

## บทที่ ๖

### ปัจจัยต่อเนื่อง - ปัจจัยเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยที่มีต่อลาวในยุคปัจจุบัน (นับตั้งแต่ลาวเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองและเศรษฐกิจเป็นแบบสังคมนิยมในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๘) รัฐบาลแต่ละสมัยต่างพยายามดำเนินนโยบายด้วยความรอบคอบระมัดระวังโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติมาตลอด แม้ว่าลาวจะเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม ประเทศไทยก็ยังคงพยายามรักษาความสัมพันธ์ฉันมิตรประเทศกับลาวอยู่ต่อไป ทั้งนี้เป็นเพราะ

๑. ความเป็นประเทศบ้านพี่เมืองน้อง ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สัมพันธภาพระหว่างไทยและลาวมีติดต่อกันมาด้วยดีเป็นเวลานานมาแล้ว ชาติไทยและลาวแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ เพราะลักษณะทางเชื้อชาติที่เชื่อกันว่าสืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเดียวกัน มีภาษาพูด ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันมาก นอกจากนี้ยังมีนับถือศาสนาเดียวกันอีกด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้หล่อหลอมให้ชนชาติทั้งสองมีความรู้ลึกประหนึ่งเป็นพี่เป็นน้องที่เติบโตมาด้วยกัน จึงเป็นลักษณะความสัมพันธ์พิเศษ และไทยค่อนข้างจะได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นพี่ กล่าวคือ ไทยมีความเป็นปึกแผ่นมากกว่า ลาวนั้นนอกจากจะเป็นประเทศเล็ก ๆ ประชากรน้อยแล้ว การเป็นประเทศปิด ไม่มีทางออกทะเล ทำให้ประสบความยากลำบากในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ จึงได้อาศัยการติดต่อกับประเทศไทยมาโดยตลอด นอกจากนี้สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ที่มีความสำคัญจำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันซึ่งทางลาวไม่มีความสามารถจะผลิตได้ด้วยตนเอง ก็ต้องซื้อโดยผ่านทางประเทศไทยเสมอมาเกือบทั้งหมด ทำให้มีการติดต่อกับค้าขายตามบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศอย่างคึกคัก และลาวเป็นประเทศคู่ค้าประเทศเดียวที่ไทยได้เปรียบดุลการค้ามาตลอด ขณะเดียวกัน ในฐานะที่เป็นประเทศที่ใหญ่กว่า มีความเจริญมากกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ฯลฯ ไทยก็พยายามผ่อนปรนให้ความช่วยเหลือแก่ลาวตามควรแก่โอกาส เช่น เมื่อลาวประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ ทำให้ขาดแคลนอาหาร ไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือทั้งที่เป็นอาหาร และเงินอยู่เสมอ นอกจากนี้ ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ

เช่น การให้ทุนการศึกษาและฝึกอบรมงานด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดความรู้สึกใกล้ชิดสนิทสนมกันยิ่งขึ้น และเป็นอิทธิพลทางด้านวัฒนธรรมอย่างหนึ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หลังจากที่ลาวเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแล้ว ความช่วยเหลือด้านเหล่านี้ต้องถูกระงับไป อิทธิพลจากเวียดนามและโซเวียตได้เข้ามาแทนที่ อิทธิพลจากไทยจึงค่อย ๆ จางลงไป

อย่างไรก็ตาม ในความรู้สึก สามีญสำนึกของประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว คนลาวคนไทยไม่ใช่ชนต่างชาติ เป็นเหมือนที่เหมือนน้องกัน บางครั้งบางครั้ง พี่น้องก็อาจลุกขึ้นมาทะเลาะเบาะแว้ง ไม่ชอบใจกันได้บ้าง นี่เป็นเรื่องธรรมดา แต่สายสัมพันธ์ที่มีต่อกันมาเป็นเวลายาวนาน เป็นประวัติศาสตร์ของทั้งสองชาติ ก็เป็นเรื่องที่ยากจะลบล้างความรู้สึกที่ต่างก็มีต่อกันไปได้ ในอดีตสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ก็ยังมีญาติ คือ นายพลภูมิ หน่อสุวรรณ เป็นผู้นำสำคัญคนหนึ่งของประเทศลาว จากตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า คนไทยคนลาวต่างก็มีญาติพี่น้องข้ามเขตประเทศกันจนเป็นเรื่องที่ไม่แปลกประหลาดอะไร การที่ประชาชนของทั้งสองฝั่งโขงได้ทำการไปมาหาสู่กันได้โดยไม่ขาดสาย เป็นลักษณะสำคัญที่แม้ว่ารัฐบาลของทั้งสองจะมีนโยบายที่ไม่เป็นมิตรกันนัก มีการกล่าวร้ายหรือกระด้างใจมิตกัน แต่ในส่วนของราษฎร ในทางปฏิบัติแล้ว สายสัมพันธ์ยังคงยืนยาวอยู่ต่อไป มีประโยชน์อะไรที่จะไปทำลายความรู้สึกผูกพัน ความรู้สึกที่เป็นธรรมชาติของประชาชนให้ขาดสลายออกจากกัน ความรู้สึกเป็นมิตรที่ดีต่อกันน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการเป็นศัตรูด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา จึงพยายามดำเนินนโยบายที่จะรักษาความสัมพันธ์อันดีกับลาวไว้

๒. ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ จากสภาพที่ตั้งของลาวที่อยู่ระหว่างไทยกับเวียดนาม ซึ่งต่างก็เป็นประเทศใหญ่ และมีความสำคัญ ต่างก็ซบเซี่ยแย้งชิงความเป็นใหญ่ในภูมิภาคนี้มาด้วยกันจนกระทั่ง ทั้งเวียดนามและไทยได้กลายเป็นประเทศคู่แข่งกันมาแต่ครั้งโบราณ จากการศึกษาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับไทยในหลาย ๆ ด้านดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับลาวเป็นประเทศที่กล่าวได้ว่าค่อนข้างจะอ่อนแอ และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของไทยมาเป็นเวลาช้านาน ทำให้ผู้นำของไทยในสมัยต่อ ๆ มาเชื่อว่า ไทยมี "ผลประโยชน์พิเศษ" ในลาว ที่รัฐบาลแทบ

ทุกสมัยพยายามรักษาสีทธิพิเศษข้อนี้อยู่เสมอมา<sup>1</sup> ดังจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา ไทยได้เข้าไปมีอิทธิพล และบทบาทหลายประการภายในลาว มีนโยบายช่วยเหลือลาวฝ่ายขวาค่อนข้างมาก ในระยะเวลานั้น นโยบายการต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่มาจากภายนอกประเทศไทยนับ เป็น เรื่องที่มีความสำคัญยิ่งยวดมาเป็นอันดับแรก การช่วยรักษาให้ลาวมีความปลอดภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ก็จะทำให้ไทยปลอดภัยจากลัทธินี้ไปด้วย ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงได้พยายามเข้าไปมีบทบาทภายในลาว ขณะเดียวกัน เรียกนามซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองตรงกันข้ามกับไทย ก็ได้ให้การสนับสนุนแก่ลาวฝ่ายซ้าย หรือ ขบวนการปลดปล่อยลาวมาตั้งแต่ต้น เพราะฉะนั้น เมื่อลาวฝ่ายซ้ายเป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะในที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ย่อมหมายถึงชัยชนะของเรียกนามในฐานะของผู้สนับสนุนไปด้วย ผลอีกประการหนึ่งจากการนี้ คือ การทำให้ผู้นำไทยเห็นว่า ปัญหาคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ควรจะต้องแยกออกจากปัญหาคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศ ถึงแม้ว่า ประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ใหญ่บางประเทศจะยังคงให้การสนับสนุนแก่ขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศไทยโดยผ่านทางประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือ ทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ อาหาร และยาต่าง ๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกยิวอิฐในการทำสงครามกองโจรให้ ซึ่งนับเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

การมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันโดยเคารพในหลักการ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน จะทำให้ต่างฝ่ายต่างมีเวลาหันมาเอาใจใส่ปรับปรุงภายในประเทศของตนให้ดียิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทยแล้ว การแก้ปัญหาลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับภารกิจที่ต้องสร้างแนวต้านทานภายนอกหรือกระหน่ำภายในประเทศอีกต่อไปแล้ว หากแต่เป็นปัญหาภายในประเทศของไทยเอง ถ้ารัฐบาลไทยสามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคม มีการกระจายรายได้อยู่ในอัตราที่เหมาะสม รวมทั้งการคุ้มครอง น่าจะเป็นวิธีทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้ ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อรัฐสภา จึงได้เน้นในเรื่อง การแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

---

<sup>1</sup>Martin Stuart-Fox, "Factors Influencing Relation Between The Communist Parties of Thailand and Laos," Asian Survey (April 1979), p. 341.

