

## บทที่ 2

### กรอบความคิด ทฤษฎี , เอกสาร และงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 กรอบความคิดและทฤษฎี

การศึกษาในหัวเรื่องนี้ เป็นการศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ซึ่งรัฐบาลในฐานะภาคการเมือง มีนโยบายต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และขนส่งของอนุภูมิภาคประเทศลุ่มแม่น้ำโขง อีกทั้งการศึกษาจะมุ่งเน้นถึงความเชื่อมโยงการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน-ลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งรวมถึงจีนตอนใต้ เห็นว่าทฤษฎีที่มีความเหมาะสม ซึ่งจะนำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ “ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองนโยบายสาธารณะ” (Public Policy) เพราะจะเกี่ยวข้องกับแนวทางการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ ซึ่งก็คือรัฐบาลที่มีการผลักดันในการกำหนดแผนงาน , กำหนดนโยบายและเป้าประสงค์ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์เป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) ซึ่งนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากประเทศไทยต้องการเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งของภูมิภาค โดยการเชื่อมโยงระบบการขนส่ง ใช้ประโยชน์จากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งการศึกษาได้ให้ความสำคัญ กรณีศึกษาประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคอินโดจีนและลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งได้รวมประเทศจีนตอนใต้เข้าไว้ด้วย เนื่องจากมีอาณาบริเวณเกือบจะติดกับประเทศไทย ซึ่งโดยลักษณะแล้วประเทศเหล่านี้ ต่างเป็นประเทศรอบนอกที่ต้องพึ่งพาประเทศตะวันตกในลักษณะการพึ่งพา การลงทุนทางตรง (Foreign Direct Investment) และพึ่งพาดตลาดส่งออก แต่ขณะเดียวกันในภูมิภาคนี้จะมีลักษณะพิเศษที่มีลักษณะเป็นทวีลักษณ์ คือ ยังมีบางประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมืองจนเป็นประเทศศูนย์กลางในประเทศรอบนอก ได้แก่ ประเทศจีน , ประเทศไทย , ประเทศเวียดนาม โดยมีประเทศด้อยพัฒนา ได้แก่ พม่า , ลาว , กัมพูชา เป็นประเทศรอบนอก ซึ่งต้องมีการพึ่งพาการลงทุน , เงินช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ โดยแหล่งรายได้สำคัญของประเทศเหล่านี้ จะได้จากการส่งออกสินค้าขั้นปฐม ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ , ป่าไม้ , สินแร่ ขณะที่การนำเข้าจะเป็นสินค้าสำเร็จรูป , สินค้าทุน นอกจากนี้ ประเทศเหล่านี้ จะถูกกดดันจากประเทศศูนย์กลางทั้งจากการถูกกดดันและการแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการ รุกล้ำทางวัฒนธรรมผ่านทางสื่อต่างๆ

ทั้งนี้ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และขนส่งของอนุภูมิภาคประเทศลุ่มแม่น้ำโขง จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในฐานะที่ภาครัฐมีอำนาจบริหารที่จะใช้พัฒนาโครงสร้างคมนาคมขนส่ง ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง และนโยบายสาธารณะจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economic) การลงทุนที่เกี่ยวกับโครงสร้างคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ\* (Public Goods) ต้องใช้เงินลงทุนมาก ซึ่งจะส่งผลการขนส่งสินค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปลงทุน โดยกำหนดนโยบายในการใช้ทรัพยากรในโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อการเมือง ซึ่งก็เป็นไปตามแนวคิดของสำนักเคนส์เซียน\*\* (Keynesian Political Economy) ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐบาลในการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ โดยเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการเข้าไปลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในกรณีประเทศไทยจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนด นโยบายผ่านทางมติคณะรัฐมนตรี\*\*\* เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2545 ในการให้กระทรวงคมนาคมศึกษาเส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และ กำหนดแผนยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)

---

\* สินค้าสาธารณะ (Public Goods) เป็นสินค้าซึ่งไม่สามารถกีดกันผู้ใดออกไปจากการใช้บริการได้ เช่น ถนน , สะพาน , เส้นทางขนส่ง เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซง (ประจักษ์ ศกุนตะลักษณะ 2529 : 286)

\*\* Keynesian Political Economy มีแนวคิดว่าการตลาดเสรี ไม่สามารถทำงานได้โดยเอกเทศ รัฐมีหน้าที่ต้องเข้าไปแทรกแซง โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2547 : 11-13)

\*\*\* มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กันยายน 2545 เห็นชอบแนวทางการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประตูการค้าของอนุภูมิภาคตามคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญเนเธอร์แลนด์ (สำนักพัฒนาพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545 : คำนำ)

## 2.2 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างของแนวความคิด รวมถึงมุมมองที่แตกต่างกัน ที่จะเข้าใจในบริบท (Context) ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะเป็นไปได้อย่างชัดเจน จึงขอนำความคิดการวิเคราะห์ของนักคิดที่สำคัญต่างๆ ดังนี้

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์<sup>2</sup> ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่ามีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ และเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เป็นกิจกรรมที่จะต้องทำโดยรัฐบาลจัดกระบวนการทั้งสังคม การเมือง เศรษฐกิจ อย่างกว้างขวาง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การก่อสร้างทางหลวง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำโดยรัฐ โดยงานเขียนนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารพัฒนาประเทศ ซึ่งมีผลต่อทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยนโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อได้มีการปฏิบัติแล้วเป็นจริง จะต้องมีการจัดทำเป็นแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นแผน จึงเป็นรูปธรรมของนโยบาย ซึ่งสามารถทำให้นำนโยบายไปปฏิบัติได้

ลิขิต ธีรเวคิน<sup>3</sup> ได้ให้ความหมาย ของนโยบายสาธารณะว่าเป็นการใช้ทรัพยากร และการจัดการเพื่อบรรลุเป้าหมาย และกิจกรรมที่กำหนดไว้ของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ จัดจะส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม อีกทั้ง นโยบายสาธารณะหมายถึงกฎเกณฑ์ และหรือการกระทำของรัฐหรือภาคการเมือง ซึ่งได้กำหนดมาตรการบางอย่าง เพื่อให้พนักงานของรัฐดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง ซึ่งบางครั้งอาจเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนของภาคเอกชน โดยผลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยทั่วไป โดยนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างคมนาคมขนส่ง (Infrastructure Logistics) จะเป็นการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ (Common Goods) เพื่อมุ่งให้เอกชนได้รับความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมเป็นบริการที่ไม่สามารถเก็บและปิดกั้นการเข้าถึงของประชาชน

<sup>2</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546)

<sup>3</sup> ลิขิต ธีรเวคิน. ชนชั้นนำทางการเมืองไทย กระบวนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ. (กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิต, 2547)

ทิพาพร พิมพิสุทธ์<sup>4</sup> นโยบายสาธารณะถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจรัฐที่จะต้องกำหนดนโยบาย รวมถึง โครงการของรัฐ โดยถือเป็นภารกิจของรัฐบาล เป็นเรื่องที่ต้องมีเหตุมีผล โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน และเกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจของรัฐ โดยรัฐบาลมีหน้าที่เลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดที่สามารถบรรลุแนวนโยบายได้ตามความต้องการ โดยพิจารณาถึงผลกระทบของนโยบายแต่ละนโยบายแล้วเลือกสิ่งที่ดีที่สุด ซึ่งปัจจัยที่จะนำนโยบายไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญต่อมาตรฐานและจุดมุ่งหมาย และการนำทรัพยากรมาใช้เพื่อสนองนโยบาย รวมถึงการมีระบบสื่อสารและการควบคุมไปสู่การปฏิบัติ โดยจะต้องมีการศึกษาถึงลักษณะของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปใช้ รวมถึง สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์หรือไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาส<sup>5</sup> ได้ให้ความหมายที่กะทัดรัดแต่ได้ใจความว่า “นโยบายสาธารณะ” คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะกำหนดทางเลือกเพื่อแก้ปัญหา , บรรเทาปัญหาและหรือป้องกันปัญหา เพื่อให้มีผลกระทบต่อสาธารณชนอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัญหาและลักษณะของกิจกรรม โดยนโยบายสาธารณะคือแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยการกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา , บรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหา ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมของรัฐ สามารถศึกษาได้จากแผนงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงคมนาคม , สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่ง หรือ สนข. โดยศุภชัย ยังกล่าวถึงว่า มติคณะรัฐมนตรีพระราชกำหนด , พระราชบัญญัติ โดยแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐนี้ ซึ่งรวมถึง การดำเนินการของรัฐ อาจไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นแนวทางที่ผู้บริหารยึดปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา ก็จัดเป็นนโยบายสาธารณะเช่นกัน

การศึกษาจากงานเขียนของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ ,ทิพาพร พิมพิสุทธ์, ลิจิต ธีรเวคิน และศุภชัย ยาวะประภาส เพื่อให้เห็นการเชื่อมโยงของรัฐ ที่จะต้องเข้ามากำหนดนโยบายในการที่จะนำระบบโลจิสติกส์มาพัฒนา เพื่อให้ประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้ง การกำหนดนโยบายพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่อง

<sup>4</sup> ทิพาพร พิมพิสุทธ์. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 2

<sup>5</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 3-5

นโยบายสาธารณะ ซึ่งจะเป็นทฤษฎีหลัก นำมาเป็นกรอบใช้ในการศึกษาและวิจัย โดยจะต้องเข้าใจขั้นตอนและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ซึ่งงานเขียนของ “สมบัติ” จะให้รายละเอียดที่ชัดเจนว่าต้องเกิดจากการกระทำของรัฐบาล ส่วนงานเขียนของ “ทิพาพร” จะเน้นถึงวิธีการที่จะนำนโยบายสาธารณะไปใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์จริงมีเหตุและมีผล โดยงานเขียนของทั้งสองคน จะเป็นพื้นฐานของเรื่องที่จะศึกษา ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับนโยบายของภาครัฐ สำหรับงานเขียนของ “ลิจิต” ซึ่งเป็นนักวิชาการ ได้คลุกคลีอยู่กับวงการเมืองทำให้เข้าใจความหมายของนโยบายสาธารณะได้ชัดเจนว่าจะต้องมาจากภาคการเมือง เพื่อบรรลุเป้าหมายและผลประโยชน์ทางการเมือง โดยนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐ จะต้องจัดทำแผนงาน , แผนยุทธศาสตร์ และ แผนปฏิบัติการ รวมถึง การจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรให้เพียงพอ เพื่อให้แผนงานเหล่านั้นสำเร็จ บรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดย “ลิจิต” ได้กล่าวถึงนโยบายทางด้านคมนาคมขนส่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ในการที่จะเข้าไปลงทุนและกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งแนวคิดของลิจิตก็จะสอดคล้องเกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย กรณีของศุภชัย จะชี้ให้เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรี เป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงนโยบายสาธารณะกับภาคการเมืองได้ชัดเจน ในกรณีหัวข้อที่ศึกษา จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโลจิสติกส์ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจ ก็ทำให้ว่าเรื่องที่ศึกษาจะเกี่ยวข้องกับการเดินเศรษฐกิจการเมือง

Ira Sharkansky<sup>6</sup> ได้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจการทั้งหมดของรัฐ เช่น การก่อสร้างเส้นทางขนส่งโดยรัฐ การจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุม และกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ จะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆของรัฐภายในประเทศทั้งหมด และยังครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทางด้านต่างประเทศ เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ นโยบายความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากความหมายของ Sharkansky จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะ จะเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy) เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ โดยแนวคิดของ Sharkansky ได้สื่อความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นรูปธรรม โดยกิจกรรมใดๆ ที่รัฐจะกระทำ ไม่ว่าจะป็นกิจกรรมภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ จัดว่าเป็นนโยบาย

<sup>6</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ, หน้า 5

สาธารณะทั้งสิ้น แต่ภายใต้ความหมายนี้ไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่จะพูดหรือตั้งใจจะทำ แนวคิดของ Sharkansky ไม่ได้เน้นถึงเป้าหมายของกิจกรรมที่รัฐบาลจะทำและทำไมต้องกระทำ หรือกิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลจะทำ เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนหรือค่านิยมของสังคม อย่างไร

Thomas R. Dye<sup>7</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทั้งหมดของรัฐ ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมการขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม และความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ โดยมีจุดประสงค์ให้กิจกรรมที่รับเลือกสามารถบรรลุเป้าหมายนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Thomas R. Dye จึงเกี่ยวข้องกับส่วนที่รัฐบาลเลือกกระทำและไม่เลือกกระทำ ล้วนมีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีพ และเศรษฐกิจความมั่นคงและสังคม ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและการเจริญเติบโตของชาติ หรือประเทศล้าหลัง หรือประเทศด้อยพัฒนา

โดยสรุปแล้ว ความหมายของนโยบายสาธารณะในความหมายนี้ จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้มี มติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกันยายน 2545<sup>8</sup> กำหนดให้ประเทศไทยต้องมีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เพื่อที่จะทำให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันและมีผลต่อการเจริญเติบโตของ GDP

James E. Anderson<sup>9</sup> ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่าจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือการกระทำ ซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนว่า เป็นสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ ไม่ใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจที่จะกระทำ หรือเสนอให้กระทำเท่านั้น คือจะต้องมีการกระทำจริงๆ ถ้าไม่มีการกระทำก็จะมีผลลัพธ์เกิดขึ้นแต่อย่างใด โดย Anderson เน้นถึงการกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่านโยบายสาธารณะ จะต้องมีความชัดเจนว่า สิ่งใดที่ต้องกระทำให้สำเร็จและต้องจำแนกความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจของรัฐบาลว่า นโยบายสาธารณะจะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำอย่างเป็นรูปธรรมแล้วเท่านั้น

<sup>7</sup> สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ, หน้า 6

<sup>8</sup> สำนักพัฒนาพื้นที่, ร่างแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545), หน้า คำนำ

<sup>9</sup> สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ, หน้า 8

ดังนั้น ความหมายของ Anderson จะมีความแตกต่างจาก Dye เพราะเน้นในผลแห่งการที่ต้องนำไปปฏิบัติ จึงจะเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะเห็นจากกรณีศึกษาที่หน่วยของรัฐได้มีการกำหนดแผนงาน เช่น “โครงการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบและการจัดการต่อเนื่องระบบโลจิสติกส์ เพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ”<sup>10</sup> ซึ่งเป็นโครงการของสำนักนโยบายและแผนขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม

Carl J. Friedrith <sup>11</sup> ได้ให้ความหมายที่แตกต่างไปว่านโยบายสาธารณะเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐ ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา (Obstacles) และโอกาส (Opportunity) โดยนโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยแนวความคิดที่สำคัญ ได้แก่ เป้าประสงค์ (Goal) วัตถุประสงค์ (Objective) หรือจุดมุ่งหมาย (Purpose) ของสิ่งที่รัฐบาลจะกระทำ โดยนโยบายสาธารณะจะต้องมีเป้าหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญ หากกิจการใดไม่มุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายก็ไม้อาจเรียกว่านโยบายสาธารณะ โดย Friedrith ได้จำแนกให้เห็นว่า กิจกรรมต่างๆที่รัฐกระทำนั้น ไม่ใช่จะเป็นนโยบายสาธารณะทั้งหมด กิจกรรมที่เรียกว่านโยบายสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะบรรลุให้ชัดเจน ส่วนกิจกรรมของรัฐที่ขาดองค์ประกอบดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ โดยนโยบายสาธารณะจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายสำคัญในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

จากแนวคิดของ Friedrith กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่ชัดเจนว่าจะต้องประกอบด้วยเป้าหมายที่ต้องชัดเจนและจะต้องเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยจะเห็นได้จากแผนงานและแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งจะนำเสนอต่อไป

David Easton <sup>12</sup> ให้ทัศนะความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งหมด และผู้มีอำนาจในการจัดสรรก็คือรัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม ทั้งนี้ ความหมายของผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ซึ่งหมายถึง บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political System) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authority) ได้แก่ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ

<sup>10</sup> สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (กระทรวงคมนาคม). “รายงานเบื้องต้น.” เมษายน 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

<sup>11</sup> สมบัติ อารงธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. หน้า 12

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 13

ตุลาการ ที่ปรึกษา หรือ ประมุขของประเทศ หรือผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จัก และยอมรับในระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้ สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม โดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ความหมายของ Easton ต่างกับ Friedrith เนื่องจากไม่ได้กล่าวถึง เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายของรัฐบาลที่จะต้องกระทำให้บรรลุผลสำเร็จแต่การให้ความหมายเชื่อมโยงกับค่านิยมของสังคมจะเป็นลักษณะที่สะท้อนถึงเป้าประสงค์และความต้องการของประชาชน จากความหมายนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะต้องเกิดจากผู้มีอำนาจรัฐ และเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง โดยนโยบายของภาครัฐจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในฐานะเป็นผู้เลือก (Voter) นักการเมืองเข้ามามีอำนาจรัฐ

Brian W. Hogwood และ Lewis A. Gunn<sup>13</sup> ให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก โดยจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจไม่มากนักน้อย แนวความคิดของ Hogwood และ Gunn ยืนยันว่า การตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นชุดของการตัดสินใจ เพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่องจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมากเสมอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

สรุปแนวความคิดของ Hogwood และ Gunn ให้สาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจำแนกความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจบางเรื่องของรัฐบาลบางครั้งไม่ถือเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งการที่จะเป็นนโยบายสาธารณะได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน คือ จะต้องมีการวางแผนงาน และมีหน่วยงานของรัฐจะต้องนำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย ซึ่งจะมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ไปดำเนินการในการจัดทำเป็นแผนและมีตัวชี้วัดความสำเร็จ และนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

<sup>13</sup> สมบัติ ช่างธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. หน้า 20-21



Richard Rose<sup>14</sup> ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุด (Course) หรือแบบแผน (Pattern) ของกิจกรรมของรัฐ (Activity) ที่มีความต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลในหลายกรณีอาจไม่มีการปฏิบัติที่เป็นจริงก็ได้ ดังนั้น สิ่งที่ Rose พยายามเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่วไปของรัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ก็คือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจนำไปสู่การกระทำหรือไม่ก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะจะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอ และการกระทำนั้นต้องมีระบบ มีกระบวนการที่เรียกว่าเป็นชุดของการกระทำหรือแบบแผนของกิจกรรม โดยมีเป้าประสงค์ที่จะต้องกระทำให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

