



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
ผ่านกรอบความร่วมมือ ACMECS

จัดทำโดย นายพฤทธิพงษ์ ปุณฺทริโกบล
รหัส 12024

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
ผ่านกรอบความร่วมมือ ACMECS

จัดทำโดย นายพฤทธิพงษ์ ปุณฺทริโกบล
รหัส 12024

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ ระดับ **ดีเด่น**

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร.จิตริยา ปิ่นทอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. ทรัพย์ กักผล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีวินท์ สุพทุธิกุล)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาส่วนบุคคลชิ้นนี้มุ่งพิจารณาประเด็นเรื่อง “การสร้างเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงผ่านกรอบความร่วมมือ ACMECS” เนื่องจากการสร้างเชื่อมโยง (connectivity) ในอนุภูมิภาคฯ เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่สำคัญที่สุดของไทยจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์การเป็นศูนย์กลางของอาเซียนภาคพื้นทวีป และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในบริบทของศตวรรษของเอเชียในฐานะการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกซึ่งมีเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้วกับภูมิภาคเอเชียใต้ที่กำลังจะเข้าสู่ยุคทองของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตอันใกล้

ประเทศไทยได้ใช้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) เป็นหนึ่งในกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในฐานะที่เป็นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคฯ เดียวที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งและขับเคลื่อนหลัก โดยใช้โอกาสในการเป็นประธานเมื่อปี 2561 จัดทำแผนแม่บทด้านเชื่อมโยง ระยะ 5 ปี (ค.ศ. 2019–2023)

ในการขับเคลื่อนความร่วมมือเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของแผนแม่บท ACMECS ประเทศไทยควรต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่เน้นการจัดการกับช่องว่างด้านการพัฒนาและในสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็งในฐานะผู้ให้ การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาพัฒนาการด้านเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและปัจจัยท้าทายต่อการดำเนินความร่วมมือ โดยใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ที่เน้นมิติด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ตามที่ปรากฏ ในบทที่ 2 และ 3 ของรายงาน

ท้ายสุด ในบทที่ 4 ของการศึกษา ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนความร่วมมือ ACMECS เพื่อสร้างเสริมความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคฯ และความเข้มแข็งของกรอบความร่วมมือ ACMECS เพื่อรักษาพลวัตของการดำเนินความร่วมมือให้ยั่งยืนท่ามกลางความผันผวนของตลาดอำนาจและการแข่งขันของมหาอำนาจในภูมิภาคและสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาและชี้ถึงช่องว่างด้านการพัฒนาความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์แผนงานของกรอบความร่วมมือ ACMECS ในระยะต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นว่า การรักษาพลวัตและการเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนความร่วมมืออนุภูมิภาคของ ACMECS ท่ามกลางความท้าทายเชิงภูมิรัฐศาสตร์และสถานะเศรษฐกิจของปัจจุบัน เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับไทยในการรักษาบทบาทผู้นำในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในโอกาสจัดทำรายงานการศึกษานี้ให้สำเร็จลุล่วง ผู้เขียนขอแสดงความระลึกถึงและซาบซึ้งต่อบุคคลต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือ

ขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล สำหรับคำชี้แนะเป็นประโยชน์อย่างสูงในด้านเนื้อหากรอบการศึกษา และโครงสร้างรายงาน รวมทั้ง ความเข้าใจและความยืดหยุ่นที่มีให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณผู้บริหารกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ นายเชิดชาย ไขว้วิทย์ อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้เขียนที่ได้อนุญาตและกรุณาให้การสนับสนุนให้ผู้เขียนได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต 12 ครั้งนี้ และ นางสาวรุจิกร แสงจันทร์ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำหรับกำลังใจ และความกรุณากำกับดูแลงานของกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านและขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการของกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์ฯ ทุกคน สำหรับความรับผิดชอบและการแบ่งเบาภาระด้านงานบริหารระหว่างที่ผู้เขียนเข้ารับการอบรม

ขอขอบพระคุณ นายนิกรเดช พलगูร เอกอัครราชทูตประจำกระทรวงและเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย สำหรับกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ผู้เป็นต้นแบบการทำงานของผู้เขียนสำหรับองค์ความรู้ และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจน กำลังใจ การสนับสนุนที่มีให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นางสาวลดา ภูมาศ ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่านที่สนับสนุนกระบวนการจัดทำและการนำเสนอรายงานการศึกษาให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น รวมทั้งการจัดหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ได้อย่างครอบคลุมและการดูแลผู้เข้าร่วมการอบรมอย่างดีทั้งที่อยู่ในภาวะที่ไม่ปกติจากสถานการณ์โรค COVID-19 ซึ่งทำให้ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและเป็นประสบการณ์ที่จะจดจำตลอดไป

พฤทธิพงษ์ ปุณฺทริโกบล

กันยายน 2563

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 คำถามการศึกษา	3
1.5 สมมติฐานการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 การศึกษาพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	5
2.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการส่งเสริมความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคฯ	10
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
2.4 สรุปกรอบแนวคิด	13
บทที่ 3 ผลการศึกษา	14
3.1 ภาพรวมของพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	14
3.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคฯ	25
3.3 การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศลุ่มน้ำโขง	32
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	37
4.1 สรุปผลการศึกษา	37
4.2 ข้อเสนอแนะ	40

บรรณานุกรม	42
ภาคผนวก	
ก. ถนนที่ต้องซ่อมแซมปรับปรุงเร่งด่วนในแนวระเบียงเศรษฐกิจ GMS	45
ข. Population Pyramid ของประเทศ ACMECS	46
ค. รายชื่อโครงการจำเป็นเร่งด่วนของ ACMECS (ACMECS Prioritized Projects)	47
ประวัติผู้เขียน	49

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาขีดความสามารถในการแข่งขันของดัชนี GCI	9
ตารางที่ 2	การถ่วงน้ำหนักในการคำนวณ GCI รายประเทศ	9
ตารางที่ 3	การจัดกลุ่มประเทศของ WEF	10
ตารางที่ 4	ดัชนีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICI) ของประเทศลุ่มน้ำโขง	16
ตารางที่ 5	โครงสร้างและจำนวนประชากรของประเทศ ACMECS	18
ตารางที่ 6	มูลค่าการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของ ACMECS	19
ตารางที่ 7	แหล่งที่มาของเงินลงทุนจากต่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	19
ตารางที่ 8	ต้นทุนและระยะเวลาดำเนินการส่งออก-นำเข้าสินค้าข้ามพรมแดน	21
ตารางที่ 9	สัดส่วนการสนับสนุนเงินทุนก่อตั้งกองทุน ACMECS	22
ตารางที่ 10	ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) ของประเทศ ACMECS	22
ตารางที่ 11	การวิเคราะห์ PEST Analysis ของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	25
ตารางที่ 12	ประมาณการเศรษฐกิจของประเทศ ACMECS	30
ตารางที่ 13	ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ACMECS	32
ตารางที่ 14	ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ASEAN	33
ตารางที่ 15	ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ACMECS รายมิติ	34
ตารางที่ 16	สรุปจุดอ่อนต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ACMECS	39
ตารางที่ 17	จุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขันในเชิงเปรียบเทียบของไทย	39

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	เส้นทางตามแนวระเบียงเศรษฐกิจของ GMS	7
ภาพที่ 2	สภาพถนนของระเบียงเศรษฐกิจ GMS	15
ภาพที่ 3	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ ACMECS และ CLMV	17
ภาพที่ 4	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของ ACMECS รายประเทศ	17
ภาพที่ 5	อัตราค่าแรงขั้นต่ำของกลุ่มประเทศ ACMECS	18
ภาพที่ 6	อัตราการขยายตัวของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของ ACMECS	20
ภาพที่ 7	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวของ ACMECS และอาเซียน	24
ภาพที่ 8	ช่องว่างรายได้ระหว่าง ACMECS และอาเซียน	24
ภาพที่ 9	ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มประเทศ ACMECS และอาเซียน	25
ภาพที่ 10	ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบในด้าน Institutions	35
ภาพที่ 11	ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบในด้าน ICT adoptions	35
ภาพที่ 12	ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบด้าน Skills	35
ภาพที่ 13	ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบด้าน Innovation	36
ภาพที่ 14	ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบด้าน Business Dynamism	36
ภาพที่ 15	สรุปผลการศึกษาภาพรวมของพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคฯ	38

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมโยง (connectivity) กับประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มน้ำโขง เพื่อส่งเสริมบทบาทของไทยในการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนภาคพื้นทวีป (Mainland ASEAN) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อขับเคลื่อนการเสริมสร้างความยั่งยืนด้านการพัฒนาและการรักษาความมั่นคงร่วมกัน ตามหลักการของการบูรณาการในระดับภูมิภาค (Regional Integration) ที่ประเทศที่มีอาณาบริเวณใกล้เคียงกันสามารถประสานพลังโดยการแสวงหาความร่วมมือในมิติที่หลากหลาย รวมไปถึงการมีนโยบายที่สอดคล้องในจุดแข็งที่แต่ละฝ่ายมีอยู่

การสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคจะช่วยส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยการเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุน จากความได้เปรียบด้านต้นทุน (Economy of Scale) ของตลาดและฐานการผลิตที่ใหญ่ขึ้น ทั้งนี้ ตลาดกลุ่มน้ำโขงนับเป็นตลาดที่มีศักยภาพด้วยจำนวนประชากรรวมกันกว่า 240 ล้านคน รายได้รวมกันกว่า 785,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงที่สุดที่สุดในอาเซียน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562) และเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานที่ต้นทุนยังไม่สูงมาก อีกทั้ง การสร้างความเชื่อมโยงในกลุ่มน้ำโขง ยังเป็นทั้งโอกาสและความจำเป็นในการที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาในยุคศตวรรษของเอเชีย (Asia Century)¹ จากที่ตั้งที่อยู่ในจุดยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นสะพานเชื่อมระหว่างจีนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาแล้ว กับอินเดียและภูมิภาคเอเชียใต้ที่กำลังจะก้าวเข้าสู่ยุคทอง ของการพัฒนาเอเชียระยะต่อไป นอกจากนี้ การสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคฯ ยังเป็นรากฐานและสิ่งจำเป็นต่อการสนับสนุนการรวมตัวของประชาคมอาเซียนตามแผนแม่บทการเชื่อมโยงอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity-MPAC 2025) ซึ่งจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีการเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อของอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง

ในการดำเนินความสัมพันธ์พหุภาคี ไทยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงผ่านกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง

¹ ทฤษฎีของ Parag Khanna (2019) แบ่งช่วงเวลาการเติบโตของยุคเอเชียใหม่ออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ 1) ญี่ปุ่นช่วงหลังสงครามโลก 2) กลุ่มประเทศ ‘เสือของเอเชีย’ - เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ ตามด้วยจีนในทศวรรษที่ผ่านมา และ 3) ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้

(Ayeyawady–Chao Phraya–Mekong Economic Cooperation Strategy–ACMECS) ที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มเมื่อปี 2546² ให้เป็นเวทีหารือเฉพาะของประเทศลุ่มน้ำโขงซึ่งเป็นสมาชิกอาเซียน ประกอบด้วย ไทย กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการพัฒนา ร่วมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน และชูปบทบาทการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือของไทย โดยไทยได้ใช้โอกาส ในการเป็นประธาน ACMECS ในปี 2561 กำหนดเป้าหมายการสร้างเชื่อมโยงในอนุภูมิภาค ร่วมกัน โดยการจัดทำแผนแม่บท ACMECS (ACMECS Master Plan) ระยะ 5 ปี (ค.ศ. 2019–2023) ภายใต้วิสัยทัศน์ “Building ACMECS Connect by 2023” เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านความเชื่อมโยง ในทุกมิติ ภายใต้ 3 เสาความร่วมมือหลัก (3S)³ ได้แก่ (1) การเสริมสร้างความเชื่อมโยงแบบไร้รอยต่อ ในอนุภูมิภาค (2) การสอดคล้องประสานด้านเศรษฐกิจ และ (3) การพัฒนาภูมิภาคในลักษณะยั่งยืนและมี นวัตกรรม โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมความเชื่อมโยงตามระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก–ตะวันตก (EWEC) และแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (SEC) นอกจากนี้ ไทยยังได้เสนอข้อริเริ่มใหม่อีก 2 ประเด็น ได้แก่ การมีปฏิสัมพันธ์กับหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาและการจัดตั้งกองทุน ACMECS เพื่อบูรณาการและ เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินความร่วมมือ ACMECS

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความเชื่อมโยงและแผนแม่บท ACMECS ได้สร้างพลวัตให้กับ กรอบความร่วมมือ ACMECS เป็นอย่างยิ่ง มีประเทศและองค์กรระหว่างประเทศกว่า 10 ราย แสดง ความสนใจเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Development Partner) ของ ACMECS โดย ACMECS ได้รับประเทศที่มีกรอบความร่วมมือกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้งหมด รวมทั้งประเทศที่มี บทบาทสำคัญในอนุภูมิภาคฯ เข้าเป็นหุ้นส่วนเพื่อพัฒนากลุ่มแรกแล้ว จำนวน 6 ประเทศ เมื่อปี 2562 ประกอบด้วย อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สหรัฐฯ จีน และออสเตรเลีย และมีแผนจะรับหุ้นส่วน เพื่อการพัฒนาเพิ่มเติมในระยะต่อไป

ไทยในฐานะผู้ขับเคลื่อน ACMECS จำเป็นต้องรักษาพลวัตของกรอบความร่วมมือ เพื่อผลักดันให้ ACMECS เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง รายงาน การศึกษาฉบับนี้ จะศึกษาพัฒนาการในภาพรวมของความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและ ประเมินช่องว่างด้านการพัฒนาความเชื่อมโยง เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะที่ว่าไทยควรขับเคลื่อน

² เดิมเรียกว่ายุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy-ECS) ระหว่างกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และไทย ตั้งขึ้นเมื่อปี 2546 ก่อนที่เวียดนามจะแสดงเจตจำนงขอเข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่ 5 ในปีถัดมา

³ เดิม ACMECS มีความร่วมมือใน 8 สาขา ได้แก่ 1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน 2) การเกษตร 3) อุตสาหกรรมและพลังงาน 4) การเชื่อมเส้นทางคมนาคม 5) การท่องเที่ยว 6) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 7) สาธารณสุข และ 8) สิ่งแวดล้อม

ความร่วมมือ ACMECS อย่างไร เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บท ACMECS ท่ามกลางความท้าทายในมิติต่าง ๆ ในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
- 1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงของ ACMECS
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินความร่วมมือ ACMECS เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บท ACMECS

1.3 ขอบเขตของของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

- 1) พัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ย้อนหลัง 10 ปี
- 2) ปัจจัยแวดล้อม โดยเน้นมิติด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

1.3.2 วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

- 1) การศึกษาเชิงพรรณนา โดยการค้นคว้าข้อมูลและทบทวนเอกสารทางวิชาการ
- 2) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือด้านการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม

1.4 คำถามการศึกษา

แผนแม่บท ACMECS (ค.ศ. 2019–2023) กำหนดเป้าหมายการดำเนินความร่วมมือเพื่อสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคที่ครอบคลุมทุกมิติ ไทยควรผลักดันการขับเคลื่อน ACMECS ต่อไปอย่างไร เพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายของแผนแม่บท ACMECS

1.5 สมมติฐานการศึกษา

กรอบความร่วมมือ ACMECS เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่มีเสถียรภาพของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และเป็นเครื่องมือด้านการต่างประเทศที่สำคัญของไทยในการส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์และรักษาผลประโยชน์ของไทยในอนุภูมิภาค ดังนั้น ไทยจึงควรผลักดันการดำเนินความร่วมมือให้บรรลุผลตามเป้าหมายของแผนแม่บท ACMECS โดยการจัดลำดับความสำคัญของสาขาความร่วมมือ การสร้างเครื่องมือและกลไกการบริหารจัดการและการจัดสรรงบประมาณ

