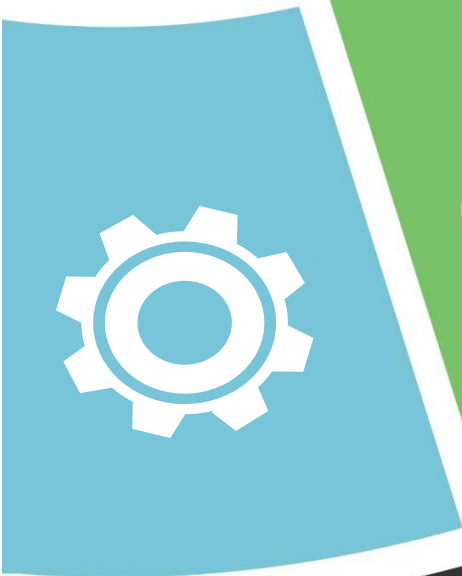




พลวัตของเงิน:

กรณีศึกษาการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

(Official Development Assistance: ODA) ของ สปป.ลาว

จัดทำโดย

สำนักนโยบายและแผน

สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.)

สารบัญ

บทที่		หน้า
บทที่ 1	บทนำ	1-1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ	1-1
	1.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	1-4
	1.2.1 ทฤษฎีความเกี่ยวพัน (Linkage Theory)	1-4
	1.2.2 ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structure Realism)/ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism)	1-5
	1.2.3 ทฤษฎีดุลอำนาจ (Balance of Power Theory)	1-6
	1.2.4 แนวคิดการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA-Official Development Assistance)	1-9
	1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	1-11
	1.4 ขอบเขตของการวิจัย	1-12
	1.5 วิธีการดำเนินการวิจัยและแผนการดำเนินการวิจัย	1-12
บทที่ 2	หลักการ แนวคิด นโยบายและกลยุทธ์ของจีนในการให้ความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ต่อ สปป.ลาว	2-1
	2.1 ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ของจีน	2-2
	2.1.1 ภาพรวมมูลค่าการให้ความช่วยเหลือ (Portfolio) ของจีน แก่ประเทศต่างๆ	2-4
	2.1.2 เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือของจีนและอัตราดอกเบี้ย	2-7
	2.1.3 โครงสร้างขององค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของจีน	2-10
	2.1.4 รูปแบบความสัมพันธ์พหุภาคี	2-15
	(1) กรอบความร่วมมือแม่โขง – ล้านช้าง (Mekong - Lancang Cooperation: MLC)	2-15
	(2) ธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB)	2-17

2.2	การรับความช่วยเหลือของ สปป.ลาว	2-20
2.2.1	การรับความช่วยเหลือจากเงินของ สปป.ลาว	2-20
2.2.2	สัดส่วนการให้ความช่วยเหลือของเงินใน สปป.ลาว	2-22
2.3	ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของเงินต่อ สปป.ลาว	2-24
2.3.1	ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของเงินต่อ สปป.ลาว	2-25
2.3.2	ความสัมพันธ์ด้านการค้าการลงทุนของเงินต่อ สปป.ลาว	2-28
บทที่ 3	นโยบายการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) (ODA) ของไทย	3-1
3.1.1	ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย	3-2
3.1.2	ภาพรวมการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของไทย	3-4
3.1.3	กลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของไทย	3-6
บทที่ 4	การวิเคราะห์พลวัตของเงินในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา อย่างเป็นทางการ (ODA) ต่อ สปป.ลาว	4-1
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน ของ สพพ. ในอนาคต	5-1
5.1	สรุปผลการศึกษา	5-1
5.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-3

บรรณานุกรม

ภาคผนวก ก

คำสำคัญ (Keywords)

จีน	สาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China)
สปป.ลาว	สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao People's Democratic Republic)
ADB	ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank)
AIECO	The Agency of International Economic Cooperation
AIIB	ธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank)
BRI	หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative)
CAF	กองทุนความร่วมมือด้านการลงทุนจีน-อาเซียน (China-ASEAN Investment Cooperation Fund)
CEXIM Bank	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าจีน (The Export-Import Bank of China)
CIDCA	สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของจีน (China International Development Cooperation Agency)
DOIEC	กรมการลงทุนภายนอกและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (The Department of Outward Investment and Economic Cooperation)
GMS	กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation)
IMF	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund)
JICA	องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency)
MLC	กรอบความร่วมมือแม่โขง – ล้านช้าง (Mekong - Lancang Cooperation)
ODA	การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance)
OECD	องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for European Economic Co-operation)
TICA	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency)

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษาวิจัย

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 จีนเริ่มก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจโดดเด่นในประชาคมโลก และชัดเจนมากขึ้นภายใต้การนำของประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง ได้นำเสนอแนวคิด “ความฝันของจีน (Chinese Dream) ที่มีเป้าหมายเพื่อให้จีนกลับฟื้นคืนสู่การเป็นชาติที่ยิ่งใหญ่อีกครั้ง และดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกที่จะสร้างความรับผิดชอบและความร่วมมืออย่างแข็งขันต่อทุกภาคส่วนในประชาคมโลกภายใต้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 5 ประการ (The Five Principles of Peaceful Coexistence) กล่าวคือ การเคารพในอำนาจอธิปไตยของกันและกัน การไม่รุกราน การไม่แทรกแซงกิจการภายใน ความเสมอภาค และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ¹ ด้วยการนำเสนอนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI) ต่อประชาคมโลกในปี พ.ศ. 2556 อันเป็นโครงการที่ต้องการรื้อฟื้นความยิ่งใหญ่ของเส้นทางสายไหมที่ในอดีตเคยสร้างความรุ่งโรจน์ให้กับจีนในสมัยราชวงศ์ถัง โดยนโยบายดังกล่าวเป็นความพยายามของจีนเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือด้านนโยบาย ด้านการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการจัดอุปสรรคทางการค้า ด้านการรวมตัวทางการเงิน และด้านการเดินทางแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนในประเทศต่างๆ ที่อยู่ในแนวเส้นทาง BRI โดยจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศที่เข้าร่วม ประกอบด้วยเส้นทางสายไหมเศรษฐกิจทางบก (Silk Road Economic Belt) และเส้นทางสายไหมแถบเศรษฐกิจทางทะเล (Maritime Silk Road) ซึ่งช่วยสร้างอิทธิพลให้กับจีนและเป็นเครือข่ายที่มุ่งเน้นพัฒนาการเชื่อมต่อและยกระดับความร่วมมือของจีนกับประเทศต่างๆ ทั้งในทวีปเอเชีย ยุโรปและแอฟริกา รวมกว่า 60 ประเทศ คิดเป็นจำนวนประชากรถึง 2 ใน 3 ของโลก²

นอกจากนี้ ในทางกายภาพ BRI จะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคเอเชีย ยุโรป และแอฟริกาตามข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt One Road) ดังนี้ 1) เส้นทางสายไหมเศรษฐกิจทางบก (Silk Road Economic Belt) จะเชื่อมโยง 1. จีนกับยุโรปโดยผ่านทางเอเชียกลางและสหพันธรัฐรัสเซีย 2. จีนกับตะวันออกกลางผ่านทางเอเชียกลาง และ 3. จีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ 2) เส้นทางสายไหมแถบเศรษฐกิจทางทะเล (Maritime Silk Road) จะเชื่อมโยง 1. จีนกับยุโรปโดยผ่านทางทะเลจีนใต้และมหาสมุทรอินเดีย และ 2. จีนกับแอฟริกาใต้ผ่านทะเลจีนใต้ อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทาง

¹ Jinping, X. (2017). *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*. Paper presented at the Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China 18 October 2017.

² Callahan, W. A. (2016). China's "Asia Dream" the belt road initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 3, 226-243.

เศรษฐกิจ การเงินและการลงทุนเช่นนี้เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายสำหรับประเทศต่างๆ ที่อยู่ตามแนวเส้นทาง BRI ซึ่งเป็นข้อริเริ่มที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากประเทศไทยอยู่กึ่งกลางของแนวเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้³ ดังแสดงไว้ในภาพที่ 1

ภาพที่ 1 เส้นทางสายไหมเศรษฐกิจทางบกและเส้นทางสายไหมทางทะเลศตวรรษที่ 21 (The Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road)



ที่มา: สุรพงศ์ เจริญวัฒนสุข. (2561). เส้นทางสายไหม One Belt One Road (OBOR). สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2564 จากเว็บไซต์ http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/PDF/m8574/8574

ทั้งนี้ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีประเทศกำลังพัฒนาที่จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่ง ADB ได้ประเมินการลงทุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของทวีปเอเชีย ระหว่าง พ.ศ. 2553 -2563 พบว่า จำเป็นต้องใช้เงินในการลงทุนประมาณ 8 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งปัจจุบันเงินทุนสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ ยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ และเป็นโอกาสของจีนที่ต้องการเพิ่มบทบาทและอิทธิพลของตนในระบบระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลต่อประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) และ ประเทศพัฒนาน้อย (Least Developed Countries) ที่ต้องการเงินทุนในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง⁴

นอกจากความร่วมมือในระดับทวิภาคีที่กล่าวแล้ว จีนยังผลักดันกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง (Mekong-Lancang Cooperation: MLC) เพื่อเป็นกลไกกระชับความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างจีน-อาเซียน ซึ่งเน้นการพัฒนาความร่วมมือครอบคลุม 3 ด้าน

³ บุญชัย จรัสแสงสมบูรณ์. (2019). แนวทางการสร้างความร่วมมือทางการเงินภายใต้แนวคิดริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative) กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย. *The National*

⁴ Mark Beeson. (2018). Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand Strategy. *Economic and Political Studies*, 6(3), 240-256.

สอดคล้องกับ 3 เสาหลักอาเซียน อันได้แก่ 1) การเมืองและความมั่นคง 2) เศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน 3) สังคม วัฒนธรรม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน⁵ และจีนเป็นผู้นำในการก่อตั้งธนาคาร AIIB ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งโดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพของประเทศในแถบเอเชีย⁶ โดยจีนได้ขยายอิทธิพลผ่านการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ทั้งในรูปแบบเงินกู้และเงินลงทุนในโครงการลงทุนต่างๆ กับประเทศภายใต้แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation: GMS)⁷ เช่น

1. กัมพูชา (C) : รัฐบาลจีนได้ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ยืมแก่รัฐบาลมากถึง 600 ล้านเหรียญสหรัฐ⁸ ต่อปีโดยเน้นการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม
2. สปป.ลาว (L) : จีนมีมูลค่าการลงทุนสะสมมากเป็นอันดับ 2 รองจากเวียดนาม ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนปลูกพืชพลังงานและเศรษฐกิจที่กระจายไปทั่วพื้นที่ของ สปป.ลาว รวมทั้งมีการลงทุนสำรวจและขุดค้นแร่ธาตุ นอกจากนี้ จีนได้ร่วมลงทุนกับรัฐบาล สปป.ลาว ในการก่อสร้างรถไฟลาว-จีน
3. เมียนมา (M) : ส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ด้านการวางท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติจากชายฝั่งตะวันตกเฉียงใต้ของเมียนมาไปยังมณฑลยูนนานของจีน

จะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศ CLM เป็นกลุ่มประเทศที่สามารถเพิ่มช่องทางการค้าและขยายโอกาสในการเข้าถึงตลาดของประเทศจีนตอนใต้ได้มากขึ้น และจีนถือเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญของนักลงทุนรายใหญ่ในกลุ่มประเทศ GMS รวมทั้ง จีนยังให้ความสำคัญกับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจตามแนวชายแดนเป็นอย่างมาก ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวของจีนนอกจากเพื่อเป้าหมายในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศแล้วยังมีเป้าหมายเพื่อกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่ห่างไกล โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศอื่น อันจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนตามแนวชายแดน ดังนั้น การศึกษาพลวัตของจีนต่อการขยายบทบาทเข้าไปในกลุ่มประเทศ CLM โดยเฉพาะ สปป.ลาว จะทำให้ สพพ. สามารถนำหลักการ แนวคิด นโยบายและกลยุทธ์ของจีนมาประยุกต์ใช้ในการให้ความช่วยเหลือด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

⁵ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย. (2564). ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ 2564. สืบค้นวันที่ 29 ตุลาคม 2564 จากเว็บไซต์ <https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/2564>.

⁶ Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). (2020). Board of Governors "Members and Prospective Members of the Bank". Retrieved 28 March 2020 <https://www.aiib.org/en/aboutaiib/governance/members-of-bank/index.html>.

⁷ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). (2557). รายงานผลการสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “พลวัตของจีนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและนัยต่อประเทศไทย” งานสัมมนา “มังกรผงาดมุ่งลงใต้: ไทยควรรุกหรือรับอย่างไร” เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2557 กรุงเทพมหานคร.

1.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ปัจจุบันประเทศจีนเป็นประเทศที่มีอิทธิพลประเทศหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจโลกและยังมีบทบาทสำคัญในหลายประเทศรวมทั้งอาเซียน การขยายบทบาทของจีนในสปป.ลาว นับวันจะเติบโตขึ้นและเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยใช้กลยุทธ์ที่หลากหลาย โดยการศึกษาปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์นั้น ได้มีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

1.2.1 ทฤษฎีความเกี่ยวพัน (Linkage Theory)

การศึกษาปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายนั้น กลุ่มแนวคิดที่เน้นพฤติกรรมของรัฐบาลสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับตัวแปรอื่นที่สำคัญซึ่ง Rosenau (1969) ได้นำเสนอแนวทางการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่า การศึกษาวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันระหว่างสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและสิ่งแวดล้อมภายนอกประเทศและระบบระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นระบบสังคมชุมชนระหว่างประเทศ โดยมีสมมติฐานคือ ปัจจัยทั้งหลายมีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายต่างประเทศจากปัจจัยภายในเป็นการศึกษาลำดับพฤติกรรมรัฐหนึ่งที่มีผลกระทบต่อรัฐอื่นเกี่ยวข้องกับตัวแปรภายในกับตัวแปรภายนอกที่เป็นผลลัพธ์คือ นโยบายต่างประเทศแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ กระบวนการแทรกแซง กระบวนการโต้ตอบ และกระบวนการเลียนแบบ องค์ประกอบความเกี่ยวพัน (Component of a Linkage Framework) ที่สำคัญแบ่งออกได้ 2 ประการ คือ

1. **ปัจจัยภายในประเทศ (Internal Factors)** หรือสภาพแวดล้อมภายในประเทศ (Internal Environment) ได้แก่ บทบาทของผู้นำ (ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจวางแผนนโยบาย) สภาพการเมืองภายในประเทศ เช่น การอยู่ร่วมกันของคนในสังคม อุดมการณ์ ปัญหาทางเศรษฐกิจบทบาทของสื่อมวลชนภายในประเทศ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลหรือผลักดันต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบาย

2. **ปัจจัยภายนอกประเทศ (External Factors)** ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายของประเทศอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องว่ามีผลกระทบต่อหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือพฤติกรรมของคนในประเทศมากน้อยเพียงใด เป็นปัจจัยภายนอกประเทศที่ไม่อาจควบคุมได้ แต่มีอิทธิพลต่อประเทศหนึ่ง ประกอบด้วย 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

- 2.1 เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศอื่นที่มีอิทธิพลต่อประเทศเป้าหมายหรือประเทศหนึ่งหรือความสำคัญของประเทศหนึ่งที่มีต่อความมั่นคงของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์หรือตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติหรือไม่

- 2.2 สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนนโยบายของประเทศอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อนโยบายของประเทศของตน และการเข้าไปมีบทบาทของสื่อมวลชน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งกล่าวได้ว่าบทบาทและการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจมีผลต่อนโยบายความมั่นคง ตลอดจนพฤติกรรมของประเทศต่างๆ รวมทั้งบทบาทของสื่อมวลชนที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน

สรุปได้ว่า ทฤษฎีเกี่ยวพันสามารถอธิบายถึงการกระทำและนโยบายของรัฐโดยให้ความสนใจทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกซึ่งถือว่าปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกมีส่วนกระตุ้นหรือผลักดันให้รัฐกระทำหรือนำนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศหนึ่งและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีส่วนเกี่ยวพันกัน โดยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของรัฐเปรียบเสมือนส่วนที่ใส่เข้าไป (Inputs) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำของรัฐ (Decision Maker) ในกรณีของประเทศจีน จีนรักษาความมั่นคงภายในประเทศและภายนอกประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของจีนโดยได้กำหนดแนวทางเพื่อรักษาปัจจัยภายนอกคือ สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศให้เกิดเสถียรภาพโดยการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศจากการแทรกแซงของมหาอำนาจนอกภูมิภาคในพื้นที่ยุทธศาสตร์ต่างๆ โดยเฉพาะทางทะเลและเส้นทางคมนาคม และมุ่งรักษาเสถียรภาพปัจจัยภายในโดยการสร้างความมั่นคงทางสังคมและทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

1.2.2 ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structure Realism)/ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism)

Waltz (1986) ได้เสนอทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structure Realism) หรือ ทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism) หรือที่เรียกว่าทฤษฎี defensive realism ซึ่งเชื่อว่า รัฐทั้งหลายแสวงหาความมั่นคง (security) มากกว่าที่จะต้องการมีอำนาจ ซึ่งทำให้ระบบระหว่างประเทศนอกจากจะอยู่ในสภาวะของการมุ่งแข่งขันน้อยลงแล้วยังมีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งน้อยลงอีกด้วย กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นความสัมพันธ์เชิงระบบที่ผลกระทบของระบบ (systemic effect) ซึ่งเกิดจากระบบระหว่างประเทศเป็นแรงขับ (force) หรือแรงดัน (pressure) และเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐในลักษณะการหล່หลอมและขัดเกลาให้รัฐต่างๆ แสดงพฤติกรรมในรูปแบบที่พอจะคาดการณ์ได้ซึ่งรัฐเป็นระบบระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ผู้เล่นเกมการเมืองระหว่างประเทศแต่กลับสามารถมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐได้เพราะกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (Socialization) ที่เกิดจากการที่รัฐมีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบของการแข่งขันภายใต้ระบบที่เป็นอนาธิปไตย ทุกๆ ฝ่ายต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก (self-help system) เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้โครงสร้างของระบบมีผลต่อพฤติกรรมของหน่วยในระบบ

นอกจากนี้ ในสภาวะที่ทุกฝ่ายต้องพึ่งตนเองเพื่อความอยู่รอดจะก่อให้เกิดเงื่อนไข ข้อจำกัด และโอกาสของความสำเร็จและความล้มเหลวของแต่ละรัฐต่างกันไป รัฐจะเรียนรู้จากกันและเลียนแบบพฤติกรรมของกันและกันถ้าเห็นว่าพฤติกรรมหรือนโยบายของฝ่ายใดสามารถสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกัน รัฐต่างๆ มีแนวโน้มที่จะลอกเลียนแบบพฤติกรรมและนโยบายที่สร้างความสำเร็จจากกันและกันซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวจะนำไปสู่การก่อให้เกิดดุลแห่งอำนาจขึ้นโดยธรรมชาติ เพราะในสภาวะอนาธิปไตยที่รัฐต้องพึ่งตนเองหากรัฐใดไม่สามารถดำเนินการกิจการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดข้อกังวลต่อภัยอันตรายทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้น รัฐต่างๆ จึงพากันเลียนแบบแนวทางของรัฐที่ประสบความสำเร็จเพราะถ้าไม่ทำเช่นนั้นตนเองก็อาจจะล้มเหลวและไม่สามารถอยู่รอดในระบบระหว่างประเทศได้⁸ ทั้งนี้ รัฐที่สามารถพัฒนาศักยภาพจนทะยานขึ้นมาใหม่สู่สถานการณ์เป็น

⁸ Waltz, K.N. (1993). The emerging structure of international politics. International security, 18(2), 44-79.

มหาอำนาจได้แล้วจะหาทางที่จะทำให้การดำเนินนโยบายของตนมีความเป็นอิสระจากอำนาจภายนอก หรือจากมหาอำนาจเดิมที่เคยเป็นผู้มาวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ตนต้องปฏิบัติตาม และเพื่อลดการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหรือการทำงานของสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิม รัฐที่ทะยานขึ้นมาใหม่จะหาทางสร้างสถาบันระหว่างประเทศที่ตนเองสามารถควบคุมแนวทางการทำงานได้ขึ้นมา⁹

สรุปได้ว่า ตามกรอบทฤษฎีสัจนิยมใหม่ (Neorealism) หรือที่เรียกว่าทฤษฎี defensive realism (สัจนิยมเชิงรับ) รัฐที่เปลี่ยนสถานะก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมหาอำนาจจะหาทางขยายอิทธิพลระหว่างประเทศออกไปด้วยการสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อให้รองรับการตอบสนองผลประโยชน์ของตนได้มากขึ้น และโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศจะผลักดันรัฐต่างๆ เกิดการเรียนรู้ และเลียนแบบจากตัวแบบความสำเร็จของรัฐที่เป็นมหาอำนาจอยู่ก่อนแล้วและสร้างกลไกเชิงสถาบันในลักษณะเดียวกันขึ้นมา ซึ่งการเลียนแบบความสำเร็จที่เคยประสบความสำเร็จมากแล้วเป็นทางเลือกหนึ่งที่ประเทศจีนเลือกปฏิบัติ โดยเลือกเลียนแบบความสำเร็จของสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิมเพื่อนำมาใช้สร้างสถาบันระหว่างประเทศที่จะตอบสนองความต้องการขยายอิทธิพลของตนเองได้ดีขึ้น เช่น การก่อตั้งธนาคาร AIIB เป็นต้น

1.2.3 ทฤษฎีดุลอำนาจ (Balance of Power Theory)

ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจเป็นทฤษฎีหลักของโครงสร้างสัจนิยมของระบอบอนาธิปไตย (Anarchy) การดุลอำนาจเป็นการลดความเสี่ยงของการถูกโค่นล้มอำนาจจากกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่า กลุ่มประเทศด้อยอำนาจจะมีสิทธิ์เลือกหรือกระทำการกิจกรรมต่างๆ เพียงเล็กน้อยตามอำนาจของตนโดยการชักนำของประเทศมหาอำนาจ Donnelly (2005) ได้อธิบายถึงการดุลแห่งอำนาจเป็นการแบ่งกำลังอำนาจอย่างทัดเทียมกันระหว่างชาติหรือกลุ่มชาติที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน โดยแต่ละชาติหรือกลุ่มชาติจะพยายามทุกวิถีทางที่จะรักษาหรือเพิ่มอำนาจชื่อเสียง ความมั่งคั่งสมบูรณ์ ความมั่นคงปลอดภัยของตน เพื่อรักษาสถานะผลประโยชน์แห่งชาติหรือกลุ่มชาติของตนไว้หรือเป็นการกระจายอำนาจ (distribution of power) ระหว่างรัฐหลายรัฐเท่าเทียมกันใกล้เคียงกันเป็นดุลยภาพ (equilibrium) ของระบบการเมืองหนึ่งทีปราศจากกฎเกณฑ์หรือมีสภาพอนาธิปไตยก่อให้เกิดระบบความมั่นคงร่วมพันธมิตรหรืออื่นใด โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญของทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ 2 ประการ¹⁰ คือ

ประการที่ 1 จะต้องมิใช่ชาติหลายชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละชาตินอกจากจะมีกำลังอำนาจที่แตกต่างกันแล้ว ต่างก็ยังพยายามหาโอกาสที่จะเพิ่มกำลังอำนาจของตนให้มากขึ้นจนทำให้เสียดุลยภาพ จะมีแนวโน้มให้เกิดดุลยภาพในประชาคมโลกเมื่อชาติหลายชาติหรือกลุ่มชาติหลายกลุ่มรวมตัวกันในลักษณะที่ไม่มีชาติใดหรือกลุ่มชาติใดมีกำลังอำนาจเข้มแข็งเหนือกว่า เมื่อไรก็ตามมีรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่ารัฐอื่นๆ รัฐนั้นจะถูกถ่วงดุลจากชาติหรือกลุ่มที่ชาติที่เป็นปรปักษ์ トラบดีทีกำลังอำนาจของชาติในแต่ละค่ายทัดเทียมกันดุลยภาพ

⁹ ศุภมิตร บิติพัฒน์. (2551). แนวทางกระแสหลักในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : ทฤษฎีสัจนิยมกับแนวคิดดุลแห่งอำนาจ. งานบริการวิชาการและวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพมหานคร.

¹⁰ Dougherty, J.E. & Pfaltzraff, L.J. (1981). Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey. Harper and Row Publishers: New York. และศิริโรจน์ ภาคสุวรรณ. (2555). ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2564 จากเว็บไซต์ <http://portal.in.th/peacestrategy/pages/4695/>.

แห่งอำนาจจะเกิดขึ้น ผลที่ตามก็คือโลกจะมีสันติภาพ และเอกราชของชาติเล็กๆ ก็เป็นที่ไว้วางใจได้ว่าจะไม่ถูกละเมิดจากชาติมหาอำนาจได้ง่ายๆ

ประการที่ 2 จะต้องมีการทำหน้าที่เป็นผู้ถ่วงอำนาจ (Balancers) ในกรณีที่กำลังอำนาจอีกด้านหนึ่งของตาซึ่งได้เพิ่มมากขึ้นจนทำให้เสียดุลภาพ จำเป็นต้องมีผู้ถ่วงดุลเข้าร่วมทางด้านที่มีกำลังด้อยกว่าเพื่อรักษาดุลภาพของโลกไว้ มิฉะนั้นโลกจะเสียดุลภาพอันจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

การรักษาดุลภาพ

การรักษาดุลภาพเป็นการทำให้ตาซึ่งไม่เอียงไปทางใดทางหนึ่ง เมื่อใดก็ตามที่กำลังอำนาจของชาติใดหรือกลุ่มชาติใดทางด้านหนึ่งของตาซึ่งมีน้ำหนักเพิ่มขึ้นมากจนกระทั่งตาซึ่งเสียดุลไป ชาติต่างๆ ที่อยู่อีกข้างของตาซึ่งมีทางออกอยู่ 2 ทางคือ เพิ่มกำลังของตนเองให้มีขนาดทัดเทียมกับอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหาทางลดกำลังอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งลงมาให้ทัดเทียมกับตน วิธีการรักษาดุลภาพให้คงอยู่มี 6 วิธี สรุปได้ดังนี้¹¹

1. การเพิ่มกำลังอาวุธ

วิธีนี้เป็นวิธีที่รวดเร็วที่สุดในการเพิ่มกำลังอำนาจให้ได้เปรียบเหนือชาติอื่น และยังช่วยให้สามารถแข่งขันหน้าทันคู่ปรปักษ์ในเรื่องกำลังอำนาจ และถ้าหากชาติใดสามารถเพิ่มกำลังอำนาจของตนเองให้สูงขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งชาติฝ่ายตรงข้ามที่เป็นปฏิปักษ์ไม่อาจตามได้ทัน ดุลภาพในรูปแบบดุลอำนาจที่มีอยู่จะถูกทำลายไป อาจกล่าวได้ว่า การเพิ่มกำลังอำนาจในด้านอาวุธเปรียบเสมือนดาบสองคม ซึ่งสามารถทำลายหรือรักษาดุลแห่งอำนาจได้

2. การลดกำลังอาวุธ

การลดกำลังอาวุธสามารถทำให้เกิดการทำลายหรือรักษาดุลภาพได้เหมือนกัน ซึ่งในทางปฏิบัติกระทำได้ยากกว่าการเพิ่มกำลังอาวุธ กล่าวคือ ชาติที่มีกำลังอาวุธสูงมีความได้เปรียบในด้านกำลังอำนาจตรงกันข้ามกับชาติที่ลดกำลังอาวุธจะตกอยู่ภาวะที่จะต้องเสี่ยงอันตรายอยู่มาก การลดกำลังอาวุธได้ถูกนำมาพิจารณาใช้แต่ไม่ประสบความสำเร็จอย่างจริงจัง เช่น กรณีลดหัวรบอาวุธทำลายล้างมวลลงระหว่างรัสเซียและสหรัฐอเมริกา การแข่งขันดำเนินการสะสมอาวุธยังคงดำเนินต่อไป การลดกำลังอาวุธจะเป็นไปได้เมื่อมีหลักประกันที่มั่นคงแก่บรรดาชาติมหาอำนาจทั้งหลายว่าจะไม่กระทบกระเทือนกำลังอำนาจของชาติต่างๆ ในปัจจุบัน

3. การยึดครองและการชดเชย

วิธีนี้จะช่วยเพิ่มกำลังอำนาจ โดยการเข้ายึดครองดินแดนที่มีประชากรอาศัยอยู่ เมื่อชาติใดกระทำเช่นนี้ก็ย่อมได้เปรียบในด้านกำลังอำนาจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อดุลอำนาจที่มีอยู่ของอีกฝ่ายหนึ่ง ชาติที่อยู่อีกข้างของตาซึ่งจะจัดการเพิ่มกำลังอำนาจของตนขึ้นเพื่อถ่วงดุลอำนาจในทันทีทันใด

4. การจัดตั้งรัฐหรือเขตกันชน

เป็นวิธีการที่ป้องกันมิให้ดุลภาพถูกทำลายไป เนื่องจากผลของการกระทบกระทั่งกันระหว่างสองชาติมหาอำนาจที่เป็นคู่ปรปักษ์กัน เช่น ในกรณีโปแลนด์เคยเป็นรัฐกันชนระหว่างรัสเซียและเยอรมัน รัฐกันชนจะดำรงอยู่ได้ก็โดยอาศัยการแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจทั้งสองที่รัฐกันชนคั่นอยู่ อย่างไรก็ตาม

¹¹ ชยพล ศรีวิลาส. (2551). ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2564 จากเว็บไซต์ <http://portal.in.th/peace-strategy/pages/4695/>

ดุลยภาพระหว่างชาติมหาอำนาจทั้งสองดังกล่าวยังสามารถคงอยู่ต่อไปได้ ถึงแม้ว่าชาติมหาอำนาจทั้งสองได้ตัดสินใจแบ่งรัฐกันจนออกเป็นสองส่วนเท่าๆ กันเพียงแต่สภาพรัฐกันชนหมดสิ้นไปเท่านั้น สภาพรัฐกันชนบ่อยครั้งสลายตัวไปเนื่องจากผลของการแบ่งดังกล่าว เช่น เกาหลีที่ถูกแบ่งเป็นเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ เป็นต้น

5. การเป็นพันธมิตรร่วม

รัฐอาจจะปรับปรุงฐานะกำลังของตนได้โดยการเข้าไปเป็นพันธมิตรกับฝ่ายที่ตนเห็นว่าจะช่วยให้ตนมีกำลังอำนาจเพิ่มมากขึ้น เพื่อถ่วงดุลอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง ปัจจุบันหลายประเทศได้ใช้วิธีการนี้เรียกว่า การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ประเทศที่ยอมเข้าเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์จะต้องมีผลประโยชน์แห่งชาติที่สอดคล้องกันหรือสนับสนุนกัน การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อาจจะพิจารณาเฉพาะเรื่องที่สอดคล้องกันหรือเกี่ยวเนื่องกันและกัน ในขณะที่อาจจะมีความขัดแย้งในเรื่องอื่น เช่น รัสเซียและจีนร่วมกันต่อต้านการพัฒนากระแสนิยมทางอากาศของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

6. การเข้าแทรกแซงกิจการภายใน

เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ชาติมหาอำนาจนำมาใช้ ในกรณีที่ไม่มีควมไว้วางใจและเชื่อมั่นในความจงรักภักดีของชาติเล็กๆ ที่เป็นบริวารหรือพันธมิตรกับตน ซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างฝ่ายตนกับฝ่ายตรงกันข้ามมิให้ถูกทำลายไป เพราะการสูญเสียชาติที่เป็นบริวารของตน อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อดุลยภาพที่มีอยู่ในขณะนั้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่สหภาพโซเวียตเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศทั้งหลายในยุโรปตะวันออกซึ่งเป็นบริวารของตนในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็เพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาลในรูปคอมมิวนิสต์ขึ้นในประเทศเหล่านั้น สหรัฐอเมริกาเองก็เคยเข้าแทรกแซงกิจการภายในของกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เช่น กัวเตมาลา และสาธารณรัฐโดมินิกัน เพราะไม่ต้องการสูญเสียกำลังอำนาจของตนไปเนื่องจากกลุ่มประเทศเหล่านี้เอาจใจออกห่างจากสหรัฐอเมริกา

7. การแบ่งแยกและการเข้าครอบงำ

การแยกพันธมิตรออกจากฝ่ายที่เป็นคู่ปรปักษ์ โดยพยายามให้พันธมิตรเหล่านั้นวางตัวเป็นกลางหรืออย่างน้อยที่สุดให้วางตัวอยู่แบบโดดเดี่ยวเพราะเป็นการป้องกันมิให้พันธมิตรเหล่านั้นรวมกำลังกับประเทศปรปักษ์อื่นๆ อันจะทำดุลยภาพเสียไป ยกตัวอย่างในอดีตได้แก่ อังกฤษได้เคยดำเนินนโยบายนี้เป็นผลสำเร็จในอาณานิคมของตนหลายแห่ง เยอรมันได้ใช้ความพยายามหลายครั้งที่จะแยกอังกฤษออกจากฝรั่งเศสก่อนหน้าที่จะสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 จะเกิดขึ้น ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะแผ่อิทธิพลของตนเข้าครอบงำกลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียตเพื่อปิดล้อมรัสเซีย เป็นต้น

สรุปได้ว่า ในกรณีประเทศจีน จีนรักษาดุลอำนาจของตนโดยเพิ่มกำลังอำนาจให้มีขนาดทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจอื่น จนถือได้ว่าประเทศจีนเป็นประเทศมหาอำนาจโดยสมบูรณ์ในศตวรรษที่ 21 ทั้งพลังอำนาจความมั่นคงทางการทหาร และพลังงานอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ภาคเศรษฐกิจของจีนพัฒนาและเติบโตขึ้นอย่างมากจนกลายเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก ดังเห็นได้จาก การส่งออกของจีนขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่า 4.9 เท่า การนำเข้าเพิ่มขึ้น 4.7 เท่า โดยในปี พ.ศ. 2544 จีนมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 1.33 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ แต่เมื่อผ่านไปในปี พ.ศ. 2557 กลับเพิ่มขึ้นถึง 8 เท่า นับจากปีที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ

องค์การการค้าโลก (WTO)¹² อีกทั้ง ด้วยรัฐบาลที่แข็งแกร่งและสามารถจัดการการแทรกแซงเศรษฐกิจได้โดยชอบ ทำให้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยีจีนสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้ดีกว่าสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง นอกจากนี้ จีนมุ่งมั่นพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตั้งเห็นได้จากความสำเร็จในการพัฒนาด้านการบินและอวกาศ และทางด้านการทหารจีนทุ่มงบประมาณเพื่อการค้นคว้าอาวุธของกองทัพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันตนเองและลดช่องว่างความห่างชั้นระหว่างจีนกับประเทศมหาอำนาจอื่นโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งจากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2563 งบกลาโหมของจีนเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 10 ต่อปี และในปี พ.ศ. 2563 อยู่ที่ 1.682 แสนเหรียญสหรัฐฯ (ประมาณ 5.1 ล้านล้านบาท) ถือได้ว่าเป็นอันดับ 2 ของโลก¹³ จากหลักทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการปฏิรูปของประเทศจีนทำให้จีนมีความทันสมัยและก้าวขึ้นเป็นประเทศที่มีศักยภาพแข็งแกร่งประเทศหนึ่งในเวทีโลก

1.2.4 แนวคิดการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA)

ODA ถูกจัดว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่ง กล่าวคือ นอกจากมิติของการช่วยเหลือแล้ว ODA ยังถูกใช้ไปในแง่อื่นด้วยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของประเทศผู้ให้ เช่น การวางเงื่อนไขให้ประเทศผู้รับปฏิบัติตามที่ประเทศผู้ให้ต้องการ หรือการสร้างบรรยากาศในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงการนำไปใช้ในการลงโทษ เช่น การคว่ำบาตรเพื่อให้ประเทศผู้รับละเว้นพฤติกรรมที่ประเทศผู้ให้ไม่พึงพอใจ เป็นต้น โดยวิธีการใช้ ODA ในแง่เครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับเป้าหมายของประเทศผู้ให้ นั่น ซึ่งในการกำหนดเป้าหมายมีพื้นฐานมาจากผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศผู้ให้นั่นเอง ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงสามารถสะท้อนได้จากการให้ ODA เช่นกัน¹⁴

ทั้งนี้ OECD¹⁵ ได้ให้คำนิยามการให้ความร่วมมือในรูปแบบ ODA หมายถึง ความร่วมมือที่มีให้แก่ประเทศต่างๆ ที่ปรากฏในรายชื่อประเทศกำลังพัฒนาผู้ได้รับความช่วยเหลือของ Development Assistance Committee (DAC) และองค์กรพหุภาคีที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศผู้รับ หรือเป็นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เช่น การสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิคเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การให้ความช่วยเหลือแก่

¹² ปัญญาพร มกรพงษ์. (2559). ยุทธศาสตร์ของจีนต่อเอเชียสมัยประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง: ค.ศ. 2013-2016. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³ ดนุภัทร อักษรทอง. (2562). แนวทางการขยายอิทธิพลของจีน: กรณีศึกษาธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank). สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁴ มนทิพย์ วงศ์กุลฤดี. (2556). การปรับนโยบายญี่ปุ่นต่อจีนสถานะใหม่: กรณีการยุติโอทีเอประเภทเงินกู้แก่จีน ปี 2005. วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา. 2(2). 51-68.

