกจากนี้ทั้งสองประเทศยังได้เสริมสร้างความสัมพันธ์ในความร่วมมือที่ใกล้ชิด หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ¹⁵⁸

การค้าและการลงทุนของไทยในลาวยังเพิ่มทวีขึ้นเรื่อยมาตลอด ไทยเข้าไปลงทุนในลาวมากเป็นอันดับหนึ่ง โดยมีนักลงทุนจำนวน 167 ราย มูลค่าการลงทุนเท่ากับ 198 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนด้านการค้านั้นยังมีมูลค่าสูงขึ้นมาโดยตลอด และฝ่ายไทยเองเป็นฝ่ายได้ดุลการค้า ดังตารางล่างนี้

ตารางที่ 6 สถิติการค้าไทย-ลาว ค.ศ. 1993-1996

มูลค่า : ล้านบาท

ปี	สินค้าส่งออก	สินค้านำเข้า	มูลค่าการค้า	ดุลการค้า
1993	4,431.20	1,598.80	6,030.00	2,832.30
1994	7,326.70	1,735.60	9,062.30	5,591.00
1995	8,831.51	1,737.74	10,569.26	7,093.77
1996	9,200.82	1,734.88	10,935.70	7,465.93

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

¹⁵⁸ บงกช หงษ์คำมี, “ไทยกับลาว,” ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กุมภาพันธ์ 2539), หน้า 89.

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อลาว ไทยใช้เศรษฐกิจนำทางในการสร้างสัมพันธภาพกับลาว ส่วนความขัดแย้ง ความไม่เข้าใจกันในประเด็นเรื่องพรมแดนนั้น ได้ถูกพักไว้ก่อนหรือแยกออกเป็นประเด็นหนึ่งที่จะต้องแก้ไขกันในขั้นต่อไป ดังนั้นความสัมพันธ์ด้านการเมืองระหว่างประเทศดำเนินไปเป็นปกติดี มีความราบรื่นไปทีละขั้น ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างทางด้านระบอบการเมืองการปกครอง และระบอบเศรษฐกิจการค้าก็ตาม ปัจจัยหนึ่งที่ช่วยเสริมกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกันให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น คือ การเสด็จเยือน สปป.ลาว อย่างเป็นทางการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ในพิธีเปิดสะพานมิตรภาพไทย-ลาว และการเดินทางมาเยือนไทยอย่างเป็นทางการเพื่อเป็นการตอบแทนของ ฯพณฯ หนูฮัก พูมสะหวัน ประธานประเทศ สปป.ลาว นับว่าเป็นการย้ำถึงความสัมพันธ์ของสองประเทศ และนอกจากนี้แล้วคณะรัฐบาลของทั้งสองก็ยังได้มีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมชมเยือนเพื่อปรึกษาหารือกันในเรื่องต่างๆ และแก้ไขปัญหา ร่วมกันทุกๆ ปี โดยยึดถือความร่วมมือที่เป็นมิตรประเทศที่เป็นบ้านใกล้เรือนเคียงซึ่ง ไม่สามารถจะตัดแยกออกจากกันได้

โดยสรุปแล้วเห็นว่าบรรดาปัจจัยภายในของลาว โดยเฉพาะการชี้มนำพาของพรรค คือ การกำหนดแผนพัฒนาของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในภูมิภาคตามมติของการประชุมพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในแต่ละครั้ง เป็นต้น นับตั้งแต่ลาวได้มีนโยบายการเปิดประเทศในปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา และลาวเองได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนตามกลไกตลาด คือ ดำเนินนโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่ นั้นทำให้ลาวมีความจำเป็นต้องปรับ โครงร่างการบริหารประเทศและระเบียบการเพื่อรองรับการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ ในขณะเวลาต่อมา รัฐบาลใหม่ของไทยได้มองเห็นโอกาสที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของตนเช่นนี้ จึงเริ่มดำเนินนโยบายที่ใกล้ชิดกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะกับลาวและเป็นประเทศแรกของการดำเนินนโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในกลุ่มประเทศอินโดจีน

จากเงื่อนไขของทั้งสองประเทศที่มีประเด็นทางด้านเศรษฐกิจที่ตรงกันและตอบสนองต่อกันจึงเป็นจุดกำเนิดของการริเริ่มปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันตลอดถึงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้อและอำนวย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ภูมิภาคได้มีความร่วมมือกันมากขึ้น เฉพาะลาวแล้วก็ได้มีการขยายความสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1989 เพื่อที่จะตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความคล่องตัว ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ใกล้และมีความสะดวกหลายประการจึงทำให้นักลงทุนของไทยจำนวนมากเข้ามาลงทุนและทำการค้าขายในลาว อันทำให้ลาวและไทยมีการทำการค้าร่วมกันนับจากจุดพรมแดนตลอดถึงการเข้ามาลงทุนในลาวโดยตรง

เมื่อลาวและไทยได้มีการดำเนินความร่วมมือค้าขายตามแนวพรมแดนและการเข้าไปลงทุนในลาวของไทยแล้ว ภาครัฐบาลของสองประเทศยังได้เพิ่มทวีความร่วมมือกันในหลาย ๆ ด้านมากขึ้น จุดที่เป็นนิมิตหมายระหว่างสองประเทศก็คือ ทั้งสองประเทศได้สำเร็จการสร้างสะพาน

มิตรภาพลาว-ไทยแห่งแรกขึ้น และได้ดำเนินการเปิดใช้บริการในปี ค.ศ. 1994 ความร่วมมือของสองประเทศได้มีการพัฒนามาโดยตลอด และได้มีการจัดตั้งหน่วยงานความร่วมมือเฉพาะด้านขึ้น เพื่อคอยดูแลและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยเฉพาะในทางด้านความร่วมมือทางด้านความสงบเรียบร้อยตามแนวพรมแดน ทั้งนี้ก็เพื่อสนองและอำนวยความสะดวกในการทำการค้าร่วมกัน แต่ความร่วมมือของทั้งสองยังไม่หยุดไว้เพียงเท่านี้ ทั้งสองประเทศยังจะต้องสานต่อการแก้ไขปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างกันให้ชัดเจน ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกันผ่านมา ดังนั้นทั้งสองจึงจำต้องร่วมมือกันในการสำรวจและจัดทำหลักหมายเขตแดนระหว่างกันตลอดแนวพรมแดนลาว-ไทยให้ชัดเจน เพื่อจะไม่ทำให้มีปัญหาต่อกันดังในครั้งที่ผ่านมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย