

## บทที่ 5

### ยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่สำคัญระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยทางทิศเหนือ ได้แก่ จีน ตอนใต้โดยการเชื่อมโยงคมนาคมขนส่งผ่านประเทศพม่า , สปป.ลาว สำหรับทางตะวันตกมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่าเป็นระยะทาง 2,400 กิโลเมตร<sup>1</sup> และติดต่อกับ สปป.ลาว เป็นระยะทาง 1,810 กิโลเมตร และกัมพูชา 789 กิโลเมตร ส่วนทางใต้ไทยมีพรมแดนติดต่อกับมาเลเซียเป็นระยะทาง 647 กิโลเมตร แต่การที่ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางระบบโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค นอกเหนือ จากปัจจัยการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง แต่ประเด็นสำคัญคือการทำไทยจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค (Regional HUB) ไม่ใช่อยู่ที่ไทยต้องการจะเป็น แต่การที่จะมีโอกาสจะเป็น HUB ได้ขึ้นอยู่กับ การยอมรับและความร่วมมือจากประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากการขนส่งสินค้าเป็นกิจกรรมที่ที่เกี่ยวข้องกับอุปสงค์และอุปทานในโซ่อุปทาน (Supply Chain) จะเกี่ยวข้องความสัมพันธ์ที่ดีทั้งในด้านเศรษฐกิจและด้านการเมืองของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค ซึ่งจะมีการติดต่อการค้า กิจกรรมทางธุรกิจต่อกันภายใต้ นโยบายการสนับสนุนของภาครัฐ ของแต่ละประเทศผ่านทางการร่วมมือและข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญ หากไม่อาจลงตัวสมประโยชน์ก็ไม่ส่งผลต่อการให้มีการเชื่อมโยงขนส่งผ่านพรมแดนของแต่ละประเทศได้ด้วยความสะดวก อย่างไรก็ตาม ภายใต้งานไขการปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งมุ่งหวังจะได้รับประโยชน์ทางทั้งเศรษฐกิจและการเมืองสูงสุด (Political Realism) ก่อให้เกิดการแข่งขันและแก่งแย่งในการที่จะฉกฉวยประโยชน์จากความร่วมมือต่อกัน โดยทุกประเทศในอนุภูมิภาค ซึ่งต่างก็ต้องการที่จะเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ของภูมิภาค หากด้วยสภาพทำเลที่ตั้งของประเทศหรือสภาพเศรษฐกิจและการเมืองไม่เหมาะสมที่จะเป็นได้ ก็ต้องการมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์ทางอ้อม ดังนั้น การวิจัยในหัวเรื่องที่ศึกษา จะต้องให้ความสำคัญของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวกับนโยบาย ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

โดยทิศทางความร่วมมือของประเทศต่างๆ ภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงภายหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น (Cold War) มีพัฒนาการที่มุ่งไปสู่การเป็น "หุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ" บน

---

<sup>1</sup> สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (กระทรวงคมนาคม), "การพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน" กันยายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่), หน้า 1

พื้นฐานของความร่วมมือและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่อาจเกิดจากการที่ไทยเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ โดยปัจจัยรวมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน มีทั้งในรูปแบบข้อตกลงที่เป็น พหุภาคีและแบบที่เป็นทวิภาคี ทั้งในรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้อง นำมาพิจารณาเพราะเป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสและความเป็นไปได้ที่ไทยจะเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค โดยเฉพาะสาขาความร่วมมือที่ไทยมีศักยภาพสูงและพร้อมที่จะถ่ายทอด ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะของความช่วยเหลือรูปแบบต่างๆ เช่น การขนส่ง , การผลิต , การลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่ง , เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งความร่วมมือเหล่านี้จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างศรัทธาและความไว้วางใจของประเทศเพื่อนบ้าน ต่อประเทศไทยมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะโครงการที่ได้เริ่มดำเนินการมาก่อนหน้านี้ตามแผน ยุทธศาสตร์ ได้แก่โครงการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเส้นทางขนส่งและ เศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับโครงการที่เป็นความริเริ่มของรัฐบาลไทยคือ โครงการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-แม่โขง-เจ้าพระยา หรือรู้จักกันในนาม ACMECS (Ayewady – Mekong – Chao Praya Economic Cooperation Strategy) ซึ่งเป็น ความช่วยเหลือฝ่ายเดียวที่ประเทศไทยให้แก่ประเทศซึ่งอยู่ในระดับขั้นที่พึ่งพาไทยและการได้รับ การอนุเคราะห์ ได้รับการตอบสนองอย่างดีจากประเทศสมาชิกอีก 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่าและเวียดนาม โดยกรอบการศึกษาในบทนี้จะศึกษาลักษณะแนวทางการดำเนินความร่วมมือกับ ประเทศที่สำคัญในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง ที่เกี่ยวข้องกับการข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศทั้ง แบบพหุภาคีและแบบทวิภาคี ซึ่งไทยได้ทำกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและ การเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค

#### แนวทางความร่วมมือของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประการแรก ความตกลงที่มีลักษณะแบบทวิภาคี (Bilateral Agreement) คือมี ลักษณะของข้อตกลง ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะระหว่าง 2 ประเทศ ที่ต่างต้องทำความตกลง อย่างหนึ่ง อย่างใด โดยมีผลเฉพาะแต่ละประเทศที่มีข้อตกลงเท่านั้น ซึ่งก็ถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยทั่วไปจะต้องมีการให้รัฐสภา ให้สัตยาบรรณ เช่น ข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) ซึ่งภาคการเมือง ของไทยเห็นว่าเป็นข้อตกลงระดับรัฐบาล แต่ประเทศที่ไทยได้ลงนามต่างถือเป็นสนธิสัญญา ระหว่างประเทศ ข้อตกลงซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความ

ร่วมมือของประเทศเพื่อนบ้านไทย ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นศูนย์กลางโลกจิตติศาสตร์ของอนุภูมิภาค  
ลุ่มแม่น้ำโขงที่สำคัญ

ประการที่สอง ความตกลงที่มีลักษณะแบบพหุภาคี (Plural Agreement) เป็น  
ความตกลง ประกอบด้วย หลายประเทศที่มีความต้องการและมีวัตถุประสงค์เดียวกัน โดยเข้า  
มาร่วมทำเป็นข้อตกลง ซึ่งมีผลเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศซึ่งเป็นสมาชิกจะต้อง  
ดำเนินการหรือยกเว้นการดำเนินการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน  
ประกอบด้วย

### 5.1 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศแบบทวิภาคี

แนวทางความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มักจะมี  
ทัศนคติเชิงลบต่อประเทศไทย ดังนั้น ทิศทางและแนวทางในการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ควร  
วางอยู่ในกรอบการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เพื่อนบ้านแข็งแรง เป็นมิตร มีความไว้เนื้อเชื่อใจ  
ซึ่งกันและกัน (accountability) และความร่วมมือกับไทยบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน และ  
ส่งเสริมความมั่นคง และการผ่อนปรนการค้าแนวตะเข็บชายแดน โดยการสนับสนุนการพัฒนา  
โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งและการเชื่อมโยงการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการ  
ถ่ายทอดความเจริญ เพื่อให้เกิดความคล้ายคลึงกับระบบไทย (compatibility) โดยข้อตกลงตาม  
ลักษณะเช่นนี้ อาจได้แก่

#### 5.1.1 แนวทางความร่วมมือกับประเทศกัมพูชา<sup>2</sup>

ราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of Cambodia) มีเนื้อที่ประมาณ 181,035 ตาราง  
กิโลเมตร โดยมีนครพนมเปญเป็นเมืองหลวง มีประชากร 13 ล้านคน (ปี พ.ศ. 2546) ไทยกับกัมพูชา  
เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์จากการมีพรมแดนทางบกยาวติดต่อกัน 789  
ก.ม. และเขตแดนทางทะเลซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนบนไหล่ทวีปกินอาณาบริเวณกว่า 26,000 ตร.กม. โดย  
ทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันมาอย่างยาวนาน ความสัมพันธ์และความร่วมมือใน  
ปัจจุบันทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีดำเนินไปอย่างแน่นแฟ้นและครอบคลุมทุกสาขา การที่ไทย  
และกัมพูชาความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์เป็นทั้ง "โอกาส" ที่ช่วยให้ทั้งสองประเทศได้พัฒนา

<sup>2</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ. "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการใน  
พื้นที่ชายแดน" เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างความรู้ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจชายแดน และการส่งเสริม  
ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เสนอที่โรงแรมรามารการ์เด็นท์ กรุงเทพฯ, 25-27 เมษายน 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่).  
หน้า 4-5

ความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีระหว่างกันในเชิงเศรษฐกิจ บนความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันของระดับการพัฒนา ปัญหาความหวาดระแวงของภาคการเมืองกัมพูชาที่มีต่อไทย จากความได้เปรียบทางการค้ากลายเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจและการเมืองของทั้งสองประเทศได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ ทั้งพัฒนาการของประวัติศาสตร์และปัจจัยการเมืองซึ่งประเด็นความขัดแย้งระหว่างกัมพูชากับประเทศเพื่อนบ้านมักถูกนำไปเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อปลุกกระแสชาตินิยมภายใต้เบื้องหลังผลประโยชน์ทางการเมือง แผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย – กัมพูชา เพื่อการพัฒนาประจำปี 2546-2548 ได้แก่โครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งตลาดกลางค้าส่งและส่งออกของกัมพูชา โครงการศึกษาความเหมาะสม เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่จังหวัดเกาะกง โครงการปรับปรุงการผลิตพืชเศรษฐกิจเป้าหมาย และโครงการส่งเสริมการลงทุนและการตลาดด้านการท่องเที่ยวไทย – กัมพูชา นอกจากนี้ แนวทางความร่วมมือในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง(ACMECS) โครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนาไม้ผลในภาคเหนือของกัมพูชา โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศูนย์แห่งความเป็นเลิศในจังหวัดเสียมราฐ ศูนย์ฝึกอบรมสาขาต่างๆ และยังคงมีความช่วยเหลือที่ส่วนราชการต่างๆ ในแก้มพูชาอีกเป็นจำนวนมาก สำหรับด้านการลงทุน โดยไทยเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ในกัมพูชา โดยจัดอยู่ในลำดับ 9 ของการลงทุนต่างชาติมีโครงการลงทุนที่สำคัญในสาขาต่างๆ อาทิ โทรคมนาคม การขนส่ง การโรงแรมและการท่องเที่ยว การเกษตรตลอดจนโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าป้อนตลาดกัมพูชา<sup>3</sup>

#### 5.1.1.1 ลักษณะและยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์และสร้างความร่วมมือของไทยต่อกัมพูชา<sup>4</sup>

การร่วมมือกับกัมพูชาจะต้องเข้าใจถึงโครงสร้างอำนาจและเสถียรภาพทางการเมืองในกัมพูชา ซึ่งความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา และการปฏิบัติต่างๆที่เกิดขึ้นจากความเข้าใจในนโยบายและยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย และทัศนคติทางลบของกัมพูชาต่อคนไทย และของไทยต่อกัมพูชา ทั้งจากผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การแก้ไขปรับปรุงทัศนคติที่ไม่ได้ทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยลักษณะความร่วมมือ ควรมีดังนี้

<sup>3</sup> คณะอนุกรรมการ(สภาผู้แทนราษฎร). “แผนยุทธศาสตร์โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS).” เอกสารประกอบการประชุม เสนอที่อาคารรัฐสภา 19 ตุลาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่). หน้า 2

<sup>4</sup> สถาบันยุทธศาสตร์การค้า(หอการค้าไทย). -โครงการยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน : ประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง.” บทสรุปแผนยุทธศาสตร์ กันยายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่). หน้า 20

1) กระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือในทุกระดับและทุกมิติทั้งในด้านการเมือง การเศรษฐกิจ ต้องมีความสมดุลและใช้ช่องทางความสัมพันธ์ส่วนตัวทางการเมือง ทั้งนี้ ด้านการพัฒนาระบบโลจิสติกส์และขนส่งต้องใช้กลไกความร่วมมือต่างๆ ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำไปสู่ความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และการพัฒนาให้เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดน กัมพูชาได้รับประโยชน์จากการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของไทย

2) เร่งแก้ไขกฎ ระเบียบและความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาเขตแดนไทย – กัมพูชา และการพัฒนาร่วมในพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิ์ไหล่ทวีป ทับซ้อนกันให้ดำเนินไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ถาวร และสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

3) ภาครัฐจะต้องใช้ภาคการเมืองภายใต้ข้อตกลงความช่วยเหลือของ ACMECS ในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย ซึ่งเข้าไปลงทุนในกัมพูชาเพื่อให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรฐานสากลและหลักกฎหมายระหว่างประเทศและต้องให้ภาครัฐของกัมพูชาให้ความคุ้มครองนักลงทุนไทย อย่าให้เหมือนในอดีต

4) รัฐบาลไทยต้องให้ความช่วยเหลือกัมพูชาในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย/ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนจัดอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับด้านการเชื่อมโยงการขนส่งเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าและการลงทุนให้เป็นไปตามมาตรฐาน สากล อาทิ การพัฒนาคุณภาพของสินค้า เพื่อผลระยะยาวในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนของไทยในกัมพูชา

5) การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า เช่น โครงการ Contract Farming และการให้สิทธิทางภาษีอากรฝ่ายเดียวภายใต้กรอบอาเซียน ที่เรียกว่า AISP : ASEAN Intergration Systems of Preferences<sup>5</sup> จะเป็นการส่งเสริมทัศนคติในเชิงบวกต่อประเทศและประชาชนชาวไทย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานความสัมพันธ์กับกัมพูชาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคาดการณ์พฤติกรรมได้อย่างถูกต้อง ประชาชนมีความเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างแท้จริงและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของไทยในระยะยาว

<sup>5</sup> สถาบันยุทธศาสตร์การค้า(หอการค้าไทย), “โครงการยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน : ประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง,” หน้า 20

### 5.1.1.2 กลยุทธ์ในการดำเนินความร่วมมือของไทยต่อกัมพูชา<sup>6</sup>

1) สร้างความสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจอันดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับประชาชน โดยอาศัยข้อตกลงความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและการขนส่งเชื่อมโยงชายแดน เช่น อรัญประเทศ-เสียมราฐ

2) ประเทศกัมพูชามีสภาพการเมืองที่บอบบาง มีหลายฝ่ายต้องการแย่งอำนาจรัฐ มีความเป็นการเมืองภายในสูง จึงต้องหลีกเลี่ยงประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนในการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา อาทิ การเมืองภายในกัมพูชา และต้องแก้ไขปัญหามีอยู่ระหว่างกันด้วยความระมัดระวัง และบนพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกัน อาทิ การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย และการผ่อนปรนให้เกิดการค้าตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

3) ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยสร้างศักยภาพของกัมพูชาในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้กรอบความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี อาทิ ACMECS/GMS ซึ่งจะเป็นการลงทุนทางการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากประเทศกัมพูชา

### 5.1.2 แนวทางความร่วมมือกับประเทศ สปป.ลาว<sup>7</sup>

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao People's Democratic Republic) มีพื้นที่ 236,800 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 5.92 ล้านคน (ปี พ.ศ. 2546) นครหลวง คือ นครจำเปียงจันทน์ ประเทศไทยกับลาวมีพรมแดนยาวประมาณ 1,810 กิโลเมตร เป็นประเทศ ซึ่งมีความคล้ายกัน โดยมีวัฒนธรรมและภาษาที่คล้ายคลึงกันมากกว่าทุกประเทศ แต่ทางภาคการเมืองและความรู้สึกของภาครัฐลาว มีความรู้สึกที่ไม่วางใจประเทศไทย โดยไทยกับลาวได้มีมิตรภาพและความร่วมมือระหว่างกัน (Treaty of Amity and Cooperation) เมื่อ กุมภาพันธ์ 2535 เพื่อยืนยันว่าจะเคารพในเอกราชและไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน รวมทั้งข้อตกลงจะระงับข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี โดยไทย-ลาว มีการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนระหว่างกัน และการค้าระหว่างกันมากที่สุด โดยสินค้าไทยครองตลาดของลาวส่วนใหญ่ ตลอดจน

<sup>6</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน", หน้า 7

<sup>7</sup> พรหมล ตริโชติ, วัชรินทร์ ยงศิริ, อติศร เสมแย้ม และชปา จิตติประทุม, การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 95

การที่ประเทศไทยสนับสนุนให้ลาวเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อกรกฎาคม 2540 โดยทั้ง 2 ประเทศมีกลไกความร่วมมือ มีการประชุมและหารือกันอย่างต่อเนื่อง พัฒนาการของความสัมพันธ์ไทย-ลาวที่สำคัญได้แก่ การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-ลาวอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2547 ณ แขวงจำปาสัก และจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้ผลักดันความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ทางด้านการค้า การลงทุน และการขนส่ง โดยทั้งไทยและลาวได้ยกระดับการค้าชายแดนเป็นการค้าระหว่างประเทศ

### 5.1.2.1 ความร่วมมือระหว่างไทยกับ สปป.ลาว<sup>8</sup>

1) ความร่วมมือด้านการค้า ไทยเป็นประเทศที่ลาวนำเข้าสินค้ามากที่สุดประมาณครึ่งหนึ่งของสินค้านำเข้าทั้งหมด ในปี 2547 การค้าไทย-ลาว มีมูลค่ารวม 27,989.30 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 20.58 โดยไทยส่งออกเป็นมูลค่า 23,378.60 ล้านบาทและนำเข้ามูลค่า 4,610.70 ล้านบาท ได้ดุลการค้า 18,767.90 ล้านบาท แต่ในความเป็นจริงสินค้าประมาณร้อยละ 30 ที่ลาวนำเข้าจากไทยเป็นสินค้าผ่านแดนไปประเทศที่สาม โดยเฉพาะเวียดนาม

2) ความร่วมมือด้านการลงทุน ไทยเป็นประเทศที่ลงทุนในลาวมากที่สุด ตั้งแต่ปี 2531-พฤษภาคม 2547 บริษัทไทยได้รับอนุมัติโครงการลงทุนในลาวจำนวน 289 โครงการ มีมูลค่าประมาณ 2.75 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ สาขาที่มีการลงทุนมาก ได้แก่ พลังงานไฟฟ้า ขนส่งแกลโทรคมนาคม ธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว ธนาคาร อุตสาหกรรมแปรรูปไม้ เครื่องนุ่งห่มและหัตถกรรม

3) ความร่วมมือเกี่ยวกับสินค้าผ่านแดน ลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล จึงจำเป็นต้องพึ่งพาประเทศไทยการลำเลียงขนส่งสินค้าและการผ่านไทย ไทยจะต้องสร้างคุณค่า (Value Chain) โดยจะต้องนำประเทศลาวเข้ามาในโซ่อุปทานในการให้ประเทศลาว ได้ประโยชน์จากการที่ไทยเป็นศูนย์กลางขนส่งทางบกของภูมิภาค โดยพัฒนาเครือข่ายคมนาคมเชื่อมโยงไทย-ลาว เป็นการช่วยเหลือให้ลาวเปลี่ยนจากประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (Landlocked) เป็นจุดเชื่อมโยงในอนุภูมิภาค (Regional Linking HUB)

4) ความร่วมมือด้านการลงทุนและพัฒนา Contact Farming การให้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรในการนำเข้าสินค้าเกษตรจากลาว โดยไทยมีนโยบายสนับสนุนการนำเข้าสินค้า

<sup>8</sup> สถาบันยุทธศาสตร์การค้า(หอการค้าไทย). "โครงการยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน : ประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง". หน้า 24

เกษตรจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งลาว ในกรอบอาเซียนและยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (ACMECS) เพื่อช่วยพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านสำหรับในปี 2547 ไทยได้ให้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรในการนำเข้าสินค้าเกษตรจากลาวทั้งในรูปของการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ (ASEAN Integration System of Preferences AISP) และยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าในลักษณะ One Way Free Trade รวมจำนวน 187 รายการและเพิ่มเป็น 275 รายการในปี 2548

5) ความร่วมมือในด้านเครือข่ายคมนาคมขนส่ง<sup>9</sup> ไทยและลาวมีพรมแดนติดต่อกัน รวม 11 จังหวัด / 9 แขวง ปัจจุบัน ไทยได้ประกาศเปิดจุดผ่านแดนถาวรรวม 14 จุด ขณะที่ฝ่ายลาวเปิดด่านสากล (เทียบเท่าจุดผ่านแดนถาวรของไทย) จำนวน 7 จุด ส่วนอีก 7 จุด เป็นด่านท้องถิ่นการที่จุดผ่านแดนของไทยและลาวมีระดับแตกต่างกันเป็นอุปสรรคต่อการเดินทางสัญจรของประชาชนและการท่องเที่ยว จึงได้มีการดำเนินการที่สำคัญ ด้วยการยกระดับจุดผ่านแดนได้ผลักดันให้ลาวยกระดับด่านปากซัน แขวงบอลิคำไซตรงข้ามอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ขึ้นเป็นด่านสากล เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2547 นอกจากนี้ ไทยและลาวได้เปิดจุดผ่านแดนถาวรเพิ่มอีก 1 จุดที่สะพานมิตรภาพน้ำเหืองไทย-ลาว เชื่อมอำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย กับเมืองแก่นท้าว แขวงไชยบุรี เพื่อรองรับการเปิดใช้สะพานมิตรภาพน้ำเหืองไทย-ลาว เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2547

6) การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนไทย-ลาว เขตแดนไทย-ลาวมีระยะทางทั้งสิ้นประมาณ 1,810 ก.ม. แบ่งเป็นเขตแดนทางบก 702 กิโลเมตร และเขตแดนทางน้ำ 1,108 ก.ม. นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2540 ที่สองฝ่ายได้เริ่มสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในภูมิประเทศจริงจนถึงเดือนพฤษภาคม 2548 สามารถจัดทำหลักเขตแดนทางบกพร้อมกันได้ 184 หลัก ระยะทาง 675.17 ก.ม.

7) ความร่วมมือด้านไฟฟ้าและพลังงานอื่นๆ ลาวให้ความสำคัญกับโครงการพลังงานอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญให้แก่ประเทศ<sup>10</sup> โดยกระแสไฟฟ้าทั้งหมดของลาวขายให้กับประเทศไทย โดยแผนพัฒนาไฟฟ้าในลาวเพื่อจำหน่ายให้ไทยจำนวน 3,000 เมกะวัตต์ภายในปี 2549 มีโครงการภายใต้ที่อยู่ในแผนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าจากลาวจำนวน

<sup>9</sup> สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน", หน้า 14

<sup>10</sup> สถาบันยุทธศาสตร์การค้า(หอการค้าไทย), "โครงการยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน : ประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง", หน้า 9



8 โครงการรวมกำลังผลิต ณ จุดส่งมอบประมาณ 3,569 เมกะวัตต์ ได้แก่ โครงการน้ำเทิน-หินปูน , โครงการห้วยเฮาะ ,โครงการน้ำเทิน 2 ,โครงการน้ำจิม 2 ,โครงการน้ำจิม 3 ,โครงการหงสาลีกไนต์ ,โครงการเทิน-หินปูน+น้ำเทิน 3 และ โครงการน้ำเจียบ โดยไทยจะซื้อไฟฟ้าจากโครงการต่างๆ ทั้งหมด ซึ่งรายได้ขายไฟฟ้าถือเป็นแหล่งรายได้อันดับ 1 ซึ่งได้เงินตราต่างประเทศ

### 5.1.2.2 กลยุทธ์การดำเนินความร่วมมือระหว่างไทยกับ สปป.ลาว<sup>11</sup>

1) ด้านการเมืองและความมั่นคงให้ลาวมีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยใช้ลาวเป็นพันธมิตรในการเป็นเส้นทางกระจายสินค้าไทยไปยังประเทศที่สามในอนุภูมิภาค โดยลาวได้รับประโยชน์จากการขนส่งผ่านประเทศ เช่น ค่าผ่านทางเป็นแหล่งลงทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งไปยังประเทศที่สามที่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (AISP)<sup>11</sup> แก่ลาว เป็นแหล่งสำหรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและแสวงหาวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมไทย

2) อาศัยจุดแข็งและโอกาสของไทยในการดำเนินกลยุทธ์เชิงรุกกับลาว รัฐบาลในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการเมือง ไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับลาวทางด้านเศรษฐกิจจะต้องรุกและแสวงหาแนวทางดำเนินธุรกิจในลาวบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมและทำให้ลาวเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

3) ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวอย่างต่อเนื่อง โดยลาวมีความขาดทุน โดยมีรายได้ต่ำกว่าไทยถึง 7 เท่า เพื่อให้ลาวมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสนับสนุน/ส่งเสริมลาวในเวทีระหว่างประเทศ และดำเนินการทูตเชิงวัฒนธรรมให้มากขึ้น เพื่อเป็นพลังสนับสนุนให้เกิดความไว้วางใจและใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น และเร่งแก้ไขจุดอ่อนและอุปสรรคของไทยที่สำคัญ ได้แก่ การขาดเอกภาพและการประสานงานในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อลาว ซึ่งจะต้องใช้ประเด็นเศรษฐกิจและการเมืองบนความร่วมมือระหว่างประเทศ

<sup>11</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ. "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน". หน้า 15

AISP ASEAN Integration Systems of Preferences การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรฝ่ายเดียว ภายใต้กรอบอาเซียนในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งให้กับประเทศเกิดใหม่ของอาเซียน ได้แก่ พม่า , ลาว , กัมพูชา (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และกระทรวงการต่างประเทศ, 2548 : 29)

### 5.1.3 แนวทางในความร่วมมือกับพม่า<sup>12</sup>

ประเทศพม่าปกครอง โดยระบบเผด็จการทหาร ประกอบด้วย สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council : SLORC) หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปลายปี 2548 ได้เปลี่ยนเป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council : SPDC) การรักษาความสมดุลในความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างไทยกับพม่าเป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก เพื่อการมีชายแดนที่สงบ ที่จะส่งผลต่อการค้าชายแดน และทำให้มีการพัฒนาเส้นทางขนส่งและระบบโลจิสติกส์เข้าสู่เส้นทางภายในของพม่า และทำให้มีการเจรจาเกี่ยวกับปัญหา แรงงานผิดกฎหมาย

พม่าเป็นประเทศซึ่งอยู่ระหว่างการปรับตัวทางการเมืองภายในพม่าเพื่อให้เกิดการปรองดอง ทั้งนี้ พม่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อไทยทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ แต่เป็นความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อนและมีลักษณะพิเศษเนื่องจากพม่ามีเขตแดนติดต่อกับไทยถึง 2,400 กิโลเมตร ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยส่งผลกระทบต่อไทยหลายประการ ได้แก่ ปัญหาเสพติด ผู้หนีภัยการสู้รบ (กว่า 1 แสนคน) และแรงงานผิดกฎหมายประมาณเกือบ 2 ล้านคน นอกจากนี้ พม่ายังต้องเผชิญกับมาตรการลงโทษ (sanction) จากประเทศตะวันตก ดังนั้น ความสัมพันธ์ไทย-พม่า จึงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ซึ่งบางครั้งอยู่นอกเหนือการควบคุม พม่ามีความแตกต่างทางด้านระบบการเมืองการปกครองทำให้พม่าหวาดระแวงเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจจากประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ไทยเป็นศูนย์กลางขนส่งของอนุภูมิภาค โดยใช้พื้นที่ของพม่าเป็นเส้นทางเชื่อมโยงการขนส่ง ซึ่งพม่าเป็นประเทศปิดการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากภายนอก ซึ่งจะต้องไม่มีผลกระทบกับการเมืองภายในประเทศ โดยไทยเป็นประเทศคู่ค้าอันดับ 1 ของพม่า และเป็นนักลงทุนต่างชาติลำดับที่ 3 ความร่วมมือระหว่างไทย-พม่าในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ACMECS โดยมีโครงการ การพัฒนาโครงสร้างคมนาคมขนส่งและให้ความช่วยเหลือแก่พม่าในโครงการต่างๆ โดยขออีกด้วยอย่างบางโครงการ<sup>13</sup> เช่น

- 1) โครงการพัฒนาเส้นทางแม่สอด/เมียวดี-กอกะเร็ก-พันอัน-ท่าตอน
- 2) โครงการพัฒนาเส้นทางสายแม่สอด/เมียวดี-เซียงเขาตะนาวศรี
- 3) โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 ที่จังหวัดเชียงราย

<sup>12</sup> พรพิมล-ตรีโชติ , วัชรินทร์ ยงศิริ , อดิศร เสมรัมย์ และชปา จิตติประทุม, การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง หน้า

<sup>13</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน", หน้า 16

- 4) โครงการก่อสร้างถนนบ้านน้ำพุร้อน-ทวาย
- 5) โครงการด้านความช่วยเหลือทางเกษตร (Contract Farming)

พม่าเป็นประเทศซึ่งจะมีความสำคัญในอนาคตเพราะทางเหนือจะเป็นเส้นทางถนนเชื่อมโยงไปยังตอนใต้ของจีนและด้านตะวันตกมีพรมแดนติดต่อกับแคว้นอัสสัมของอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่จะมีศักยภาพทางการค้าในอนาคตและพม่ามีชายฝั่งทะเลด้านมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งจะรองรับระบบการขนส่งเชื่อมโยงกับซีกโลกตะวันตก โดยประเทศพม่ามีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์และอยู่ในฐานะที่จะเป็นแหล่งทรัพยากรที่จะช่วยเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศของไทยได้ อาทิ พลังงาน ป่าไม้ แร่ธาตุ ประมง แรงงาน ฯลฯ รวมทั้งการเป็นตลาดรองรับสินค้าไทย อย่างไรก็ตามพม่าเป็นประเทศไม่มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นวาระแห่งชาติ ทำให้การพัฒนาระบบโลจิสติกส์เชื่อมโยงกับพม่าไม่สามารถขับเคลื่อนได้ การร่วมมือกับพม่าจะต้องเข้าใจโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง จุดแข็งและจุดอ่อนของพม่า<sup>14</sup> โดยที่เศรษฐกิจของพม่ามีปัญหาสลับซับซ้อนเป็นประเทศปิด และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งไม่อาจบังเกิดขึ้นได้หากยังถูกรัฐบาลลงโทษ (Sanction) จากประเทศตะวันตก ทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี GSP และสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายห้ามลงทุนในพม่า นอกจากนี้ ปัญหาการเมืองจากการที่พม่าเป็นประเทศที่ยังมีปัญหากับชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม เช่น SSA (ไทยใหญ่), KNU (กะเหรี่ยง), NMSP (มอญ) ฯลฯ โดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจของพม่าพึ่งพาภาคเกษตรร้อยละ 54 ของ GDP<sup>15</sup> ภาคอุตสาหกรรมของพม่ามีเพียงร้อยละ 10 ทำให้พม่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดประเทศหนึ่ง พม่าเป็น "ดินแหล่ง" ของภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทยในหลายรูปแบบ อาทิ ปัญหายาเสพติด แรงงานผิดกฎหมาย และผู้หลบหนีภัยการสู้รบปัญหาโรคติดต่อ ฯลฯ

## 5.2 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือพหุภาคีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

นโยบายการพัฒนาโครงสร้างคมนาคมขนส่งและการเร่งรัดในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงและอินโดจีน แผนงานและนโยบายการพัฒนาเชื่อมโยงระบบขนส่งของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วเกิดจากข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งบางข้อตกลง เช่น GMS เกิดจากการผลักดันขององค์กรสหประชาชาติ ภายใต้องค์กร

<sup>14</sup> คำนึงงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน", หน้า 17

<sup>15</sup> พรพิมล ตริโชติ, วัชรินทร์ ยงศิริ, อติศร เสมอชัย และชปา จิตติประทุม, การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, หน้า

ESCAP และบางข้อตกลงความร่วมมือ เกิดจากความริเริ่มประเทศไทย ทั้งนี้ แผนงานตามข้อตกลงเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยทั้งเชิงสนับสนุนและอาจเป็นปัจจัยซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายของไทยเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค ดังนั้น การวิจัยในหัวข้อที่ศึกษานี้จะต้องมีความเข้าใจของข้อตกลงระหว่างประเทศในแบบพหุภาคี คือ เป็นความตกลงร่วมกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่งของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยข้อตกลงลักษณะเช่นนี้ อาจได้แก่

### 5.2.1 ACMECS<sup>16</sup> โครงการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง (Ayeyawady - Chao Praya - Mekong Economic Cooperation Strategy)

#### ความเป็นมา

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ACMECS หรือเดิมเรียกว่า ECS<sup>17</sup> เป็นแนวคิดริเริ่มของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยมีการจัดตั้งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 ประกอบด้วย ไทย, กัมพูชา, ลาว, พม่า และต่อมามีเวียดนาม (เข้ามาภายหลัง) ในการประชุมที่ประเทศพม่าเห็นชอบในข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยช่วยเหลือในการสร้างงาน สร้างรายได้ และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคาถหลังไหลของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในไทย โดยประเทศไทยเป็นผู้เสนอแนวความคิดดังกล่าวต่อผู้นำของพม่า ลาว กัมพูชา เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2546 และได้รับการสนับสนุนในหลักการจนนำมาสู่การประชุมระดับผู้นำที่เมืองพุกาม ประเทศพม่า เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งผู้นำทั้ง 4 ประเทศได้ร่วมกันออกปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ต่อมาเวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิก เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2547 ทั้งนี้ ช่องว่างทางเศรษฐกิจที่ห่างกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความสงบสุข และวิถีชีวิตของประชาชนไทยตามแนวชายแดน แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านจะได้รับการฟื้นฟูและพัฒนามาเป็นลำดับ แต่ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและปัญหา ยาเสพติด ซึ่งผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ และการที่ GDP ของไทยมากกว่าประเทศทั้งสาม ทำให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ โดย GDP รวมของไทยจะเป็นร้อยละ 91, ลาว

<sup>16</sup> คณะอนุกรรมการ(สภาผู้แทนราษฎร). “แผนยุทธศาสตร์โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) และ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง (ACMECS).” หน้า 10

<sup>17</sup> ECS : Economic Corridor Strategy โดยเป็นการพัฒนาแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจเร่งด่วน (PRC : Priority Economic Corridor) เป็นความร่วมมือ ไทย-ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม ซึ่งจะมีลักษณะคล้าย GMS เพียงแต่ GMS มีการพัฒนาร่วมกับประเทศจีน แต่ ECS จะไม่มีประเทศจีนเข้ามาเกี่ยวข้อง (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : ธนิต โสรัตน์ 2547 : 3)

ร้อยละ 5 ,กัมพูชาร้อยละ 3 และพม่าร้อยละ 1 ประเทศไทย จึงมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นผู้ให้และจัดลำดับชั้นของประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศที่ต้องได้รับการอนุเคราะห์เพื่อผลักดันให้มีการพึ่งพาประเทศไทย โดยนโยบายการช่วยเหลือประเทศที่ด้อยกว่าไทย การที่จะให้ประเทศเพื่อนบ้านยอมรับไทยให้เป็นศูนย์กลางขนส่ง จึงขึ้นอยู่กับ การสร้างสมดุลของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองกับประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยกว่า โดยผ่านกระบวนการข้อตกลง ACMECS ซึ่งจะเป็ยยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อโอกาสและความเป็นไปได้ที่ไทยจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค

### 5.2.1.1 การดำเนินการตามความร่วมมือของ ACMECS<sup>17</sup>

ACMECS เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งพึ่งพาไทยเป็นยุทธศาสตร์ของ ไทยในการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไทยจัดอันดับให้เป็นประเทศที่พึ่งอนุเคราะห์ในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งไทยก็ต้องการคานาบทบาทของจีน ซึ่งค่อนข้างมีมากใน GMS ดังนั้นเพื่อแปรยุทธศาสตร์ ACMECS ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นทางการ ประเทศสมาชิกจึงร่วมกันออกแผนปฏิบัติการ ภายใต้ความเห็นชอบของปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) โดยกำหนดความร่วมมือทั้ง 5 สาขา ภายในระยะเวลา 10 ปี (2546-2555) แต่ ด้วยทรัพยากรและงบประมาณของไทย ที่มีอยู่จำกัด โครงการทั้งหมดจึงไม่อาจปฏิบัติพร้อมกันในที่เดียวได้ โครงการที่ได้รับการปฏิบัติในเบื้องต้นจึงเป็นโครงการที่สามารถปฏิบัติได้ในระยะเวลาอันสั้น และมีความสำคัญเร่งด่วน ดังนี้<sup>18</sup>

1) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมในภูมิภาค โดยการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่ออำนวยความสะดวกในทางการค้า การลงทุน การผลิต และการท่องเที่ยว โดยไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเส้นทางคมนาคม โดยเน้นเส้นทางที่ยังขาดหายในแนวเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC :East-West Economic Corridor) รวมถึงเส้นทางที่เชื่อมต่อกจากแนวเขตเศรษฐกิจดังกล่าว โครงการที่ไทยให้ความช่วยเหลือไปแล้วเช่น การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในการก่อสร้างเส้นทางแม่สอด

<sup>17</sup> กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทย, "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน : ECS กับโอกาสและสู่ทางการค้าและการลงทุนตามเส้นทางหมายเลข 9," เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เสนอที่ โรงแรมพลอยพาเลซ จังหวัดมุกดาหาร วันที่ 26 กรกฎาคม 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่), หน้า 33

ปฏิญญาพุกาม เป็นข้อตกลงของกลุ่มประเทศ ACMECS มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกจัดปัญหาความยากจน มุ่งผลประโยชน์ร่วมกัน (เรื่องเดียวกัน , หน้า )

<sup>18</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน", หน้า 21-23

เมืงเวดี-เซ็งเขาดะนาวศรี ระยะทาง 18 ก.ม. และต่อไปเมืองกอกอระะ อีก 36 กิโลเมตร เป็นงประมาณ 600 ล้านบาทซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนเตรียมการก่อสร้าง เส้นทางนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกที่จะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างชายแดนไทยและพม่า โครงการในลาว เช่น การก่อสร้างถนนเชียงของ-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น คาดว่าจะเสร็จในปี 2549 และเส้นทางห้วยโก๋น / เมืองเงิน / ปากแบ่ง จะเสร็จในปี พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีโครงการก่อสร้างทางรถไฟจากหนองคายไปท่านาแร่ของสปป.ลาว ระยะทาง 3.5 กิโลเมตร จะเสร็จในปี 2550

2) การอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุน ความร่วมมือในสาขานี้มีความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายของสินค้า, บริการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ทั้งในระดับการค้าชายแดนและในระดับการค้าระหว่างประเทศ และการทุนระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อก่อให้เกิดการสร้างงานและรายได้ รวมทั้งการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยทั้งในด้านกฎหมาย เช่น โครงการที่ได้มีการดำเนินการยกเว้นการเรียกเก็บภาษี (ที่เรียกว่า AISP<sup>19</sup>) นำเข้าเคลื่อนย้ายรายการจากกัมพูชา ลาว และพม่า เพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านสามารถส่งสินค้าเข้ามาในไทยได้มากขึ้น

3) ความร่วมมือด้านการลงทุนและอุตสาหกรรมเป้าหมาย ความร่วมมือในสาขานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการย้ายฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมไทยทั้งประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องการวัตถุดิบและอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงาน Labour Intensive กิจกรรมหลักที่เน้นคือการส่งเสริมอุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตร เพื่อเป็นการสร้างงานกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับประเทศเพื่อนบ้าน และเพื่อรองรับการย้ายฐานการผลิตของภาคเอกชนไทย

4) การสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยรัฐบาลได้มีนโยบายให้สภาพัฒน์ฯ เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามแนวชายแดน ทั้งที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย รวมถึงโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่ จ.เกาะกง ประเทศกัมพูชา กำลังอยู่ในขั้นตอนการศึกษา และโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในพม่า โครงการเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการรองรับเส้นทางขนส่ง ซึ่งไทยได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างเชื่อมโยงพรมแดนไทย และเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จะมีผลทำ

<sup>19</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน", หน้า 29

ให้ประเทศเพื่อนบ้านใช้และได้ประโยชน์จากเส้นทางขนส่งไม่ใช้ประเทศไทยได้ประโยชน์ฝ่ายเดียว

5) การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการใช้เส้นทางเชื่อมโยงชายแดนเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น นครวัด , กำแพงเวียงจันทน์ เป็นต้น เพื่อให้นักท่องเที่ยวจากนอกภูมิภาคเห็นว่าแหล่งท่องเที่ยวของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นจุดหมายปลายทางเดียวกัน โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานเมื่อไปเที่ยวที่ใดที่หนึ่งก็สามารถต่อไปยังที่อื่นๆ โดยมีโครงการระบบการตรวจลงตราร่วมกัน (ACMECS single visa) การขอ visa เพื่อเข้าประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว และสามารถเดินทางต่อไปยังประเทศสมาชิกอื่นๆ ได้ โดยไม่ต้องขอ VISA ครบทุกประเทศ

รูปภาพที่ 5- 1 เส้นทางพม่า ตามโครงการพัฒนาขนส่งของ ACMECS



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### 5.2.1.2 โครงการสถาปนาเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ของ ACMECS<sup>20</sup>

โครงการของ ACMECS จะมีบทบาทเกี่ยวกับความร่วมมือที่เห็นผลชัดเจน คือ โครงการสถาปนาเมืองพี่เมืองน้อง ซึ่งจะเป็นการจับคู่ระหว่างเมืองชายแดนของทั้ง 2 ประเทศใน ลักษณะ “City Linking” ของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายๆ โครงการที่ระบุอยู่ใน แผนปฏิบัติการ (Plan of Action) โดยจะเป็นการจับคู่กันระหว่างจังหวัดชายแดนของไทยที่มี เศรษฐกิจที่เข้มแข็งกับเมืองชายแดนของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมการค้าชายแดน การ เชื่อมโยงการขนส่งและโลจิสติกส์ และสาขาความร่วมมืออื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิด โครงการความร่วมมือระหว่างกันที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ มี การประสานงานกันโดยตรงระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นของแต่ละประเทศสมาชิกในการดำเนิน โครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และเป็นไปในลักษณะที่ยั่งยืน โดยมีโครงการที่จะจัดตั้ง เมืองพี่เมืองน้องระหว่างจังหวัดของไทย และจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้านจำนวนหลายเมือง และ ถือเป็นเมืองนำร่องของโครงการดังกล่าว ได้แก่

- 1) ตราด-เกาะกง (ไทย-กัมพูชา)
- 2) แม่สอด-เมียวดี (ไทย-พม่า)
- 3) มุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ไทย-ลาว)
- 4) น่าน-ปากแบ่ง (ไทย-ลาว)

ทั้งนี้ โครงการสถาปนาเมืองพี่เมืองน้อง (Sisters Cities) จะเป็นการส่งเสริมความ ร่วมมือในระดับพื้นที่ชายแดน โดยที่ประชาชนตามแนวชายแดนของทั้งสองฝั่งไทยและฝั่งประเทศ เพื่อนบ้านมีการติดต่อสัมพันธ์กันอยู่แล้วทั้งในทางการค้า หรือความสัมพันธ์ส่วนตัว โครงการเมือง พี่เมืองน้องจะเป็นโครงการที่สนับสนุนให้การติดต่อสัมพันธ์ดังกล่าวมีความชัดเจน และนำมาสู่การ ร่วมมือ โดยเฉพาะด้านการค้าขายระหว่างกัน ก่อให้เกิดการไป-มา ข้ามพรมแดนส่งผลให้มีการใช้ ประโยชน์จากเส้นทางขนส่งและ โครงสร้างพื้นฐาน โลจิสติกส์ ซึ่งทุกเส้นทางจะมีประเทศไทยเป็น ศูนย์กลาง

<sup>20</sup> สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ, “คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการ ในพื้นที่ชายแดน”, หน้า 24



### 5.2.1.3 การดำเนินโครงการ Contract Farming ในประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบ ACMECS<sup>21</sup>

โครงการ Contract Farming เป็นโครงการสนับสนุนด้านการเกษตรเชิงอนุเคราะห์ โดยร่วมมือกับภาครัฐกิจในการปลูกพืชที่ประเทศไทยต้องการในประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา, พม่า และลาว) โดยนำเข้ามาแปรรูปในประเทศไทย ภายใต้สิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีขาเข้าภายใต้กรอบอาเซียน ที่เรียกว่า AISP ซึ่งประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากแหล่งวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรของไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลโครงการ โดยได้กำหนดพื้นที่ดำเนินการนำร่อง 3 จุดในลักษณะเมืองคู่แฝด (Sister City) ได้แก่ ตาก-เมียวดี (พม่า) เลบ-ไชยะบูลี (ลาว) และจันทบุรี-พระตะบอง/โพลิน(กัมพูชา) โดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดดูแลการดำเนินการ สำหรับสินค้าเกษตรที่อยู่ในโครงการ Contract Farming เดิมมี 10 ชนิด ได้แก่ ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันฝรั่ง ถั่วเหลือง ถั่วลิสง เม็ดมะม่วงหิมพานต์ ละหุ่ง ยูคาลิปตัส ลูกเดือย และถั่วเขียวผิวมัน<sup>22</sup> ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2548 รัฐบาลได้ขยายครอบคลุมปาล์ม น้ำมัน มันสำปะหลัง และอ้อย เพื่อส่งเสริมโครงการพัฒนาพลังงานทดแทน และโครงการทำสวนยางในมะริด-ทะวาย ของพม่า<sup>23</sup> และกำลังพิจารณาจะเชื่อกเทศ โดยการส่งเสริมให้ปลูกในประเทศลาว และนำมาแปรรูปในเขตอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ทั้งนี้ โครงการ Contract Farming จะมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการขนส่งสินค้าเชื่อมโยงผ่านเส้นทางในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไทยเข้าไปลงทุนก่อสร้างเป็นการใช้ทรัพยากรของประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นประโยชน์ต่อไทยและจะมีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางขนส่งเชื่อมโยงกับชายแดนของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค

อย่างไรก็ดี การดำเนินการในการสนับสนุน Contract Farming ของภาครัฐ กรม. เมื่อวันที่ 28 มิ.ย. 48 มีมติเห็นชอบในการให้มีการยกเว้นภาษีนำเข้าเฉพาะกับสินค้าเกษตรภายใต้โครงการ Contract Farming โดยไม่จำเป็นต้องมีใบ C/O ทั้งนี้ ทางจังหวัดของไทยเป็นผู้ออกเอกสารที่จัดทำขึ้นใหม่ โดยเฉพาะเพื่อประกอบการขอยกเว้นภาษีนำเข้าของไทย โดยให้กำหนด

<sup>21</sup> กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทย, "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน : ECS กับโอกาสและสู่ทางการค้าและการลงทุนตามเส้นทางหมายเลข 9.", หน้า 36

<sup>22</sup> คณะอนุกรรมการ(สภาผู้แทนราษฎร), "แผนยุทธศาสตร์โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และ อีระวัต-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS).", หน้า 20

<sup>23</sup> พิเชียร คุระทอง, "ทวนน้ำขวางโลก," หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ. (14 พฤศจิกายน 2548) : 14

ชนิดพืชเป้าหมาย , พื้นที่เพาะปลูก (เพื่อป้องกันการแอบอ้างแหล่งกำเนิดสินค้า) และปริมาณการนำเข้า โดยผู้มีสิทธิขอเอกสารดังกล่าวต้องเป็นผู้ที่จดทะเบียนเข้าร่วมโครงการ Contract Farming กับทางจังหวัดของไทย ทั้งนี้ มาตรการผ่อนปรนในจุดนำร่อง 3 จุดหลัก ได้แก่ ตาก-เมืงหวัดไชยะบุรี และจันทบุรี-พระตะบอง/ไพลิน โดยกระทรวงต่างประเทศจะเป็นผู้ดำเนินการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ และหารือกับประเทศเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการลงทุน Contract Farming โดยมีคณะทำงานด้าน Contract Farming และพลังงาน Bio Fuel เพื่อใช้ประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นฐานปลูกพืชพลังงานให้กับประเทศไทย

### ข้อคิดเห็น

ACMECS เป็นแนวนโยบายของประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไทยเห็นว่ามีฐานะทางเศรษฐกิจที่ยังไม่แข็งแรง แต่มีศักยภาพความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ , วัตถุดิบ , แรงงานราคาถูก และเป็นตลาดระบายสินค้าของไทย โดยข้อเท็จจริงประเทศที่รับความช่วยเหลือก็เข้าใจเจตนาและวัตถุประสงค์ของไทย ดังนั้น การช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการพึ่งพาทุนนิยมจากไทย Dependent Capitalism<sup>24</sup> ทั้งหมด , สปป.ลาว และกัมพูชา จะมีความระมัดระวัง และหวาดระแวงไทย ส่งผลต่อความไม่ก้าวหน้าหลายโครงการ เช่น การสร้างถนน แม่สอด-เมืงหวัด-กอกอระะ ในพม่า และ โครงการสร้างทางรถไฟหนองคาย-ท่าแร่-เวียงจันทน์ใน สปป.ลาว ก็ยังไม่มีความคืบหน้าเพราะเจ้าของประเทศมักมีข้อต่อรองจากความช่วยเหลือจากไทย กรณีความร่วมมือ ACMECS จะมีผลกระทบอย่างมากต่อโอกาสและความเป็นไปได้ของไทยในการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ และเป็นกรณีศึกษา (Case Study) ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของเศรษฐกิจและการเมือง รวมถึงนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) ได้แก่ กลไกของภาคการเมืองและภาครัฐ ในการออกกฎหมายหรือกฎหมาย น่าจะส่งผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนล่าง (Economic Base) ซึ่งก็คือภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งจะส่งผลต่อภาคการผลิต โดยจะต้องมีองค์ประกอบเกี่ยวกับการพัฒนาโลจิสติกส์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการขนส่ง ทั้งหมดจะเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันจะเป็นพื้นฐานอันดีในการพัฒนาความร่วมมือตามแนวชายแดน ที่เป็นการสนับสนุนการดำเนินยุทธศาสตร์ ACMECS ได้คือโครงการที่ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงทางด้านการขนส่งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์

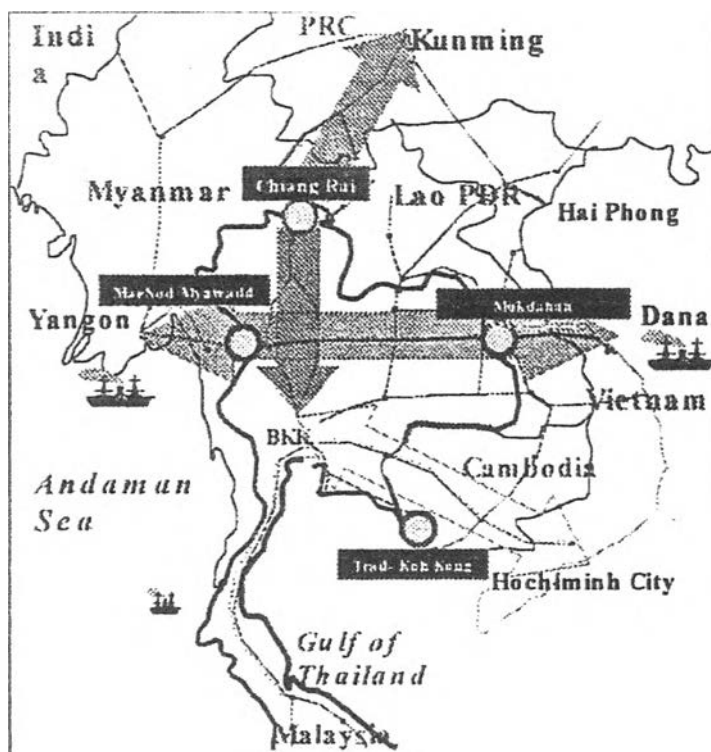
<sup>24</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี. ทัศนคติเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน Theories in modern political economy. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545) , หน้า 179

ในระดับท้องถิ่นแต่เพียงเท่านั้นยังส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรวมอีกด้วย เป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้หน่วยงานท้องถิ่นตามแนวชายแดนมีบทบาทในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการขนส่งสินค้าระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมต่อการไม่ขัดขวางต่อการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของไทย<sup>25</sup>

กรณีผลกระทบของโครงการ Contract Farming ที่มีผลกระทบเกี่ยวกับเกษตรกรไทย พบว่าภาครัฐมีการศึกษาเรื่องนี้ค่อนข้างไม่จริงจัง เนื่องจากสินค้าบางประเภท เช่น ข้าวโพด พบว่าราคาที่นำเข้าจากเมืองเมียวดีของพม่า มีราคาต่ำกว่าเกษตรกรที่ผลิตได้จากอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ถึง 2-3 เท่า ถึงแม้ว่า ปริมาณที่นำเข้าจากประเทศพม่าจะไม่มากนัก เมื่อเทียบกับการผลิตในไทย แต่ก็ส่งผลต่อราคาที่เกษตรกรไทยถึงได้รับ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการสวมรอยจากนักลงทุนมาเลเซีย ที่เข้าไปลงทุนในประเทศพม่าและนำผลิตผลที่ได้สวมรอยโครงการ Contract Farming กลับเข้ามาขายในประเทศไทย โดยไม่ต้องเสียภาษี สำหรับกรณีที่มีการผลักดันให้มะเขือเทศ ซึ่งเป็นพืชที่สำคัญของเกษตรกรจังหวัดหนองคาย และอุดรธานี รัฐบาลก็จะมีนโยบายให้สามารถนำเข้า ทั้งที่เป็นผล และปอกเปลือกจากประเทศลาว ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อราคาของเกษตรกรในไทย รวมถึง การส่งเสริมให้ไปปลูกยางพาราทั้งในประเทศพม่าและประเทศลาว จะส่งผลในระยะยาวเกี่ยวกับราคายางที่จะตกต่ำ ดังนั้น ภาครัฐ ควรจะมีการพิจารณาเกี่ยวกับโครงการ Contract Farming ภายใต้อัตราค่า ACMECS โดยต้องยอมรับข้อเท็จจริงว่าประเทศไทยยังมีเกษตรกรที่ยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก หากจะช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านก็สมควรให้มีมาตรการชัดเจนหรือมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการค้าพืชไร่ของไทยตกต่ำอย่างเป็นระบบ

<sup>25</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนวัตกรรมแห่งชาติ (กระทรวงมหาดไทย) และกระทรวงการต่างประเทศ. "คู่มือปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่ชายแดน". หน้า 25

รูปภาพที่ 5-2 ยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ภายใต้ GMS และ ACMECS



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

5.2.2 GMS : โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค  
ลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation : GMS-EC)<sup>26</sup>

**ความเป็นมา**

GMS เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2535 เป็นโครงการพหุภาคีความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ภายใต้การริเริ่มและกำกับโดย ESCAP<sup>26</sup> ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้องค์การสหประชาชาติ โดยมีธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อศึกษาการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation : GMS-EC) หรือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา-จีนตอนใต้-พม่า-ลาว-เวียดนาม-ไทย มีพื้นที่

<sup>26</sup> Economic and social commission for ASIA and the Pacific, *Studies in Trade and Investment* (New York : United Nations,2000)

p. 1

<sup>26</sup> ESCAP : The United Nation Economic and social commission for asia and the pacific เป็นองค์กรภายใต้องค์การสหประชาชาติ ได้เข้ามาพัฒนาประเทศต่างๆในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Economic and Social Commission for ASIA and the Pacific : 2000), p.1

รวมกันประมาณ 2,300,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากร ประมาณ 250 ล้านคน เป็นพื้นที่ซึ่งมีแม่น้ำโขงไหลผ่าน โดยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นแผ่นดินใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่เอเชียใต้เอเชียตะวันออกเฉียง

### วัตถุประสงค์ของ GMS<sup>27</sup>

- 1) ส่งเสริมการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม เกษตร บริการ เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงาน และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น
- 2) ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยี และการศึกษาระหว่างกัน
- 3) ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) เพิ่มขีดความสามารถและโอกาสการแข่งขันในเวทีการค้าโลก

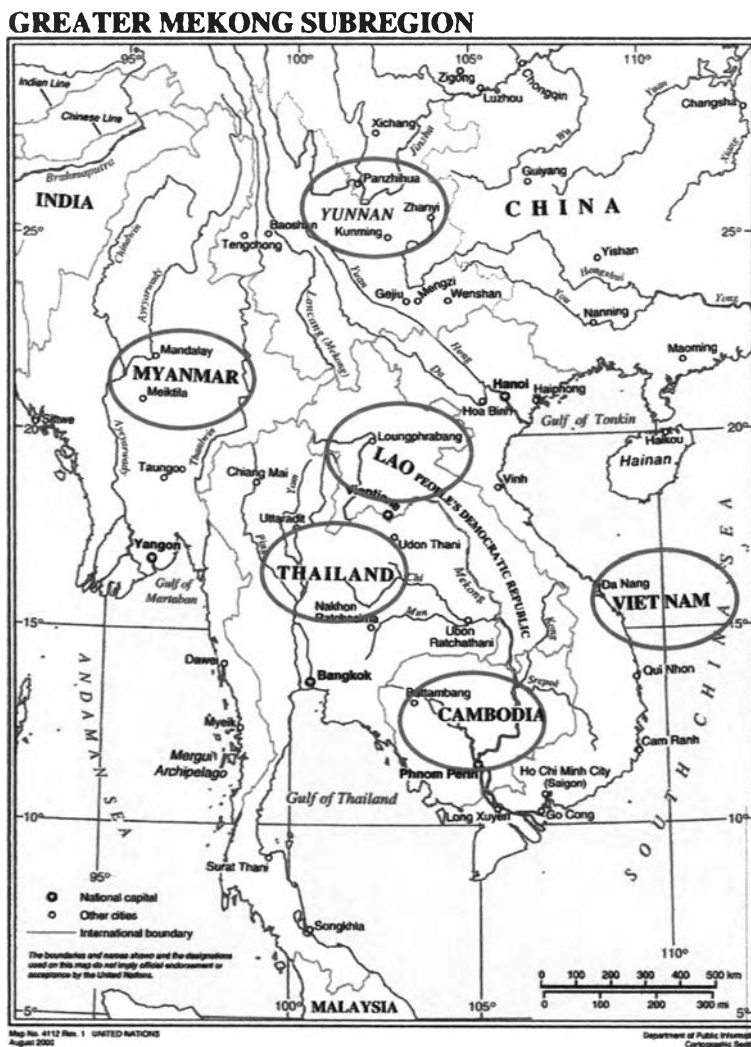
### สาขาความร่วมมือ ภายใต้ GMS ประกอบด้วย 8 สาขา<sup>28</sup>

- 1) สาขาการอำนวยความสะดวกทางการค้า
- 2) สาขาคมนาคมขนส่ง
- 3) สาขาการลงทุน
- 4) สาขาการสื่อสาร โทรคมนาคม
- 5) สาขาพลังงาน
- 6) สาขาท่องเที่ยว
- 7) สาขาสิ่งแวดล้อม และ
- 8) สาขาการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

<sup>27</sup> กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ(กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ). "โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง." สิงหาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

<sup>28</sup> ธนิต ไสรัตน์. Logistics Case Study แม่น้ำโขง เส้นทางสายใหม่โลจิสติกส์ยุคใหม่ของการค้าจีน-อาเซียนและการปฏิรูประบบโลจิสติกส์ของจีน พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : เรบบริการ,2548),หน้า 74

รูปภาพที่ 5-3 ประเทศต่างๆ ภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือ GMS : Greater Mekong Subregion



ที่มา : <http://www.searin.org/Mekong.htm>

**5.2.2.1 ทิศทางการพัฒนาภายใต้ GMS ในส่วนที่มีผลกระทบกับการเป็น ศูนย์กลางโลจิสติกส์ของไทย**

กลยุทธ์การพัฒนาของโครงการ GMS จะเกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคมนาคมขนส่ง รวมถึง การอำนวยความสะดวกทางการค้า การลงทุน และการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน - การดำเนินงานตามกลยุทธ์จะดำเนินการโดยการจัดทำ โดยโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบข้อตกลง GMS จะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและการขนส่ง

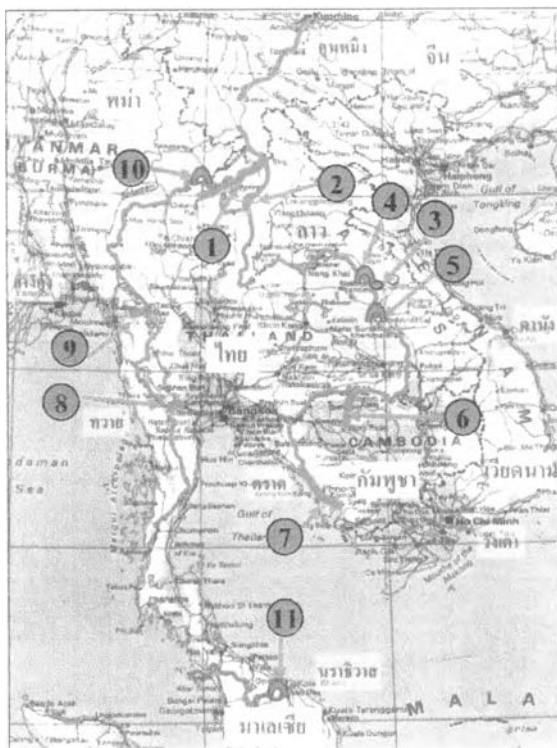
เชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาค โดยส่วนแผนงานและเส้นทางขนส่งที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย มีดังนี้

1) แผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง แนวทางดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดน โดยให้ดำเนินการลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานระยะเร่งด่วนในพื้นที่เมืองชายแดนหลัก 13 เมือง (เชียงราย แม่สาย เชียงแสน เชียงของ แม่สออด มุกดาหาร นครพนม หนองคาย อุดรธานี อนุประเทศ หาดใหญ่ สะเดา และ ปาดังเบซาร์) ได้แก่ ระบบตลาดกลาง ระบบถนนเชื่อมโยงแหล่งผลิตกับตลาด ท่าเรือท่องเที่ยวและขนส่งสินค้า สถานีขนส่ง ระบบประปา ระบบระบายน้ำ/ป้องกันน้ำท่วม ระบบกำจัดน้ำเสีย/ขยะ และระบบผังเมือง จำนวนทั้งสิ้น 55 โครงการ

2) เส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงที่ไทยจะให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเส้นทางที่อยู่ในลำดับความสำคัญมี 6 เส้นทาง คือ

- ก) สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 3 และเส้นทางช่วงห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น-คูนหมิง (R3A) ไทยให้ความช่วยเหลือ 1,385 ล้านบาท
- ข) เส้นทางช่วงปอยเปต-ศรีโสภณ
- ค) เส้นทางช่องสะงำ-อัลตองเวง-เสียมราฐ
- ง) เส้นทางตราด-เกาะกง – อ.สะเรอัมปิต – สีหนุวิลล์-ฮเดียน-ดามา (R10)
- จ) เส้นทางเมียวดี-กอกะเร็ก-ผะอัน
- ฉ) สะพานข้ามแม่น้ำแม่โขง แห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต) ไทยให้ความช่วยเหลือ 600 ล้านบาท
- ช) สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 (นครพนม-ท่าแขก) ประมาณ 1,000 ล้านบาท

## รูปภาพที่ 5-4 โครงการก่อสร้างเส้นทางเชื่อมโยงไทยกับประเทศเพื่อนบ้านตามโครงการ GMS



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### โครงการเชื่อมโยงไทย-ลาว

1. โครงการถนนสายห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น
2. โครงการก่อสร้างถนนสายห้วยโก๋น-ปากแบ่ง
3. โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมท่าเทียบเรือ (บ.เวินใต้)-ทางหลวงหมายเลข 13 ของลาว
4. โครงการสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 3 (นครพนม)
5. โครงการถนนสายมุกดาหาร-สะหวันนะเขต

### โครงการเชื่อมโยงไทย-กัมพูชา

6. โครงการก่อสร้างถนนสาย 67 ช่องสะง่า-อัลดองเวง-เสียมราฐ
7. โครงการก่อสร้างถนนสาย 48 เกาะกง-สะแอมเบ็ด

### โครงการเชื่อมโยงไทย-พม่า

8. โครงการก่อสร้างถนนสายกาญจนบุรี-ทวายตอน บ.พุน้ำร้อน-ชายแดนไทยพม่า (บ.แม่ระมาด)
9. โครงการก่อสร้างถนนสายเมียวดี-เชิงเขาตะนายศรี (กม. 0-18)
10. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 อ.แม่สาย จ.เชียงราย

### โครงการเชื่อมโยงไทย-มาเลเซีย

11. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสุไหงโกลอกที่ บ. บูเก๊ะตา อ.แว้ง จ.นราธิวาส



3) แผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและแผนปฏิบัติการระหว่างไทย-กัมพูชา เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินแผนงาน/โครงการความร่วมมือฯ ในระยะ 10 ปีข้างหน้า ซึ่งประกอบด้วย 6 โครงการ ได้แก่

- ก) โครงการจัดตั้งระบบตลาดกลางค้าส่ง และส่งออกของกัมพูชา
- ข) โครงการปรับปรุงระบบการผลิตพืชเศรษฐกิจเป้าหมาย
- ค) โครงการการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่เกาะกง
- ง) โครงการลงทุนในพื้นที่ร่วมกันของทั้ง 2 ประเทศ
- จ) โครงการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในเกาะกง และ
- ฉ) แผนการจัดงานแสดงสินค้าร่วมกัน

4) ข้อตกลงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ที่เป็นอุปสรรคการค้าและการลงทุน การอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยประเทศไทยได้เสนอให้ GMS ใช้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบินในอนุภูมิภาค เชื่อมโยงกับเมืองหลักและเมืองรองของ GMS และจังหวัดเชียงรายจะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจการค้าตามแนวชายแดนของกลุ่มได้

5) ทิศทางความร่วมมือ โดยกรอบข้อตกลงกำหนดให้ 5 สาขาที่จัดให้ลำดับความสำคัญสูง ได้แก่ เขตพื้นที่เศรษฐกิจ (economic corridor) การค้าพลังงาน (power trade) โครงข่ายโทรคมนาคม (telecom backbones) กรอบงานยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม (strategic environment framework) และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development)

#### 5.2.2.2 ประโยชน์ที่ไทยจะได้จากข้อตกลงความร่วมมือตามกรอบของ GMS<sup>29</sup>

1) การดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้ความร่วมมือมหภาคเชื่อมโยงเศรษฐกิจ ภายใต้กรอบการพัฒนาแนวเส้นทาง ที่เรียกว่า ทางหลวงอาเซียน ที่เรียกว่า East-West / North-South Economic Corridor ทุกเส้นทางจะต้องผ่านประเทศไทย โดยอาศัยจุดตัดของเส้นทางหมายเลข 9 จากเวียดนามผ่านไทยไปจนถึงแม่สอดและร่างกึ่งประเทศพม่า จะทำให้ประเทศไทยมีสี่แยกเศรษฐกิจถึง 3 แห่ง ซึ่งถือเป็นสี่แยกของภูมิภาคอินโดจีน ดังนี้

<sup>29</sup> กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. "โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง." สิงหาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่). หน้า 2-3

- ก) สี่แยกเศรษฐกิจ จังหวัดตาก ซึ่งมีเส้นทางจากประเทศจีนตอนใต้ผ่าน เชียงรายมายังจังหวัดตาก และไปเชื่อมกับเส้นทางเอเชีย-กรุงเทพฯ โดยมี เส้นทางสาย 9 เป็นจุดตัด
- ข) สี่แยกเศรษฐกิจจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งมีถนนที่ต้องก่อสร้างรับจากเส้นทาง เชียงของและน่านมาตัดกับเส้นทางหมายเลข 9
- ค) สี่แยกเศรษฐกิจ จังหวัดขอนแก่น จะมีทั้งเส้นทางทางถนน จากทาง หมายเลข 12 จากเวียงจันทน์ผ่านอุดรธานี-หนองคาย มาจังหวัดขอนแก่น ซึ่งจะมีเส้นทางตัดมาโคราชและมาเส้นทางสายเอเชีย โดยมีเส้นทาง หมายเลข 9 เป็นจุดตัด

2) การเป็นสี่แยกเศรษฐกิจส่งผลต่อโอกาสที่ไทยจะใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือ GMS โดยอาศัยเส้นทางขนส่ง ซึ่งต้องผ่านประเทศไทยถึง 3 เส้นทาง และยังเส้นทางรถไฟ จากคุนหมิง-เด่นชัย ทั้งหมดล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อโอกาสการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และ ESCAP ซึ่งเป็นองค์กร สหประชาชาติได้ให้การสนับสนุนในด้านการพัฒนา

3) เป็นโอกาสที่จะขยายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน<sup>30</sup> เนื่องจากเป็น แหล่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ พลังงาน ป่าไม้ และแร่ธาตุ ตลอดจนค่าจ้างแรงงานที่ถูก โดยเฉพาะไทยจะได้ประโยชน์จากการรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากประเทศลาว และ พม่า ซึ่งประเทศไทยขาดแคลนแหล่งพลังน้ำ ต้องพึ่งพาจากประเทศลาวโดยเฉพาะพม่า

4) เป็นการขยายตลาดไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีจำนวนผู้บริโภคถึง 250 ล้านคน และลดการพึ่งพาสถานการณ์ในภูมิภาคอื่น

5) ประเทศสมาชิก GMS ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกอาเซียน (ยกเว้นจีน) ซึ่งมี พันธกรณีที่จะต้องลดเลิกมาตรการต่างๆ ทั้งภาษีศุลกากร และ มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร (NTB) ตามกำหนดเวลา แต่การเจรจาเรื่อง NTB ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ดังนั้น การอำนวยความสะดวก

<sup>30</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), "การ กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายและการส่งเสริมการลงทุนเชิงรุก สำหรับเขตเศรษฐกิจชายแดน จ. เชียงราย,"(เอกสารไม่ตีพิมพ์และ เผยแพร่)

สะดวกทางการค้าภายใต้ GMS นับว่า เป็นความร่วมมือที่จะช่วยผลักดันให้ประเทศเหล่านี้ลดเลิกมาตรการ NTB ได้เร็วขึ้น

6) ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารผ่านแดน<sup>31</sup> ระหว่างไทย-สปป.ลาว-เวียดนาม-กัมพูชา มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติใน ค.ศ. 2010 จะมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมปริมาณการค้าภายในอนุภูมิภาคให้เพิ่มสูงขึ้น และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น

### 5.2.2.3 การพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งของ GMS ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประเทศไทย<sup>32</sup>

โครงการ GMS เป็นความร่วมมือของ 6 ประเทศ คือ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนาน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยมีธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB: Asian Development Bank) เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก กลุ่มประเทศ GMS มีพื้นที่รวมกันประมาณ 2.5 ล้านตารางกิโลเมตร หรือประมาณ พื้นที่ของยุโรปตะวันตก มีประชากรรวมกันประมาณ 250 ล้านคน และอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงติดต่อระหว่างภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศเพื่อนบ้านตามโครงการ GMS ล้วนเป็นประเทศที่ผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งต้องใช้แรงงานเข้มข้น เช่นเดียวกับไทย ดังนั้น ในอนาคตประเทศไทยจะต้องตระหนักถึงความสามารถในการแข่งขัน การส่งออก และการค้าชายแดน รวมทั้ง การปกป้องตลาดภายใน โดยเฉพาะกับประเทศจีน ซึ่งพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ภายใต้งบประมาณที่ต่ำกว่าไทย หากมีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมระหว่างไทยกับจีนตอนใต้ที่เชื่อมโยงกับนครคุนหมิง การนำเข้าสินค้าจากจีนทั้งสินค้าอุปโภค บริโภค และสินค้าเกษตรจะมากขึ้น เนื่องจากสินค้านี้มีราคาต่ำ และอาจขยายไปยัง สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และสหภาพพม่า ซึ่งเป็นตลาด เพื่อนบ้านที่สำคัญของไทย ดังนั้น จะต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินการและแผนพัฒนาของ GMS ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่ง

<sup>31</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 01/18-1 เรื่อง ผลการลงนามภาคผนวกแนบท้ายความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ระยะที่ 2." วันที่ 18 มกราคม 2548. ([www.thaigov.go.th/news/cab18jan48-1.htm](http://www.thaigov.go.th/news/cab18jan48-1.htm))

<sup>32</sup> กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มิถุนายน 2548 [www.mfa.or.th](http://www.mfa.or.th)