จากความหมาย ซึ่งมีผู้ให้คำนิยามข้างต้น อาจสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะ ได้ดังนี้ “เป็นกิจกรรมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลหรือภาคการเมืองเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยกำหนดมาตรการบางอย่าง โดยมีเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำแผนงานและดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งทางเศรษฐกิจและหรือทางการเมือง” หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะก็คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งจะต้องกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาให้มีผลกระทบกับสังคม , เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับว่าจะให้น้ำหนักของปัจจัยใดมากกว่ากัน นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง

## 2.3 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ<sup>15</sup>

1. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรม ซึ่งเกิดจากความต้องการที่หลากหลายของกลุ่มชนในสังคม ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน โดยการผลักดันความต้องการที่เรียกว่า Input Demand ผ่านทางผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร , ฝ่ายนิติบัญญัติ , ฝ่ายตุลาการ , พรรคการเมือง , สถาบันราชการ , ข้าราชการ และประมุขของประเทศ

<sup>14</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ, หน้า 19

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน,

2. นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยจะต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย ในการสนองต่อค่านิยมของกลุ่มชนในสังคม ซึ่งบางครั้งการกีดกันอาจมาจากกลุ่มผลประโยชน์นอกประเทศหรือการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

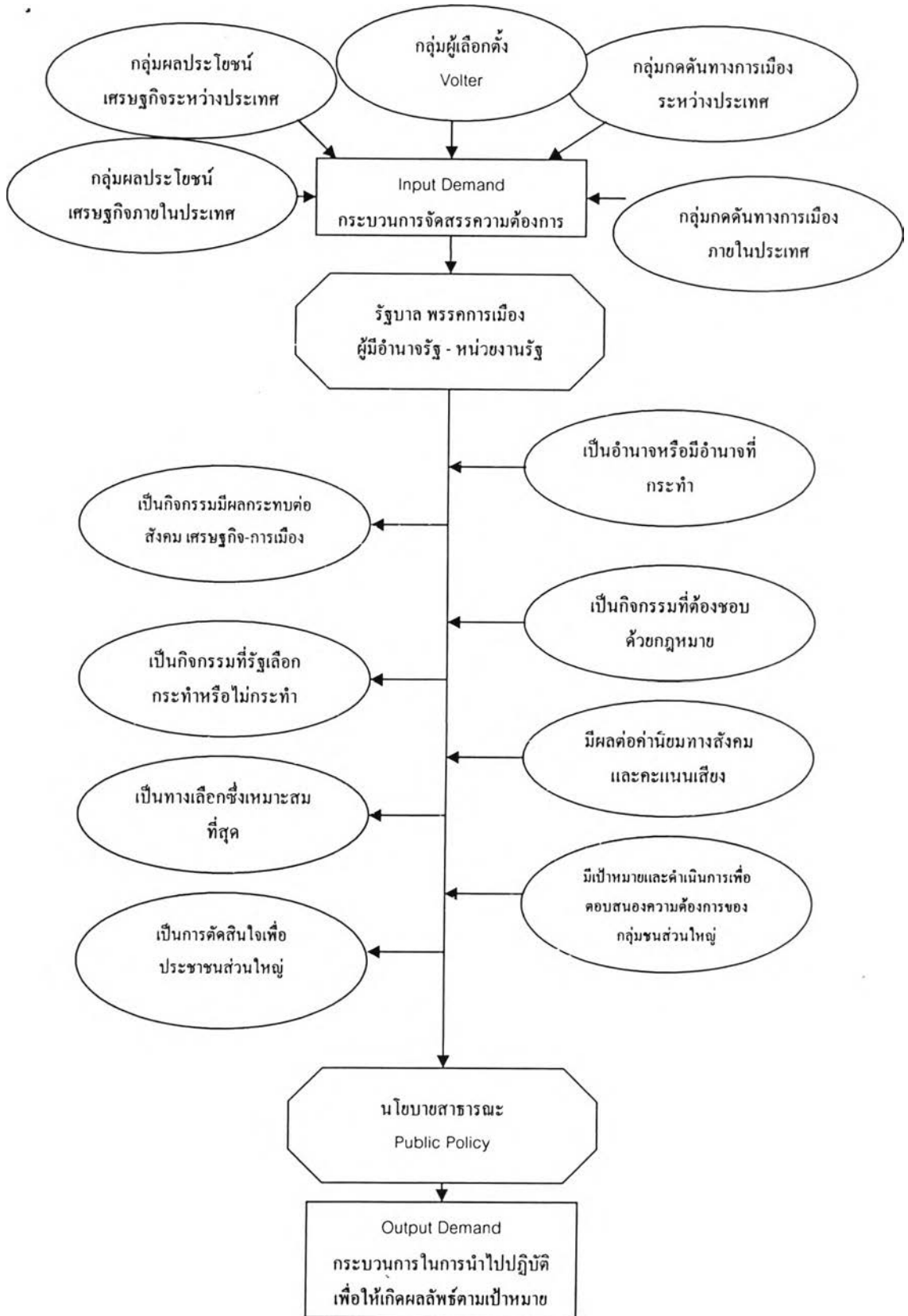
3. นโยบายสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่จะต้องมีการกระทำให้ปรากฏเป็นจริง ไม่ใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนาหรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น ต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เพื่อประชาชนจำนวนมาก ไม่ใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของตัวบุคคล โดยจะต้องเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ต้องเป็นอีกกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องมีกระบวนการที่เรียกว่า Output ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง และดำเนินการให้ผลลัพธ์เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

4. นโยบายสาธารณะ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยแนวทางการพัฒนาประเทศจะมีทิศทางอย่างไร เน้นหนักด้านไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยนโยบายสาธารณะอาจส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของประเทศ และหรือมีผลต่อความล้าหลังหรือการด้อยพัฒนา

5. นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ในการสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม และเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคให้แก่สังคมในส่วนรวม นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐ ภายใต้อำนาจของรัฐบาล ภายใต้ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

6. จะต้องมียุทธศาสตร์ของรัฐดำเนินการในการจัดทำเป็นแผนงาน , แผนยุทธศาสตร์ โดยเป้าหมาย กำหนดระยะเวลาการจัดสรรทรัพยากรและการดำเนินงาน ต้องสอดคล้องกับนโยบายของภาคการเมือง ซึ่งนโยบายที่สำคัญของภาคการเมือง ก็จะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและภาคเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะ จึงเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง

รูปภาพ 2-1 แบบจำลององค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ



ที่มา : ธนิต โสรัตน์

## 2.4 นโยบายสาธารณะกับเศรษฐศาสตร์การเมือง

เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นสาขาวิชาที่ได้รับพัฒนาที่สุดสาขาหนึ่งในแง่ของสาขาวิชาและการนำไปประยุกต์ใช้ในสังคม ดังจะเห็นได้จากหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นแนวทางในการศึกษาวิชาต่างๆ ในรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ โดยนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของภาคการเมืองที่มีบทบาทต่อภาคเศรษฐกิจหรือบางครั้งต่างก็มีบทบาทและเกื้อกูลต่อกัน โดยภาคการเมืองจะต้องออกมาตรการบางอย่าง เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการไปใช้ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยจะเห็นจากแนวความคิดทฤษฎีและเทคนิคต่างๆ ในวิชาเศรษฐศาสตร์ได้ถูกนำมาประยุกต์ในการวิเคราะห์นโยบายของรัฐ อาทิเช่น การวิเคราะห์ต้นทุน และทรัพยากรที่ต้องใช้ รวมถึง วิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของโครงการ และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ได้ โดยหลักของวิชาเศรษฐศาสตร์นั้นจะมุ่งแสวงหาหนทางเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### ความหมายของเศรษฐศาสตร์การเมือง

Gurley<sup>16</sup> ให้ความหมายว่า “เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ในแง่อำนาจรัฐที่มีผลต่อเศรษฐกิจ โดยสภาพการดำรงอยู่และการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยรูปแบบความสัมพันธ์จะเป็นลักษณะระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง (Ruler – Subject Relation) โดยอำนาจนี้ ต้องเป็นอำนาจที่ชอบธรรม การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จึงต้องวิเคราะห์ถึงโครงสร้างอำนาจ

Modelski<sup>17</sup> กล่าวถึง เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับกิจกรรมทางการเมือง โดยนำปัจจัยทางเศรษฐกิจมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง หรือใช้ปัจจัยทางการเมืองมาอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยการให้ความสำคัญแก่ปัจจัยด้านใดมากกว่า ขึ้นอยู่กับประเด็นที่จะศึกษา

วิเคราะห์จากความหมายของ Gurley และ Modelski ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์รุ่นเก่า โดย Gurley เน้นความสัมพันธ์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองในแบบผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

<sup>16</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี, *ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน Theories in modern political economy*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า 21

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

ซึ่งเห็นว่าไม่น่าจะเป็นความหมายซึ่งสอดคล้องกับยุคปัจจุบัน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองกับเศรษฐกิจ อาจจะต้องสอดคล้องและเกื้อกูลกัน หรือบางครั้งอาจเป็นการแข่งขัน ช่วงชิง โดยไม่ว่าจะเป็นแบบไหนก็ไม่มีลักษณะปฏิสัมพันธ์แบบนายกับลูกน้อง สำหรับ Modelski จะให้ความหมายที่ชัดเจนว่า เศรษฐกิจและการเมืองต่างเป็นปัจจัย ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อกัน ทั้งในด้านปัจจัยตัวแปร และปัจจัยตัวตาม

กนกศักดิ์ แก้วเทพ<sup>18</sup> เป็นการเสนอแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองในฐานะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary Approach) ประกอบด้วยศาสตร์หลายสาขา เช่น รัฐศาสตร์ , เศรษฐศาสตร์ , สังคมศาสตร์ ฯลฯ โดยอดัม สมิท ซึ่งเป็นผู้หนึ่งซึ่งเป็นผู้วางรากฐานเศรษฐศาสตร์การเมืองคลาสสิก ซึ่งถือเป็นศาสตร์ในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับวิธีการสร้างความมั่งคั่งให้แก่ ประเทศชาติและหารายได้เข้ารัฐให้ได้มากที่สุด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของเศรษฐศาสตร์การเมือง สำนักคลาสสิก อย่างไรก็ดี ในปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับบรรดประโยชน์ ตามแนวคิดของริคาร์โด ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงความหมายของเศรษฐศาสตร์การเมืองให้กลายเป็นเศรษฐศาสตร์บริสุทธิ์ (Pure Economic) โดยให้ความสำคัญเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดแนวคิดเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ ที่เรียกว่าเศรษฐศาสตร์ Neo-Classic อย่างไรก็ดี ในปี 1936 ได้เกิดแนวทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ ซึ่งได้นำปัจจัยทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลเป็นกรอบในการอธิบายเศรษฐศาสตร์และเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ทำให้เศรษฐศาสตร์กลายเป็นเศรษฐศาสตร์การเมือง

กนกศักดิ์ เป็นผู้ให้ที่ไปที่มาที่ไปของเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งกะทัดรัดและเข้าใจได้ง่าย โดยงานวิจัยศึกษาตามหัวเรื่อง ซึ่งได้นำเสนอนี้จะเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจะต้องเกื้อกูลและสนับสนุนต่อกัน แต่จะให้น้ำหนักด้านใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในแต่ละช่วงเวลา

อนุสรณ์ ลิ้มมณี<sup>19</sup> เป็นการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองในแง่การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับกิจกรรมทางการเมือง โดยการนำเอาปัจจัยทางเศรษฐกิจมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง หรือใช้ปัจจัยทางการเมืองอธิบายปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งสนใจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง โดยการจะให้

<sup>18</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ. เศรษฐศาสตร์สองกระแส. (กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536) , หน้า 20-23

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-23

ความสำคัญแก่ปัจจัยด้านใดมากกว่ากันนั้น ขึ้นอยู่ที่ประเด็นการศึกษาว่าจะมุ่งสนใจด้านใดมากกว่ากัน จากการวิเคราะห์ความหมายของอนุสรณ์ ค่อนข้างที่จะให้ความหมายที่กว้าง คือ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจรัฐที่มีต่อเศรษฐกิจ คือ เป็นการมองเศรษฐกิจการเมืองในแง่ของการศึกษานโยบายของรัฐ รวมถึง การศึกษาเชิงสถาบันและการศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของการศึกษาแนวนีโอมาร์กซิส อย่างไรก็ตาม อนุสรณ์ จะให้เห็นภาพในแง่มุมมองและมิติต่างๆของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง รวมถึงการเชื่อมโยงกับทฤษฎีอื่นๆ ทำให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองได้อย่างดี

จากทัศนะข้างต้น พอจะสรุปความหมายของเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ดังนี้ “เป็นการศึกษาถึงปัจจัยความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างการเมืองกับการเศรษฐกิจ โดยความสัมพันธ์จะต้องเป็นลักษณะปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในฐานะเป็นกิจกรรมทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยปัจจัยทางการเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองต่างล้วนแต่มีอิทธิพลต่อกัน โดยการส่งผลกระทบและมีผลต่อปรากฏการณ์ต่อกัน” โดยนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยมีแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่จะขอขมาสนับสนุน 2 แนวคิด ดังนี้

1. สำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองคลาสสิก Classical Political Economic’ โดย Adam Smith” ได้กล่าวว่า รัฐบาลควรจะมีการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ Infrastructure ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (Security Infrastructure) เช่น การมีกองทัพหรือมีตำรวจ สำหรับป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศและสังคม นอกจากนี้ รัฐจะต้องมีการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Economic Infrastructure) ได้แก่ เส้นทางคมนาคมขนส่ง ท่าเรือขนส่ง ฯลฯ โดยสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ได้กล่าวถึงว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เกิดแรงจูงใจต่อภาคเอกชน เพื่อให้เอกชนบรรลุผลประโยชน์ส่วนตัว (Self Interest) ซึ่งที่สุดก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม โดย Adam Smith ได้กล่าวถึงว่ารัฐมีหน้าที่ในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ที่เรียกว่า External

---

นโยบายสาธารณะ ตามแนวคิดของ Classical Political Economy มุ่งไปในด้านที่ทำให้เอกชนได้รับความสะดวกในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ทำให้บรรลุผลประโยชน์ส่วนตน (Self Interest) บรรลุกำไร บรรลุความพอใจในกาบริโภค บรรลุค่าจ้างที่ตนปรารถนา กำไร ค่าจ้าง ค่าเช่า (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2547 เอกสารจากการอัดเทปการบรรยาย วันที่ 16 มิถุนายน 2547 : 3-19)

Economy\* หรือที่เรียกว่า การประหยัดจากภายนอก จากแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง คลาสสิก จะแสดงให้เห็นถึงนโยบายในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน มีความสัมพันธ์กับเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยจะสอดคล้องกับแนวคิดของ Adam Smith ซึ่งมุ่งต้องการที่ทำให้เอกชนได้รับความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเป็นภาระหน้าที่ของรัฐจะต้องมีนโยบายและแผนการดำเนินการลงทุนเกี่ยวกับการสร้างถนน, สะพาน และทางรถไฟ ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ต้องใช้เงินลงทุนมากและไม่อาจคิดกันการใช้ประโยชน์ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปลงทุนเพื่อลดต้นทุนและให้เอกชนมีความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

2. **สำนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเคนส์ Keynesian Political Economy School**<sup>20</sup> โดย John Maynard Keynes นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ซึ่งมีความเชื่อในแนวทางทฤษฎี Public Policy ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ จะต้องเข้าไปสนับสนุนในการลงทุน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง ซึ่งเอกชนไม่สามารถลงทุนได้รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระตุ้น GDP โดย Keynes ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกในตลาดเสรี<sup>21</sup> จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะแบบ Keynes ซึ่งรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้นำไปประยุกต์ใช้ โดยการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราคาน้ำมัน หรือเกี่ยวกับสินเชื่อ-อาหาร เพียงแต่ว่าการแทรกแซงของรัฐบาล จะเป็นลักษณะ “Populism” คือ เป็นลักษณะประชานิยมที่เรียกว่า “Thaksinomics Populism” ทั้งนี้ การแทรกแซงกลไกตลาดโดยรัฐในแบบ “Keynes” จึงต้องมีความรอบคอบเพราะทรัพยากรมีจำกัด ทั้งนี้ บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิหยานิพนธ์ ซึ่งเรื่องที่ศึกษา โดยนโยบายในการที่จะให้ “ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางโลกจิตติศาสตร์ของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง” โดยรัฐเข้าไปลงทุนในโครงข่ายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเส้นทางคมนาคมขนส่ง ในการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นปัจจัยในการส่งเสริมความแข็งแกร่งในภาคเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งสำนัก Keynesian Political Economy เห็นว่ากลไกตลาดเสรีไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างเสมอไป เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องลงทุนในโครงสร้างคมนาคมขนส่ง ทฤษฎีของ Keynesian

\* External Economy หมายถึง “การประหยัดจากภายนอก” คือ การที่รัฐบาลลงทุนในการสร้างถนนให้ภาคเอกชน ซึ่งเรียกว่า Infrastructure Logistics ทำให้ภาคเอกชนไม่ต้องลงทุนเอง รัฐบาลประหยัดต้นทุนให้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ 2547)

<sup>20</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ” เอกสารประกอบการบรรยาย, วันที่ 16 มิถุนายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่), หน้า 152

<sup>21</sup> รัตนา สายคณิต, หลักเศรษฐศาสตร์ II : มนเศรษฐศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : โครงการพัฒนาตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 45

จึงมีความสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทยในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันในระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศต่างๆ ในอาเซียน ก็ล้วนใช้แนวทาง Keynesian ทั้งสิ้น

## 2.5 ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะกับเศรษฐกิจและการเมือง

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นโยบายคือผลลัพธ์ของการปะทะของระบบการเมือง ศาสตราจารย์ดาเย (Dye)<sup>22</sup> นำเอาการวิเคราะห์เชิงระบบที่ประกอบด้วยความต้องการของประชาชน (Demand) และแรงสนับสนุน (Support) ในกระบวนการป้อนเข้า ที่เรียกว่า Input Demand ซึ่งระบบการเมืองจะมีกระบวนการกลั่นกรอง ในการคัดเลือกกำหนดนโยบายออกมาเป็นกระบวนการผลได้ (Output) เป็นนโยบายของภาคการเมืองจะส่งผลสะท้อนกลับ (Feedback) ของนโยบายในสถานะสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของแต่ละสังคม โดยความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่สนับสนุนต่อการดำรงสถานภาพของการอยู่ในอำนาจรัฐของพรรคการเมืองผ่านทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งกลุ่มสังคมเหล่านี้ จะกดดันเป็นกลุ่มกดดันทางการเมือง (Interest Group) ให้รัฐบาลต้องดำเนินการในการออกนโยบาย อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นแรงกดดันทางภาคเศรษฐกิจหรือภาคการเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยและความสามารถของรัฐบาลที่จะดำเนินการรวมขอม ให้คุณภาพได้ ณ จุดใดขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลเป็น Soft State หรือ Hard State<sup>23</sup> ซึ่งจะมีผลต่อสังคม เศรษฐกิจและการเมือง แต่ในบางครั้งการออกนโยบายสาธารณะก็เกิดจากการกดดันจากปัจจัยภายนอก เช่น การเมืองระหว่างประเทศหรือเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศศูนย์กลางหรือประเทศซึ่งมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มากกว่า การที่นโยบายสาธารณะสามารถจะนำไปปฏิบัติและมีผลเกิดขึ้นได้จริง ก็ต่อเมื่อ จะต้องมีการทำแผนรองรับ อาจเป็นแผนระยะสั้นหรือระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันให้หน่วยงานของรัฐ จะได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลพึงประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นโยบายของไทยในการพัฒนาระบบโครงสร้างคมนาคมขนส่งมีเป้าหมาย เพื่อที่จะให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาค โดย

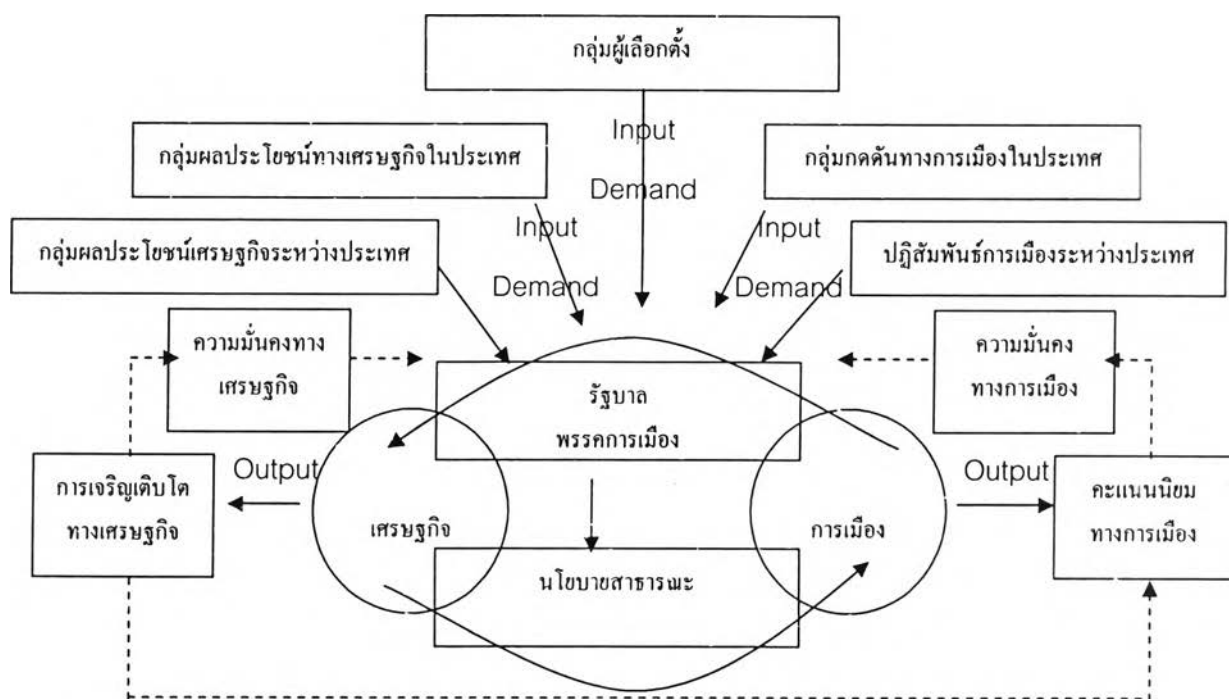
<sup>22</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. หน้า 6

<sup>23</sup> Soft State คือ พลังของสังคมกลุ่มต่างๆ มีบทบาทในการควบคุมรัฐ Hard State ภาครัฐมีการเมืองที่เข้มแข็ง คือมีอำนาจอิทธิพลเหนือกลุ่มกดดันทางการเมือง หรือเหนือประชาชน (นวนลน้อย ตริรัตน์ 2547 เอกสารจากการจัดทบทวนบรรยายวันที่ 11 สิงหาคม 2547 : 6/16)



คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี<sup>23</sup> เห็นชอบต่อการใช้แผนยุทธศาสตร์เชื่อมโยงประเทศไทยเพื่อนบ้านและตลาดในภูมิภาค โดยให้มีการพัฒนาระบบการขนส่ง เพื่อมุ่งพัฒนาประเทศไทยสู่การเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาคให้ประเทศไทย เป็นประตูเศรษฐกิจในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน พัฒนาโครงการ และดำเนินการ ทั้งนี้จากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่ต้องการขยายการค้าเข้าไปในประเทศต่างๆในภูมิภาคอินโดจีน รวมทั้งการทำข้อตกลง FTA ไทย-จีน<sup>24</sup> และ FTA จีน-อาเซียน<sup>25</sup> เป็นผลจากการประชุมผู้นำอาเซียน-จีน ในเดือนพฤศจิกายน 2543 ซึ่งจะมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีภายในปี 2553 ล้วนแล้วแต่เป็นแรงกดดันให้ภาครัฐ (Input Demand) ต้องมี มติ ครม. 9 พฤศจิกายน 2547<sup>26</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเศรษฐกิจกับการเมืองมีความสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะ

รูปภาพ 2-2 แบบจำลองความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง



ที่มา: ธนิต โสรัตน์ : 2548

<sup>23</sup> วาระสำคัญของรัฐบาล (Agenda board), การจัดระบบโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน, 2547 แหล่งที่มา [www.cabinet.thaigov.go.th/cc\\_main21.htm](http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm)

<sup>24</sup> วิภาพันธ์ ก่อเกียรติขจร, ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเขตการค้าเสรี ไทย-จีน, (Available from <http://www.ftawatch.org>, 2548)

<sup>25</sup> รุ่งนภา บุญยะนันท์, ประเทศไทยกับข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน/ไทย-จีน (ASEAN-China Free Trade Area/Thailand-China), (Available from [www.wayofdragon.com](http://www.wayofdragon.com), 2548)

<sup>26</sup> วาระสำคัญของรัฐบาล (Agenda board), การจัดระบบโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน.

จากแบบจำลองความสัมพันธ์<sup>๒๗</sup> จะเห็นได้ว่าเรื่องที่ศึกษา เหมาะสมที่จะใช้ทฤษฎี เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ ในการอธิบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยใช้ระบบ โลจิสติกส์และการเชื่อมโยงระบบการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งของอนุภูมิภาค โดยความได้เปรียบของการขนส่งสามารถเข้าถึงวัตถุดิบ และแหล่งผลิต และสามารถกระจายสินค้าเข้าไปแข่งขันในตลาด โดยมีต้นทุนทั้งต้นทุนสินค้า และต้นทุนขนส่ง และต้นทุนเวลา ดังนั้นการเป็น HUB หรือศูนย์กลางคมนาคมขนส่ง จึงสามารถควบคุมการขนส่งสินค้าเชื่อมโยงกันได้ทั้งกระบวนการตั้งแต่ผู้ส่งจนถึงผู้รับ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องอาศัยการพัฒนา ระบบ โลจิสติกส์ (Logistics) ซึ่งจะมิมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการขนส่งของประเทศไทย นอกจากการค้าภายในประเทศแล้ว ประเทศไทยยังมีการค้ากับต่างประเทศ โดยมีการใช้การขนส่งเพื่อขนส่งสินค้านี้ระหว่างกันและเพื่อขจัดอุปสรรคของการค้าและการขนส่ง ปัจจุบันประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้มีนโยบายในการร่วมมือกันจัดทำความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การขนส่งทางถนนระหว่างประเทศ และเพื่อรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการค้าในภูมิภาค ความตกลงที่มีการลงนามแล้ว เช่น ข้อตกลง GMS , ACMECS การจัดทำกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางถนนระหว่างไทยและลาว และความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นผลซึ่งเกิดจากนโยบายสาธารณะ

## 2.6 ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง

### 2.6.1 เศรษฐศาสตร์การขนส่ง<sup>๒๗</sup>

เป็นสาขาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์ โดยวิชาเศรษฐศาสตร์การขนส่งได้เริ่มต้นเมื่อประมาณกลางทศวรรษ 1960 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มมีการวิจัยและให้ความสำคัญกับวิชานี้ โดยในระหว่างทศวรรษที่ 1970 ทั่วโลกต่างมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ ปัญหาด้านพลังงาน ปัญหาด้านมลภาวะ รวมถึงปัญหาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ก็จะเกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ โดยเศรษฐศาสตร์การขนส่งจะเป็นสาขาวิชาที่ใช้ในการทำการเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุปสงค์ที่มีต่อการขนส่ง และอุปสงค์ที่สืบเนื่องมาจากความต้องการในการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนสถานที่เพื่อความพอใจสูงสุด โดยการขนส่งแต่ละเที่ยวก็มีความเป็นมิติทางด้านเวลาและพื้นที่ Unique in Time and Space โดยเศรษฐศาสตร์การขนส่งได้ให้ความสนใจแก่ปัญหา

<sup>27</sup> ประจักษ์ ศกุนตะดิษณณ์ เศรษฐศาสตร์การขนส่ง. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529). หน้า 2-3

เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้า รวมถึงผู้คน และระบบพื้นฐานการขนส่ง กิจกรรมขนส่ง และเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง<sup>1</sup> โดยจะช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น และก่อให้เกิดการแบ่งงาน การขนส่งจะมีส่วนในการลดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพื้นที่ต่างๆ ให้น้อยลง การขนส่งสามารถช่วยเคลื่อนย้ายสิ่งของต่างๆ จากที่อื่น สามารถเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่างๆ เหล่านั้นได้ การขนส่งจึงถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการขนย้ายปัจจัยการผลิตมาสู่โรงงานการผลิต การขนส่งที่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดของการผลิต การขนส่งตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ขนส่ง<sup>28</sup> หมายถึง การเคลื่อนย้ายคนหรือสินค้าจากสถานที่หนึ่งไปยังสถานที่หนึ่ง อันก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ด้านสถานที่ (Place Utility) และอรรถประโยชน์ด้านเวลา (Time Utility) โดยการขนส่งยังหมายถึงการลำเลียงและการเคลื่อนย้ายบุคคลหรือของ ซึ่งการขนย้ายสินค้าจะเป็นกลจักรสำคัญในการบริหารการเคลื่อนย้ายสินค้าให้เกิดขึ้นด้วยความเชื่อมโยงความต้องการของผู้ซื้อและผู้ขาย ดังนั้น การขนส่งจึงเป็นลักษณะสหสาขาวิชา (Multi Disciplinary Sciences) ประกอบด้วยองค์ความรู้จากศาสตร์ต่างๆ เช่น วิศวกรรม ประวัติศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ บริหารธุรกิจ ทั้งนี้ เศรษฐศาสตร์ขนส่ง (Transport Economic) เป็นศาสตร์ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการจัดสรรทรัพยากร ของการขนส่งที่มีต่อเศรษฐกิจโดยรวม มีทั้งการวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน และต้นทุน โดยอาศัยเชื่อมโยงเข้ากับตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ รายได้ประชาชาติ มูลค่าการค้า งบประมาณ และรายจ่ายของประเทศ โดยเศรษฐศาสตร์ขนส่งนั้นสามารถเชื่อมโยงอธิบายในลักษณะเชิงการเมือง สามารถใช้ประโยชน์ในการศึกษาการกำหนดนโยบายของภาครัฐ รวมถึงการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หรือนักการเมืองเกี่ยวกับโครงการการขนส่งต่างๆ ทั้งนี้ การขนส่งยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งการเชื่อมโยงดังกล่าวทำให้การขนส่งนั้นเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง จะเห็นได้ว่า เศรษฐศาสตร์การขนส่งจากมุมมองนี้น่าจะมีการเชื่อมโยงกับนโยบายสาธารณะ ในฐานะรัฐเป็นคนกำหนดแผน และการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน หรือทำความเข้าใจความตกลงระหว่างประเทศ จะเห็นว่า ความสำคัญของเศรษฐศาสตร์ขนส่งนั้น จะเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจกับการเมือง ดังนี้

<sup>1</sup> โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง (Infrastructure Logistics) หมายถึง การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น รถไฟ, ท่าเรือ ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : 2547 : 1)

<sup>28</sup> จักรกฤษณ์ ดวงพิสดร, หลักการขนส่ง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพาณิชยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 1-3

ความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจ การขนส่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสังคม โดยการขนส่งจะลำเลียงสินค้าก่อให้เกิดธุรกิจในการนำเข้าและส่งออก โดยเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นต้องพึ่งพารายได้จากการนำเข้าและส่งออกกว่าร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หรือ GDP การขนส่งจึงเป็นส่วนจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ดันทุนการขนส่งของไทยมีอยู่ประมาณร้อยละ 20 ของ GDP การขนส่งจะทำหน้าที่เสมือนเครื่องสร้างความสมดุล ช่วยลดช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานให้ปรับตัวเข้าหากัน อุปสงค์ที่เกิดขึ้นจะไม่สามารถได้รับการตอบสนองได้ หากไม่มีการขนส่งเข้ามาเกี่ยวข้องในการนำพาอุปทานหรือลำเลียงอุปทานไปสู่ผู้บริโภค การขนส่งจึงมีส่วนให้เกิดการแบ่งงานกันตามความสามารถ ที่เรียกว่า Division of Labour ทำให้แต่ละกลุ่มแต่ละสังคม แบ่งงานกันตามความถนัด และก่อให้เกิดต้นทุนรวมเฉลี่ยต่อหน่วยที่ต่ำลง (Average Total Cost) อันเนื่องมาจากการประหยัดจากการผลิต ที่เรียกว่า Economies of Scale

ความสำคัญต่อภาคการเมือง โครงสร้างคมนาคมและบริการขนส่งมักจะกำหนดจากนโยบายของรัฐ โดยการบริหารระบบการขนส่งเกือบทั่วโลก จะอยู่ภายใต้การบริหารงานจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งระดับประเทศและท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องการการลงทุนสูง มีผลต่อความมั่นคงและยากที่เอกชนจะลงทุนได้ เนื่องจากไม่สามารถกีดกันการเข้าถึงได้ของบุคคลทั่วไป จึงเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้ามาจัดระเบียบและควบคุม โดยภาคการเมืองมักจะใช้ระบบการขนส่งนั้นเป็นเครื่องมือการต่อรองกับประเทศต่างๆ รวมถึงการเจรจาให้สิทธิพิเศษ ซึ่งจะเห็นได้จากหัวข้อสำคัญของเงื่อนไขการเปิดเสรีการค้า จะเกี่ยวข้องกับการเจรจาในเรื่องการเปิดเสรีด้านขนส่งเป็นสำคัญ จากเรื่องที่ศึกษานี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า ประเทศไทย โดยรัฐบาลในฐานะภาคการเมืองก็ใช้นโยบายการขนส่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งของภูมิภาค นอกจากนี้ การขนส่งยังเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาพบว่า การขนส่งก็มีส่วนทำให้เกิดมลภาวะ ทั้งที่เกี่ยวกับมลภาวะด้านเสียง , ลิ่นสะเทือน , ควันทัน และฝุ่นละออง รวมถึง สวัสดิภาพของบุคคล การสูญเสียความสงบ สันโดษ และก่อให้เกิดการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงที่ตั้ง อย่างไรก็ตาม การขนส่งก็เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของสังคมมนุษย์ โดยยอมรับว่าการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ จะมีผลต่อความเจริญเติบโตของประเทศ ดังนั้น ทางด้านนักเศรษฐศาสตร์จึงมีแนวคิดโน้มเอียงในการแสวงหาระดับมลภาวะที่เหมาะสมคือมีความสมดุลระหว่างผลดีและผลเสียของการขนส่ง เนื่องจากการได้รับประโยชน์จากการขนส่งอย่างเห็นได้ชัด ในรูปแบบของการเดินทางและการเคลื่อนย้ายสินค้าได้ในราคาถูก ก็ก่อให้เกิดการกระจายรายได้

## 2.6.2 เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ<sup>29</sup>

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ที่มีอาณาเขตตั้งแต่ 2 อาณาเขตขึ้นไป โดยภูมิภาคหรืออาณาเขตนั้น หมายถึงการแบ่งอาณาเขตโดยใช้ปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ ดังนั้น ภูมิภาคหรืออาณาเขต จึงหมายถึงประเทศ จึงเกี่ยวข้องกับอำนาจอิทธิพล การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศจึงเป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจและความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างสังคมการเมือง เศรษฐกิจของประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ โดยการแบ่งเขตหรือภูมิภาคโดยใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวกำหนดดังนี้

- ก. อาณาเขตเดียวกันซึ่งประกอบด้วยหนึ่งประเทศ
- ข. อาณาเขตเดียวกันซึ่งประกอบด้วยหลายประเทศ
- ค. หลายอาณาเขตในหนึ่งประเทศ

การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ จึงเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป โดยถึงเวลาการแบ่งเขตทางการเมืองเป็นปัจจัยและต่างมีความสัมพันธ์เชิงสันนิษฐานทางการเมือง หรือ Political Realism (ศรีวิชัย และสาลินี) ในขณะที่การศึกษาเศรษฐศาสตร์จุลภาคและมหภาคเป็นการศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว อาจกล่าวได้ว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศเป็นทฤษฎีที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายรัฐ, โครงสร้างสถาบัน, ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ, ความสัมพันธ์ทางการค้า- เศรษฐกิจ- การเมือง และสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับพรมแดนของแต่ละประเทศ โดยมีพรมแดนของประเทศ เป็นผลของการตัดตอนหรือแบ่งเขตโดยอาศัยปัจจัยของการเมืองเป็นหลักกิจกรรมหรือการกระทำใดๆซึ่งก่อให้เกิดการติดต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการข้ามพรมแดนของประเทศแล้ว ถือว่าอยู่ในขอบเขตของเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศทั้งสิ้น

พิเคราะห์จากทฤษฎีทั้งสอง ซึ่งกล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่า หัวข้อวิทยานิพนธ์จะเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์ขนส่ง โดยการขนส่งเป็นกิจกรรมหนึ่งในโลจิสติกส์ (Logistics) การที่ประเทศไทยมีนโยบายพัฒนาระบบโลจิสติกส์ และระบบการขนส่ง ก็เพื่อต้องการประโยชน์จากมิติด้านเวลาและพื้นที่ (Unique in time and space) เศรษฐศาสตร์การขนส่ง จะสามารถนำมาวิเคราะห์ อธิบายในแง่อุปสงค์ (Demand) ความต้องการในการเคลื่อนย้าย คน สิ่งของ และสินค้าจากสถานที่หนึ่งไปอีกสถานที่หนึ่ง ในเงื่อนไขภายใต้การเปรียบเทียบเชิงประโยชน์ (Comparative

<sup>29</sup> ศรีวงศ์ สุมิตร และสาลินี วรรณทูล. เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ. (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา ศูนย์บริการ

Advantage) โดยการสนองตอบ (Supply) จากภาคขนส่งจะต้องมีการปรับเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งในแง่ประสิทธิภาพเชิงเวลา (Time Utility) และเชิงต้นทุนภายใต้การแข่งขันของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งทั้งประเทศไทย , จีน , เวียดนาม , มาเลเซีย , สิงคโปร์ ก็ล้วนแต่มีนโยบายสาธารณะในการต้องการเป็น HUB หรือศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคทั้งสิ้น สำหรับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ จะสามารถนำมาอธิบายลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ จีน, พม่า, ลาว, กัมพูชา, เวียดนามและมาเลเซีย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับแง่กลไกรัฐ ความสัมพันธ์ทางการค้า , เศรษฐกิจ , การเมือง และสังคม

นอกจากนี้ เรื่องที่ศึกษาเกี่ยวข้อง้องและสามารถนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์สาขาอื่นๆ มาอธิบายได้อีกหลายสาขา โดยจะขอยกเป็นตัวอย่างพอสังเขปได้ดังนี้

1. เศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ<sup>30</sup> เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่แสดงออกโดยมีความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศที่พัฒนาว่ากับประเทศที่ด้อยพัฒนาว่า ก่อให้เกิดการครอบงำทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งจะแสดงออกในลักษณะการแข่งขัน , การช่วงชิง และการกีดกัน โดยในแง่การเมืองรัฐต่อรัฐ อาจมีการปฏิบัติอย่างหนึ่ง เช่น ลักษณะความสัมพันธ์ทางการเศรษฐกิจของไทยกับมาเลเซีย แสดงออกในแง่ความสัมพันธ์ในอาเซียนทั้งที่เป็นคู่ค้าที่ดี แต่ทางการเมืองมีความระแวงต่อกันดังเช่นกรณีปัญหาในสามจังหวัดภาคใต้ของไทย กรณีของประเทศจีนและเวียดนามกับไทย ก็มีความปฏิบัติทางการเมืองระหว่างประเทศแบบหนึ่ง และแสดงออกในทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีทั้งแข่งขันกันและการกีดกัน จะเห็นได้จากกรอบข้อตกลง GMS : Greater Mekong Sub-Region ซึ่งจะมีทั้งความร่วมมือและช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันต่างก็แข่งขันในตลาดการค้าและช่วงชิงความได้เปรียบต่อกัน สำหรับกรณีของประเทศลาว , พม่า , กัมพูชา ความสัมพันธ์ ก็จะมีอีกนัยหนึ่ง ดังเช่นการช่วยเหลือตามโครงการ ACMECS\* : Ayeyawadee Choaphraya Mekong Economy Cooperation Strategic โดยประเทศไทยให้ความช่วยเหลือด้านภาษีนำเข้า และการสนับสนุนการค้าชายแดนและความช่วยเหลือต่างๆ โดยส่วนหนึ่งจะเป็นลักษณะความช่วยเหลือ แต่อีกนัยหนึ่งก็เป็นการลงทุน เพื่อ

<sup>30</sup> Baran and Sweezy (1972 : 159) (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2545: 138 และ 154)

\* ACMECS : Ayeyawadee Choaphraya Mekong Economic Cooperation Strategy ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า อีระวะดี-เจ้าพระยา-แม่โขง ประกอบด้วย ประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา , ลาว , พม่า , ไทย และเวียดนาม เป็นความริเริ่มของประเทศไทย โดยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และเริ่มดำเนินการในปี 2546 เพื่อสร้างความช่วยเหลือและความร่วมมือในการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการลดความยากจน โดยความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงการขนส่งและความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม โดยประเทศไทยได้ทั้งเงินให้เปล่าและกู้ยืมกับประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคี (กระทรวงคมนาคม 2548 : 8-8)

หวังประโยชน์จากการเข้าถึงวัตถุดิบราคาถูก รวมถึงการครอบงำ โดยใช้การเมืองนำหน้าเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบการช่วยเหลือด้านการเงินและการสร้างเส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

2. ทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) อธิบายความด้อยพัฒนาประเทศรอบนอก (Periphery) ต้องเสียเปรียบ โดยประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถือเป็นประเทศศูนย์กลาง (Center) ของภูมิภาคนี้ ล้วนแต่ต้องการแก่งแย่งในการนำนโยบายทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อการพัฒนาประเทศของตนเองไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม Industrialization<sup>๒๒</sup> โดยประเทศศูนย์กลางมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่สูงกว่าผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ จึงตกอยู่กับประเทศศูนย์กลางเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทฤษฎีพึ่งพา กล่าวถึงว่าปรากฏการณ์เช่นนี้ ทำให้ประเทศรอบนอก ไม่อาจพัฒนาพ้นไปจากความยากจน เพราะต้องพึ่งพาทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองและการเงินไว้กับประเทศศูนย์กลาง โดยการพัฒนาของประเทศเหล่านี้ จะมีลักษณะที่เรียกว่า ทุนนิยมพึ่งพา Dependent Capitalism โดยปรากฏการณ์เช่นนี้จะเห็นได้ชัดเจนจากการปฏิสัมพันธ์ของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่เป็นลักษณะทวิลักษณ์ โดยการนำทฤษฎีวิภาษวิทยาโครงสร้าง (Structural Dualism)<sup>๒๓</sup> มาอธิบาย จะสามารถเข้าใจลักษณะของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ ซึ่งทฤษฎีนี้จะอธิบายถึงสาเหตุแห่งความด้อยพัฒนา เพราะบางประเทศมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจสองโครงสร้างอยู่ด้วยกัน คือ มีทั้งโครงสร้างทันสมัย (Modern Structure) และมีโครงสร้างดั้งเดิม (Traditional Structure) คือ มีความล้าหลัง มีโครงสร้างเกษตรกรรม โดยจะเห็นได้จากประเทศศูนย์กลางของภูมิภาค เช่น ประเทศไทย , จีน , มาเลเซีย , เวียดนาม แต่ก็ยังมีลักษณะ โครงสร้างเศรษฐกิจภายในที่เป็นทวิลักษณ์ (Structural Dualism) คือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังชีพอยู่บนภาคเกษตร ซึ่งต้องพึ่งพาธรรมชาติและมีความยากจน คือยังมีปัญหาความด้อยพัฒนาและความยากจนในความเป็นประเทศพัฒนา ซึ่งจะเป็นข้อกังขาว่าเมื่อประเทศไทยสามารถพัฒนาเป็นประเทศศูนย์กลางคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอินโดจีน-ลุ่มแม่น้ำโขง ได้จริงแล้วปัญหาความยากจนและด้อยพัฒนา จะหมดไป

<sup>๒๒</sup> Dependent Capitalism, Dos Santos (1976 : 76) เป็นนักเศรษฐศาสตร์ละตินอเมริกา ได้อธิบายถึงการพัฒนาแบบทุนนิยมในประเทศโลกที่สาม ก่อให้เกิดสภาพการพึ่งพา ซึ่งเป็นปัจจัยไปสู่การด้อยพัฒนาที่แท้จริง (อนุสรณ์ ลิมมณี 2545 : 179)

<sup>๒๓</sup> Industrialization ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาจะดำเนินการพัฒนาเปลี่ยนแปลงประเทศไปสู่ระบบทุนนิยมแบบประเทศอุตสาหกรรม โดยการทำให้ประเทศทันสมัยแบบประเทศตะวันตก (วินิต ทรงประทุม 2528 : 7)

<sup>๒๔</sup> ทฤษฎีวิภาษวิทยาโครงสร้าง (Structural Dualism) อธิบายสาเหตุความด้อยพัฒนาเพราะประเทศด้อยพัฒนามีโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมสองโครงสร้างอยู่ด้วยกัน คือ โครงสร้างที่ทันสมัย (Modern Structure) และโครงสร้างดั้งเดิม (Traditional Structure) การแก้ปัญหาความด้อยพัฒนา จึงขึ้นอยู่กับความสามารถและความสำเร็จให้มีโครงสร้างเดียวในสังคม (วินิต ทรงประทุม 2528 : 18-19)

หรือไม่ ซึ่งที่กล่าวมา จะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงถึงหัวข้อวิทยานิพนธ์กับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การเมืองที่เกี่ยวข้อง

## 2.7 เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ที่จะศึกษา ได้ค้นคว้าจากเอกสารและแผนงาน ต่างๆทั้งของภาครัฐองค์กรเอกชนและของปัจเจกบุคคลทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในส่วนซึ่ง ได้มีการศึกษา , การกล่าวถึง หรือเกี่ยวข้องกับพัฒนาระบบโลจิสติกส์และระบบโครงสร้าง พื้นฐานคมนาคมขนส่งในการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศเป็นศูนย์กลาง คมนาคมขนส่งของอนุภูมิภาคอินโดจีน-ลุ่มแม่น้ำโขง โดยจะนำเสนอดังต่อไปนี้

Stephen Dobbs <sup>31</sup> ได้ทำการศึกษาพัฒนาการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของ ภูมิภาคอินโดจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเป็นเส้นทางขนส่งที่สำคัญของโลกโบราณ ตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมันและราชวงศ์ฮั่น เมื่อ 2,000 ปีก่อน โดยปรากฏอยู่ในแผนที่ของ ปโตเลมี (Ptolamy) ได้รับการเรียกขานว่าเป็น “แหลมทอง The Land of Gold” เนื่องจากมีความเหมาะสม ทางภูมิรัฐศาสตร์ในการเชื่อมโยงการขนส่งทางทะเลของโลกดวงวันตกและโลกตะวันออก โดย ประเทศจีนตั้งแต่ราชวงศ์ถัง ได้มีการติดต่อกับชุมชนแห่งนี้ โดยได้มีการค้าขายทางทะเลและทาง บกติกเข้าไปถึงแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยต้นกรุงศรีอยุธยา ภูมิภาคแห่งนี้เป็นเส้นทางสายไหมทางทะเล โดยมีเครื่องเทศและของป่าเป็นสิ่งดึงดูด นักเดินเรืออาหรับและยุโรปเข้ามาค้าขาย จนเป็นดินแดน ที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ในอดีตประเทศตะวันตกทั้งประเทศฮอลันดาและโปรตุเกส ได้เข้ามา มีอิทธิพลในดินแดนนี้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 และต่อมาก็มีฝรั่งเศสและญี่ปุ่น รวมทั้งจีนก็เข้ามา มีบทบาทในภูมิภาคนี้ จนถึงการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 ก่อให้เกิดความต้องการ วัตถุประสงค์ในการป้อนอุตสาหกรรมและการขยายตลาดการค้า ทำให้เข้าสู่ยุคจักรวรรดินิยมประเทศ ต่างๆ โดยเฉพาะ อังกฤษ ฝรั่งเศส และชาติตะวันตกอีกหลายชาติได้เข้ามา มีบทบาทในการเปิด เส้นทางทางการค้า เชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในอินโดจีน และเข้าครอบครองโดยประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอินโดจีนได้ตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก (ยกเว้นประเทศไทย) โดยเฉพาะ ประเทศมหาอำนาจในยุคนั้นอย่างอังกฤษและฝรั่งเศส ภายใต้อำนาจกดดันของภาครัฐกิจได้แข่งขัน กันในการเข้ามาครอบครองดินแดน (จนมีการทำข้อตกลงโดยใช้ประเทศไทยเป็นรัฐกันชน) เหตุผลสำคัญที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับความสนใจก็เนื่องมาจากมีความอุดมสมบูรณ์ด้วย ทรัพยากรและมีที่ตั้งของภูมิภาคซึ่งสามารถเชื่อมโยงมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก

<sup>31</sup> Patrick Heenan and Monique Lamotagne, *The Southeast Asia Handbook*. (London : Fitzroy Dearborn, 2001)



ดินแดนแห่งนี้จึงตกอยู่ในลักษณะการเมืองนำเศรษฐกิจ หลังยุคสงครามเวียดนาม สหรัฐอเมริกา อาณาบริเวณแห่งนี้เป็นการส่งออกที่สำคัญของโลก โดยเฉพาะหลังปี 1980 ประเทศไทย เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ โดยเฉพาะจีนเป็นประเทศที่ซึ่งมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก จนธนาคารโลกให้สมญานามว่า East Asian Miracle

จากการศึกษาจากงานเขียนของสติเฟิ่น ไม่ได้บ่งชี้ให้เห็นถึงการเชื่อมโยงเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคมขนส่งกับประเทศอินโดจีนโดยตรง อีกทั้งไม่ได้มีการเจาะลึกไปถึงแผนงานของประเทศไทยหรือประเทศต่างๆ ในส่วนที่มีการแข่งขันเพื่อเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งโดยสติเฟิ่น ได้ศึกษาเป็นภาพกว้าง แสดงให้เห็นถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอินโดจีนความสำคัญต่อการเชื่อมโยงโลกตะวันตกกับโลกตะวันออก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาณาบริเวณนี้ได้ถูกคุกคามในฐานะที่เป็นประเทศรอบนอกให้กับประเทศศูนย์กลาง ซึ่งในอดีต ได้แก่ ประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตก และปัจจุบันก็ยังถูกรอบงำจากประเทศศูนย์กลางใหม่ ไม่ว่าจะเป็นไทยและประเทศจีน ซึ่งประเทศซึ่งด้อยพัฒนากว่ายังคงต้องมีการพึ่งพาทั้งทางการเมืองและการเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเมืองที่จะชี้นำทางเศรษฐกิจ ซึ่งที่สุดสามารถแสดงให้เห็นภาพได้ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ยังต่อเนื่องจากอดีตกว่า 400 ปีจนถึงปัจจุบัน

Adrianus Mooy<sup>32</sup> เป็นผู้บริหารประสานโครงการ “การจัดทำข้อตกลงในการส่งเสริมและความร่วมมือของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง” ที่เรียกว่า ข้อตกลง GMS : The Greater Mekong Subregion ได้จัดทำหนังสือ เพื่อเผยแพร่แก่ประเทศสมาชิก GMS ซึ่งเนื้อหาของหนังสือจะชี้ให้เห็นถึงการที่สหประชาชาติได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ประเทศจีนตอนใต้ เวียดนาม ลาว กัมพูชา พม่าและประเทศไทย โดยทั้งหมดเป็นกลุ่มประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน บทบาทการพัฒนาที่องค์การสหประชาชาติให้ความสนใจ นอกเหนือจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังให้ความสำคัญต่อการสร้างเส้นทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนการขนส่งข้ามชายแดน ซึ่งโครงการสำคัญของ GMS ก็คือ โครงการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งหมายเลข

32

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Private Sector Perspectives in the Greater Mekong Sub-Region. (New York : United Nations, 2000)

โครงการ GMS เป็นความร่วมมือของ 6 ประเทศ คือ ไทย,พม่า,ลาว,กัมพูชา,เวียดนาม และจีน(ยูนนาน) ตั้งแต่ปี 2535 โดยมีธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก และประเทศภาคีสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ ได้ให้สัตยาบันความตกลง และได้มีการประกาศมีผลบังคับใช้(กรอบความตกลง) เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2547 (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2548 แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th/web/847.php?id=887>)

9 ที่เรียกว่า East-West Corridor เชื่อมโยงเมืองท่าดานัง บริเวณชายฝั่งทะเลมหาสมุทรแปซิฟิก ในประเทศเวียดนาม ผ่านแขวงสะหวันเขตของลาว และข้ามสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 เชื่อมโยงจังหวัดมุกดาหารของประเทศไทย (โดยเส้นทางนี้จะผ่านจังหวัดขอนแก่นและจังหวัด พิษณุโลก) ไปออกทะเลฝั่งตะวันตกด้านมหาสมุทรอินเดียที่เมืองเมะล่ำโย ประเทศพม่า ซึ่งได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลญี่ปุ่น นอกจากนี้การพัฒนาเชื่อมโยงการขนส่งระหว่าง ประเทศไทยกับประเทศจีน ที่เรียกว่า Thailand – Yunnan Corridor ก่อให้เกิดการพัฒนา แม่น้ำโขงให้เป็นเส้นทางขนส่งทางน้ำสำคัญของภูมิภาค เชื่อมโยงกับท่าเรือเชียงแสน นอกจากนี้ ยังพัฒนาเส้นทางบกจากคุนหมิง มณฑลยูนนาน เชื่อมโยงผ่าน สปป.ลาว และข้ามสะพานข้าม แม่น้ำโขงแห่งที่ 3 ที่อำเภอเชียงของ (ค่าก่อสร้างประมาณ 1,600 ล้านบาท ไทยจะออกให้ครึ่งหนึ่ง ที่ เหลือเงินกับธนาคาร ADB จะเป็นผู้รับผิดชอบ) เส้นทางนี้จะเป็เส้นทางเชื่อมโยงจากทางเหนือลง ได้ภายใต้โครงการ North – South Corridor ซึ่งจะไปเชื่อมต่อกับโครงการ East-West Economic Corridor ณ จังหวัดพิษณุโลก โดยใช้เส้นทางถนนจากประเทศไทยก็สามารถเชื่อมโยงการขนส่ง จากประเทศลุ่มแม่น้ำโขงทั้งหมดไปสู่ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ทำให้ขนส่งสินค้าไปออก ทะเล ณ ท่าเรือ Port Klang และท่าเรือตันจุง- เพเลพาส ของมาเลเซียและท่าเรือสิงคโปร์ ออก ทะเลผ่านช่องแคบมะละกา ซึ่งเป็นเส้นทางเดินเรือสากลที่สำคัญของโลก โดย Adrainus Mooy ซึ่ให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระบบการขนส่งทางรถไฟ ซึ่งจะก่อให้เกิดเส้นทางรถไฟขนาดใหญ่ของ โลก หรือที่เรียกว่า Trans-Asian Railway โดยโครงการของ GMS ได้วางวิสัยทัศน์ไปจนถึง ค.ศ. 2020 ในการผูกพันทางการเมืองกับผู้นำประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยจะต้อง ดำเนินการไปตามแผนของสหประชาชาติ ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาให้กับประเทศต่างๆของ ภูมิภาค โดยหนังสือนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลของประเทศไทยมีข้อผูกพันในการที่จะต้องกำหนด นโยบายอย่างเร่งด่วนในการที่จะส่งเสริมการร่วมมือการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนระหว่าง ประเทศ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงชายฝั่งทะเลตะวันตกกับตะวันออก โดยจะต้องปฏิบัติตาม แผนงานและโครงการต่างๆ ของ GMS