¹⁵ OECD เว็บไซต์. 2564. Retrieved 28 December 2022 from <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>

ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งเป็นการสนับสนุนที่มีรัฐบาลเป็นแกนนำ¹⁶ โดย OECD ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของ ODA ที่สำคัญได้แก่

1. เป็นการดำเนินการระหว่างรัฐต่อรัฐ
2. มีเป้าหมายเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา
3. เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ปรากฏใน List of ODA Recipients ของ OECD
4. มีลักษณะผ่อนปรน (Concessional) และมีส่วนของ Grant Element ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25

โดยที่ OECD ได้กำหนดประเภทของ ODA ประกอบด้วย 3 ประเภท คือ 1) Grant หมายถึงเงินให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Assistance) 2) Soft Loan หมายถึงเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน และ 3) Contribution to International Organization หมายถึง เงินบริจาคให้แก่องค์การระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น หรือ JICA (Japan International Cooperation Agency) ได้กล่าวถึงนโยบายของ ODA ใน 2 ด้าน ดังนี้

1. **ความร่วมมือทางวิชาการ** เป็นรูปแบบของความร่วมมือเพื่อให้การสนับสนุนในเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรทางด้านบุคลากรให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์บุคลากรที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สำหรับความร่วมมือรูปแบบนี้ได้มีการดำเนินโครงการในลักษณะต่างๆ เช่น การฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญ และอาสาสมัคร การมอบอุปกรณ์ต่างๆ การศึกษาเพื่อการพัฒนา เป็นต้น

2. **ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าเพื่อพัฒนาขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์** เป็นโครงการความร่วมมือทางการเงินที่ประเทศญี่ปุ่นให้แก่ NGO องค์กรส่วนท้องถิ่น สถาบันการแพทย์ และการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อนำไปใช้ในจุดประสงค์ขั้นพื้นฐานต่างๆ ความร่วมมือประเภทนี้จัดเป็นความร่วมมือแบบแรงจูงใจ โดยมุ่งเน้นไปที่ระดับพื้นฐานเช่น การก่อสร้างสาธารณูปโภค การจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ความช่วยเหลือในการรับมือกับภัยธรรมชาติ เป็นต้น

สำหรับประเทศจีนการให้ความร่วมมือในรูปแบบ ODA จะเป็นการช่วยเหลือแก่มิตรประเทศของจีน (Foreign Aid) แบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลในลักษณะของเงินช่วยเหลือ สินเชื่อปลอดดอกเบี้ย และสินเชื่อผ่อนปรน รูปแบบหลักของการช่วยเหลือต่างประเทศของจีน ได้แก่ โครงการให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดซื้อสินค้าและวัสดุอุปกรณ์ โครงการความร่วมมือทางวิชาการและความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทีมแพทย์ อาสาสมัครความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการปลดหนี้ (สำหรับสินเชื่อปลอดดอกเบี้ย) เป็นต้น¹⁷ ประเทศจีนให้การสนับสนุนพหุภาคีแก่ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และหน่วยงานของสหประชาชาติ โดยมีส่วนแบ่งทวีภาคีมากกว่าพหุภาคีตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาเฉลี่ยร้อยละ 93 ณ ปัจจุบันพัฒนาการด้านการเงินของจีนก้าวไปไกลกว่าโครงการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการแบบดั้งเดิม รวมถึงสินเชื่อของผู้ซื้อเพื่อการส่งออก เงินกู้อย่างเป็นทางการตามอัตราตลาด และ

¹⁶ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ประจำปีประเทศไทย. (2564). *ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2564 จากเว็บไซต์ <https://www.th.emb-japan.go.jp/files/000214148.pdf>

¹⁷ Becky Carter. (2017). *A literature review on China's aid*. Helpdesk Report. Retrieved 28 December 2021 from https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a5f38d6e5274a443e00372b/177_China_aid.pdf

วงเงินสินเชื่อเชิงกลยุทธ์ที่มอบให้กับวิสาหกิจจีน โดยมีธนาคารเฉพาะกิจของจีน (China's Policy Bank) ที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (China Exim Bank: CEXIM) ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน (China Development Bank: CDB) และธนาคารเพื่อการเกษตรของจีน (Agricultural Development Bank of China) โดย CEXIM และ CDB มีความสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ก้าวออกสู่ตลาดโลกและมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในด้านการเงินภายใต้โครงการ One Belt One Road¹⁸ ทั้งนี้ ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกลยุทธ์และพิจารณาโครงการด้าน ODA ในภาพรวมของประเทศ คือ CIDCA และ DOIEC

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาการพัฒนาที่ผ่านมาจนเข้าสู่การนำของผู้นำรุ่นที่ 5 สี จิ้น ผิง ที่ริเริ่มแนวคิดและนโยบายเชิงรุกของจีนด้วยหลักยุทธศาสตร์ Belt and Road Initiative ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่สุดของจีนที่มีเป้าหมายในการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การเชื่อมต่อรถไฟความเร็วสูงระหว่างประเทศครอบคลุมเอเชีย ยุโรป และแอฟริกาเข้าด้วยกัน ครอบคลุมประชากรกว่า 4 พันล้านคนใน 65 ประเทศทั้งทวีปเอเชีย ยุโรป และแอฟริกาตลอดเส้นทางที่แถบและเส้นทางพาดผ่าน ซึ่งหมายความว่า ร้อยละ 70 ของประชากรโลกเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ โดยในทวีปเอเชียประกอบไปด้วยประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก จึงเป็นโอกาสของจีนที่ต้องการเพิ่มบทบาทและอิทธิพลของตนในระบาระหว่างประเทศ จีนจึงเป็นผู้นำในการก่อตั้ง AIIB เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเอเชีย รวมถึงจีนยังผลักดันกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง-ล้านช้าง (Mekong-Lancang Cooperation: MLC) ซึ่งประกอบด้วย จีน ไทย เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อเป็นกลไกกระชับความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในรูปแบบพหุภาคี ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย :

1.3.1 เพื่อศึกษา หลักการ แนวคิด นโยบายและกลยุทธ์ของจีนในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA)

1.3.2 เพื่อวิเคราะห์และประเมินนโยบายและกลยุทธ์ของจีนในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) กับ สปป.ลาว

1.3.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้นโยบายและกลยุทธ์ของจีนในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) กับ สปป.ลาว มาใช้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ สพพ. ในอนาคต

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย :

การศึกษาพลวัตของจีน: กรณีการศึกษาการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ของ สปป.ลาว มีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมทั้งมิติด้าน

¹⁸ Kitano and Harada (2016). *Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update*. JICA Research Institute Working Paper. Tokyo: JICA Research Institute.

สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งรูปแบบความสัมพันธ์ด้าน ODA ของจีนต่อ สปป.ลาว ผ่านกลไกความร่วมมือทั้ง ทวิภาคีและพหุภาคี ควบคู่กับการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการให้ความร่วมมือของไทยใน สปป.ลาว เพื่อ วิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างทั้งด้านนโยบาย กลยุทธ์ และการดำเนินงานใน สปป.ลาว และนำเสนอ แนวทางการประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานของ สพพ. ในอนาคต

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัยและแผนการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเป็นการวิเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้ความ ร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการแก่ สปป.ลาว

วิธีการวิจัย: การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis)

การเก็บรวบรวมข้อมูล: แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1. รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา อย่างเป็นทางการของประเทศจีน และ สปป.ลาว รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

2. รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากรายงานการศึกษาวิจัยและบทความต่างๆ ของ ภาครัฐและเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การให้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศจีน และ สปป.ลาว

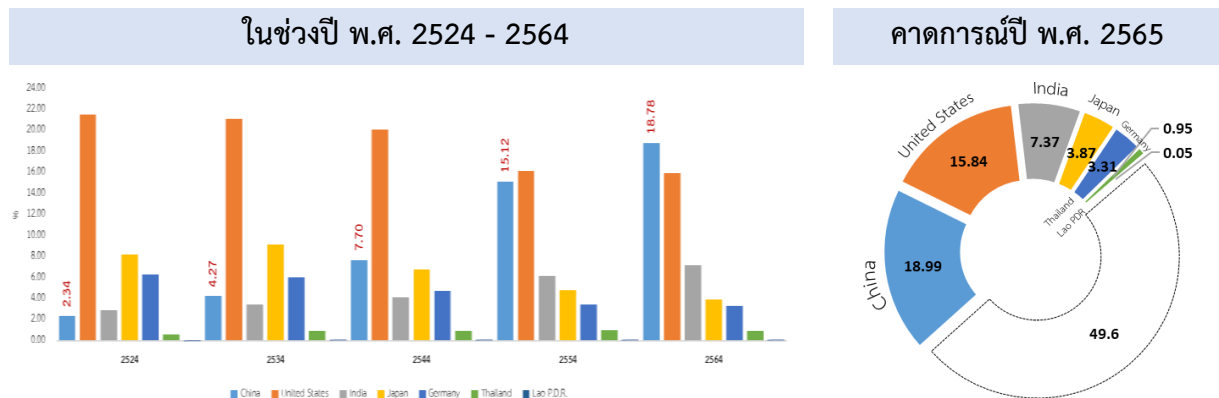
แผนการดำเนินงาน : ระยะเวลาดำเนินการ 6 เดือน

ลำดับ	กิจกรรม	ช่วงเวลา (เดือน) ของปี 2564-2565										ผู้รับ ผิดชอบ
		10/64	11/64	12/64	1/65	2/65	3/65	4/65	5/65	6/65	07/65	
1	จัดเตรียม Proposal เสนอผู้อำนวยการ สพพ.											สนผ.
2	รวบรวมข้อมูล											สนผ.
3	สัมภาษณ์											สนผ.
4	ประมวลผลและสรุป ผลการวิจัย											สนผ.
5	เสนอรายงานการวิจัยต่อ ผู้อำนวยการ สพพ.											สนผ.
6.	เสนอ คพพ.											สนผ.

หลักการ แนวคิด นโยบายและกลยุทธ์ของจีน ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ต่อ สปป.ลาว

ปัจจุบันเศรษฐกิจของจีนมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกอย่างมาก โดยหากมองย้อนประวัติศาสตร์ของจีนพบว่ามีการเริ่มต้นปฏิรูปเศรษฐกิจโดยใช้ระบบกลไกตลาดในปี พ.ศ. 2530 นับเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจจีนสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ในปัจจุบันจีนเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจเป็นอันดับ 1 ของโลกแซงหน้าสหรัฐอเมริกา และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนก้าวกระโดดจากอันดับที่ 12 ในช่วงก่อนการเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจมาเป็นอันดับ 1 ในปัจจุบัน โดยสามารถพิจารณาขนาดเศรษฐกิจของจีนเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ได้ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 แสดงขนาดเศรษฐกิจจีนเทียบกับประเทศต่างๆ



ที่มา : IMF's World Economic Outlook Database, April 2021 ((GDP based on purchasing power parity (PPP) share of world total), จัดทำโดย สนม.

จากภาพที่ 2 พบว่าในปี พ.ศ. 2524 การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนมีสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 2.34 เมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจโลก แต่ทั้งนี้สัดส่วนขนาดเศรษฐกิจของจีนมีทิศทางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2534 มีสัดส่วนร้อยละ 4.27 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 82.08) และในปี พ.ศ. 2544 มีสัดส่วนร้อยละ 7.70 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 80.44) ปี พ.ศ. 2554 มีสัดส่วนร้อยละ 15.12 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 96.30) และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 จีนมีสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 1 ของโลก โดยในปี พ.ศ. 2560 จีนมี

สัดส่วนขนาดเศรษฐกิจร้อยละ 16.28 รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 16.08) อินเดีย (ร้อยละ 6.80) ญี่ปุ่น (ร้อยละ 4.31) เยอรมนี (ร้อยละ 3.62) และรัสเซีย (ร้อยละ 3.14) ตามลำดับ

นอกจากนี้ จากฐานข้อมูลของ IMF พบว่าในปี พ.ศ. 2565 จีนจะมีสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 18.99 รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 15.84) อินเดีย (ร้อยละ 7.37) ญี่ปุ่น (ร้อยละ 3.87) เยอรมนี (ร้อยละ 3.31) และรัสเซีย (ร้อยละ 3.03) ตามลำดับ ซึ่งพบว่าสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นคือจีนและอินเดีย ขณะที่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน และรัสเซีย มีสัดส่วนลดลง และสำหรับประเทศไทย IMF คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2565 ขนาดเศรษฐกิจของไทยจะอยู่ในอันดับที่ 22 ของโลก โดยมีสัดส่วนร้อยละ 0.95 โดยขนาดเศรษฐกิจของจีนมีขนาดใหญ่กว่าขนาดเศรษฐกิจของไทยถึง 20.03 เท่า ขณะที่ สปป.ลาว อยู่ในอันดับที่ 104 ของโลก มีสัดส่วนร้อยละ 0.045 โดยขนาดเศรษฐกิจของจีนมีขนาดใหญ่กว่าขนาดเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ถึง 422.02 เท่า

ดังนั้น จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พบว่าจีนเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีพลวัตสูง และเป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ (Economic Powerhouse) ของภูมิภาคและของโลก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จีนมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลก รองลงมาจากสหรัฐอเมริกา และมีเงินทุนสำรองมากที่สุดในโลก¹⁹

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ที่มิวิจัยได้จำแนกการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในภาพรวม ODA ของจีน และกรณีศึกษาการให้ ODA ใน สปป.ลาว ซึ่งประกอบด้วยการศึกษา (1) ภาพรวมความร่วมมือด้าน ODA ของจีน ทั้งมูลค่าการให้ความช่วยเหลือ (Portfolio) ของจีนแก่ประเทศต่างๆ เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือและอัตราดอกเบี้ย โครงสร้างขององค์การการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของจีน และรูปแบบความสัมพันธ์พหุภาคี และ (2) การรับความช่วยเหลือของ สปป.ลาว ทั้งภาพรวมและการรับความช่วยเหลือจากจีน โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้ดังนี้

2.1 ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ของจีน

ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศนั้นทุกชาติต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์เพื่อประเทศชาติของตน ซึ่งประโยชน์ที่สำคัญของชาติ ได้แก่ ความมั่นคงอันปราศจากการอยู่ใต้การครอบงำของชาติอื่น ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และเกียรติภูมิแห่งชาติ ล้วนเป็นประโยชน์ด้านนามธรรมอีกประการหนึ่งที่ทุกชาติต่างแสวงหา ดังนั้น การได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติดังกล่าว พบว่าเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีหลากหลายประการ เช่น เครื่องมือทางการทูต การโฆษณาชวนเชื่อ การใช้กำลังทางทหารและอาวุธ และเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ “ODA”²⁰ และสำหรับการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศของจีน

¹⁹ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง. (2565). ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจจีน. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2565 จากเว็บไซต์ <https://thaiembbeij.org/>.

²⁰ เสกสิน ศรีวัฒนกุลกิจ. (2560). *Japanese ODA หรือ CDA*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8-9

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา จีนเริ่มก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญในประชาคมโลก และชัดเจนขึ้นมากภายใต้การนำของผู้นำรุ่นที่ 5 ประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง ซึ่งได้นำเสนอแนวคิด “ความฝันของจีน (Chinese Dream)” ที่มีเป้าหมายเพื่อ “ทำให้จีนกลับฟื้นคืนสู่การเป็นชาติที่ยิ่งใหญ่อีกครั้ง” และดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกที่จะสร้างความรับผิดชอบและความร่วมมืออย่างแข็งขันต่อทุกภาคส่วนในประชาคมโลก²¹ พร้อมทั้งนำเสนอ นโยบาย BRI หรือที่รู้จักในนาม Belt and Road Initiative โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมโยงตลาดการค้าระหว่างประเทศจีนและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและยุโรป โดยรัฐบาลจีนมุ่งหวังให้เป็นเส้นทางสายไหม (Silk Road) เส้นใหม่และเพิ่มเส้นทางขนส่งทางทะเล เพื่อเชื่อมโยงประเทศในแถบชายฝั่ง รวมถึงทวีปแอฟริกาด้วย ทั้งนี้เป็นการสร้างความร่วมมือด้วยการใช้ระบบพหุภาคี (Multilateralism) ในการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เท่าเทียมกัน ยึดมั่นในหลักการของการสร้างและการแบ่งปัน และการแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อปูทางสำหรับเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ทั่วโลก ทำให้อุตสาหกรรมต่างๆ หยุดชะงักและความร่วมมือระหว่างประเทศเกิดอุปสรรค ในขณะที่นโยบาย BRI ช่วยส่งเสริมการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการใช้ช่องทางและแพลตฟอร์มที่สำคัญในการขับเคลื่อนวงจรเศรษฐกิจโลกให้มีชีวิตชีวาและขับเคลื่อนได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ จีนได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ทุนจีนเดินทางออกไปลงทุนในต่างประเทศ ได้แพร่ขยายอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาอันสั้น ประกอบด้วย 7 ประการ²² คือ

(1) จีนต้องการทรัพยากรธรรมชาติ และแสวงหาความมั่นคงด้านพลังงาน: เพราะจีนเคยประสบปัญหาขาดแคลนพลังงานเมื่อ 7-8 ปีที่แล้ว ด้วยจำนวนประชากรที่มากที่สุดในโลก และการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง ทำให้จำเป็นต้องออกไปแสวงหาแหล่งพลังงานและทรัพยากรภายนอก

(2) จีนต้องการวัตถุดิบหรือผลผลิตทางการเกษตร: เพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตในภาคอุตสาหกรรมแปรรูปเพิ่มมูลค่า เช่น การซื้อยางพาราจากไทย และ สปป.ลาว เพื่อนำไปผลิตยางรถยนต์ในจีน เป็นต้น

(3) เพื่อเรียนรู้ระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย: โดยเฉพาะจากภูมิภาคยุโรป จีนจึงไปลงทุนในยุโรปทั้งที่มีต้นทุนในการลงทุนสูง แต่มองว่าคุ้มค่าต่อการเรียนรู้

(4) กระแสกดดันจากคู่ค้าหลายชาติที่ต่อต้านสินค้า “Made in China” จึงย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่น เพื่อสามารถระบุข้อมูลแหล่งผลิตเป็นชื่อประเทศอื่นที่ตนไปตั้งโรงงานได้

²¹ ร.ต.ท.ธนภัทร อักษรทอง. (2564). แนวทางการขยายอิทธิพลของจีน : กรณีศึกษาธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1-17.

²² ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2561). บทบาทจีนต่ออาเซียนในทศวรรษหน้า การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บริษัท เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น จำกัด. หน้า 259-260.

(5) เพื่อเข้าสู่ตลาดขนาดใหญ่ในต่างประเทศ: โดยบางประเทศส่งสินค้าไปขายได้ยาก แต่การไปตั้งโรงงานหรือฐานผลิตได้จะสะดวกต่อการเข้าสู่ตลาดยิ่งกว่า

(6) ต้นทุนการผลิตในจีนสูงขึ้น: อาทิ ค่าแรงงานเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะในมณฑลชายฝั่งจึงต้องการออกไปหาแหล่งผลิตที่มีต้นทุนต่ำกว่า โดยจีนให้ความสนใจอาเซียนเนื่องจากเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก

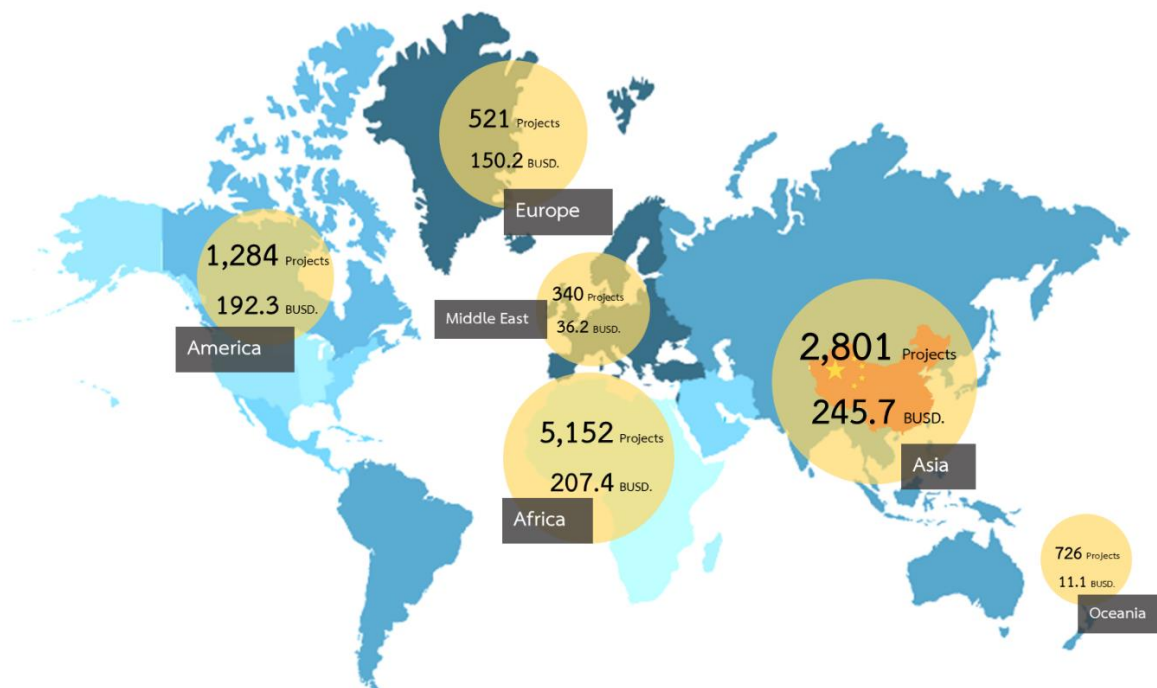
(7) ค่าเงินหยวนแข็งค่าขึ้นตลอดเวลา: ทำให้การส่งออกแพงขึ้น ขณะที่การไปซื้อโรงงานในต่างประเทศจะคุ้มค่าน้อยกว่า

ด้วยปัจจัยทั้ง 7 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จีนจึงได้ใช้หลากหลายมาตรการเพื่อการสนับสนุนการ “เดินออกไป” ของทุนจีน เช่น การตั้งหน่วยประสานงานเฉพาะเพื่อการออกไปลงทุน สนับสนุนข้อมูลที่จำเป็นต่อการลงทุนในต่างประเทศ ที่สำคัญคือการสนับสนุนทางการเงินโดยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำระยะยาว หรือการกู้โดยปลอดดอกเบี้ยเป็นบางโครงการ รัฐบาลยังส่งเสริมการออกไปลงทุนตั้ง “นิคมเศรษฐกิจการค้า” ของทุนจีนในต่างประเทศ หรือที่รัฐบาลจีนเรียกว่า “China’s National Overseas Trade and Economic Cooperation Zone” เพื่อให้ทุนจีนได้รวมตัว และ “จับมือกัน” เดินออกไป หรือกล่าวได้ว่า เป็นการไปสร้าง “คลัสเตอร์จีน” ในต่างแดนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของทุนจีนในต่างแดน

2.1.1 ภาพรวมมูลค่าการให้ความช่วยเหลือ (Portfolio) ของจีน แก่ประเทศต่างๆ

จากฐานข้อมูล Aid Data’s 2.0 ของ Aid Data A Research Lab at William & Mary ได้ระบุให้เห็นถึงการจำแนกมูลค่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนเพื่อการพัฒนาของจีนแก่ภูมิภาคต่างๆ ของโลก ในระหว่างปี พ.ศ. 2543 - 2560 พบว่าทวีปเอเชีย มีสัดส่วนมูลค่า ODA และการให้ความร่วมมือรูปแบบอื่นๆ (Other Official Flows : OOF) โดยมีมูลค่ารวม 245.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (สัดส่วนร้อยละ 29.15) มีจำนวนโครงการรวม 2,801 โครงการ รองลงมาคือทวีปแอฟริกา มีมูลค่ารวม 207.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (สัดส่วนร้อยละ 24.60) มีจำนวนโครงการรวม 5,152 โครงการ และทวีปอเมริกา มีมูลค่ารวม 192.3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (สัดส่วนร้อยละ 22.81) มีจำนวนโครงการรวม 1,284 โครงการ ตามลำดับ โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้จากภาพที่ 3

ภาพที่ 3 แสดงการให้ความร่วมมือทางการเงินแบบเป็นทางการ (Official Finance) จำแนกตามทวีปต่างๆ (ปี พ.ศ. 2543 - 2560)



ที่มา : Aid Data September 2021 (Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects.), จัดทำโดย สนม.

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือโดยจำแนกเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบ ODA ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจากจีนที่เป็นประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนสูงสุด คือ อินโดนีเซีย มีมูลค่า ODA 4.42 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ รองลงมาคือเมียนมา มีมูลค่า ODA 2.72 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ กัมพูชา มีมูลค่า ODA 2.20 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และเวียดนามมีมูลค่า ODA 1.37 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือในลักษณะ OOF พบว่า ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจากจีนที่เป็นประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนสูงสุด คือ อินโดนีเซีย มีมูลค่า OOF 29.96 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ รองลงมาคือเวียดนาม มีมูลค่า OOF 16.35 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ สปป.ลาว มีมูลค่า OOF 12.36 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ มาเลเซีย มีมูลค่า OOF 9.67 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ กัมพูชา มีมูลค่า OOF 7.76 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และเมียนมา มีมูลค่า OOF 6.63 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ตามลำดับ²³

นอกจากนี้ JICA ได้ศึกษาวิเคราะห์มูลค่าเงินช่วยเหลือต่างประเทศของจีนในระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2562 พบว่าเงินช่วยเหลือในต่างประเทศของจีนคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก 5.1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2558 เป็น 5.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีพ.ศ. 2562 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมประชาชาติ

²³ Aid Data September (2564). *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*. Retrieved 30 October 2021 from <https://www.aiddata.org/publications/banking-on-the-belt-and-road>

(Gross National Income : GNI) พบว่ามีสัดส่วนที่ลดลงโดยในปี พ.ศ. 2558 มีสัดส่วนมูลค่าการให้ความช่วยเหลือต่อ GNI ร้อยละ 0.046 และลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2562 มีสัดส่วนมูลค่าการให้ความช่วยเหลือต่อ GNI ร้อยละ 0.041 โดยสัดส่วนประเภทของเงินช่วยเหลือของจีนจำแนกเป็นการให้ความช่วยเหลือทวิภาคีและสินเชื่อปลอดดอกเบี้ย (Bilateral: Grants and Interest free loans) (ร้อยละ 48) เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนทวิภาคี (Bilateral: Concession loans) (ร้อยละ 21) และเงินช่วยเหลือพหุภาคี (Multilateral: Contributions to international organizations) (ร้อยละ 30) ตามลำดับ²⁴ โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงมูลค่าความช่วยเหลือต่างประเทศของจีนระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2564

หน่วย : US\$ billion

Year	Bilateral: Grants and interest-free loans (MOFCOM)	Bilateral: Other grants	Bilateral: Grants and interest-free loans	Bilateral: Grants (special funds to provide anti-epidemic supplies)	Bilateral: Concessional loans	Sub-total: Bilateral	Multi-lateral: Contributions to international organizations	Total: Grant equivalent basis	For reference: Pre-ferential buyer's credits	For reference: foreign aid + pre-ferential buyer's credits	GNI, Atlas method	Foreign aid/GNI	For reference: (Foreign aid + pre-ferential buyer's credits) /GNI	Ex-change rate (RMB/US\$)
2015	2.0	0.1	2.1		1.3	3.4	1.7	5.1	3.5	8.6	10,894	0.046%	0.079%	6.227
2016	1.9	0.2	2.1		1.3	3.4	1.5	4.9	3.9	8.7	11,399	0.043%	0.077%	6.644
2017	2.4	0.2	2.7		1.1	3.7	1.6	5.3	3.2	8.5	12,111	0.044%	0.070%	6.759
2018	2.8	0.3	3.1		1.3	4.4	1.5	5.9	3.9	9.8	13,395	0.044%	0.073%	6.616
2019	2.5	0.4	2.8		1.3	4.1	1.8	5.9	3.4	9.3	14,554	0.041%	0.064%	6.908
2020	2.2	0.3	2.6	0.3	1.3	4.1	1.2	5.4	3.8	9.2				7.035
Share percentage														
2015	39%	3%	41%		26%	67%	33%	100%	69%	169%				
2016	40%	3%	43%		26%	69%	31%	100%	79%	179%				
2017	45%	4%	50%		20%	70%	30%	100%	60%	160%				
2018	48%	5%	53%		22%	75%	25%	100%	66%	166%				
2019	42%	6%	48%		21%	70%	30%	100%	58%	158%				
2020	42%	6%	48%	5%	24%	77%	23%	100%	71%	171%				

Note: The figures for 2020 are projections.