## แนวพัฒนาเส้นทางขนส่งตามโครงการ GMS

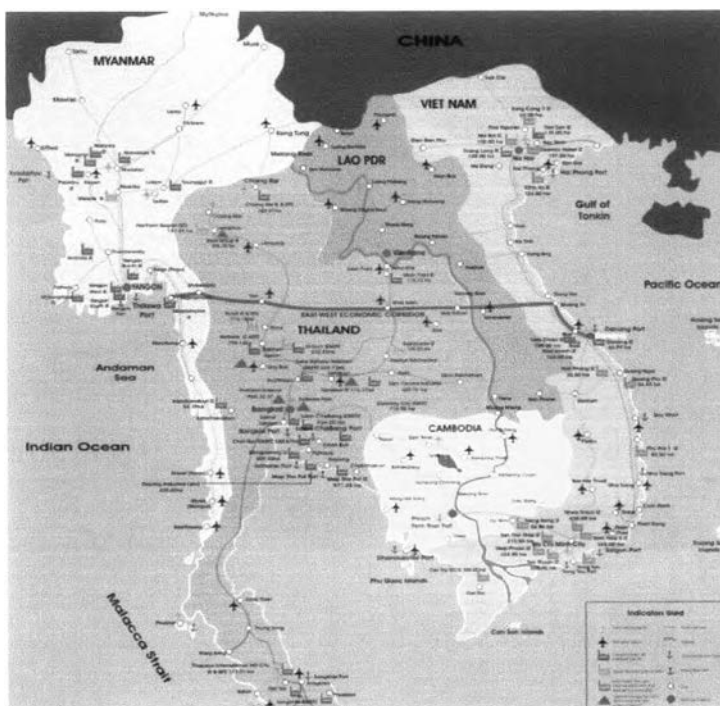
- 1) การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้<sup>33</sup> (North-South Economic Corridor) – เชื่อมโยงไทย-พม่า/ลาว-จีน
  - ก) เส้นทางสายเชื่อมโยงยูนาน (Yunan Corridor) เป็นเส้นทางจาก แม่สาย-เชียงตุง-เชียงรุ่ง-คุนหมิง (R3B) โดยประเทศไทยช่วยสร้างสะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 แบบให้เปล่าด้วยวงเงิน 38 ล้านบาท และได้มีการเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 และเส้นทางแม่สาย-เชียงตุง-เชียงรุ่ง ในเดือน กรกฎาคม 2547
  - ข) เส้นทางสาย เชียงของ-หลวงน้ำทา-เชียงรุ่ง-คุนหมิง ไทย จีน และ ADB ให้ความช่วยเหลือการก่อสร้างเส้นทางในส่วนของ สสป. ลาวฝ่ายละ 1 ใน 3 ของค่าก่อสร้าง โดยไทยให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ผ่อนปรนด้วยวงเงิน 1385 ล้านบาท คาดว่าจะก่อสร้างเสร็จในปี 2548 อนึ่งรัฐบาลไทยได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะช่วยสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่เชียงของ-ห้วยทราย โดยจะรับผิดชอบค่าก่อสร้างครึ่งหนึ่ง และ ADB ก็แสดงความสนใจที่จะให้เงินกู้แก่ฝ่ายลาวส่วนหนึ่ง
  - ค) เส้นทางสาย ห้วยโก๋น-ปากแบ่ง โครงการปรับปรุงเส้นทางจากห้วยโก๋น (จ. น่าน)-เมืองเงิน (แขวงไชยบุรี)-ปากแบ่ง (แขวงอุดมไชย) ระยะทาง 49.22 กม. ซึ่งไทยจะให้ความช่วยเหลือด้วยวงเงิน 840 ล้านบาท โดยเป็นเงินกู้ผ่อนปรน (ร้อยละ 70) และเงินให้เปล่า (ร้อยละ 30) คาดว่าจะก่อสร้างเสร็จในปี 2549 โดยเส้นทางนี้จะสามารถ เชื่อมต่อจาก จ. น่าน ไปยังประเทศจีน (ผ่านทางไชยบุรี-บ่อเต็น) และเชื่อมต่อไปยังหลวงพระบาง
- 2) การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก<sup>34</sup> (East-West Economic Corridor Route 9) – เชื่อมโยงพม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม
  - ก) ฝั่งตะวันออก: มุกดาหาร-สะพานนะเขต-ดงฮา-เว้-คานัง
    - 1) สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ไทยและลาวได้กู้เงินจาก JBIC มาดำเนินการก่อสร้างเป็นวงเงิน 4,700 ล้านเยน (ส่วนของไทย 2,300

<sup>33</sup> Economic and social commission for ASIA and the Pacific, *Studies in Trade and Investment* , p.78

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน , p.78

- ล้านเยน) ได้มีการลงนามสัญญาจ้างก่อสร้างสะพานเมื่อ 3 ธ.ค. 2546 และคาดว่าจะก่อสร้างเสร็จในปี 2549
- ii) เส้นทางหมายเลข 9 (ในลาว) การปรับปรุงและซ่อมแซมเส้นทาง สะหวันนะเขต-เมืองพิน-แคนสวรรค์ ระยะทางประมาณ 210 กม. โดย JICA และ ADB ให้การสนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งได้เปิดใช้ อย่างเป็นทางการเมื่อ 23 เม.ย. 2547
- iii) เส้นทางหมายเลข 9 (ในเวียดนาม) และท่าเรือน้ำลึกดานัง ซึ่ง ADB และรัฐบาลเวียดนามให้การสนับสนุนด้านการเงินในการก่อสร้าง เส้นทางลาวบ่าว-ดองฮา อุโมงค์ไฮ วัน และการปรับปรุงท่าเรือน้ำลึก ดานัง
- ข) **ฝั่งตะวันตก:** แม่สอด-เมะลำไย ไทยจะให้ความช่วยเหลือเส้นทางช่วงแม่ สอด-เมียวดี-กอกะเร็ก-พะอัน-ท่าดอน ระยะทางประมาณ 198 กม. (โดยจะ สร้างถนนให้เปล่าในช่วง 18 กม. แรก และให้กู้ในส่วนที่เหลือ) ซึ่งจะเป็น ส่วนหนึ่งของเส้นทางแม่สอด-เมียวดี-เมะลำไย โดยรัฐบาลไทยตกลงใน หลักการที่จะให้เงินกู้สำหรับการก่อสร้างช่วงกอกะเร็ก-เมะลำไย

รูปภาพที่ 5-5 ภาพแสดงเส้นทาง East-West Corridor



ที่มา : <http://www.irm.org/programs/mekong/>

3) การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้<sup>35</sup> (Southern Economic Corridor) – เชื่อม โยง ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม

- ก) เส้นทางหมายเลข 48 ตราด-เกาะกง-สเรแอมเปิล-เสียมราฐ เป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเลียบชายฝั่งทะเลไทย-กัมพูชา-เวียดนาม (R10) โดยไทยให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ผ่อนปรน 567.7 ล้านบาท เพื่อการปรับปรุงถนนระยะทาง 151.5 กม. และให้เปล่า 288 ล้านบาท เพื่อการก่อสร้างสะพานขนาดใหญ่ 4 แห่ง
- ข) เส้นทางหมายเลข 67 ช่องสะงำ-อันลองเวง-เสียมราฐ การปรับปรุงถนนระยะทาง 167 กม. ซึ่งจะเชื่อมโยงระหว่างภาคอีสานใต้ของไทยกับเมืองเสียมราฐ เส้นทางสายนี้จะเสร็จในปี 2549

#### 5.2.2.4 สถานะความร่วมมือของ GMS กับไทย

ความร่วมมือภายใต้ GMS นอกเหนือจากกรอบความร่วมมือด้านสาขาคมนาคมขนส่งแล้ว ยังประกอบด้วย ความร่วมมือในสาขาอื่นๆ ซึ่งล้วนมีบทบาทต่อการสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มประเทศ GMS ซึ่งจะเกิดเป็นจริงได้ก็ต้องเกิดจากปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกันในอนุภูมิภาค โดยข้อตกลงความร่วมมือในสาขาต่างๆ จะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>36</sup>

1) การขนส่งข้ามแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross Border Transport Agreement) เป็นความร่วมมือเกี่ยวกับการค้าผ่านแดนและขนส่งสินค้าในอนุภูมิภาค ประเทศภาคีสมาชิกทั้ง 6 ประเทศได้ให้สัตยาบันความตกลงฯ และได้มีการประกาศการมีผลบังคับใช้ของความตกลงฯ เมื่อ 30 เม.ย. 47 โดย ประเทศภาคีสมาชิกได้เจรจาในรายละเอียดของส่วนภาคผนวกแนบท้ายความตกลงฯ (Annex) 16 ฉบับและพิธีสาร (Protocol) 3 ฉบับ ภายใต้การสนับสนุน ESCAP

<sup>35</sup> สำนักกิจการระหว่างประเทศ(สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม). "ใบแถลงข่าวการประชุมสามฝ่ายเกี่ยวกับการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาค กลุ่มแม่น้ำโขง ระหว่างไทย-พม่า-ADB ที่จุดผ่านแดนแม่สอด-เมียวดี และแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก." ([www.mot.go.th/Point\\_news/point66.htm](http://www.mot.go.th/Point_news/point66.htm))

<sup>36</sup> กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ(กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ). "โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง."

โดยคาดว่าจะสามารถจัดทำภาคผนวกและพิธีสารให้แล้วเสร็จในปลายปี 2548 และมีผลบังคับใช้ปี 2550<sup>37</sup>

2) ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Agreement on Commercial Navigation on Lancang – Mekong River) ไทย ลาว พม่า จีน ได้ลงนามร่วมกันในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง เมื่อวันที่ 20 เม.ย. 2543 ณ จังหวัดท่าลี่ของพม่า และมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษา 2544 โดยความตกลงฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อการอำนวยความสะดวกการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขงตอนบน และจีนได้ให้การสนับสนุน การปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือ โดยการระเบิดเกาะแก่งและหาดตื้นที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือในลำน้ำโขงตลอดช่องแนวช่องทางเดินเรือ 331 กิโลเมตร เพื่อให้ช่องทางมีขนาดกว้างไม่ต่ำกว่า 35 เมตร และลึกประมาณ 3 เมตร ซึ่งได้ดำเนินการเสร็จแล้ว ตั้งแต่ปี 2547 จนสามารถเดินเรือจากท่าเรือจิ่งหง (สิบสองปันนา)-ท่าเรือกวนเล่ย์-ท่าเรือเชียงแสน-ท่าเรือเชียงของ เป็นระยะทางประมาณ 300 กิโลเมตร สำหรับจุดที่บริเวณแก่งคอนผีหลวง ซึ่งเลขจากท่าเรือเชียงของลงมา จนถึงหลวงพระบาง ยังหาข้อยุติเกี่ยวกับผลกระทบและประเทศจีนก็ยังไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจัง จึงยังไม่ได้ดำเนินการ

3) ความร่วมมือด้านโทรคมนาคม ประเทศไทยโดยบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการจัดสร้างโครงข่ายระบบเคเบิลใยแก้วตามโครงการ Telecommunication Backbone Project ในส่วนของไทยครบทุกจุดที่ เกี่ยวข้องแล้ว และยังสามารถเปิดให้บริการในเส้นทางระหว่างรัฐประเศ (ไทย)-ปอยเปต (กัมพูชา) และระหว่างหนองคาย (ไทย)-เวียงจันทน์ (สปป.ลาว) การสื่อสารทางไกล จะทำให้ภาคการขนส่งของไทยมีความได้เปรียบ

4) ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวโครงการจัดทำแผนการตลาดท่องเที่ยว Six Countries One Destination โดยมี Agency for Coordinating Mekong Tourism Activities (AMTA) ซึ่งตั้งสำนักงานอยู่ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นศูนย์ประสานงานหลักด้านการตลาดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างประเทศในรูปแบบของ package tour โดยจะเน้นตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจ 3 แนวหลัก ตลอดจนการศึกษา GMS Visa เพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวจากนอกอนุภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยจะฯได้ประโยชน์เพราะไทยมีความพร้อมกว่า

37

Economic and social commission for ASIA and the Pacific. *Studies in Trade and Investment* . p.29

5) ความร่วมมือด้านพลังงาน ประเทศ GMS ได้ลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการซื้อขายไฟฟ้าและการสร้างเครือข่ายสายส่งระหว่างรัฐบาล 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง (Inter-Governmental Agreement on Regional Power Trade) เมื่อ 3 พ.ย. 2545 โดยความตกลงนี้มีจุดประสงค์ให้ประเทศสมาชิกร่วมมือและวางแผนพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าที่ประหยัด และมีความมั่นคง รวมไปถึงกลไกในการดำเนินการซื้อขายไฟฟ้าในอนุภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยจะได้ประโยชน์จากไฟฟ้าพลังน้ำจากลาวและจากพม่าในอนาคต

6) ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์<sup>38</sup> ไทยส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามแผนงาน Phnom Penh Plan ซึ่งเป็นแผนงานพัฒนาผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง อย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน โดย GMS เห็นว่าการพัฒนาประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงให้พ้นจากความยากจน นอกเหนือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โลจิสติกส์ จะต้องพัฒนาและลงทุนเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ เป็นสิ่งที่ต้องกระทำในลำดับต้นๆของการพัฒนา

#### ข้อคิดเห็น

โครงการ GMS เมื่อเริ่มต้นไม่ใช่เกิดจากการผลักดันของไทย แต่เกิดจาก ESCAP ซึ่งจีนจะให้การสนับสนุนเพราะแนวทางการพัฒนาของ GMS จะเน้นการพัฒนาเส้นทางขนส่ง โดยเริ่มต้นจากนครคุนหมิงในมณฑลยูนนานของจีนตอนใต้ ซึ่งจีนจะได้ประโยชน์จากการรูดตลาดทางใต้ภายใต้ข้อตกลง FTA จีน-อาเซียน จะเกี่ยวข้องกับเส้นทางหลักทางภาคเหนือถึง 4 เส้นทางที่เป็นการเชื่อมโยงกับประเทศจีน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการของไทยภายใต้แผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งมีแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดนภาคเหนือ โดยการจัดลำดับความสำคัญเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงที่ไทยจะให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเส้นทางที่อยู่ในลำดับความสำคัญ เส้นทางช่วงห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น และสะพานข้ามแม่น้ำแม่สาย แห่งที่ 2 ทั้งนี้ ประเทศไทยและจีนมีพันธกรณีภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยไทยหวังจะใช้หลายพื้นที่เป็นประตู GMS เพื่อใช้ไทยเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ โดยให้ท่าเรือแหลมฉบังเป็นศูนย์กลางขนส่งทางทะเล และจังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลาง (HUB) การบินในอนุภูมิภาคและจังหวัดเชียงรายจะเป็นประตูเศรษฐกิจ (Gateway) การค้าตามแนวชายแดน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จีนก็กำหนดให้เมืองเชียงรุ่งและเมืองคุนหมิงเป็นประตูของ GMS เพื่อใช้มณฑลยูนนานทางใต้เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคในการ

38



เชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนในกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ขณะที่เวียดนามก็กำหนดให้ท่าเรือ วุง-อาน ท่าเรือวินน์ , ท่าเรือโฮฟอง โดยมีนครฮานอยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในการเชื่อมโยงจีน และประเทศอินโดจีน และใช้ท่าเรือดานังและท่าเรือไซ่ง่อน โดยมีนครโฮจิมินห์ซิตี้ ทางภาคใต้ ของเวียดนามเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์เชื่อมโยง สปป.ลาว , ไทย และกัมพูชา รวมถึงมาเลเซีย เป็น ศูนย์กลางขนส่งทางทะเล ซึ่งข้อตกลงของ GMS ยังมีปัญหาอุปสรรคการไม่ลงตัวอีกมาก เพราะแต่ละประเทศก็จะแข่งขันชิงความได้เปรียบ สำหรับกรณีการพัฒนาปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือใน ลำน้ำโขงของจีน พบว่าเรือสินค้าเกือบทั้งหมดเป็นของจีน ถึงแม้จะมีการจดทะเบียนในประเทศไทย แต่เจ้าของก็ยังเป็นคนจีน ทำให้จีนสามารถควบคุมระบบโลจิสติกส์ในแม่น้ำโขง อีกทั้งการก่อสร้าง เชื้อนทางคอนกรีตของแม่น้ำโขง ส่งผลกระทบต่อระดับน้ำตลอดแนวจนถึงจังหวัดหนองคาย และ จังหวัดที่ส่วนใต้ของแม่น้ำ การขนส่งสินค้า ไทยจึงต้องพึ่งพาและต้องเสียค่าขนส่งให้กับจีน ซึ่ง ตัวเลขค่าขนส่งนี้ ควรจะนำไปรวมกับตัวเลขการค้ากับประเทศจีน เพื่อให้ทราบถึงการได้เปรียบ คู่การค้าที่ไทยมักอ้างว่าได้เปรียบกว่าจีน เพื่อจะได้ทราบถึงตัวเลขที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ ที่ไทยได้จากแม่น้ำโขง ก็ยังมีมากโดยใช้เป็นเส้นทางขนส่งสินค้า โดยเฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิง ยางพาราและลำไยแห้ง เข้าสู่ตลาดจีน แม่น้ำโขงจึงจัดได้ว่าเป็นแม่น้ำสำคัญต่อการขนส่งทางน้ำใน การเชื่อมโยง การขนส่งของภูมิภาคและมีส่วนสำคัญต่อการเป็นศูนย์กลางระบบโลจิสติกส์ของไทย

