



## 1.1 ที่มาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

ช่วงเวลาอันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญของการเริ่มต้นสานสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดทั้งในมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน\* เกิดขึ้นหลังยุคสงครามเย็น หรือเมื่อประมาณ 15 ปีที่แล้ว ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ไทยได้ริเริ่ม สานต่อ และปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน ให้มีความสอดคล้องกับสภาพความจำเป็น และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป

ในขณะที่โลกเข้าสู่สภาวะหลังสงครามเย็นในต้นทศวรรษที่ 1990 อุดมการณ์ที่เคยเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งได้ลดความสำคัญลงในการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งหลาย ขณะเดียวกัน ปัจจัยทางเศรษฐกิจก็มีความโดดเด่นขึ้นมาแทน<sup>1</sup> และเป็นที่ยกย่องว่าประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคที่เริ่มเข้าสู่โลกาภิวัตน์นี้ จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะที่แข่งขันต่อกันมากขึ้น หากสภาพที่ต่างคนต่างพัฒนายังคงดำเนินต่อไป และย่อมส่งผลกระทบต่อทางลบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของส่วนแบ่งตลาดต่อทุกประเทศภายในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531-กุมภาพันธ์ 2534) จึงได้ตอบรับกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง แนวโน้ม และความท้าทายใหม่ ๆ ดังกล่าวที่กำลังเกิดขึ้นในโลกและในภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าวด้วยการดำเนินนโยบายตามแนวทางหลัก 3 ประการ<sup>2</sup> อันประกอบด้วย

1. การไม่เผชิญหน้ากับผู้ที่เป็ศัตรู หากแต่ยึดแนวทางประนีประนอม เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน
2. การดำเนินการทางการทูตอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันหลากหลายและรอบด้าน ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว
3. การพัฒนาประเทศไทยให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงและพร้อมที่จะเข้าสู่ศตวรรษที่ 21

\* ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ต้องการศึกษาระบบเพื่อนบ้านใกล้ชิด (immediate neighbors) 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม

<sup>1</sup> กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, “นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามเย็น”, ใน 5 ทศวรรษ การต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2536.), หน้า 223-231.

<sup>2</sup> ชาติชาย ชุณหะวัณ. “ประเทศไทยในบรรยากาศระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง.”, รัฐศาสตร์สาร 15, 3(กันยายน-ธันวาคม 2532): 2-10.

ในส่วนของประเทศเพื่อนบ้าน อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้ริเริ่มการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านคือ “นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” (Turning Battlefields into Marketplaces) ซึ่งเป็นนโยบายมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์ ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจการเงินของภูมิภาคจากศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ในเวลานั้นมีการเติบโตสูงถึง 10-13 % ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านในช่วงที่เริ่มมีความใกล้ชิดทางเศรษฐกิจนี้จึงมีปัจจัยด้านทรัพยากรเป็นแรงผลักดันสำคัญ<sup>3</sup>

นอกจากความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าทำให้ไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีความใกล้ชิดกันในมิติอื่นๆ ที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสได้รู้จักและเรียนรู้ซึ่งกันและกันเพิ่มมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ความรู้สึกหวาดระแวง และความไม่ไว้วางใจแต่ดั้งเดิม อันเป็นผลจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกัมพูชาและพม่าก็ยังคงอยู่ กระนั้นก็ตาม กล่าวได้ว่านโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านในสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญต่อพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในเวลาต่อมา และจึงถือว่ายุคของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นยุคแห่งความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจและการคลี่คลายปัญหาทางการเมืองภายในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางการเมืองที่สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของการเข้ามาเป็นรัฐบาลได้สิ้นสุดลงด้วยการก่อรัฐประหารโดยกลุ่มทหารที่ยกปัญหาคอร์รัปชันมาเป็นเหตุสำคัญ

หลังจากสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ประเทศไทยยังคงมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านเศรษฐกิจในลักษณะของภูมิภาคนิยมอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มความร่วมมือต่างๆ ทางเศรษฐกิจจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2535 ในส่วนของประเทศเพื่อนบ้านนั้น ได้เกิด “โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS)” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุนอุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ สนับสนุนการจ้างงานและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถรวมทั้งโอกาสทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก<sup>4</sup> ภายใต้การริเริ่มและสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย โดยประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

<sup>3</sup> กุสุมา, 5 ทศวรรษ การต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ.

<sup>4</sup> “โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง Greater Mekong Subregion (GMS).”

[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/web/1092.php>.