ที่มา : JICA, Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures

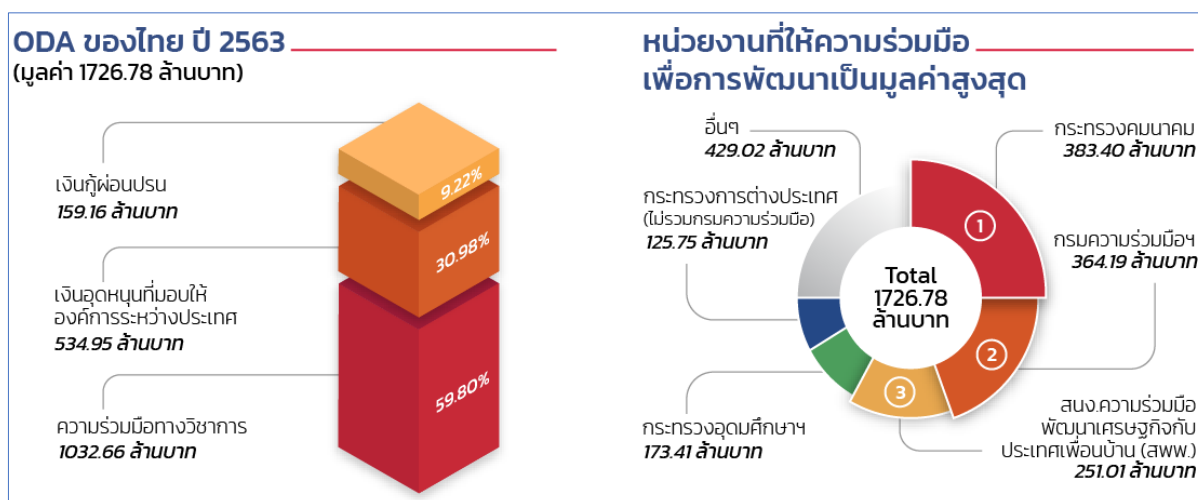
ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดของสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในปี พ.ศ. 2513 กำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ต้องมีสัดส่วนมูลค่าการให้ความร่วมมือด้าน ODA อย่างน้อยร้อยละ 0.7 ของ GNI²⁵ และเมื่อพิจารณามูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยให้แก่ต่างประเทศพบว่าในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีมูลค่า ODA (มูลค่า Disbursed) เท่ากับ 1,726.78²⁶ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.011 ของ GNI เท่านั้น แต่ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านขนาดเศรษฐกิจ จำนวนประชากร และขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศระหว่างจีนกับไทยยังมีความแตกต่างกันมาก

²⁴ JICA Ogata Sadako Research Institute. (2563). Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Retrieved 14 January 2022 จากเว็บไซต์ https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214_01.html

²⁵ Development initiatives. (2013). 0.7% aid target factsheet. Retrieved 16 January 2022 from <https://devinit.org/resources/0-7-aid-target-2/>

²⁶ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA). (2564). มูลค่าภาพรวม ODA ประจำปี 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2565 จาก <https://tica-thaigov.mfa.go.th/th/page/oda2563?menu=5f36328ad68bca0d54302feb>

ภาพที่ 4 แสดงมูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ประเทศไทยให้แก่ต่างประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2563 (Disbursed Amount)



ที่มา : กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA). มูลค่าภาพรวม ODA ประจำปี พ.ศ. 2563

2.1.2 เงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือของเงินและอัตราดอกเบี้ย

การพิจารณาเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ของจีน สามารถจำแนกประเภทของเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็น 3 ประเภท²⁷ คือ

1. **เงินช่วยเหลือหรือการบริจาค (Grant or Donation)** : โดยเงินช่วยเหลือหรือเงินบริจาคส่วนใหญ่จะใช้เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลของประเทศผู้รับในการพัฒนาโครงการด้านสวัสดิการทางสังคม เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน และที่อยู่อาศัย และการให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดซื้อสินค้าและวัสดุและความช่วยเหลือฉุกเฉินด้านมนุษยธรรมเพื่อบรรเทาสาธารณภัย และด้านการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร

2. **เงินกู้แบบปลอดดอกเบี้ย (Interest free loan)** : ซึ่งโดยปกติจะเป็นกรณีที่ประเทศผู้รับต้องการดำเนินโครงการในลักษณะโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey Project) ซึ่งจีนได้กำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระ (Repayment Period) คือระยะเวลา 20 ปี โดยกำหนดระยะปลอดหนี้ (Grace Period) ระยะเวลา 10 ปี และงวดการชำระคืน คือ 2 ครั้งต่อปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0 ทั้งนี้จีนได้กำหนดสัดส่วน Grant Element โดยจำแนกตามกลุ่มประเทศ กล่าวคือ กลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries : LDCs) กำหนดสัดส่วน Grant Element ร้อยละ 72 กลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำ (Lower Middle Income Countries : LMICs) กำหนดสัดส่วน Grant Element ร้อยละ 63 และกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (Upper Middle Income Countries : UMICs) กำหนดสัดส่วน Grant Element ที่ร้อยละ 58 เป็นต้น

²⁷ JICA Ogata Sadako Research Institute. (2020). *Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures*. Retrived 14 January 2022 from https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214_01.html

3. เงินกู้เงินผ่อนปรน (Concessional Loan) : ซึ่งเป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ย แต่อยู่ในระดับต่ำ โดยเงินได้กำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระ (Repayment Period) คือระยะเวลา 20 ปี โดยกำหนดระยะปลอดหนี้ (Grace Period) เท่ากับ 7 ปี และงวดการชำระคืน 2 ครั้งต่อปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ซึ่งการให้กู้แบบ Concessional Loan ส่วนมากจะเป็นการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยเงินได้กำหนดสัดส่วน Grant Element จำแนกตามกลุ่มประเทศ กล่าวคือ กลุ่มประเทศ LDCs (ร้อยละ 52) กลุ่มประเทศ LMICs ร้อยละ 41 และกลุ่มประเทศ UMICs ร้อยละ 35 เป็นต้น โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือของจีน

หน่วย : US\$ million

Scheme	Year	Loan conditions				Grant element (%)			Grant and interest-free loans (MOFCOM)	Estimated share of interest-free loans	Share of annual disbursements				Annual disbursements				Grant equivalent basis (1)				Grant and interest-free loans (MOFCOM, grant equivalent basis)	Net disbursement (2)				(1)/(2) (%)			
		Repayment period	Grace period	Numbers of repayment per year	Interest rate	LDCs and other LICs	LMICs	UMICs			LDCs and other LICs	LMICs	UMICs	Total	LDCs and other LICs	LMICs	UMICs	Total	LDCs and other LICs	LMICs	UMICs	Total		LDCs and other LICs	LMICs	UMICs	Total	LDCs and other LICs	LMICs	UMICs	Total
Interest-free Loans	2015	20	10	2	0%	72%	63%	58%	2,057	18%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	370			370	265			265	1,952								
	2016								2,050						369			369	264			264	1,946								
	2017								2,556						460			460	329			329	2,425								
	2018								2,983						537			537	384			384	2,830								
	2019								2,626						473			473	339			339	2,492								
	2020								2,363						425			425	305			305	2,242								
Concessional Loans	2015	20	7	2	2%	52%	41%	35%			50.6%	43.1%	6.3%	100.0%	1,416	1,205	176	2,798	733	500	62	1,295		1,066	907	133	2,106	69%	55%	47%	61%
	2016														1,385	1,178	172	2,736	717	489	61	1,266		1,065	906	133	2,103	67%	54%	46%	60%
	2017														1,189	1,012	148	2,349	615	420	52	1,087		883	751	110	1,744	70%	56%	47%	62%
	2018														1,446	1,230	180	2,856	748	510	63	1,322		1,063	905	132	2,101	70%	56%	48%	63%
	2019														1,384	1,178	172	2,735	717	489	61	1,266		1,010	859	126	1,994	71%	57%	48%	63%
	2020														1,410	1,200	176	2,785	730	498	62	1,289		1,007	857	125	1,989	72%	58%	49%	65%
For reference: Preferential buyer's credits	2015	20	7	2	2%	52%	41%	35%			28.2%	60.8%	11.0%	100.0%	2,261	4,878	881	8,019	1,170	2,023	311	3,504		2,029	4,377	790	7,196	58%	46%	39%	49%
	2016														2,498	5,390	973	8,861	1,293	2,236	343	3,872		2,280	4,920	889	8,089	57%	45%	39%	48%
	2017														2,057	4,438	801	7,296	1,065	1,841	283	3,188		1,843	3,976	718	6,537	58%	46%	39%	49%
	2018														2,521	5,440	982	8,943	1,305	2,256	346	3,908		2,234	4,819	870	7,923	58%	47%	40%	49%
	2019														2,194	4,734	855	7,783	1,136	1,964	301	3,401		1,827	3,943	712	6,482	62%	50%	42%	52%
	2020														2,470	5,330	963	8,763	1,279	2,211	339	3,829		2,016	4,349	785	7,150	63%	51%	43%	54%

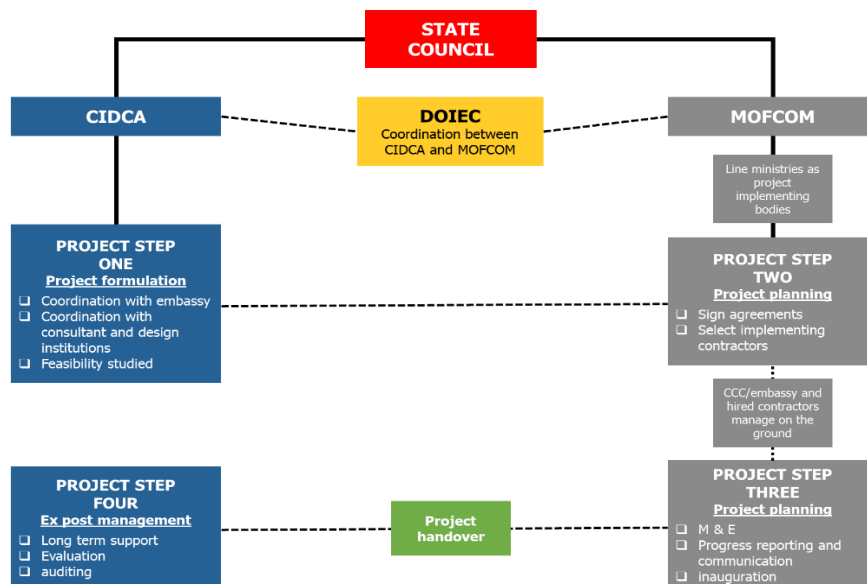
Note: The figures for 2020 are projections.

ที่มา : JICA, Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures

2.1.3 โครงสร้างขององค์กรการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีน

สำหรับกระบวนการจัดการโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทวิภาคีของจีนในภาพรวม พบว่าในขั้นตอนแรกจะดำเนินการโดยสำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของจีน (China International Development Cooperation Agency : CIDCA) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแล กลยุทธ์ นโยบาย และการอนุมัติโครงการรวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยมีกรมการลงทุนภายนอกและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (The Department of Outward Investment and Economic Cooperation : DOIEC) ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงานระหว่าง CIDCA กับกระทรวงพาณิชย์ของจีน (Ministry of Commerce of the People's Republic of China : MOFCOM) หลังจากนั้นจะดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 การวางแผนโครงการ (Project Planning) ซึ่งจะพิจารณาจำแนกตามกระทรวงต่างๆ ที่สอดคล้องกับสาขาการพัฒนา โดยทำหน้าที่ลงนามในสัญญา และคัดเลือกผู้รับเหมาดำเนินการ และดำเนินการในขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการติดตามและประเมินผลโครงการ รายงานความก้าวหน้าโครงการ ซึ่งสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ อาทิ เขตเศรษฐกิจพิเศษ (The Eastern Economic Corridor: EEC) สถานเอกอัครราชทูต หรือบริษัทผู้รับเหมาในพื้นที่โครงการ และเมื่อดำเนินการส่งมอบงานแล้วเสร็จ เข้าสู่ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินโครงการเมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จทั้งการให้ความร่วมมือในระยะยาว การประเมินผลและการตรวจสอบ²⁸ ดังมีรายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 5 และภาพที่ 6

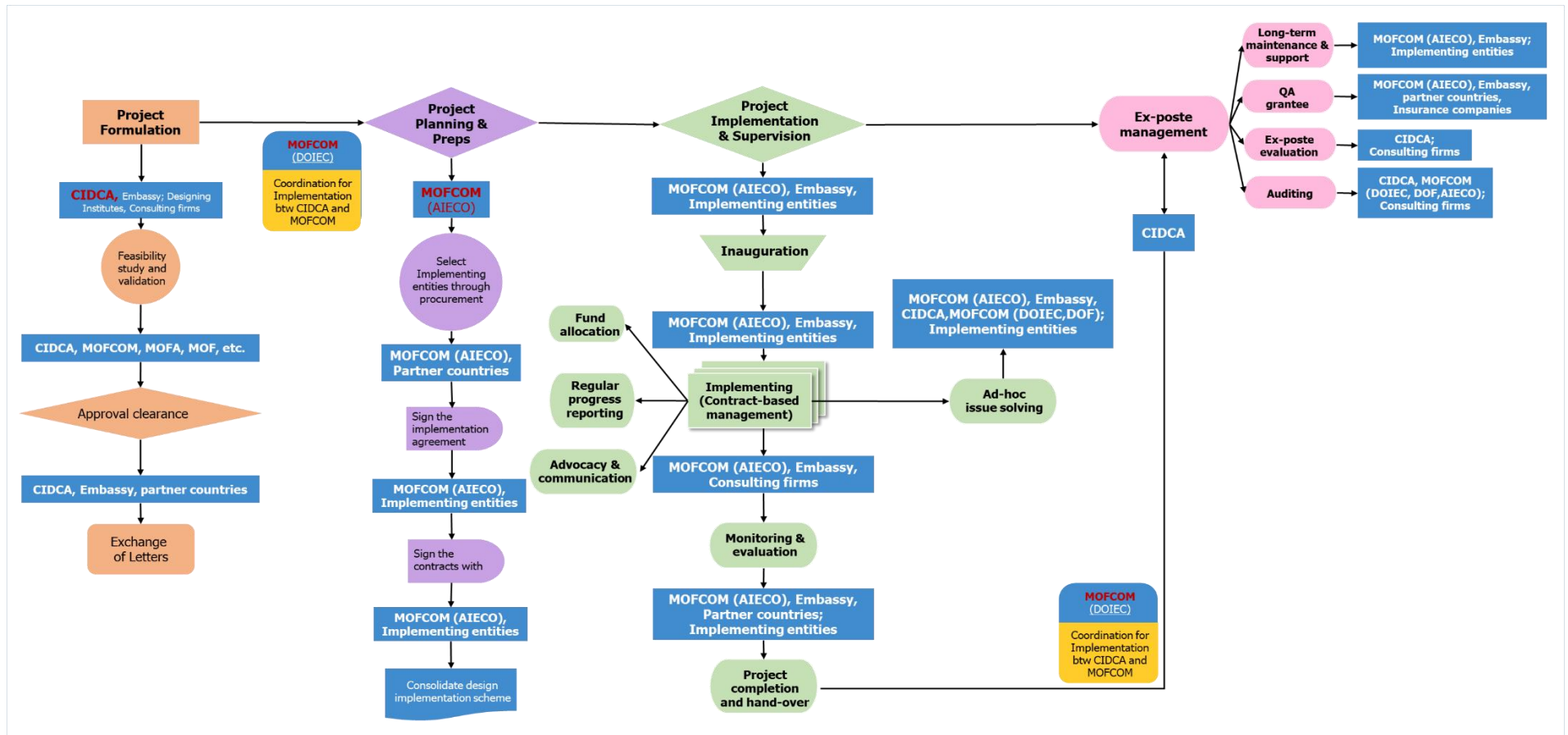
ภาพที่ 5 แสดงกระบวนการจัดการโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทวิภาคีของจีน



ที่มา : China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers (2020)

²⁸ Leah Lynch, Sharon Andersen, and Tianyu. (2020). China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers. Retrived 15 December 2021 from <https://www.cgdev.org/publication/chinas-foreign-aid-primer-recipient-countries-donors-and-aid-providers>

ภาพที่ 6 แสดง Governance and Management Process of China aid Complete Projects²⁹



ที่มา : UNDP, Issue Brief - Governance System of China's Foreign Assistance (2020)

²⁹ UNDP, Issue Brief - Governance System of China's Foreign Assistance (2019). Retrived 10 April 2022 from <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/issue-brief---governance-system-of-china-s-foreign-assistance.html>

จากนโยบาย Aid for Trade³⁰ หรือ “ความช่วยเหลือเพื่อการค้า” ซึ่งเป็นความคิดริเริ่มที่เกิดขึ้นในการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries) ให้สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเปิดการค้าได้มากที่สุด ด้วยการเพิ่มพูนขีดความสามารถทางการค้า และแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านอุปทานต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค โดยความช่วยเหลือเพื่อการค้า เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) มีเป้าหมายสนับสนุนโครงการด้านการค้าในประเทศกำลังพัฒนา ครอบคลุมทั้ง ความช่วยเหลือที่เป็นตัวเงินในลักษณะให้เปล่า (Grant) และเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional) และความช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical Assistance) เช่น การพัฒนานโยบายและกฎระเบียบทางการค้า การเจรจาทางการค้า และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ เช่น ถนน ท่าเรือ และระบบโทรคมนาคม เพื่อลดต้นทุนการผลิต การพัฒนาการผลิต ด้วยการลงทุนในอุตสาหกรรมและภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถกระจายการส่งออกได้มากขึ้น เป็นต้น ซึ่ง Aid for Trade จะสนับสนุนให้รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา และประเทศผู้บริจาค ตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของการค้าที่มีต่อการพัฒนาประเทศด้วยการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการกับข้อจำกัดด้านการค้าที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ซึ่งจะสามารถช่วยลดช่องว่างในการพัฒนาระหว่างประเทศให้แคบลงได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการกำหนดกลยุทธ์ Aid for Trade กับโครงสร้างการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนจะพบว่า จีนมุ่งเน้นการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ด้านการค้า การลงทุนในต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยการประสานงานระหว่าง CIDCA และ MOFCOM เพื่อให้การดำเนินงานด้าน ODA ของจีนสามารถสนับสนุนการพัฒนาที่จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ทุนจีนเดินทางออกไปลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะเป้าหมายการสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” ทั้ง 7 ประการตามที่กล่าวข้างต้น

ทั้งนี้องค์กรต่างๆ ของจีนที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนสามารถพิจารณาได้ตามตารางที่ 3

³⁰ SDG Move. (2018). ความช่วยเหลือเพื่อการค้า. Retrieved 15 December 2021 from <https://www.sdgmovement.com/2021/07/04/sdg-vocab-27-aid-for-trade/>

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อองค์กรต่างๆ ของจีนที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีน

Acronym	Full Name	Budget from	Function on the ground (incl. types of projects)
AIECO	The Agency of International Economic Cooperation	MOFCOM	Project management and supervision over complete/ turnkey projects and technical assistance projects, in-kind goods/material projects
CICETE	China International Center for Economic and Technical Exchanges	MOFCOM	Specialized project management agency for promoting multilateral and bilateral economic and technical exchanges – incl. implementing South South Aid Fund and procurement for CHINAID donations
AIBO	Academy for International Business Officials	MOFCOM	Specialized project management agency for implementing training programmes
FECO	Foreign and Economic Cooperation Office	Ministry of Environment (incl. Special Climate Change Fund)	Specialized project management agency for implementing environment and climate change related training programmes and procurement for environmental equipment donations
IHECC	China International Health Exchange and Cooperation Center	National Health and family Planning Council	Manages Chinese Medical teams in developing countries; participates in China aid for health systems in cooperation with MOFCOM
FECC	Foreign Economic Cooperation Center	Ministry of Agriculture	Manages Chinese Agricultural Demonstration Centres in developing countries; participates in China aid for agriculture systems in cooperation with MOFCOM
MOE	Ministry of Education	Ministry of Education	Manages scholarships for students from developing countries; participates in China aid for educational services in cooperation with MOFCOM
Hanban	The office of Chinese Language Council International	Ministry of Education	Manages Confucius institutes & responsible for implementing volunteer programs in developing countries
CYVA	Chinese Young Volunteers Association	MOFCOM	NGO implementing youth volunteer programs in association with the Communist League of China

ที่มา : China's Foreign Aid : A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers (2020)

นอกจากนี้ จีนได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Recipient Country) โดยได้จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ตามประเภทการให้ความช่วยเหลือของจีน คือ

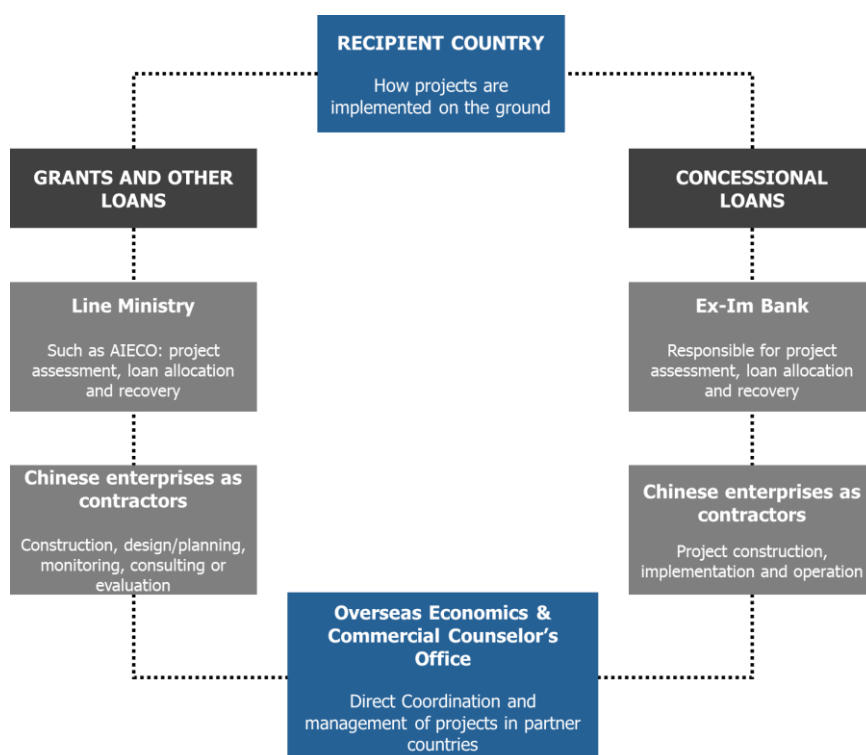
1. เงินให้เปล่าและเงินกู้ประเภทอื่น (Grant and Other Loans) : จะดำเนินการโดยกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงที่สอดคล้องกับสาขาการพัฒนา เช่น AIECO ที่ดำเนินการพิจารณาประเมินความเป็นไปได้ในความสำเร็จของโครงการ (Project Assessment) และพิจารณาจัดสรรเงินทุน (Loan Allocation) เป็นต้น
2. เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional Loans) : จะดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (CEXIM Bank) ซึ่งเป็นธนาคารเฉพาะกิจของจีน (China's Policy Banks)³¹ โดยจะ

³¹ ธนาคารเฉพาะกิจของจีน (China's Policy Banks) ก่อตั้งขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 90 เพื่อแยกภาคการเงินเพื่อสนับสนุนนโยบาย ออกจากภาคการเงินเชิงพาณิชย์ โดยธนาคารเฉพาะกิจประเทศจีนมีทั้งหมด 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศจีน (China Development Bank)

ดำเนินการพิจารณาประเมินความเป็นไปได้ในความสำเร็จของโครงการ (Project Assessment) และพิจารณาจัดสรรเงินทุน (Loan Allocation) เช่นกัน

ทั้งนี้การดำเนินโครงการทั้งด้านการก่อสร้าง ออกแบบ วางแผน ติดตามและประเมินผลโครงการจึงดำเนินการโดย บริษัทผู้รับเหมาของจีน ซึ่งทุกกระบวนการ Overseas Economic & Commercial Counselor's Offices จะทำหน้าที่ประสานงานโดยตรงกับประเทศคู่ร่วมมือ³² ดังมีรายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 6

ภาพที่ 6 แสดงการจัดการความช่วยเหลือของจีนในประเทศผู้รับ



ที่มา : China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers (2020)

นอกจากนี้ CEXIM Bank เป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคอาเซียน จากการให้การสนับสนุนทางการเงินในหลายโครงการ อาทิ โครงการเขื่อนกำกาย (Kamchay) ในกัมพูชา ทางหลวงบักยาง-หลังเซ็น (Bac Giang-Lang Son) และโรงไฟฟ้าพลังถ่านหินวินแดน (Vin Than) ในเวียดนาม เขื่อนอเนกประสงค์และระบบสายส่งไฟฟ้าใน สปป.ลาว เงินกู้ชุมชนในเมียนมา และโครงการพัฒนาที่פקอ้าย

ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าจีน (CEXIM Bank) และธนาคารเพื่อพัฒนาการเกษตรของจีน (Agricultural Development Bank of China) โดย China Development Bank และ CEXIM Bank เป็นองค์กรสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ก้าวออกสู่ตลาดโลก และมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในด้านการเงินภายใต้โครงการ One Belt One Road

³² Leah Lynch, Sharon Andersen, and Tianyu. (2020). *China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers*. Retrived 15 December 2022 from <https://www.cgdev.org/publication/chinas-foreign-aid-primer-recipient-countries-donors-and-aid-providers>.

ระดับหนึ่งในกรุงเทพฯ ประเทศไทย โดย CEXIM Bank เป็นผู้ให้ทุนรายใหญ่ที่สุดและเป็นผู้จัดการกองทุนความร่วมมือด้านการลงทุนจีน-อาเซียน (China-ASEAN Investment Cooperation Fund : CAF) ซึ่งเป็นกองทุนที่มีส่วนให้บริษัทรัฐวิสาหกิจของจีนสามารถมีส่วนเข้าไปลงทุนในต่างประเทศได้ โดยมุ่งเน้นการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พลังงานและเหมืองแร่ เป็นสำคัญ³³

2.1.4 รูปแบบความสัมพันธ์พหุภาคี

ความร่วมมือพหุภาคี (Multilateral Cooperation) เป็นการดำเนินงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องมากกว่า 2 ประเทศขึ้นไป รวมถึงตามกรอบความร่วมมือพหุภาคีและองค์การระหว่างประเทศ โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งมุ่งเน้นให้ประเทศมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ และการผลักดันให้ประเทศเป็นศูนย์กลางในด้านต่างๆ ในภูมิภาค โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง และเป็นหน่วยประสานงานด้านการต่างประเทศระหว่างรัฐบาลกับ รัฐบาล องค์การ และหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งจัดการประชุมและเจรจาธุรกิจนานาชาติทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีวิธีดำเนินงานความร่วมมือกับต่างประเทศโดยการส่งคณะผู้แทน คณะผู้บริหารระดับสูงไปเจรจาหรือโดยตรงกับต่างประเทศ ซึ่งประเทศจีนมีบทบาทผลักดันรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังนี้

1) กรอบความร่วมมือแม่โขง – ล้านช้าง (Mekong - Lancang Cooperation: MLC)

ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ได้กล่าวสุนทรพจน์ในวาระการประชุม Davos Agenda Dialogue งานการประชุมสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum : WEF) เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2564 ว่า มนุษยชาติกำลังเผชิญกับ 4 ประเด็นปัญหาที่สำคัญในด้าน 1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ 2) แนวคิดและวัฒนธรรม 3) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ 4) สาธารณสุข ซึ่งทางออกของปัญหาเหล่านี้คือ การยึดถือและใช้แนวทางพหุภาคี ร่วมกับการส่งเสริมการสร้างประชาคมโลกที่มีอนาคตร่วมกันเพื่อมวลมนุษยชาติ แนวทางพหุภาคีเป็นแนวทางที่หลายประเทศในโลกนำมาใช้ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เพื่อเป้าหมายหลักในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และยังเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จีนปฏิบัติมาอย่างยาวนาน และนับว่าเป็นช่องทางในการแสดงออกของนโยบายต่างประเทศของจีนมาอย่างยาวนานด้วยเหตุผลหลักๆ 3 ประการ คือ

(1) ความต้องการใช้แนวทางพหุภาคีอย่างแรงกล้า เนื่องจากแนวทางนี้สามารถตอบสนองความต้องการในการพัฒนาของประเทศต่างๆ ทั่วโลกในทางปฏิบัติได้ และประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งจีนได้รับประโยชน์จากแนวทางนี้

(2) ความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มความสามารถในการฟื้นตัวของแนวทางพหุภาคีในภาวะโรคระบาด แนวทางนี้ต้องเผชิญกับความท้าทายและความกดดันที่หลากหลาย

³³ อัคร พิศาลวานิช. (2018). Go Out Strategy ของจีนสู่ตลาดผลไม้ภาคตะวันออก (ตอน 1). หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (ASEAN+) ปีที่ 5 ฉบับที่ 215 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2018 หน้า 2

(3) “Belt and Road” คือ การปฏิบัติอย่างหนึ่งในรูปแบบของแนวทางพหุภาคี โดยมีลักษณะเด่นในด้านความสามารถในการฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วด้วยเครือข่ายความร่วมมือที่ครอบคลุมและแบ่งเป็นหลายระดับ ซึ่งสอดคล้องกับ 3 เสาหลักอาเซียน ประกอบด้วย (1) การเมืองและความมั่นคง (2) เศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน อาทิ การขยายการค้าและการลงทุน การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านกายภาพและด้านกฎระเบียบ การส่งเสริมความร่วมมือทางการเงิน การส่งเสริมความร่วมมือด้านทรัพยากรน้ำ การจัดการน้ำ การส่งเสริมความร่วมมือด้านพลังงาน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และ (3) สังคม วัฒนธรรม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน³⁴

ทั้งนี้ ในช่วงแรกประเทศจีนยังมิได้มีบทบาทในการเข้ามาสนับสนุนกรอบความร่วมมือพหุภาคีอย่างชัดเจนมากนัก จนกระทั่งในปี 2559 จีนได้เริ่มมีการผลักดันกรอบความร่วมมือแม่โขง – ล้านช้าง (Mekong - Lancang Cooperation: MLC) ขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยในการประชุมสุดยอดผู้นำประเทศลุ่มน้ำโขง ณ เมืองชานย่า จีนได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือเดียวที่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเข้าร่วมเป็นสมาชิกครบถ้วนทั้ง 6 ประเทศ ประกอบด้วย จีน สปป.ลาว เมียนมา ไทย กัมพูชา และเวียดนาม โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิก เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระหว่างประเทศลุ่มน้ำโขง และสร้างสังคมแห่งอนาคตที่มีความสงบสุขและมั่งคั่งร่วมกัน โดยที่ แถลงการณ์ชานย่า (Sanya Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่ลงนามโดยผู้นำของทั้ง 6 ประเทศ ระบุไว้ชัดเจนถึงข้อตกลงและแนวทางการดำเนินงานร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือนี้จะเน้นเชื่อมโยงการดำเนินงานและกลไกความร่วมมือที่มีอยู่เดิม เช่น ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt Road Initiative: BRI) ของจีน และแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน (the Master Plan on ASEAN Connectivity 2025) และปฏิบัติตามแนวทางที่ผู้นำของทั้ง 6 ประเทศวางไว้โดยที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน (Win-Win Cooperation)³⁵

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเป้าหมายในการสร้างกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้างที่ชัดเจนที่สุดทำให้ประเทศจีนได้รับประโยชน์มากกว่าประเทศอื่น แต่จีนเองก็แสดงบทบาทในฐานะผู้ให้ด้วยเช่นกัน โดยบทบาทของจีนในกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้างในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือคือ การให้ทุนการศึกษาและเป็นนักลงทุนปล่อยเงินกู้ ในปี 2559 จีนประกาศจัดตั้งกองทุนพิเศษกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง จำนวน 300 ล้านเหรียญสหรัฐฯ มีระยะเวลา 5 ปี ในการดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้กรอบ MLC และจีนได้ให้เงินกู้แบบมีเงื่อนไขผ่อนปรน 1,400,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เงินกู้พิเศษ 10,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ นอกจากนี้ยังให้ทุนการศึกษาแก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 18,000 ทุน ทุนฝึกอบรมสำหรับ 5,000 คนในช่วง 3 ปี และมีการ

³⁴ ปาพรณ หารบุรุษ. (2562). การขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงผ่านกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (LMC). สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁵ กรุงเทพธุรกิจ. (2563). จีนระบุแบบ ‘พหุภาคีแบบจีน’ กระตุ้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก และการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ในปี 2021. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2564 จากเว็บไซต์ <https://www.bangkokbiznews.com/advertorials/news/2768>.