กรณีประเทศไทยได้แยกไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงที่ เรียกว่า AMCECS : Ayerawadi-Choapraya-Mekong Economic Corporation Strategy โดย ไทยได้ให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับประเทศ สปป.ลาว -พม่า-และกัมพูชา เพราะหวังจะลด อิทธิพลของประเทศจีนและเวียดนาม แต่ก็จะเป็น โครงการที่สัมพันธ์กับ GMS โดยประเทศไทยได้ ให้ GSP กับหลายประเทศในภูมิภาคนี้ อย่างไรก็ตาม ประเทศจีนและธนาคาร ADB : Asian Developing Bank ได้ความสำคัญกับแผนพัฒนา Development Matrix ภายใต้กรอบกลยุทธ์การ พัฒนา GMS ซึ่งจีนสนับสนุนเพราะได้ประโยชน์จากการใช้เส้นทางขยายตลาดในอาเซียน โดย ESCAP หรือองค์กรช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งเป็นองค์กร ภายใต้อหประชาชาติ ก็ให้ความสนับสนุนและประสงค์ให้ประเทศไทยร่วมมือ โดย GMS มีการ ขยายความร่วมมือไปมาเลเซีย และสิงคโปร์ ที่เรียกว่า GMS Plus Plus ในรูปของ Development Matrix ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจในกลุ่มแม่น้ำโขง โดยการประสานความร่วมมือ ระหว่าง ADB และสำนักเลขาธิการอาเซียน ข้อตกลงความร่วมมือ GMS จะเป็นความร่วมมือใน ระดับโลก ซึ่งไทยไม่มีทางเลือกนอกจากยอมรับ โดยการใช้ประโยชน์จาก GMS ที่โครงการพัฒนา แนวเส้นทางขนส่งจะผ่านประเทศไทย และใช้นโยบายการพัฒนาโลจิสติกส์ ที่จะขยายฐานการผลิต ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ

พลังงาน ป่าไม้ และแร่ธาตุ ตลาดจนค่าจ้างแรงงานที่ถูกเป็นการขยายตลาดไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีจำนวนผู้บริโภคถึง 250 ล้านคน และประชากรตอนใต้ของจีนอีกกว่า 100 ล้านคน โดยที่ประเทศสมาชิก GMS ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกอาเซียน (ยกเว้นจีน) ซึ่งมีพันธกรณีที่ จะลดเลิกมาตรการต่างๆ ทั้งภาษีศุลกากร และมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร (NTB) ตามกำหนดเวลา ถึงแม้ว่าข้อตกลงของ GMS จะเป็นข้อตกลงความร่วมมือที่ดี แต่มักไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ เพราะทั้ง ESCAP และ ADB เป็นเพียงผู้ชี้แนะและที่ปรึกษา แต่ไม่ได้ความช่วยเหลือทางการเงิน (แบบให้เปล่า) ข้อตกลง GMS จะเป็นประเด็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่ประเทศไทยน่าจะได้ประโยชน์มากกว่าเสีย โดยอาศัยศักยภาพความพร้อมด้านคมนาคมขนส่ง เพื่อที่จะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค

### 5.3 แผนความร่วมมือปฏิบัติการขนส่งของอาเซียน (ASEAN Transport Action Plan 2005-2010)<sup>39</sup>

#### ที่มาและความสำคัญ

เป็นโครงการร่วมมือด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ที่เรียกว่า แผนพัฒนาความร่วมมือเศรษฐกิจประชาชาติอาเซียน (ASEAN Economic Community) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations) ซึ่งได้มีการตกลงกรอบการพัฒนาขนส่งของภูมิภาคอาเซียน ประกอบไปด้วย บรูไน , กัมพูชา , อินโดนีเซีย , ลาว , มาเลเซีย , พม่า , ฟิลิปปินส์ , สิงคโปร์ , เวียดนาม และประเทศไทย ซึ่งทั้งหมดเป็นสมาชิกของอาเซียน ซึ่งได้มีการลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือขนส่งทั้งการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางบก และการขนส่งทางทะเลในการเชื่อมโยงกับประเทศสมาชิก โดยแผนความร่วมมือ ASEAN Transport Action Plan เป็นกรอบข้อตกลงพหุภาคี ซึ่งเกี่ยวข้องกับแผนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศสมาชิกของ ASIAN โดยแผนที่ใช้เป็นแผนปี 2005-2010 ทั้งนี้ แผน ASEAN Transport Action Plan เป็นแผนที่เกิดจากข้อตกลงภายใต้กรอบ ASIAN ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นแบบพหุภาคี ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามแต่ก็ไม่มียกเว้นโทษว่าหากไม่ปฏิบัติแล้วจะต้องถูก Sanction อะไร จึงเป็นประเด็นที่จะต้องทำความเข้าใจ เนื่องจากหลายโครงการของ ASEAN Transport

<sup>39</sup> Association of Southeast Asian Nations. *Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan*

Action Plan จะเกี่ยวข้องกับสอดคล้องกับแผนการพัฒนาของ GMS ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อศักยภาพของไทยที่จะพัฒนาเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์

#### นโยบายและทิศทาง (Policy Direction)<sup>40</sup>

- 1) เป็นความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการแข่งขันด้านการขนส่งภายในของอาเซียน (Efficient & Competitive Intra-ASEAN)
- 2) จัดทำแผนปฏิบัติการ ASEAN Transport Action Plan ซึ่งเป็นกรอบสำหรับการดำเนินงานของสมาชิกในทุกๆ 5 ปี
- 3) กำหนดเป้าหมายการพัฒนากระบวนคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียนให้สามารถเชื่อมโยงได้โดยไม่มีพรมแดน ที่เรียกว่า ASEAN Economic Committee โดยตั้งเป้าหมายจะบรรลุวัตถุประสงค์ใน ค.ศ. 2020

#### 5.3.1 การดำเนินการของความร่วมมือนำจัดทำแผนปฏิบัติการขนส่งของอาเซียน

จากข้อตกลงว่าด้วยการขนส่ง ที่เรียกว่า ทำแผน Hanoi Plan<sup>\*</sup> ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือด้านคมนาคมขนส่ง ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นแผนแม่บทการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาการเชื่อมโยง ประกอบไปด้วย

- 1) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนา , การขนส่งเชื่อมโยงในสมาชิก ASEAN หรือที่เรียกว่า ข้อตกลง The Trans-ASEAN Transportation Network
- 2) ทำความตกลงเกี่ยวกับนโยบายลดขั้นตอนพิธีการในการขนส่งระหว่างประเทศ เช่น พิธีการศุลกากร

<sup>40</sup>

Association of Southeast Asian Nations. Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan

2005-2010 .p. 3-4

\* Hanoi Plan แผนปฏิบัติการขนส่งอาเซียนได้มีข้อตกลงแผนงานขนส่ง โดยกำหนดแผนปฏิบัติการครั้งแรก ที่นครฮานอย ประเทศเวียดนามเป็นแผนงานปฏิบัติการปี 1999-2004 ซึ่งจะครอบคลุมการขนส่งทั้งทางบก , ทางอากาศของประเทศสมาชิกของ ASEAN (เรื่องเดียวกัน, หน้า 1)

- 3) มีการประสานงานในระดับธุรกิจเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ผู้ให้บริการ โลจิสติกส์ เกี่ยวกับการเชื่อมโยงท่าเรือและเจ้าของเรือ เพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพของการขนส่งร่วมกัน
- 4) สนับสนุนแนวโน้มที่จะให้อาณาบริเวณของอาเซียนเป็นเสรีการค้า (Free Trade)
- 5) มีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการพัฒนาหุ้นส่วนของเศรษฐกิจกับประเทศจีน , อินเดีย และญี่ปุ่น

### 5.3.2 กรอบความร่วมมือ ASEAN Transport Action Plan 2005-2010<sup>41</sup>

เป็นการส่งเสริมให้มีการขนส่งสินค้าข้ามแดนและภายในอนุภูมิภาคประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง โดยไม่ให้มีอุปสรรครวมถึงให้มีระบบ รวมถึงให้มีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับศุลกากร เอกสารและพิธีการต่างๆ ประเด็นสำคัญของกรอบความร่วมมือ ASEAN Transport ต้องการให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะการขนส่งทางอากาศ ทางทะเล เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากที่อยู่ในแผ่นดินใหญ่แล้ว หลายประเทศเป็นเกาะ เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย บางส่วนของมาเลเซีย ดังนั้น เป้าหมายก็คือการเชื่อมโยงโซ่อุปทานของการขนส่งให้เป็นแบบเครือข่าย โดยในปี 2020 การพัฒนาความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนจะสามารถพัฒนาไปสู่ ASEAN Economic Community (AEC) โดยประเทศสมาชิกได้ตกลงที่จะให้มีกรอบพิจารณาจัดทำร่าง ASEAN Transport Action Plan 2005-2010<sup>42</sup> ซึ่งเป็นแผนที่ต้องการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนระหว่างปี 2005-2010 ทั้งในเชิงกว้าง (Broadening) และเชิงลึก (Deepening) สนับสนุนในการคมนาคมขนส่งในลักษณะ Door to Door ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่งผ่านแดน (Cross Border) โดยการปรับปรุงเอกสารและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกัน

<sup>41</sup> Association of Southeast Asian Nations. Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan 2005-2010 .p. 3-4

<sup>42</sup> Ibid., p.1-7

### กรอบการพัฒนาโลจิสติกส์ภายใต้ข้อตกลง ASEAN Transport

- 1) ปรับปรุงเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งทางบกให้มีความเชื่อมโยงกับรูปแบบขนส่งอื่นๆ คือ ทางน้ำ และทางอากาศ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับสากล
- 2) พัฒนานโยบายด้านการคมนาคมขนส่งทางน้ำในภูมิภาค โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพของท่าเรือ การให้บริการขนส่ง รวมถึงการให้บริการด้านการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport Services)
- 3) สนับสนุนการเปิดน่านฟ้าเสรี (Open Sky) โดยการจัดทำนโยบายการบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันหรือ Roadmap for Integration of ASEAN (RIA) for ASEAN Competitive Air Services Policy เพื่อเพิ่มปริมาณการค้า การลงทุน และการเดินทางภายในภูมิภาค
- 4) เสริมสร้างระบบความปลอดภัยในการขนส่งตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทาน โดยผ่านทางการพัฒนาบุคลากร (Capacity Building) ความร่วมมือด้านวิชาการและแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีระหว่างกัน เป็นต้น
- 5) สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามอนุสัญญาต่างๆ (Conventions) ในระดับนานาชาติ เพื่อให้การคมนาคมขนส่งมีการเติบโตแบบยั่งยืน และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- 6) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาเรื่องโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมขนส่ง และการให้บริการด้านโลจิสติกส์
- 7) เสริมสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรนอกอาเซียน เช่น จีน อินเดีย และญี่ปุ่น และขยายความร่วมมือไปสู่พันธมิตรอื่นๆ เช่น สหภาพยุโรป และเกาหลีใต้ เป็นต้น

### 5.3.3 ข้อตกลงความร่วมมือภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการขนส่งอาเซียนที่สำคัญ<sup>43</sup>

1) Maritime Transport Security and IT Based Process ข้อบังคับว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือระหว่างประเทศ หรือ International Ship and Facility Security Code (ISPS) ที่จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2547 โดยกำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงระบบความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งว่าประเทศต่างๆต้องมีการเตรียมความพร้อมไม่ให้เป็อุปสรรคต่อการคมนาคมขนส่ง โดยยังได้มีมาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของท่าเรือภายใต้ข้อบังคับ ISPS Code และยังเสนอให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของท่าเรือโดยนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

2) ASEAN Framework Agreement on Multimodal Transportation กรอบความร่วมมือของอาเซียนทางการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และให้ประเทศสมาชิกให้การสนับสนุนกรอบความร่วมมือดังกล่าวโดยมีมาเลเซียอยู่ระหว่างหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน

3) Promoting Efficient and Competitive Intra-ASEAN Shipping Services โครงการศึกษาการส่งเสริมประสิทธิภาพและขีดความสามารถให้บริการขนส่งสินค้าทางทะเลของสมาชิกในอาเซียน โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากประเทศออสเตรเลีย ประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลักๆ ได้แก่

- ก) พิจารณาทบทวนสภาพการให้บริการด้านการขนส่งภายในภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบัน โดยให้ความสำคัญต่อการขนส่งสินค้าเชื่อมโยงประเทศต่างๆในภูมิภาค (Maritime Trade Corridors for Regional)
- ข) ศึกษาต้นทุนการขนส่งภายในภูมิภาคอาเซียน
- ค) เสนอแนะแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อส่งเสริมการขนส่งภายในภูมิภาคอาเซียนที่มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันได้

---

<sup>43</sup>

Association of Southeast Asian Nations. *Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan*

## ข้อคิดเห็น

แผนความร่วมมือปฏิบัติการขนส่งของอาเซียน หรือเรียกว่า ASEAN Action Plan จะเป็นความร่วมมือในกรอบของการประชุมในระดับรัฐมนตรีอาเซียน ที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การท่องเที่ยว ซึ่งประเทศที่เป็นสมาชิกมีพันธกรณี จะต้องปฏิบัติตาม โดยข้อตกลงที่สำคัญ โครงการทางหลวงอาเซียน (ASIAN Highway) และโครงการกำหนดมาตรฐาน การขนส่งผ่านแดน แต่โครงการของ ASIAN มักจะไปทับซ้อนกับโครงการ GMS ซึ่งทาง ESCAP และ ADB สนับสนุน ส่วนใหญ่ผลงานของ ASIAN Transport Plan จึงมักจะไม่เห็นเป็นรูปธรรม เพราะไม่ได้รับการส่งเสริมด้านการเงิน และการประชุมครั้งสุดท้าย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2004 คณะผู้แทนของเวียดนามก็จะพยายามเล่นบทผู้นำ ซึ่งส่งผลให้ไทย , มาเลเซีย และสิงคโปร์ ไม่ให้ความร่วมมือและข้อตกลงจึงไม่ค่อยมีผลทางปฏิบัติ<sup>44</sup>