วิเคราะห์จากการศึกษาข้อเขียนของ Adrianus Mooy แสดงให้เห็นว่าระบบ โลจิสติกส์และคมนาคมขนส่งในการที่เชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในภูมิภาคแห่งนี้ไม่ได้เกิดจาก แนวคิดของประเทศไทยโดยตรง โดยโครงการ GMS ได้มีมาตั้งแต่ปี 1980 แสดงให้เห็นถึงการ กำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เกิดจากการกดดันหรือ ครอบงำจากภายนอก ซึ่งก็คือ ESCAP ซึ่งแสดงออกให้เห็นถึงความชัดเจนของการพึ่งพาของ ประเทศด้อยพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในช่วงรัฐบาลหลังปี 1995 ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญที่จะ อาศัยประโยชน์จากโครงการ GMS ซึ่งมีแผนพัฒนาเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งทั้งภูมิภาค ซึ่ง

เกือบทุกโครงการ จะผ่านประเทศไทยรัฐบาล โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จึงได้กำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติในการที่จะพัฒนาระบบโลจิสติกส์เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งของภูมิภาค

ประจักษ์ ศกุนตะลักษณะ<sup>33</sup> ในงานเขียน ได้อธิบายถึงการขนส่งกับการพัฒนาในระดับภาค โดยปัจจัยสำคัญของการที่จะสร้างให้อุปสงค์ต่ออุปทานเป็นแบบสมดุลหรือมีการเคลื่อนย้าย Demand & Supply ขึ้นอยู่กับความสามารถในการกระจายสินค้าในระหว่างภาคต่างๆ ของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกประเทศต่างพากันให้ความเอาใจใส่ และเป็นประเด็นสำคัญของการเมือง ซึ่งมีผลต่อการเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างสาธารณะ จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพต่อกระบวนการขนส่งสินค้า โดยเฉพาะทางถนน ก่อให้เกิดศูนย์กลางของการขนส่ง ทำให้เกิดการพัฒนากลายเป็นเมือง (ทำให้พัฒนาจากประเทศรอบนอกกลายเป็นประเทศศูนย์กลาง) โดยเศรษฐศาสตร์การขนส่งจะเกี่ยวข้องกับนโยบายการขนส่งของรัฐ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องมีนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องชี้นำ ทั้งที่ส่วนเกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งและเกี่ยวข้องกับมาตรการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยการแทรกแซงโดยรัฐได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสาขาการขนส่ง ซึ่งจะเห็นได้จากนโยบายขนส่งของประเทศอังกฤษที่มีการวางรากฐานไว้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ก่อให้เกิดการพัฒนาการทางเศรษฐกิจให้กับประเทศอังกฤษเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในด้านเศรษฐศาสตร์ขนส่งจึงได้มีการสนับสนุนในการพัฒนาการขนส่งทางถนนและการขนส่งอื่นๆ

พิเคราะห์จากงานเขียนของ ประจักษ์ แสดงให้เห็นถึงมิติของเศรษฐศาสตร์ในแนวคิดเป็นการขยายจากเศรษฐศาสตร์มหภาคของรัตนากล่าวถึงการกระจายสินค้าที่มีประสิทธิภาพ โดยประจักษ์ จะกล่าวถึงเศรษฐศาสตร์ขนส่ง เน้นความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานการขนส่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ขนส่ง ซึ่งจะเน้นอรรถประโยชน์ด้านเวลาและอรรถประโยชน์ด้านสถานที่ ได้ชี้ให้เห็นว่า โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ขนส่งเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการก่อสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเป็นการเข้าแทรกแซงในตลาดขนส่ง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อจำกัดควบคุมการใช้อำนาจผูกขาดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งเป็นสินค้าประเภทสาธารณะ (Public Goods) ไม่สามารถกีดกันผู้ได้ออกไปจากการใช้บริการได้ (Free Rider) ซึ่งจะสอดคล้องกับเศรษฐศาสตร์มหภาคตามแนวทฤษฎีของเคนส์ ทั้งนี้ การที่ไม่มีคู่แข่ง (Non-Rivalness) จะก่อให้เกิดการผูกขาด และทางกลับกัน

<sup>33</sup> ประจักษ์ ศกุนตะลักษณะ. เศรษฐศาสตร์การขนส่ง. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529)

ก็อาจไม่มีผู้ใดเข้ามาดำเนินการหรือมีก็ไม่ได้รับการพัฒนาที่ดี เนื่องจากเป็นสินค้าสาธารณะ ดังนั้น การที่ภาครัฐของไทย ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งเป็นสิ่งที่ถูกต้อง สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การขนส่ง

จักรกฤษณ์ ดวงพิศตรา<sup>34</sup> เห็นว่าระบบการขนส่งเป็นเรื่องที่สำคัญเปรียบเสมือน เส้นเลือดที่ทำงานหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจ โดยโครงการคมนาคมขนส่งแต่ละโครงการจะมีขนาดใหญ่ งบประมาณจำนวนมาก ต้องใช้แรงงานและระยะเวลาในการสร้างจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนา ของประเทศ ที่ผ่านมามีทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ยังไม่เอาใจจริงเอาใจกับการทำความเข้าใจ โดยจะ ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการคมนาคมขนส่งก็เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมาแล้ว ปัญหาการ ขนส่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งมีอยู่มากมายทั้งปัญหาระดับมหภาคและจุลภาค ปัญหา โครงสร้างพื้นฐาน Infrastructure Logistics ของไทยนั้น ไม่ได้รับการพัฒนาให้ทันต่อความ ต้องการการขนส่งระหว่างประเทศ การให้ความสำคัญ จึงต้องมีการวางแผนการขนส่งรวมทั้ง เรียกว่า Integrated Transport Plan เพื่ออำนวยความสะดวกในการค้าขายและเศรษฐกิจ จะมีผล ต่อการขนส่งและการจัดส่ง ที่เรียกว่า Logistics Cost ซึ่งประเทศไทยมีต้นทุนประเภนี้ค่อนข้าง สูง นอกจากนี้ งานเขียนของจักรกฤษณ์ จะเป็นเชิงวิชาการ ที่ต่อยอดจากเศรษฐศาสตร์ขนส่ง โดย การให้ความสำคัญของการขนส่งในฐานะเครื่องมือทางเศรษฐกิจมากกว่าการเน้นเกี่ยวกับคุณภาพ ของอุปสงค์ต่ออุปทาน ซึ่งจะเป็นเชิงทฤษฎี การศึกษาของจักรกฤษณ์ ได้ให้ความหมายการ ขนส่งตามคำนิยาม ทางเศรษฐศาสตร์ว่า “หมายถึงการเคลื่อนย้ายคนหรือสินค้าจากสถานที่หนึ่งไป ยังสถานที่หนึ่ง” อันก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ด้านสถานที่ (Place Utility) และอรรถประโยชน์ ด้านเวลา (Time Utility) การขนส่งจึงเป็นการลำเลียงหรือเคลื่อนย้ายบุคคลหรือสินค้า เป็นหัวใจใน การบริหารก่อให้เกิดความเชื่อมโยงและเกิดการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและปริมาณการค้าทั้ง ภายในและระหว่างประเทศ โดยประเทศที่พัฒนาแล้ว จะใช้การพัฒนาโครงสร้างคมนาคมขนส่ง ให้มีการเชื่อมโยงเป็นการขนส่งรวม (Integrate System) การขนส่งถือเป็นเศรษฐศาสตร์การขนส่ง (Transport Economic) เป็นเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ในส่วนของประโยชน์ในการวิเคราะห์ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งต้นทุนค่าขนส่งและผลกระทบของการขนส่งที่มีต่อ เศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น ถือว่าการพัฒนาระบบโครงสร้างคมนาคมขนส่ง จึงมีส่วนสำคัญทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมการเมือง และสิ่งแวดล้อม

<sup>34</sup> จักรกฤษณ์ ดวงพิศตรา, หลักการขนส่ง, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพาณิชยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543)

ทักษิณ ชินวัตร”<sup>35</sup> นายกรัฐมนตรี ได้ให้นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศไว้ โดยพอสรุปได้ว่า “การสร้างระบบ Logistics ให้กับประเทศ เพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับประเทศ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่ด้านอื่นๆ เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องทำ และลงทุนเพื่อให้เกิดขึ้นจริง ประเทศไทยมีความได้เปรียบอยู่แล้วในเรื่องพื้นที่ตั้งของประเทศ ตั้งอยู่ในจุดที่สามารถเป็นศูนย์กลาง หรือ HUB ของภูมิภาค โดยต้องพัฒนาระบบการขนส่ง ทั้งภายในและการเชื่อมต่อภายนอกประเทศที่เสริมให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางขนส่งของภูมิภาคได้ นอกจากนี้การเชื่อมต่อระบบการขนส่งที่มากขึ้นหมายถึง การไหลเวียนของสินค้าที่มากขึ้น ดังนั้นการเป็นศูนย์กลางที่มีระบบ Logistics ที่มีประสิทธิภาพทำให้ไทยสามารถสร้าง Economies of Scales ส่งผลให้เกิดความมั่งคั่งของประชาชนในประเทศ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ ขณะนี้รัฐบาลได้จัดสรรวงเงินงบประมาณเบื้องต้นประมาณ 1,250 ล้านบาทไปแล้ว ขณะนี้ภาครัฐได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ปัญหา Logistics ที่เป็นปัญหาเร่งด่วน การวัดสถานภาพการพัฒนา Logistics ของไทย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเจ้าภาพด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมุ่งหวังในการแก้ปัญหาเร่งด่วน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญเทียบกับต่างประเทศ การพัฒนาระบบ Logistics เป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของรัฐบาล เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง Logistics ของภูมิภาคอินโดจีน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการด้าน Logistics ให้ได้มาตรฐานต่างประเทศ”

สรุปจากการให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรี จะเห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการที่จะใช้นโยบาย ซึ่งบางครั้งไม่ได้เกิดจากปัจจัยภายนอก แต่เกิดจากความต้องการของรัฐบาลเอง ซึ่งต้องการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ โดยการพัฒนาาระบบโลจิสติกส์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะให้ความสำคัญ โดยจะเป็นผู้ผลักดันนโยบายสาธารณะ ในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต่างต้องเร่งจัดทำแผนและโครงการพัฒนาโลจิสติกส์ รวมไปถึงแผนพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ก็จะต้องมีแผนพัฒนาโลจิสติกส์ บทความการสัมภาษณ์ แสดงถึงเจตนา และความตั้งใจของภาคการเมือง โดยจะต้องผลักดันความตั้งใจให้เป็นผลในทางปฏิบัติ จึงจะถือเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามความหมายของ Jame E. Anderson<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Thailand & World wide Logistics Magazine, Logistics Time Issue 01. Bangkok : Thailand & World Wide Logistics Magazine.

2004) p.21-30

<sup>36</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. หน้า 8

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ<sup>37</sup> นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับบริบทของ เศรษฐศาสตร์การเมือง โดยนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์การเมือง มุ่งเน้นให้ ประชาชนได้รับความสะดวกในการเศรษฐกิจสามารถที่ทำให้บรรลุประโยชน์ส่วนตน (Self Interest) โดยแนวคิดนี้ผลประโยชน์ส่วนตน ก็จะเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของภาครัฐ โดย อัดัม สมิธ เรียกร้องให้มีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น ถนน , ท่าเรือ , ท่ารถไฟ , สนามบิน ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์แล้วก่อให้เกิด External Economy ซึ่งหมายถึง การประหยัดจาก ภายนอกเป็นหัวใจของการดำเนินธุรกิจ เพราะเอกชนไม่สามารถลงทุนในการก่อสร้างถนน หาก ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับคมนาคม ก็ไม่สามารถขนส่งสินค้าได้ อีกประการหนึ่ง การสร้าง ถนน , ท่าเรือ , ท่าอากาศยาน ล้วนแต่เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ไม่สามารถปิดกั้นการ ใช้จากบุคคลภายนอกได้ เอกชนจึงไม่สร้างเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาดำเนินการ นอกจากนี้ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ยังชี้ให้เห็นแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์แนว Keynesian Political Economy หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบเคนส์ โดยเคนส์เห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้อง เข้ามาแทรกแซง โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนหรือเส้นทาง การ ขนส่ง เช่น ถนน , สะพาน , ท่าเรือ รัฐบาลต้องลงทุน ซึ่งการแทรกแซงเช่นนี้ ก่อให้เกิดการจ้างงาน และเป็น การเพิ่ม GDP ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพียงแต่ว่า นโยบายของเคนส์บาง ประเทศ อาจให้ประโยชน์กับกลุ่มหนึ่งมากเกินไป เนื่องจากความไม่สมดุลกับกลไกตลาดและ อำนาจทางการเมือง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็อาจไปกระจุกตัวกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่ง สามารถเข้าถึงกลไกของรัฐ จึงเป็นที่มาของเศรษฐศาสตร์การเมือง

จากการบรรยายของ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ซึ่งเป็นนักวิชาการเชี่ยวชาญ เศรษฐศาสตร์การเมือง โดยแนวคิดบางส่วนจะเชื่อมโยงกับแนวคิดของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้วางเป้าหมายหลักของรัฐบาลในการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ของภูมิภาค ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งงานเขียนของณรงค์ ได้กล่าวถึงว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยชี้ให้เห็นถึงทฤษฎีของเคนส์ ว่าเป็นหน้าที่ของ รัฐ จะต้องดำเนินการกำหนดนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง ดังที่รัฐบาล ไทยได้กระทำอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยจะทำให้เป็นปัจจัยต่อการเจริญเติบโตของทางเศรษฐกิจมีผลต่อ GDP แต่จีดีพีที่สูงขึ้น ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าความยากจนของประชาชนที่ด้อยโอกาสจะหมดไป

<sup>37</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ" เอกสารประกอบการบรรยาย, วันที่ 16 มิถุนายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

ซึ่งข้อคิดของณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ จะทำให้เห็นถึงการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับการเมืองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ศรีวงษ์ สุมิตร และสาลินี วรบัณฑิต<sup>38</sup> เป็นงานเขียน ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างภูมิภาค ซึ่งภูมิภาคในความหมายนี้ ถู้อเอาการแบ่งเขตหรืออาณาเขต โดยใช้ปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ ภูมิภาคหรืออาณาเขต ก็หมายถึงประเทศ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกันอำนาจอิทธิพลโดยเหนือดินแดน โดยเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ เป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคม และการเมืองที่ต่างกันระหว่างประเทศ โดยนำหลักความเชื่อทางพาณิชย์นิยม (Mercantilism Doctrine) ยังมีจะถูกใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ รัฐยังต้องมีบทบาทเข้ามาควบคุมและแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้รัฐ สามารถสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง ผ่านการค้า การขนส่ง และอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างต้องการผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นสำคัญ (Political Realism) คือ ต่างที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นสำคัญ เวทีของอาเซียนจึงเกี่ยวข้องกับวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศโดยตรง

งานเขียนของศรีวงษ์และสาลินี สามารถนำมาอธิบายการใช้นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางโลกศตวรรษของภูมิภาค ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีนี้จะเกี่ยวข้องกับประเทศต่างๆ ได้แก่ ไทย , พม่า , เวียดนาม , ลาว , กัมพูชา , มาเลเซีย , สิงคโปร์ สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ บรูไน และอินโดนีเซีย ซึ่งอยู่ในภูมิภาคอาเซียนเช่นกัน แต่เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นเกาะ ความหมายของภูมิภาคในรายงานฉบับนี้ จึงไม่ได้หมายรวมถึงประเทศเหล่านี้ สำหรับประเทศจีน ซึ่งมีพรมแดนทางใต้ มณฑลยูนนานติดต่อกับประเทศลาว พม่า ประเทศจีนมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับประเทศต่างๆ ในอาเซียน จีนจึงเข้ามามีบทบาท มีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ การพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาค จีนจะเป็นปัจจัยตัวแปรสำคัญที่จะศึกษา ถึงผลกระทบและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ งานเขียนของศรีวงษ์ และเพื่อน ยังชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งจะมีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence)

<sup>38</sup> ศรีวงษ์ สุมิตร และสาลินี วรบัณฑิต, เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