จัดตั้งสำนักเลขาธิการความร่วมมือแม่โขง-ล้าน (MLC) ณ กรุงปักกิ่ง โดยจีนมีมุมมองต่ออาเซียนว่า อาเซียนมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ และจีนต้องการสร้างจุดเชื่อมโยงทางออกสู่ทะเลในมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก รวมทั้งต้องการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคเพื่อคานอำนาจกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น³⁶

ดังนั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเข้ามาจัดตั้งและสนับสนุนกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้างของจีน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มหลักได้แก่

1) จีนจัดตั้งกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของตน โดยใช้กลไกความร่วมมือนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมให้จีนสามารถก้าวขึ้นสู่การเป็นประเทศมหาอำนาจ (Dominant Power) ในระบบระหว่างประเทศได้อย่างมั่นคง

2) จีนจัดตั้งกรอบความร่วมมือนี้ขึ้นเพื่อเป็นส่วนเติมเต็ม (Complementary) การทำงานของกรอบความร่วมมืออื่นโดยช่วยส่งเสริมในส่วนที่กรอบความร่วมมืออื่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญเพื่อเป็นกลไกกระชับความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างจีน-อาเซียน

2) ธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB)

จีนได้ริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งธนาคาร AIIB เพื่อเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ใช้เป็นกลไกในการประสานผลประโยชน์ และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะและมุ่งเน้นเป็นพิเศษกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแถบเอเชีย ให้เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพของประเทศต่างๆ เช่น การลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง ถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน ตลอดจนการสื่อสารและโทรคมนาคม เพื่อเป็นการส่งเสริมโครงการ One Belt One Road ด้วยอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะทำให้จีนได้รับประโยชน์จากการนำเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีมากที่สุดในโลกไปใช้ให้เกิดประโยชน์และยิ่งไปกว่านั้นจะทำให้จีนมีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้นำทางการเงินโลกและมีอำนาจต่อรองและอิทธิพลมากขึ้นในเวทีโลก ซึ่งจะส่งผลต่อสถานะอำนาจในระบบระหว่างประเทศ

ปัจจุบัน AIIB ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีประเทศสมาชิกเพิ่มเติมเป็น 102 ประเทศ โดยแบ่งเป็นสมาชิกจากประเทศในภูมิภาค 67 ประเทศ และนอกภูมิภาค 35 ประเทศ และได้มีพิธีเปิดทำการธนาคารอย่างเป็นทางการ ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน³⁷ ทั้งนี้ AIIB ได้จัดโครงสร้างการถือหุ้นโดยให้ความสำคัญกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยจะมีสัดส่วนทั้งหมดคิดเป็นประมาณร้อยละ 75 ของหุ้นทั้งหมด และประเทศจากภูมิภาคอื่นๆ จะมีสัดส่วนคิดเป็นประมาณร้อยละ 25 ของทั้งหมด และใช้รูปแบบการออกเสียงแบบถ่วงดุลขึ้นอยู่กับจำนวนทุนที่ลงทุนในหุ้นไม่ใช่ระบบความเท่าเทียมแบบที่ทุกประเทศสมาชิกมีสิทธิเท่ากัน แบ่งรูปแบบคะแนนออกเป็น 3 แบบ³⁷ ดังนี้

³⁶ Natalie Lichtenstein. (2019). "Governance of the Asian Infrastructure Investment Bank in Comparative Context", in Good Governance and Modern International Financial Institutions. *AIIB Yearbook of International Law*, 1, 80-107.

³⁷ อนุทิน อักษรทอง. (2562). แนวทางการขยายอิทธิพลของจีน: กรณีศึกษาธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1-17

1. Share Votes คือ อำนาจการลงคะแนนเสียงซึ่งจัดสรรปันส่วนตามจำนวนหุ้นหรือทุนที่ประเทศสมาชิกถือครอง โดยสมาชิกรายใดมีสัดส่วนการถือหุ้นมากกว่าก็จะมีสิทธิในการออกเสียงมากกว่า ซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปที่พบได้ในสถาบันพหุภาคีอื่นๆ

2. Basic Votes คือ อำนาจการลงคะแนนเสียงที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดมีเท่าเทียมกัน สามารถออกเสียงได้เท่ากัน โดยขนาดของเศรษฐกิจแต่ละสมาชิกจะไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิการลงคะแนนเสียงในส่วนนี้ โดยสิทธิการออกเสียงในส่วนนี้หากรวมทั้งหมดแล้วจะถือเป็น ร้อยละ 12 ของคะแนนเสียงรวมทั้งหมด

3. Founding Votes คือ อำนาจการลงคะแนนเสียงสำหรับสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง หมายถึงสมาชิกผู้เข้าร่วมอย่างสมบูรณ์แบบก่อนจะมีการตรากฎบัตรของธนาคารขึ้นซึ่งเมื่อรวมเข้ากับคะแนนเสียงทั้งหมดแล้ว สัดส่วนในรูปแบบนี้จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมด

เห็นได้ว่า ในการออกเสียงทั้งหมดของธนาคาร AIIB จะมาจาก Basic votes ร้อยละ 12 และ Founding votes ร้อยละ 3 ซึ่งหมายความว่า คะแนนเสียงที่ไม่ผูกมัดกับสัดส่วนการถือหุ้นมีทั้งสิ้นร้อยละ 15 และคะแนนเสียงที่เกี่ยวข้องกับการถือหุ้นมีน้ำหนักถึงร้อยละ 85 ซึ่งปัจจุบันประเทศจีนมีอำนาจลงคะแนนมากกว่าร้อยละ 26 และหากเปรียบเทียบการถือสิทธิคะแนนเสียงในสถาบันการเงินต่างๆ แสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

Veto Power in the World Bank ADB and AIIB

Bank	Veto thresholds	Veto power(s)
World Bank	15%	U.S. controls 16.21%
ADB	25%	U.S. and Japan controls 25.59%
AIIB	25%	China controls 26.06%

นโยบายการให้กู้ของธนาคาร AIIB

ธนาคาร AIIB ให้ความสำคัญกับการให้เงินทุนแก่ประเทศผู้กู้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยปัจจุบันได้อนุมัติโครงการลงทุนไปแล้วทั้งหมด 70 โครงการ มูลค่ารวมกว่า 8.48 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน 17 ประเทศ อาทิ ประเทศสมาชิกอาเซียน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เมียนมา สปป.ลาว และ กัมพูชา เป็นต้น ทั้งนี้ ธนาคาร AIIB มีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือกับประเทศกำลังพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับความต้องการของประเทศผู้กู้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefit) ซึ่งไม่มีเงื่อนไขทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง (No Strings Attached) และสอดคล้องกับหลักปทัสถานเรื่อง การไม่แทรกแซงกิจการภายใน (China's Doctrine of Non-Interference) ของจีนที่มองว่าแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตนเองที่จะบริหารจัดการ และตัดสินใจเรื่องกิจการภายในของประเทศตนเอง สำหรับลักษณะในการลงทุนของธนาคาร AIIB มีทั้งในรูปแบบที่ใช้เงินทุนของ AIIB เองทั้งหมด (Stand-Alone Project) และในรูปแบบเปิดกว้างความร่วมมือเพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาต่างๆ ในรูปแบบของการร่วมลงทุน (Co-Financing) กับ

ธนาคารเพื่อการพัฒนาอื่นๆ เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และ ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งทำให้ธนาคาร AIIB มีบทบาททำให้ปริมาณเงินทุนที่ใช้สำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในทวีปเอเชียสูงขึ้น³⁸

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากนโยบายการอนุมัติเงินทุนในโครงการต่างๆ จะพบว่า มีความสอดคล้องกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของยุทธศาสตร์ BRI ที่จีนต้องการผลักดัน แสดงให้เห็นว่า ธนาคาร AIIB มีส่วนช่วยในการสนับสนุนและผลักดันยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติของจีน อีกทั้งการอนุมัติเงินทุนในรูปแบบ Co-Financing ยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของธนาคาร AIIB ในฐานะสถาบันที่สามารถดึงความร่วมมือทางการเงินจากภายนอกมาลงทุนในโครงการต่างๆ ภายใต้กรอบนโยบายของโครงการที่ธนาคาร AIIB เป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ AIIB เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคี ซึ่งเป็นองค์กรอันประกอบด้วยสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียง และการพิจารณาโครงการใดๆ ต้องได้รับการอนุมัติเกณฑ์กติกาในการออกเสียงก่อน แต่การที่นโยบายของธนาคาร AIIB เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของจีนนั้นเป็นเพราะรูปแบบการจัดโครงสร้างและการบริหารของธนาคาร AIIB ที่จีนสามารถมีอิทธิพลที่จะกำหนดทิศทางนโยบายของธนาคารให้เป็นไปในแนวทางที่จะสนับสนุนเป้าหมายของตน และความสำเร็จของธนาคารแสดงให้เห็นถึงความสามารถของจีนในการมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนกำกับดูแลพัฒนาในเวทีโลก³⁹ อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบการดำเนินงานระหว่างธนาคารโลกกับธนาคาร AIIB สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบการดำเนินงานระหว่างธนาคารโลกกับธนาคาร AIIB

ข้อมูลเปรียบเทียบ	ธนาคารโลก World Bank	ธนาคาร AIIB
การเข้าเป็นสมาชิก	ต้องเป็นสมาชิกของ IMF	ไม่มีเงื่อนไขก่อนเข้าเป็นสมาชิก
ปีที่ก่อตั้ง	1944	2015
จำนวนสมาชิก	189	102
สัดส่วนการจัดสรรหุ้น	สหรัฐ 16.29% (อันดับที่ 1)	จีน 30.78% (อันดับที่ 1)
สัดส่วนการจัดสรรคะแนนเสียง	สหรัฐ 15.41% (อันดับที่ 1)	จีน 26.64% (อันดับที่ 1)
ประธานธนาคาร	ชาวอเมริกัน	ชาวจีน
ที่ตั้งสำนักงานใหญ่	วอชิงตัน ดีซี	ปักกิ่ง

ที่มา: <http://www.worldbank.org/> และ <http://www.aiib.org/>

³⁸ Daniel CK Chow. (2016). *Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank*. Retrieved 17 February 2022 from file:///C:/Users/napatl/Downloads/SSRN-id2737888.pdf

³⁹ บุญชัย จรัสแสงสมบูรณ์. (2561). *แนวทางการสร้างความร่วมมือทางการเงินภายใต้แนวคิดริเริ่มแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative) กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย*. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

2.2 การรับความช่วยเหลือของ สปป.ลาว

ในอดีตที่ผ่านมาการรับความช่วยเหลือของ สปป.ลาว จากประเทศต่างๆ นับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก โดยข้อมูลจากแผนภาพที่ 7 พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2542 มีสัดส่วนมูลค่าการรับความช่วยเหลือเฉลี่ยร้อยละ 11.4 ต่อ GNI ซึ่งข้อมูลจากภาพที่ 7 สามารถจำแนกช่วงเวลาการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

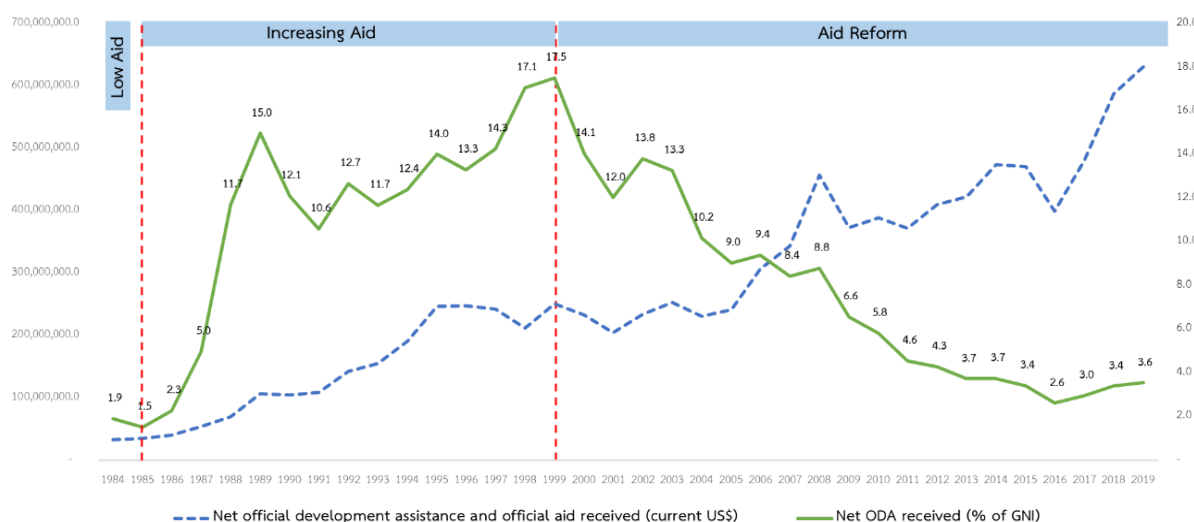
1. ช่วง Low Aid : คือช่วงก่อนปี พ.ศ. 2528 สปป.ลาว มีสัดส่วนมูลค่าการรับความช่วยเหลือต่อ GNI เฉลี่ยเพียงร้อยละ 1.7

2. ช่วง Increasing Aid : คือช่วงปี พ.ศ. 2528 – 2542 สปป.ลาว มีสัดส่วนมูลค่าการรับความช่วยเหลือต่อ GNI เฉลี่ยร้อยละ 11.4 โดยในปี พ.ศ. 2542 เป็นปีที่มีสัดส่วนสูงที่สุดคือร้อยละ 17.5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศของ สปป.ลาว ในช่วงเวลาดังกล่าวจำเป็นต้องพึ่งพิงเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ

3. ช่วง Aid Reform : คือช่วงปี พ.ศ. 2542 – ปัจจุบัน สปป.ลาว มีสัดส่วนมูลค่าการรับความช่วยเหลือต่อ GNI ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2542 – ปัจจุบัน มีสัดส่วนเฉลี่ยที่ร้อยละ 7.7 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามูลค่าของเงินช่วยเหลือพบว่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้ดังภาพที่ 7

ภาพที่ 7 แสดงมูลค่าการรับความช่วยเหลือของ สปป.ลาว



ที่มา : World Bank. *World Development Indicators*, สืบค้นจาก <https://data.worldbank.org/indicator/DI.ODA.ALLD.CD?locations=LA>

2.2.1 การรับความช่วยเหลือจากจีนของ สปป.ลาว

จีนและ สปป.ลาว เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันอย่างมาก แม้ว่า สปป.ลาว จะเป็นประเทศเล็กมีประชากรน้อยและยากจน แต่ก็มีความสำคัญสำหรับจีนเนื่องจากทั้งสองประเทศมี

พรมแดนติดต่อกันยาวประมาณ 710 กิโลเมตร⁴⁰ สำหรับการรับความช่วยเหลือจากจีนของ สปป.ลาว พบว่า จีนได้ให้ความช่วยเหลือแก่ สปป.ลาว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 แต่อย่างไรก็ตาม การรับความช่วยเหลือได้หยุดชะงักในช่วงปี พ.ศ. 2513 – 2523 จีนได้ดำเนินการถอนความช่วยเหลือออกจาก สปป.ลาว เพื่อสนับสนุนการรุกรานของเวียดนามในกัมพูชา แต่ทั้งนี้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา จีนได้กลับมามีความสัมพันธ์กับ สปป.ลาว อีกครั้ง และนำมาสู่การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยความร่วมมือที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวคือ จีนได้ให้ความช่วยเหลือแก่ สปป.ลาว จากผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ในปี พ.ศ. 2543 และจีนได้เข้ามาเป็นพันธมิตรที่สำคัญทางการค้าของ สปป.ลาว โดยเป็นประเทศ 1 ใน 3 ของประเทศที่มีมูลค่าการค้าและการลงทุนใน สปป.ลาว มากที่สุด (จีน เวียดนาม และไทย)

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของ สปป.ลาว พบว่ามีความคล้ายคลึงกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของจีน เช่น การมุ่งเน้นการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างค่อยเป็นค่อยไปและการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเป้าประสงค์หลัก 3 ประการ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ สปป.ลาว คือ (1) การสนับสนุนการดำเนินนโยบายของจีน (2) การเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ (3) การเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของ สปป.ลาว⁴¹

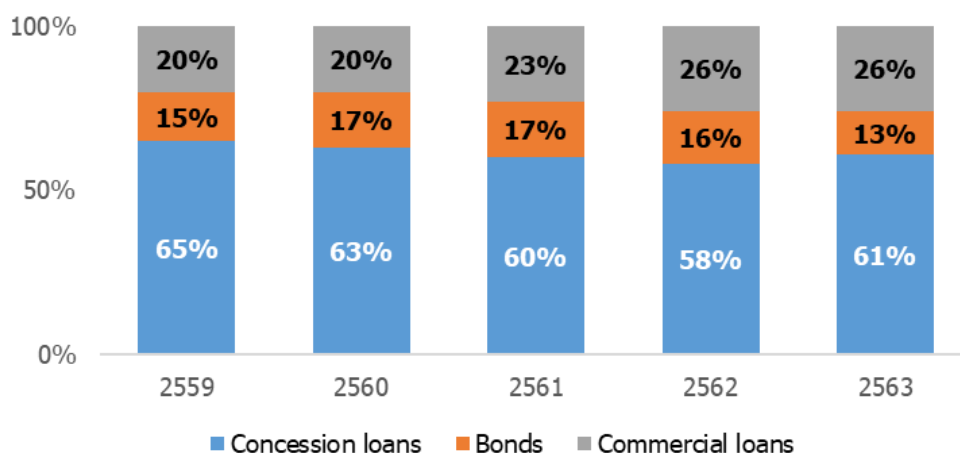
โดยจากมูลค่าหนี้สาธารณะ (Public Debt) ของ สปป.ลาว พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะที่มีมูลค่าสูงที่สุดคือเงินกู้ยืมแบบเงินกู้ยืมแบบผ่อนปรน (Concessional Loans) โดยเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2559 – 2563 อยู่ที่ร้อยละ 61.4 ของมูลค่าของหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของ สปป.ลาว ได้พยายามลดสัดส่วนการกู้ยืมในรูปแบบเงินกู้ยืมแบบผ่อนปรน (Concessional Loan) โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2559 ส่วนแบ่งหนี้สินในรูปแบบเงินกู้ยืมแบบผ่อนปรน (Concessional Loan) คิดเป็นร้อยละ 65 ของของหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด และมีสัดส่วนลดลงในปี พ.ศ. 2563 เป็นร้อยละ 61 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ขณะที่ส่วนแบ่งหนี้สินเชิงพาณิชย์ (Commercial Debt) เพิ่มสูงขึ้น โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2559 ส่วนแบ่งหนี้สินเชิงพาณิชย์ (Commercial Debt) คิดเป็นร้อยละ 20 ของหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2563 เป็นร้อยละ 26 ของของหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากได้รับแรงหนุนจากสินเชื่อและพันธบัตรเพื่อการพาณิชย์แบบทวิภาคีที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จะสามารถพิจารณาได้ว่าการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ในระยะข้างหน้าจะมีทิศทางการขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนมากขึ้น ดังภาพที่ 8

⁴⁰ เขียน ชีระวิทย์. (2542). นโยบายต่างประเทศจีน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴¹ Phanthanousone, K. Z. (2022). *Chinese aid to Laos – a mixed blessing*, Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment, Lao P.D.R. Retrieved 28 March 2020 from <https://devpolicy.org/2015-Australasian-aid-conference/presentations/1d/Pepe-Khennavong.pdf>

ภาพที่ 8 แสดง สัดส่วนหนี้ของ สปป.ลาว จำแนกตามประเภทหนี้สินระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563

(in US\$ billion and percent of total public external debt)



ที่มา : World Bank. (2021). Lao PDR Economic Monitor

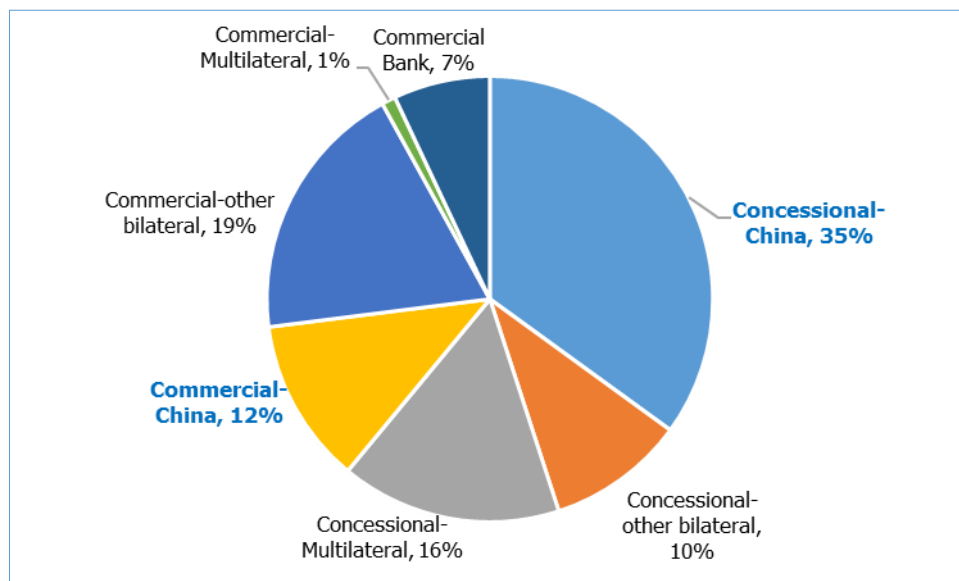
2.2.2 สัดส่วนการให้ความช่วยเหลือของเงินใน สปป.ลาว

จากมูลค่าหนี้สาธารณะทั้งหมดของ สปป.ลาว ตามข้อ 2.2.1 ข้างต้น เมื่อพิจารณาจำแนกประเภทของหนี้สาธารณะในรูปสกุลเงินต่างประเทศ พบว่า ในปี พ.ศ. 2563 ประเภทหนี้สาธารณะที่มีมูลค่าสูงสุดคือเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนแบบทวิภาคีจากประเทศจีน (China Concessional Bilateral Loan) คิดเป็นร้อยละ 34.8 ของมูลค่าหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด รองลงมาคือ เงินกู้เงื่อนไขอื่นที่มีใช้เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Non-Concessional Loan) คิดเป็นร้อยละ 25.7 ของมูลค่าหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนแบบพหุภาคี (Concessional Multilateral Loan) คิดเป็นร้อยละ 16.0 ของมูลค่าหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด พันธบัตรที่มีใช้เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Non-Concessional Bond) คิดเป็นร้อยละ 13.1 ของมูลค่าหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด และเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนแบบทวิภาคีจากประเทศอื่นที่มีใช้เงิน (Non-China Concessional Bilateral Loan) คิดเป็นร้อยละ 10.4 ของมูลค่าหนี้สาธารณะภายนอกประเทศทั้งหมด

ทั้งนี้ ภายใต้เงินกู้เงื่อนไขอื่นที่มีใช้เงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Non-Concessional Loan) ร้อยละ 25.7 จำแนกเป็นเงินกู้จากประเทศจีนร้อยละ 12.0 ดังนั้น โดยรวมทั้งสิ้น สปป.ลาว สัดส่วนหนี้ที่เป็นของเงินคิดเป็นร้อยละ 46.8 ของมูลค่าหนี้สาธารณะทั้งหมด ดังภาพที่ 9

ภาพที่ 9 แสดง สัดส่วนเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional Loan) ของจีนใน สปป.ลาว ปี พ.ศ. 2563

(Percent of total public external debt)



ที่มา : World Bank. (2021). Lao PDR Economic Monitor

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการรับความช่วยเหลือของ สปป.ลาว จากจีนพบว่ามีสัดส่วนสูงมาก แต่ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนผ่านกลไก ODA ภายใต้ยุทธศาสตร์ BRI ของจีน ใน สปป.ลาว เมื่อพิจารณาจำแนกตามประเภทสาขาการพัฒนาพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2555 จีนได้ มุ่งเน้นให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาใน สปป.ลาว ในสาขาการคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณสุขโรคต่างๆ สำหรับการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสาขาคมนาคมขนส่งพบว่าเป็นรูปแบบ Grant จำนวน 55 โครงการ และรูปแบบ Concessional Loans จำนวน 15 โครงการ รองลงมาคือสาขาสาธารณูปโภค เป็นรูปแบบ Grant จำนวน 20 โครงการ และรูปแบบ Concessional Loans จำนวน 2 โครงการ และสาขาการพัฒนาไฟฟ้า พลังงานน้ำและการโทรคมนาคม เป็นรูปแบบ Grant จำนวน 6 โครงการ และรูปแบบ Concessional Loans จำนวน 2 โครงการ ตามลำดับ โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้จากตารางที่ 4

ทั้งนี้จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นพบว่า สาขาคมนาคมของจีนใน สปป.ลาว เป็นการพัฒนาที่สามารถ ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าการค้า การลงทุน ของจีนในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการ ดำเนินงานภายใต้กลยุทธ์ Aid for Trade ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) และประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries: LDCs) ผนวกกับ ด้วยผลกระทบด้านเศรษฐกิจจากสภาพการค้าโลกและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ยิ่งส่งเสริมให้ การเคลื่อนย้ายและการสนับสนุนด้านการเงินผ่านกลไก ODA จะช่วยให้ประเทศ Developing Countries และ ประเทศ LDCs สามารถฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจทั้งของประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับได้

ตารางที่ 4 แสดงสรุปภาพรวมการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการของจีนใน สปป.ลาว ระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2555

Types of Chinese aid to Laos	Number of grant (loan) projects	Amount in Million	
		Chinese Yuan	USD ***
Grants (Chinese Yuan 1,362 Million = USD 188 Million) & Concessional Loans (Chinese Yuan 979 Million = USD 140 Million)*	55 (15)	2,341	328
• Transportation (roads, small bridges and commercial planes)	13 (9)	1,138	152
• Public facilities	20 (2)	701	105
• Hydropower & telecommunication	6 (2)	183	27
• Others	(2)	120	19
• Health and agriculture facilities	8	147	18
• Education (mostly training courses for Lao officials)	8	52	7
Special loans		4,846	768
• The bail out during the Asian financial crisis (1999) **			300
• Construction of the Lao national stadium (2009) **			100
• Initial loan for the construction of the high speed railway (2012)**			368
Grand Total = Grants + Concessional loans		7,187	1,096

ที่มา : Chinese aid to Laos – a mixed blessing, Phanthanousone Khennavong (PhD), Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment, Lao PDR

และจากสาขาความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนใน สปป.ลาว ข้างต้น พบว่า เป็นสาขาที่มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานของ สฟพ. และ TICA โดย สฟพ. มุ่งเน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งสาขาการคมนาคมขนส่ง และสาธารณสุข ขณะที่ TICA มุ่งเน้นการพัฒนาในสาขาสาธารณสุข การศึกษา และการเกษตร แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างการดำเนินการด้าน ODA ของจีนตามที่กล่าวในข้อ 2.1.3 โครงสร้างขององค์กรการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีน ที่กำกับดูแลโดย CIDCA และ MOFCOM โดยเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ การติดตามวิเคราะห์ และประเมินผลโครงการซึ่งส่งผลให้การดำเนินโครงการมีการกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจน ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพจากการดำเนินโครงการ และก่อให้เกิดประสิทธิผลและผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy Direction) และแผนในอนาคตตามที่กำหนด

2.3 ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของจีนต่อ สปป.ลาว

ในห้วงเวลาที่ผ่านมา การขยายบทบาทของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เด่นชัด ได้แก่ การดำเนินตามยุทธศาสตร์ BRI ที่จีนยึดเป็นกลไกหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและเป็นเครื่องมือสำคัญในการขยายอิทธิพลและส่งเสริมความร่วมมือในทุกมิติกับประเทศเป้าหมายของจีน โดยภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว จีนจะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงจีนกับ

ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือด้านการคมนาคมขนส่งด้วยเทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค การแลกเปลี่ยนทางสังคมและวัฒนธรรม และการค้าการลงทุน ที่ส่งผลให้จีนมีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจในอาเซียนในระดับสูง ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของจีนต่อกลุ่มอาเซียนและ สปป.ลาว สรุปได้ดังนี้

2.3.1 ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของจีนต่อ สปป.ลาว

การขยายบทบาทของจีนใน สปป.ลาว ได้สร้างสายสัมพันธ์แบบคู่ร่วมยุทธศาสตร์บนพื้นฐานความร่วมมือแบบต่างฝ่ายต่างได้ผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เห็นชอบร่วมกันเพื่อสานต่อความร่วมมือ รักษาการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การเยี่ยมเยือนและพบปะระหว่างผู้นำให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอและเห็นชอบให้เพิ่มทวีการสนับสนุนและประสานความร่วมมือให้มีความแนบแน่นในกรอบความร่วมมือภูมิภาคและทั่วโลก ซึ่ง สปป.ลาว ได้เตรียมใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (The Initial Concept of the 9th NSEDP พ.ศ. 2564 - 2568) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาโดย “มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่มีอยู่เพื่อช่วยให้ประเทศหลุดพ้นการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) ภายในปี พ.ศ. 2567 ได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านการเติบโตที่มีคุณภาพครอบคลุมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมพร้อมทั้งบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs) ภายในปี พ.ศ. 2572

นอกจากนี้ สปป.ลาว ได้มีส่วนร่วมกับประเทศจีนโดยเฉพาะความร่วมมือภายใต้โครงการเส้นทางรถไฟจีน (คุนหมิง) - สปป.ลาว (เวียงจันทน์) ความยาวกว่า 1,000 กิโลเมตร ภายใต้ยุทธศาสตร์การขยายอิทธิพลผ่านการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งกับนานาประเทศ (Belt and Road Initiative: BRI) หรือโครงการเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 โดยเส้นทางดังกล่าวจะทำให้ สปป.ลาว กลายเป็นส่วนหนึ่งของ Value Chains ในภูมิภาคและส่งผลให้ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร การท่องเที่ยวและการค้ามีปริมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งจีนพร้อมที่จะใช้ BRI ช่วยยกระดับบทบาทของกรอบความร่วมมือพหุภาคีในทวีปเอเชียให้เต็มศักยภาพ เช่น กรอบอาเซียน-จีน กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) และกรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting: ASEM) เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศที่เกี่ยวข้องและดึงดูดให้ประเทศและภูมิภาคต่างๆ เข้ามาร่วมใน BRI เพิ่มขึ้น⁴²

ทั้งนี้ การนำนโยบายการพัฒนาเข้ามาในกลุ่มประเทศ GMS ของจีนนั้น เพื่อต้องการสร้างความสัมพันธ์ตามกรอบนโยบายของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง และเพื่อเป็นการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของจีนตามแนวเส้นทาง One Belt One Road เชื่อมระบบขนส่งของจีนและขยายอิทธิพลทางน้ำและทางบก ตลอดจนสร้างความเป็นใหญ่ของจีนให้สมบูรณ์ที่สุด โดยการเข้ามาของจีนนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะที่ 1 เมื่อปี 2539 (ค.ศ. 1996) จีนเข้ามาสนับสนุนการรวมกันเป็นประชาคมอาเซียน และมีการจัดตั้งความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในกลุ่มอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง ASEAN-MEKONG Basin Development

⁴² Hongjian, C. (2016). *The Belt and Road Initiative and Its Impact on Asia-Europe Connectivity*. Retrieved 28 December 2021 from https://www.ciss.org.cn/english/2016-07/21/content_8911184.htm.tex.