### 5.4 กรอบความร่วมมือของ FTA จีน-อาเซียน<sup>45</sup>

แนวนโยบายการเป็นศูนย์กลางขนส่งและโลจิสติกส์ ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ล้วนแต่มีนโยบายนี้ โดยเฉพาะประเทศจีน , ไทย , เวียดนาม , มาเลเซีย และสิงคโปร์ ก็ต้องการควบคุมเส้นทางขนส่ง เพื่อเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญเกิดจากข้อตกลง FTA ซึ่งอาเซียนและจีนได้ทำข้อตกลงความร่วมมือเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าและบริการภายใต้ข้อตกลง ASIAN – CHINA Free Trade Agreement โดยจะมีผลในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ ต่างหวังจะได้ประโยชน์จากข้อตกลง FTA นี้ให้มากที่สุด โดยผลของข้อตกลงโดยสังเขป มีดังนี้

1) **มีบทบาทสำคัญในทางการค้าระหว่างประเทศของไทย** การจัดทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างพันธมิตรทางการค้า ลดการกีดกันทางการค้า ทั้งในรูปแบบของภาษีและมีใช้ภาษีระหว่างกันลง ซึ่งมีข้อดีคือ แม้ผลของการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีจะยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบ แต่กระทบก็เริ่มเห็นกันบ้างแล้ว เช่น การที่มีสินค้าราคาถูกจากต่างประเทศเริ่มเข้ามาตีตลาดไทยมากขึ้น โดยเฉพาะสินค้านำเข้าราคาถูกจากประเทศจีน ซึ่งได้แก่ เครื่องใช้ไฟฟ้า เสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องประดับเทียม และรองเท้า นโยบายด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับจีนเป็นทั้งคู่ค้าและคู่แข่งกันในส่วนของผู้ค้านั้นจะเห็นว่าไทยมีการส่งออกและ

<sup>44</sup> Association of Southeast Asian Nations. Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan 2005-2010

<sup>45</sup> รุ่งนภา บุญเย็นนันทน์, "ประเทศไทยกับข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Area)," พฤษภาคม 2546. ([www.wavofdragon.com/modules.php?name=News&file=article&sid=11](http://www.wavofdragon.com/modules.php?name=News&file=article&sid=11))

นำเข้าจากจีนเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การส่งออกของไทยมีการขยายตัวในอัตราที่น่าพอใจ นอกจากนี้จีนยังเป็นแหล่งลงทุนของนักลงทุนชาวไทย และเป็นแหล่งการผลิตที่สำคัญสำหรับสินค้าหลายอย่าง ตั้งแต่สิ่งทอจนถึงเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับด้านการแข่งขัน จีนเป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทย ซึ่งสามารถมองได้ 2 ด้าน

- ก. การแข่งขันในตลาดโลก เนื่องจากจีนมีค่าแรงต่ำและมีแรงดึงดูดให้นักลงทุนจากบริษัทสำคัญเกือบทุกกลุ่มอุตสาหกรรมทั่วโลกมุ่งเข้าไปลงทุน ดังนั้นต้นทุนการผลิตสินค้าในจีนจึงได้เปรียบสินค้าจากไทย เพราะจีนใช้หลัก Economies of Scale สินค้าที่เน้นราคาถูก และผลิตเป็นจำนวนมาก
- ข. การเข้ามาแข่งตลาดในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน กรณีที่จีนส่งสินค้านำเข้ามายังไทย และเข้ามาแข่งตลาดในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเดิมไทยครองตลาด โดยเฉพาะเมื่อเส้นทางขนส่งทางถนนจากจีนทั้งเส้นทาง R3A , R3B ตามแนวทาง North-South Corridor สินค้าราคาถูกจากจีน จะเข้ามาครองตลาดในประเทศเพื่อนบ้านของไทยและตลาดภายในประเทศ อย่างไรก็ดี ผลกระทบในด้านการเป็นคู่แข่งระหว่างไทยกับจีนนี้ ถ้ามองในแง่ลบ คือ การเสียตลาดการค้าระหว่างประเทศหรือบางรายต้องเลิกกิจการไปเพราะไม่สามารถแข่งขันได้ แต่ในแง่บวกคือ ทำให้ผู้ประกอบการ(และรัฐบาล) ไทยต้องเร่งปรับตัวและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้มากขึ้น ประเด็นของปัญหา คือ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทย มีความพร้อมแค่ไหนในการรับมือกับการทุ่มตลาดจีน<sup>46</sup>

2) สินค้าลดภาษีล่วงหน้า (Early Harvest) การจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับจีน ซึ่งเป็นข้อตกลงใน FTA จีน-อาเซียน ซึ่งประเทศไทยต้องการเร่งให้มีผลบังคับใช้ก่อนเวลา จึงได้ทำความตกลงกับจีน เพื่อให้มีผลบังคับใช้ก่อนเวลา เฉพาะไทยกับจีน ซึ่งกรอบการเจรจาจะลดภาษีในพิกัดอัตราอากรขาเข้า 01-08 เกี่ยวกับการลดภาษี สินค้ากลุ่มแรกภายใต้ Early Harvest ได้แก่ สัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ใช้บริโภคสินค้าประมง ผลิตภัณฑ์นม ผลิตภัณฑ์จากสัตว์อื่น ๆ ดินไม้และพืชอื่น ๆ มีชีวิต พืชผักใช้บริโภค และผลไม้ โดยจะลดภาษี เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2547 ลงถึง 0%

<sup>46</sup> รุ่งนภา นุญชนะนันท์, "ประเทศไทยกับข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Area)," พฤษภาคม



3) เกี่ยวกับปัญหา NTB ในการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน เห็นได้ว่าการทำเขตการค้าเสรีในแง่สินค้าเกษตรจะมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างมาก เพราะว่าจีนมีการนำเข้าสินค้าจากนำเข้าจากจีนส่วนใหญ่เป็นพวกผลไม้ เช่น แอปเปิ้ล ข้าวโพด ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจีนมีอัตราภาษีนำเข้าสูงกว่าไทย เพราะมีภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 13 ขณะที่ไทยอัตราภาษีเป็นศูนย์ และจีนยังมีมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) มากกว่าไทย เพราะฉะนั้นไทยค่อนข้างจะเสียเปรียบในการทำเขตการค้าเสรีสินค้าเกษตร ยกเว้นยางพารา กับ แป้งมันสำปะหลัง ส่วนในด้านสินค้าอุตสาหกรรมไทยอาจจะได้ประโยชน์น้อย เนื่องจากรัฐบาลจีนให้การอุดหนุนการผลิตแก่ผู้ประกอบการ โดยเน้นการผลิตขนาดใหญ่ (Mass Production) จีนมีการผลิตไป ทิ้งไปได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากหากสินค้าใดไม่ได้มาตรฐานในการส่งออก ก็มีตลาดภายในรองรับได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นการผลิตขนาดใหญ่ดังกล่าวยังเป็นผลให้สินค้านำเข้าราคาถูกแล้ว การผลิตครั้งเดียวสามารถผลิตได้ปริมาณมากตามความต้องการของผู้บริโภคอีกด้วย สำหรับประเทศไทย สินค้าอุตสาหกรรมบางอย่างต้องการนำเข้าวัตถุดิบราคาถูก จีนจะเป็นแหล่งนำเข้าวัตถุดิบราคาถูกของไทย<sup>47</sup>

<sup>47</sup> รุ่งภา นุญชนะนันท์, "ประเทศไทยกับข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Area)," พฤษภาคม

## สรุป

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่สำคัญระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะมีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของไทย เพราะการที่ไทยจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาคได้นั้น ขึ้นอยู่กับการยอมรับจากประเทศเพื่อนบ้าน ในการที่จะใช้เส้นทางของไทยหรือจะยอมให้ไทยใช้เส้นทางในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นเรื่องของการลงตัวทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ภายใต้ความสัมพันธ์และการไม่ระแวงต่อกัน โดยเฉพาะการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจต่อการได้และต่างรับประโยชน์จากการที่ไทยเป็นศูนย์กลางขนส่งของภูมิภาค ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นได้จากยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศกัมพูชา, ลาว และพม่า ซึ่งจะเป็นลักษณะความช่วยเหลือทางด้านการสร้างเส้นทางเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างชายแดน ซึ่งไทยจะให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ความร่วมมือระหว่างประเทศ จะมีความแตกต่างกันภายใต้การเมืองของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศพม่า ซึ่งเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำ และเป็นประเทศที่ค่อนข้างปิดและไม่ต้องการรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและโลจิสติกส์ ซึ่งจะต้องศึกษาและพิจารณา จุดอ่อนและจุดแข็งในบริบทและมุมมองของแต่ละฝ่าย ซึ่งจะมีทัศนคติต่อกัน

สำหรับข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งไทยได้มีการตกลงกับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่สำคัญ จะได้แก่ ข้อตกลงความร่วมมือ ACMECS หรือยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของไทยเพื่อการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและโลจิสติกส์ โดยการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านผ่านทางเงินให้เปล่า, เงินกู้ยืมปรน หรือความช่วยเหลือด้านรับซื้อผลิตผลทางเกษตรที่เรียกว่า Contract Farming ซึ่งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ในลักษณะการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ และประเทศไทยก็ได้ประโยชน์จากเส้นทางที่ลงทุน เพราะประเทศเหล่านั้น ก็จะเป็นแหล่งวัตถุดิบและทรัพยากรที่ไทยต้องการ รวมถึงเป็นตลาดระบายสินค้าของไทย นอกจากนี้โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ หรือ GMS ก็เป็นโครงการภายใต้ ESCAP ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงการขนส่งและการค้า โดยเกือบทุกเส้นทางประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ประเทศจีนค่อนข้างเห็นประโยชน์และสนับสนุนเพราะจีนได้สร้างถนนผ่านพม่าและลาว เพื่อเชื่อมกับไทยและระเบิดเกาะแก่งในแม่น้ำโขง ก็อ้างว่าเป็นข้อตกลงจาก GMS ซึ่งจีนอาศัยข้อตกลง FTA อาเซียน-จีน ซึ่งประเทศในอาเซียนได้ลงนาม โดยจะมีผลภายในปี พ.ศ. 2553 สินค้าส่วนใหญ่ภายใต้ Normal Track จะลดอัตราภาษีศุูนย์ สำหรับไทยได้เร่งรัดหมวดสินค้าผลไม้และเกษตรได้มีผลอัตราภาษีศุูนย์ ตั้งแต่ 1 มกราคม 2547 ทั้งนี้ประเทศจีน จะมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากข้อตกลง ทั้ง GMS

และ FTA อาเซียน-จีน ขณะที่ไทย จะเน้นแต่ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง แต่ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการได้ใช้ประโยชน์เชิงรุกจากเส้นทางขนส่งที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงอื่นๆ เช่น โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (AMBDC) , โครงการความร่วมมือสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย-มาเลเซีย - ไทย และโครงการความร่วมมือภายในแผนพัฒนาขนส่งของอาเซียน (ASEAN Action Plan) ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือ ซึ่งไม่ค่อยจะมีบทบาทมากนักต่อการที่ประเทศไทยจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และขนส่งของไทย โดยผลการศึกษาพบว่าข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ACMECS จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการส่งเสริมโอกาสและความเป็นไปได้ต่อการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ในภูมิภาคของไทย

ประเด็นสำคัญของปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ ก็คือ ประเทศต่างๆก็มีการแข่งขันกันหรือการพึ่งพา ซึ่งก็ต้องการผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า ดังนั้น ข้อตกลงแบบพหุภาคีส่วนใหญ่ จึงเป็นความร่วมมือบนความแข่งขันและมักถูกใช้เป็นเครื่องมือและเป็นเวทีในการแสดงบทบาทของประเทศตนเองมากกว่า หวังในความสัมฤทธิ์ผล ซึ่งประเทศไทยก็ต้องพยายามฉกฉวยและใช้ประโยชน์จากข้อตกลงที่ประเทศไทยได้เปรียบหรือมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง เช่น การขนส่งสินค้าทางถนน ซึ่งก็ต้องมีนโยบายแนวทางในการที่จะปิดกั้นจีนไม่ให้ใช้ได้ประโยชน์มากนักจากข้อตกลงต่างๆทั้ง GMS หรือ FTA อาเซียน-จีน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของไทยการใช้วิธีทำข้อตกลงความร่วมมือแบบทวิภาคี ในลักษณะข้อตกลงโดยตรงสองฝ่าย มักจะเป็นข้อตกลงที่ประสบความสำเร็จมากกว่าแบบพหุภาคี โดยประเทศไทยได้มีความร่วมมือโดยตรงกับประเทศลาว , กัมพูชา และพม่า ทั้งในด้านความช่วยเหลือ ด้านโครงสร้างคมนาคมขนส่ง และด้านการลงทุน ทั้งนี้ ประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ก็เป็นสมาชิกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASIAN) ซึ่งก็มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อไทยอยู่ก่อนแล้ว ยกเว้นประเทศพม่า ซึ่งไทยต้องเร่งพัฒนาความสัมพันธ์ให้ได้ใกล้เคียงกับรัฐบาลชุดของนายพล จิ้น หยุน ซึ่งพันอำนาจและรัฐบาลใหม่ ซึ่งมีนายพลหม่อง เอ อยู่เบื้องหลังอาจมีความสัมพันธ์ส่วนตัว ที่ต้องการเวลาเยียวยา

โดยภาพรวมแล้ว ยุทธศาสตร์ความร่วมมือภายใต้กรอบข้อตกลงต่างๆ ประเทศไทยจะต้องใช้ให้มีความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับลักษณะเศรษฐกิจและการเมืองที่ต่างกันในแต่ละประเทศเพื่อนบ้าน โดยยึดหลักผลประโยชน์ร่วมกันและการช่วยเหลือต่างๆที่ไทยให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน จะทำให้เกิดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากไทย ซึ่งจะเป็นปัจจัยให้ยอมรับประเทศไทยในฐานะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และขนส่ง การพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน หน่วยงาน

ของรัฐ เช่น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศควรมีการศึกษาผลกระทบ และมีความเข้าใจเรื่องที่ไม่เจรจา มิฉะนั้น จะทำให้ประเทศได้รับความเสียหาย เช่น กรณีการทำ FTA ไทย-จีน ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นที่จีนมีการเก็บแต่ไทยไม่เก็บ อีกทั้ง การแยกระดับชั้น โดยแบ่งเป็น ระดับที่เท่าเทียมกัน โดยยุทธศาสตร์ของไทยถือเป็นคู่ค้าและคู่แข่ง เช่น ประเทศจีน ซึ่งความสัมพันธ์จะมีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ บนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เท่าเทียมกัน ส่วนประเทศพม่า , สปป.ลาว และกัมพูชา ประเทศไทยการจัดระดับเป็นประเทศที่ต้องได้รับการอนุเคราะห์ โดยความสัมพันธ์จะเป็นลักษณะให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้เกิดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ ทั้งด้านแสวงประโยชน์จากวัตถุดิบที่ไทยขาดแคลน , การได้รับประโยชน์จากแรงงานต่างค่าาราคาถูก และตลาดระบายสินค้าคุณภาพต่ำ ซึ่งจะเป็นปัจจัยและมีผลกระทบต่อโอกาสและความเป็นไปได้ที่ไทยจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญนอกเหนือจากที่ไทยจะต้องมียุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง หรือ HUB ของภูมิภาคจะต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพการแข่งขันและนโยบายการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์และเศรษฐกิจการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน