

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว

นายนภคต ชาติประเสริฐ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

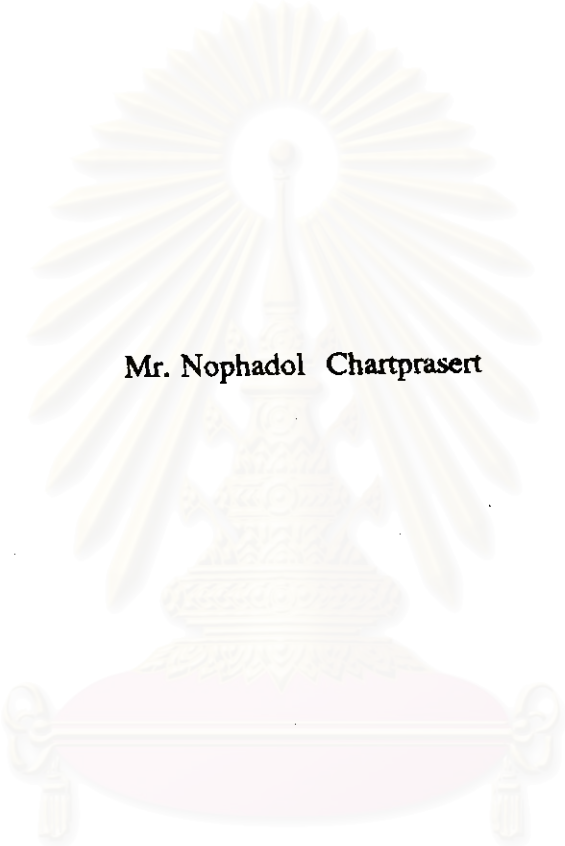
ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-639-099-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[17938521

**THAILAND'S ECONOMIC AND TECHNICAL ASSISTANCE TO THE LAO  
PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC**



**Mr. Nophadol Chartprasert**

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

**Faculty of Political Science**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**

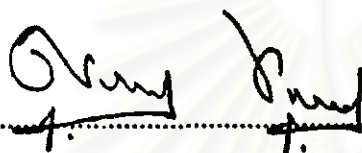
**Academic year 1997**


**ISBN 974-639-099-6**


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว  
โดย นายณกมล ชาติประเสริฐ  
สาขาวิชา รัฐศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. เจียน ธีระวิทย์  
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร. สุรัชย์ ศิริไกร

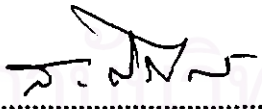
---

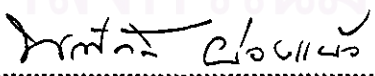
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

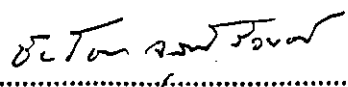
  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
( ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภาวัฒน์ ชุตินวงศ์ )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
  
..... ประธานกรรมการ  
( ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู )

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
( ศาสตราจารย์ ดร. เจียน ธีระวิทย์ )

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
( รองศาสตราจารย์ ดร. สุรัชย์ ศิริไกร )

  
..... กรรมการ  
( รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว )

  
..... กรรมการ  
( ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุตศิริวงศ์ )

นาคล ชาติมระเสรีฐ : การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว (THAILAND'S ECONOMIC AND TECHNICAL ASSISTANCE TO THE LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.เจียน ชีระวิทย์, อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.สุรัชย์ ศิริไกร, 201 หน้า. ISEN 974-639-099-6.

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2540 การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยกับต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในด้านมูลค่าและโครงการ ในกรณีนี้ ลาวเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากไทยมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากลาวมีความสำคัญต่อไทยเป็นอย่างมาก ไทยกับลาวมีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีที่ใกล้เคียงกัน ความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาวก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งเอื้ออำนวยต่อการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือกับลาวดังกล่าวก็ยังคงประสบกับปัญหาหลายประการ อันเป็นผลมาจากความไม่พร้อมของทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายลาว ในส่วนของฝ่ายไทยนั้น ยังไม่ได้มีการจัดองค์กรในการกำหนดและบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศที่เป็นระบบ กระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการเป็นหน่วยงานซึ่งมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว โดยมีหน่วยงานอื่นเป็นจำนวนมากที่เข้ามาเกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติการ นอกจากนี้ ผู้บริหารทางด้านการเมืองซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมักจะพยายามผลักดันให้องค์กรในความรับผิดชอบของตนมีบทบาทหลักในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้ทำให้การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยกับต่างประเทศประสบปัญหาในหลายด้าน สำหรับปัญหาในกรณีของการให้ความช่วยเหลือลาวนั้นมีหลายประการ เช่น ความล่าช้าในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ผู้รับทุนซึ่งมีผลการศึกษาไม่มีจำนวนค่อนข้างสูง อุปสรรคบางอย่างที่ไทยให้แก่ลาวไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงการระหว่างดำเนินการหลายครั้ง ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการขาดองค์กรกลางซึ่งมีหน้าที่อย่างชัดเจนในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ยังได้พยายามที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้การกำหนดและบริหารนโยบายเป็นไปตามแนวทางและทักษะของตน

การศึกษาดังกล่าวนี้สอดคล้องกับสมมติฐานที่เชื่อว่าการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้น มีปัญหาในด้านโครงสร้างของอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระบบรัฐบาล ทำให้นโยบาย การกำหนดโครงการ และการบริหารงานไม่มีเอกภาพเท่าที่ควร ตามแนวคิดของ Graham T. Allison ที่เรียกว่า "แนวทางการเมืองในระบบรัฐบาล" (Governmental Politics Model)

ภาควิชา .....  
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ .....  
ปีการศึกษา 2540 .....  
ลายมือชื่อนิสิต Ann Sathol .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ..... .....