ควบคู่กันไปกับการดำเนินนโยบายการต่างประเทศเพื่อรักษาความมั่นคงภายนอกประเทศ ในขณะที่มีประเทศมหาอำนาจขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้ โดยผ่านทางประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อพยายามทำให้ภูมิภาคนี้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง จึงจะก่อให้เกิดสันติภาพที่แท้จริงขึ้นได้

ในการสร้างความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องมีนโยบายเป็นมิตรกับทุกประเทศ รวมทั้งลาวด้วย นโยบายเป็นมิตรกับทุกประเทศทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์ทุกอย่าง เป็นผลดีมากกว่าผลเสีย รัฐบาลทุกรัฐบาลจึงได้พยายามดำเนินนโยบายต่อประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ด้วยการรักษาความผูกพันฉันมิตรที่เคยมีมาแต่เดิมระหว่างประชาชนของประเทศทั้งสอง ขณะเดียวกัน ก็พร้อมที่จะปกป้องอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศไทยด้วย

ทั้งสองข้อที่กล่าวมานี้ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้นโยบายของไทยต่อลาวมีความต่อเนื่องติดต่อกันมาตลอด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวมิได้มีความราบรื่นไปเสียทั้งหมด บางครั้งก็มีลักษณะแข็งกร้าวและหลายครั้งก็ผ่อนปรน ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้

๑. ปัญหาพรมแดน ดังได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ ว่า สาเหตุที่แท้จริงเนื่องจากสนธิสัญญาไม่เป็นธรรมที่ไทยทำกับฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งไม่ได้มีการถือเอาร่องน้ำลึกของลำน้ำโขงเป็นเส้นเขตแดนนี้เองได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง ที่สำคัญคือปัญหาการเดินเรือ ตามปกติแล้วเจ้าหน้าที่ไทยและลาวต่างก็ถือหลัก "ถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ" ต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน การล้ำเขตแดนมีบ้างเป็นธรรมดา แต่ก็มีการอะลุ่มอล่วยผ่อนปรนสามารถทำความเข้าใจกันได้โดยง่าย แต่เมื่อขบวนการปลดปล่อยลาวขึ้นมาอำนาจบริหารประเทศ และได้ส่งเจ้าหน้าที่มาบ่งวงำต่าง ๆ ในลำน้ำโขง เหตุการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางรุนแรงขึ้น การกระทบกระทั่งในแม่น้ำโขงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทางฝ่ายไทยได้พยายามจะแก้ไข โดยการเสนอให้คณะกรรมการชายแดนไทย - ลาว ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในกรณีที่มีการปะทะตามชายแดนจะได้รับแก้ไขเหตุการณ์ได้ทันที่ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ทางฝ่ายลาวไม่ใคร่ให้ความร่วมมือนัก การจะแก้ไขปัญหานี้ไม่่ง่ายเลย เพราะต้องแก้ไขสนธิสัญญาที่ไทยทำกับฝรั่งเศสไว้และลาวสืบทอดมาเมื่อได้รับเอกราช และลาวก็คงไม่ยอมด้วย ในอดีตลาวกับไทยมี

ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ในทางปฏิบัติ เมื่อมีการใช้ลำน้ำร่วมกันทั้งสองฝ่าย ได้ถือหลักผ่อนปรนให้  
 แก่กัน จึงไม่ปรากฏว่ามีการปะทะอย่างรุนแรงดัง เช่นที่ปรากฏในยุคปัจจุบันนี้ อย่างไรก็ตาม  
 จากการศึกษาพบว่า ปัญหาชายแดนไทย - ลาว ไม่ได้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยลำพัง การปะ  
 ทะกันครั้งสำคัญ ๆ นั้นมักจะมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภายในภูมิภาคด้วย เมื่อใดที่ไม่มี  
 การกระทบกระทั่งกันทางชายแดน ความสัมพันธ์ระหว่างไทย - ลาวก็มักจะดีขึ้น หากมีการ  
 กระทบกระทั่งกัน ความสัมพันธ์ก็เสื่อมลง เพราะไทยจำเป็นต้องตอบโต้บ้าง ด้วยเหตุนี้  
 ความสัมพันธ์กับลาวนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้นมา จึงเป็นไปในลักษณะลุ่ม ๆ ดอน ๆ ไม่  
 ราบรื่นนัก