รัฐกิจ มานะทัต” เอกอัครราชทูตไทยประจำ สปป.ลาว ได้เคยให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ไว้ดังนี้ “ประเทศไทยกับประเทศลาวมีพรมแดนติดต่อกัน 1810 กิโลเมตร โดยประเทศลาวนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยเป็นอัตราส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของการนำเข้าทั้งหมด โดยในปี 2546 การค้าไทย-ลาว มีมูลค่ารวม 23,220 ล้านบาท โดยลาวมีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมโยงทางรถไฟจากจังหวัดหนองคาย กับท่าแล้ง จนถึงนครเวียงจันทน์ ส่วนทางเหนือโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงจากอำเภอเชียงของ เชื่อมโยง ห้วยทราย-ห้วยน้ำทา-บ่อเต็ม ซึ่งสามารถเชื่อมโยงไปจนถึงเมืองเชียงรุ่ง และจีนตอนใต้ เส้นทางสายนี้ ไทยและจีนให้เงินกู้เงื่อนไขพิเศษแก่ลาวจำนวน 1,385 ล้านบาท สำหรับเส้นทาง ห้วยโก๋น-ปากแบ่ง เชื่อมโยง จังหวัดน่าน ของไทย กับเมืองหลวงพระบาง ของ สปป.ลาว ก็อยู่ใน เส้นทางให้ความช่วยเหลือเงินกู้ผ่อนปรนอีกประมาณ 840 ล้านบาท นอกจากนี้ประเทศไทยกับ ประเทศลาว มีโครงการภายใต้ข้อตกลงปฏิญญาพุกามในด้านการส่งเสริมเขตการค้าชายแดน ลาว จึงปรับยุทธศาสตร์จากประเทศที่เป็น Land Lock ให้เป็น Land Link ทำให้ประเทศลาวกลายเป็น ศูนย์กลางเชื่อมโยงท่าเรือดานัง กับจังหวัดมุกดาหาร ของประเทศไทย โดยอาศัยเส้นทางหมายเลข 9 ซึ่งจะผ่านเข้าไปใน สปป.ลาว ซึ่งเป็นระยะทาง 210 กิโลเมตร ได้รับการพัฒนาก่อสร้างจาก ประเทศญี่ปุ่น โดย JICA หรือ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น ใช้งบประมาณ 105 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ประเทศลาวเป็น Land Bridge ที่สำคัญของภูมิภาค”

กฤษณ์ ไกรจิตติ<sup>39</sup> เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเวียดนาม ได้เคยให้ สัมภาษณ์เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ไว้ดังนี้ “ประเทศเวียดนามมีชายฝั่งทะเลยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร โดยมีท่าเรือสำคัญเช่น ทางเหนือจะมีท่าเรือไฮฟอง ท่าเรือดานัง และทางใต้มี ท่าเรือไซ่ง่อน โดย GMS ได้กำหนดโครงสร้างคมนาคมขนส่งในการเชื่อมโยงเวียดนาม ลาว ไทย และพม่า ซึ่งรู้จักกันในเส้นทางหมายเลข 9 ซึ่งเส้นทางนี้จะถือเป็นถนนเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่ง ระยะทางประมาณ 83 กิโลเมตร จะอยู่ในประเทศเวียดนาม โดยได้รับการสนับสนุนทางด้านการเงินจาก ADB (ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย) และรัฐบาลเวียดนามสมทบอีกส่วนหนึ่ง โดยได้ ก่อสร้างอุโมงค์ไฮวัน ยาว 6.4 กิโลเมตร ในการเชื่อมโยงเมืองเว้กับเมืองดานัง ซึ่งประเทศ เวียดนามได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์โลจิสติกส์รองรับโครงการ East-west Economic Corridor ในการปรับปรุง สนามบินพาณิชย์ที่เมืองดานัง สำหรับการขนส่งทางอากาศ และก่อสร้างถนน

<sup>39</sup> ธนิต ไสรัดน์. “ศักยภาพการคมนาคมขนส่งเส้นทางเศรษฐกิจหมายเลข 9 ไทย-ลาว-เวียดนาม”. รายงานการศึกษา คณะกรรมการเศรษฐกิจสภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน.



หมายเลข 1 เชื่อมโยงกับเมืองท่าคานัง กับทางเหนือและทางใต้ คือ สามารถเชื่อมโยงจากนคร ฮานอย-คุนหมิงของจีน กับนคร โฮจิมินห์-นครสีหนุวิลล์-นครพนมเปญของกัมพูชา ทั้งนี้ ในปี 2546 ท่าเรือคานังมีสินค้าประมาณ 150,000 คอนเทนเนอร์ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญด้านโลจิสติกส์ของประเทศเวียดนาม คือค่าขนส่งซึ่งแพงมาก ส่งผลกระทบต่อต้นทุนสินค้า นอกจากนี้ ปัญหาการขนส่งที่เชื่อมโยงไทยกับเวียดนามยังมีปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะ ด้านยานยนต์ของประเทศ ไทยจะเป็นพวงมาลัยขวา ขณะที่ของประเทศเวียดนามและ สปป.ลาว จะเป็นพวงมาลัยซ้าย ซึ่งเป็นปัญหามากในการใช้ถนนทางเส้นทางหมายเลข 9 และถนนเกือบทุกเส้นทางในเวียดนามและลาว ซึ่งเป็นถนนที่แคบ รวดสวนไปมาในเลนเดียวกัน ซึ่งประเทศเวียดนามยกเป็นข้ออ้างกีดกันใน การที่จะไม่ยอมให้รถขนส่งของไทยเข้าไปในเวียดนามและเส้นทางขนส่งใน สปป.ลาว ธุรกิจขนส่งของเวียดนามก็เข้ามาดำเนินธุรกิจ เส้นทางขนส่งของเวียดนามเองยังมีปัญหาเช่น จากปากเซ ของลาว ไปยังประเทศเวียดนามถนนยังเป็นลูกรัง และอุปสรรคสำคัญของประเทศเวียดนามคือมีสภาพภูมิประเทศเป็นเทือกเขาสูงเป็นอุปสรรคต่อการขนส่ง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐกำลังพัฒนาเส้นทาง หมายเลข 12 จากนครฮานอย-เวียงจันทน์-หนองคาย ซึ่งเส้นทางนี้จะเชื่อมต่อไปจนถึงแคว้นกวาน สี ผ่านนิคมอุตสาหกรรม “หนานหนิง” ของจีน และเชื่อมโยงไปจนถึงนครคุนหมิง ในมณฑลยูนนานของประเทศจีนตอนใต้ และเชื่อมโยงไปจนถึงเมืองเซียงรุ่งและเจินตู ซึ่งเป็นประตูสู่ภาค ตะวันตกของจีน โดยรัฐบาลเวียดนามได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เพื่อการเป็น ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยหวังจะใช้พัฒนาท่าเรือคานังในปี ค.ศ. 2010 เข้ามาแข่งขันกับท่าเรือแหลมฉบังของไทย ซึ่งมีข้อดีอยู่ตรงที่เป็นท่าเรือในอ่าว ขณะที่ ท่าเรือส่วนใหญ่ของเวียดนาม จะเป็นท่าเรืออยู่ริมฝั่งทะเลเปิดและเชื่อมออกสู่มหาสมุทรแปซิฟิก ได้โดยตรง ซึ่งเรือสินค้าขนาดใหญ่สามารถเข้ามาใช้บริการ ได้อย่างสะดวกกว่าท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งจะออกสู่มหาสมุทรแปซิฟิกได้ก็ต้องอ้อมไปจนถึงเกือบจังหวัดสงขลา แล้วจึงต้องอ้อม แหลมญาน ในอนาคตประเทศเวียดนามจะเป็นคู่แข่งที่สำคัญของประเทศไทย โดยเฉพาะการขนส่งสินค้าทางทะเล”

พิจารณาจากรายละเอียดจากการสัมภาษณ์ทูตไทยประจำ สปป.ลาว และทูตไทย ประจำประเทศเวียดนาม จะมีความสอดคล้องเกี่ยวกับแผนการพัฒนาระบบ โลจิสติกส์และระบบคมนาคมขนส่งของเวียดนาม ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางหมายเลข 9 ซึ่งเชื่อมโยงเวียดนาม , ลาว , ไทย และพม่า และการพัฒนาท่าเรือคานัง ซึ่งเวียดนามหวังจะใช้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการแข่งกับไทยในการเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งทางทะเล และเป็น Gateway คือ เป็นประตูเชื่อมแผ่นดินใหญ่อินโดจีน ขณะที่ สปป.ลาว ก็อาศัยความด้อยที่เป็น Land Lock ในการใช้ประโยชน์ที่จะเป็นเส้นทางผ่านของถนนสายสำคัญ เช่น หมายเลข 9 และหมายเลข 12 ซึ่งเชื่อมโยงจาก

หนองคาย-เวียงจันทน์-ฮานอย-กวางสี และคุณภาพของจีนตอนใต้ โดย สปป.ลาวหวังในการเป็น Inland Hub คือ ศูนย์กลางขนส่งทางถนนของภูมิภาค ทั้งหมดนี้ แสดงถึงการเชื่อมโยงหัวเรื่อง วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาว่าเกี่ยวข้องโดยตรงกับเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ซึ่งจะสอดคล้องกับงานเขียนของศรีวงษ์และสาธิตี และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างภูมิภาค ซึ่งก็จะกลายเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย สาธารณะและเศรษฐศาสตร์การเมือง

รุธร พนมยงค์<sup>41</sup> เป็นเอกสารภาษาอังกฤษ “The Role of Multimodal Transport and International Logistic” ใช้ประกอบในการประชุม APEC เมื่อเดือนสิงหาคม 2003 ซึ่งได้กล่าวถึงการพัฒนา ระบบ โลจิสติกส์จะสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก โดยการขนส่งจัดเป็นส่วนประกอบหนึ่งในระบบโลจิสติกส์ โดยการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค APEC จะต้องให้ความสนใจต่อการพัฒนาการเชื่อมโยงระบบการขนส่ง โดยให้มีการพัฒนาให้เป็ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค โดยรุธร พนมยงค์ ต้องการให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค APEC ให้ ความสำคัญต่อการขนส่งที่เป็น Multimodal Transport ซึ่งจะเป็นการขนส่งที่ใช้รูปแบบพาหนะขนส่งหลายรูปแบบสำหรับการขนส่งครั้งเดียว ซึ่งจะมีความเหมาะสมต่อการขนส่งในการ เชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค โดยจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายและโครงสร้างระบบ การขนส่งให้สามารถเชื่อมต่อกันได้ และสนับสนุนให้มีศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่ง (HUB) สำหรับใช้ในการเปลี่ยนถ่ายสินค้าและพาหนะในการขนส่งทั้งทางบก , ทางทะเล และทางอากาศ

สรุปจากเอกสารข้างต้นไม่ได้กล่าวถึง การพัฒนาเชื่อมโยงระบบขนส่งกับ ประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอินโดจีนโดยตรง แต่ รุธร พนมยงค์ ซึ่งเป็นนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ด้าน โลจิสติกส์ของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ โดยแสดงออกในเอกสารข้างต้น ซึ่งจัดเป็นวาระของการประชุม APEC เมื่อครั้งประชุมที่ประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาระบบ โลจิสติกส์มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคแห่งนี้ และมีความเชื่อมโยงกับเรื่องที่กำลังศึกษา โดยงานเขียนของรุธร จะสอดคล้องกับศรีวงษ์ และสาธิตี ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐศาสตร์การขนส่ง ระหว่างภูมิภาค

<sup>41</sup>

Ruth Banomyong, Multi-Modal Transportation & International Supply Chain in APEC. (Bangkok : Thammasart Business School,2003)

ธนิต โสรัตน์<sup>42</sup> เป็นงานเขียนซึ่งปรากฏอยู่ในรายงาน “ข้อเสนอแนะการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์” ของคณะอนุกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจด้านเทคโนโลยีและการค้าต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะได้ทำเป็นแผนพัฒนาโลจิสติกส์ นำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการนำ รายงานฉบับนี้ เป็นผลจากคณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญหัวหน้าส่วนราชการ เช่น สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีด ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ , สำนักงานนโยบายขนส่งและแผนการจราจร , กรมการ ขนส่งทางบก , กรมขนส่งทางน้ำ , การรถไฟแห่งประเทศไทย , กรมศุลกากร และหน่วยงานของ รัฐอีกหลายแห่ง เพื่อให้ชี้แจงการพัฒนาด้านโลจิสติกส์ของชาติ โดยพบว่าแต่ละหน่วยราชการของ ไทย ยังขาดความเชื่อมโยงเชิงบูรณาการ แผนงานขาดทิศทางและเป้าหมายยังขาดความชัดเจน คณะอนุกรรมการด้านเศรษฐกิจฯ สภาผู้แทนราษฎร จึงได้ให้มีการจัดทำรายงานการพัฒนา โลจิสติกส์ของประเทศไทย โดยเอกสารฉบับนี้ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของ ไทยจะต้องใช้โอกาสความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ในการที่กำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคอินโดจีน โดยชี้ให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้มีอัตรา การเติบโตที่สูง จำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการพัฒนาระบบโครงสร้างคมนาคมขนส่งในการ เชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ซึ่งปัจจุบันระบบโลจิสติกส์ของไทยยังจะต้องมีการพัฒนาอีกมาก โดย จะต้องเร่งการเชื่อมโยงเครือข่ายการขนส่งและส่งเสริมให้มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมา ใช้ และรัฐบาลจะต้องเร่งออกเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่ารัฐบาลจะต้องดำเนินอะไร ที่ไหน และเมื่อใด ในการเชื่อมโยงระบบการขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปกำหนด แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีความบูรณาการและมีแผนที่ เชื่อมโยงต่อกัน

จากรายงานของคณะอนุกรรมการเศรษฐกิจฯ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ เรื่องที่ศึกษานอกเหนือจากฝ่ายรัฐบาลได้ให้ความสำคัญจนกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ โดยทางฝ่าย นิติบัญญัติ ก็ยังให้ความสนใจในการพัฒนาระบบ โลจิสติกส์และพัฒนาระบบการขนส่ง เพื่อที่ ประเทศไทยจะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของภูมิภาคจนได้ให้มีการจัดทำรายงานซึ่งเป็นเอกสาร เบื้องต้น โดยรายงานฉบับนี้จะเพียงกรอบที่คณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดว่าจะจัดทำเป็นแผน โดยจะใช้ระยะเวลาประมาณ 1 ปีในการศึกษาเพิ่มเติมโดยจะนำไปเป็นกระทู้ หรือเสนอต่อรัฐบาล

<sup>42</sup> ธนิต โสรัตน์, ข้อเสนอแนะการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : คณะอนุกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจด้านเทคโนโลยีและการค้าต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร, 2548

การศึกษาจากงานเขียนของธนิต จะแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ<sup>43</sup> ซึ่งจะเห็นประเด็นเกี่ยวข้องกับ “Input Demand” ในการผลักดันให้มีการออกนโยบายสาธารณะที่เรียกว่า “Output”

อัญชลี รัตนงามลักษณ์<sup>44</sup> ได้วิจัยเกี่ยวกับระบบการคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญโดยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการที่จะบรรลุให้ได้ โดยโครงการโครงข่ายทางหลวงอาเซียน (The ASEAN Highway Network Project) และโครงการสร้างทางรถไฟเชื่อมโยงสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link : SKRL Project) ที่จะนำไปสู่การมีระบบการขนส่งทางบกในภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ โดยกรอบความตกลงนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 6 เดือนธันวาคม 1998 ที่กรุงฮานอย แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action : HPA) จัดทำพิธีสารแนบท้ายกรอบความตกลงทั้งหมดรวม 9 ฉบับ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของความตกลงนี้คือ อำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ผ่อนคลายและปรับประสานกฎระเบียบทางการขนส่ง , การค้า และจัดตั้งให้มีระบบการขนส่งผ่านแดนที่มีประสิทธิภาพในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้อาเซียนยังหันมาให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงทางระบบการคมนาคมขนส่งมากขึ้น เพื่อลดต้นทุนในการขนส่งและเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการขนส่งสินค้า ซึ่งจะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น โดยความพยายามดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยงและส่งเสริมกันระหว่างการค้าและการผลิตภายในภูมิภาค และจะส่งผลให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ได้รับความสนใจจากนักลงทุนทั้งในและนอกภูมิภาคในระยะยาว โดยงานเขียนของอัญชลี ส่วนหนึ่งได้ศึกษาจากแผนงานคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEC : Asian Economic Committee ซึ่งจะมีการประชุมปีละ 1 ครั้ง เพื่อติดตามแผนงานการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของสมาชิก

แผนงานคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจอาเซียน<sup>45</sup> ที่เรียกว่า ASEAN Transport Action Plan 2005 -2010 เป็นแผนระยะ 5 ปี ประชุมที่เมืองโฮจิมินห์ซิตี้ ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 24-26 เดือนกุมภาพันธ์ 2547 ซึ่งผู้วิจัย (ธนิต) ได้มีส่วนร่วมเข้าร่วมประชุมในฐานะ

<sup>43</sup> สมบัติ รุ่งรังษีวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. หน้า 21-22

<sup>44</sup> อัญชลี รัตนงามลักษณ์. ผลกระทบของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอาเซียนที่มีต่อการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545 , หน้า 92-102

<sup>45</sup> Association of Southeast Asian Nations. Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan 2005-2010. (Ho chi minh city : Association of Southeast Asian Nations, 2001)

ตัวแทนประเทศไทย โดยแผนงานนี้ กำหนดให้มีการส่งเสริมความร่วมมือการคมนาคมขนส่งของประเทศต่างๆในอาเซียน ที่เรียกว่า Asian Highway Network Project โดยให้มีการปรับปรุงการคมนาคมขนส่งที่ไม่สามารถใช้ได้ในประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า เพื่อให้สามารถเป็นเส้นทางเชื่อมโยงระบบการขนส่งของอาเซียน ซึ่งเส้นทางนี้จะทำให้ประเทศไทยเป็นกึ่งกลางการขนส่งของอินโดจีน เนื่องจากไทยอยู่ในภูมิรัฐศาสตร์ตรงกึ่งกลางอาเซียน นอกจากนี้ แผนของอาเซียนฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีการจัดการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ และ Infrastructure Logistics ให้สามารถสนับสนุนเศรษฐกิจได้ ที่เรียกว่า Economic Integration ภายในปี 2010 แผนงานของ Asian Economic Committee : AEC<sup>46</sup> หรือคณะกรรมการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งประชุมเมื่อปี 2547 ที่ประเทศเวียดนามแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ของภูมิภาคอาเซียนนั้น นอกจากจะมีการแข่งขันแล้ว ก็ยังประกอบด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประเทศต่างๆที่เป็นภาคีจะต้องมีการปฏิบัติตาม โดยให้แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาระบบการขนส่งให้มีการเชื่อมโยง มีระบบติดต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการคมนาคมขนส่งที่เป็นทางถนน ที่เรียกว่า Land Transport Corridor จากการศึกษาจากแผน “AEC” แสดงให้เห็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ<sup>46</sup> ซึ่ง Input Demand บางครั้ง ก็ถูกกดดันจากนอกประเทศ โดยรัฐบาลต้องออก Output จึงเป็นนโยบายสาธารณะให้กับหน่วยงานต่างๆจัดทำเป็นแผนพัฒนาโครงสร้างการคมนาคมขนส่ง ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไทยได้ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการขนส่งเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆในภูมิภาค

มติคณะรัฐมนตรี 9 พฤศจิกายน 2547<sup>47</sup> มีมติเห็นชอบในหลักการเห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การยกระดับ โลจิสติกส์ไทยเพื่อพัฒนาสู่ระบบที่มีประสิทธิภาพ และได้

---

ASEAN Economic Community เป็นข้อตกลงความร่วมมือของ “Association of Southeast Asian Nation” ในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอาเซียน โดยเน้นที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง การขนส่ง และระบบ Logistics ซึ่งเป็นความร่วมมือทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยแผนจะมีระยะเวลา 5 ปี โดยแผนก่อนหน้านี้ได้ใช้แผน Hanoi Plan 1999-2004 จากแผนงานของ AEC จึงเกิดการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงและเส้นทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “EWEC” และ “NSEC” รวมทั้งโครงการ GMS : Great Mekong Sub-Region (Association of Southeast Asian Nations. *Report of the first STOM Expert Task Group Meeting on ASEAN Transport Action Plan 2005-2010* : 2004) . p.1

<sup>46</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. หน้า 21-22

<sup>47</sup> วาระสำคัญของรัฐบาล (Agenda Issue) การจัดระบบโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน. แผนงานพัฒนาระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลและบริการภาครัฐ เพื่อการนำเข้าการส่งออก และโลจิสติกส์. (แหล่งที่มา : [http://www.cabinet.thaigov.th/cc\\_main21.htm](http://www.cabinet.thaigov.th/cc_main21.htm) , 2548)

มาตรฐานสากล และให้ส่วนราชการต่างๆ รับผิดชอบจัดทำรายละเอียดแผนการดำเนินงานต่างๆ (Roadmap) ที่เกี่ยวข้องตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับลำดับกิจกรรม ระยะเวลาการดำเนินงาน งบประมาณค่าใช้จ่าย การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปรับปรุงกฎ ระเบียบและข้อกฎหมาย เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ

มติคณะรัฐมนตรี 17 กันยายน 2545<sup>48</sup> เห็นชอบผลการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และผลการศึกษาโครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นประตูการค้าของอนุภูมิภาค โดยได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเส้นทางยุทธศาสตร์เชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและตลาดในภูมิภาค โดยเฉพาะการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multi-modal Transportation) เชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ เพื่อมุ่งพัฒนาประเทศสู่การเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาค และเป็นประตูเศรษฐกิจของพื้นที่เอเชียตอนใน จีนตอนใต้ พม่า ลาว รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างสมบูรณ์

Department of Roads policies and Strategies in the road sector to year 2002<sup>49</sup> เป็นเอกสารภาษาลาวที่ใช้ในการแจกจ่ายในการประชุมการส่งเสริมการขนส่งสินค้าข้ามแดน ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศ สปป.ลาว เดือนมีนาคม 2005 ซึ่งผู้วิจัย(ชนิด) ได้เป็นตัวแทนประเทศไทยเข้าร่วมประชุม โดยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับท่านโททวงษ์ รองอธิบดีกรมถนนของ สปป.ลาว ซึ่งกล่าวถึงนโยบายการพัฒนาถนนและการขนส่งของลาว ซึ่งจะมีการก่อสร้างถนนยาวประมาณ 2,926 กิโลเมตร เชื่อมโยงกับประเทศต่างๆในภูมิภาค รวมถึง โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่แขวงสะหวันนะเขต หลวงพระบาง ท่าเกตุ ปากแบ่ง และหลวงน้ำทา โดยการสร้างระบบคมนาคมขนส่งของลาวจะเชื่อมโยงจากภาคเหนือ-ภาคใต้เชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนใต้ และพม่า รวมถึงกัมพูชาทางภาคใต้ ซึ่งโครงการนี้ทางลาว เรียกว่า เส้นทางหมายเลข NR13 สำหรับเส้นทางที่จะเชื่อมโยงไปประเทศไทย คือ หมายเลข 9 เชื่อมต่อเวียดนามกับประเทศไทย นอกจากนี้ ลาวยังมีโครงการก่อสร้างทางหมายเลข AH13 เชื่อมโยงเมืองอุดมไซกับหลวงพระบาง

<sup>48</sup> สำนักพัฒนาพื้นที่, ร่างแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบระหว่างประเทศ. (กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545), หน้า คำนำ

<sup>49</sup> Socialist Republic of Vietnam, Promotion and Facilitation of Lao Transit Goods Through Vung Ang Port. (Vientiane, Lao PDR : Socialist Republic of Vietnam, 2005)

จนมาถึง เวียงจันทน์จนถึงท่านาแล้ง ซึ่งจะสามารถเชื่อมโยงกับประเทศไทยผ่านทางสะพาน  
แม่น้ำโขงไปจนถึงจังหวัดหนองคาย

จากเอกสารชิ้นนี้ แสดงให้เห็นว่า ประเทศลาวโดยได้รับการสนับสนุนเงินทุน  
จากหลายประเทศก็มีการเร่งที่จะพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง โดยหวังว่าจะเป็น  
ศูนย์กลางเชื่อมโยง ที่เรียกว่า Land Link ของภูมิภาค ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าแม้แต่ประเทศที่มี  
บทบาทน้อยอย่าง สปป.ลาว ก็ยังเข้ามาแข่งขันกับประเทศไทย เพื่อที่จะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ  
ของภูมิภาค

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ<sup>50</sup> การศึกษาจากเอกสารฉบับนี้ เพื่อให้เห็น  
ความสำคัญของการพัฒนาระบบ โลจิสติกส์ ซึ่งรัฐบาลได้ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ  
โดยเฉพาะมติ ครม. ฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน 2547 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีด  
ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้นำมาจัดทำเป็นแผนงานของ  
ชาติ เป็นนโยบายสาธารณะ โดยเนื้อหาของเอกสารได้กล่าวถึงระบอบการพัฒนาโลจิสติกส์ของ  
ไทยยังอยู่ในยุคเริ่มต้น คือ อยู่ในขั้นการพัฒนา โดยประเทศไทยยังมีปัญหาโครงสร้างพื้นฐานด้าน  
การขนส่งที่ยังจะต้องมีการปรับปรุงอีกมาก ซึ่งสาเหตุเกิดจากการที่ในอดีตภาครัฐไม่มีนโยบาย  
สาธารณะเกี่ยวกับโลจิสติกส์ที่ชัดเจนและไม่มีการผลักดันนโยบาย ทำให้การทำงานของ  
หน่วยงานของรัฐขาดการประสานงาน ขาดความเชื่อมโยงและไร้ประสิทธิภาพ โดยแต่ละ  
หน่วยงานมักจะมีแผนเฉพาะส่วน ไม่มีความเป็นบูรณาการ โดยเอกสารของสำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้กำหนดเป็นแผนแม่บทของ  
โลจิสติกส์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงโครงข่ายการขนส่งในการพัฒนาประเทศ  
ไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาคอินโดจีน โดยภาครัฐจะต้องมีการพัฒนาเส้นทางขนส่ง  
หลัก โดยเฉพาะการขนส่งทางถนน โดยได้กำหนดเป็น โครงสร้างแผนแม่บทโลจิสติกส์แห่งชาติ  
ในการพัฒนาเครือข่ายทางรถไฟ พัฒนาทรัพยากรบุคคล การพัฒนาเทคโนโลยีและฐานข้อมูล โดย  
กำหนดกลไกในการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย โดยนายกรัฐมนตรีฯ จะเป็นประธานของ  
คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อกำหนดกลไกผลักดันแนวนโยบายภายใต้  
งบประมาณ 1,250 ล้านบาท ด้วยแผนยุทธศาสตร์ยังได้ศึกษาได้ศึกษาประเทศที่ประสบ  
ความสำเร็จในการพัฒนาโลจิสติกส์ เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ซึ่งได้มีการจัดการอย่างเป็นระบบและ

<sup>50</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ, ยุทธศาสตร์และการจัดการระบบโลจิสติกส์  
เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547)

ให้ความสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายสินค้า ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนโลจิสติกส์ของภาคอุตสาหกรรมสามารถแข่งขันได้

จากการศึกษายุทธศาสตร์พัฒนาโลจิสติกส์ของประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ<sup>51</sup> ที่ชัดเจน ดังนี้

1. มีความสำคัญจนภาครัฐได้มีการกำหนดให้เป็นนโยบายสาธารณะ (Input Demand)
2. มีเป้าหมายชัดเจนเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางคมนาคมทั้งของอนุภูมิภาคอินโดจีน และลุ่มแม่น้ำโขง
3. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้สนองรับนโยบายจากภาคการเมือง
4. มีหน่วยงานของรัฐจัดทำเป็นแผนงานหรือมาตรการบางอย่าง (Output) เพื่อให้ นโยบายของภาคการเมืองบรรลุเป้าหมาย ทางเศรษฐกิจ คือ ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค

โครงการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบและการจัดการต่อเนื่องระบบโลจิสติกส์เพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม<sup>52</sup> งานเขียนฉบับนี้เป็นการแสดงให้เห็นการนำมติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 ซึ่งเป็นการประชุมสัญจรภาคตะวันออก ระหว่างวันที่ 21-23 มิถุนายน 2545 ซึ่งได้ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมขนส่ง เพื่อมุ่งพัฒนาประเทศสู่การเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาค โดยมอบให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กำหนดแผนการพัฒนาระบบการขนส่ง รวมถึง การกระจายสินค้า การจัดการระบบโลจิสติกส์ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน วางระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพต่อการแข่งขันในอันที่จะลดต้นทุนโลจิสติกส์ โดยรายงานนี้ จะเป็นการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบ โลจิสติกส์ของประเทศไทย โดยพิจารณาว่าประเทศในภูมิภาคอินโดจีน มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจะต้องใช้

<sup>51</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.

<sup>52</sup> สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (กระทรวงคมนาคม). "รายงานเบื้องต้น." เมษายน 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่). หน้า 1-1



โอกาสเชิงความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์จากทำเลที่ตั้ง ซึ่งอยู่ตรงกลางของภูมิภาค โดยเร่งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อทำให้ประเทศไทยสามารถเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอนุภูมิภาค อินโดจีน (Logistics HUB of Indo-China) ซึ่งรวมถึงแผนพัฒนาท่าเรือเชียงของและท่าเรือเชียงแสน เพื่อใช้เชื่อมโยงการขนส่งทางแม่น้ำโขงกับประเทศจีนตอนใต้ รวมถึงโครงการพัฒนาศูนย์กระจายสินค้า ทั้งที่พิษณุโลก ขอนแก่น การปรับปรุงท่าเรือระนอง โครงการพัฒนาสนามบินสวามินะเขต โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโลจิสติกส์แห่งชาติ (Road Map) เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2546 โดยกำหนดยุทธศาสตร์ผูกพันงบประมาณ ปีงบประมาณ 2548-2552

จากโครงการพัฒนาระบบขนส่งของกระทรวงคมนาคมฉบับนี้ จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเรื่องการศึกษา ซึ่งภาครัฐได้กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะผ่านมติคณะรัฐมนตรี และกระทรวงคมนาคมได้นำมาจัดทำแผนและโครงการ โดยใช้ความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย โดยรัฐบาลต้องการที่จะเข้าควบคุมเส้นทางขนส่งในบริเวณอนุภูมิภาคอินโดจีน-แม่น้ำโขง โดยมีนโยบายสาธารณะที่ชัดเจน แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริง มุ่งให้นโยบายเกิดผลลัพธ์ ก็คือ ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่จะให้เกิดผลลัพธ์ รัฐบาลจะต้องมีการกระทำอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น โดยกรณีศึกษานี้แสดงให้เห็นจากสรุปแผนงานและโครงการต่างๆ

**แผนยุทธศาสตร์ โครงการยุทธศาสตร์การค้าชายแดนกับประเทศในอนุภูมิภาค**  
**ลุ่มแม่น้ำโขง :** สถาบันยุทธศาสตร์การค้า , หอการค้าไทย<sup>53</sup> เอกสารฉบับนี้เป็นการวิจัยแสดงให้เห็นว่า การที่ประเทศไทยต้องการเป็นศูนย์กลางคมนาคมของภูมิภาค ก็เพื่อการเชื่อมโยงการขนส่งเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้าน โดยหวังที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ซึ่งประเทศเหล่านั้น ยังมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีวัตถุดิบที่หลากหลาย ประเทศไทยต้องใช้ความได้เปรียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีลักษณะพึ่งพาทุนนิยม<sup>54</sup> (Dependent Capitalism) ประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจ โดยเอกสารนี้ได้มีการนำเสนอให้ภาครัฐจะต้องมีนโยบายในการพัฒนาเส้นทางขนส่งสินค้าจากไทยไปยังประเทศพม่า โดยให้มีจุดเชื่อมโยงทางบก โดยประเทศไทยต้องเพิ่มจุดผ่านแดนเพื่อให้สามารถใช้ประเทศลาวเป็นทางผ่านไปยังเวียดนามและจีนตอนใต้ กรณี

<sup>53</sup> สถาบันยุทธศาสตร์การค้า(หอการค้าไทย). "โครงการยุทธศาสตร์การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน : ประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง." บทสรุปแผนยุทธศาสตร์ กันยายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

<sup>54</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี. *ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน Theories in modern political economy*. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า 179

ประเทศกัมพูชายังมีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับธุรกิจต่างประเทศ ไทยสามารถใช้กัมพูชาเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออก โดยทางหอการค้าไทย ได้ศึกษาและจัดทำแผนเพื่อเสนอต่อรัฐบาลในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยง เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางการขนส่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยได้ให้เหตุผลว่าประเทศไทยที่มีที่ตั้งภูมิศาสตร์เหมาะสม สามารถเชื่อมโยงได้ทั้งภูมิภาคตะวันออก , ทะเลตะวันออก และทะเลตะวันตก โดยประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญต่อประเทศจีน ซึ่งจะมีบทบาทต่อการค้าและการลงทุน โดยจีนสามารถกระจายสินค้าอาศัยเส้นทางเชื่อมโยงผ่านพม่าและลาว และแม่น้ำโขงเข้าสู่ภาคเหนือของไทยทั้งที่อำเภอแม่สาย และอำเภอเชียงของ สำหรับด้านแนวรับประเทศจีนสามารถรุกเข้ามาในตลาดไทย ผ่านการเชื่อมโยงการขนส่งผ่านแดนจากจีน และสามารถกระจายสินค้าไปตามภาคต่างๆของไทย โดยจีนสามารถเส้นทางขนส่งภายในของประเทศไทย เพื่อเชื่อมโยงขนส่งสินค้าผ่านเข้าไปทางฝั่งมหาสมุทรด้านตะวันตก ซึ่งเป็นเส้นทางขนส่งน้ำมัน ซึ่งเป็นจุดประสงค์สำคัญของประเทศจีนที่ต้องเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคนี้ ซึ่งเส้นทางขนส่งน้ำมันเข้าไปยังประเทศจีนนั้นกว่าร้อยละ 80 ต้องผ่านช่องแคบมะละกาและช่องแคบซุนดา โดยจีนนั้นมีโครงการวางระบบท่อน้ำมันจากพม่าหรือภูเก็ตผ่านจังหวัดต่างๆของไทยจนเข้าไปถึงเชียงรายและวางท่อนลงใต้แม่น้ำโขงไปจนถึงประเทศจีน ซึ่งประเทศไทยก็จะกลายเป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันจากตะวันออกกลางไปสู่ประเทศจีน

เอกสารฉบับนี้ชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างคมนาคมขนส่งที่ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการ โดยหอการค้าไทยต้องการให้ภาครัฐเร่งออกนโยบายเป็นแผนยุทธศาสตร์ สำหรับการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยเห็นถึงปัญหาที่มีและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งหากไม่มีแผนดำเนินการบางอย่าง ประเทศไทยก็จะเสียโอกาสในการเป็นศูนย์กลางคมนาคมของภูมิภาค อีกทั้งแสดงให้เห็นการปฏิสัมพันธ์เชิงเอาเปรียบของไทยกับเพื่อนบ้านในลักษณะที่เป็น Political Realism<sup>1</sup> ซึ่งแต่ละประเทศก็จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นสำคัญ (National Interest)

---

<sup>1</sup> Political Realism : Hans, I. Morgenthau โดย พลโท สุรพล เมื่อน้อยกา (2548) รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้แปลว่า สัจนิยม เป็นแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของประเทศต่างๆจะมีลักษณะปฏิสัมพันธ์แบบ National Interest คือ คำนึงแต่ผลประโยชน์และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นสำคัญ (สุรพล เมื่อน้อยกา, "การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ," หน้า. 4)

สมาคมระบบโลจิสติกส์ประเทศญี่ปุ่น : รายงานโครงการสนับสนุนการขนส่งขั้นสูงในประเทศไทย<sup>55</sup> สมาคมระบบโลจิสติกส์ประเทศญี่ปุ่น ได้เข้ามาศึกษาระบบโลจิสติกส์ของไทย ได้จัดทำรายงานภาษาญี่ปุ่น และได้มีการแปลเป็นภาษาไทย โดยเนื้อหาที่สำคัญของเอกสารฉบับนี้ ได้กล่าวถึงความสำคัญของโลจิสติกส์ที่จะมีต่อการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย เนื่องจากความสามารถในการแข่งขันของไทยได้มีการลดต่ำลงอันเนื่องมาจากอิทธิพลของวิกฤตเศรษฐกิจภายหลัง ปี 2540 โดยในรายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าอัตราเปอร์เซ็นต์ค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์ของไทยต่อ GDP จะเป็น 25-30% ซึ่งเป็นอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์ต่อ GDP ประมาณ 11% ซึ่งโลจิสติกส์จะเป็นส่วนสำคัญที่มีศักยภาพในการพัฒนาและยกระดับความสามารถในการแข่งขัน ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น โดยหากสามารถลดต้นทุนโลจิสติกส์ของไทยได้ 5% จะสามารถลดต้นทุนการผลิตของสินค้าได้ เป็นจำนวนเงินถึงสามแสนล้านบาท (ข้อมูล พ.ศ. 2545) โดยโลจิสติกส์ในความหมายของสมาคมระบบโลจิสติกส์ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความหมายว่า การควบคุมการเก็บและกระจายสินค้า จากจุดหนึ่ง ไปยังจุดหมายปลายทางของเส้นทางการขนส่ง ซึ่งรวมถึงตัวสินค้าและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังขาดความพร้อมของระบบคมนาคมขนส่ง โดยเครือข่ายถนนยังมีปัญหาที่ต้องได้รับการพัฒนาอีกหลายเส้นทาง โดยเฉพาะระบบการขนส่งทางรถไฟของไทยมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก และการขนส่งทางรถไฟของไทยมีการใช้เงินจำนวนที่ต่ำ สำหรับการขนส่งทางทะเลประเทศไทยมีท่าเรือหลักอยู่เพียง 2 แห่ง คือ ท่าเรือกรุงเทพฯ ซึ่งมีศักยภาพแออัด เรือขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้าได้เนื่องจากมีระดับน้ำตื้นเพียง 5.5 เมตร และมีปัญหาด้านจราจรติดขัด สำหรับท่าเรือแหลมฉบังก็ยังไม่สามารถขยายได้ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งจะมีผลต่อขีดความสามารถการพัฒนาประเทศไทยเกี่ยวกับภาครัฐ