##C630223 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEY WORD : ECONOMIC AND TECHNICAL ASSISTANCE/THAI-LAOTIAN RELATIONS/  
THAILAND'S FOREIGN POLICY FORMULATION

NOPHADOL CHARTPRASERT : THAILAND'S ECONOMIC AND TECHNICAL  
ASSISTANCE TO THE LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC.

THESIS ADVISOR : PROF.KHIEN THEERAVIT, Ph.D., THESIS CO-ADVISOR:  
ASSOC.PROF.SURACHAI SIRIKRAI, Ph.D. 201 PP. ISBN 974-639-099-6.

Thai economic and technical assistance increased tremendously between 1991 and 1997 in terms of the amount of funding as well as the number of projects initiated. Laos became the major aid recipient because of the cultural resemblance and the difference in the level of economic development of the two countries.

However, the assistance effort faced several problems due to factors which can be attributed to both sides. For Thailand, there was no unified mechanism responsible for the systematic policy formulation and implementation. Several organizations involved in the assistance effort especially the Ministry of Foreign Affairs and the Department of Technical and Economic Cooperation. In addition, the politicians in charge of those organizations pushed the policy implementation in their desired directions. Concerning Thailand's assistance to Laos, many problems have been existed. The inefficiency in implementing the project, including some changes of project direction and the academic deficiency of scholarship recipients can be cited as examples. These problems were due mainly to the lack of central organization responsible for policy formulation and implementation.

The results of the study support the hypothesis that the change in government in Thailand and competition among the governmental agencies led to the problem in policy formulation and implementation which resulted in the lack of unity in assistance administration as stated by Graham T. Allison's Governmental Politics model.

ภาควิชา.....

สาขาวิชา รัฐศาสตร์.....

ปีการศึกษา 2540.....

ลายมือชื่อนิสิต อนุชา สุทธิธรรม.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา วิ. อ......

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม วิ. อ......



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จเป็นอย่างยิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.เจียน วีระวิทย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชัย ศิริไกร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการวิจัยมาโดยตลอด นอกจากนี้ ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ให้ความสนับสนุนด้านข้อมูลและการจัดพิมพ์เป็นอย่างยิ่ง

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ซึ่งได้สนับสนุนในด้านการศึกษา และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

สถาบันวิทย์บริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 ขอบเขตในการศึกษา.....	6
1.4 สมมติฐาน.....	7
1.5 ทฤษฎีและกรอบความคิด.....	7
1.6 วิธีดำเนินการศึกษาและเก็บข้อมูล.....	10
1.7 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
1.8 ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา.....	14
1.9 การนำเสนอวิทยานิพนธ์.....	14
2. ความสัมพันธ์ไทย - ลาว : บริบทของการให้ความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว.....	16
2.1 พัฒนาการของความสัมพันธ์ไทย - ลาว ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน.....	16

2.2	ปัจจัยซึ่งมีผลต่อการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและ วิชาการของไทยต่อลาว.....	32
3.	นโยบายและการบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว.....	52
3.1	ความเป็นมาของการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการก่อนพ.ศ.2534.....	52
3.2	นโยบายและการบริหารการให้ความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวในช่วง พ.ศ. 2534 ถึงพ.ศ. 2540.....	61
3.2.1	การเพิ่มบทบาทของไทยในการให้ความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ.....	63
3.2.2	แนวทางการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศและ แนวทางในการให้ความช่วยเหลือลาว.....	66
3.2.3	การดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการของไทยต่อลาวนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ถึงปัจจุบัน.....	74
3.2.4	องค์กรในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของ ไทยต่อลาว.....	83
3.2.5	แผนการให้ความร่วมมือแก่ต่างประเทศ พ.ศ.2541- 2543 และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือลาว ในอนาคต.....	112



	หน้า
4. ปัญหาในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว.....	120
4.1. ปัญหาอันเกิดมาจากบริบทของความสัมพันธ์ไทย - ลาว.....	120
4.2. ลักษณะของปัญหาของไทยและลาวในฐานะประเทศที่ให้และรับความช่วยเหลือ.....	121
4.3. โครงสร้างของปัญหาในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว.....	129
5. บทสรุป.....	140
รายการอ้างอิง.....	156
ภาคผนวก.....	173

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.	อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในช่วงที่เริ่มใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศมากขึ้น.....	33
2.	หนี้สินต่างประเทศของลาว.....	35
3.	งบประมาณของรัฐบาลลาว.....	37
4.	ความต้องการความช่วยเหลือทางวิชาการของลาว.....	39
5.	สถิติการค้าระหว่างลาวกับไทยในช่วงก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาว.....	41
6.	การขยายตัวทางด้านการค้าไทย-ลาว และดุลการค้าซึ่งไทยได้เปรียบลาวมาโดยตลอด.....	43
7.	งบประมาณที่ไทยให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศปี พ.ศ. 2524 - 2530.....	55
8.	มูลค่าความช่วยเหลือทวิภาคีที่ไทยให้แก่ลาว.....	75
9.	แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือทางวิชาการปีพ.ศ. 2541 - 2543 ตามรูปแบบความร่วมมือ.....	114
10.	แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือทางวิชาการปีพ.ศ. 2541 - 2543 แยกตามกลุ่มประเทศเป้าหมาย.....	115
11.	แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือ : แยกตามสาขา.....	118
12.	แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือ : แยกตามประเภทความร่วมมือ.....	118
13.	มูลค่าความร่วมมือ แยกตามประเภทความร่วมมือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535-2539.....	131