ประกอบด้วย กัมพูชา ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และจีน โครงการดังกล่าวซึ่งดูจะมีศักยภาพที่จะเติบโตต่อไป ส่งผลให้บรรยากาศทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นไปอย่างคึกคัก อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในเชิงนโยบาย ไม่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีจุดยืนที่ชัดเจน แต่จะเป็นไปในลักษณะตามลม กล่าวคือ ใครมาชวนทำอะไรก็จะทำด้วยเสียมากกว่า<sup>5</sup> จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยภายใต้การบริหารของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ จึงได้ริเริ่ม “กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ บังกลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา และไทย” หรือ “Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation-BIMST-EC”<sup>6</sup> ที่มุ่งส่งเสริมและขยายความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านการค้าการลงทุนที่ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนน้อยภายในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในภาพรวมไม่ได้แตกต่างจากสมัยก่อนหน้า นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าว (พ.ศ. 2538-2542) ประเทศเพื่อนบ้านทั้งสี่ได้เข้าเป็นสมาชิกในอาเซียนโดยสมบูรณ์<sup>7</sup> ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านใกล้ชิดกันมากขึ้น แต่กระนั้น ด้วยสถานการณ์ความไม่สงบภายในประเทศเพื่อนบ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านจึงไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

ต่อมา เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วภูมิภาคเอเชียใน พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายที่ใกล้ชิดตะวันตกมากเป็นพิเศษ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านก็ประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจเช่นกัน หลังจากวิกฤตการณ์ได้ผ่านพ้น ใน พ.ศ. 2543 ได้เกิดความร่วมมือที่เป็นความริเริ่มร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้แก่ โครงการ “สามเหลี่ยมมรกต” (Emerald Triangle) และ “ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง-คงคา” โดยทั้งสองกรอบความร่วมมือยังคงมุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ ในช่วงรอยต่อแห่งสหประชาชาติ แม้บรรยากาศความร่วมมือระหว่างไทยและเพื่อนบ้านจะพอมีปรากฏอยู่บ้าง แต่หากเปรียบเทียบกับบรรยากาศที่เคยตื่นตัวในสมัยรัฐบาลยุคก่อนหน้า อาจกล่าวได้ว่าบรรยากาศเช่นนั้นได้ชะงักงันลง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแม้จะมีความไม่แน่นอนในสภาพการเมืองภายในหรือระหว่างประเทศและมีการริเริ่มกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐบาล หากแนวทางการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลส่วนใหญ่กลับมี

<sup>5</sup> จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์. นโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของไทย: การจัดลำดับความสำคัญเพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21. ใน อภิญา รัตนมงคล และจูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ. ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า, 60-73. กรุงเทพมหานคร : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ, 2537.

<sup>6</sup> เป็นชื่อใหม่ที่ตั้งขึ้นหลังจากที่ BIMSTEC รับสมาชิกเพิ่มอีก 2 ประเทศ ได้แก่ เนปาล และภูฏาน ในปี 2546 ส่งผลให้ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 7 ประเทศ ประกอบด้วย บังกลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา ไทย เนปาล และภูฏาน

<sup>7</sup> โดยเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2538 (ตรงกับสมัยรัฐบาลบริหาร ศิลปอาชา) ลาว พม่าในปี พ.ศ. 2540 (ตรงกับสมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ) และกัมพูชาในปี พ.ศ. 2542<sup>7</sup> (ตรงกับสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย)

ความคล้ายคลึงกันในแง่ที่ต้องการมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเป้าประสงค์หลัก ทั้งที่ในทางปฏิบัตินั้น ได้เริ่มปรากฏปัญหาต่างๆ ในความสัมพันธ์อันสืบเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อาทิ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ขบวนการค้ายาเสพติด ฯลฯ ที่นับวันจะรุนแรงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ในระยะเวลาที่มีการดำเนินนโยบายดังกล่าว พบว่าเกิดความเหลื่อมล้ำที่นับวันจะยิ่งขยายตัวมากขึ้น ดังปรากฏในตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product-GDP) ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และความแตกต่างของรายได้ต่อหัวระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้

รายได้ประชาชาติของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

(พันล้านบาท)

ประเทศ	2541	2542	2543	2544	2545
กัมพูชา	124.08	124.36	133.96	151.06	150.36
ลาว	50.04	53.29	68.58	78.19	141.76
พม่า	203.49	205.25	278.36	335.00	-
ไทย	4,663.34	4,259.68	4,524.40	5,125.44	5,431.43
เวียดนาม	1,124.99	1,083.72	1,256.24	1,456.85	1,499.30

ที่มา: ASEAN Surveillance Coordinating Unit (ASCU) database 2003

ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>8</sup>

ปี ประเทศ	2534	Gap	2544	Gap	2549*	Gap
ไทย	3,981.8	-	4,934.7	-	6,587.6	-
กัมพูชา	68.8	57	146.2	34	227.9	29
ลาว	64.5	61	296.7	17	365.5	18
พม่า	43	92	77.4	63	94.6	69.6
3 ประเทศ เพื่อนบ้าน	176.3	22.58	520.3	9.48	688	9.57

หมายเหตุ: \* ประมาณการ / อัตราแลกเปลี่ยน 1 USD = 43 บาท

<sup>8</sup> สำนักพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน (Economic Cooperation Strategy). กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2546. (อัดสำเนา)

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แม้ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีแนวโน้มที่ลดลง แต่เมื่อพิจารณารายได้ต่อหัว พบว่ายังมีช่องว่างที่ห่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างไทยกับพม่า

ความแตกต่างของรายได้ต่อหัวระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>9</sup>