๒. ปัญหาลาวอพยพและความหวาดระแวงของลาว รัฐบาลลาวได้กล่าวหาประ  
 เทศไทยอยู่เสมอว่ามีส่วนรู้เห็นเป็นใจและให้การสนับสนุนลาวฝ่ายขวาหรือกลุ่มปฏิกริยา ซึ่ง  
 เรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหายากลำบากต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างจริงจัง เนื่องจากพรมแดนของ  
 ประเทศทั้งสองเป็นระยะทางยาวถึง ๑,๗๕๐ กิโลเมตร บางส่วนก็เป็นป่าเขาและส่วนใหญ่  
 เป็นแนวแม่น้ำโขงยากแก่การควบคุมสามารถลักลอบหนีเข้ามาได้เองโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลดู  
 แลได้ไม่ทั่วถึง เมื่อพบก็ต้องนำตัวส่งเข้าศูนย์ฯ เป็นภาระของรัฐบาลไทยที่ต้องดูแลเลี้ยงดู  
 ต่อไป และไทยก็มีนโยบายต่อผู้อพยพเหล่านี้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว คือ หาทางส่งออกนอกราช  
 อาณาจักรให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ไม่ว่าจะส่งกลับภูมิลำเนาเดิมโดยความสมัครใจ หรือ  
 การเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวมาข้างแล้วว่า มีผู้นำ  
 ลาวฝ่ายขวาบางคนได้ให้สัมภาษณ์ว่าจะกลับไปภูมิลำเนาเดิม โดยความสมัครใจ หรือ  
 ธาน สุวรรณทัต ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายได้เคยให้สัมภาษณ์ว่า "...ได้มีผู้อพยพลาว  
 จำนวนมากที่หลบหนีข้ามไปยังฝั่งลาว นอกจากนั้นตามริมแม่น้ำโขงทั้งสองฝั่งได้มีการฝังอาวุธ  
 อยู่เป็นจำนวนมาก แม้กระทั่งฝั่งไทยเองก็ตาม ทางการเคยชุดเจอบที่ตำบลกวนวัน อ. ....  
 เมือง จังหวัดหนองคาย ฉะนั้น จึงไม่อาจทราบได้ว่า เมื่อไรที่ผู้อพยพเหล่านั้นจะนำอาวุธ  
 ข้ามไปปฏิบัติก่อการร้ายในลาว"<sup>1</sup> ดังได้กล่าวมาแล้วว่าชายแดนด้านไทย - ลาว นั้น

<sup>1</sup> สมปอง สงวณวิชัยกุล, "ปัญหาการควบคุมผู้อพยพและผลกระทบต่อประเทศไทย :  
 ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับผู้อพยพจังหวัดหนองคาย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษ  
 การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๑๑๗.

สามารถลักลอบข้ามไปมาได้สะดวก เจ้าหน้าที่รัฐบาลควบคุมได้ไม่ทั่วถึง ในเรื่องนี้ทางรัฐบาลไทยก็ได้ยืนยันแล้วว่า ไม่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านใด ๆ ทั้งสิ้น การปฏิบัติการของกลุ่มต่อต้านในลาว เป็นเรื่องของคนลาวที่ไม่พอใจในระบอบการบริหารประเทศของคนลาวเอง หากสามารถสืบทราบได้ก็จะได้ดำเนินการจับกุมทันที นอกจากนี้ไทยยังไม่ยินยอมให้บุคคลสำคัญของลาวฝ่ายขวาหลายคนลี้ภัยในประเทศเพื่อเป็นการตัดปัญหา

ขณะเดียวกัน การแทรกซึมของฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้ามาในรูปผู้อพยพเป็นจำนวนมาก และมีรายงานว่าบางคนได้หลบหนีออกไปปฏิบัติงานตามพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ และกรณีที่เกิดเพลิงไหม้ศูนย์ฯ จังหวัดหนองคาย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ แม้ทางการจะแถลงว่าเป็นอุบัติเหตุ แต่อาจเป็นไปได้ว่าเป็นการวางเพลิง โดยฝ่ายตรงข้ามที่แอบแฝงเข้ามาในรูปผู้อพยพ ทั้งนี้ หลังจากไฟไหม้ศูนย์ฯ ไม่กี่วัน ชาวลาวอพยพได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่า "รัฐบาลลาวภายใต้การนำของนายไกสอน พมวิหาน และนายหนุฮัก พมสะหวัน ลูกสมุนของเวียดนาม ไม่พอใจที่ชาวลาวอพยพหลบหนีจากลาว และรัฐบาลลาวได้เรียกร้องให้กลับคืนประเทศลาว แต่ไม่มีผู้อพยพคนใดยอมกลับ กลุ่มไกสอนและหนุฮักจึงส่งคนเข้าไปเผาศูนย์รับผู้อพยพจังหวัดหนองคาย เพื่อสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อพยพทั้งหลาย"<sup>1</sup>