สนับสนุน เพื่อให้ ACMECS เป็นแกนกลางในการดำเนินความร่วมมืออนุภูมิภาคฯ ท่ามกลางความท้าทายในมิติต่าง ๆ ในปัจจุบัน

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

- 1.6.1 การทบทวนพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
- 1.6.2 การตระหนักถึงความท้าทายต่อการดำเนินความร่วมมือในกรอบความร่วมมือ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
- 1.6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดท่าทีไทยและส่งเสริมบทบาทของไทยในการดำเนินความร่วมมือในกรอบ ACMECS

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 การศึกษาพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ในการศึกษาพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ผู้เขียนจะศึกษาจากข้อมูลเกี่ยวกับอนุภูมิภาคฯ ทั้งหมดที่สามารถค้นคว้าได้ รวมทั้ง ใช้เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่สอดคล้องกับแนวทางการสร้างความเชื่อมโยงตามแผนแม่บท ACMECS โดยอ้างอิงแผนงานของกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 แผนแม่บท ACMECS (ACMECS Master Plan) ระยะ 5 ปี (ค.ศ. 2019–2023)

เป็นแผนแม่บทฉบับแรกของ ACMECS จัดทำขึ้นในช่วงการประชุมผู้นำ ACMECS ครั้งที่ 8 ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี 2561 โดยมีวิสัยทัศน์ คือ “สร้างความเชื่อมโยงใน ACMECS ภายในปี ค.ศ. 2023” (หรือ พ.ศ. 2566) และกำหนดเป้าหมายไว้ 3 เสาหลัก (หรือ 3S) ได้แก่

- 1) การเสริมสร้างความเชื่อมโยงแบบไร้รอยต่อในอนุภูมิภาค (Seamless ACMECS) เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทางด้านการคมนาคมขนส่ง พลังงาน และระบบโทรคมนาคม
- 2) การสอดคล้องประสานด้านเศรษฐกิจ และความเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบ (Synchronized ACMECS)
- 3) การพัฒนาที่ยั่งยืนและมิตรวาทกรรม (Smart and Sustainable ACMECS) เน้นความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน (peopleware) และการสร้างนวัตกรรม

2.1.2 ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration)

เป็นเอกสารก่อตั้ง ACMECS⁴ ที่กำหนดวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพิ่มขีดความสามารถและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดน (2) อำนวยความสะดวกในการย้ายอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมการผลิตไปยังพื้นที่ที่ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (3) สร้างโอกาสการจ้างงาน และลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก และ (4) ส่งเสริมให้เกิดสันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองแบบยั่งยืนร่วมกัน โดยดำเนินความร่วมมือใน 8 สาขา ได้แก่ การอำนวยความสะดวกทางการค้าการลงทุน การเกษตร ความเชื่อมโยงทางคมนาคมขนส่ง การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อุตสาหกรรมและพลังงาน สาธารณสุข

⁴ ปฏิญญาพุกามเป็นเอกสารผลลัพธ์การประชุมผู้นำ ACMECS ครั้งแรก จัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 2546 ณ เมืองพุกาม เมียนมา

และสิ่งแวดลอม⁵ โดยไทยเป็นประเทศนำ (Lead country) ในสาขาการอำนวยความสะดวกการค้า การลงทุน และสาธารณสุข

2.1.3 การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) ของกรอบ GMS

คือเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแน่วพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจของ กรอบความร่วมมือแผนงานพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion-GMS) ได้แก่ กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา ไทย เวียดนาม และจีน (มณฑลยูนนานและกวางสี) โดยกำหนดแน่วพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจใน 3 ระเบียง ได้แก่

1) ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor-EWEC) เชื่อมโยงเมียนมา-ไทย-ลาว-เวียดนาม ระยะทาง 1,500 กิโลเมตร ได้แก่ เมาะละหม่ง-เมียวดี/แม่สอด-พิษณุโลก-ขอนแก่น-กาฬสินธุ์-มุกดาหาร/สะพานนะเขต-ดองฮา-ดานัง

2) ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor-NSEC) มี 2 เส้นทางหลัก ได้แก่ เชื่อมโยงจีน-เมียนมา/ลาว-ไทย (คุนหมิง-เชียงรุ่ง-ต้าหลัว-เชียงตุง-ท่าลี่/แม่สาย-กรุงเทพฯ และ คุนหมิง-เชียงรุ่ง-บ่อเต็นหลวงน้ำทา-ห้วยทราย/เชียงใหม่-กรุงเทพฯ) ระยะทางประมาณ 1,280 กิโลเมตร และเชื่อมโยงจีน-เวียดนาม (คุนหมิง-ฮานอย-โฮฟอง)

3) ระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor-SEC) เชื่อมโยง ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม ใน 3 เส้นทาง ได้แก่ (1) กรุงเทพฯ-อรัญประเทศ/ปอยเปต-พนมเปญ-โฮจิมินห์-วังเตา ระยะทาง 1,005 กิโลเมตร (2) กรุงเทพฯ-ตราด/เกาะกง-สแรมบิล-กัมปอต-ฮาเตียน-กามู-นำเซา ระยะทาง 907 กิโลเมตร และ (3) กรุงเทพฯ-เสียมราฐ-สตริงเตร็ง-รัตนคีรี-Oyadav-Play Ku-Quy Nhon ระยะทาง 1,150 กิโลเมตร [ภาพที่ 1]

⁵ เดิมสาขาความร่วมมือแรกเริ่มมี 5 สาขา ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน การเกษตรและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงคมนาคม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ก่อนถูกปรับเปลี่ยน/เพิ่มเติม ในช่วงถัดมา



ภาพที่ 1 เส้นทางตามแนวระเบียงเศรษฐกิจของ GMS

ที่มา: GMS Secretariat, ADB

2.1.4 ดัชนีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT Development Index)

เป็นดัชนีชี้วัดด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT Development Index–IDI) จัดทำโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) เพื่อเปรียบเทียบพัฒนาการและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระหว่าง 176 ประเทศทั่วโลก ดัชนี ICT มีค่าระหว่าง 1–10 โดยวัดจาก 11 ปัจจัย ภายใต้ 3 กลุ่มหลัก คือ (1) ดัชนีย่อยด้านการเข้าถึงไอซีที (Access sub-index) มีตัวชี้วัด 5 ตัว (2) ดัชนีย่อยด้านการใช้งานไอซีที (Use sub-index) มีตัวชี้วัด 3 ตัว และ (3) ดัชนีย่อยด้านทักษะความสามารถด้านไอซีที (Skills sub-index) มีตัวชี้วัด 3 ตัว โดยข้อมูลล่าสุดเป็นดัชนี ICT ของปี 2560

2.1.5 ดัชนีพัฒนามนุษย์ (Human Development Index)

เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาจากมุมมองของการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ จัดทำโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme–UNDP) มาตั้งแต่ปี 2533 โดยอาศัยแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ด้านการพัฒนา อาทิ Mahbub ul Haq และ Amartya Sen ดัชนี HDI มีค่าระหว่าง 0–1 โดยประเทศที่มีค่า HDI ที่สูงกว่าหมายถึงมีระดับ

การพัฒนามนุษย์ที่ดีกว่าในเชิงเปรียบเทียบระหว่าง 189 ประเทศทั่วโลก (UNDP, 2019a) ทั้งนี้ ดัชนี HDI แบ่งระดับการพัฒนาออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับสูงมาก (0.800–1.000) ระดับสูง (0.700–0.799) ระดับกลาง (0.550–0.699) และระดับต่ำ (0.350–0.549)

ดัชนี HDI วัดระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ด้านสุขภาพ (Long and Healthy Life) โดยมีตัวบ่งชี้คือ ความคาดหมายการคงชีพเมื่อแรกเกิด (Life Expectancy at Birth) (2) ด้านการศึกษา (Education) โดยมีตัวบ่งชี้คือ จำนวนปีเฉลี่ยที่ได้รับการศึกษา (Mean Years of Schooling) และจำนวนปีที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา (Expected Years of Schooling) (3) ด้านมาตรฐานการครองชีพ (A Decent Standard of Living) โดยมีตัวบ่งชี้คือ รายได้ประชาชาติมวลรวมต่อประชากร (Gross National Income per Capita) นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ยังได้มีการปรับปรุงค่า HDI ให้สามารถสะท้อนภาพปัญหาในมิติของความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น ด้วยการปรับค่ามิติต่าง ๆ จาก HDI ตัวเดิม โดยข้อมูลล่าสุดเป็นดัชนีของปี 2562

2.1.6 ดัชนีความสามารถในการแข่งขันระดับโลก (Global Competitiveness Index)

เป็นตัวชี้วัดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศ ทั้งระดับมหภาคและจุลภาค จัดทำโดย World Economic Forum (WEF) มาตั้งแต่ปี 2547 เพื่อจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จำนวนทั้งสิ้น 141 ประเทศ (WEF, 2019a) โดยมีค่าดัชนี GCI ระหว่าง 0 ถึง 100 ทั้งนี้ WEF วัดขีดความสามารถในการแข่งขันจากประสิทธิภาพของสถาบันนโยบาย และปัจจัยส่งเสริมการผลิตของประเทศ โดยประเมินจาก 114 ตัวชี้วัด ใน 12 เสาหลัก (pillars) โดยจำแนกเป็น 3 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย (1) กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน (Basic Requirements) ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญสู่การผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศ (2) กลุ่มเสริมประสิทธิภาพ (Efficiency Enhancers) ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญสู่การผลักดันความมีประสิทธิภาพของประเทศ และ (3) กลุ่มนวัตกรรมและระดับการพัฒนา (Innovation and sophistication) ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญสู่การผลักดันระดับนวัตกรรมของประเทศ [ตารางที่ 1] โดยมีการถ่วงน้ำหนักกับระดับการพัฒนาจากระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อประชากรรายประเทศในการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขัน [ตารางที่ 2 และ 3]

ตารางที่ 1 ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาขีดความสามารถในการแข่งขันของดัชนี GCI

กลุ่มปัจจัย	Pillars of Competitiveness
กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน	1. สภาพแวดล้อมด้านสถาบัน (Institutions) 2. โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) 3. สภาพเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic environment) 4. สุขภาพและการศึกษาพื้นฐาน (Health and primary education)
กลุ่มเสริมประสิทธิภาพ	5. การศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรม (Higher education and training) 6. ประสิทธิภาพของตลาดสินค้า (Goods market efficiency) 7. ประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน (Labor market efficiency) 8. ระดับการพัฒนาของตลาดการเงิน (Financial market development) 9. ความพร้อมด้านเทคโนโลยี (Technological readiness) 10. ขนาดของตลาด (Market size)
กลุ่มนวัตกรรมและระดับการพัฒนา	11. ระดับการพัฒนาของธุรกิจ (Business sophistication) 12. นวัตกรรม (Innovation)

ที่มา: The Global Competitiveness Report, 2019

ตารางที่ 2 การถ่วงน้ำหนักในการคำนวณ GCI รายประเทศ (GCI Subindex weights and income thresholds)

	STAGE OF DEVELOPMENT				
	Stage 1: Factor-driven	Transition from stage 1 to stage 2	Stage 2: Efficiency-driven	Transition from stage 2 to stage 3	Stage 3: Innovation-driven
GDP per capita (US\$) thresholds*	<2,000	2,000–2,999	3,000–8,999	9,000–17,000	>17,000
Weight for basic requirements	60%	40–60%	40%	20–40%	20%
Weight for efficiency enhancers	35%	35–50%	50%	50%	50%
Weight for innovation and sophistication factors	5%	5–10%	10%	10–30%	30%

ตารางที่ 3 การจัดกลุ่มประเทศของ WEF (Classification by each stage of development)

Stage 1: Factor-driven (G5 economies)	Transition from stage 1 to stage 2* (15 economies)	Stage 2: Efficiency-driven (G1 economies)	Transition from stage 2 to stage 3* (20 economies)	Stage 3: Innovation-driven (G6 economies)
Bangladesh	Algeria (58.2, 36.4, 5.5)	Albania	Argentina (31.2, 50, 18.8)	Australia
Benin	Azerbaijan (54.5, 29.1, 6.4)	Armenia	Chile (28.6, 50, 21.4)	Austria
Burundi	Bhutan (46.5, 45.1, 8.4)	Bosnia and Herzegovina	Costa Rica (32.9, 50, 17.1)	Bahrain
Cambodia	Botswana (53.8, 39.7, 8.6)	Brazil	Croatia (32.3, 50, 17.7)	Belgium
Cameroun	Brunei Darussalam (50.2, 42.3, 7.4)	Bulgaria	Hungary (30.6, 50, 19.4)	Canada
Chad	Honduras (47.8, 44.1, 8)	Cape Verde	Latvia (27.3, 50, 22.7)	Cyprus
Congo, Democratic Rep.	Kazakhstan (43.4, 47.4, 9.1)	China	Lebanon (34.2, 50, 15.8)	Czech Republic
Ethiopia	Kuwait (49.9, 42.6, 7.5)	Colombia	Lithuania (25.3, 50, 24.7)	Denmark
Gambia, The	Mongolia (47.3, 44.5, 8.2)	Dominican Republic	Malaysia (39.1, 50, 10.9)	Estonia
Ghana	Nicaragua (57.6, 36.8, 5.6)	Ecuador	Mauritius (38.9, 50, 11.1)	Finland
Guinea	Nigeria (58.5, 36.1, 5.4)	Egypt	Oman (27.2, 50, 22.8)	France
Haiti	Philippines (41.5, 48.9, 9.8)	El Salvador	Panama (28.4, 50, 21.6)	Germany
India	Ukraine (56.1, 37.9, 6)	Georgia	Poland (31.7, 50, 18.3)	Greece
Kenya	Venezuela (55.5, 38.4, 6.1)	Guatemala	Romania (38.8, 50, 11.2)	Hong Kong SAR
Kyrgyz Republic	Vietnam (56.5, 37.6, 5.9)	Indonesia	Saudi Arabia (36.7, 50, 13.3)	Iceland
Lao PDR		Iran, Islamic Rep.	Seychelles (25.2, 50, 24.8)	Ireland
Lesotho		Jamaica	Slovak Republic (21.3, 50, 28.7)	Israel
Liberia		Jordan	Trinidad and Tobago (24.1, 50, 25.9)	Italy
Madagascar		Mexico	Turkey (25.6, 50, 14.4)	Japan
Malawi		Montenegro	Uruguay (23.3, 50, 26.7)	Korea, Rep.
Mali		Morocco		Luxembourg
Mauritania		Namibia		Malta
Moldova		Paraguay		Netherlands
Mozambique		Peru		New Zealand
Nepal		Russian Federation		Norway
Pakistan		Serbia		Portugal
Rwanda		South Africa		Qatar
Senegal		Sri Lanka		Singapore
Sierra Leone		Switzerland		Slovenia
Tajikistan		Thailand		Spain
Tanzania		Tunisia		Sweden
Uganda				Switzerland
Yemen				Taiwan, China
Zambia				United Arab Emirates
Zimbabwe				United Kingdom
				United States

2.2 การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการส่งเสริมความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการส่งเสริมความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ผู้เขียนจะใช้เครื่องมือและแนวคิดทฤษฎี ดังนี้

2.2.1 PEST Analysis

เป็นเครื่องมือวิเคราะห์สภาพพื้นที่หรือปัจจัยภายนอกของ Francis J. Aguilar ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการและไม่สามารถควบคุมได้ PEST ประกอบด้วย

- 1) Political Factor หรือปัจจัยทางการเมือง
- 2) Economic Factor หรือปัจจัยทางเศรษฐกิจ
- 3) Social Factor หรือปัจจัยทางสังคม
- 4) Technological Factor หรือปัจจัยทางเทคโนโลยี