ปี ประเทศ	2534	Gap	2544	Gap	2549*	Gap
ไทย	75,035	-	78,690	-	103,415	-
กัมพูชา	9,159	8.2	11,610	6.8	16,512	6.5
ลาว	10,363	7.2	13,631	5.8	18,189	5.7
พม่า	8,557	8.8	4,042	19.5	6,235	16.6
3 ประเทศ เพื่อนบ้าน	28,079	2.67	29,283	2.69	40,936	2.53

หมายเหตุ: \* ประมาณการ / อัตราแลกเปลี่ยน 1 USD = 43 บาท

ความเหลื่อมล้ำในระดับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการละทิ้งถิ่นฐานและการอพยพโยกย้ายของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาโอกาสในชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งหากสถานการณ์เช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไปย่อมส่งผลเสียและเกิดปัญหาต่อทั้งประเทศเพื่อนบ้านในฐานะประเทศต้นทาง ประเทศไทยในฐานะประเทศปลายทาง และต่อภูมิภาคโดยรวม

พ.ศ. 2544 รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าบริหารประเทศด้วยแนวทาง “คิดใหม่ ทำใหม่” โดยในส่วนของยุทธศาสตร์การต่างประเทศนั้น เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าจะได้ดำเนินการตามแนวนโยบายที่เรียกว่า “forward engagement”<sup>10</sup> ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศไทยจะดำเนินนโยบายเชิงรุกในลักษณะที่มุ่งสร้างและขยายความสัมพันธ์กับนานาประเทศให้มีความก้าวหน้าและเข้มแข็ง มีการดำเนินการทางการทูตเชิงเศรษฐกิจ หรือ economic diplomacy เพื่อเพิ่มช่องทางและโอกาสในการแข่งขันของประเทศไทยในตลาดโลก

<sup>9</sup> เรืองเดียวกัน.

<sup>10</sup> “Forward Engagement: The New Era of Thailand's Foreign Policy” (Inaugural Lecture at The Saranrom Institute of Foreign Affairs by H.E. Dr.Thaksin Shinawatra Prime Minister of Thailand, Ministry of Foreign Affairs, Bangkok, Thailand, 12 March 2003) [online]. Available: <http://www.thaiembdc.org/pressctr/statemnt/pm/sifa031203.html> 2547.

ให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานรากควบคู่ไปกับการพึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติ (dual track policy) อันจะเป็นการช่วยกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งลดช่องว่างแห่งความแตกต่างของรายได้ประชากรภายในประเทศได้ในอีกทางหนึ่ง ที่สำคัญ การดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านนั้นถือเป็นวาระเร่งด่วน<sup>11</sup> และนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของระดับการพัฒนาระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน หลังจากที่มีการพัฒนาเป็นไปอย่างไม่สมดุลเป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษ

“ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง” หรือ ACMECS (Ayeyawady-Chao Praya-Mekong Economic Cooperation Strategy) เป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ACMECS เกิดขึ้นจากฐานความคิดว่า หากประเทศเพื่อนบ้านมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่มั่นคง ย่อมจะส่งผลดีแก่ประเทศไทยตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยลดปัญหาแรงงานเถื่อน คนเร่ร่อนต่างด้าว ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายอื่นๆ นอกจากนี้ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน จะมีส่วนช่วยลดกระแสความไม่สงบทางสังคมและการเมืองภายในประเทศเหล่านั้น อันจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยบริเวณแนวชายแดน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการค้า การท่องเที่ยว และการลงทุน<sup>12</sup> ของทุกประเทศที่เกี่ยวข้องในที่สุด

ทั้งนี้ แม้ ACMECS จะไม่ใช่กรอบความร่วมมือแรกระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน แต่ด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกร่วมกันใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งและความหลากหลายของกันและกัน เพื่อสร้างโอกาสการจ้างงานและลดความแตกต่างของรายได้ในหมู่ประเทศสมาชิก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างสมดุล ACMECS จึงเป็นกรอบความร่วมมือแรกที่เกิดขึ้นเพื่อ “แก้ปัญหา” ที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศสมาชิกภายใต้ความร่วมมือ และจึงเป็นที่น่าสนใจว่ากลไกใหม่ที่ไทยและประเทศเพื่อนบ้านร่วมกันสร้างขึ้นมานี้ จะสามารถแก้ไขปัญหาระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่าง ซึ่งจะนำไปสู่การคลี่คลายของประเด็นที่ปัญหาในความสัมพันธ์อื่นๆ ต่อไป ได้หรือไม่

<sup>11</sup> คำแถลงนโยบายต่างประเทศของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544

<sup>12</sup> Economic Cooperation Strategy. วารสารผู้ส่งออก 17, 392(2546): 49-53.

## 1.2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษา ACMECS ในมิติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเพื่อนบ้านตลอดจนความร่วมมือในระดับต่างๆ ที่มีระหว่างกัน การทบทวนวรรณกรรมที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยตลอดจนความร่วมมือระหว่างไทยและเพื่อนบ้านที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา นับตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธการเป็นตัวแทนแสดงของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเริ่มที่จะมีความสำคัญมากขึ้น) จนถึงปัจจุบัน จึงมีความสำคัญ โดยจำแนกวรรณกรรมออกเป็น 2 หมวด คือ

- (1) วรรณกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน
- (2) วรรณกรรมที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างไทย-เพื่อนบ้าน

ทั้งนี้ จะได้สำรวจวรรณกรรมในช่วงเวลาดังแต่ปี พ.ศ. 2531 ที่ไทยดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในภูมิภาคอินโดจีน เป็นต้นมา

### หมวดวรรณกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน<sup>13</sup> เล่ม 1 และ 2 เป็นหนังสือที่รวบรวมบทความเกี่ยวกับการต่างประเทศของไทย นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1940 ถึงช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 จำนวน 50 บทความ เนื้อหาภายในเล่มแบ่งออกเป็น 6 ตอน ประกอบด้วย

- ตอนที่ 1: โครงสร้าง กระบวนการ และภาพรวมของนโยบายต่างประเทศของไทย
  - ตอนที่ 2: การต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1950 และ 1960
  - ตอนที่ 3: การต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1970
  - ตอนที่ 4: การต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980
  - ตอนที่ 5: การต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1990
  - ตอนที่ 6: การต่างประเทศของไทยในยุควิกฤตเศรษฐกิจ
- ตอนพิเศษ: พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

<sup>13</sup> โคริน เฟื่องเกษม, คมกริช วรคามิน, ประภัสสร เทพชาติ และศิริพร วัชชวัลคุ, บรรณาธิการ. รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

โดยรวม หนังสือสะท้อนให้เห็นภาพรวมของเหตุการณ์สำคัญๆ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในแต่ละยุคสมัย ผ่านการถ่ายทอดจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและคลุกคลีอยู่ในแวดวงการต่างประเทศโดยตรงได้อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนามนั้น บทความที่น่าเสนอสะท้อนให้เห็นการดำเนินนโยบายเฉพาะที่เกิดขึ้นในช่วงของสงครามเย็น จนถึงช่วงหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นและได้นำเสนอภาพความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะที่แยกราบประเทศ มากกว่าที่จะมุ่งไปที่การดำเนินนโยบายที่เป็นความร่วมมือร่วมนกันระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้น

รายงานการวิจัยเรื่อง *ทิศทางใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยในทศวรรษหน้า*<sup>14</sup> ของ ผศ.ดร.ปณิธาน วัฒนายากร และคณะ เป็นงานวิจัยที่แสดงให้เห็นแนวความคิด และทัศนคติในประเด็นด้านการต่างประเทศของกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทย โดยในปัจจุบันเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากลุ่มชนชั้นนำผู้มีบทบาทเหล่านี้ มิได้จำกัดอยู่ในเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่ได้ขยายวงกว้างครอบคลุมทั้งกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ ตลอดจนกลุ่มองค์กรเอกชน ภาคประชาชน รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งแนวความคิด ทัศนคติ ตลอดจนการแข่งขันหรือประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มเหล่านี้ จะเป็นตัวกำหนดทิศทางใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยในอนาคตนั่นเอง ทั้งนี้ การดำเนินการวิจัย ทำในลักษณะการสำรวจทัศนคติและเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน ซึ่งในภาพรวม เห็นพ้องกันว่าผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และควรจะเน้นการดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นเชิงรุก นอกจากนี้ ในส่วนของกลุ่มนักธุรกิจนั้น พบว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับประเทศตะวันตกเช่นสหรัฐอเมริกาและยุโรปมากขึ้นไป และให้ความสนใจต่อเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอินโดจีนน้อย ในขณะที่เดียวกัน กลุ่มนักธุรกิจก็เป็นกลุ่มที่ข้าราชการระดับสูงระบุว่ามีอิทธิพลต่อทิศทางของนโยบายต่างประเทศมากที่สุด

*ไทยกับเพื่อนบ้าน*<sup>15</sup> เป็นข้อเขียนจำนวน 17 เรื่อง ที่หยิบยกประเด็นปัญหาต่างๆอันพึงได้รับความสนใจในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ ภายในภูมิภาค โดย

<sup>14</sup> ปณิธาน วัฒนายากร และคณะ. *ทิศทางใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยในทศวรรษหน้า*. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

<sup>15</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, บรรณาธิการ. *ไทยกับเพื่อนบ้าน*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.



ข้อเขียนส่วนใหญ่กล่าวถึงความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านแต่ละประเทศ เช่น ไทยกับมาเลเซีย ไทยกับฟิลิปปินส์ ไทยกับพม่า ไทยกับเวียดนาม ฯลฯ ยกเว้นข้อเขียน 2 เรื่อง ที่กล่าวถึงไทยกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง และไทยกับอาเซียน ในภาพรวมเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอภูมิหลัง ตลอดจนประเด็นที่เป็นความร่วมมือและความขัดแย้ง ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับเพื่อนบ้าน เช่น กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนามนั้น ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงแนวโน้ม ปัจจัย ตลอดจนความเป็นไปได้ที่ประเทศเหล่านี้กับประเทศไทยจะมีความร่วมมือกันนอกเหนือจากความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง

*เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์*<sup>16</sup> เป็นหนังสือที่รวบรวมบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศไทย ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทย ในประเด็นต่างๆที่น่าสนใจ เช่น ลักษณะเฉพาะตัวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศ ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นไปปัจจุบัน ใดๆก็ตาม แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะมีเนื้อหาที่ค่อนข้างทันต่อเหตุการณ์ แต่ในบทที่เกี่ยวกับประเทศไทยนั้น กลับย้อนไปพิจารณา นโยบายและผลงานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2536) โดยไม่ได้กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547) หรือรัฐบาลอื่นๆ ก่อนหน้า ซึ่งน่าจะเป็นนโยบายที่สะท้อนให้เห็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้ทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างชัดเจนมากกว่า

*Bending with the wind: The continuity and flexibility of Thai foreign policy*<sup>17</sup> เป็นบทความซึ่งกล่าวถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ศตวรรษที่ 21) โดยผู้เขียนได้ให้ความสำคัญกับแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีลักษณะยืดหยุ่น พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองกับสภาพแวดล้อมและความท้าทายของแต่ละช่วงเวลา เปรียบเสมือนต้นไม้ที่ลู่ตามลม และได้วิเคราะห์ว่าแนวทางดังกล่าวเป็นจุดแข็งในนโยบายต่างประเทศของไทยที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ทุกยุคทุกสมัย อีกทั้งได้คาดการณ์ว่าไทยจะยังคงไว้ซึ่งแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าวต่อไปในอนาคต เพื่อบทบาทการเป็นตัวแสดงหลักในมิติด้านเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันจะเป็นการสานต่อความริเริ่มต่างๆ ในนโยบายต่างประเทศในช่วงทศวรรษ

<sup>16</sup> สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

<sup>17</sup> Kislenko, Arne. Bending with the wind: The continuity and flexibility of Thai foreign policy. *International Journal* (Autumn 2002): 537-561.

ที่ 1990 ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในภาพกว้าง โดยไม่ได้มุ่งเน้นที่การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ โดยตรง

*A History of Thailand*<sup>18</sup> เป็นหนังสือที่มีเนื้อหาเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของประเทศไทย โดยกล่าวถึงความเป็นไปที่เกิดขึ้น ตลอดจนเหตุปัจจัยที่เชื่อมโยงปรากฏการณ์ต่างๆ ทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองยุคปัจจุบัน ผู้เขียนได้กล่าวถึงการดำเนินนโยบายของพรรคไทยรักไทย รวมถึงการที่กลุ่มทุนได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมือง เป็นต้น

#### หมวดวรรณกรรมที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างไทย-เพื่อนบ้าน / ACMECS

รายงานการวิจัย เรื่อง ผลกระทบโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจต่อประเทศไทย (*Impact of Economic Quadrangle Program on Thailand*)<sup>19</sup> เป็นรายงานการวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งศึกษาถึงผลกระทบทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจที่มีต่อประเทศไทย เพื่อทราบแนวคิดต่อข้อเสนอแนะหรือมาตรการในการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และเพื่อนำเสนอการวิจัยตามแนวทางพหุมิติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบทั้งในทางบวกและลบต่อทุกประเทศสมาชิก รวมถึงประเทศไทย แต่ผลกระทบในทางบวกจะมีมากกว่า โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว สำหรับผลกระทบในทางลบครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับการระบาดของยาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาด้านสาธารณสุข ตลอดจนการรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกมากขึ้น

แม่น้ำโขง: ความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในทศวรรษหน้า<sup>20</sup> เป็นเอกสารที่มุ่งศึกษาโครงสร้างและปัจจัยของความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยพบว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญเบื้องต้นในการพัฒนา และประเทศสมาชิกให้ความร่วมมือทั้งในด้านเสริมสร้าง

<sup>18</sup> Pasuk Phongpaichit, and Baker, Chris. *A History of Thailand*. China : Cambridge University Press, 2005.

<sup>19</sup> พันสุรีย์ ลดาวัลย์, ม.ล. และ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. รายงานการวิจัย เรื่อง ผลกระทบโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจต่อประเทศไทย (*Impact of Economic Quadrangle Program on Thailand*). เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.

<sup>20</sup> คณะนักศึกษาลัทธิสังคมนิยมปฏิวัติการศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่, "เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง แม่น้ำโขง: ความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในทศวรรษหน้า เสนอต่อ สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด," 11 สิงหาคม 2543.

สันติภาพและเสถียรภาพทางด้านการเมือง นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวได้เสนอให้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบในปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ โดยอาจจะพิจารณาดำเนินการตามแนวทางบูรณาการที่กลมกลืนสัมพันธ์กับการพัฒนาสาขาอื่น ๆ และเหมาะสมสอดคล้องกับค่านิยม สภาพสังคม และประชากรในแต่ละพื้นที่

*การค้าชายแดนไทย-พม่า ในบริบทของกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง*<sup>21</sup> เป็นวิทยานิพนธ์ที่มุ่งศึกษาสภาพการค้าและปัจจัยที่ส่งผลต่อการค้าระหว่างไทย-พม่า ที่อำเภอแม่สายและเมืองท่าขี้เหล็ก ตลอดจนนโยบายกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนและแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ซึ่งการศึกษาพบว่า การค้าชายแดนไทย-พม่ามีแนวโน้มที่จะขยายตัวและมีความสำคัญมากขึ้นด้วยปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย 1) ความก้าวหน้าของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยมีนโยบายเปิดประตูมุ่งลงใต้ของจีนเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ 2) การดำเนินโครงการกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบ ACMECS และ 3) ความสัมพันธ์ทางสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีเชื้อสายจีน ในประเทศไทย พม่า และจีน สำหรับประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่อการขยายตัวของการค้าชายแดนไทย-พม่า ได้แก่ ปัญหาทางการเมืองภายในของพม่านั่นเอง

ทั้งนี้ จากการศึกษาวรรณกรรมทั้ง 2 หมวดข้างต้น ทำให้เห็นพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านตลอดจนประเด็นปัญหาที่เป็นข้อจำกัด หรือเป็นอุปสรรค และพบว่ากรอบความร่วมมือระหว่างไทยและเพื่อนบ้านที่มีอยู่เดิมนั้น สามารถตอบสนองต่อลักษณะของปัญหาในความสัมพันธ์ที่ในอดีต ยังไม่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและหลายมิติ ตลอดจนไม่ซับซ้อนมากเช่นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี สำหรับวรรณกรรมที่ศึกษา ACMECS โดยตรงนั้น พบเพียง 1 รายการ ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะในบริบทการค้าชายแดนไทย-พม่า ด้วยเหตุนี้ การศึกษา ACMECS ในฐานะที่เป็นกลไกใหม่ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาอันส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านจึงน่าจะเป็นการเติมเต็มการศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในแต่ละยุคสมัยให้เป็นอย่างต่อเนื่อง

<sup>21</sup> พัชรพล จงไพบูลย์กิจ, "การค้าชายแดนไทย-พม่า ในบริบทของกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง." วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษายุทธศาสตร์ความร่วมมืออีรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ซึ่งเป็นความริเริ่มใหม่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รวมถึงความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนให้เห็นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้ จะศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในกรอบของ ACMECS ระหว่าง พ.ศ. 2544-2547 (รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ สมัยแรก) โดยมีเนื้อหาในส่วนต่างๆ ที่อาจคาบเกี่ยวกับช่วงเวลาอื่นๆ ตามความเหมาะสม

### 1.5 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งพิจารณา ACMECS ในฐานะที่เป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาประเด็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะการพึ่งพากันอย่างซับซ้อน (complex interdependence) และประกอบด้วยประเด็นปัญหาในหลายมิติ โดยจะได้พิจารณาภูมิหลัง กลไก และโครงสร้าง อันเป็นพื้นฐานที่ขับเคลื่อนการดำเนินการของ ACMECS ภายใต้กรอบความคิดเรื่อง “international regimes”

แม้จะได้มีการศึกษาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ (rules) ที่ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยมาตั้งแต่การก่อกำเนิดระบบรัฐชาติ แต่ “international regimes” นับเป็นแนวความคิดที่เพิ่งได้รับความสนใจจากนักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งกลุ่ม liberalists และ realists อย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ 1970 และได้มีความพยายามที่จะให้คำนิยามของคำว่า regimes อย่างหลากหลาย อาทิ

“a regime exists in every substantive issue-area in international relations...Wherever there is regularity in behavior, some kinds of principles, norms or rules must exist to account for it.”<sup>22</sup>

“The term “regime” is sometimes used in a purely descriptive way to group a range of state behaviors in a particular issue-area, but since the potential for tautology is high, this approach has largely been abandoned.”<sup>23</sup>

อย่างไรก็ดี นิยามของ “regimes” ที่มีความเป็นเหตุเป็นผลที่เป็นกลาง มีอิทธิพล และเป็นที่ยอมรับได้แก่การให้คำนิยามของ Stephen D. Krasner ที่ว่า

“Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.”<sup>24</sup> (ทั้งนี้ ในความหมายของ Krasner นั้น regimes มีลักษณะความเป็นสถาบันในระดับสูงมากกว่าที่จะเป็นเพียงกลุ่มของกฎเกณฑ์)

ในที่นี้ จะได้นำคำนิยามข้างต้นมาใช้ในความหมายว่า regimes คือ กลุ่มของหลักการ (principles) บรรทัดฐาน (norms) กฎเกณฑ์ (rules) และวิธีการตัดสินใจ (decision-making procedures) ที่เป็นการมาบรรจบกันของความคาดหวังของตัวแสดงในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันนำไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่ร่วมมือระหว่างกัน

การเกิดขึ้นของ regimes ในระบบระหว่างประเทศที่นับวันจะเพิ่มจำนวนขึ้นในหลายลักษณะ อาทิ security regimes, environmental regimes, communication regimes และ economic regimes นั้น แสดงถึงลักษณะสำคัญประการหนึ่งของยุคโลกาภิวัตน์ที่รัฐต่างๆ พึ่งพากันอย่างซับซ้อนในประเด็นปัญหาที่หลากหลาย และรัฐเหล่านั้นเล็งเห็นถึงความจำเป็นร่วมกันในการสร้างหลักการ (principles) และบรรทัดฐาน (norms) เพื่อเป็นกลไกในการแก้ปัญหา อัน

<sup>22</sup> Puchala, Donald., and Hopkins, Raymond, “International Regimes: Lessons from Inductive Analysis,” pp.61-91 อ้างถึงใน Haggard, Stephan., and Simmons, Beth A. Theories of international regimes. International Organization 41, 3, Summer 1987: 493.

<sup>23</sup> Haggard, Stephan., and Simmons, Beth A. Theories of international regimes. International Organization 41, 3, Summer 1987: 493.

<sup>24</sup> Krasner, Stephen, D., “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” International Organization 36,2 (Spring 1982): 186.

จะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายและสนับสนุนด้านข้อมูลให้กันและกันมากกว่าที่รัฐจะกระทำโดยลำพัง ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่า regimes เป็นเครื่องมือที่มีส่วนสนับสนุนให้รัฐสามารถมีความร่วมมือระหว่างกันอันจะอำนวยความสะดวกให้กับประเทศได้ง่ายขึ้นด้วย

Stephen D. Krasner ได้อธิบายพัฒนาการของ regimes ว่าเป็นผลจากตัวแปร 5 ประการ<sup>25</sup> ได้แก่

### 1. ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (Egoistic self-interest)

Krasner กล่าวว่า การคงอยู่ของ international regimes มาจากความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของรัฐในการที่จะแสวงหาวิถีทางที่จะทำให้รัฐนั้นได้รับผลประโยชน์สูงสุด และจะคำนึงถึงพฤติกรรมของรัฐอื่น ตราบเท่าที่พฤติกรรมเหล่านั้นกระทบกับผลประโยชน์ของตน

### 2. อำนาจทางการเมือง (Political Power)

Krasner แบ่งอำนาจทางการเมืองเป็น 2 วิธีทาง ได้แก่

2.1 วิธีทางที่อำนาจที่ถูกใช้เพื่อทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบโดยรวม (cosmopolitan and instrumental approach)

2.2 วิธีทางที่อำนาจที่ถูกใช้เพื่อประโยชน์ของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งภายในระบบ (particularistic and potentially consummatory approach)

ทั้งนี้ Krasner ได้มุ่งความสนใจไปที่วิถีทางที่อำนาจที่ถูกใช้เพื่อประโยชน์ของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งภายในระบบ สอดคล้องกับทฤษฎี hegemonic leadership ที่กล่าวว่า รัฐซึ่งเป็น hegemon มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่ regimes รวมถึงขับเคลื่อนให้ regimes ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกระทำเหล่านั้นเป็นไปเพื่อการขยายแนวทางในการแสวงหาประโยชน์ของตนเพิ่มขึ้น และหาก hegemon ลดบทบาทของตนลงแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ regimes โดยรวมด้วย

### 3. บรรทัดฐานและหลักการ (Norms and principles)

บรรทัดฐานและหลักการคือตัวแปรที่สามารถมีอิทธิพลต่อคุณลักษณะ (characteristics) ของ regimes ที่เกิดขึ้นในภาพรวม ไม่เพียงแต่เฉพาะในบาง issue-area เท่านั้น

<sup>25</sup> Krasner, Stephen, D., "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," p. 195-204.

#### 4. ขนบธรรมเนียมประเพณี (Usage and custom)

ในบทความนี้ Krasner กล่าวว่าตัวแปรซึ่งเป็นขนบธรรมเนียมและประเพณี โดยตัวมันเองนั้นทำหน้าที่ในการสนับสนุนและขับเคลื่อนตัวแปรอันเป็นปัจจัยอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ ขนบธรรมเนียมและประเพณี ถูกนำมาใช้ในความหมายว่าเป็นพฤติกรรมที่รัฐปฏิบัติต่อกันด้วยความสม่ำเสมอ ยาวนาน จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างกัน

#### 5. ข้อมูล (Knowledge)

เช่นเดียวกับขนบธรรมเนียมและประเพณี ความสำคัญของข้อมูลเป็นตัวแปรเสริมที่กำหนดความเห็นชอบร่วมกันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และเป็นตัวแปรที่ช่วยทำให้เกิดความกระจ่างในสิ่งที่เคยเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ

ทั้งนี้ เมื่อเกิด regimes หนึ่งๆ แล้ว ความผูกพันของรัฐภายใต้ regimes นั้นจะไม่ใช่ว่าจะคงอยู่เพียงชั่วคราวหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนศูนย์อำนาจหรือผลประโยชน์ แต่เป็นสิ่งที่จะดำเนินไปในระยะยาว และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงของ regimes (regimes change) ที่สามารถนำไปสู่การล่มสลายของ regimes หรือการจัดตั้ง regimes ใหม่ ความเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องเกิดขึ้นกับส่วนที่เป็นบรรทัดฐาน (norms) และหลักการ (principles) ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้คุณลักษณะของ regimes ความเปลี่ยนแปลงเฉพาะในส่วนของ กฎเกณฑ์ (rules) และวิธีการตัดสินใจ (decision-making procedures) โดยที่บรรทัดฐาน (norms) และหลักการ (principles) ยังคงเดิม นั้น เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงภายใน regimes เท่านั้น

กรอบความคิดว่าด้วย regimes มีแนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันระหว่าง liberalists และ realists ในการศึกษาจะได้อาศัย liberal institutional approach ซึ่งเป็นแขนงการศึกษาหนึ่งใน liberalism โดยแม้ liberal institutionalists จะยอมรับในโครงสร้างอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศ แต่เห็นว่าความร่วมมือระหว่างรัฐเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เช่น กรณีการเกิดขึ้นของ regimes นอกจากนี้ การให้ความสนับสนุนและประคับประคองโดย benign hegemon ถือได้ว่ามีความสำคัญเพราะสามารถทำให้ regimes มีความก้าวหน้าถึงขีดสุดด้วย

ในกรณีไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ไทยจะมีนโยบายต่างประเทศที่มุ่งกระชับและขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง หากในความเป็นจริงนั้น ความแตกต่างในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังคงปรากฏชัดเจนและมีแนวโน้มจะห่างกันมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันกับที่ปัญหาในความสัมพันธ์ในมิติอื่นๆ อาทิ การระบาดของยาเสพติด การเข้ามาของแรงงาน / โสเภณี ต่างตัว อาชญากรรมรูปแบบต่างๆ ปัญหาด้าน

สาธารณสุข ฯลฯ ก็ได้เกิดขึ้นกับไทยอย่างรุนแรง ในฐานะที่เป็นประเทศศูนย์กลางของภูมิภาคที่มีช่องทางสำหรับการแสวงหาโอกาสในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งในลักษณะที่เป็นรูปธรรม เช่น ปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ ข้างต้น และนามธรรม คือ การเกิดความรู้สึกหวาดระแวง ไม่พอใจ และไม่ไว้วางใจกันอยู่ลึก ๆ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านแม้จะเป็นไปอย่างค่อนข้างราบรื่น แต่ก็ไม่ยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากการที่ความขัดแย้งพร้อมจะปะทุขึ้นได้เสมอ หากสถานการณ์เอื้ออำนวย

ดังนั้น ไทยและประเทศเพื่อนบ้านจึงจำเป็นต้องร่วมกันสร้างกลไกที่จะสามารถนำมาแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อทั้งเสถียรภาพทางสังคมภายในประเทศนั้น ๆ และเป็นต้นตอหลักของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ในกรณีนี้ จะได้นำแนวคิด regimes มาเป็นกรอบในการพิจารณา ACMECS ซึ่งเป็นกลไกความร่วมมือใหม่ระหว่างไทยและเพื่อนบ้านที่มุ่งลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างทุกประเทศสมาชิก และส่งเสริมความเจริญอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาค

## 1.6 สมมติฐานในการศึกษา

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS สะท้อนความเปลี่ยนแปลงสำคัญทั้งในสาระและรูปแบบของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547)

## 1.7 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะดำเนินไปในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงพรรณนา บนพื้นฐานของข้อมูลที่มาจากการวิจัยเอกสาร 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิหรือแหล่งข้อมูลขั้นต้น ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับการดำเนินยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง และความร่วมมือไทย-เพื่อนบ้านระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจนเอกสารจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลทุติยภูมิหรือแหล่งข้อมูลชั้นรอง ได้แก่ บทความ และผลงานทางวิชาการต่าง ๆ ที่ศึกษา วิเคราะห์ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเพื่อนบ้านในช่วงเวลาต่าง ๆ



## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาและฐานคิดของการริเริ่มนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้กรอบ ACMECS
2. มีความเข้าใจสภาพภูมิหลัง ข้อจำกัด และข้อกังวล ที่ประเทศเพื่อนบ้านมีต่อไทย อันจะเป็นประโยชน์ในการร่วมกันแก้ปัญหา และกระชับความร่วมมือระหว่างกันอย่างยั่งยืนต่อไป

## 1.9 ลำดับขั้นตอนในการนำเสนอ

### บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึง ที่มาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### บทที่ 2 ความสัมพันธ์ไทย-เพื่อนบ้าน: ปัญหาและนโยบายต่างประเทศของไทย

(พ.ศ. 2531-2544)

กล่าวถึง ภาพรวมนโยบายต่างประเทศของไทยในรอบ 50 ปี โดยมุ่งพิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเพื่อนบ้านของรัฐบาลต่างๆ หลังยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา รวมถึงความร่วมมือและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

### บทที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

(พ.ศ. 2544-2547)

กล่าวถึง การดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในภาพรวม วิเคราะห์การดำเนินยุทธศาสตร์ต่อประเทศเพื่อนบ้านซึ่งสนับสนุนการดำเนินการในกรอบยุทธศาสตร์ใหญ่ โดยชี้ให้เห็นการดำเนินการที่แตกต่างจากรัฐบาลสมัยต่างๆ ก่อนหน้า

### บทที่ 4 ACMECS: กลไกสำคัญของยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ

ศึกษายุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS) ในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อตอบสนองเป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตลอดจนความเชื่อมโยงของ ACMECS กับกรอบความร่วมมืออื่นๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ภาพรวมด้านการต่างประเทศ

### บทที่ 5 บทสรุป