๓. ปัญหาเรื่องสินค้าผ่านแดน แม้ว่าจะมีการกระทบกระทั่งกันทางชายแดนและไทยได้ใช้มาตรการตอบโต้โดยการปิดพรมแดน กระนั้นฝ่ายไทยยังได้อะลุ่มอล่วยผ่อนปรนให้มีการส่งสินค้าผ่านแดนไปยังลาวในฐานะที่ลาวเป็นประเทศไม่มีทางออกทะเล ตลอดจนผ่อนปรนให้มีการส่งสินค้าที่จำเป็นต่อการยังชีพ เข้าไปจำหน่ายในลาวได้อีกด้วย แต่โดยที่ได้มีทหารเวียดนามอยู่ในลาวเป็นจำนวนประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน ด้วยเหตุนี้ไทยจึงต้องระมัดระวังในเรื่องสินค้าที่เป็นยุทธปัจจัยไม่ให้ตกไปถึงมือทหารเวียดนามเหล่านี้ เพื่อประโยชน์ทางความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทางทางจึงได้วางมาตรการควบคุมสินค้าบางชนิด โดย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑.

ใช้บัญชีควบคุมสินค้าที่ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเกณฑ์<sup>1</sup> โดยกระทรวงพาณิชย์ร่วมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาว่า การส่งสินค้าออกไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวรายการใดที่จะไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและปลอดภัยของประเทศไทยแล้ว ให้กรมศุลกากรตรวจปล่อยออกไปได้เลยโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ส่วนใหญ่แล้วถ้าเป็นสินค้ายุทธปัจจัยโดยตรง เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ในการรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ชัด มักไม่ค่อยมีปัญหา แต่สินค้าหลาย ๆ ประเภทที่ต้องตีความ เช่น กระสอบ ถังน้ำมัน เป็นต้น ซึ่งสามารถนำไปตีความใช้ประโยชน์ได้หลายทาง ทางคณะกรรมการก็ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และปริมาณที่ขออนุญาตมา ทั้งนี้เพื่อให้การขนส่งสินค้า เป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อประเทศในภายหลัง

นอกจากนี้ในบางขณะ สินค้าที่ไทยห้ามส่งออกไปประเทศอื่น เช่น ปุ๋ย เนื่องจากภายในประเทศเองก็ผลิตไม่พอใช้ เมื่อลาวขอซื้อมา ทางกระทรวงพาณิชย์ก็เคยพิจารณาให้ส่งออกไปได้ โดยคำวินิจฉัยประโยชน์ทางการเมือง เห็นความจำเป็นว่าไทยควรจะผ่อนปรนให้ได้ ก็ทำ เป็นต้น

มาตรการในเรื่องการควบคุมสินค้าบางประเภทนี้ มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ ถ้าประเทศไทยรู้สึกว่ามีความมั่นคงแล้ว ก็สามารถผ่อนปรนได้มาก แต่เมื่อใดที่รู้สึกว่ามีภัยคุกคามใกล้เข้ามา ก็มีความจำเป็นต้องเข้มงวดมากขึ้น

๔. ภัยจากเวียดนาม ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การแข่งขันระหว่างไทยกับเวียดนามเหนือในดินแดน ลาวในยุคปัจจุบันนี้ เวียดนามเป็นฝ่ายชนะ ในขณะที่ไทยสนับสนุนลาวฝ่ายขวา เวียดนามสนับสนุนลาวฝ่ายซ้าย ฝ่ายคอมมิวนิสต์ประเทศลาวมีชัยชนะ และเวียดนามได้เข้าไปมีอิทธิพลในดินแดนลาวมากขึ้น เนื่องจากผู้นำลาวรุ่นใหม่มีความไว้วางใจ เวียดนามได้ระดมการต่อสู้ด้วยกันมา ปรากฏว่าพื้นที่ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือติดกับเวียดนามได้รับอิทธิพล

<sup>1</sup> รายละเอียดในภาคผนวก ข, ข และบัญชีนี้ใช้กับทุกประเทศไม่จำกัด เฉพาะประเทศหนึ่งประเทศใด