2.2.2 ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power Theory)⁶

เป็นทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับอำนาจระหว่างรัฐ โดยศึกษาถึงรูปแบบบางประการของรัฐ ที่ใช้ในการถ่วงดุลเพื่อความมั่นคงระหว่างรัฐ ดังนั้น หลักสำคัญในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตามทฤษฎีดุลแห่งอำนาจจึงอยู่ที่ดุลยภาพ (Equilibrium) โดย (1) Hans J. Morgenthau ได้นิยามทฤษฎีดุลอำนาจว่า เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจ และเชื่อว่าการเมืองระหว่างประเทศเป็นการเมืองที่ไม่มีกฎเกณฑ์ กล่าวคือ จะไม่มีสงครามเมื่อเกิดดุลยภาพ แต่เมื่อใดที่ดุลยภาพหายไปจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกตาม จะเกิดวิกฤตการณ์ระบบดุลแห่งอำนาจ และให้คำจำกัดความว่า ผลประโยชน์ คือ การดิ้นรนต่อสู้เพื่ออำนาจนั่นเอง การที่รัฐต่าง ๆ ใฝ่ฝันอยากมีอำนาจ โดยที่แต่ละรัฐพยายามที่จะคงไว้หรือไม่ทำลายสถานภาพเดิม จะนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างเพื่อที่จะนำไปสู่สภาพการณ์ ที่เรียกว่า ดุลอำนาจ ดังนั้น แต่ละรัฐจึงพยายามสร้างพันธมิตรเพื่อให้ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และ (2) Morton A. Kaplan มองว่า ในระบบการเมืองระหว่างประเทศจะไม่มีรัฐใดรัฐหนึ่งที่มีอิทธิพลครอบงำระบบได้ทั้งระบบ แต่จะมีรัฐอื่น ๆ รวมตัวกันต่อต้านเพื่อคานอำนาจของอีกฝ่าย จึงเรียกว่า ระบบถ่วงดุลอำนาจ

2.2.3 ทฤษฎีแนวความคิดภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics Theory)⁷

เป็นทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อศึกษาถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อการขยายอำนาจรัฐ และอธิบายปัจจัยทางลักษณะของภูมิรัฐศาสตร์ที่เอื้ออำนวยให้บางประเทศเป็นประเทศมหาอำนาจ และการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ที่มีผลมาจากลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ โดย Rudolf Kjellen เป็นผู้ริเริ่มใช้คำว่า “ภูมิรัฐศาสตร์” มองว่า การที่จะสามารถเข้าใจรัฐใดรัฐหนึ่งได้อย่างลึกซึ้ง จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องของภูมิรัฐศาสตร์ของรัฐนั้นเสียก่อนทั้งอาณาเขตพื้นที่ ที่ตั้งของรัฐ รูปร่างของรัฐ ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ หรือแม้กระทั่งแนวพรมแดน ทั้งนี้ การที่จะเป็นมหาอำนาจได้นั้น ไม่จำเป็นต้องทำการขยายอาณาเขตเพียงอย่างเดียว แต่การสร้างอำนาจสามารถกระทำได้โดยการใช้วัฒนธรรม หรือเทคโนโลยีของประเทศเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจได้เช่นกัน

2.2.4 แผนแม่บทด้านการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580)

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำแผนแม่บทด้านการต่างประเทศ ระยะ 20 ปี เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ คือ “การต่างประเทศไทยมีพลวัตและเอกภาพ ช่วยขับเคลื่อนให้ไทยเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” และมีภารกิจ

⁶ นรุตม์ เจริญศรี, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, (คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556), 61-62.

⁷ แหล่งเดิม, หน้า 70-72

ในการ “เชื่อมไทยสู่โลกและเชื่อมโลกสู่ไทย” ด้วยการส่งเสริมและเผยแพร่จุดแข็งและศักยภาพของไทย ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศในทุกมิติ และส่งเสริมให้ไทยมีบทบาทที่สร้างสรรค์และเป็นที่ ยอมรับในเวทีโลก โดยกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 5 ด้าน (หรือ 5S/5 มี) คือ (1) Security หรือมีความมั่นคง (2) Sustainability หรือมีความมั่นคง ยั่งยืน (3) Standard หรือมีมาตรฐานสากล (4) Status หรือมี สถานะและเกียรติภูมิ และ (5) Synergy หรือมีพลัง

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของคุณณัฐนิภา บุรุษพัฒน์ ผู้เข้ารับการอบรม หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 10 พ.ศ. 2561 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวง การต่างประเทศ เรื่อง “การพัฒนาความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง: โอกาสและความท้าทาย ของไทย” ได้ศึกษาความคืบหน้าที่สำคัญของการดำเนินความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือใน อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง บทบาทของไทยและประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในแต่ละกรอบความร่วมมือ โดยการศึกษาพบว่า การให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือของไทยแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ช่วยสร้าง ความชัดเจนและย้ำความจริงจังของไทยในการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการเสริมสร้าง ทศนคติที่ดีของประเทศเหล่านี้ต่อไทย ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้านในทุก ๆ ด้าน อย่างไรก็ตาม ประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคยังมีบทบาทนำ และเป็นผู้ขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากมีความพร้อมด้านเทคโนโลยีและเงินทุน สนับสนุน ไทยจึงควรกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในภาพรวม โดยเน้นด้านการพัฒนาความเชื่อมโยง การจัดระบบเศรษฐกิจชายแดน การบูรณาการ ความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานให้ความช่วยเหลือของไทย การบูรณาการการดำเนินงานระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมความร่วมมือกับสถาบันการเงินและองค์การระหว่างประเทศ

2.3.2 บทความวิจัยของสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “ไทยกับการก่อตั้ง ACMECS: ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค” (ภูวิน บุนยยะเวชชีวิน และกตมน เทพสีดา: 2557) ได้ศึกษาเหตุจูงใจในการก่อตั้ง ACMECS ของไทย โดยใช้ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค (Potential Regional Leader Theory-PRLT) เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก โดยวิเคราะห์ว่า ACMECS เป็นกรอบความร่วมมือที่ไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ใช้วัตถุ คือ เกียรติภูมิ ของชาติ และการยอมรับนับถือจากประเทศสมาชิกและประเทศอื่น ๆ ด้วยการแสดงบทบาทผู้นำและ ผู้เล่นสำคัญที่เชื่อมประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อีกทั้ง ยังเป็นเครื่องมือทางการทูตที่ไทยหวังใช้เป็น บันไดสำคัญไปสู่ความเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในแง่ที่ ACMECS จึงเป็นกลุ่มภูมิภาคนิยมทางการทูตที่ไทยต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาสถานะ ผู้นำของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

2.3.3 บทความของสถาบัน ISEAS–Yusof Ishak Institute เรื่อง “Thailand’s Foreign Economic Policy toward Mainland Southeast Asia” ลงพิมพ์ในจุลสาร Perspective ฉบับที่ 64 ประจำปี ค.ศ. 2019 ศึกษาแนวคิดของไทยในการริเริ่ม ACMECS และพัฒนาการของกรอบความร่วมมือฯ โดยวิเคราะห์ว่า การดำเนินความร่วมมือ ACMECS เป็นยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายการทูตเศรษฐกิจเชิงรุกเพื่อขับเคลื่อนผลประโยชน์ของไทยในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่ไม่มีความต่อเนื่อง โดยได้ริเริ่มอย่างเข้มข้นในสมัยรัฐบาลทักษิณ แต่ได้ถูกลดทอนความสำคัญลงในช่วงหลังรัฐประหาร ปี 2549 ก่อนถูกรื้อฟื้นอีกครั้งในยุครัฐบาลปัจจุบัน ทั้งนี้ บทบาทของไทยใน ACMECS ในฐานะผู้ให้ผ่านกลไกของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) และกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ มีส่วนช่วยในการขยายอิทธิพลของไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มน้ำโขงได้พอประมาณ (moderate level of influence) จากการเพิ่มทางเลือกในการรับความช่วยเหลือเพื่อลดการพึ่งพาจีนและญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ความยั่งยืนในเชิงนโยบายของ ACMECS โดยเฉพาะการใช้ ACMECS เพื่อเติมเต็ม (complement) การดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนากลุ่มน้ำโขงของจีนและญี่ปุ่น ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะทำให้ ACMECS เป็นกรอบความร่วมมือที่ไร้ความหมายในอนาคต

2.4 สรุปกรอบแนวคิด

ผู้เขียนมองว่า เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ ทฤษฎี และแนวคิดข้างต้นสามารถนำมาใช้ศึกษาพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ตลอดจน ปัจจัยความท้าทายต่อการดำเนินความร่วมมือ ACMECS ให้บรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บท ระยะ 5 ปี ซึ่งในบทต่อไปจะได้อธิบายถึงผลการศึกษาและการวิเคราะห์ความท้าทายต่อ ACMECS ในมิติต่าง ๆ

บทที่ 3

ผลการศึกษา

ในบทนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอผลการศึกษาในสองส่วน ส่วนแรกคือผลการศึกษาภาพรวมของพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจากการศึกษาเชิงพรรณนาและการวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยจะนำเสนอในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวทางการส่งเสริมความเชื่อมโยงตามแผนแม่บท ACMECS ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน (3S) คือ การเชื่อมโยงด้านโครงสร้าง (Seamless ACMECS) การสอดประสานทางเศรษฐกิจและการเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบ (Synchronized ACMECS) และการพัฒนาที่ยั่งยืนและมั่นคง (Smart and Sustainable ACMECS) และในส่วนที่สอง จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาคฯ

3.1 ผลการศึกษาภาพรวมของพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

3.1.1 การเชื่อมโยงด้านโครงสร้าง (Seamless ACMECS)

1) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางบก มีการเชื่อมโยงเส้นทางระหว่างกันทั่วทั้งอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงแล้ว ภายใต้แผนการพัฒนาของกรอบความร่วมมือต่าง ๆ รวมทั้ง การให้ความช่วยเหลือทวิภาคี ซึ่งไทยมีบทบาทร่วมให้ความช่วยเหลือผ่านสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) ด้วยเช่นกัน แต่ยังมีบางเส้นทางที่ต้องซ่อมแซมและปรับปรุง ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจ GMS Economic Corridors ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคที่ครอบคลุมที่สุด ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2541 ผ่านสามระเบียงเศรษฐกิจ คือ ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC) ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (SEC)⁸ จากผลการสำรวจล่าสุดเมื่อปี 2561 (GMS Secretariat, 2018) พบว่า ถนนทั้งหมดในระเบียง EWEC มีสภาพดี [ภาพที่ 2] ส่วนถนนในระเบียง NSEC และ SEC มีบางช่วงที่ต้องปรับปรุงและซ่อมแซมเร่งด่วน จำนวน 18 เส้นทาง และ 4 เส้นทาง ตามลำดับส่วนใหญ่อยู่ในเมียนมาและ สปป. ลาว [ภาคผนวก ก]

2) การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport) ยังมีข้อจำกัด และคาดว่าจะใช้เวลาอีกหลายปีที่จะสามารถพัฒนารูปแบบการขนส่งต่าง ๆ ให้มีความสามารถในการ

⁸ ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ มี 3 เส้นทางหลัก (R3A, R3B, R5) ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก มี 3 เส้นทางหลัก (R9, R12, R8) และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ มี 3 เส้นทางย่อย และ 1 inter-corridor

แข่งขันระหว่างกันได้ โดยเฉพาะในภาคการขนส่งทางรางจากข้อจำกัดด้านเครือข่ายและการเชื่อมต่อระหว่างประเทศ และการขนส่งทางแม่น้ำ (inland waterway) จากข้อจำกัดด้านโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวก จึงควรเน้นด้านการพัฒนาความเชื่อมต่อ (intermodal link) ระหว่างการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง การพัฒนาระบบรางและการขนส่งทางแม่น้ำต่อไป



ภาพที่ 2 สภาพถนนของระเบียงเศรษฐกิจ GMS

ที่มา: Assessment of GMS Economic Corridors, 2018⁹

3) การเชื่อมโยงด้านพลังงาน มีพัฒนาการด้านโครงสร้างสายส่งสัญญาณไฟฟ้า และสายจ่ายกำลังไฟฟ้าที่ดี โดยมีเครือข่ายยาวกว่า 3,000 กิโลเมตรทั่วอนุภูมิภาคฯ ส่วนการสร้าง **ความเชื่อมโยงด้านตลาดพลังงานภายใต้แผนงาน GMS ยังอยู่เพียงในระยะเริ่มต้น** ปัจจุบันมีการเชื่อมโยงระบบส่งไฟฟ้าข้ามแดนและสามารถซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศที่พรมแดนติดกันได้แล้ว และกำลังพัฒนาไปสู่ระยะที่สองให้สามารถซื้อขายไฟฟ้า ลักษณะ grid-to-grid ระหว่างประเทศ สมาชิกกลุ่มน้ำโขงผ่านระบบส่งไฟฟ้าของประเทศที่สาม ทั้งนี้ **ความท้าทายด้านเทคโนโลยีและกฎระเบียบ** ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าของภูมิภาค (Integrated regional grid) และการสร้างตลาดพลังงานของภูมิภาค รวมทั้งอุปสรรคในเชิงสถาบัน

⁹ GMS ประเมินสภาพถนนใน 4 ลักษณะ คือ ดี (Good) พอใช้ (Fair) แย่ (Poor) และอยู่ระหว่างการพัฒนา (TBD)

เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านพลังงานในภูมิภาค (Regional Power Coordination Center) ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จ (Xunpeng Shi, 2019) ส่วนความร่วมมือในกรอบอาเซียน ปัจจุบัน กำลังดำเนินโครงการเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าของอาเซียน (ASEAN Power Grid: APG) และการเชื่อมโยงท่อส่งก๊าซธรรมชาติของอาเซียน (Trans-ASEAN Gas Pipeline: TAGP) ภายใต้ แผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน (APAEC) พ.ศ. 2559–2568 ซึ่งครอบคลุม อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงด้วยเช่นกัน¹⁰

4) การเชื่อมโยงด้านดิจิทัล ในภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำ โดยการศึกษาล่าสุดของ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) พบว่า อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในด้านการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ (access and penetration) ความเร็วของระบบอินเทอร์เน็ต และ บริการสมัยใหม่ เช่น cloud computing หรือ Internet of Things โดยคะแนนเฉลี่ยของดัชนี การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของอนุภูมิภาคฯ อยู่ที่ระดับ 3.86 จาก 10 คะแนน ขณะที่กลุ่มอาเซียน มีคะแนนเฉลี่ย 4.94 คะแนน ทั้งนี้ ไทยเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงที่สุดในกลุ่ม อยู่ในลำดับที่ 78 ของโลก (จาก 176 ประเทศ) ขณะที่ กัมพูชา สปป. ลาว และเมียนมา อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนา ในกลุ่มต่ำที่สุดร้อยละ 30 ของโลก [ตารางที่ 4] ดังนั้น เป้าหมายหลักของการพัฒนาความเชื่อมโยง ด้านดิจิทัลจึงควรเน้นด้านการส่งเสริมการเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ต และการสร้างบริการสนับสนุน การพัฒนาเทคโนโลยีเป้าหมาย (Enabling Services) เช่น on-line payment และ e-commerce เพื่อนำอนุภูมิภาคฯ ก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัลต่อไป

ตารางที่ 4 ดัชนีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT Development Index) ของประเทศ ACMECS

	กัมพูชา	ลาว	เมียนมา	ไทย	เวียดนาม	ACMECS
IDI Value 2017	3.28	2.91	3.00	5.67	4.43	3.86
IDI Rank (out of 176 countries)	128	139	135	78	108	
IDI Access sub-index	4.16	3.47	3.48	5.48	4.75	4.27
Fixed-tel. subscriptions per 100 pax.	1.43	17.72	0.94	6.97	5.94	6.60
Mobile tel. subscriptions per 100	124.94	55.39	89.26	172.65	128.04	114.06
Int' internet bandwidth per user	23573	17487	6462	49243	91252	37603
Households with computer (%)	10.50	12.34	13.64	28.41	23.53	17.68
Households with internet access (%)	26.00	18.70	24.38	59.84	25.90	30.96
IDI Use sub-index	2.56	1.90	2.43	5.33	3.65	3.17
Individuals using internet (%)	25.27	21.87	25.07	47.50	46.50	33.24
Fixed-broadband subscriptions /100	0.61	0.34	0.06	10.69	9.91	4.32