Cooperation หรือที่เรียกว่า AMBDC ซึ่งเป็นเพียงจุดเริ่มต้นสำหรับการแผ่ขยายอิทธิพลของจีนในการตอบสนองการสร้างเส้นทางตอนใต้ของจีนตามนโยบายของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง AMBDC ได้จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2538 ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงภายใต้กรอบความร่วมมือหลัก 8 สาขา ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การค้า การลงทุน การเกษตรทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุ อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม การท่องเที่ยว ทรัพยากรมนุษย์ และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ระยะที่ 2 จีนค่อยๆ เติบโตขึ้นและเป็นผู้นำในกลุ่มนี้ โดยมีมุ่งเฉพาะเจาะจงไปยังประเทศ กัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมา ตั้งแต่การประชุม GMS SUMMIT ที่กัมพูชา ซึ่งนายกรัฐมนตรี จูหลง จี ได้เสนอแผนการพัฒนาที่สมบูรณ์ขึ้น แต่จีนยังคงอยู่ภายใต้ร่มเงาของ ADB เช่นเดิมแม้จะได้ให้การช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินถึง 20 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

ระยะที่ 3 หรือช่วงปัจจุบัน กรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง (Mekong-Lancang Cooperation: MLC) ได้ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการจากที่ประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง ครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2559 โดยนายกรัฐมนตรีไทยและจีนเป็นประธานร่วมกัน และมีประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงอีก 3 ประเทศ ร่วมเป็นสมาชิก ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และระหว่างอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกับภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งเพื่อส่งเสริมความแข็งแกร่งให้กับประชาคมอาเซียนในภาพรวม โดยเฉพาะการประชุม ครั้งที่ 2 ซึ่งมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อจีนเพราะถือกำเนิดแผนปฏิบัติการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้น โดยมีแผนระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2561-2565) ประเด็นหลักที่สำคัญประกอบด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการน้ำ การร่วมมือทางอุตสาหกรรม การค้าและการลงทุน การร่วมมือพัฒนาเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์การเกษตร การร่วมมือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการร่วมกันพัฒนาการแพทย์และสาธารณสุข

ยกตัวอย่างเช่น ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 จีนถือว่าเป็นประเทศแรกๆ ที่สามารถคิดค้นและผลิตวัคซีนโควิด-19 เองได้ วัคซีนที่จีนผลิตนั้นนอกจากจะถูกใช้ในด้านสาธารณสุขเพื่อป้องกันอาการรุนแรงจากโควิดแล้วยังถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการทูตเพื่อปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์จากประเทศที่เป็นต้นเหตุของการแพร่เชื้อเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือยามโลกอยู่ในสถานการณ์ลำบาก ความได้เปรียบของจีนคือสามารถควบคุมการแพร่ระบาดภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีศักยภาพการผลิตวัคซีนสูง จีนจึงช่วงชิงข้อได้เปรียบนี้เหนือประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่กักตุนวัคซีนทำให้เกิดความล่าช้าในการกระจายวัคซีนไปยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจน จีนใช้โอกาสนี้เสนอแจกจ่ายวัคซีนที่จีนผลิตผ่านการบริจาคและการขายเป็นส่วนใหญ่และยังเข้าร่วมโครงการ COVAX ในการแจกจ่ายวัคซีนให้แก่ানাประเทศทุกภาคส่วนของจีนทั้งสิ้น สถานทูต เพื่อบรรลุเป้าหมายการทำให้วัคซีนของจีนเป็นสินค้าสาธารณะ (global public goods) ตามที่ประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง ได้ให้คำมั่นไว้ในสมัชชาที่ประชุมองค์การอนามัยโลก อันจะเป็นการฟื้นฟูชื่อเสียงของประเทศจีนกลับมาด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จีนใช้วัคซีนเป็นเครื่องมือเพิ่มพลังอำนาจอ่อน (Soft Power) ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ เพื่อช่วยกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในโครงการ BRI ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นและยังเพิ่มโอกาสขยายการลงทุนไปยังประเทศต่างๆ รวมไปถึงประเทศใน

กลุ่มอาเซียน เพราะอาเซียนถือได้ว่าเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ซื้อและรับบริจาควัคซีนจากจีนมากที่สุด โดย สปป.ลาว และกัมพูชา ที่เป็นประเทศพันธมิตรใกล้ชิดและมีท่าทีสนับสนุนวัคซีนจีนต่างก็ได้รับวัคซีนจากจีนกว่าล้านโดส⁴³

อย่างไรก็ดี หากประเมินจากรายงานการสำรวจของสถาบัน ISEAS – Yusof Ishak Institute (ISEAS) ในกลุ่มอาเซียนพบว่า ระดับความไม่ไว้วางใจจีนได้เพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 51 ในปี 2562 เป็นร้อยละ 60 ในปี 2563 และเพิ่มเป็นร้อยละ 63 ในปี 2564 นั้นหมายความว่า ไม่ว่าจีนจะดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขท่ามกลางโรคระบาดอย่างเข้มข้นเพื่อช่วยเหลือประเทศต่างๆ แต่อาเซียนก็ยังหวาดระแวงอยู่ตลอดว่าจีนอาจหวังเพิ่มอำนาจตนเองในภูมิภาคหรือต้องการเพิ่มความสนับสนุนเพื่อถ่วงดุลกับสหรัฐอเมริกาในพื้นที่ขัดแย้งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ถึงแม้ว่าการทูตวัคซีนของจีนจะไปได้ดีในกลุ่มอาเซียน แต่ท่าทีเชิงก้าวร้าวเพื่อรักษาผลประโยชน์ในทะเลจีนใต้กลับไม่ได้ลดลง การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างคนละชั่วและความกังวลที่ประเทศตนจะพึ่งพาเงินมากเกินไปล้วนส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของอาเซียนที่มีต่อจีน

นอกจากนี้ การตอบรับวัคซีนของจีนในประเทศต่างๆ นั้นอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ชาติตะวันตกเริ่มนโยบายการทูตวัคซีนช้ากว่าเท่านั้น และประสิทธิภาพวัคซีนของจีน ความน่าเชื่อถือของผลการทดลองวัคซีนของจีนยังถูกวิจารณ์อยู่ในวงการทางการแพทย์และวิชาการ รวมถึงการที่จำนวนผู้ติดเชื้อยังสูง ประสิทธิภาพวัคซีนของจีนอาจกลายกลายเป็นสิ่งลดทอนทั้งภาพลักษณ์และ soft power ที่จีนพยายามสร้างมาในระยะยาว และเปิดช่องให้การทูตวัคซีนของชาติตะวันตกที่มาช้ากว่ากลับมามีบทบาทแทน ถ้าจีนยังไม่สามารถพัฒนาวัคซีนให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับกลุ่มประเทศตะวันตก ผลลัพธ์ก็อาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม รวมถึงท่าทีต่อผลประโยชน์ของจีนในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้กลุ่มประเทศนี้แม้จะรู้สึกขอบคุณแต่ก็ยังหวาดระแวงจีนและหลีกเลี่ยงการพึ่งพาเงินมากเกินไป แต่หากมองโดยรวมการทูตวัคซีนของจีนยังคงให้ประโยชน์ในด้านสาธารณสุขสำหรับอาเซียนอยู่ และจีนก็คงมุ่งหวังให้ความช่วยเหลือเหล่านั้นสร้างความดึงดูดใจเพื่อให้ประเทศที่รับความช่วยเหลือค่อยๆ ตามจุดประสงค์ที่จีนมุ่งหวัง

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยกตัวอย่างโครงการที่สำคัญที่จีนให้การสนับสนุนได้แก่ โครงการรถไฟจีนลาว ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ สปป.ลาว ที่ต้องการปรับเปลี่ยนตัวเองจากประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (Land-Locked country) ให้กลายเป็นประเทศศูนย์กลางการเชื่อมโยงที่สำคัญ (Land-Linked Hub) โครงการก่อสร้างอุโมงค์ทางรถไฟมิตรภาพ (The China-Laos Railway Friendship Tunnel) เพื่อเชื่อมพื้นที่ลาวทางตอนเหนือกับชายแดนจีน มีเส้นทาง 414 กิโลเมตร โดยแบ่งเป็นความยาวส่วนของอุโมงค์ 198 กิโลเมตร และในส่วนสะพานยาว 62 กิโลเมตร รวมถึง การสร้างเขื่อนใน สปป. ลาวและกัมพูชา และสนามบินที่กัมพูชา ทำให้จีนเป็นคู่ค้าในเขต Lower-GMS ที่มีมูลค่าการค้าขายถึง 220 พันล้านเหรียญสหรัฐหรือประมาณ 6.9 ล้านล้านบาท⁴³ โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนที่ สปป.ลาว และกัมพูชาต่างก็ได้มีการสร้างเขื่อนเนื่องจากนโยบายจากจีนที่นำไปสู่ผลกระทบต่อการประมงอย่างเห็นได้ชัด รวมไปถึงผลการสร้างเขื่อนและแผนในการสร้างเขื่อนอีกหลายเขื่อนในเขต Lower-GMS นี้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางด้านสิ่งแวดล้อม

⁴³ Jian, L. (2018). Increase cooperation “Will benefit Lancang-Mekong inhabitants. Retrieved 28 December 2021 from <http://nationmultimedia.com/detail/opinion/30337771>.

และสังคมจากนักเคลื่อนไหว นักกิจกรรมโดยเฉพาะการสำรวจเส้นการเดินทางทางน้ำ ทั้งหมดนี้จีนไม่ได้มีมาตรฐานในการการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบใดๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาในข้างต้น ความร่วมมือของจีนผ่านกรอบความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง (MLC) ยังเป็นเครื่องมือสะท้อนให้เห็นถึงการที่จีนพยายามกุมอำนาจแผ่ขยายอิทธิพลในเชิงเศรษฐกิจและสังคมอย่างเห็นได้ชัด หากจีนสามารถสร้างกรอบและเงื่อนไขที่สามารถเป็นเส้นทางเดินเรือหรือทางบกที่เชื่อมจีนตอนใต้กับประเทศในเขต Lower-GMS ได้ประสบความสำเร็จก็เท่ากับจีนสามารถแผ่ขยายอำนาจความเป็นใหญ่ตั้งแต่ทะเลจีนใต้จนถึงทะเลอันดามันและทางตอนใต้ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเบ็ดเสร็จตามนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างจีนกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ในด้านการค้าการลงทุน ซึ่งจากการศึกษาของธีรภัทร เจริญสุข (2558) อ้างถึงใน TCSC & NRCT (2018)⁴⁴ พบว่า เกิดกลุ่มชนชั้นกลางใหม่ที่สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการได้มากขึ้น โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ที่มีระดับการศึกษาที่เพิ่มขึ้นก็เป็นปัจจัยเร่งให้เกิดชนชั้นกลางใหม่ในเมืองใหญ่ สามารถหางานที่ใช้ความสามารถสูงขึ้นอ่านออกเขียนได้ไม่ใช่เพียงภาษาแม่ แต่ยังรวมภาษาที่สองและภาษาที่สาม ทำให้ชนชั้นกลางใหม่เหล่านี้มีศักยภาพในการทำงานกับองค์กรข้ามชาติหรือเดินทางไปแสวงหางานในประชาคมอาเซียนได้ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานของคนกลุ่มนี้จำนวนมากผนวกกับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 ที่ทำให้การไหลบ่าของทุนและการเดินทางในประชาคมอาเซียนสะดวกและรวดเร็วมากกว่าแต่ก่อน ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจบริเวณ Lower-GMS ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ของจีน จะเห็นได้ว่า ตลาดเสรี ทุน แรงงานและบริการจากจีนมาตั้งถิ่นฐานในเขต Lower-GMS อย่างมาก และจากการศึกษาของพิทยา พุสย (2551) ที่ศึกษาตลาดเงินในเมืองห้วยทราย สปป.ลาว พบว่า ตลาดเงินในเมืองห้วยทราย สปป.ลาว มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีใช้กลุ่มจากคนในท้องถิ่นเหมือนแต่ก่อน นำไปสู่การล่มสลายของพ่อค้าแม่ค้าชาวลาวที่ต้องเปลี่ยนอาชีพใหม่และการเข้ามาของตลาดเงินก็ยังส่งผลต่อผู้บริโภคระดับล่างหรือชาวบ้านที่มีรายได้น้อยทำให้สามารถเข้าถึงสินค้าได้ง่ายมากขึ้นเนื่องจากสินค้าจีนราคาถูก

2.3.2 ความสัมพันธ์ด้านการค้าการลงทุนของจีนต่อ สปป.ลาว

จีนเป็นประเทศใหญ่และเป็นประเทศมหาอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ พร้อมทั้งมีอิทธิพลต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสำหรับ สปป.ลาว จีนดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะของประเทศผู้ให้หรือการเข้ามาลงทุนใน สปป.ลาว เนื่องจากจีนมีศักยภาพทางเศรษฐกิจมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลกดังที่กล่าวในข้างต้น นับตั้งแต่การปฏิรูปเศรษฐกิจของจีนในปี พ.ศ. 2521 ภายใต้นโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศของเติ้งเสี่ยวผิง โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง ให้สิทธิและเสรีภาพ

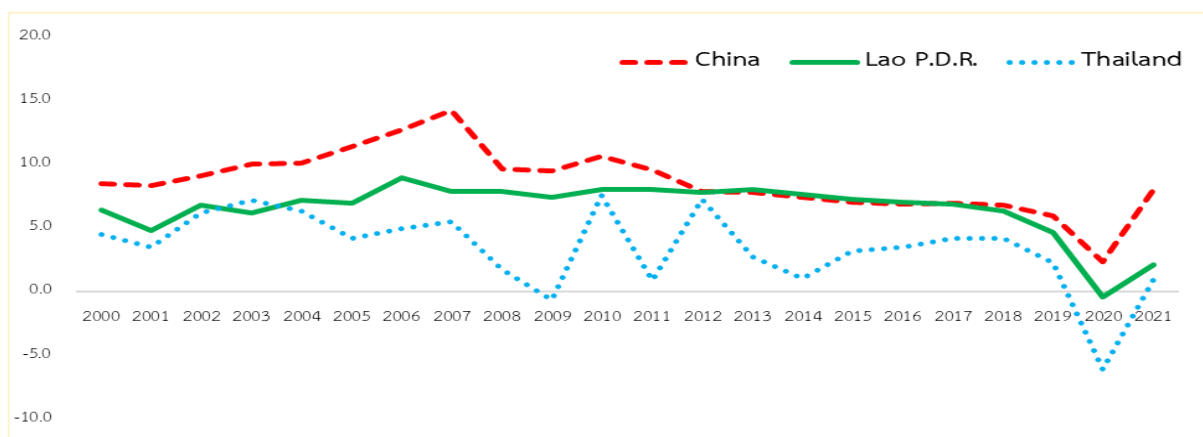
⁴⁴ ศูนย์วิจัยยุทธศาสตร์ไทย-จีน และสภาการวิจัยแห่งชาติ. (2561). ความเป็นใหญ่และอำนาจเชิงอ่อนผ่านทางนโยบายการพัฒนาระหว่างจีนและญี่ปุ่น: ผลกระทบของชุมชนเขตลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง. Proceedings The Seventh Thai-Chinese Strategic Research Seminar 9-13 August 2018.

แก่ผู้ประกอบการมากขึ้น และยินยอมให้กลไกราคาเข้ามามีส่วนสำคัญในระบบตลาด⁴⁵ ซึ่งส่งผลให้จีนมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี พ.ศ. 2543– 2564 มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 8.7 โดยมีมูลค่า GDP เฉลี่ยถึง 7,391.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อประชากรถึง 5,364.4 เหรียญสหรัฐฯ/คน/ปี

ในขณะที่ สปป.ลาว เป็นประเทศเล็ก มีจำนวนประชากรน้อย และมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าจีนมาก แต่ประเทศก็มีความมั่นคงและมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์จำนวนมาก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน ในขณะเดียวกัน สปป.ลาว ก็เป็นประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ในยุทธศาสตร์การพัฒนาของจีนออกสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2543– 2564 มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 6.5 โดยมีมูลค่า GDP เฉลี่ยถึง 9.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อประชากร 1,418.8 เหรียญสหรัฐฯ/คน/ปี

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ จีน สปป.ลาว และไทย พบว่าเศรษฐกิจของจีน และ สปป.ลาว ไม่มีความผันผวนมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับไทย อาทิ ในปี พ.ศ. 2551 เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์ (Hamburger Crisis) ซึ่งเป็นวิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและส่งผลกระทบต่อเนื่องไปทั่วโลก ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยหดตัวและติดลบที่ร้อยละ 0.7 ขณะที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนและ สปป.ลาว ยังคงขยายตัวและมีค่าเป็นบวก ดังภาพที่ 10

ภาพที่ 10 แสดงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth (%)) ของจีน สปป.ลาว และไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2543– 2564



ที่มา : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2021

⁴⁵ สมสำเร็จ ทวีคำ. (2548). ความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับจีน ยุคหลังสงครามเย็น. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ทั้งนี้สามารถพิจารณาความเชื่อมโยงด้านการลงทุน และการค้าระหว่างเงินกับ สปป.ลาว เพื่อประกอบการวิเคราะห์บทบาทและความสำคัญของอิทธิพลทางเศรษฐกิจของเงินใน สปป.ลาว ได้ดังนี้

(1) ด้านการลงทุน

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศกำลังพัฒนา เพราะจะนำมาซึ่งการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน การพัฒนาเทคโนโลยีและสาธารณูปโภค และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการลงทุนภายในประเทศไม่เพียงพอสำหรับการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และสำหรับ สปป.ลาว นั้นเป็นที่ดึงดูดของนักลงทุนเนื่องจากเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน และแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ⁴⁶

ในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2543 ประเทศไทยที่มีมูลค่าการลงทุนใน สปป.ลาว 2,592.80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 46.91 ของมูลค่าการลงทุนโดยตรงรวมทั้ง 10 ประเทศ รองลงมาคือสหรัฐอเมริกา มีมูลค่าการลงทุน 1,054.66 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมาเลเซียมีมูลค่าการลงทุน 722.46 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะ 10 ปีถัดมา (พ.ศ. 2544 - 2554) เวียดนามและจีน ได้กลายเป็นนักลงทุนต่างชาติที่มีอิทธิพลอย่างมากใน สปป.ลาว โดยได้เข้ามาลงทุนใน สปป.ลาว เพิ่มขึ้น ซึ่งประเทศที่มีมูลค่าการลงทุนสูงเป็นอันดับหนึ่งคือเวียดนาม มูลค่าการลงทุนรวม 3,209.58 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รองลงมาคือจีน มูลค่า 2,970.51 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และไทยลงมาเป็นอันดับที่สาม คือมูลค่า 2,840.39 ตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเงินภายใต้ยุทธศาสตร์ BRI ได้ส่งผลให้มูลค่า FDI เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงอันดับประเทศที่มีมูลค่าการลงทุนโดยตรง (FDI) ใน สปป.ลาว ระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2543

1990-2000			2001-2011		
Ranking	Countries	Value (Million \$)	Countries	Projects	Value (Million \$)
1	Thailand	2,592.80	Vietnam	393	3,209.58
2	USA	1,054.66	China	641	2,970.51
3	Malaysia	722.46	Thailand	389	2,840.39
4	France	410.91	S.Korea	176	523.13
5	Australia	201.86	France	115	473.48
6	Korea	195.8	Norway	4	357.36
7	China	151.19	India	10	355.23
8	Taiwan	69.99	Japan	53	347.23
9	Russia	29.75	Australia	48	321.74
10	Japan	23.82	Malaysia	61	127.63

ที่มา : Mekong Institute. (2013). Impact of FDI on Economic Growth of Lao PDR.

⁴⁶ ธเนศ วัฒนกุล และธนวัตร วัฒนธรรณันท์. (2565). ปัจจัยทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุนโดยตรงจากประเทศไทยไป สปป.ลาว. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2565 จากเว็บไซต์ <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/KKUJ/article/view/86084/68397>

สำหรับมูลค่าการลงทุนในปี พ.ศ. 2563 พบว่า จีนมีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 16 โครงการ โดยมีมูลค่าการลงทุนรวม 1,072 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รองลงมาคือ ไทย จำนวน 5 โครงการ โดยมีมูลค่าการลงทุนรวม 723 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และฝรั่งเศส จำนวน 1 โครงการ โดยมีมูลค่าการลงทุนรวม 440 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประเภทการลงทุนพบว่าเป็น

1. การลงทุนของธุรกิจภายในประเทศ (Domestic Investment) จำนวน 21 โครงการ มูลค่ารวม 3,658.71 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

2. การลงทุนในลักษณะธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) จำนวน 13 โครงการ มูลค่ารวม 3,247.99 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

3. การลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมด (100% Foreign Investment) จำนวน 10 โครงการ มูลค่ารวม 988.65 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ

4. ธุรกิจร่วมมือระหว่างประเทศ (Business Cooperation by Country) จำนวน 1 โครงการ มูลค่ารวม 68.00 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงมูลค่าการลงทุนโดยตรง (FDI) ของ สปป.ลาว ในปี พ.ศ. 2563 (จำแนกตามประเทศ)

All Approved Investment Projects by Country

Period: 01-Jan-2019 to 31-Dec-2019

No	Country	Unit	Value of Investment (US\$)
1	Lao*	34	5,605,878,158
2	China	16	1,072,237,229
3	Vietnam	7	64,508,549
4	Thailand	5	722,969,507
5	Japan	4	22,064,233
6	Russia	1	9,770
7	France	1	440,000,000
8	Australia	1	9,770
TOTAL**		69	7,927,677,215

* Includes 100% domestic business and shares in joint venture business

** The number of Unit (upper table) can be higher than the number of projects (lower table) because some projects can have multiple country investors.

No	Investment Type	Unit	Local Share		Foreign Share	Value of Investment (US\$)
			Private	Government		
1	Domestic business	21	3,640,651,126	10,055,000	8,000,000	3,658,706,126
2	100% foreign investment	10	999,000		987,653,089	988,652,089
3	Business cooperation by con	1	34,680,000		33,320,000	68,000,000
4	Joint venture	13	1,479,922,032	475,250,000	1,292,825,968	3,247,998,000
TOTAL		45	5,156,252,158	485,305,000	2,321,799,057	7,963,356,215

ที่มา : MPI, สืบค้นจาก https://investlaos.gov.la/wp-content/uploads/formidable/4/rpt_Invest_Summary_Country1A_2019.pdf

ตารางที่ 7 แสดงมูลค่าการลงทุนโดยตรง (FDI) ของ สปป.ลาว ในปี พ.ศ. 2563 (จำแนกตามสาขา)

Approved Foreign and Domestic Investment Projects by Sector

Period: 01-Jan-2019 to 31-Dec-2019

No	Sector	Unit	Local Share		Foreign Share	Value of Investment (US\$)
			Private	Government		
1	Electricity Generation	5	4,330,731,959	483,305,000	1,217,402,229	6,031,439,188
2	Mining	20	60,483,221	2,000,000	1,005,908,549	1,068,391,770
3	Public Health	1	665,000,000			665,000,000
4	Service	8	41,226,625		44,769,680	85,996,305
5	Agriculture	2	2,450,000		47,550,000	50,000,000
6	Telecom	1	45,000,000			45,000,000
7	Construction	1	9,999,999			9,999,999
8	Consultances	3	13,953		4,500,000	4,513,953
9	Education	2	836,400		1,178,600	2,015,000
10	Trading	2	510,000		490,000	1,000,000
TOTAL		45	5,156,252,158	485,305,000	2,321,799,057	7,963,356,215

No	Investment Type	Unit	Local Share		Foreign Share	Value of Investment (US\$)
			Private	Government		
1	Domestic business	21	3,640,651,126	10,055,000	8,000,000	3,658,706,126
2	100% foreign investment	10	999,000		987,653,089	988,652,089
3	Business cooperation by con	1	34,680,000		33,320,000	68,000,000
4	Joint venture	13	1,479,922,032	475,250,000	1,292,825,968	3,247,998,000
TOTAL		45	5,156,252,158	485,305,000	2,321,799,057	7,963,356,215

ที่มา : MPI, สืบค้นจาก https://investlaos.gov.la/wp-content/uploads/formidable/4/rpt_Invest_Summary_Sector1A_2019.pdf

จีนได้ก้าวขึ้นเป็นอันดับหนึ่งของนักลงทุนต่างชาติที่ลงทุนใน สปป.ลาว โดยส่วนใหญ่ นักลงทุนจีนมักจะได้ออกมาลงทุนและพัฒนาแบบรัฐต่อรัฐที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ (SEZ) ที่รัฐบาล สปป.ลาว ให้สัมปทานแก่กลุ่มทุนจีนเข้ามาพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ เขตเศรษฐกิจบึงธาตุหลวง นครหลวงเวียงจันทน์ หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนบ่อเต็น-บ่อหาน ซึ่งบริษัทจีนใช้เงินลงทุนมูลค่า 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังนั้น การที่จีนเข้ามาลงทุนใน สปป.ลาว จำนวนมากสะท้อนให้เห็นว่าจีนให้ความสำคัญกับ สปป.ลาว อย่างมาก เนื่องด้วยจีนมีความเชื่อมั่นในแนวทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง ซึ่งการลงทุนของจีนจะช่วยทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์และเกิดการพัฒนาร่วมกันที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้เมื่อพิจารณามูลค่าการลงทุนโดยตรง (FDI) ของ สปป.ลาว ในปี พ.ศ. 2563 จำแนกตามสาขา ในตารางที่ 7 พบว่า จีนได้มุ่งเน้นการผลิตไฟฟ้า การทำเหมือง ด้านสาธารณสุข และภาคบริการ ซึ่งเป็นสาขาการลงทุนที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานจากการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ด้าน ODA ตามนัยที่กล่าวข้างต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการด้าน Aid for Trade ของจีน ส่วนหนึ่งเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการลงทุนของนักลงทุนจีนในการลงทุนในอนุภูมิภาคต่างๆ รวมทั้ง อนุภูมิภาคน้ำโขง โดยจากโครงสร้างการดำเนินการด้าน ODA ของจีน ได้กำหนดให้มีการประสานงานระหว่าง CIDCA กับ MOFCOM โดยมี DOIEC ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานการดำเนินงานซึ่งจะทำให้การดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศ และการประกอบธุรกิจด้านการค้าการลงทุนของจีนในภูมิภาคต่างๆ มีความสืบเนื่องและก่อให้เกิดการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ระหว่างภาครัฐและนักลงทุนของจีนอย่างมาก และนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางการค้า การลงทุน ที่นักลงทุนและ

ผู้ประกอบการจีนได้รับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจีนผ่านกลไกต่างๆ โดยสามารถพิจารณาได้จากการลงทุนของจีนใน สปป.ลาว นั้น เริ่มตั้งแต่มีความร่วมมือภายใต้กรอบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) โดยมุ่งเน้นการลงทุนทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การขุดค้นแร่ธาตุ การสร้างเขื่อนไฟฟ้า และธุรกิจด้านการเกษตร เช่น การปลูกยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง และกล้วย ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้จีนเข้ามาลงทุนใน สปป.ลาว อีกทั้งจีนถือว่า สปป.ลาว เป็นจุดยุทธศาสตร์ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ที่จะส่งสินค้าจีนไปยังบรรดาประเทศในอาเซียนได้ แต่ขณะเดียวกัน สปป.ลาว ยังขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ จีนจึงนำแรงงานของตนเข้ามากว่า 300,000 คน เพื่อทำงานในโครงการต่างๆ โดยจีนได้ดำเนินนโยบายผ่านการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เส้นทางรถไฟ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อการขนส่งสินค้า การเข้ามาลงทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงานได้สะดวกยิ่งขึ้น และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมักแฝงมาในรูปแบบของการยึดครองรูปแบบใหม่ หรือตกเป็นอาณานิคมใหม่ (New Colonialism) ของจีนในยุคโลกาภิวัตน์⁴⁷ และนอกจากการเข้ามาลงทุนในโครงการขนาดใหญ่แล้วอิทธิพลของทุนจีนยังลงไปถึงระดับการค้าขายในชุมชนเล็กๆ ตามเมืองต่างๆ ของ สปป.ลาว อีกด้วย

(2) ด้านการค้า

การค้าระหว่างจีนและ สปป.ลาว ต่างมีความสำคัญต่อกันและกัน เนื่องจากมีปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่มีพรมแดนติดกัน ดังนั้นโดยส่วนมากจึงเป็นการค้าตามแนวชายแดน โดยตลาดส่งออกที่สำคัญของ สปป.ลาว คือ จีน ไทย เวียดนาม อินเดีย ญี่ปุ่น เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา สวีเดน และ เบลเยียม ส่วนตลาดนำเข้าที่สำคัญของ สปป.ลาว คือ ไทย จีน เวียดนาม ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ออสเตรเลีย ฮองกง และไต้หวัน สำหรับสินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ แร่อื่นๆ (ยกเว้นทองแดง เหล็ก) ทองแดง และของใช้ที่ทำด้วยทองแดงชิ้นส่วน เครื่องบันทึกภาพ เครื่องดื่ม เครื่องใช้ไฟฟ้า ชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้า ปูนซีเมนต์ ยางพารา ปุ๋ย ยาสูบ ส่วนสินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์การไฟฟ้า น้ำมัน ดีเซล เครื่องจักรกล อะไหล่ ชิ้นส่วนเครื่องจักรกล เหล็กและผลิตภัณฑ์ สายไฟฟ้าและสายเคเบิล เครื่องดื่ม อุปกรณ์สื่อสารและชิ้นส่วน พลาสติกและเครื่องใช้ที่ทำด้วยพลาสติก สัตว์มีชีวิต และเคมีภัณฑ์

ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2564 สปป.ลาว มีมูลค่าการค้ารวม 13,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จำแนกเป็นการส่งออกมูลค่า 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และการนำเข้ามูลค่า 6,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2564 สปป.ลาว เกิดดุลการค้ามูลค่า 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ประเทศที่ สปป.ลาว ส่งออกมากที่สุด คือ จีน (มูลค่า 2,221 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ไทย (มูลค่า 2,187 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) เวียดนาม (มูลค่า 1,220 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) อิตาลี (มูลค่า 348 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และสวิตเซอร์แลนด์ (มูลค่า 116 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ตามลำดับ และประเทศที่ สปป.ลาว นำเข้ามากที่สุดคือ ไทย (มูลค่า 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

⁴⁷ พิทยา สุคันธ. (2564). ยุทธศาสตร์การลงทุนของจีนในภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้กรอบนโยบายเส้นทางสายไหมในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จีน (มูลค่า 1,255 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) เวียดนาม (มูลค่า 499 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) สหรัฐอเมริกา (มูลค่า 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และญี่ปุ่น (มูลค่า 148 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ตามลำดับ

นอกจากนี้ ด้วยความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของจีนต่อ สปป.ลาว ช่างต้นทำให้จีนได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมด้านการค้า การลงทุนระหว่างจีนและ สปป.ลาว ผ่านมาตรการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการค้าการลงทุนระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระยะแรกของการพัฒนาจีนได้สนับสนุนการส่งออกสินค้าของ สปป.ลาว ไปจีนมากขึ้นส่งผลให้เศรษฐกิจของ สปป.ลาว สามารถเติบโตได้อย่างมาก เนื่องจากตลาดของจีนเป็นตลาดที่มีความต้องการซื้อสินค้าในปริมาณที่สูงมาก แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน สปป.ลาว ยังคงมีการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศไทย ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยยังคงเกินดุลการค้ากับ สปป.ลาว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการพัฒนาด้านการเชื่อมโยงของ สปป.ลาว มีความสมบูรณ์มากขึ้นอาจจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านการค้าระหว่างประเทศของไทยในภูมิภาคได้ ในส่วนด้านการท่องเที่ยว ในปี 2560 มีนักท่องเที่ยวจากจีนเข้ามาท่องเที่ยวใน สปป.ลาว ประมาณ 500,000 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

นโยบายการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ของไทย

การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยแก่ สปป.ลาว ในช่วงระยะแรกคือช่วง 2518-2531 ความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะทวิภาคีเท่านั้น และนับตั้งแต่หลังปี 2531 เป็นต้นมา ความร่วมมือของสองประเทศได้มีพัฒนาการจากความร่วมมือทวิภาคี (Bilateral) ไปสู่พหุภาคี (Multilateral) มากขึ้น เนื่องจากเมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น ประเด็นด้านความมั่นคงได้ผ่อนคลายความตึงเครียดลงส่งผลให้ประเทศต่างๆ ในเอเชียและหลายประเทศทั่วโลกได้ปรับนโยบายการต่างประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นไปดังกล่าว

ความช่วยเหลือที่ไทยให้แก่ สปป.ลาว นั้นได้เลื่อนระดับจากความช่วยเหลือที่เป็นวัตถุและเงินช่วยเหลือในช่วงแรกคือ ช่วงทศวรรษ 2518 มาเป็นความช่วยเหลือที่หลากหลายมากขึ้น ในช่วงหลังสงครามเย็นคือช่วงหลังปี 2531 ดังเช่น ความช่วยเหลือในการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานภายในประเทศ ซึ่งมีทั้งความช่วยเหลือที่ให้เปล่าและเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ รวมทั้งการเพิ่มการให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษากับข้าราชการของ สปป.ลาว ทั้งระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความต้องการของฝ่าย สปป.ลาว เป็นหลัก และทั้งยังเป็นนโยบายของไทยอีกด้วย

และในช่วงทศวรรษสงครามเย็น คือช่วงปี 2531 - 2534 หลังจากที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นโยบายการต่างประเทศของไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่เคยดำเนินนโยบายต่อต้านประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์ มาเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติโดยนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า” ซึ่งไทยได้มองเห็นศักยภาพของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นแหล่งลงทุนและตลาดจำหน่ายสินค้า ในขณะที่เดียวกัน สปป.ลาว ก็ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจที่เรียกว่า “จินตนาการใหม่” เพื่อเปิดกว้างต่อการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ จากปัจจัยดังกล่าวทำให้ทั้งสองประเทศเริ่มมีความร่วมมือที่ดีต่อกันมากขึ้น อันได้ส่งผลให้สองประเทศมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจนับตั้งแต่ช่วงดังกล่าวเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน⁴⁸

บทบาทการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือของไทยสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับ (1) ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย (2) มูลค่าการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยใน สปป.ลาว โดยได้ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินภารกิจของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA) และสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) เป็นสำคัญ และ (3) กลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกลไกและโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีน ดังที่กล่าวในบทที่ 2

⁴⁸ เวียงสมัย พันวงษา. (2563). ความสัมพันธ์ลาว-ไทย: กรณีศึกษาความช่วยเหลือจากประเทศไทย ค.ศ. 1975 – 2007. วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ 41 ฉบับที่ มกราคม-มิถุนายน 2563 หน้า 221-226.