ของเวียดนามอย่างเต็มที่ และบริเวณใจกลางประเทศ เช่น เวียงจันทน์ และทุ่งไหหิน อยู่ในเขตอิทธิพลของโซเวียต<sup>1</sup> การที่เวียดนามยังคงกำลังทหารอยู่ในลาวต่อไปหลังจากสนธิสัญญาปารีสแล้ว ยิ่งเป็นการทำให้อิทธิพลของเวียดนามในลาวมีมากยิ่งขึ้น ปรากฏว่าเมื่อมีเรื่องสำคัญ ๆ จะมีคำสั่งมาจากข่าเหนือทุกครั้ง นอกจากเวียดนามจะมีกองบัญชาการประจำที่ข่าเหนือแล้ว ยังมีสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ของเวียดนามประจำการที่เวียงจันทน์ ปากเซ ท่าแขก และจำปาสัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ทุก ๆ แขวงและหัวเมืองเอกจะมีเจ้าหน้าที่เวียดนาม เป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติการ ซึ่งฝ่ายปะเทดลาวจะเป็นผู้ออกคำสั่งโดยให้เจ้าหน้าที่ลาวฝ่ายอื่น ๆ ปฏิบัติตาม และมีการทดสอบผลการปฏิบัติเป็นประจำ<sup>2</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับเวียดนามมีมากขึ้น เมื่อมีการทำสนธิสัญญาสันติภาพและความร่วมมือระยะเวลา ๒๕ ปี โดยสาระสำคัญแล้ว การจะยกเลิกหรือเพิกถอนสนธิสัญญานี้ขึ้นอยู่กับความริเริ่มและยินยอมของเวียดนามเท่านั้น และผลจากสนธิสัญญานี้เวียดนามไม่ได้ยุ่งเกี่ยวเฉพาะเรื่องนโยบายต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงชีวิตทางการเมืองและเศรษฐกิจของลาวอีกด้วย<sup>3</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงให้ใช้ท่าเรือเมืองดานังได้โดยไม่ต้องเสียภาษี และมีรายงานว่า เวียดนามเตรียมสร้างท่อส่งน้ำมันจากฝั่งทะเลเวียดนามไปยังดินแดนภายในลาวด้วย ตลอดจนความช่วยเหลือด้านเงินทุน และข้อตกลงเกี่ยวกับการที่เวียดนามจะช่วยสร้างถนนและสะพาน การสำรวจแหล่งแร่ และการก่อสร้างเคหสถานในเมืองเวียงไซย เป็นต้น

ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ก่อนที่เวียดนามจะบุกกัมพูชา รัฐบาลเวียดนามได้แต่งตั้งให้นายเหงียน ซวน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเวียดนามให้มาดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตเวียดนามประจำลาว การที่เวียดนามเลือกบุคคลสำคัญระดับรัฐมนตรีซึ่ง

<sup>1</sup> Asia 1977 Yearbook, p. 216.

<sup>2</sup> MacAlister Brown and Joseph J. Zasloff, "Laos in 1975: People's Democratic Revolutionary Style," Asian Survey (February 1976), p. 199.

<sup>3</sup> Martin Stuart Fox, "Laos: The Vietnamese Connection," Southeast Asian Affairs 1980, p. 191.





เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศ มาดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำลาว เช่นนี้ นับว่า  
เวียดนามได้ให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายทางการทูตต่อลาวมาก และเวียดนามอาจ  
จะต้องการเคลื่อนไหวในลาวมากขึ้น เพื่อเป็นแข่งขันกับจีนที่พยายามขยายอิทธิพลเข้ามาใน  
ลาวเช่นกัน ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อเวียดนามบุกกัมพูชา และจัดตั้งรัฐบาลปฏิวัติประชาชน  
กัมพูชาขึ้นในวันที่ ๗ มกราคม รัฐบาลลาวได้ประกาศรับรองรัฐบาลชุดใหม่ของกัมพูชาใน  
วันที่ ๔ มกราคม วันที่ ๑๓ มกราคมมีการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและสนับสนุนชัยชนะของ  
ประชาชนกัมพูชาภายใต้การนำของแนวร่วมสามัคคีประชาชนชาติกัมพูชา ซึ่งมีเฮง สัมริน  
เป็นประธาน ต่อมาในวันที่ ๒๒ มีนาคม เจ้าสุภานุวงศ์ได้เดินทางไปเยือนกัมพูชาอย่างเป็นทางการ  
และได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม การศึกษา และ  
เทคโนโลยี รวมทั้งได้มอบเงินช่วยเหลือกัมพูชาจำนวน ๔๐๐ ล้านบาท (ประมาณ ๔ ล้าน  
เหรียญสหรัฐอเมริกัน) และได้ออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างเจ้าสุภานุวงศ์และเฮง สัมริน  
ฉบับลงวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเน้นถึงความร่วมมือลาว กัมพูชา และเวียดนาม ใน  
ทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการทหาร ในการร่วมป้องกันเอกราช อธิปไตย ของ  
ประเทศ ให้รอดพ้นจากการรุกรานและแทรกแซงจากจักรวรรดินิยม และปฏิกิริยาจีน ความ  
ร่วมมือด้านการทหารระหว่างสามประเทศในอินโดจีนดังกล่าว เป็นการแสดงว่า สหพันธ์อิน  
โดจีนที่ไทยกลัวได้เกิดขึ้นแล้วในทางปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐบาลลาวยังได้ออกแถลงการณ์เกี่ยว  
กับกรณีพิพาทพรมแดนระหว่างเวียดนาม - จีน ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๒ สนับสนุน  
เวียดนาม และเรียกร้องให้จีนถอนกำลังทหารทั้งหมดออกจากเวียดนามโดยเร็ว ซึ่งเป็นการ  
แสดงให้เห็นว่า ลาวเลือกอยู่ข้างเวียดนามอย่างเปิดเผย

จากประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างลาว - ไทย ก่อนที่ลาวจะตกเป็น  
ประเทศราชของไทย ลาวเคยมีอิทธิพลแผ่ขยายครอบคลุมดินแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ของไทย ด้วยเหตุนี้ คนอีสานและคนลาวจึงมีภาษาพูด ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและ  
วัฒนธรรมที่เหมือน ๆ กัน ประวัติศาสตร์ของลาวที่เคยยิ่งใหญ่มีอิทธิพลเหนือสองฟากฝั่งแม่น้ำ  
โขงมาก่อนที่จะตกเป็นประเทศราชของไทย ทำให้พวกเขาตีนิยมในลาวต้องการรื้อฟื้นแนว  
ความคิดที่จะรวบรวมคนลาวให้เป็นปึกแผ่น (Lao Irredentism)<sup>1</sup> ขึ้นมาอีก ซึ่งสอดคล้อง

<sup>1</sup> Martin Stuart-Fox, Asian Survey, pp. 348-351.

กับ แผนระยะยาวของเวียดนามที่ต้องการเป็นใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมด ไม่จำเป็นที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์จะต้องยึดอำนาจในกรุงเทพฯ ให้ได้ สิ่งที่เวียดนามต้องการและทั้งหมดที่เวียดนามต้องการ ก็คือ ความอ่อนแอในบริเวณรอบ ๆ ภาคกลางของไทย<sup>1</sup>

เวียดนามอาจจะใช้วิธีขยายอิทธิพลเข้ามาในบริเวณ ๑๖ จังหวัดภาคอีสาน โดยผนวกเข้าไปอยู่กับลาว ซึ่งเวียดนามมีอิทธิพลทั้งทางด้านการเมืองและการทหารอยู่อย่างเต็มที่ เพียงแค่เวียดนามคงกำลังทหารในลาว ๕๐,๐๐๐ คน ต่อมาก็ใช้กำลังทหารขับไล่รัฐบาลกัมพูชา ประชาธิปไตยของกลุ่มพลพรรคออกไป แล้วตั้งเอง สัมรินขึ้นมาแทน สงครามกัมพูชาที่ยืดเยื้อมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้โดยที่เวียดนามมีกำลังทหารในกัมพูชาอีกถึง ๒๐๐,๐๐๐ คน และในจำนวนนี้ได้ส่งมาประจำบริเวณพรมแดนด้านตะวันตกและตะวันตกเฉียงเหนือซึ่งติดต่อกับประเทศไทยเป็นจำนวนประมาณ ๔ กองพล ซึ่งถือว่าเป็นการคุกคามความมั่นคงปลอดภัยบริเวณชายแดนอย่างร้ายแรงที่สุดแล้ว เมื่อมาประกอบกับแผนการระยะยาวของเวียดนามในเรื่องสหพันธ์อินโดจีนดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่สร้างความวิตกกังวลให้แก่ผู้นำไทยเป็นอย่างยิ่ง และจำเป็นต้องดำเนินนโยบายด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยในส่วนนี้ เวียดนามจึงเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทยที่สำคัญที่สุดในยุคปัจจุบันนี้

๕. สภาพการเมืองภายในประเทศและผู้กำหนดนโยบาย ปัจจัยข้อนี้มีส่วนสำคัญค่อนข้างมากในการทำให้นโยบายของไทยไม่ราบรื่น บางครั้งก็แข็งกร้าว บางครั้งก็ผ่อนปรนขึ้น ๆ ลง ๆ สลับกันไป ในส่วนที่เกี่ยวกับลาวนั้น ปัจจัยข้อนี้ไม่มีผลมากนัก ขึ้นอยู่กับอิทธิพลจากภายนอกประเทศมากกว่า เพราะผู้นำลาวเป็นผู้นำชุดเดียวติดต่อกันมาโดยตลอด แต่สำหรับของไทยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำบ่อยครั้ง รัฐบาลสมัยประชาธิปไตยพยายามดำเนินนโยบายผูกมิตร ซึ่งได้รับผลสำเร็จด้วยดี เนื่องจากบรรยากาศสภาวะแวดล้อมภายในประเทศก็เอื้ออำนวยเป็นอย่างมาก เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่เป็นฝ่ายขวาจัด แม้ว่าโดยพื้นฐานของนโยบายแล้วจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างออกไปก็ตาม แต่บรรยากาศทางการเมืองที่มีการต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นเรื่องสำคัญ ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน นโยบาย

---

<sup>1</sup>Jeffrey Race, "The Future of Thailand," Pacific Community (January 1977), p. 323.

ที่ออกมาจึงมีลักษณะแข็งกร้าวไม่ผ่อนปรนเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อมีการยึดอำนาจโดยพลเอก เกษียรติกดิ์ ฆมนันท์ บรรยายากาตทางการเมืองก็คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น นโยบายขวจำกัด ไม่ก่อให้เกิดผลดี นโยบายผ่อนปรนเป็นประโยชน์มากกว่า รัฐบาลจึงได้หันมาดำเนินนโยบายผ่อนปรนต่อลาวมากขึ้น

จากการศึกษานโยบายของไทยที่มีต่อลาวตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันมาตลอด คือ การรักษาความสัมพันธ์อันประเทเพื่อนบ้าน ในอดีตที่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศสนิทสนมแนบแน่นมีอุดมการณ์อย่างเดียวกันนั้น ไทยได้อนุโลมผ่อนปรนให้ลาวในหลาย ๆ ทางด้วยกัน แต่ในยุคปัจจุบันที่อุดมการณ์และระบอบการบริหารที่แตกต่างกันตลอดจนการที่ลาวไปใกล้ชิดกับประเทศเพื่อนบ้านอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของไทย ทำให้การดำเนินนโยบายของไทยต่อลาวเต็มไปด้วยความระมัดระวังและรอบคอบขึ้น มีการติดต่อกันบนผลประโยชน์ร่วมที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือมีการผ่อนปรนตามสมควร ไม่ได้เอื้อเฟื้อมากดังเช่นสมัยก่อน

จากการศึกษาพบว่า สมมุติฐานในข้อหนึ่งที่ว่า เมื่อสภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปแล้ว นโยบายของไทยต่อลาวจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ไม่เป็นความจริง มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างในเรื่องผลประโยชน์และวิธีการ แต่หลักการสำคัญคือ การพยายามรักษาความเป็นมิตรนั้น เป็นสิ่งที่ดีและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศได้ทุกทาง จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามรักษาไว้ ส่วนสมมุติ<sup>ฐาน</sup>ข้อสองที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศตลอดจนผู้นำทางการเมือง ทำให้เห็นนโยบายไทยต่อลาวเปลี่ยนแปลงไปด้วยนั้น ก็ไม่เป็นความจริงอีกเช่นกัน เมื่อนโยบายหลักไม่เปลี่ยน การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายจึงเป็นการเปลี่ยนที่เทคนิควิธีการเท่านั้น ตามแต่ที่คนและบรรยากาศทางการเมืองภายในประเทศที่แตกต่างกันไปในแต่ละช่วง ทำให้การดำเนินนโยบายมีลักษณะไม่ราบรื่นลุ่ม ๆ ดอน ๆ อันเนื่องมาจากปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงไปทั้ง ๕ ประการดังกล่าว สำหรับสมมุติฐานในข้อสุดท้าย ที่กล่าวว่า ความสำคัญของปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ของลาวที่มีต่อความมั่นคงของประเทศไทย ทำให้ไทยต้องการมีอิทธิพลเหนือลาว ไม่ต้องการให้ประเทศอื่นเข้ามามีอิทธิพลในลาวนอกจากไทย จึงเป็นความจริงตามที่ได้พิสูจน์มา