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (2558), “การประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ 5th Annual International Forum – Regional Energy Alliance: Regulators’ Insights”

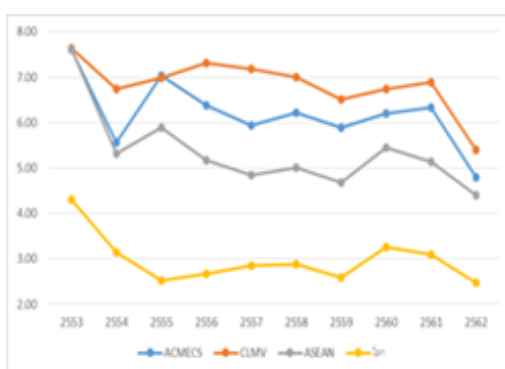
	กัมพูชา	ลาว	เมียนมา	ไทย	เวียดนาม	ACMECS
Active mobile-broadband sub. /100	50.19	34.66	47.63	94.72	46.63	54.77
IDI Skills sub-index	2.98	3.78	3.21	6.72	5.31	4.40
Mean years of schooling	4.70	5.20	4.70	7.90	8.00	6.10
Secondary gross enrolment ratio	45.05	61.70	51.30	129.00	77.22	72.85
Tertiary gross enrolment ratio	13.09	16.91	13.53	48.86	28.84	24.25

ที่มา: ICT Development Index 2017 (ITU) และการคำนวณของผู้เขียน

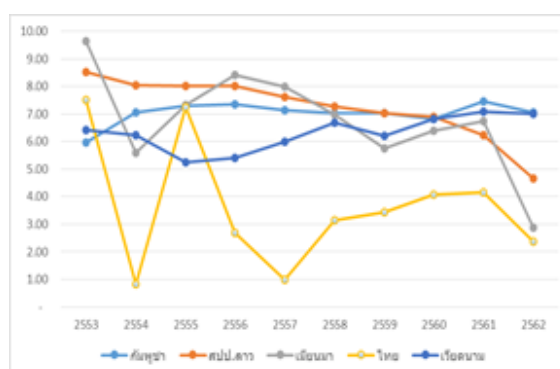
3.1.2 การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและกฎระเบียบ (Synchronized ACMECS)

3.1.2.1 การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ

กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง โดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ 6 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2553–2562) โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ CLMV ขยายตัวถึงเกือบร้อยละ 8 นับเป็นกลุ่มประเทศที่มีอัตราการเติบโตสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาเซียน (ร้อยละ 5.95) และค่าเฉลี่ยของโลก (ร้อยละ 3.31) [ภาพที่ 3 และ 4] การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ CLMV มีแนวโน้มที่จะคงอยู่ในระดับสูงในระยะต่อไป ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความได้เปรียบด้านกำลังแรงงานที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการบริโภคของประเทศ โดยมีประชากรวัยทำงานอายุ 15–59 ปี ที่สูงกว่าร้อยละ 60 ของประชากรทั้งหมด 177 ล้านคน [ตารางที่ 5] ประกอบกับค่าจ้างแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำ [ภาพที่ 5] อีกทั้งยังมีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติจำนวนมาก อาทิ ป่าไม้ สินแร่ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และแหล่งน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า ส่งผลให้ประเทศกลุ่มนี้มีศักยภาพในพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ในวงการตลาดทุน กลุ่มประเทศ CLMV นับเป็นตลาดใหม่และมีขนาดเล็กมาก จึงสามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว และดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติได้มาก



ภาพที่ 3 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของ ACMECS และกลุ่ม CLMV เทียบกับอาเซียนและโลก



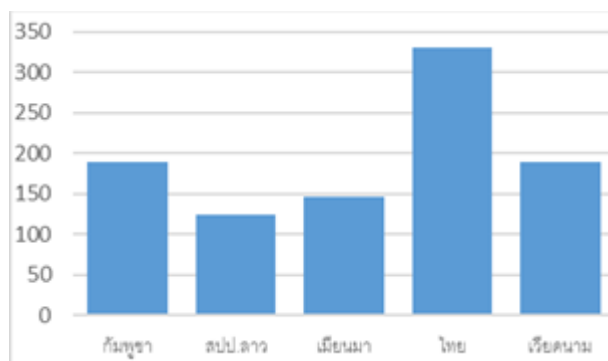
ภาพที่ 4 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ACMECS

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูล World Bank Open Data

ตารางที่ 5 โครงสร้างและจำนวนประชากรของกลุ่มประเทศ ACMECS ปี 2562

	กัมพูชา	สปป.ลาว	เมียนมา	ไทย	เวียดนาม	ACMECS	CLMV	ASEAN	โลก
ประชากรทั้งหมด (ล้านคน)	16.5	7.2	54.0	69.6	96.5	243.8	174.20	660.6	7,713.5
เด็ก: ต่ำกว่า 15 ปี (%)	31.2	32.3	25.9	16.8	23.2	25.9	28.15	24.46	25.6
วัยทำงาน: 15-59 ปี (%)	61.3	61.2	64.5	64.9	65.0	63.4	63.00	64.49	61.2
สูงวัย: มากกว่า 59 ปี (%)	7.5	6.5	9.6	18.3	11.8	10.7	8.85	11.05	13.2

ที่มา: การจัดการของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Population Pyramid [ภาคผนวก ข]



ภาพที่ 5 อัตราค่าแรงขั้นต่ำของกลุ่มประเทศ ACMECS ปี 2563 (USD ต่อเดือน)

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูล ASEAN Briefing

กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงมีอัตราการเปิดประเทศสูง สัดส่วนมูลค่าการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของ ACMECS ต่อปริมาณการค้าและการลงทุนของโลก ขยายตัวสูงขึ้นมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เฉลี่ยกว่าร้อยละ 70 สำหรับการค้าและกว่าร้อยละ 17 สำหรับการลงทุน ขณะที่สัดส่วนมูลค่าการค้าและการลงทุนของอาเซียน ขยายตัวประมาณร้อยละ 20 และร้อยละ 18 ตามลำดับ [ตารางที่ 6] ทั้งนี้ โดยที่สถานการณ์การค้าและการลงทุนของโลกมีแนวโน้มผันผวนมากขึ้นต่อเนื่อง ส่งผลให้ภาคธุรกิจหลายประเทศมองหาโอกาสในการเข้ามาทำธุรกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กลุ่มประเทศ CLMV โดยเฉพาะเวียดนามยังได้รับอานิสงส์เพิ่มจากประเด็นสงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ และจีนในระยะหลังโดยผู้ประกอบการได้ทยอยย้ายฐานการผลิตออกจากจีนเข้ามาในอนุภูมิภาคฯ อย่างต่อเนื่อง โดยประเทศผู้ลงทุนหลักในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้แก่ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฮองกง และจีน [ตารางที่ 7]

ตารางที่ 6 มูลค่าการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศของ ACMECS

	มูลค่า (พันล้าน USD)			สัดส่วนต่อปริมาณการค้าโลก (%)		
	2553	2558	2562	2553	2558	2562
การค้าสินค้า	562,514	804,083	1,084,551	1.69	2.42	2.84
การส่งออก	281,093	399,999	547,928	1.70	2.42	2.90
การนำเข้า	281,421	404,084	536,623	1.68	2.42	2.79
การค้าบริการ	98,013	142,161	209,607	0.99	1.44	1.75
การส่งออก	44,708	77,916	124,058	0.89	1.56	2.02
การนำเข้า	53,305	64,245	85,549	1.09	1.31	1.47
การลงทุนจากต่างประเทศ (FDI Inflows)	30,907	23,149	27,295	1.51	1.13	1.77
การลงทุนในต่างประเทศ (FDI Outflows)	8,894	2,915	12,414	0.52	0.17	0.94

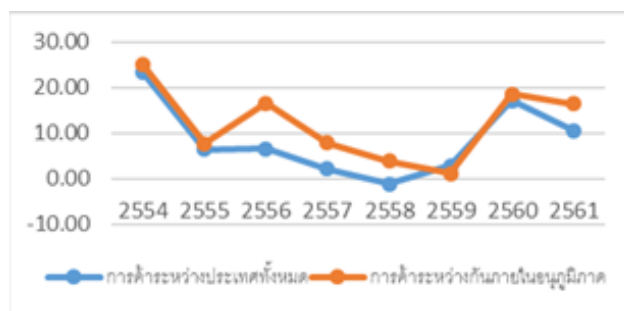
ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูล UNCTAD Stat

ตารางที่ 7 แหล่งที่มาของเงินลงทุนจากต่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ปี 2562

อันดับที่	การลงทุนใน กลุ่ม ACMECS	มูลค่าการลงทุน (ล้าน USD)	การลงทุนใน กลุ่ม CLM	มูลค่าการลงทุน (ล้าน USD)
1	ญี่ปุ่น	14,565	จีน	2,311
2	สิงคโปร์	8,746	สิงคโปร์	1,800
3	เกาหลีใต้	7,987	ฮ่องกง	717
4	ฮ่องกง	6,159	ไทย	540
5	จีน	5,505	เวียดนาม	491

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูล Trade Map, ITC

การค้าและการลงทุนระหว่างกันภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (intra-regional trade and investment) ขยายตัวในระดับสูง ในอัตราเฉลี่ยกว่าร้อยละ 12 ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีมูลค่ากว่า 8.5 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2561 คิดเป็นร้อยละ 8.04 ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดของกลุ่มประเทศ ACMECS ทั้งนี้ การค้าระหว่างกันภายในอนุภูมิภาคขยายตัวในอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งหมด [ภาพที่ 6] ซึ่งสะท้อนถึงพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงด้านการค้าที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นในอนุภูมิภาคฯ นอกจากนี้ การลงทุนโดยตรงระหว่างกันภายในอนุภูมิภาคมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน โดยในปัจจุบันไทยและเวียดนามเป็นผู้ลงทุนสำคัญ อันดับที่ 4 และ 5 ในกลุ่มประเทศ CLM ตามลำดับ



ภาพที่ 6 อัตราการขยายตัวของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของ ACMECS (%)

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูล Trade Map, ITC

3.1.2.2 การขนส่งข้ามพรมแดน

มีกลไกที่ครอบคลุมภายใต้ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามแดน GMS Cross-Border Transport Facilitation Agreement (GMS CBTA) ซึ่งได้จัดทำมาตั้งแต่ปี 2546¹¹ และได้เริ่มนำมาปฏิบัติใช้ผ่าน The Initial Implementation of the CBTA (IICBTA) ณ จุดผ่านแดนน้ำร่อง 7 แห่ง¹² ซึ่งครอบคลุมการแลกเปลี่ยนสิทธิการจราจร การยอมรับรถซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลการตรวจปล่อยสินค้าและบุคคลล่องหน้า การอำนวยความสะดวกพิธีการข้ามแดนผ่านพิธีการศุลกากรแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (Single Window Inspection: SWI) และการตรวจสอบสินค้าแบบ (Single Stop Inspection: SSI) ในพื้นที่ควบคุมร่วมกัน (Common Control Area: CCA) แต่ยังไม่สามารถนำมาปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม จากปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะความแตกต่างของกฎระเบียบด้านการขนส่ง¹³ ความสามารถทางโลจิสติกส์ที่แตกต่างกัน และระบบการประกันภัยระหว่างประเทศที่ไม่ครอบคลุม จึงทำให้ประเทศลุ่มน้ำโขงยังต้องพึ่งพาความตกลงทวิภาคีเป็นหลัก อุปสรรคเหล่านี้ส่งผลให้การส่งออกและนำเข้าสินค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศลุ่มน้ำโขงยังมีต้นทุนและใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างสูง [ตารางที่ 8]

¹¹ ประเทศสมาชิก GMS ให้สัตยาบันในภาคผนวกและพิธีสารแนบท้ายครบทุกฉบับเมื่อปี 2558

¹² จุดน้ำร่อง ได้แก่ 1. ลาวบาว (เวียดนาม)-แดนสะหวัน (สปป. ลาว) 2. มุกดาหาร (ไทย)-สะหวันนะเขต (สปป. ลาว) 3. แม่สอด (ไทย)-เมียวดี (เมียนมา) 4. ปอยเปต (กัมพูชา)-อรัญประเทศ (ไทย) 5. บาเวต (กัมพูชา)-ม็อกโบ (เวียดนาม) 6. แม่สาย (ไทย)-ท่าซี้เหล็ก (เมียนมา) 7. เทอโค่ว (จีน)-ลาวไค (เวียดนาม)

¹³ ปัจจุบันยังต้องมีการเปลี่ยนถ่ายสินค้าบริเวณด่านพรมแดนไปยังยานพาหนะท้องถิ่นที่สอดคล้องกับกฎระเบียบมาตรฐานท้องถิ่น

ตารางที่ 8 ต้นทุนและระยะเวลาดำเนินการสำหรับส่งออก-นำเข้าสินค้าข้ามพรมแดนของประเทศ GMS

ประเทศ (190 ลำดับ)	การส่งออก				การนำเข้า			
	การค้าเงินการที่พรมแดน		การค้าเงินเอกสาร		การค้าเงินการที่พรมแดน		การค้าเงินเอกสาร	
	ระยะเวลา (ชม.)	ต้นทุน (USD)	ระยะเวลา (ชม.)	ต้นทุน (USD)	ระยะเวลา (ชม.)	ต้นทุน (USD)	ระยะเวลา (ชม.)	ต้นทุน (USD)
จีน (97)	26	484	21	85	92	745	66	171
กัมพูชา (108)	48	375	132	100	8	240	132	120
สปป.ลาว (124)	12	73	216	235	14	153	216	115
เมียนมา (163)	142	432	144	140	230	457	48	210
เวียดนาม (94)	55	290	50	139	56	373	76	183
ไทย (57)	51	223	11	97	50	233	4	43

ที่มา: บทวิเคราะห์ของศูนย์วิจัยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จากข้อมูล World Bank, 2018

3.1.2.3 การจัดตั้งกองทุน ACMECS

ประเทศสมาชิก ACMECS เห็นชอบกับข้อเสนอของไทยให้จัดตั้งกองทุน ACMECS (ACMECS Fund) เพื่อเป็นกลไกทางการเงินที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนที่สามารถสนับสนุนการดำเนินโครงการภายใต้แผนแม่บท ACMECS ระยะ 5 ปี ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม กองทุน ACMECS จะประกอบด้วยกองทุนเงินกู้และเงินให้เปล่า วงเงินก่อตั้งเป้าหมาย จำนวน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยไทยจะสนับสนุนเงินทุนตั้งต้น จำนวน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งจ่ายภายในระยะเวลา 5 ปี ประเทศสมาชิกอื่น ๆ จะสนับสนุนเงินในกองทุนตามสัดส่วนของ GDP และจะผลักดันให้หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาร่วมสนับสนุนบนพื้นฐานของความสมัครใจ ซึ่งประเทศสมาชิกกำลังพิจารณาในรายละเอียด [ตารางที่ 9]

แนวทางของการดำเนินกองทุน ACMECS จะมุ่งเน้นการขับเคลื่อนเพื่อเริ่มต้นการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะโครงการสำคัญเร่งด่วนของ ACMECS (ACMECS Prioritized Projects)¹⁴ เป็นหลัก อาทิ การทำการศึกษาความเป็นไปได้สำหรับการดำเนินโครงการ (Project Feasibility Study) รวมทั้ง การดำเนินโครงการขนาดย่อม หรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาศักยภาพ แต่จะไม่ลงทุนในโครงการก่อสร้างหรือการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านขนาดของกองทุนฯ ทั้งนี้ การกำหนดให้สมาชิกทุกประเทศมีส่วนร่วมในการสนับสนุนเงินทุนตั้งต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเอกภาพของ ACMECS ในการเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (ACMECS Centrality)

¹⁴ รายชื่อโครงการสำคัญเร่งด่วนของ ACMECS ปรากฏใน **ภาคผนวก ค**

ตารางที่ 9 สัดส่วนการสนับสนุนเงินทุนก่อตั้งกองทุน ACMECS เสนอโดยประเทศไทย

Proportionate to PPP GDP		
Country	GDP (billion of dollars)	Contribution (million of dollars)
Cambodia	83.77	6.12
Lao P.D.R.	63.1	4.61
Myanmar	385.37	28.15
Viet Nam	836.57	61.12
Total	1,368.81	100

Proportionate to Nominal GDP		
Country	GDP (billion of dollars)	Contribution (million of dollars)
Cambodia	28.98	7.12
Lao P.D.R.	21.21	5.21
Myanmar	72.11	17.71
Viet Nam	284.85	69.96
Total	407.15	100

ที่มา: กระทรวงการคลัง (ACMECS Finance SOM Thailand)

3.1.3 การเชื่อมโยงด้านการพัฒนา (Smart and Sustainable ACMECS)

1) การพัฒนามนุษย์ ในภาพรวม ประเทศกลุ่มน้ำโขงมีระดับการพัฒนามนุษย์ในระดับปานกลางถึงดีโดยการศึกษาล่าสุดของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP: 2019) พบว่า อนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง มีพื้นฐานการศึกษาในระดับปานกลาง และมีอัตราการรู้หนังสือที่ดี แต่มีความท้าทายหลักในด้านการวิจัยและการพัฒนา ทั้งนี้ กลุ่ม CLM มีความท้าทายหลักในด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคติดต่อ การพัฒนาแรงงานคุณภาพ และการส่งออกที่กระจุกตัว ขณะที่ไทยและเวียดนาม มีความท้าทายด้านปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาสิ่งแวดล้อม [ตารางที่ 10]

ตารางที่ 10 ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) ของประเทศ ACMECS

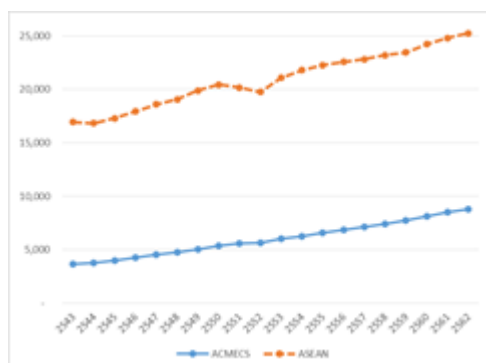
	กัมพูชา	ลาว	เมียนมา	ไทย	เวียดนาม	ACMECS
HDI Value 2019	0.581	0.604	0.584	0.765	0.693	0.645
HDI Rank (out of 189 countries)	146	140	145	77	118	
Life expectancy at birth (years)	69.6	67.6	66.9	76.9	75.3	71.26
Child malnutrition (% under 5)	32.4	44.2	29.4	10.5	24.6	28.22
Health expenditure (% of GDP)	6.1	2.4	5.1	3.7	5.4	4.6
Mortality rate, infant (per 1k births)	25.1	48.6	38.5	8.2	16.7	27.42
Tuberculosis incidence (per 100k)	326	168	358	156	129	227.4
Expected schooling (years)	11.3	11.1	10.3	14.7	12.7	12.02

	กัมพูชา	ลาว	เมียนมา	ไทย	เวียดนาม	ACMECS
Education expenditure (% of GDP)	1.9	2.9	2.2	4.1	5.7	3.7
Literacy rate, adult (% ages 15 up)	80.5	84.7	75.6	92.9	93.5	85.4
Inequality-adjusted HDI (IHDI)	0.465	0.454	0.448	0.635	0.580	0.516
Inequality in income (%)	14.3	20.3	19.9	23.8	18.1	19.3
Employment to population ratio	80.3	77.7	61.1	67.1	76.0	72.4
Prison population (per 100k pax.)	194	123	149	540	136	228
Suicide rate (per 100k pax.)	9	12.9	6.3	21.4	10.8	12.08
CO2 emissions, per capita (tonnes)	0.6	n.a.	0.4	3.5	2.0	1.3
Mortality from air pollution /100k	150	188	156	61	64	124
Skilled labour force (%)	13.5	34.2	17.5	38	32.3	27.1
Exports concentration index	0.300	0.234	0.242	0.072	0.220	0.214
Edu. & health to military expenditure	5.2	29.7	n.a.	5.4	5.5	9.2
R&D expenditure (% of GDP)	0.1	n.a.	n.a.	0.8	0.4	0.3
Total debt service (%)	3.9	13.4	5.2	4.7	5.9	6.6

ที่มา: Human Development Index 2019 (UNDP) และการคำนวณของผู้เขียน

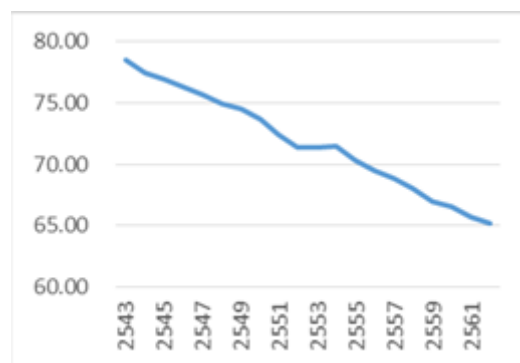
ทั้งนี้ หากพิจารณารายประเทศพบว่า ไทยซึ่งเป็นประเทศเดียวในอนุภูมิภาคฯ ที่มีคะแนนดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) ในระดับดี (คะแนนระหว่าง 0.70–0.79) อยู่ลำดับที่ 77 ของโลก (จาก 189 ประเทศ) แต่มีความท้าทายในเรื่องปัญหาอาชญากรรมและอุบัติเหตุกรรม ขณะที่ สปป. ลาว มีความท้าทายในเรื่องการชำระหนี้ และการเสียชีวิตของเด็กแรกเกิดจากปัญหาการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขที่ต่ำที่สุดในอนุภูมิภาคฯ ส่วนกัมพูชาและเมียนมามีปัญหาการเสียชีวิตจากปัญหามลภาวะในระดับสูง ดังนั้น เป้าหมายหลักด้านการพัฒนาจึงยังควรให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาสาธารณสุข การป้องกันโรคระบาด การศึกษาที่สูงกว่าระดับขั้นพื้นฐานเพื่อการพัฒนาคุณภาพแรงงาน ตลอดจน การจัดการกับปัญหาอาชญากรรม มลภาวะและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และปัญหาการกระจายรายได้ ที่เพิ่มสูงขึ้นตามระดับการพัฒนาของประเทศ

2) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงของประเทศลุ่มน้ำโขงส่งผลให้ช่องว่างทางรายได้ระหว่างกลุ่มประเทศ ACMECS กับอาเซียนโดยรวม ลดลงอย่างต่อเนื่อง ในอัตราประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ ปัจจุบัน สัดส่วนของรายได้เฉลี่ยของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง (PPP constant at 2017) อยู่ที่ระดับประมาณ 1 ใน 3 ของอาเซียน [ภาพที่ 7 และ 8]



ภาพที่ 7 GDP per capita (USD)

ที่มา: World Development Indicators
(World Bank)



ภาพที่ 8 ช่องว่างรายได้ระหว่าง ACMECS และ
อาเซียน (%)

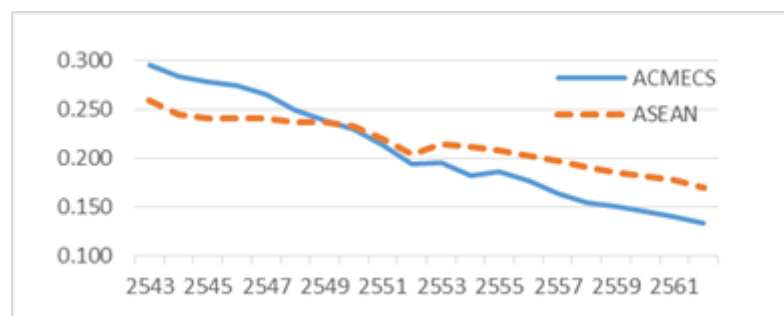
ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูล World
Bank

นอกจากนี้ ในส่วนของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงด้วยกันเอง ผู้เขียนได้ทำการศึกษาโดยใช้ดัชนีไธล์ (Theil T Index)¹⁵ ในการวิเคราะห์

$$T_T = T_{a=1} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{x_i}{\mu} \ln \left(\frac{x_i}{\mu} \right)$$

พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างประเทศ ACMECS ด้วยกันเอง (Between Country Inequality) ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง และอยู่ในระดับต่ำกว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างประเทศอาเซียนโดยรวมมาตั้งแต่ปี 2550 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงทางรายได้ที่ดีของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง [ภาพที่ 9]

¹⁵ ดัชนี Theil index หรือ Generalized entropy index เป็นดัชนีวัดปัญหาการกระจายรายได้ สามารถใช้วิเคราะห์ (decompose) ปัญหาความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม โดยดัชนีฯ ไม่มีค่ามาตรฐานที่แน่นอน มีพิสัยระหว่าง 0-∞ ยิ่งค่าสูงแสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันสูง โดยค่า 0 คือไม่มีความไม่เท่าเทียมกัน



ภาพที่ 9 ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มประเทศ ACMECS และอาเซียน
ที่มา: การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูล World Bank

3.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาค ACMECS (PEST Analysis)

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาคฯ จากการทบทวนพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในส่วนแรก และการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมอื่น ๆ ในรูปแบบ PEST Analysis ซึ่งจะนำเสนอรายละเอียดโดยเน้นประเด็นด้านปัจจัยการเมืองและเศรษฐกิจเป็นหลัก [ตารางที่ 11]

ตารางที่ 11 การวิเคราะห์ PEST Analysis ของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

Political (การเมือง)	Economic (เศรษฐกิจ)
1. ประเทศ ACMECS มีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แต่ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความร่วมมือ 2. ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกและการล่มสลายของค่านิยมสันติสุขอเมริกา 3. เป็นพื้นที่ของการแข่งขันเพื่อสร้างอิทธิพลของประเทมหาอำนาจโลก	1. มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระดับที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน 2. วิกฤต COVID-19 ส่งผลกระทบในระดับที่แตกต่างกันตามลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แต่คาดว่าจะใช้เวลาไม่นานในการฟื้นตัว
Social (สังคม)	Technological (เทคโนโลยี)
1. มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ มีความกลมกลืนทางด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณี 2. การลดช่องว่างทางรายได้และระดับการพัฒนาเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาค 3. มุ่งเน้นการพัฒนาความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสาธารณสุข	1. การคิดค้นนวัตกรรมยังอยู่ในระดับต่ำและเป็นปัจจัยสำคัญที่อุดรั้งความสามารถด้านการแข่งขัน 2. ตระหนักถึงความสำคัญของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม (STI) แต่ยังต้องพัฒนาอีกมาก 3. มุ่งเน้นการสร้างนวัตกรรมเพื่อเชื่อมโยง การพัฒนา และการขับเคลื่อนธุรกิจ

3.2.1 การเมือง

1) ประเทศลุ่มน้ำโขงมีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ไทยและกัมพูชาเป็นระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมียนมาเป็นสาธารณรัฐ ส่วน สปป. ลาว และเวียดนามเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมพรรคการเมืองเดียว (พิทยา สุวคันธ์, 2562) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยยุคการค้าอาณานิคมมาถึงยุคสงครามเย็น ด้วยภูมิศาสตร์ของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่ประเทศมหาอำนาจเข้ามาช่วงชิงครอบครองมาโดยตลอด ทำให้มีประวัติศาสตร์ที่เต็มไปด้วยภาวะสงคราม

ความแตกต่างทางระบบการเมืองไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันในปัจจุบัน ในฐานะที่ทั้งหมดเป็นสมาชิกของอาเซียนและมีเป้าหมายร่วมกันที่จะก้าวไปสู่ความเชื่อมโยงและรวมตัวกันอย่างสมบูรณ์ภายใต้แผนแม่บทด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันของอาเซียน ค.ศ. 2025 (MPAC 2025) อย่างไรก็ตาม บทเรียนในอดีตเคยสอนไว้ว่า ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองสามารถเป็นปัจจัยขัดขวางการดำเนินความร่วมมือ เช่นเมื่อครั้งที่ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม ถอนตัวจากการเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) ในสมัยสงครามอินโดจีน ช่วงทศวรรษที่ 1970 ส่งผลให้การดำเนินงานของ MC ต้องหยุดชะงักลง¹⁶ ดังนั้น การรักษาสันติภาพและดุลยภาพทางการเมืองจึงยังคงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการส่งเสริมความร่วมมือในอนุภูมิภาค

2) การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของสหรัฐอเมริกา ในยุคประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ให้ดำเนินนโยบายปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก (America First) ได้สร้างความปั่นป่วนต่อระเบียบโลก (world order) บนหลักการเสรีภาพ ประชาธิปไตย ความก้าวหน้า และการเคารพกฎระเบียบ ที่สหรัฐฯ ได้สร้างขึ้นเองในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เคยเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเอเชียในช่วงยุคสมัยของสันติสุขอเมริกา (Pax Americana) ที่ประเทศเอเชียที่มีเศรษฐกิจเสรีได้เติบโตและพุ่งทะยานอย่างรวดเร็ว

หากสหรัฐฯ ยังยึดแนวทางเช่นนี้ต่อไป อาจเป็นแรงผลักดันให้เกิดสถานะอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศที่ผู้ปกครองยึดถืออำนาจนิยมอาจจ้องจิกกัดซึ่งกันในประเทศของตนเองมากขึ้น ขณะที่ ประเทศใหญ่ที่ไร้ธรรมาภิบาลอาจเบียดเบียนประเทศเล็กโดยไม่สนใจสายตาของชาวโลก เพราะทราบดีว่าการเคารพกฎระเบียบ (rule-based) ที่ควรต้องยึดถือจะไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติอีกต่อไป โดยในบริบทของการพัฒนาของเอเชีย ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนที่คาดว่าจะดำรงอยู่นานอีกหลายทศวรรษ อาจทำให้ศตวรรษแห่งเอเชียตกอยู่ในภาวะที่อันตรายหากต้องถูกบังคับให้เลือกข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Lee Hsien Loong, 2020) ประเทศ

¹⁶ พิทยา สุวคันธ์, เศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 31.

กำลังพัฒนาจึงต้องสร้างกลไกการขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาคในลักษณะเปิดกว้างและไม่กีดกันฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และแสวงหาทางยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองที่เหมาะสมและสมดุลที่สุด

3) อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงยังคงเป็นพื้นที่ที่ประเทศมหาอำนาจเข้ามาสร้างอิทธิพล โดยแต่ละประเทศมีรูปแบบและวิธีการขับเคลื่อนผ่านกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคที่แตกต่างกัน

จีน : มีความเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในทุกมิติ ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ในฐานะที่เป็นต้นน้ำของแม่น้ำโขง ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ยาวนานหลายพันปี ทั้งที่ราบรื่นและเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกัน ตลอดจน ความสัมพันธ์การเมืองและเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ จีนแพร่ขยายอิทธิพลเข้ามาในลุ่มน้ำโขงอย่างเป็นระบบโดยใช้ soft power และพัฒนายุทธศาสตร์ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ในรูปแบบโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งในรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่ามาอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค จีนแพร่ขยายอิทธิพลเข้ามาผ่านการพัฒนาเส้นทางคมนาคมระหว่างประเทศ โดยมีมณฑลยูนนานและกว่างซีเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญภายใต้กรอบความร่วมมือโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC) และการขับเคลื่อนความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง (Mekong-Lancang Cooperation-MLC) ที่ได้ริเริ่มมาเพียง 5 ปี (พ.ศ. 2558) แต่มีความลึกและครอบคลุมความร่วมมือทุกด้านที่สอดคล้องกับ 3 เสาหลักอาเซียน ซึ่งรวมถึงความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง มีการจัดตั้งกองทุน MLC Special Fund มูลค่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อดำเนินโครงการขับเคลื่อนความร่วมมือ มีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแม่โขง-ล้านช้าง ที่กรุงปักกิ่ง เพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการแม่โขง (MRC) รวมทั้ง การจัดตั้งศูนย์ศึกษา Global Center for Mekong Studies (GCMS) เพื่อเป็นเวทีหารือด้านวิชาการในลักษณะ Track 1.5 และกำลังผลักดันให้จัดตั้ง **กองทุนพิเศษด้านสาธารณสุข (MLC Special Fund for Public Health) และการสร้างประชาคมร่วมด้านสาธารณสุข (Shared Community for Public Health)**

นอกจากนี้ จีนยังนำ MLC มาเชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนความร่วมมือของจีนในกรอบภูมิภาค โดยเฉพาะความริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) และธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) โดยล่าสุดจีนกำลังผลักดันให้ระเบียงการค้าเชื่อมทางบก-ทางทะเลระหว่างประเทศแห่งใหม่ (New International Land-Sea Trade Corridor) ของ BRI มาเชื่อมโยงกับ MLC ซึ่งมีความละเอียดอ่อน โดยที่ระบียงดังกล่าวอาจพาดผ่านพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ การผลักดันของจีนดังกล่าวจึงอาจบั่นทอนเอกภาพของประเทศลุ่มน้ำโขงได้ โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเวียดนามยังมีปัญหาในเรื่องข้อพิพาทในทะเลจีนใต้อยู่ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าว โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ใน

ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนของจีน ซึ่งปัจจุบันมีถึง 11 แห่ง กำลังเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการดำเนินความสัมพันธ์จากปัญหาผลกระทบของเขื่อนต่อความผันผวนของระดับน้ำและระบบนิเวศของแม่น้ำโขง ที่ได้ประสบปัญหาภาวะแล้งที่สุดในรอบหลายทศวรรษในปี 2562

สหรัฐอเมริกา : มีบทบาทที่เน้นความมั่นคงทางทหารและการเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์และศัตรูในสงครามอินโดจีนในยุคสงครามเย็น หลังจากนั้น สหรัฐฯ ได้หันเหไปจากอนุภูมิภาคฯ ไปนานนับ 10 ปี ก่อนกลับเข้ามาอีกครั้งอย่างเต็มตัวภายใต้นโยบายปักหมุดในเอเชีย (Pivot to Asia) ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา การกลับเข้ามาของสหรัฐฯ มีเป้าหมายหลักเพื่อถ่วงดุลอำนาจของจีนและรักษาอิทธิพลของตนในภูมิภาค โดยแนวทางที่สหรัฐฯ ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องคือ การจับจุดอ่อนของจีนควบคู่กับการแสวงจุดร่วมกับประเทศลุ่มน้ำโขง เช่น การคัดค้านโครงการสร้างเขื่อนในลุ่มน้ำโขง และการต่อต้านผลกระทบด้านอาชญากรรมข้ามชาติจากการเข้ามาลงทุนของจีน อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นระบบ

ปัจจุบัน สหรัฐฯ กำลังผลักดันให้ปรับโครงสร้างกรอบความร่วมมือข้อริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative: LMI) ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ให้ครอบคลุมความร่วมมือด้านความมั่นคงและสันติภาพ จากเดิมที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดช่องว่างทางรายได้และการพัฒนาที่ยั่งยืนของอนุภูมิภาคฯ รวมทั้ง นำยุทธศาสตร์การถ่วงดุลความร่วมมือ BRI โดยการสร้างมาตรฐาน อาทิ แนวคิด Blue Dot Network เพื่อสร้างเครือข่ายการลงทุนที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน เข้ามาเชื่อมโยงกับความร่วมมือของ LMI ด้วย อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ยังไม่มีแผนที่จะจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ LMI อย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ สหรัฐฯ กำลังผลักดันให้มีการสร้างกลไกการหารือกลุ่มย่อยอย่างไม่เป็นทางการเพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือ LMI กับประเทศแนวร่วม โดยเฉพาะเวียดนามซึ่งมีข้อพาทกับจีน ซึ่งอาจบั่นทอนความเป็นเอกภาพของอนุภูมิภาคฯ ได้

อินเดีย : มีเอกลักษณ์ร่วมกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงหลายอย่าง โดยเฉพาะในทางวัฒนธรรม เช่น ศาสนาและรากภาษา ทั้งนี้ อินเดียต้องการขยายอิทธิพลเข้ามาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในฐานะที่มีบทบาทเป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจโลก และเพื่อแสวงผลประโยชน์จากความเชื่อมโยงภายใต้กรอบนโยบายปฏิสัมพันธ์ตะวันออก (Look East Policy) ผ่านความร่วมมือแม่น้ำโขง-คงคา (Mekong-Ganga Cooperation-MGC) ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 รวมทั้ง ความร่วมมือทางหลวงไตรภาคีซึ่งดำเนินการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้วแต่ยังติดขัดเรื่องการเจรจาระเบียบ

อินเดียใช้ยุทธศาสตร์ soft power เน้นการส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาความเชื่อมโยงทางคมนาคม การส่งเสริมวัฒนธรรม การศึกษา และการท่องเที่ยว และมี

ความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือ

ญี่ปุ่น : เน้นการเผยแพร่อิทธิพลทางเศรษฐกิจโดยการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเข้ามาลงทุนในอนุภูมิภาคฯ เพื่อเป็นฐานการผลิต รวมทั้งใช้ยุทธศาสตร์ soft power โดยการเผยแพร่วัฒนธรรมและภาษา ทั้งนี้ ญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมายาวนาน โดยการเป็นประเทศผู้ให้เงินสนับสนุนและมีบทบาทมากที่สุดในธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เพื่อขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือ GMS แต่เนื่องจากกรอบ GMS ประกอบด้วย 2 มณฑลตอนใต้ของจีน ญี่ปุ่นจึงได้จัดตั้งกองทุนญี่ปุ่น-อาเซียน (ASEAN-Japan Integration Fund-AJIF) เมื่อปี พ.ศ. 2549 เพื่อเป็นกลไกการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาในประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน และริเริ่มกรอบความร่วมมือแม่โขง-ญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation-MJ) เมื่อปี พ.ศ. 2551 เพื่อต่อยอดบทบาทของญี่ปุ่นและรักษาความสามารถในการแข่งขัน โดยการถ่วงดุลอำนาจของจีนในอนุภูมิภาคฯ และให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ EWEC เพื่อขนส่งสินค้าที่ผลิตในไทยและเวียดนามป้อนตลาดญี่ปุ่น และขนส่งพลังงานจากตะวันออกกลางผ่านเส้นทางนี้แทนช่องแคบมะละกา จึงเน้นการพัฒนาด้านคมนาคมและโลจิสติกส์ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีบทบาทที่โดดเด่นในการให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนในอุตสาหกรรมสะอาดและใช้เทคโนโลยีสูง การพัฒนาวิสาหกิจ SMEs การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ตลอดจนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษหลาย

เกาหลีใต้ : ขับเคลื่อนความร่วมมือในอนุภูมิภาคฯ โดยใช้จุดแข็งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาวิสาหกิจ SMEs การพัฒนาเทคโนโลยี ICT และการพัฒนาเมือง โดยได้ริเริ่มกรอบความร่วมมือแม่โขง-สาธารณรัฐเกาหลี (Mekong-ROK Cooperation-MK) เมื่อปี พ.ศ. 2553 ปัจจุบัน กรอบความร่วมมือ MK เป็นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคฯ ที่มีพลวัตมากที่สุดกรอบหนึ่ง โดยการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนภายใต้ยุทธศาสตร์มุ่งใต้ใหม่ (New Southern Policy) เพื่อกระชับความร่วมมือกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอินเดีย อีกทั้งยังมีการจัดตั้งกองทุนสำหรับความร่วมมือ Mekong-ROK Cooperation Fund (MKCF) เพื่อดำเนินโครงการวิจัยและพัฒนา ร่วมกัน ภายใต้วงเงินงบประมาณจัดสรรจำนวน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ตลอดจน มีการจัดตั้งสถานักธุรกิจเพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนร่วมกัน

ปัจจุบัน กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ขับเคลื่อนอนุภูมิภาค GMS (ประเทศลุ่มน้ำโขงและจีนตอนใต้) มีจำนวนมากถึง 13 กรอบ (กว่าหนึ่งในสามเป็นกรอบความร่วมมือที่จัดตั้งโดยประเทศหุ้นส่วนนอกอนุภูมิภาค ได้แก่ ความร่วมมือแม่น้ำโขง-คงคา ของอินเดีย (Mekong-Ganga Cooperation หรือ MGC) ความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation หรือ MJ) ขั้วริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่างของสหรัฐฯ (Lower Mekong Initiative หรือ

LMI) ความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับสาธารณรัฐเกาหลี (Mekong–Republic of Korea Cooperation หรือ Mekong–ROK) และความร่วมมือแม่โขง–ล้านช้างของจีน (Mekong–Lancang Cooperation หรือ MLC) เกือบทั้งหมดก่อตั้งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญของอนุภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้น การแพร่ขยายของกรอบความร่วมมือเป็นความท้าทายสำหรับประเทศสมาชิก (ไทยเป็นสมาชิกใน 11 กรอบ) ในการจัดการกับความซับซ้อนของสาขาความร่วมมือ การจัดการเข้าร่วมการประชุม และวาระแลกเปลี่ยนของประเทศผู้ขับเคลื่อน ตลอดจน การจัดการกับปัญหาการใช้กรอบความร่วมมือเป็นเครื่องมือในการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะระหว่างสหรัฐฯ และจีน

3.2.2 เศรษฐกิจ

1) การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคแม้ว่าประเทศในภูมิภาคจะสามารถจัดการกับการระบาดได้ค่อนข้างดี โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพารายได้จากต่างประเทศในธุรกิจท่องเที่ยว บริการ และภาคการส่งออก โดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ประเมินว่า **ไทยและกัมพูชา**จะได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากพึ่งพารายได้จากต่างประเทศทั้งในธุรกิจท่องเที่ยวและภาคการส่งออก คาดว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยจะหดตัวถึง ร้อยละ -4.8% ในปี 2563 ซึ่งเป็นระดับต่ำที่สุดในอนุภูมิภาค ส่วนเศรษฐกิจกัมพูชาจะขยายตัวที่ระดับ ร้อยละ 2.3 เทียบกับ ร้อยละ 7.1 ของปีก่อน ส่วน**เมียนมา เวียดนาม และ สปป. ลาว** ได้รับผลกระทบในระดับที่ลดหลั่นกันลงมา โดยคาดว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลงประมาณร้อยละ 30–38 มาอยู่ที่ระดับ ร้อยละ 4.2 (เมียนมา) ร้อยละ 4.8 (เวียดนาม) และ ร้อยละ 3.5 (สปป. ลาว) ตามลำดับ [ตารางที่ 12]

ตารางที่ 12 ประมาณการเศรษฐกิจของประเทศ ACMECS

อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (%)	2561	2562	2563	2564
กัมพูชา	7.5	7.1	2.3	5.7
สปป. ลาว	6.2	5.0	3.5	6.0
เมียนมา	6.4	6.8	4.2	6.8
ไทย	4.2	2.4	-4.8	2.5
เวียดนาม	7.1	7.0	4.8	6.8
ACMECS	6.3	5.7	2.0	5.6

ที่มา: Asian Development Outlook 2020, ADB

แม้ว่าเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจะเติบโตต่ำสุดในรอบทศวรรษ แต่เศรษฐกิจก็ยังเติบโตได้เฉลี่ยในระดับ ร้อยละ 2 ในปี 2563 (หากไม่รวมไทย จะขยายตัวที่ระดับ

ร้อยละ 3.7) และหลังจากนั้น เศรษฐกิจของอนุภูมิภาคก็มีแนวโน้มที่จะฟื้นตัวได้ค่อนข้างเร็วใน 1–2 ปีข้างหน้า หากไม่มีการระบาดของโรคติดต่อระลอกใหม่ ๆ

2) ปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ของ สปป. ลาว จากเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่เหลือน้อยกว่าความสามารถที่จะชำระหนี้ต่างประเทศที่มีอยู่ประมาณ 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ที่ถึงกำหนดชำระในปีนี้ กอปรกับ ปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าเป็นประมาณร้อยละ -7 ของ GDP ในปี 2564 เป็นความเสี่ยงสำคัญต่อการส่งเสริมความเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคฯ โดยบริษัท Moody's ได้ปรับลดความน่าเชื่อถือของ สปป. ลาวลงจาก B3 ลงมาเหลือ Caa2 ซึ่งเป็นระดับ Junk Bond คือ มีความเสี่ยงสูงมากที่จะเกิดการผิดนัดชำระหนี้เมื่อเดือนสิงหาคม 2563 ทั้งนี้ ประเมินว่า ปริมาณหนี้ทั้งหมดของ สปป. ลาวมีมูลค่ากว่า 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 65 ของ GDP โดยหนี้ก้อนใหญ่สุดมาจากรัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาว (Electricité du Laos) มูลค่าราว 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนเจ้าหนี้รายใหญ่ของ สปป. ลาว คือ จีน รองลงมา คือ ไทย ซึ่งแปลว่าลาวอาจต้องปรับโครงสร้างหนี้ในเร็ว ๆ นี้เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะล้มละลาย ทั้งนี้ นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่มองว่า สปป. ลาว กำลังจะกลายเป็นประเทศที่อยู่ในโครงการ BRI ที่กำลังอยู่ในสถานะติดกับดักหนี้ในโครงการนี้ที่มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แต่ท้ายที่สุดกลับไม่สามารถจ่ายหนี้คืนได้ โดยมีโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ อาทิ โครงการรถไฟ จีน–ลาว โครงการสร้างเขื่อนในแม่น้ำอูและแม่น้ำโขง โครงการมอเตอร์เวย์เวียงจันทน์–เวียงจันทน์ โครงการศูนย์การค้า โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ที่จีนลงทุนก่อสร้างให้ก่อน แต่ลาวต้องผ่อนชำระหนี้ เป็นต้น โดยล่าสุดรัฐบาลลาวต้องขายหุ้นส่วนใหญ่ในกิจการสายส่งไฟฟ้าให้กับ China Southern Power Grid แล้วตั้งแต่เดือนกันยายน 2563¹⁷

3.2.3 สังคมและเทคโนโลยี

อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นที่อาศัยของหลายกลุ่มชาติพันธุ์ นับเป็นแหล่งอารยธรรมที่สำคัญซึ่งมีความเชื่อ ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ที่มีอัตลักษณ์ของตนเองแต่ก็มีความคล้ายคลึงกัน จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ใกล้เคียงกัน และการที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ทำให้มีการเดินทางไปมาหาสู่ ค้าขาย และทำกิจกรรมอื่น ๆ ร่วมกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยเฉพาะไทย ลาว กัมพูชา นับว่ามีรากเหง้าทางวัฒนธรรมเดียวกัน

ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มน้ำโขง ยังคงต้องสืบสานและต่อยอดความภูมิใจในวัฒนธรรมของกลุ่มน้ำโขง ในขณะเดียวกันก็ต้องสอดแทรกความเป็นสากล เพื่อให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดยการเสริมสร้างความคิดแบบ 4.0 และยกระดับการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและดิจิทัล ซึ่งจะทำให้คนและทรัพยากรในกลุ่มน้ำโขง กลายเป็น “Global Mekong River” ที่แท้จริง (ยุทธพงษ์ ต้นประดู่, 2561)

¹⁷ Bertil Lintner, Laos the latest China debt trap victim, *Asia Times* (14 September 2020)

3.3 การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขง

อนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงต้องเตรียมความพร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของโลก แรงปะทุจากภายใน ตลอดจน แรงกดดันจากภายนอก ทั้งเรื่องความท้าทายทางภูมิรัฐศาสตร์ กระแส Disruption โรคระบาด ฯลฯ โดยมีเป้าหมายหลักด้านการเชื่อมโยงในบริบทของการรวมตัวในภูมิภาค (regional integration) คือการรวมตัวเข้ากับอาเซียนได้อย่างไร้รอยต่อ

ผู้เขียนมองว่า การยกระดับความสามารถในการแข่งขันเพื่อขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพและยั่งยืนคือหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการรวมตัวดังกล่าว จึงได้วิเคราะห์ดัชนีความสามารถในการแข่งขัน (Global Competitiveness Index–GCI) ของ World Economic Forum (WEF) เพื่อศึกษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขงในเชิงเปรียบเทียบ

3.3.1 ภาพรวมความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขง

การวิเคราะห์จากดัชนี GCI ประจำปี 2562 พบว่า ความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขง (ทุกประเทศยกเว้นเมียนมาที่ไม่มีข้อมูล) โดยรวมปรับตัวดีขึ้นแต่ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง โดยไทยและเวียดนามมีคะแนนดัชนีความสามารถทางการแข่งขันที่ดีที่สุดในอนุภูมิภาคฯ ที่ 68.1 คะแนน และ 61.54 คะแนน เป็นอันดับที่ 40 และ 67 จาก 141 ประเทศ ตามลำดับ ทั้งนี้ เวียดนามเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดดสูงที่สุดในโลก โดยมีค่าดัชนีเพิ่มขึ้นถึง 3.5 คะแนน ทำให้ขยับเพิ่มขึ้นถึง 10 อันดับ ขณะที่ กัมพูชา และ สปป. ลาว ยังมีความสามารถในการแข่งขันอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำที่ 52.08 คะแนน และ 50.10 คะแนน เป็นอันดับที่ 106 และ 113 ตามลำดับ ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำที่สุดของอาเซียน ทั้งนี้ ในภาพรวมประเทศอาเซียนส่วนใหญ่เกาะกลุ่มกันอยู่ระดับกลาง ๆ ยกเว้นสิงคโปร์ที่อยู่อันดับที่ 1 และกลุ่มประเทศ CL ที่อยู่ท้ายตาราง [ตารางที่ 13 และ 14]

ตารางที่ 13 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ACMECS

ประเทศ	ปี 2562			ปี 2552		ปี 2557	
	คะแนน	อันดับ / 141 ปท.	Y-o-Y	คะแนน	อันดับ / 133 ปท.	คะแนน	อันดับ / 144 ปท.
กัมพูชา	52.08	106	+1.9 / +4 ลำดับ	50.14	110	55.57	95
สปป. ลาว	50.10	113	+0.8 / -1 ลำดับ	NA	NA	55.85	93
เมียนมา	NA	NA	NA	NA	NA	46.29	134
ไทย	68.11	40	+0.6 / -2 ลำดับ	65.14	36	66.57	31
เวียดนาม	61.54	67	+3.5 / +10 ลำดับ	57.57	75	60.43	68

ที่มา: การจัดการของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Global Competitiveness Report 2019

ตารางที่ 14 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศอาเซียน

อันดับที่	ประเทศ	คะแนน	เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน
1	สิงคโปร์	84.8	+1.3 / +1 ลำดับ
27	มาเลเซีย	74.6	+0.2 / -2 ลำดับ
40	ไทย	68.1	+0.6 / -2 ลำดับ
50	อินโดนีเซีย	64.6	-0.3 / -5 ลำดับ
56	บรูไนดารุสซาลาม	62.8	+1.3 / +6 ลำดับ
64	ฟิลิปปินส์	61.9	-0.3 / -8 ลำดับ
67	เวียดนาม	61.5	+3.5 / +10 ลำดับ
106	กัมพูชา	52.1	+1.9 / +4 ลำดับ
113	สปป. ลาว	50.1	+0.8 / -1 ลำดับ

ที่มา: The Global Competitiveness Report 2019, WEF

3.3.2 ความสามารถในการแข่งขันรายมิติ

การวิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขงแยกตามรายมิติของ GCI พบว่า

1) มิติสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (Enabling Environment) ประเทศกลุ่มน้ำโขงโดยรวมมีคะแนนสภาพแวดล้อมภาครัฐ (Institutions) ในระดับต่ำ เกือบทั้งหมดต่ำกว่าเกณฑ์ (ร้อยละ 50) รวมทั้ง การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT Adoption) ก็อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน [ตารางที่ 15]

2) มิติทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ประเทศกลุ่มน้ำโขงมีคะแนนตัวชี้วัดด้านสาธารณสุข (Health) ค่อนข้างดี ส่วนตัวชี้วัดด้านทักษะ (Skills) ควรปรับปรุง โดยเฉพาะกัมพูชา ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์

3) มิติตลาด (Markets) ประเทศกลุ่มน้ำโขงมีคะแนนด้านตลาดสินค้า (Product Market) ในระดับกลาง ๆ สะท้อนให้เห็นว่า สินค้าของกลุ่มน้ำโขงยังไม่มีหลากหลาย ส่วนในด้านขนาดของตลาด (Market Size) กัมพูชา และ สปป. ลาว มีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์

4) มิติระบบนิเวศของนวัตกรรม (Innovation Ecosystem) พบว่า ประเทศกลุ่มน้ำโขง โดยรวมมีจุดอ่อนในด้านความสามารถทางนวัตกรรม (Innovation Capability) โดยมีคะแนนในด้านนี้ ต่ำที่สุด สะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความสามารถด้านนวัตกรรมให้ดีขึ้นในทุกด้าน ทั้งการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ การวิจัยและพัฒนา รวมถึงการนำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มเชิงพาณิชย์ ส่วนกัมพูชาและ สปป. ลาว มีคะแนนด้านพลวัตทางธุรกิจ (Business Dynamism) ต่ำกว่าเกณฑ์ เนื่องจากยังขาดความคล่องตัวของภาคธุรกิจ

ทั้งนี้ โดยที่การพัฒนาความสามารถทางการแข่งขันในเวทีโลกไม่ได้เกิดจากการพัฒนาประเทศตามลำพัง แต่เกิดจากความสามารถในเชิงเปรียบเทียบกับพัฒนาของประเทศอื่น ๆ ประเทศกลุ่มน้ำโขงจึงต้องอาศัยกลยุทธ์การพัฒนาที่เหนือกว่าประเทศคู่แข่งเป็นสำคัญ

ตารางที่ 15 ความสามารถในการแข่งขันรายมิติ

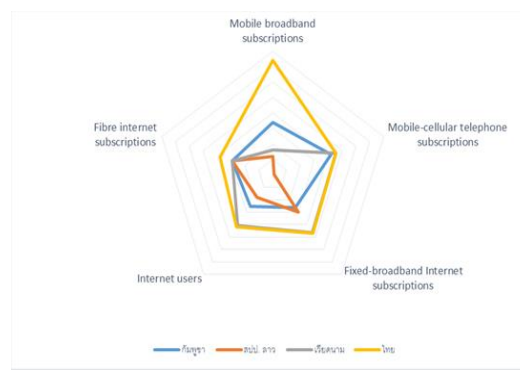
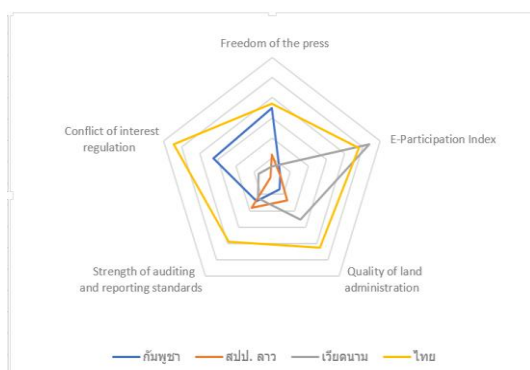
<u>เกณฑ์ประเมิน</u>	<u>กัมพูชา</u>	<u>สปป. ลาว</u>	<u>เวียดนาม</u>	<u>ไทย</u>	<u>CLTV</u>
Enabling Environment					
1. Institutions	41.9	42.8	49.8	54.8	47.3
2. Infrastructure	54.9	59.2	65.9	67.8	62.0
3. ICT adoption	55.4	44.2	69.0	60.1	57.2
4. Macroeconomic stability	74.9	69.7	75.0	90.0	77.4
Human Capital					
5. Health	64.8	60.9	80.5	88.9	73.8
6. Skills	42.7	51.3	57.0	62.3	53.3
Markets					
7. Product market	48.5	54.1	54.0	53.5	52.5
8. Labour market	60.3	57.0	58.2	63.4	59.7
9. Financial system	56.4	55.2	63.9	85.1	65.2
10. Market size	47.8	42.1	71.8	75.5	59.3
Innovation Ecosystem					
11. Business dynamism	46.6	36.8	56.5	72.0	53.0
12. Innovation capability	30.9	28.0	36.8	43.9	34.9

ที่มา: The Global Competitiveness Report 2019 และการคำนวณของผู้เขียน

3.3.3 จุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขันของไทยในเชิงเปรียบเทียบ

ผู้เขียนได้วิเคราะห์จุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขันของไทยในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในมิติที่เป็นจุดอ่อนของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ด้วยการคำนวณดัชนีความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบ (Relative Strength Index) โดยถ่วงกับคะแนนของประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงสุดรายตัวชี้วัด พบว่า

1) มิติสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ในด้าน (1) สภาพแวดล้อมภาครัฐ ไทยมีความเข้มแข็งในเชิงเปรียบเทียบในด้านการพัฒนาการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรฐานในการตรวจสอบและการรายงาน และในส่วนของ (2) การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ไทยมีความเข้มแข็งในด้านการเข้าถึงเทคโนโลยี mobile broadband และ fiber internet [ภาพที่ 10 และ 11]

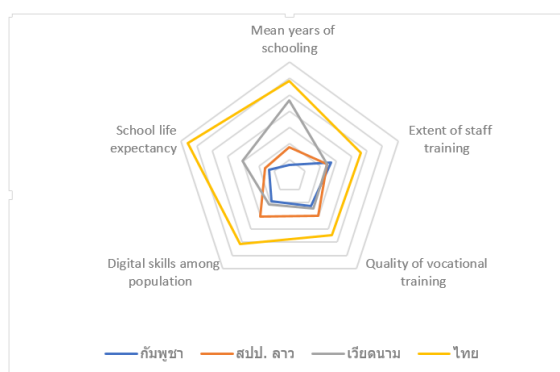


ภาพที่ 10 ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบ
(Institutions)

ภาพที่ 11 ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบ
(ICT adoptions)

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Global Competitiveness Report 2019

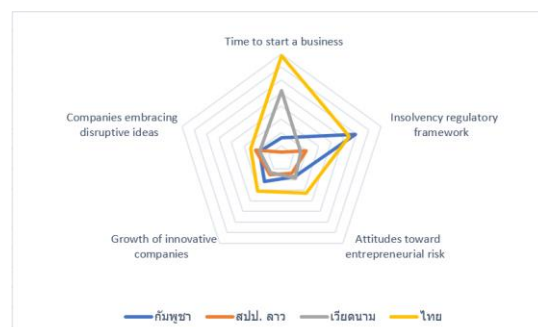
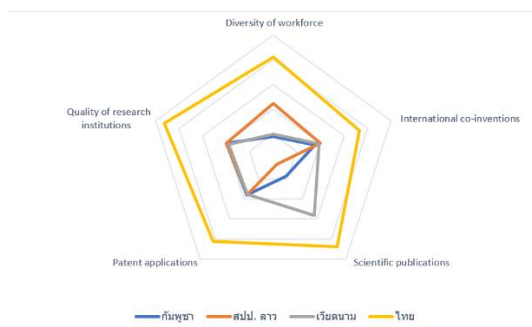
2) มิติทรัพยากรมนุษย์ ในด้านการพัฒนาทักษะ ไทยมีความเข้มแข็งเชิงเปรียบเทียบในด้านคุณภาพของอาชีวศึกษา รวมทั้ง ทักษะด้านดิจิทัลและการศึกษาต่อเนื่องซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาแรงงานสำหรับอนาคต (future workforce) [ภาพที่ 12]



ภาพที่ 12 ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบ (Skills)

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Global Competitiveness Report 2019

3) มิติระบบนิเวศของนวัตกรรม แม้ว่าอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงโดยรวมมีจุดอ่อนในด้านความสามารถทางนวัตกรรม ไทยยังมีความเข้มแข็งในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะในด้านคุณภาพของสถาบันวิจัย การพัฒนาสิทธิบัตร และการพัฒนาแรงงานที่หลากหลาย [ภาพที่ 13] ส่วนความสามารถด้านพลวัตทางธุรกิจ ไทยมีความโดดเด่นที่สุดในด้านความสะดวกในการจัดตั้งธุรกิจ และโครงสร้างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลาย [ภาพที่ 14]



ภาพที่ 13 ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบ
(Innovation)

ภาพที่ 14 ดัชนีความสามารถเชิงเปรียบเทียบ
(Biz Dynamism)

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Global Competitiveness Report 2019

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเข้มแข็งในเชิงเปรียบเทียบเป็นพื้นฐานที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดสาขาความร่วมมือที่ไทยอาจขับเคลื่อนกับประเทศกลุ่มน้ำโขงในฐานะผู้ให้เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันและสร้างความเชื่อมโยงด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนแม่บท ACMECS และความท้าทายที่สำคัญในอนุภูมิภาคฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมและเสนอข้อเสนอแนะในการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนความร่วมมือของกรอบ ACMECS ในระยะต่อไป ในฐานะที่ไทยเป็นผู้ขับเคลื่อน เพื่อการพัฒนาที่มีเสถียรภาพและความยั่งยืนของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงร่วมกัน ผู้เขียนขอเสนอบทสรุปพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ดังนี้

4.1.1 พัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

1) ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้าง (Seamless ACMECS) มีการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมทางบกตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ (GMS Economic Corridors) ทั้งหมดแล้ว แต่ยังมีบางเส้นทางที่ต้องซ่อมแซมและปรับปรุง การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบยังมีข้อจำกัดในด้านระบบราง และการขนส่งทางแม่น้ำ การพัฒนาตลาดพลังงานในภูมิภาคยังอยู่ในระยะเริ่มต้นด้วยข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและกฎระเบียบ ส่วนการพัฒนาความเชื่อมโยงทางดิจิทัลควรเน้นด้านการส่งเสริมการเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตและบริการที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเทคโนโลยีเป้าหมาย

2) ความเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและกฎระเบียบ (Synchronized ACMECS) มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเปิดประเทศในระดับสูงและมีการขยายตัวด้านการค้าและการลงทุนระหว่างกันในระดับที่สูงกว่าการค้าและการลงทุนนอกอนุภูมิภาค แต่ยังมีอุปสรรคจากการที่ยังไม่สามารถนำความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามแดน (GMS CBTA) มาปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายร่วมกันที่จะจัดตั้งกองทุน ACMECS เพื่อเป็นกลไกทางการเงินที่สำคัญสำหรับการดำเนินความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บท ACMECS แต่ยังมีรายละเอียดเรื่องสัดส่วนการสนับสนุนเงินทุนตั้งต้นที่ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาต่อไป

3) ความเชื่อมโยงด้านการพัฒนา (Smart and Sustainable ACMECS) มีระดับการพัฒนามนุษย์โดยรวมในระดับปานกลางถึงดี มีอัตราการรู้หนังสือดี แต่มีความท้าทายหลักในด้านการวิจัยและการพัฒนา ทั้งนี้ กลุ่มประเทศ CLM มีความท้าทายหลัก ในด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคติดต่อ การพัฒนาแรงงานคุณภาพ และการส่งออกที่ค่อนข้างกระจุกตัว ขณะที่ไทยและเวียดนามมีความท้าทายด้านปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในส่วนของปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ช่องว่างทางรายได้ระหว่างประเทศ ACMECS ด้วยกันเองปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง และช่องว่างทางรายได้ระหว่างกลุ่มประเทศ ACMECS กับอาเซียนโดยรวมลดลงด้วยเช่นกัน [ภาพที่ 15]