3.1 ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย

3.1.1 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของไทย

(1) ภาพรวมความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของไทย: ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 พบว่ายุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทางการพัฒนาด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศประกอบด้วย 2 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ภายใต้แนวทางการบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ และ 2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ภายใต้แนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมไทย เชื่อมโลก โดยการเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมระดับภูมิภาคเอเชียโดยมีไทยเป็นจุดเชื่อมโยงหลัก และได้กำหนดแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561-2580) ภายใต้แผนย่อยที่ 1 แผนย่อยความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อ ประเทศไทยมีความมั่นคงและสามารถรับมือกับความท้าทายภายนอกได้ทุกรูปแบบสูงขึ้นและประเทศไทยมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการกำหนดทิศทางและส่งเสริมเสถียรภาพของภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งเป็นประเทศแนวหน้าในภูมิภาคอาเซียน และแผนย่อยที่ 2 แผนย่อยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในศูนย์กลางการค้า การลงทุน การบริการ และความเชื่อมโยงที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย โดยมีระบบเศรษฐกิจที่เน้นนวัตกรรมดีขึ้น และประเทศไทยเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืนกับต่างประเทศเพื่อร่วมกันบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก

เมื่อพิจารณาเป้าหมายสูงสุดด้านการพัฒนา ระหว่างประเทศของไทยจากยุทธศาสตร์ 20 ปี และแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายภายใต้นโยบายและยุทธศาสตร์ การสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” พบว่า จีนกำหนดเป้าหมายการดำเนินนโยบายภายใต้ “Aid for Trade” ได้อย่างชัดเจน และมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) ผ่านกลไกการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) โดยให้ความสำคัญต่อ (1) ปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ ทรัพยากร วัตถุดิบ และแรงงาน (2) กระบวนการ (Process) ได้แก่ ฐานการผลิต และ (3) ผลผลิต (Output) คือ การขยายตลาด เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องด้วยกลไกการดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนมีการดำเนินการร่วมกันของ CIDCA /DOIEC และ MOFCOM ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการให้ ODA สามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ภาคธุรกิจของจีนได้อย่างมาก โดยสามารถวิเคราะห์การเปรียบเทียบเป้าหมายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนและไทยที่มีความคล้ายคลึงกัน ได้ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงเป้าหมายการพัฒนาภายใต้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของจีนและไทย ใน สปป.ลาว

ลำดับ	นโยบายและยุทธศาสตร์การสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน”	นโยบายการพัฒนา ในต่างประเทศของไทย	หมายเหตุ
1	จีนต้องการทรัพยากรธรรมชาติ และแสวงหาความมั่นคงด้านพลังงาน	✓	ไทยดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ แต่ยังไม่มีการเชื่อมโยงการทำงานกับ TICA หรือ สปป. อย่างเป็นระบบ

ลำดับ	นโยบายและยุทธศาสตร์การสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน”	นโยบายการพัฒนา ในต่างประเทศของไทย	หมายเหตุ
2	จีนต้องการวัตถุดิบหรือผลผลิตเกษตร	✗	ไทยและ สปป.ลาว ล้วนมีวัตถุดิบที่ Over Supply เช่นเดียวกัน
3	เพื่อเรียนรู้ระบบบริหารจัดการสมัยใหม่ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย	✗	การให้ความร่วมมือด้าน ODA ส่วนมาก เป็นประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าเมื่อ เปรียบเทียบกับไทย
4	กระแสกดดันจากคู่ค้าหลายชาติที่ต่อต้าน สินค้า “Made in China” จึงย้ายฐานการ ผลิตไปยังประเทศอื่น	✗	การผลิตของไทย และ สปป.ลาว เป็น การผลิตสินค้าที่มีลักษณะแข่งขันกัน
5	เพื่อเข้าสู่ตลาดขนาดใหญ่ในต่างประเทศ	✓	เป้าหมายของ NEDA มุ่งเน้นการเพิ่ม มูลค่าการค้าระหว่างประเทศ (การค้า ชายแดนและผ่านแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน)
6	ต้นทุนการผลิตในจีนสูงขึ้น (แรงงาน)	✓	ภาคเอกชนไทยบางส่วนลงทุนใน ประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากค่าจ้าง แรงงานของไทยเพิ่มสูงขึ้น
7	ค่าเงินหยวนแข็งค่าขึ้นตลอดเวลาทำให้ การส่งออกแพงขึ้น	✗	-

(2) กลไกขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย:

ข้อมูลจาก TICA พบว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2536 (รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน) สำหรับคณะกรรมการฯ ชุดปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563 เห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการชุดนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธาน องค์ประกอบทั้งสิ้น 31 คน ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงหลักเกือบทุกกระทรวง (ยกเว้น กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงวัฒนธรรม) ที่ได้มีบทบาทเป็นหน่วยงานสนับสนุนการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยแก่ต่างประเทศตลอดเวลาที่ผ่านมา รวมทั้ง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สำนักงานปรมาณู โดยมิ สฟพ. ซึ่งมีบทบาทรับผิดชอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในส่วนของการช่วยเหลือทางการเงิน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเหลืองานการ รวมถึงภาคเอกชน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

- 1) กำหนดนโยบายการให้และรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ
- 2) ให้ความเห็นชอบแผนงานความร่วมมือและกำกับดูแลการดำเนินการให้และรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ
- 3) พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ
- 4) ในกรณีจำเป็นแก่การดำเนินงาน คณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ เพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การดำเนินงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

3.1.2 ภาพรวมการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของไทย

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA)⁴⁹ ของไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่า/ความร่วมมือทางวิชาการ (Grant and Technical Cooperation)
- 2) ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือเงินกู้ผ่อนปรน (Financial Assistance and Soft Loan) และ 3) เงินบริจาค/เงินสนับสนุนแก่องค์กรพหุภาคีและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Contribution to International Organizations)

การดำเนินงานด้าน ODA ของไทย รัฐบาลได้จัดตั้ง 2 หน่วยงาน เพื่อกำกับดูแลและบริหารงานด้าน ODA ได้แก่ TICA ซึ่งสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารความร่วมมือทางวิชาการ ส่วนอีกหนึ่งหน่วยงาน คือ สพพ. สังกัดกระทรวงการคลัง มีบทบาทรับผิดชอบดูแลการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

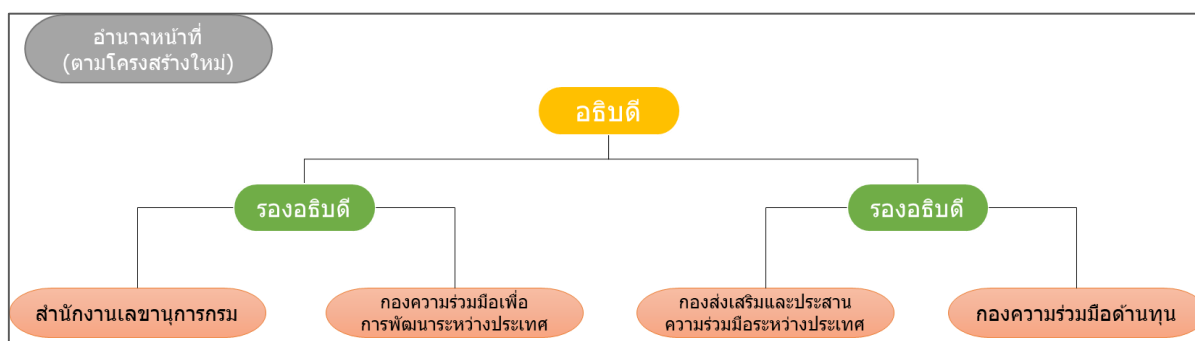
สำหรับเงินบริจาคนั้น แต่ละหน่วยงานที่มีพันธกรณีที่ได้ผูกพันไว้กับองค์การระหว่างประเทศจะดำเนินการเอง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน ทุกๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐ สถาบันการศึกษา เอกชน และภาคประชาสังคม สามารถดำเนินงานให้ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่าน TICA และเมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งข้อมูลให้ TICA เพื่อรวบรวมรายงานต่อ OECD ทั้งนี้สามารถพิจารณาขอบเขตการดำเนินงานของ TICA และ สพพ. ได้ดังนี้

⁴⁹ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ. (2564). ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2565 จากเว็บไซต์ <https://ticathai.gov.mfa.go.th/th/page/oda%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2?menu=5f363df3db2be85780216cdf5>

(1) การดำเนินงานของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA)

ภายใต้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ พ.ศ. 2564 กำหนดให้ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ มีภารกิจเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการบริหารความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศระหว่างรัฐบาลไทยกับ รัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ระหว่างประเทศ นิติบุคคลต่างประเทศ หรือองค์กรใดที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงการ ขยายบทบาทไทยในการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในเวทีระหว่างประเทศ และการบูรณาการการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศของไทย เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของ รัฐบาลในการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งใน ระดับประเทศและประชาชน และได้แบ่งส่วนราชการ ประกอบด้วย 1 สำนัก 3 กอง ประกอบด้วย สำนักงาน เลขาธิการกรม กองความร่วมมือด้านทุน กองความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศ และกองส่งเสริม และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ⁵⁰ โดยสามารถพิจารณาโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมฯ ได้ตามภาพที่ 11

ภาพที่ 11 แสดงโครงสร้างแบ่งส่วนราชการกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2564



ที่มา : กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ; จัดทำโดย สนผ.

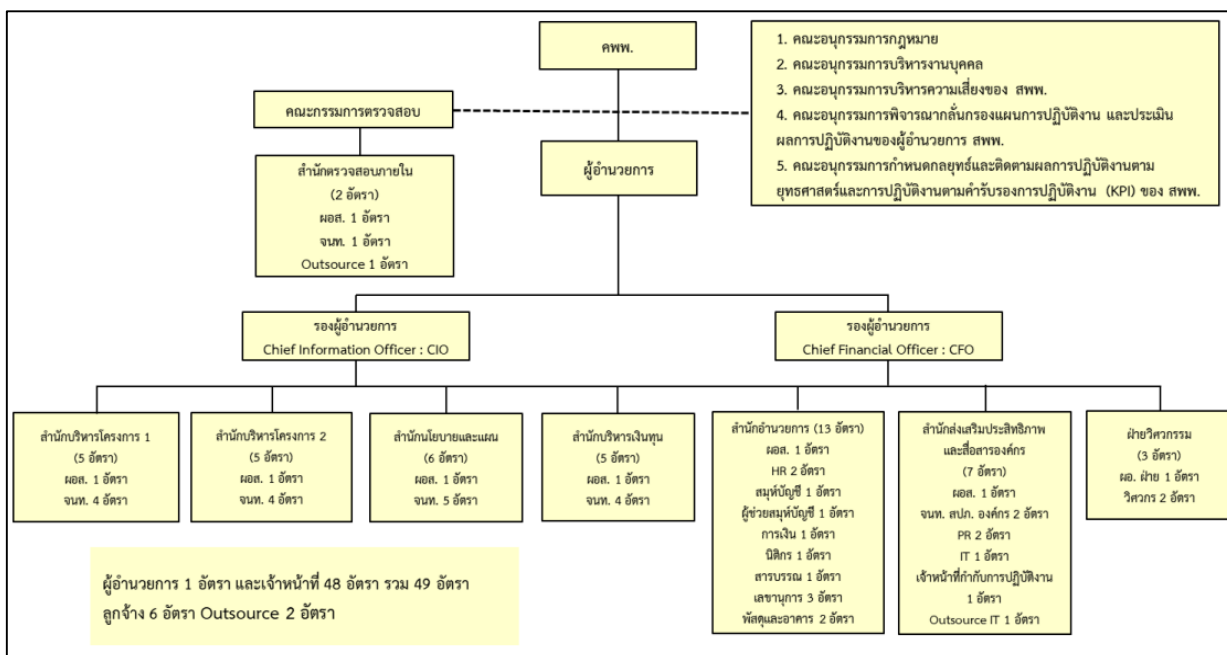
(2) การดำเนินงานของ สพพ.

ภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สปพพ.) หรือ NEDA คือ (1) ให้การช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางการเงินในการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน (2) ให้การร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (3) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการ

⁵⁰ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ.2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 138 ตอนที่ 39 ก, หน้า 5- 6.

กำหนดหรือการดำเนินนโยบายและมาตรการการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และ (4) ประสานการใช้อำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ องค์การหรือหน่วยงานในประเทศหรือต่างประเทศ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน⁵¹ นอกจากนี้ ภายใต้ระเบียบสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของสำนักงาน พ.ศ. 2563 ได้จัดแบ่งส่วนงานของสำนักงาน ออกเป็น 7 สำนัก และ 1 ฝ่าย ดังภาพที่ 12

ภาพที่ 12 แสดงโครงสร้างแบ่งส่วนงานสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) พ.ศ. 2563



ที่มา : รายงานประจำปี 2563 สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.)

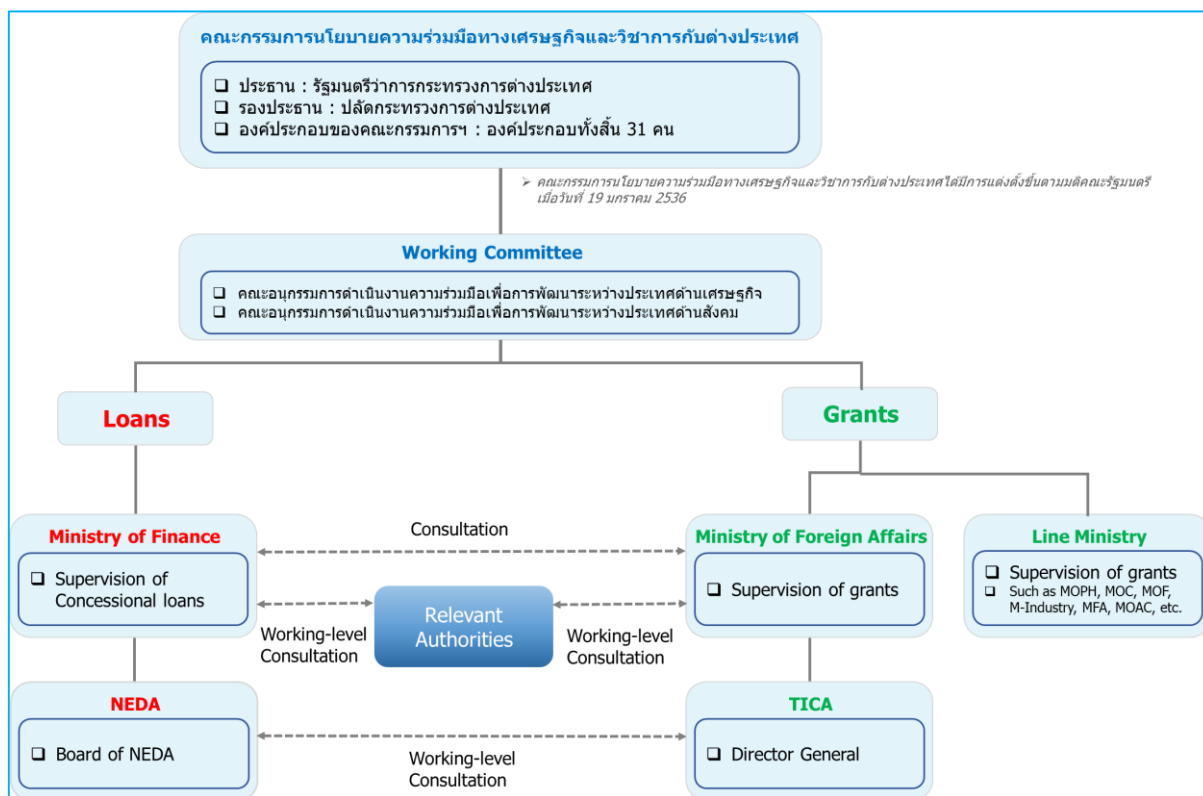
3.1.3 กลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย

จากการวิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ TICA และ สพพ. ตามนัยที่กล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์โครงสร้างกลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย พบว่า การดำเนินการภายใต้คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ และกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะอนุกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ และคณะอนุกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ ด้านสังคม ซึ่งประเทศไทยได้จำแนกความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (ODA เป็น 2 ส่วน คือ ความช่วยเหลือแบบ เงินให้เปล่า (Grant) จะดำเนินการโดย TICA และกระทรวงต่างๆ ที่ได้กำหนดแผนงาน/โครงการในต่างประเทศ

⁵¹ พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548. (2548). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 122 ตอนที่ 39 ก, หน้า 3.

และความช่วยเหลือทางการเงิน (Loans) จะดำเนินการโดย สพพ. โดยสามารถพิจารณารายละเอียดได้ดังภาพที่ 13

ภาพที่ 13 แสดงกลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทย



ที่มา : จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากลไกการบริหารงานโครงการของของ TICA และ สพพ. พบว่าต่างดำเนินการด้านการบริหารงานโครงการในลักษณะเบ็ดเสร็จทั้งการกำหนดแนวคิดโครงการ (Project Formulation) การวางแผนโครงการ(Project Planning) การดำเนินโครงการและการกำกับดูแล (Project Implementation & Supervision) และ การประเมินหลังจบโครงการ (Ex-poste Management) ซึ่งการดำเนินงานในแนวทางดังกล่าวพบว่าข้อจำกัดที่สำคัญคือ ส่งผลให้ไม่ก่อให้เกิดการประสานกลมกลืนกันของภารกิจในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ทั้งด้านกระบวนการ การปฏิบัติการ การวิเคราะห์ และผลลัพธ์

และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงสร้างขององค์การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของจีนในข้อ 2.1.3 พบว่า จีนได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นการดำเนินยุทธศาสตร์แบบเสริมสร้างพลัง (Empowerment) และการประสานงานเชื่อมโยง (Joined-Up Government) แบบบูรณาการเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลกระทบ (Impact) จากการดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งจีนได้กำหนดทิศทาง เป้าหมาย และกลไกการดำเนินงานที่มีความชัดเจน สามารถตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้ครบในทุกมิติ คือกำหนด

ยุทธศาสตร์ BRI และกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” 7 ประการ ตามข้อ 2.1 เพื่อขับเคลื่อนการบรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ BRI ผนวกกับโครงสร้างขององค์การให้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของจีนได้กำหนดกลไกการดำเนินงานที่ตอบสนองเป้าหมายด้าน Aid for Trade ซึ่งโครงสร้าง Business Model ของจีนสำหรับการดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) กำหนดโครงสร้างการดำเนินการร่วมกันและหน่วยงานประสานงาน (Coordinating Agency) ระหว่าง CIDCA และ MOFCOM เพื่อให้การดำเนินนโยบายการให้ความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) สามารถสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาด้านการค้า การลงทุน ภายใต้ ยุทธศาสตร์ BRI และการสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” เป็นต้น นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์โครงสร้าง การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของไทยที่กล่าว ในบทต่อไปคณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกด้วย SWOT Analysis (จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ของการให้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของจีนต่อ สปป.ลาว รวมทั้ง วิเคราะห์ผลจากการรวบรวมข้อมูล รายงานการวิจัยและบทความต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศที่กล่าวในข้างต้นและ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และ กลยุทธ์การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศจีนต่อ สปป.ลาว เพื่อเสนอแนะแนว ทางการประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานของ สปป. ในอนาคต

บทที่ 4

การวิเคราะห์พลวัตของจีน

ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA)

ต่อ สปป.ลาว

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินนโยบาย BRI ของจีนได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับประเทศกำลังพัฒนามากที่สุด ซึ่งประสบปัญหาทั้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้เห็นได้จาก โครงการรถไฟความเร็วสูงจีน-ลาว เป็นโครงการที่ประเทศจีนต้องการสร้างรถไฟความเร็วสูงจากเมืองคุนหมิงมายังนครหลวงเวียงจันทน์ และเข้าไทยที่หนองคายมากรุงเทพฯ และลงไปถึงสิงคโปร์ โครงการนี้รัฐบาล สปป.ลาว คาดหวังให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจใน สปป.ลาว ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล (Landlocked State) เริ่มต้นด้วยการสร้างทางรถไฟจากคุนหมิงมาที่เวียงจันทน์โดยมีเงินลงทุนมูลค่า 6,000 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 70 ของ GDP ของ สปป.ลาว ซึ่งอาจทำให้ สปป.ลาว ไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ให้กับจีนได้ และจีนต้องการเป็นเจ้าของที่ดินบริเวณ 2 ข้างทางรถไฟโดยการก่อสร้างจะต้องใช้บริษัทจีนและคนงานจีนทั้งหมด นอกจากนี้ ยังพบว่า มีการอพยพเข้ามาของชาวจีนเป็นจำนวนมากกว่า 500,000 คน สำหรับ สปป.ลาว ที่มีประชากรเพียง 6,800,000 คน ถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่มาก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศในภูมิภาคนี้เริ่มกังวลถึงผลกระทบจากข้อริเริ่มของ BRI มากขึ้น

นอกจากนี้ ภูมิภาคเอเชียใต้ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เช่น ศรีลังกาได้กู้เงินจากจีนจำนวนมหาศาลเพื่อมาสร้างท่าเรือทางตอนใต้ชื่อว่า Hambantota แต่ต่อมาเมื่อสร้างเสร็จ ศรีลังกาก็ประสบปัญหาไม่สามารถใช้หนี้คืนเงินได้ โดยหนี้ที่ศรีลังกาจะต้องใช้คืนคิดเป็นเงินประมาณ 10,000 ล้านดอลลาร์ ต่อปี โดย IMF ได้ทำการวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้ (Debt Sustainability Analysis) ของศรีลังกา คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 111.4 ต่อ GDP ภายในปี 2565 ซึ่งถือว่าเกือบสูงที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จนในที่สุดศรีลังกาจึงต้องยอมให้จีนเช่าท่าเรือดังกล่าวเป็นเวลา 99 ปี ซึ่งท่าเรือนี้ถือเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ of จีนในการขยายอิทธิพลเข้าสู่มหาสมุทรอินเดีย ทำให้ศรีลังกาสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจให้กับจีน และกลายเป็นเมืองขึ้นของจีนในรูปแบบใหม่ อาจเรียกได้ว่า นโยบายด้านการต่างประเทศดังกล่าวของจีนเป็นยุทธศาสตร์ Debt Trap Diplomacy หรือการผูกมัดกับดักหนี้ของจีนคือ การปล่อยเงินกู้ให้กับประเทศยากจนในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในที่สุดประเทศยากจนเหล่านี้ก็ไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ได้ และจะถูกบีบให้ต้องโอนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นให้เป็นของจีน ซึ่งนโยบายนี้อาจส่งผลกระทบต่อการจัดระเบียบโลกใหม่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่มีท่าทีระแวงระวังและเป็นนโยบายในการล่าอาณานิคมของประเทศจีนอีกรูปแบบหนึ่ง

รวมทั้ง อำนาจอิทธิพลแบบอ่อน (Soft Power) ที่จีนใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเป้าหมายนโยบาย BRI ที่กล่าว เป็นการใช้อำนาจระหว่างประเทศในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น เงินลงทุน การศึกษา สาธารณสุข ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นสื่อกลางในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความสำคัญและมีความหลากหลายในด้านอื่นที่มีใช้ด้านการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมมนุษย์เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการโดยการทำให้ได้รับสิ่งที่ต้องการด้วยการโน้มน้าว ดึงดูด หรือชักจูง มากกว่าการใช้อำนาจการบีบบังคับ (Hard Power) สามารถนำเสนอผ่านความสัมพันธ์กับพันธมิตรความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม โดยจะส่งผลให้เกิดความไว้วางใจและความเชื่อถือระหว่างกัน ซึ่งอำนาจแบบอ่อน (Soft Power) ตรงข้ามกับอำนาจแบบแข็ง (Hard Power) ที่เป็นกิจกรรมทางทหารและเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยการบังคับขู่เข็ญ อาจสรุปได้ว่า อำนาจแบบอ่อนมีที่มาจากนโยบายต่างประเทศ วัฒนธรรมซึ่งเป็นการสร้างค่านิยมและการยอมรับในวิถีปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ค่านิยมทางการเมือง ก่อให้เกิดกลไกสนับสนุนสถานะแวดล้อมภายในประเทศให้เข้มแข็ง เช่น ความเป็นประชาธิปไตย การยอมรับในสิทธิมนุษยชน หรือเกิดสถาบันระหว่างประเทศ ปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างจีนกับต่างประเทศเป็นสิ่งที่ประเทศจีนให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก บทบาทของจีนมีการปรับตัวเพื่อที่จะเป็นมิตรกับนานาชาติ แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศที่แผ่มาให้ด้านต่างๆ เช่น ความร่วมมือทางวิชาการ การค้า การลงทุน ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ล้วนแต่มีเป้าหมายที่ตั้งบนผลประโยชน์แห่งชาติของจีนเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้นำผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศจีนต่อ สปป.ลาว (รายละเอียดภาคผนวก) และจากการรวบรวมข้อมูลรายงานการวิจัยและบทความต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ สามารถวิเคราะห์พลวัตของจีนในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) กรณีศึกษา สปป.ลาว โดย คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกด้วย SWOT Analysis (จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของจีนต่อ สปป.ลาว สรุปได้ดังนี้

ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในของจีนต่อการให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการแก่ สปป.ลาว

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weaknesses)
ยุทธศาสตร์การเป็นมหาอำนาจของจีน	
S1: จีนมียุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ชัดเจนและดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมใน สปป.ลาว เช่น นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) ยุทธศาสตร์การก้าวออกไปสู่ระดับโลก (Go out Strategy) ตามนโยบาย	W1: ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวของจีนอาจเป็นยุทธศาสตร์ Debt Trap Diplomacy หรือการทูตกับดักหนี้ของจีนคือ การปล่อยเงินกู้ให้กับ สปป.ลาว ในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งในที่สุด สปป.ลาว อาจไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ได้ และอาจถูกบีบให้ต้องโอนโครงสร้างพื้นฐาน

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weaknesses)
ยุทธศาสตร์การเป็นมหาอำนาจของจีน	
ส่งเสริมการลงทุนของจีน และยุทธศาสตร์การสร้างอาณาจักรทุนจีนในอาเซียน S2: จีนใช้พลังอำนาจอิทธิพลแบบอ่อน (Soft power) ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กับ สปป.ลาว ผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข (วัคซีนโควิด 19) สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น	เหล่านี้นี้ให้เป็นของจีน ซึ่งนโยบายนี้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่มีท่าทีระแวงระวังและเป็นนโยบายในการล่าอาณานิคมของจีนอีกรูปแบบหนึ่ง
การให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (ODA)	
S3: การให้ ODA ของจีนกับ สปป.ลาว อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีอย่างเป็นทางการ เช่น กรอบ GMS และ MLC S4: จีนมีโครงสร้างการดำเนินงานและขั้นตอนการประสานงานสำหรับโครงการให้ความร่วมมือด้าน ODA อย่างชัดเจน รวมถึงการดำเนินโครงการทั้งด้านการออกแบบ วางแผนการก่อสร้าง การติดตาม และการประเมินผลโครงการ โดยบริษัทผู้รับเหมาของจีน S5: โครงการให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (ODA) ในลักษณะการให้ความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) กับ สปป.ลาว มีความหลากหลาย นอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เงินลงทุน (Grant Fund) การศึกษา สาธารณสุข พลังงาน ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นต้น รวมถึงการพัฒนา นโยบายและกฎระเบียบทางการค้า และการเจรจาทางการค้า S6: จีนมีทรัพยากรมหาศาลสำหรับการดำเนินนโยบายให้ความร่วมมือด้าน ODA แก่นานาประเทศ	W2: การให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการของจีนใน สปป.ลาว ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน W3: การให้ความร่วมมือทางการเงินอาจจะสร้างความไม่ไว้วางใจจีน เนื่องจากหาก สปป.ลาว ไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ได้ สปป.ลาว อาจถูกบีบบังคับให้ต้องโอนโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้นี้ให้เป็นของจีน W4: การให้ความร่วมมือทางการเงินในรูปแบบเงินกู้ (loan) ของจีนมีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ให้รายอื่น (Donors)

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weaknesses)
ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ	
S7: การสร้างสายสัมพันธ์แบบคู่ร่วมยุทธศาสตร์บนพื้นฐานความร่วมมือแบบต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (Mutual Benefits) ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันเพื่อสานต่อความร่วมมือ S8: ความสัมพันธ์ทางการเมืองด้วยอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (ทำให้เกิดความใกล้ชิดกับ สปป.ลาว ในเชิงการเมืองการปกครอง)	W5: ยังคงมีความเสี่ยงและความไม่แน่นอนทางการเมืองและสังคมของจีนกับ สปป.ลาว รวมถึงการแทรกแซงจากมหาอำนาจอื่นเพื่อคานอำนาจของจีน W6: ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงไม่เท่ากัน จึงได้รับการสนับสนุนจากจีนแตกต่างกัน ส่งผลต่อความสัมพันธ์ในระยะยาวระหว่างจีนกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงซึ่งอาจทำให้ถูกแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจอื่น W7: ประเทศมหาอำนาจอื่นเข้ามาอิทธิพลทางเศรษฐกิจของ สปป.ลาว นอกเหนือจากจีน เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา
การค้า การลงทุน	
S9: จีนเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญและนักลงทุนรายใหญ่ของ สปป.ลาว S10: การขยายตลาดของสินค้าจีนตามเส้นทาง BRI เป็นการสร้างความร่วมมือด้วยการใช้ระบบพหุภาคี (Multilateralism) ในการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เท่าเทียมกัน ยึดมั่นในหลักการของการสร้างและการแบ่งปัน และการแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อปูทางสำหรับเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ S11: การประกอบธุรกิจด้านการค้าการลงทุนของจีนใน สปป.ลาว มีความสับสนและก่อให้เกิดการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ระหว่างภาครัฐและนักลงทุนของจีนอย่างมาก และนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางการค้า การลงทุน ที่นักลงทุน	W8: โครงการต่างๆ ที่จีนได้ดำเนินการด้าน Aid for Trade ส่วนหนึ่งเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการลงทุนของนักลงทุนจีนในการลงทุนในอนุภูมิภาคต่างๆ รวมทั้ง อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยที่จีนถือว่า สปป.ลาว เป็นจุดยุทธศาสตร์ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ที่จะส่งสินค้าจีนไปยังบรรดาประเทศในอาเซียน แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมักแฝงมาในรูปแบบของการยึดครองรูปแบบใหม่หรือการตกเป็นอาณานิคมใหม่ (New Colonialism) ของจีนในยุคโลกาภิวัตน์

จุดแข็ง (Strength)	จุดอ่อน (Weaknesses)
ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ	
และผู้ประกอบการเงินได้รับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเงิน	

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) โดย

โอกาส (Opportunities) หมายถึง ปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นผลจากการที่สภาพแวดล้อมภายนอกของประเทศที่เอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการพัฒนาภายในประเทศ

อุปสรรค (Threats) หมายถึง ข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่จำเป็นต้องพยายามขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้ได้จริง

ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกของ สปป.ลาว

โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
O1: การพัฒนาพื้นที่จากประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล (Landlocked Country) ให้กลายเป็นประเทศศูนย์กลางการเชื่อมโยงที่สำคัญ (Land-linked hub) หรือ Land Link Country เชื่อม ASEAN	T1: สปป.ลาว ขาดระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน และการประปา พัฒนาการของประเทศถึงแม้จะมีการพัฒนาที่เร็วแต่ก็ต้องพัฒนาต่ออีกมาก
O2: สปป.ลาว เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีนโยบายจะเป็นแหล่งพลังงานแห่งเอเชียหรือ “Battery of Asia”	T2: ประชากรของประเทศส่วนมากเป็นแรงงานที่ยังขาดทักษะหรือ unskilled Labor ซึ่งต้องการรับการพัฒนอย่างต่อเนื่อง
O3: สปป.ลาว เป็นประเทศที่มีค่าแรงต่ำเหมาะการทำเป็นฐานการผลิตส่งออกและการขนส่งสินค้า ซึ่งสามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติได้	T3: การระบาดของ COVID-19 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการค้า การลงทุนของ สปป.ลาว
O4: การพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างพื้นที่เขตเมืองกับพื้นที่ชนบท ต้องมีการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการ แหล่งอาหาร ด้านสุขภาพ การเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ การมีที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงระบบสาธารณสุขและสุขภาพ	T4: สปป.ลาวมีสภาพเศรษฐกิจที่เปราะบางอันเนื่องมาจากปัญหาด้านภาระหนี้สาธารณะและการอ่อนค่าของเงินกีบ รวมถึงการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่องอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ

โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
O5: การเปลี่ยนแปลงการผลิตจากเดิมที่ทำลายสิ่งแวดล้อมมาสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้น O6: การกระตุ้นให้เกิดการค้าระหว่างประเทศและเขตเศรษฐกิจพิเศษของ สปป.ลาว มากขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการได้กำไรและมีผลผลิตมากขึ้น ทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่เพิ่มสูงขึ้นอันส่งผลกระทบต่อระดับการบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น	