เอกสารฉบับนี้ชี้ให้เห็นถึงระบบโลจิสติกส์ของไทยยังต้องมีการพัฒนาอีกมาก เป็นเอกสารที่ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทย ยังไม่มีความไม่พร้อมที่จะเป็น HUB หรือศูนย์กลางขนส่งของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่งก็จะเห็นได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับการที่ภาครัฐได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ให้เป็นวาระแห่งชาติ เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากเป็นอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจสั่งการในการควบคุมกลไก การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยนโยบายสาธารณะ จะต้องเกิดจากผู้มีอำนาจรัฐเกี่ยวข้องกับ ทั้งระบบการเมืองและระบบ

<sup>55</sup> สมาคมระบบโลจิสติกส์ประเทศญี่ปุ่น, "โครงการสนับสนุนการขนส่งขั้นสูงในประเทศไทย," มีนาคม 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่), หน้า 7

เศรษฐกิจ โดยจะสอดคล้องกับทัศนะของ David Easter<sup>56</sup> ซึ่งกล่าวถึง ว่าระบบการเมืองจะมีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการกำหนดนโยบายพัฒนาโลจิสติกส์ของไทยเกิดจากรัฐบาล

แผนงานของกระทรวงการต่างประเทศ<sup>57</sup> ได้กำหนดยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในการที่จะให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งในภูมิภาคประเทศลุ่มแม่น้ำโขงและอินโดจีน จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่เรียกว่า ACMECS : Ayeyawadee Choaphraya Mekong Economic Corporation Strategy ซึ่งเป็นนโยบายเสริมสร้างความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจร่วมกันทั้ง 4 ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย ประเทศไทย , พม่า , ลาว , เขมรและเวียดนาม โดยเน้นประโยชน์ของประชาชนในประเทศสมาชิกเป็นหลัก โดยประเทศไทยได้กำหนดความพร้อมในการช่วยเหลือและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งประเภทให้เปล่า เงินกู้ผ่อนปรน และส่งเสริมการค้าและการลงทุน เอกสารฉบับนี้ชี้ให้เห็นความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่อนข้างมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆมากมาย จำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไข ประเทศไทยนั้นต้องการจะเป็นประเทศศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาค จึงจะต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆร่วมกัน อีกทั้งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขันให้กับประเทศไทย เอกสารทางวิชาการของกระทรวงการต่างประเทศฉบับนี้ ชี้ให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะในการที่จะจัดศูนย์การพัฒนาแนวพื้นที่ต่อเนื่องจากโครงการ GMS ในส่วนที่เชื่อมโยงกับประเทศพม่าและลาวตามแนวเส้นทางหมายเลข 9 หรือ East-West Economic Corridor (EWEC) ในการเชื่อมโยงชายฝั่งทะเลตะวันออกและชายฝั่งทะเลตะวันตก เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง รวมถึงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองที่จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดนครพนม และอำเภอเชียงของ ก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่เกิดจากโครงการนี้

<sup>56</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.

<sup>57</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. คู่มือปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนและเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ, 2548)

จากการวิเคราะห์แผนงานของกระทรวงต่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และเชื่อมโยงของหัวข้อที่ศึกษา ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และเกี่ยวกับทั้งเศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ โดยโครงการ ACMECS ที่ปรากฏอยู่ในรายงานทางกระทรวงต่างประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ต้องการกีดกันประเทศจีนออกจากการแข่งขัน เข้ามาเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้ โครงการก่อนหน้านี้ที่เรียกว่า GMS: Greater Mekong Subregion เป็นโครงการของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบด้วยจีน ไทย พม่า ลาว เขมร และเวียดนาม ประเทศจีนนั้นค่อนข้างจะมีบทบาทต่อโครงการนี้ และเข้ามาผลักดันโครงการ GMS ซึ่งจีนอยากจะพัฒนาให้เป็นความร่วมมือที่สูงกว่าการค้าชายแดน โดยจีนต้องการให้ GMS พัฒนาไปเป็นความร่วมมือระดับเศรษฐกิจคล้ายของ ASIAN ซึ่งจีนไม่ได้เป็นสมาชิก อีกทั้งเวียดนาม-พม่า-ลาว-เขมร ก็ค่อนข้างสนับสนุนบทบาทของ GMS เพราะประเทศเหล่านั้นมีบทบาทใน ASIAN ที่เป็นรองไทยอยู่มาก ประเทศจีนต้องการส่งเสริมให้เมืองคุนหมิง ซึ่งเป็นเมืองหลวงของแคว้นยูนนานทางใต้ให้เป็น City Link กับภูมิภาคอาเซียน ขณะที่ประเทศไทยได้ใช้นโยบายเชิงรุก โดยการกำหนดเป็นโครงการ ACMECS โดยการให้ช่วยเหลือกับประเทศต่างๆ ที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดการพึ่งพาไทย ซึ่งก็จะสอดคล้องกับทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) โดยประเทศศูนย์กลางในภูมิภาคต่างมีลักษณะปฏิสัมพันธ์เชิงแข่งขันทางเศรษฐกิจนำการเมือง เพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม (Industrialization) ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการ ACMECS ไม่มีเงินอยู่ด้วย เป็นการแสดงจุดยืนของประเทศไทยในการที่กำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่า ไทยจะมีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ โดยมีเป้าหมายเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการขนส่งของภูมิภาคอินโดจีนและลุ่มแม่น้ำโขงแข่งกับประเทศจีน เอกสารของกระทรวงต่างประเทศฉบับนี้ เห็นได้ว่า “เรื่องที่ศึกษามีความสำคัญ” และเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์การเมือง<sup>58</sup> และ “เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ”<sup>59</sup> รวมถึงเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ตามแนวคิดของสำนัก

<sup>58</sup> เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ จะเกี่ยวข้องกับเรื่อง Political Realism คือ การยึดถือผลประโยชน์ของแต่ละประเทศเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐหรือประเทศต่างๆ ซึ่งมีต่อกัน โดยมุ่งจะปกป้องผลประโยชน์ของชาติตน ซึ่งก่อให้เกิดได้ทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือเพื่อรักษามลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก (Hanson, 1978: 667 : อนุสรณ์ 2543 : 47)

<sup>58</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี. ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน Theories in modern political economy. หน้า 21-22

<sup>59</sup> ศรีวงศ์ สุมิตร และสาลินี วรรณชุกร. เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ. หน้า 5

เศรษฐศาสตร์การเมืองคลาสสิก และสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองเคนส์<sup>60</sup> ซึ่งเกิดจากการใช้อํานาจรัฐในการกำหนดแผนงานและการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ โดยมีเป้าหมายที่ต้องการเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอินโดจีนและประเทศต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง

พรพิมล ตรีโชติ และคณะ<sup>61</sup> ได้ร่วมกันค้นคว้าและวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาการค้าชายแดนกับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ปรากฏอยู่ในหนังสือ "การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง" ซึ่งกล่าวถึง เกี่ยวกับบริเวณเขตเศรษฐกิจของลุ่มแม่น้ำโขง เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีวัดตุดิบและเป็นตลาดที่รองรับการกระจายสินค้า โดยมีประเทศจีนตอนใต้ , ไทย , พม่า , ลาว , เวียดนาม และกัมพูชา ซึ่งมีแม่น้ำโขงไหลผ่านและส่วนใหญ่มีแม่น้ำโขงเป็นพรมแดน ในบริเวณเหล่านี้ จึงก่อให้เกิดการค้าชายแดน ทั้งในระบบและการค้ารายย่อย รวมทั้ง การค้าแบบนอกระบบ หนังสือฉบับนี้ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบในด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับพม่า ปัญหาใหญ่ก็คือการไร้เอกภาพของรัฐบาลพม่า ซึ่งยังไม่สามารถแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย อีกทั้งพม่าเป็นประเทศปิดและถูกกดดันจากสังคมนานาชาติให้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบทหารไปสู่ระบบประชาธิปไตย ขณะที่ปัญหาการค้าไทยกับกัมพูชา ภายใต้โครงสร้างการเมือง ซึ่งยังไม่ค่อยมีเสถียรภาพ ยังมีการช่วงชิงอำนาจระหว่างการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านในบริเวณชายแดนกลายเป็นจุดแข่งชิงผลประโยชน์ของพรรคการเมืองต่างๆ

มุมมองของพรพิมล ตรีโชติ และคณะฯ ยังเห็นว่าปัญหาการเมืองภายในลาว ยังมีความรู้สึกไม่ไว้วางใจประเทศไทย ทำให้เกิดมีการออกมาตรการกีดกันการค้ากับไทย รวมถึงปัญหาการขนส่งสินค้าผ่านลาว ซึ่งยังคงมีการเก็บภาษีและการขาดบูรณาการของเจ้าแขวงต่างๆ ส่งผลต่ออุปสรรค การขนส่ง และการค้า ผ่านชายแดนสำหรับประเทศจีน ได้มีนโยบายการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงเป็นเส้นทางขนส่งสินค้า ตั้งแต่ปี 2003 นอกจากนี้ จีนยังคงมีการสนับสนุนในการก่อสร้างเส้นทางถนน ทั้งจากพม่า , ลาว เข้ามายังประเทศไทยหลายเส้นทาง ซึ่งจะทำให้มีเขตชานานกลายเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

<sup>60</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะ" เอกสารประกอบการบรรยาย, วันที่ 16 มิถุนายน 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์และเผยแพร่)

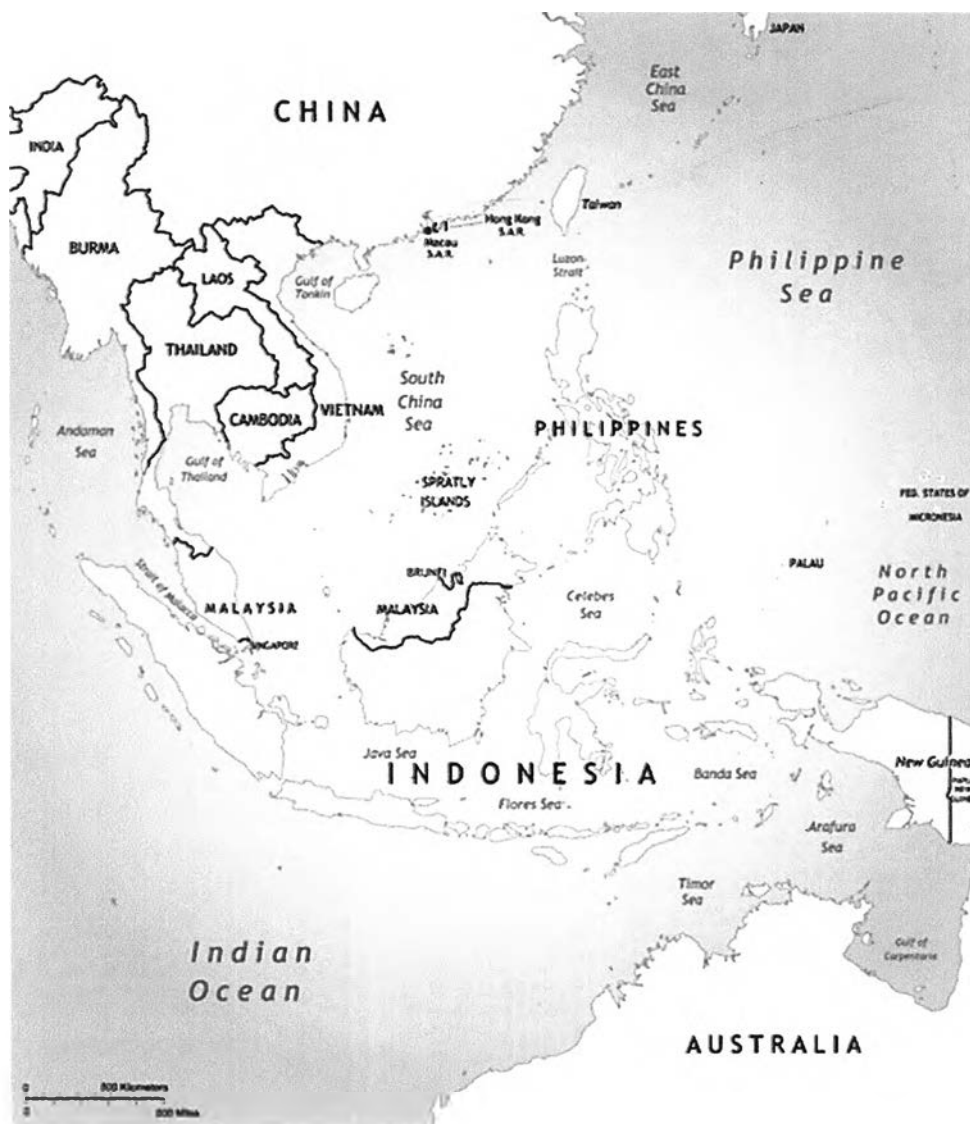
<sup>61</sup> พรพิมล ตรีโชติ, วัชรินทร์ ยงศิริ, อดิศร เสมอเข้ม และชปา จิตติประทุม, การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

วิเคราะห์จากข้อเขียนของพรพิมล ตรีโชติ และคณะฯ หนังสือการค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นหนังสือจำนวนน้อยฉบับหรือเกือบแทบจะไม่มี ซึ่งเขียนบทความเกี่ยวกับการค้าเศรษฐกิจและการขนส่งเชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ส่วนใหญ่แล้วหนังสือเกี่ยวกับแม่น้ำโขง มักจะเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยในพม่าหรือเกี่ยวกับการท่องเที่ยว, สิ่งแวดล้อมและเกี่ยวข้องกับ NGO เช่น การระเบิดเกาะแก่ง รวมถึง การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงของจีน ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของเรื่องที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม งานเขียนของพรพิมล ตรีโชติ และคณะฯ จะให้นำหนักลงรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาการเมืองภายในของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคและเน้นเนื้อหาที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการค้าชายแดนของประเทศต่างๆ โดยจะไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับเส้นทางเชื่อมโยงการขนส่งและเกี่ยวกับนโยบายการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม หนังสือฉบับนี้ชี้ให้เห็นถึงประเทศไทยจะมีความได้เปรียบในฐานะที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดีกว่าประเทศอื่นๆ (ยกเว้นจีน) โดยประเทศไทยจะมีสถานะเป็นประเทศผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยการขยายตลาดเข้าไปในประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง รวมถึง การแสวงหาวัตถุดิบที่จำเป็น ทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยสำคัญต่อนโยบายการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของไทย

สุรพล เผื่อนอัยกา ได้กล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของประเทศต่างๆ ได้กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะในการพัฒนาประเทศอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) โดยการปฏิสัมพันธ์ของสังคมโลก จะคำนึงแต่ผลประโยชน์และผลสัมฤทธิ์แห่งผลประโยชน์ชาติ ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะมีการปกป้องผลประโยชน์ ทั้งด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นแนวคิด ที่เรียกว่า "สัจนิยม" (Realism) ซึ่งพลโทสุรพล เผื่อนอัยกา ได้อ้างถึงแนวคิดของ Hans J. Morgenthau เป็นชาวอิตาลี ซึ่งกล่าวถึงนโยบายด้านการเมืองจะต้องมีการรักษาอำนาจ เพื่อที่จะเป็นการขยายอำนาจ "Keep power to increase power" โดยประเทศต่างๆ จะต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนเอง ด้วยการมีดุลยภาพของอำนาจ "Balance of Power" อย่างไรก็ตาม ประเทศซึ่งจะสามารถพึ่งพาตนเองได้จะต้องมีพื้นที่ที่มีความเหมาะสมทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geo-Politic) และภูมิเศรษฐกิจ (Geo-Economic) ที่มีความเหมาะสม มีฐานประชากรและทรัพยากรที่จะสามารถสนับสนุนความเป็นอยู่ของประชากรของตนได้ โดยประเทศที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคได้จะต้องมีพื้นที่ที่อยู่ใจกลางของแผ่นดิน (Heart land) ขณะเดียวกัน ก็จะมีพื้นที่ที่สามารถควบคุมริมฝั่งทะเล (Rim land) โดยประเทศต่างๆ ก็จะมีการแก่งแย่งในการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว (Industrialization) กับประเทศที่ยากจน (Developing Nations)

วิเคราะห์จาก พล.โท. สุรพล เฟื่อนอัยกา รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2548 ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร จะเห็นชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของไทยที่มีความต้องการเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และขนส่งในภูมิภาคอินโดจีนท่ามกลางการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งต่างมีการแข่งขันที่จะเป็นศูนย์กลาง (HUB) โดยตั้งมั่นอยู่บนผลประโยชน์แห่งชาติ โดยประเทศไทยมีความเหมาะสมทางทำเลที่ตั้ง ซึ่งแวดล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้าน ลาว , พม่า , กัมพูชา , มาเลเซีย และมีชายฝั่งทะเลทั้งชายฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตก ซึ่งมีความเหมาะสมต่อการเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ของภูมิภาคอินโดจีน

### รูปภาพที่ 2- 3 ภาพแสดงประเทศในภูมิภาคอินโดจีน



ที่มา : <http://commons.wikimedia.org>