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ข้อได้เปรียบของจีนที่เป็นจุดแข็งต่อการดำเนินการให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (ODA) แก่ สปป.ลาว คณะผู้วิจัยขอสรุปประเด็นสำคัญออกเป็น 4 ประเด็น ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์การเป็นมหาอำนาจของจีน 2) การให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (ODA) 3) ความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ และ 4) การค้าการลงทุน โดยที่ จีนได้วางยุทธศาสตร์การเป็นมหาอำนาจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ชัดเจนและดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง การขยายอิทธิพลความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยการใช้อำนาจอ่อน (Soft Power) ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับ สปป.ลาว เพื่อสนับสนุนการเดินไปสู่วิสัยทัศน์ความฝันของจีน ทั้งนี้ จีนให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (ODA) แก่ สปป.ลาว โดยมีโครงสร้างการดำเนินงานและขั้นตอนการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีทิศทางไปในทางเดียวกันและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน รวมถึงการดำเนินการความร่วมมืออยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคี และจีนมีทรัพยากรมหาศาลสำหรับการดำเนินนโยบายให้ความร่วมมือด้าน ODA ข้อได้เปรียบข้อนี้ถือว่าเป็นจุดแข็งที่สำคัญที่ทำให้โครงการ ODA ของจีนดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) กับ สปป.ลาว ที่มีความหลากหลายนอกเหนือจากโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน จีนและ สปป.ลาว มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันทำให้เกิดความใกล้ชิดกับ สปป.ลาว ในเชิงการเมืองการปกครอง และจีนเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญและนักลงทุนรายใหญ่ของ สปป.ลาว ข้อได้เปรียบจุดนี้ส่งผลต่อการสร้างสายสัมพันธ์แบบคู่ร่วมยุทธศาสตร์ความร่วมมือแบบต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (Mutual Benefits) นำมาซึ่งผลประโยชน์ทางการค้า การลงทุนที่นักลงทุนและผู้ประกอบการจีนได้รับจากโครงการ ODA ของจีนแก่ สปป.ลาว

อย่างไรก็ตาม การให้ ODA ของจีนแก่ สปป.ลาว ยังมีข้อจำกัดที่เป็นจุดอ่อนอยู่พอสมควร กล่าวคือ หาก สปป.ลาว ไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ให้กับจีนได้ ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวอาจกลายเป็นเป็นกับดักหนี้ของจีน ทำให้ สปป.ลาว อาจถูกบีบบังคับให้ต้องโอนโครงสร้างพื้นฐานนั้นให้เป็นของจีน ซึ่งนโยบายนี้ส่งผลถึงความไม่ไว้วางใจของคนลาวที่มีต่อจีน อีกทั้งโครงการให้ ODA ของจีนนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและแรงงาน รวมถึง ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนทางการเมืองและสังคมของจีนกับ สปป.ลาว อาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากมหาอำนาจอื่นเพื่อคานอำนาจของจีนได้

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกด้านโอกาสต่อการพัฒนาประเทศของ สปป.ลาว และอุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้น พบว่า สปป.ลาว เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และต้องการพัฒนาพื้นที่จากประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล (Landlocked Country) ให้กลายเป็นประเทศศูนย์กลางการเชื่อมโยงที่สำคัญ (Land-linked hub) แต่ สปป.ลาว ยังขาดระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาอีกมาก รวมทั้ง สปป.ลาว เป็นประเทศที่มีค่าแรงต่ำเหมาะกับการเป็นฐานการผลิตส่งออกและการขนส่งสินค้าซึ่งสามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติได้ แต่ประชากรของประเทศยังเป็นแรงงานที่ขาดทักษะซึ่งต้องการรับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น สปป.ลาว จึงเป็นประเทศที่ตรงกับความต้องการของตามยุทธศาสตร์ที่จีนวางไว้เพื่อส่งเสริมสันติภาพ ความมั่นคง มั่งคั่งและผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างจีน กับ สปป.ลาว ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์ดังที่กล่าวมา คณะผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาที่ได้และข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการให้ความร่วมมือด้าน ODA ของจีนเพื่อมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานของ สฟพ. ในอนาคตแสดงรายละเอียดในบทต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางการประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานของ สพพ. ในอนาคต

5.1 สรุปผลการศึกษา

ปัจจุบันไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นประเทศผู้ให้ (Donor) การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศในด้านต่างๆ และ/หรือร่วมมือกับประเทศพัฒนาแล้วในลักษณะเป็นหุ้นส่วนด้านการพัฒนา (Partnership for Development) เพื่อให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรของไทย ทั้งด้านปริมาณเงินทุนในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทั้งเงินให้เปล่า (Grants) และเงินกู้ (Loans) และขนาดเศรษฐกิจของไทย จำนวนประชากร และขีดความสามารถด้านการแข่งขันระหว่างจีนกับไทยยังมีความแตกต่างกันมาก อาทิ ขนาดเศรษฐกิจหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจของจีนมีขนาดใหญ่กว่าขนาดเศรษฐกิจของไทยถึง 20.03 เท่า และมูลค่าเงินช่วยเหลือต่างประเทศของจีนในปี พ.ศ. 2562 มีมูลค่า 5.9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และเมื่อพิจารณามูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยให้แก่ต่างประเทศพบว่าในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีมูลค่า ODA (มูลค่า Disbursed) เท่ากับ 4,530.66⁵² ล้านบาท (หรือ 0.14 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) หรือคิดเป็นร้อยละ 0.011 ของ GNI เท่านั้น โดยมูลค่าเงินช่วยเหลือต่างประเทศของจีนในปี 2562 มีมูลค่ามากกว่าไทยถึง 42.97 เท่า เป็นต้น

ผลการศึกษาพบว่า ในระดับนโยบาย ทั้งระดับนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งในมิติด้านการส่งเสริมการทูตเพื่อการพัฒนา มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงไทยเชื่อมโยงโลก โดยการเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมระดับภูมิภาคเอเชียโดยมีไทยเป็นจุดเชื่อมโยงหลัก แต่ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy Direction) และการวางแผนอนาคต สำหรับการพัฒนาในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบ ODA ยังไม่มีความชัดเจน โดยจากการวิเคราะห์จุดแข็งของจีนและเปรียบเทียบกับทำให้ ODA ของไทย พบว่า จีนมียุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ชัดเจนและดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมเช่น นโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) และยุทธศาสตร์การสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” มีกลไกการให้ ODA เป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน รวมถึงจีนได้จัดตั้งสถาบันการเงินระหว่างประเทศ AIIB เพื่อใช้เป็นเครื่องมือขยายอิทธิพลระหว่างประเทศโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแถบเอเชีย ในขณะที่กลไกการดำเนินงานด้าน ODA ของไทยขาด Policy Direction ขาดความเชื่อมโยงและการบูรณาการกับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะในมิติด้านการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านกลไกการกำหนดกลยุทธ์ความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for

⁵² กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA). (2562). มูลค่าภาพรวม ODA ประจำปี 2562. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2565 จากเว็บไซต์ Thailand Official Development Assistance (ODA).

Trade) นอกจากนี้ จากผลการศึกษาพบว่า กลไกการดำเนินงานของจีนจะดำเนินงานผ่านหน่วยงานหลักคือ CIDCA และ MOFCOM ดังที่ปรากฏในรายละเอียดตามข้อ 2.1.3 โครงสร้างขององค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของจีน ซึ่งสะท้อนให้เห็นการดำเนินงานด้าน ODA ของจีนเพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อส่งเสริมให้ทุนจีนเดินทางออกไปลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะการสร้าง “อาณาจักรทุนจีนในอาเซียน” ซึ่งส่งเสริมการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ BRI ที่กำหนดได้ในทุกมิติโดยสามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 13

ภาพที่ 13 แสดงกลไกการดำเนินงานด้าน Aid for Trade ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ BRI ของจีน



ที่มา : จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์จุดแข็งของจีนด้านความสัมพันธ์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจระหว่างจีนกับ สปป.ลาว พบว่า ทั้ง 2 ประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างสายสัมพันธ์แบบคู่ร่วมยุทธศาสตร์บนพื้นฐานความร่วมมือแบบต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันเพื่อสานต่อความร่วมมือ เชื่อมโยง ส่งเสริม พัฒนาและสนับสนุนโดยกำหนดเป้าหมายด้านการเจริญเติบโตทางด้านการเศรษฐกิจเป็นสำคัญทั้งมิติด้านการค้า และการลงทุน ซึ่งปัจจุบันจีนเป็นประเทศที่มีมูลค่าการค้า การลงทุน เป็นอันดับหนึ่งใน สปป.ลาว โดยปัจจัยสำคัญเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายของจีนใน สปป.ลาว มีความชัดเจน มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจร่วมกัน โดยสามารถพิจารณาได้จากสาขาความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ด้าน ODA ของจีนใน สปป.ลาว ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโครงการใน 3 ลำดับแรก คือ 1) การเชื่อมโยงระบบคมนาคม (Transportation) 2) การพัฒนาระบบสาธารณูปการ (Public Facilities) และ 3) การพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำ (Hydropower) ซึ่งทั้ง 3 องค์ประกอบเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมและรองรับการลงทุนของจีนใน สปป.ลาว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับไทย พบว่า ยังคงมีความเชื่อมโยงกันระหว่างกันโดยเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม อันเนื่องมาจากความเชื่อมโยงทางด้านประวัติศาสตร์ และความเชื่อมโยงทางด้านภูมิศาสตร์ ขณะเดียวกันความเชื่อมโยงทางด้านการเศรษฐกิจ พบว่า สปป.ลาว ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับประเทศไทย โดยนัยที่สำคัญคือการสร้างความร่วมมือเพื่อ

การพัฒนาในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Development Partners) และการดำเนินนโยบายการถ่วงดุลอำนาจจากจีนและเวียดนาม

อย่างไรก็ตาม ทศนะของคณะผู้วิจัย เห็นว่าไทยยังประเทศผู้ริเริ่มให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Emerging Donor) ที่มีความจำเป็นต้องเรียนรู้ จากบรรดาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศด้านการพัฒนา เพื่อเป็นตัวแบบ (Model) ทั้งในแง่ด้านนโยบายและรูปแบบ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุง พัฒนาการให้ความช่วยเหลือของไทยให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมความสัมพันธ์ความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดการปัญหาความยากจน และตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย โดยการประยุกต์ใช้ Model ที่เหมาะสมกับบริบท และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของไทย ประเทศคู่พัฒนา และองค์การระหว่างประเทศด้านการพัฒนาอื่นๆ และควรพิจารณาทั้งข้อได้เปรียบและความท้าทายในการประยุกต์ใช้ Model ต่างๆ อย่างครอบคลุม

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1 ปัจจุบันกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่สำคัญของไทย คือ กลไกคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ โดยมีคณะกรรมการที่ขับเคลื่อนภารกิจ 2 ชุด คือ (1) คณะอนุกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ และ (2) คณะอนุกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศด้านสังคม อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการฯ ในปี 2563 มีการประชุมหารือเพียงหนึ่งครั้ง ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดนโยบายการให้และรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความชัดเจน ต่อเนื่อง และสามารถขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการ ให้บรรลุเป้าหมาย ควรมีการกำหนดกลไกการขับเคลื่อนที่ครอบคลุมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผ่าน 4 กลไก คือ

(1) การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy Direction) สำหรับการพัฒนาในด้านการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบ ODA ให้มีความชัดเจน โดยใช้กลไกคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ วางกรอบแนวทางการดำเนินงานด้าน ODA ที่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องประสานกับการส่งเสริมความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้าน ODA สามารถบรรลุเป้าหมายด้านการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศ โดยถ่ายทอดนโยบายต่างๆ ลงไปยังคณะกรรมการฯ ทั้ง 2 ชุด ที่กล่าวข้างต้น เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานต่อไป ซึ่งสามารถประยุกต์กลไกการดำเนินงาน ของ CIDCA ของจีนเป็นแนวทางในการศึกษาโอกาสและความเป็นไปได้ต่อไป

(2) กำหนดโครงการที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนภายใต้เป้าหมายต่างๆ ที่ไม่มีความซ้ำซ้อน และสร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกคณะกรรมการฯ เพื่อกำหนดโครงการและเป้าหมายของการดำเนินงานให้ชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ

(3) กำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินโครงการต่างๆ โดยหน่วยงาน ปฏิบัติงานต่างๆ เช่น สพพ. และ TICA และหน่วยงานอื่น จากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

(4) กำหนดให้มีการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติและ บริบทการพัฒนาต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การดำเนินงานของทุกภาคส่วนเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่าง บูรณาการ เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

5.2.2 การจัดตั้งหน่วยงานประสานงาน (Coordinating Agency) เพื่อทำหน้าที่

(1) ประสานงานระหว่างคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับ ต่างประเทศ กับคณะกรรมการคณะกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ และคณะกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศด้านสังคม

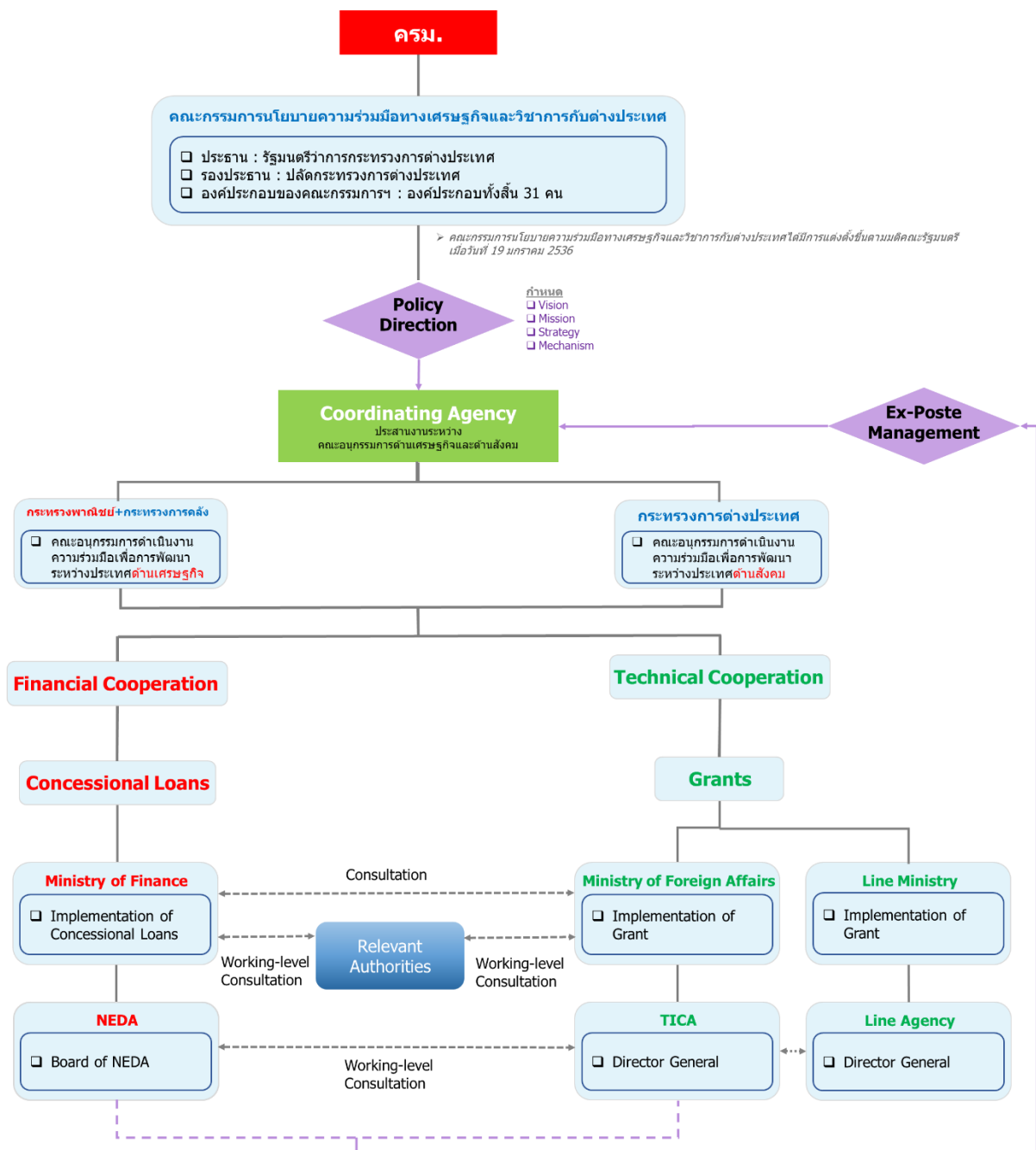
(2) ดำเนินงานด้านการพิจารณา วิเคราะห์ รวบรวม และกลั่นกรองการดำเนินงานด้านความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาในรูปแบบ ODA ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy Direction) ไปสู่การปฏิบัติโดยใช้หลักการที่ยืดหยุ่นและผสมผสานทั้งในส่วนของการบริหารแบบแนวคิดแบบ บนลงล่าง (Top-Down) และแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up)

(3) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ กับต่างประเทศ เพื่อรับข้อสั่งการและถ่ายทอดนโยบายต่อคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและ คณะกรรมการด้านสังคม (Top-Down) ผนวกกับยกข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและ คณะกรรมการด้านสังคม สำหรับนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ กับต่างประเทศ (Bottom-Up) ซึ่งสามารถประยุกต์กลไกการดำเนินงานของ DOIEC ของจีนเป็นแนวทางใน การศึกษาโอกาสและความเป็นไปได้ต่อไป

(4) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินงานด้านการติดตามประเมินผล (Ex-Poste Management) การดำเนินนโยบายด้าน ODA ที่สะท้อนการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (Policy Direction) ที่คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศได้กำหนดไว้

ทั้งนี้สามารถพิจารณาข้อเสนอกลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่าง ประเทศของไทย ได้ดังภาพที่ 14

ภาพที่ 14 แสดงข้อเสนอกลไกการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของไทย



ที่มา : จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัย

5.2.3 ด้วยภารกิจด้าน ODA ของ สพพ. ได้กำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายการพัฒนาด้านการส่งเสริมการเพิ่ม “มูลค่าการค้าชายแดน” แต่ทั้งนี้ กลไกการดำเนินงานของ สพพ. ด้านการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร โดยจากการศึกษาโครงสร้างองค์กร และโครงสร้างคณะกรรมการต่างๆ พบว่าไม่มีผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้าทั้งการค้าระหว่างประเทศ การค้าชายแดน และการค้าผ่านแดน ดังนั้น จึงอาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทน

จากกระทรวงพาณิชย์เพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการกำหนดกลยุทธ์และติดตามแผนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์และการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงาน (KPI) ของ สพพ. เพื่อให้การดำเนินงานของ สพพ. สามารถเป็นกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยยึดหลักการ “Aid for Trade” เป็นเป้าหมายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาผ่านกลไกด้าน ODA ของ สพพ. ต่อไป

5.2.4 ในการดำเนินงานในอนาคตของ สพพ. จะต้องคำนึงถึงโครงสร้างเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียนในภาพรวม ซึ่งมีปริมาณความต้องการซื้อ (Demand) ของผู้บริโภคสูง ผสมกับมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่จำเป็นต่อการพัฒนาของจีน และปัจจุบันการพัฒนาโครงการต่างๆ ของจีนได้สร้างความเชื่อมโยงห่วงโซ่การผลิตที่ขยายสู่ระดับโลก (Global Supply Chains: GSC) โดยเฉพาะในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ขณะที่ไทยได้กำหนดกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างๆ ในภูมิภาคเพื่อวางแนวทางในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ แต่กรอบความร่วมมือต่างๆ ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร และการดำเนินนโยบายของ สพพ. ในอนาคตจำเป็นต้องเพิ่มการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนของไทยมากขึ้น โดยอาจพิจารณากำหนดกลยุทธ์การดำเนินการเป็น Team Thailand for International Development Cooperation เป็นต้น

5.2.5 นอกจากการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของไทยควรกำหนด Policy Direction กลไกการเชื่อมโยงและการบูรณาการกับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะในมิติด้านการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านกลไกการกำหนดกลยุทธ์ความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) ให้มีความชัดเจนตามนัยที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น เห็นควรเสนอให้พิจารณากำหนดกลไกด้านการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศด้าน ODA ของไทย โดยเห็นควรให้คณะกรรมการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและคณะกรรมการสังคม จัดทำวงเงินงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ตามแผนงานโครงการ และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ เพื่อจัดทำแผนงานงบประมาณด้าน ODA ของประเทศไทยในภาพรวม โดยอาจจัดทำเป็นแผนงานระยะ 5 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีแผนงานและวงเงินงบประมาณรองรับตามโครงการต่างๆ และเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่อง โดยอาจพิจารณาจำแนกสัดส่วนมูลค่างบประมาณเป็นกลุ่มประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่กำหนดไว้แล้ว เพื่อให้การดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณไม่มีความซ้ำซ้อน และก่อให้เกิดการประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมุ่งผลสัมฤทธิ์จากการใช้งบประมาณอย่างสูงสุด โดยการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณตามนัยดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(2) ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และยุทธศาสตร์ (Strategy) ซึ่งขับเคลื่อนโดยกลไกการดำเนินงาน (Mechanism) ที่คณะกรรมการกำหนด ให้บรรลุเป้าหมายตาม Policy Direction

(3) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการใช้งบประมาณของไทย ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ผ่านการส่งเสริมการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ด้วยกลยุทธ์ Aid for Trade

(4) เพื่อสะท้อนการส่งสัญญาณเชิงนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย ผ่านการกำหนด กรอบงบประมาณ/วงเงิน ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งกรอบวงเงินดังกล่าวสามารถสะท้อน Policy Direction ผ่านการดำเนินงานหรือประชุมหารือระดับผู้นำประเทศ และระดับรัฐมนตรี ภายใต้กรอบความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาที่สำคัญต่างๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

บรรณานุกรม (ภาษาอังกฤษ)

- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). (2020). Board of Governors "Members and Prospective Members of the Bank". Retrieved 28 March 2020 from <https://www.aiib.org/en/aboutaiib/governance/members-of-bank/index.html>.
- Aid Data September (2564). Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects. Retrieved 30 October 2564 from <https://www.aiddata.org/publications/banking-on-the-belt-and-road>.
- Becky, C. (2017). A literature review on China's aid. Helpdesk Report. Retrieved 28 December 2021 from https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a5f38d6e5274a443e00372b/177_China_aid.pdf.
- Callahan, W. A. (2016). China's "Asia Dream" the belt road initiative and the new regional order. *Asian Journal of Comparative Politics*, 3, 226-243.
- Chow, D. C. K. (2016). Why China Established the Asia Infrastructure Investment Bank. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Forthcoming. Ohio State Public Law Working Paper No. 333. Retrieved from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2737888>
- Development initiatives. (2013). 0.7% aid target factsheet. Retrieved 16 January 2022 from <https://devinit.org/resources/0-7-aid-target-2/>.
- Dougherty, J.E. & Pfaltzraff, L.J. (1981). Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey. Harper and Row Publishers: New York.
- Hongjian, C. (2016). The Belt and Road Initiative and Its Impact on Asia-Europe Connectivity. Retrieved 28 December 2021 from https://www.ciss.org.cn/english/2016-07/21/content_8911184.htm.tex.
- JICA Ogata Sadako Research Institute. (2563). Estimating China's Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures. Retrieved 14 January 2022 from https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214_01.html.
- Jian, L. (2018). Increase cooperation "Will benefit Lancang-Mekong inhabitants. Retrieved 28 December 2021 from <http://nationmultimedia.com/detail/opinion/30337771>.
- Jinping, X. (2017). Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. Paper presented at the Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China 18 October 2017.
- Kitano & Harada. (2016). Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update. JICA Research Institute Working Paper. Tokyo: JICA Research Institute.

- Kurlantzick, J. (2018). In Southeast Asia, Belt and Road Attracts Takers, But Skepticism is Rising. Retrieved 18 January 2022 from <https://www.cfr.org/blog/southeast-asia-belt-and-road-attracts-takers-skepticism-rising-0>.
- Lynch, L., Andersen, S. & Tianyu. (2563). China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers. Retrieved 15 December 2021 from <https://www.cgdev.org/publication/chinas-foreign-aid-primer-recipient-countries-donors-and-aid-providers>.
- Mark, B. (2018). Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand Strategy. *Economic and Political Studies*, 6(3), 240-256.
- Natalie Lichtenstein. (2019). "Governance of the Asian Infrastructure Investment Bank in Comparative Context", in Good Governance and Modern International Financial Institutions. *AiIB Yearbook of International Law*, 1, 80-107.
- OECD เว็บไซต์. (2021). Retrieved 28 December 2021 form <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>
- Phanthanousone, K. Z. (2022). Chinese aid to Laos – a mixed blessing, Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment, Lao P.D.R. Retrieved 28 March 2020 from <https://devpolicy.org/2015-Australasian-aid-conference/presentations/1d/Pepe-Khennavong.pdf>
- Rosenau, J.N. (1969). Towards the study of National –International linkages" in J.N ROSENAU (ed), Linkage Politics. New York: The Free Press.
- SDG Move. (2018). ความช่วยเหลือเพื่อการค้า. Retrieved 15 December 2021 form <https://www.sdgmove.com/2021/07/04/sdg-vocab-27-aid-for-trade/>.
- Takahashi, T. (2018). Beijing insists its generosity over Belt and Road is genuine. Retrieved 18 January 2022 from <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Beijing-insists-its-generosity-over-Belt-and-Road-is-genuine>
- UNDP. (2019). Issue Brief - Governance System of China's Foreign Assistance. Retrieved 10 April 2022 form <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/issue-brief---governance-system-of-china-s-foreign-assistance.html>.
- Waltz, K.N. (1986). Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics. Edited by O. Keohane Robert. Columbia University Press: New York.
- Waltz, K.N. (1993). The emerging structure of international politics. *International security*, 18(2), 44-79.

World Economic Forum. (2018). The collision of these 3 geographies is creating a new world Order. Retrieved 20 January 2022 from <https://www.weforum.org/agenda/2018/11/eurasia-indo-pacific-arctic-new-world-order/>

Yoshimatsu, H. (2010). The Mekong Region, Regional Integration, and Political Rivalry Among Asean, China and Japan. *Asia Perspective*, 7-11.

บรรณานุกรม (ภาษาไทย)

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2564.

(2564). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 138 ตอนที่ 39 ก, หน้า 5-6.

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA). (2562). มูลค่าภาพรวม ODA ประจำปี 2562. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2565 จากเว็บไซต์ Thailand Official Development Assistance (ODA).

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA). (2564). มูลค่าภาพรวม ODA ประจำปี 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2565 จากเว็บไซต์ <https://tica-thaigov.mfa.go.th/th/page/oda2563?menu=5f36328ad68bca0d54302feb>.

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ. (2564). ภาพรวมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2565 จากเว็บไซต์ <https://tica-thaigov.mfa.go.th/th/page/oda%60%B8%82%60%B8%AD%60%B8%87%60%B8%9B%60%B8%A3%60%B8%B0%60%B9%80%60%B8%97%60%B8%A8%60%B9%84%60%B8%97%60%B8%A2?menu=5f363df3db2be85780216df5>.

กรุงเทพธุรกิจ. (2563). จีนชูระบบ ‘พหุภาคีแบบจีน’ กระตุ้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจโลก และการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ในปี 2021. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2564 จากเว็บไซต์ <https://www.bangkokbiznews.com/advertorials/news/2768>.

เชียน ชีระวิทย์. (2542). นโยบายต่างประเทศจีน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 373.

ชยพล ศรีวิลาส. (2551). ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2564 จากเว็บไซต์ <http://portal.in.th/peace-strategy/pages/4695/>

ตฤณภัทร อักษรทอง. (2562). แนวทางการขยายอิทธิพลของจีน: กรณีศึกษาธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank). สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย. (2564). ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ 2564. สืบค้นวันที่ 29 ตุลาคม 2564 จากเว็บไซต์ <https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/2564>.

ธเนศ วัฒนกุล และธนวัตร วัจฉละอนันท์. (2559). ปัจจัยทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบจากการลงทุนโดยตรงจากประเทศไทยไป สปป.ลาว. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2564 จากเว็บไซต์ <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/KKUJ/article/view/86084/68397>.

- บุญชัย จรัสแสงสมบูรณ์. (2019). แนวทางการสร้างความร่วมมือทางการเงินภายใต้แนวคิดริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative) กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย. *The National Defence College of Thailand Journal*, 60(1), 28-44.
- ปัญญาพร มกรพงษ์. (2559). ยุทธศาสตร์ของจีนต่อเอเชียสมัยประธานาธิบดี สี จิ้น ผิง: ค.ศ. 2013-2016. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปภาพรรณ หารบุรุษ. (2562). การขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงผ่านกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (LMC). สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2561). Belt and Road Initiative (BRI): 2018. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2565 จากเว็บไซต์ <http://www.drprapat.com/belt-and-road-initiative-bri-2018/>
- พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548. (2548). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนที่ 39 ก, หน้า 3.
- พิทยา พุสย. (2551). ลาววิวัฒน์: มุมมองจากอดีตสู่ปัจจุบัน. หลักสูตรเอเชียศึกษา คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- มนทิพย์ วงศ์กุลฤดี. (2556). การปรับนโยบายญี่ปุ่นต่อจีนสถานะใหม่: กรณีการยุติโอดีเอประเภทเงินกู้แก่จีน ปี 2005. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*, 2(2), 51-68.
- ร.ต.ท.ธนภัทร อักษรทอง. (2564). แนวทางการขยายอิทธิพลของจีน: กรณีศึกษาธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1-17.
- เวียงสมัย พันวงษา. (2563). ความสัมพันธ์ลาว-ไทย: กรณีศึกษาความช่วยเหลือจากประเทศไทย ค.ศ. 1975 – 2007. *วารสารสังคมศาสตร์*, 41, ฉบับที่ มกราคม-มิถุนายน. 221-226.
- ศิริโรจน์ ภาคสุวรรณ. (2555). ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2564 จากเว็บไซต์ <http://portal.in.th/peace-strategy/pages/4695/>.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2551). แนวทางกระแสหลักในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ทฤษฎีสัจนิยมกับแนวคิดดุลแห่งอำนาจ. งานบริการวิชาการและวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: กรุงเทพมหานคร.
- ศูนย์วิจัยยุทธศาสตร์ไทย-จีน และสภาการวิจัยแห่งชาติ. (2561). ความเป็นใหญ่และอำนาจเชิงอ่อนผ่านทางนโยบายการพัฒนาระหว่างจีนและญี่ปุ่น: ผลกระทบของชุมชนเขตลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง. Proceedings The Seventh Thai-Chinese Strategic Research Seminar 9-13 สิงหาคม 2561.
- ศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2561). บทบาทจีนต่ออาเซียนในทศวรรษหน้าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บริษัท เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น จำกัด. หน้า 259-260.
- เศกสิน ศรีวัฒนากุลกิจ. (2560). Japanese ODA หรือ CDA. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สถาบันเอเชียตะวันออกศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8-9.

สมสำเร็จ ทวีคำ. (2548). ความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับจีน ยุคหลังสงครามเย็น. กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 95.

สุรพงศ์ เจริญวัฒนสุข. (2561). เส้นทางสายใหม่ One Belt One Road (OBOR). สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม
2564 จากเว็บไซต์ http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/PDF/m8574/8574

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง. (2565). ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจจีน. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2565 จาก
เว็บไซต์ <https://thaiembbeij.org/>.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). (2557). รายงานผลการสัมมนาเผยแพร่
ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “พลวัตของจีนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและนัยต่อประเทศไทย” งานสัมมนา “มังกร
ผงาดมั่งลงได้: ไทยควรรุกหรือรับอย่างไร”. เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2557 กรุงเทพมหานคร.

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). (2555). การค้าระหว่างประเทศทางบก
ด้านตะวันตก. รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ เวียงจันทน์. (2558). ข่าวเด่นประจำสัปดาห์จาก สปป.ลาว.
(Weekly News From Vientiane) ฉบับที่ 119 ระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม – 4 กันยายน 2558.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2557). Soft Power จุลสารความมั่นคงศึกษา. สถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรอง
แห่งชาติ: กรุงเทพมหานคร.

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ประจำประเทศไทย. (2564). ความร่วมมือทางด้าน
เศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2564 จาก
เว็บไซต์ <https://www.th.emb-japan.go.jp/files/000214148.pdf>

อัคร พิศาลวานิช. (2018). Go Out Strategy ของจีนสู่ตลาดผลไม้ภาคตะวันออก (ตอน 1). หนังสือพิมพ์
กรุงเทพธุรกิจ (ASEAN+) ปีที่ 5 ฉบับที่ 215 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2018 หน้า 2.

ภาคผนวก

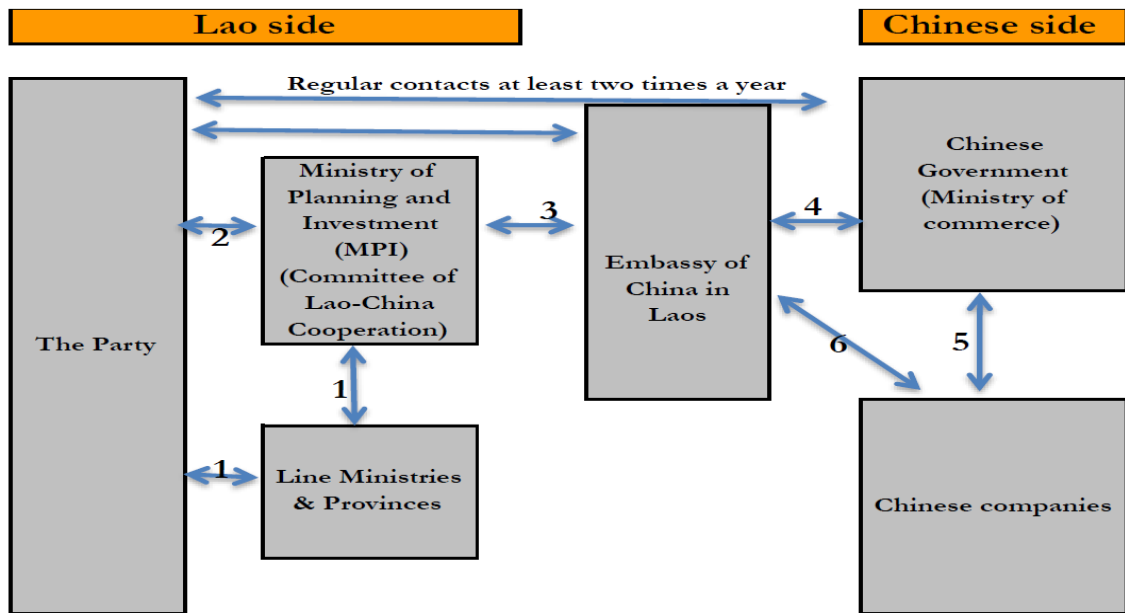
ตารางที่ 1 แสดงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน สปป.ลาว และไทย ระหว่างปี 2000 - 2021

Year		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
China	China_GDP(%)	8.5	8.3	9.1	10.0	10.1	11.4	12.7	14.2	9.6	9.4	10.6	9.6	7.8	7.8	7.4	7.0	6.9	6.9	6.8	6.0	2.3	8.0
	China_GDP(BUSD)	1,205.5	1,333.6	1,465.8	1,657.0	1,949.4	2,290.0	2,754.1	3,555.7	4,577.3	5,089.0	6,033.8	7,492.2	8,539.6	9,624.9	10,524.2	11,113.5	11,226.9	12,265.3	13,841.8	14,340.6	14,866.7	16,863.0
	China_GDP per capita (USD)	951.2	1,045.0	1,141.1	1,282.2	1,499.7	1,751.4	2,095.2	2,691.0	3,446.7	3,813.4	4,499.8	5,553.2	6,282.7	7,039.6	7,645.9	8,034.3	8,063.4	8,760.3	9,848.9	10,170.1	10,511.3	11,891.2
Lao P.D.R.	Lao P.D.R._GDP(%)	6.4	4.8	6.8	6.2	7.2	6.9	9.0	7.9	7.8	7.4	8.0	8.0	7.8	8.0	7.6	7.3	7.0	6.9	6.3	4.7	-0.4	2.1
	Lao P.D.R._GDP(BUSD)	1.7	1.8	1.8	2.3	2.6	3.0	3.9	4.8	5.9	6.4	7.5	9.0	10.2	12.0	13.3	14.4	15.9	17.1	18.1	18.8	18.8	19.4
	Lao P.D.R._GDP per capita (USD)	323.0	324.8	335.7	405.1	467.8	530.1	669.7	800.1	983.8	1,045.9	1,200.9	1,412.0	1,581.9	1,830.5	1,998.0	2,130.6	2,323.3	2,452.9	2,567.5	2,618.2	2,586.8	2,625.6
Thailand	Thailand_GDP(%)	4.5	3.4	6.1	7.2	6.3	4.2	5.0	5.4	1.7	-0.7	7.5	0.8	7.2	2.7	1.0	3.1	3.4	4.2	4.2	2.3	-6.1	1.0
	Thailand_GDP(BUSD)	126.1	120.1	134.2	152.1	172.8	189.1	221.6	263.0	291.0	281.4	340.9	370.9	397.7	420.4	407.4	401.1	413.5	456.5	506.4	544.2	501.7	546.2
	Thailand_GDP per capita (USD)	2,003.6	1,890.3	2,094.3	2,357.0	2,657.9	2,890.5	3,366.8	3,974.0	4,373.5	4,208.4	5,073.7	5,493.7	5,863.0	6,168.7	5,952.4	5,837.8	5,995.2	6,596.2	7,293.9	7,816.2	7,187.9	7,808.7

ที่มา : International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2021 สืบค้นจาก

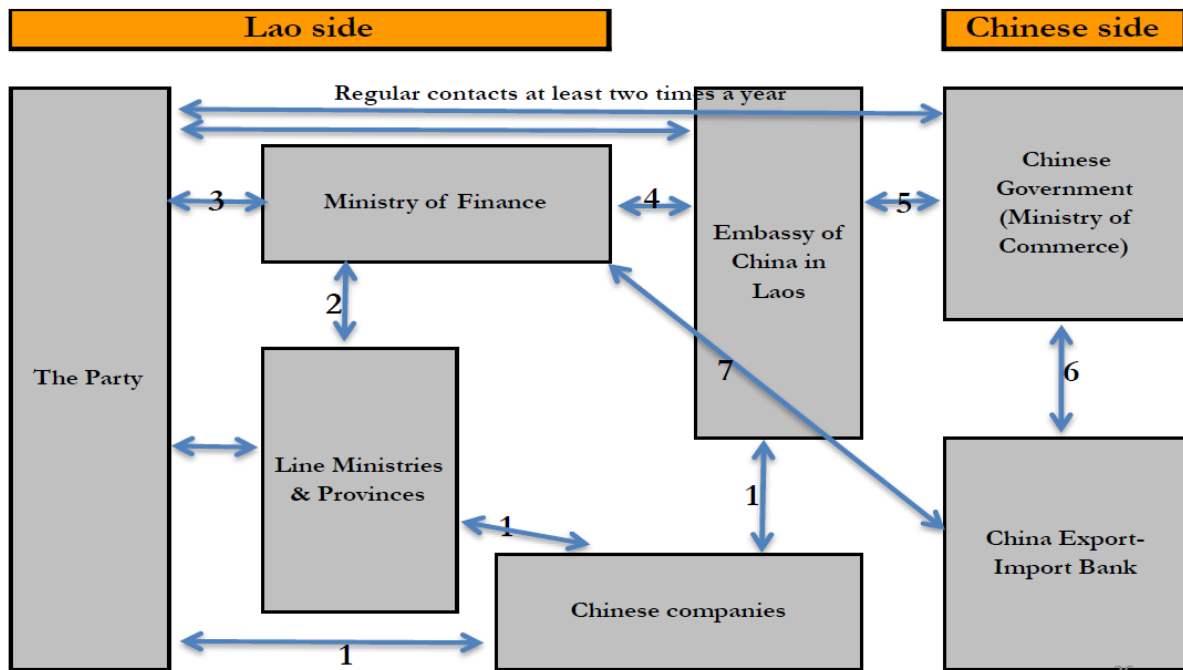
ภาคผนวก

แผนภาพที่ 1-1 กระบวนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าระหว่างจีนและ สปป.ลาว



ที่มา : Chinese aid to Laos – a mixed blessing, Phanthousone Khennavong (PhD), Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment, Lao PDR

แผนภาพที่ 1-2 กระบวนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรนระหว่างจีนและสปป.ลาว



ที่มา : Chinese aid to Laos – a mixed blessing, Phanthousone Khennavong (PhD), Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment, Lao PDR

ภาคผนวก

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews)

โครงการศึกษาวิจัย “พลวัตของจีน: กรณีศึกษาการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ของ สปป.ลาว” คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร ข้อมูล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักการ แนวคิด นโยบายและกลยุทธ์ของจีนในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ในกรณีของ สปป.ลาว เพื่อนำมาวิเคราะห์ ประเมินผล และเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้นโยบายและกลยุทธ์ของจีนในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ต่อการปฏิบัติงานของ สพพ. รวมทั้ง คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศจีน และสปป.ลาว และมีประสบการณ์ด้านการพัฒนาประเทศในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมและด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ เพื่อนำผลการสัมภาษณ์ที่ได้มาประกอบการวิเคราะห์ ประเมินผล และรวบรวมข้อเสนอแนะที่ได้เพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของ สพพ. ในอนาคต โดยมีรายละเอียดและสรุปผลการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ข้อคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews)

ตารางที่ 1-1 ข้อคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews)

ข้อคำถาม	คำอธิบาย
ข้อ 1. ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ของจีนในอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง (ในกรณีของ สปป.ลาว) มีอะไรบ้าง และเหตุผลสนับสนุนอะไรบ้างที่ทำให้ประเทศจีนต้องการเข้ามามีบทบาทในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (ในกรณีของ สปป.ลาว)	สอบถามถึงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ของจีนในการเข้ามา มีอิทธิพลในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ปัจจัย สนับสนุน ความต้องการของจีนในการเข้ามามีบทบาทใน อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะในกรณีของ สปป.ลาว
ข้อ 2. ศักยภาพด้านการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ของประเทศจีนส่งผลต่อการพัฒนาในด้านใดของ สปป. ลาว มากที่สุด	สอบถามการให้ ODA ของจีนเพื่อการพัฒนา ประเทศของ สปป.ลาว ตามสาขาความร่วมมือด้านการพัฒนาต่างๆ ด้านใดมากที่สุด รวมไปถึงการให้ ความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aids for trade)

ตารางที่ 1-1 ข้อคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews)

ข้อคำถาม	คำอธิบาย
3. ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะต่อการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ของประเทศจีนต่อ สปป.ลาว มีอะไรบ้าง	สอบถามเกี่ยวกับข้อดี ข้อจำกัด จุดแข็ง จุดอ่อนและข้อเสนอแนะในการให้ ODA ของจีนในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง และ สปป.ลาว รวมถึงการคานอำนาจของจีนจากอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ในการให้ ODA ในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงและ สปป.ลาว
4. ตามโมเดลนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI)” ประเทศจีนสร้างความเชื่อมโยงพื้นที่ต่างๆ ผ่านระเบียงเศรษฐกิจและถนนเชื่อมภูมิภาคต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันผนวกกับการสร้างเส้นทางทางค้าทางทะเล ซึ่งประเทศจีนได้ขยายอิทธิพลผ่านกลไกการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ (ODA) ทั้งในรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่า ทั้งนี้ หากประเทศไทย โดย สพพ. เป็นหน่วยงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ สปป.ลาว เป็นประเทศเมืองพี่เมืองน้องที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทยมาอย่างยาวนาน ท่านคิดว่า หากประเทศไทย โดย สพพ. จะนำโมเดลนโยบาย ที่กล่าวมาปรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านจะสามารถดำเนินการได้อย่างไรบ้าง	สอบถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะและแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของ สพพ. หากจะนำโมเดลของจีนมาเป็นตัวแบบหรือนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับแนวทางการให้ความช่วยเหลือฯ ของ สพพ. โดยที่ ประเทศไทยอาจไม่ได้มีทรัพยากรเทียบเท่ากับจีน จะสามารถดำเนินการได้อย่างไร รวมไปถึงรูปแบบโครงสร้างการดำเนินงานขั้นตอนของเงินในการให้ ODA ในโครงการต่างๆ สามารถนำมาปรับใช้กับการให้ความช่วยเหลือฯ ของ สพพ. อย่างไรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง
5. ผลประโยชน์ ผลกระทบ ต่อการพัฒนาทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งของประเทศของไทยจากการให้ ODA ของจีนต่อ สปป.ลาว มีอะไรบ้าง และควรมีการวางแผนรับมืออย่างไรบ้าง (เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง จีน-ลาว หรือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านอำนาจแบบอ่อน (soft power) ของประเทศจีนในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อขยายอำนาจ เป็นต้น)	สอบถามถึงประโยชน์ ผลกระทบต่อการให้ ODA ของจีนกับ สปป.ลาว ทั้งด้านการพัฒนาการค้า การลงทุน การเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งที่มีต่อประเทศไทยเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเตรียมความพร้อมในการรับมือและนำข้อเสนอแนะที่ได้มาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงานของ สพพ. ในอนาคต

2. กลุ่มเป้าหมาย

คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ซึ่งกลุ่มเป้าหมายสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศไทย และ สปป.ลาว และมีประสบการณ์ด้านการพัฒนาประเทศในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมและด้านการพัฒนาระหว่างประเทศของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

2.1 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ศูนย์จีนศึกษา)

2.2 วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2.3 กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ (กองเอเชียตะวันออก 2 (สปป.ลาว) และกองเอเชียตะวันออก 3 (จีน))

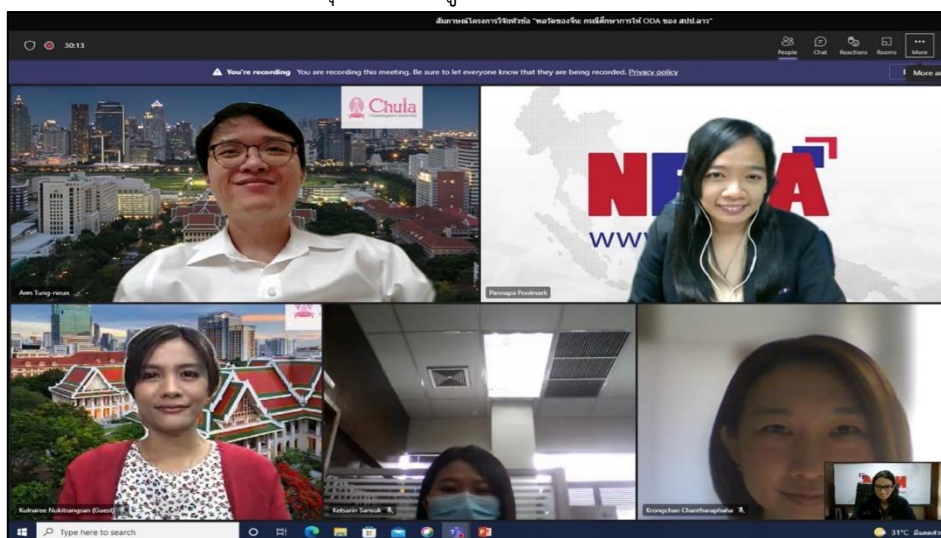
3. รูปแบบการสัมภาษณ์

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายผ่านระบบวีดิทัศน์ทางไกล (Video Conference) และการสัมภาษณ์จากกลุ่มเป้าหมายโดยตรง (Personal Interview) โดยพิจารณาความเหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด 19 ในปัจจุบัน

4. ผลการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

4.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้แทนสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ศูนย์จีนศึกษา) ได้ดำเนินการเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565 ผ่านระบบวีดิทัศน์ทางไกล (Video Conference) โดยมีผู้ให้การสัมภาษณ์ ดังนี้

- | | |
|----------------------------------|--------------------------|
| (1) อาจารย์ ดร.อาร์ม ตั้งนิรันดร | ผู้อำนวยการศูนย์จีนศึกษา |
| (2) ดร.กุลนรี นุกิจรังสรรค์ | นักวิจัย |
| (3) ดร.กรองจันทน์ จันทรพาหา | นักวิจัย |
| (4) นางสาวเกศริน แสนสุข | ผู้ประสานงาน |



แผนภาพที่ 1-3 การสัมภาษณ์ผู้แทนจากสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ศูนย์จีนศึกษา)

4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้แทนวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ดำเนินการเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565 ณ อาคารสำนักงานสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) โดยมีผู้ให้การสัมภาษณ์คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา สุวคันธ์ อาจารย์ประจำ ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1-4 การสัมภาษณ์ผู้แทนจากวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

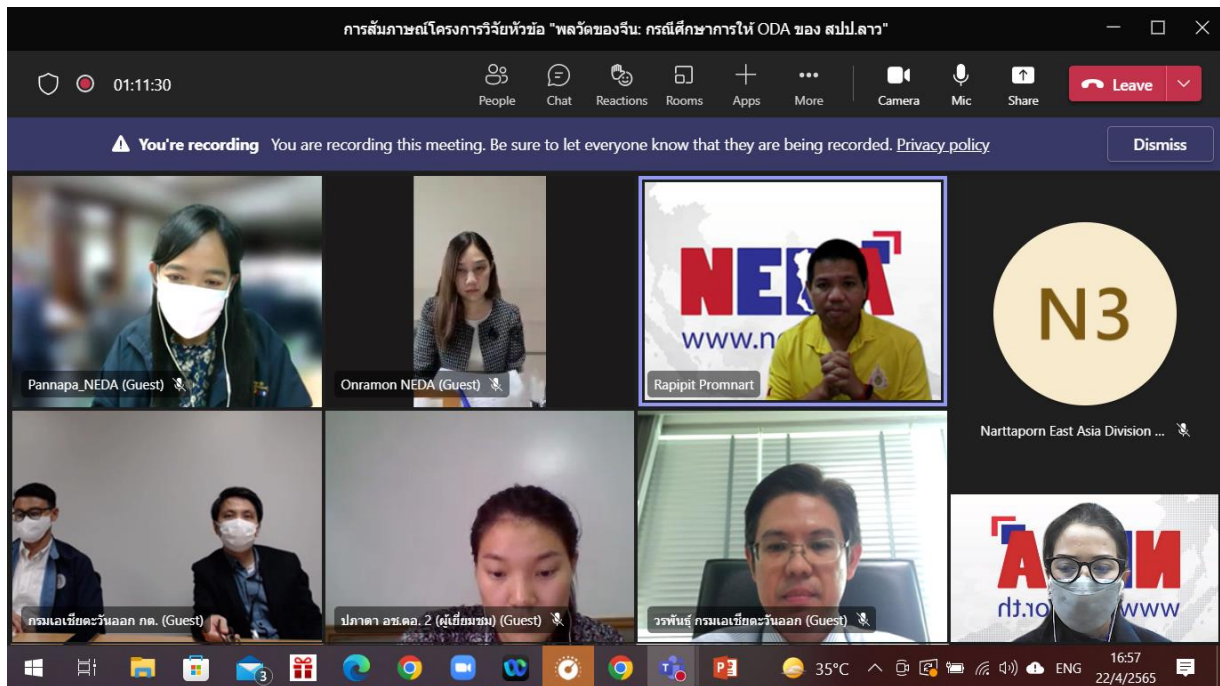
4.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้แทนจากกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2565 ผ่านระบบวิดีโอทัศน์ทางไกล (Video Conference) โดยมีผู้ให้การสัมภาษณ์ ดังนี้

กองเอเชียตะวันออก 2 (ฝ่ายสปป.ลาว)

- (1) นายวรพันธุ์ ศรีวรรณารถ ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 2
- (2) นายสงบบการณ์ มั่งทอง นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
- (3) นางสาวปภาดา รักดีธนากุล นักการทูตปฏิบัติการ

กองเอเชียตะวันออก 3 (ฝ่ายจีน)

- (1) นายระพีพงศ์ บรรจงศิลป์ ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 3
- (2) นางสาวปาจรีย์ วราทร นักการทูตชำนาญการ



แผนภาพที่ 1-5 การสัมภาษณ์ผู้แทนจากกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ

4.4 สรุปผลการสัมภาษณ์ฯ ได้ดังนี้

ข้อคำถาม	ผลการสัมภาษณ์ฯ
ข้อ 1. ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ของจีนในอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง (ในกรณีของ สปป.ลาว) มีอะไรบ้าง และ เหตุผลสนับสนุนอะไรบ้างที่ทำให้ประเทศจีนต้องการ เข้ามามีบทบาทในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (ในกรณีของ สปป.ลาว)	● จีนวางยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งประเทศมหาอำนาจ ประเทศกำลังพัฒนา และ ประเทศเพื่อนบ้าน ● กลยุทธ์การให้ความช่วยเหลือดำเนินการผ่าน กรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีอย่างเป็น รูปธรรมเช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกรอบ ความร่วมมือดังกล่าวอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์สำคัญ ตามแนวคิดหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางหรือ BRI (Belt and Road Initiative) ● ยุทธศาสตร์การก้าวออกไปสู่ระดับโลก (Go out Strategy) ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนของจีน จีนมองว่าการลงทุนถึงขาดทุนแต่ถ้าได้ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐถือว่าไม่ขาดทุน ด้านคุณภาพสินค้าของ จีนมีหลายเกรดให้เลือก มีเงินลงทุนแค่ไหนก็ได้ คุณภาพสินค้าเกรดนั้น

ข้อคำถาม	ผลการสัมภาษณ์
	● จีนดำเนินนโยบายยุทธศาสตร์ความร่วมมือในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงผ่านกรอบทวิภาคีและพหุภาคี เช่น กรอบความร่วมมือ MLC เพื่อส่งเสริมด้านเศรษฐกิจอย่างรอบด้านทั้งเศรษฐกิจของจีนและประเทศในกลุ่มดังกล่าว รวมทั้งการใช้พลังอำนาจอิทธิพลแบบอ่อน (Soft power) ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข (วัคซีนโควิด 19) สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ● ระเบียบการค้าระหว่างประเทศบก-ทะเลสายใหม่ (New International Land-Sea Trade Corridor: NILSTC) โดยแผนแม่บทดังกล่าวเสนอให้พัฒนาเส้นทางการขนส่งหลากหลายรูปแบบ (multimodal transportation) ทั้งทางบกและทางทะเลเส้นทางใหม่ในภาคตะวันตกของจีนซึ่งมีความสะดวกประสิทธิภาพสูง อำนวยความสะดวกทางการค้า ส่งเสริมอุตสาหกรรมมีกลไกที่เป็นวิทยาศาสตร์ และมีความสามารถทางการแข่งขัน เพื่อผลักดันการพัฒนาคุณภาพสูง และสนับสนุนการสร้างระบบเศรษฐกิจทันสมัยในภาคตะวันตกของจีน ● แนวทางการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นการดำเนินยุทธศาสตร์แบบเสริมสร้างพลัง (Empowerment) และการประสานงานเชื่อมโยง (Joined-Up Government) แบบบูรณาการ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลกระทบ (Impact) ● การจัดตั้งสำนักงาน CIDCA ของจีนเป็นความร่วมมือเชิงสัญลักษณ์ แต่ยังไม่ได้มีสำนักงานประจำประเทศ จะดำเนินการผ่านสถานทูต ● คณะรัฐมนตรีของจีนได้เผยแพร่สมุดปกขาวความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบใหม่ของจีน แนวทาง

ข้อคำถาม	ผลการสัมภาษณ์ฯ
	การพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ ค.ศ. 2030 การดำเนินโครงการความร่วมมือสนับสนุนกองทุน ทิมแพทย์ การผ่อนปรนหนี้ และสิทธิมนุษยชน
ข้อ 2. ศักยภาพด้านการให้ความร่วมมือเพื่อการ พัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ของประเทศจีนส่งผลต่อการ พัฒนาในด้านใดของ สปป. ลาว มากที่สุด ข้อ 3. ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะต่อการให้ความ ร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ของประเทศ จีนต่อ สปป.ลาว มีอะไรบ้าง	● จีนมอง สปป.ลาว ใน 3 มิติ (1) สปป.ลาว เป็นทางผ่านเชื่อมเข้าสู่ประเทศจีน - ต้องการเป็น land linked จึงทำให้เกิดรถไฟ - ความเร็วสูง และจีนต้องการพืชเขตร้อนของ สปป.ลาว (การพัฒนาทางด้านการเกษตร) จึงมาลงทุนที่ - สปป.ลาว และส่งกลับไปจีน (2) สปป.ลาว เป็นแหล่งทรัพยากร ชุมพลังงาน - จีนมีนโยบายให้ความมั่นคงทางด้านพลังงานสร้าง - เขื่อนพลังงานน้ำ Battery of Asia จีนจึงให้ ODA - ในการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้า และจีนก็จะได้ - พลังงานกลับไปด้วยในลักษณะ win-win (แต่การให้ - ODA ของจีนไม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบ - ทางด้านสิ่งแวดล้อม) รวมทั้ง การปรับปรุงล่องน้ำ - เพื่อให้เรือพาณิชย์ขนาดใหญ่ล่องผ่านน้ำโขงได้ ต้อง - ระเบิดแก่งหินซึ่งประเด็นนี้ประเทศไทยไม่ยอมให้ทำ - เนื่องจากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและล่องน้ำ - อธิปไตยของประเทศไทย (3) สปป. ลาว เป็นประเทศเหมือนกับจีนเมื่อ 30 ปีที่แล้ว เป็นประเทศที่เป็นโอกาสทางเศรษฐกิจ - ของจีน จีนทำธุรกิจในเชียงไฮ้ เติบโตพัฒนาแล้ว - เลยย้ายมาทำที่ สปป.ลาว เพราะคู่แข่งน้อย สปป.ลาว - มีศักยภาพที่จะเติบโตได้สูง ● จีนดำเนินนโยบายการให้ ODA ในลักษณะการให้ - ความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aids for trade) และ - มองว่าประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีขนาด - เศรษฐกิจไม่เท่ากัน อำนาจการต่อรองไม่เท่ากัน - สปป.ลาว ยังมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน - อยู่มาก การไปขอรับความช่วยเหลือจากประเทศ - มหาอำนาจอื่น เช่น ไปกู้เงินจาก WB หรือ ADB

ข้อคำถาม	ผลการสัมภาษณ์ฯ
	อาจเป็นไปได้เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องระบอบการปกครอง จึงทำให้กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง/สปป.ลาว มีตัวเลือกไม่มากนักทำให้ต้องหันไปพึ่งจีน นอกจากนี้ การดำเนินนโยบาย Aids for Trade ของจีนจะเน้นประโยชน์ในเชิงรูปธรรมต่อภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจของจีน หาดตลาดให้กับรัฐและรัฐวิสาหกิจในการระบายสินค้า และการค้าชายแดน (ยุทธศาสตร์ชายแดนจีน ยูนนาน/กวางสี) ทำให้มีเหตุผลเหล่านี้มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจชัดเจน ต่างกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่จะมุ่งเน้นประโยชน์ให้กับภาคเอกชน ● นโยบายการให้ความช่วยเหลือของจีนมีความยืดหยุ่นกว่าสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น และผสมผสานหลายกลไก หลายแหล่งเงินทุน โครงการให้ความช่วยเหลือมีความหลากหลาย การลงทุนคุณภาพค่อนข้างต่ำ ราคาถูก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อม แรงงาน และสิทธิมนุษยชน
ข้อ 4. ตามโมเดลนโยบาย “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative: BRI)” ประเทศจีนสร้างความเชื่อมโยงพื้นที่ต่างๆ ผ่านระเบียงเศรษฐกิจและถนนเชื่อมภูมิภาคต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันผนวกกับการสร้างเส้นทางทางการค้าทางทะเล ซึ่งประเทศจีนได้ขยายอิทธิพลผ่านกลไกการให้ ODA ทั้งในรูปแบบเงินกู้ และเงินให้เปล่า ทั้งนี้ หากประเทศไทย โดย สพพ. เป็นหน่วยงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ สปป.ลาว เป็นประเทศเมืองพี่เมืองน้องที่มีพรมแดนติดกับไทยและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับไทยมาอย่างยาวนาน ท่านคิดว่า หากประเทศไทย โดย สพพ. จะนำโมเดลนโยบาย ที่กล่าวมาปรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านจะสามารถดำเนินการได้อย่างไรบ้าง	● ไทยมีงบประมาณจำกัด ควรให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์กับไทย และควรเป็นโครงการในลักษณะ win-win ● ข้อจำกัดของไทย เสนอ road map ไม่ชัดเจน สินค้าการเกษตรยังไม่มี การเพิ่มมูลค่าเช่น ในเรื่องของการแปรรูปสินค้าทางการเกษตร และการเชื่อมโยงกับ Global value chain ● โครงการของ สพพ. ควรดำเนินการในเรื่องใหม่ ให้มีความหลากหลายนอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เรื่องพลังงานสะอาด infrastructure ในรูปแบบอื่นๆ เพราะ Aid for trade ของจีนมีความหลากหลายและกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดน หรือถ้าเป็นโครงสร้างพื้นฐานควรเน้นให้เกิดความเชื่อมโยงกระตุ้นให้คนมาใช้โครงสร้างพื้นฐานที่ได้ให้ความช่วยเหลือไปโดยทำการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

ข้อคำถาม	ผลการสัมภาษณ์ฯ
ข้อ 5. ผลประโยชน์ ผลกระทบ ต่อการพัฒนาทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งของประเทศของไทยจากการให้ ODA ของจีนต่อ สปป.ลาว มีอะไรบ้าง และควรมีการวางแผนรับมืออย่างไรบ้าง (เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง จีน-ลาว หรือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านอำนาจแบบอ่อน (soft power) ของประเทศจีนในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อขยายอำนาจ เป็นต้น)	● บุรณาการความร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือด้าน Think Tank ของหน่วยงานอื่นกับ สพพ. ให้ Grant ทุน เช่น TDRI รวมถึงการให้ความร่วมมือทางวิชาการในการจัดฝึกอบรมประเทศเพื่อนบ้าน (Training) ● การสร้างความเชื่อมโยงนโยบายกับยุทธศาสตร์ชาติของประเทศเพื่อนบ้านโดยคำนึงถึงความสะดวกคล่องกับกรอบทวิภาคีและพหุภาคี มีความร่วมมือที่หลากหลายมากขึ้น และพิจารณาถึงข้อได้เปรียบและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทย เช่น การพัฒนาทางด้าน Software, Digital การเชื่อมโยง Growth area corridor ● การพัฒนาในด้านการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบ ODA และโครงการสำคัญ (Flagship Project) ให้มีความชัดเจน ● การดำเนินนโยบายของ สพพ. ในอนาคตจำเป็นต้องเพิ่มการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนของไทยมากขึ้น โดยอาจพิจารณากำหนดกลยุทธ์การดำเนินการเป็น Team Thailand for International Development Cooperation เป็นต้น ● หน่วยงานเพื่อรับผิดชอบงานความร่วมมือ ODA จากภาคส่วนต่างๆ อาจมีกระทรวงพาณิชย์เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ วางกรอบแนวทางการดำเนินงานด้าน ODA ในต่างประเทศที่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องประสานกับการส่งเสริมความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้าน ODA สามารถบรรลุเป้าหมายด้านการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศ

ข้อคำถาม	ผลการสัมภาษณ์
	● ยุทธศาสตร์รถไฟความเร็วสูงของจีนสร้างเพื่อเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายสามารถเดินทางข้ามภูมิภาคประเทศที่แตกต่างกัน จีนสร้างรถไฟความเร็วสูงติดติดอันดับ 1 ของโลก มีความเร็วในการทำงานเป็นอันดับแรกของโลกและจำนวนผู้โดยสารที่มากที่สุดในโลกจนทำให้จีนมีชื่อเสียงในด้านรถไฟความเร็วสูงโดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกับประเทศจีนและเป็นภูมิภาคสำคัญในการพัฒนารถไฟความเร็วสูงของจีนไปทั่วโลก ทั้งประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน ซึ่งจะมีเส้นทางหลัก 3 เส้นทาง ประกอบด้วย (1) สายตะวันออก เริ่มจากหนานหนิงของจีนผ่านเวียดนามและตรงไปยังเมืองโฮจิมินห์ (2) สายกลาง เริ่มจากนครคุนหมิง (จีน) ไปยังเวียงจันทน์ (สปป.ลาว) กรุงเทพฯ (ไทย) กัวลาลัมเปอร์ (มาเลเซีย) และปลายทางที่สิงคโปร์ (3) สายตะวันตก เริ่มจากนครคุนหมิง (จีน) มาแยงย่างกุ้ง (เมียนมา) ● รถไฟความเร็วสูงจากจีนจะช่วย สปป.ลาว จากการเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (land locked) ให้เป็นประเทศเชื่อมต่อเพื่อออกสู่ทะเลทำให้ สปป.ลาว กลายเป็นศูนย์กลางทางรถไฟที่สำคัญของคาบสมุทรอินโดจีนหรือประเทศเชื่อมบนคาบสมุทรอินโดจีน ในทางการเมืองและเศรษฐกิจ สปป.ลาว จะผสมเข้ากับตลาดจีนอย่างเต็มที่หลังจากที่มีการเปิดเส้นทางรถไฟจีน-สปป.ลาว การคมนาคมขนส่งเชื่อมต่อไปยังการค้า และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน ● การดำเนินนโยบาย Soft Power ของจีนที่มีต่อทัศนคติของประชาชนลาว จะไม่ค่อยไว้วางใจจีนเท่าที่ควร แต่เนื่องจากนโยบายของจีนตอบสนองต่อความต้องการของ สปป.ลาว และ สปป.ลาว ไม่ได้มีทางเลือกมากนัก จึงจำเป็นต้องเลือกจีน ส่วนความชอบหรือไม่ชอบเป็นประเด็นที่ให้ความสำคัญรองลงมา