ภาพที่ 15 สรุปผลการศึกษาภาพรวมของพัฒนาการด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

4.1.2 ความท้าทายต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

1) ด้านการเมือง

อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่สำหรับการแข่งขันของมหาอำนาจ ก่อปรกับระเบียบของโลกที่เปลี่ยนไป ทำให้การขับเคลื่อนกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคควรดำเนินการในลักษณะที่เปิดกว้างและไม่กีดกันฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

2) ด้านเศรษฐกิจ

วิกฤตการระบาดของโรค COVID-19 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทำให้เติบโตต่ำที่สุดในรอบทศวรรษ อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคฯ น่าจะสามารถกลับมาฟื้นตัวได้ในระยะเวลาไม่กี่ปีหากไม่มีการระบาดซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจของ สปป. ลาว กำลังอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงจากปัญหาความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบในวงกว้างต่ออนุภูมิภาคฯ โดยเฉพาะไทยซึ่งเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่อันดับสอง ของ สปป. ลาว

4.1.3 ความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขง

1) ความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมและรายมิติ

ประเทศกลุ่มน้ำโขงมีความสามารถในการแข่งขันในระดับที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มประเทศ CLM มีความสามารถมีความสามารถในการแข่งขันค่อนข้างต่ำและยังห่างจากระดับความสามารถของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยรวมค่อนข้างมาก แนวทางการพัฒนาในลำดับแรกควรเน้นด้านการพัฒนาทักษะแรงงานและความสามารถด้านนวัตกรรม [ตารางที่ 16]

ตารางที่ 16 สรุปจุดอ่อนต่อความสามารถในการแข่งขันรายมิติ

Global Competitiveness Index	จุดอ่อนต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศกลุ่มน้ำโขง
สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (Enabling Environment)	- สภาพแวดล้อมภาครัฐ (Institutions) - การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT Adoption)
ทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital)	ทักษะ (Skills)
ตลาด (Markets)	- ตลาดสินค้า (Product Market) ที่ไม่มีความหลากหลาย - ขนาดของตลาด (Market Size)
ระบบนิเวศของนวัตกรรม (Innovation Ecosystem)	- ความสามารถทางนวัตกรรม (Innovation Capability) - พลวัตทางธุรกิจ (Business Dynamism) ต่ำกว่าเกณฑ์

2) จุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขันของไทยในเชิงเปรียบเทียบ

ไทยมีจุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขัน (relative strength) ในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มน้ำโขงในมิติที่เป็นจุดอ่อนของอนุภูมิภาคฯ โดยรวม รายตัวชี้วัด ดังนี้ [ตารางที่ 17]

ตารางที่ 17 จุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขันในเชิงเปรียบเทียบของไทย

จุดอ่อนของอนุภูมิภาคฯ	จุดแข็งด้านความสามารถในการแข่งขันเชิงเปรียบเทียบของไทย
สภาพแวดล้อมภาครัฐ (Institutions)	- การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Participation) - มาตรฐานในการตรวจสอบและรายงาน (Auditing and Reporting)
เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT Adoption)	การเข้าถึงเทคโนโลยี mobile broadband และ fiber internet
ทักษะ (Skills)	- คุณภาพของอาชีวศึกษา (Quality of vocational training) - ทักษะด้านดิจิทัล (Digital skills) - การศึกษาต่อเนื่อง (School life expectancy)
นวัตกรรม (Innovation Capability)	- คุณภาพของสถาบันวิจัย (Quality of research institutions) - การพัฒนาลิขสิทธิ์ (Patent application) - การพัฒนาแรงงานที่หลากหลาย (Diversity of workforce)
พลวัตทางธุรกิจ (Business Dynamism)	- ความสะดวกในการจัดตั้งธุรกิจ (Time to start a business) - โครงสร้างกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการล้มละลาย (Insolvency regulatory framework)

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ไทยควรรักษาพลวัตของการขับเคลื่อนความร่วมมือของกรอบ ACMECS อย่างต่อเนื่องต่อไป ในฐานะที่เป็นกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกรอบเดียวที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งและมีบทบาทนำ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเป็นแกนกลางในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกรอบความร่วมมือและผู้เล่นต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคฯ (ACMECS Centrality) ท่ามกลางความท้าทายในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ โดยใช้จุดแข็งของอัตลักษณ์เชิงแข่งขัน (Competitive Identity) ใน 3 มิติ คือ (1) การเป็นกรอบความร่วมมือของประเทศลุ่มน้ำโขงที่แท้จริง (Indigenous Cooperation) ที่ยึดมั่นในหลักการดำเนินความร่วมมือในลักษณะที่เปิดกว้างไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (2) การเป็นเวทีหารือเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Forum) ด้านการพัฒนาของกลุ่มประเทศที่มีความมุ่งมั่นอย่างแท้จริงที่จะลดช่องว่างทางรายได้และการพัฒนาที่ยั่งยืนของอนุภูมิภาคฯ โดยหลีกเลี่ยงประเด็นการเมือง และ (3) การเป็นกรอบความร่วมมือที่จะนำไปสู่การรวมตัวอย่างสมบูรณ์ของประชาคมอาเซียน

4.2.2 ผลักดันการดำเนินความร่วมมือด้านความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตามแผนแม่บท ACMECS โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพื่อจัดการกับปัญหาอุปสรรคและช่องว่างด้านการพัฒนา (development gaps) จากผลการศึกษาข้างต้น ผ่านการดำเนินโครงการจำเป็นอย่างเร่งด่วนของ ACMECS (Prioritized Projects) ทั้งนี้ ACMECS ควรสร้างเครือข่ายเป็นพันธมิตรกับสถาบันทางวิชาการ องค์กรชั้นนำ และสถาบันการเงิน ที่สามารถสนับสนุนให้คำปรึกษาด้านการดำเนินโครงการ การติดตาม และการประเมินผล

4.2.3 ผลักดันการดำเนินการเพื่อปรับโครงสร้าง ACMECS ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งในด้านการจัดทำแผนความร่วมมือระหว่าง ACMECS กับหุ้นส่วนเพื่อพัฒนากลุ่มแรก (Joint-Development Plan) และการจัดตั้งกองทุน ACMECS โดยในส่วนของกองทุน อาจต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุนการก่อตั้งจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ หากประเทศสมาชิกไม่พร้อมที่จะร่วมลงเงิน ไทยอาจพิจารณาจัดตั้งกองทุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนารายสาขาของ ACMECS เป็นการนำร่อง อาทิ กองทุนเพื่อการสาธารณสุข ACMECS เป็นต้น ทั้งนี้ แผนงานของ ACMECS ควรมีความคล่องตัวและสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความท้าทายใหม่ ๆ และสร้างจุดแข็งให้กับ ACMECS โดยการพัฒนาเศรษฐกิจของความไว้วางใจ (Trust Economy) เพื่อให้อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงสามารถเตรียมตัวเข้าสู่ยุค Next Normal

4.2.4 ประเทศไทยควรรักษาบทบาทผู้นำในการขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือ ACMECS ในโครงการที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติของไทย อาทิ การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งในเส้นทางที่เชื่อมต่อกับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ของไทย รวมทั้ง ความร่วมมือในสาขาที่ไทยมีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ อาทิ ความร่วมมือด้านสาธารณสุข และการเฝ้าระวังโรคติดต่อ และในสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็งในเชิงเปรียบเทียบ เช่นการพัฒนาทักษะ

แรงงานและการศึกษาต่อเนื่อง ทั้งนี้ ACMECS ควรให้ความสำคัญกับการยกระดับความสามารถด้านการแข่งขันซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการรวมกลุ่มในภูมิภาค โดยไทยควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือในสาขาที่ไทยมีความเข้มแข็งตามการศึกษาข้างต้น นอกจากนี้ ควรมีการบูรณาการการให้ความช่วยเหลือทั้งหมดที่ไทยให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขงให้เข้ามาอยู่ในบริบทของการดำเนินความร่วมมือของกรอบ ACMECS

4.2.5 ผลักดันการเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินความร่วมมือ ACMECS โดยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการ ACMECS ที่ประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานและความต่อเนื่องในการดำเนินความร่วมมือ โดยอาจเป็นกึ่งสำนักงานที่ไม่มีตัวตน (hybrid office) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการทำงานยุคใหม่ก็ได้ นอกจากนี้ ACMECS ยังควรเสริมสร้างความร่วมมือกับภาควิชาการและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อการขับเคลื่อนความร่วมมือแบบองค์รวม

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย. CLMV Database Grab & Go. [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา:

<https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/InternationalCooperation/Documents/>
[สิงหาคม 2563].

นฤตม์ เจริญศรี. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ISBN 978-6-1633-5029-9 (2557).

พิทยา สุวคันธ์. เศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
ISBN 978-616-314-4218 (กันยายน 2561).

ภูวิน บุษยะเวชชีวิน และ กตมน เทพสีดา. “ไทยกับการก่อตั้ง ACMECS: ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำ
ภูมิภาค”. Journal of Mekong Societies. Vol. 11 No. 3 (December 2015) 153–172.

ยุทธพงษ์ ต้นประดู่. กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงกับบริบทความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21. วารสารวิชาการ
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 9/1 (มกราคม-มิถุนายน 2561): 85–98.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. “การประชุมสัมมนาเชิงวิชาการ 5th Annual
International Forum–Regional Energy Alliance: Regulators’ Insights” (2558).

GMS Secretariat. Assessment of Greater Mekong Subregion Economic Corridors:
Integrative Report 2018. Asian Development Bank (2018).

International Telecom Union (ITU). ICT Development Index (IDI) 2017. Measuring the
Information Society Report 2017, Vol. 1 (2017).

ISEAS–Yusof Ishak Institute. “Thailand’s Foreign Economic Policy toward Mainland
Southeast Asia”. Perspective. Vol. 64 (2019).

Khanna, Parag. The Future is Asian: Commerce, Conflict, and Culture in the 21st
Century. Simon & Schuster. ISBN 978-1-5011-9626-3 (2019).

Lee, Hsien Loong. “The Endangered Asian Century”. Foreign Affairs. [4 June 2020].

Asia Times. Laos the latest China debt trap victim. [Online]. 2020. Available from:
<https://asiatimes.com/2020/09/laos-the-latest-china-debt-trap-victim/>
[September 2020].

- The United Nations Development Program (UNDP). Human Development Index (HDI) 2019. Human Development Report 2019. ISBN 978-92-1-126439-5 (2019).
- World Economic Forum (WEF). Global Competitiveness Index (GCI) 2019. The Global Competitiveness Report 2019. ISBN 978-2-940631-02-5 (2019).
- Xunpeng Shi. “Regional power connectivity in Southeast Asia: the role of regional cooperation.” Global Energy Interconnection, Vol. 2 (5 October 2019).
- Zawacki, Benjamin. Implications of a Crowded Field: Sub-regional architecture in ACMECS Member States. The Asia Foundation (August 2019).

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

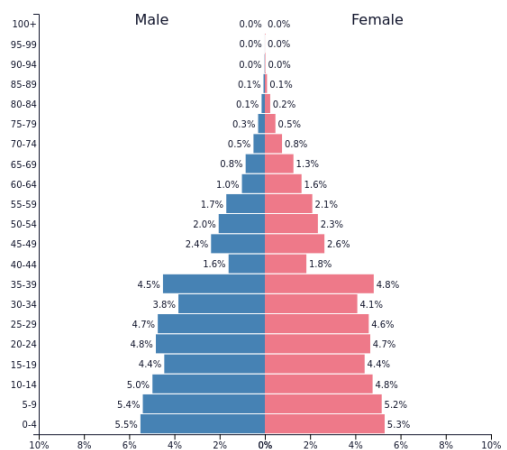
ถนนที่ต้องซ่อมแซมปรับปรุงเร่งด่วนในแนวระเบียงเศรษฐกิจ GMS

เส้นทาง	ประเทศ	ประเภท / (จำนวนช่อง)	สภาพถนน
ระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC)			
Mongla-Kengtung (NSEC-1)	เมียนมา	N/A (2)	สภาพแย่
Kengtung-Tachilek (NSEC-1)	เมียนมา	N/A (2)	สภาพแย่
Muangsaï-Luang Prabhang (NSEC-2)	สปป.ลาว	III (2)	พอใช้/แย่
Luang Prabhang-Sikeut (NSEC-2)	สปป.ลาว	III (2)	พอใช้/แย่
Thanaleng-Thanaleng BC/1FSB	สปป.ลาว	ต่ำกว่า III (2)	สภาพแย่
Monywa-Yar Gyi (NSEC-6)	เมียนมา	N/A (2-4)	พอใช้/แย่
Yar Gyi-Lar Poh (NSEC-6)	เมียนมา	N/A (2-4)	พอใช้/แย่
Lar Poh-Kalewa (NSEC-6)	เมียนมา	N/A (2-4)	สภาพแย่
Gangaw-Kalay (NSEC-6)	เมียนมา	N/A (2)	สภาพแย่
Thakek-Muang Mahaxai (NSEC-7)	สปป.ลาว	ต่ำกว่า III (2)	พอใช้
Muang Mahaxai-Na Phao (NSEC-7)	สปป.ลาว	ต่ำกว่า III (2)	พอใช้
Vientiane-Ban Lao (NSEC-8)	ไทย	III (2)	พอใช้
Ban Lao-Lak Sao	ไทย	ต่ำกว่า III (2)	สภาพแย่
Lak Sao-Nam Phao	ไทย	ต่ำกว่า III (2)	สภาพแย่
ระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (SEC)			
Ha Tien-Kien Luong (SEC-3)	เวียดนาม	III (2)	สภาพแย่
Rach Gia-Min Luong (SEC-3)	เวียดนาม	III (2)	สภาพแย่
Nong Nokkheane-Pakse (SEC-4)	สปป.ลาว	III	พอใช้
Pakse-Savannakhet (SEC-4)	สปป.ลาว	III	พอใช้

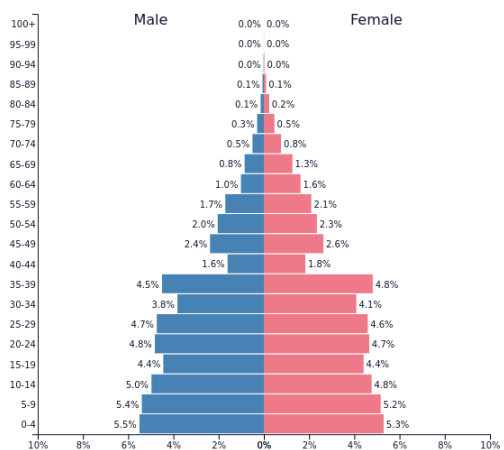
ที่มา: Assessment of Greater Mekong Subregion Economic Corridors, GMS Secretariat, 2018
 หมายเหตุ ประเภทถนนตามมาตรฐานทางหลวงเอเชีย ชั้น 3 (III) คือ ถนน 2 ช่องจราจร พื้นผิวลาดยาง
 ส่วน N/A คือประเภทถนนไม่สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด

ภาคผนวก ข.

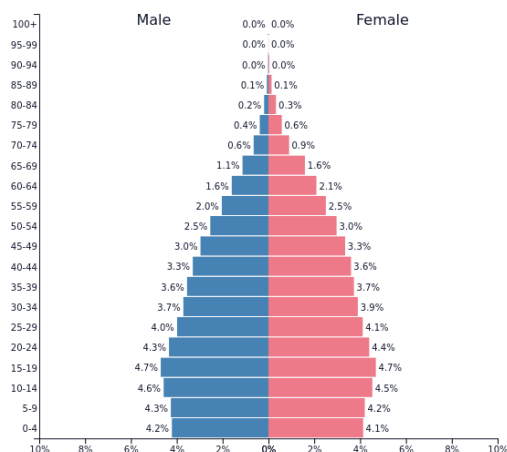
Population Pyramid ของประเทศ ACMECS ปี 2562



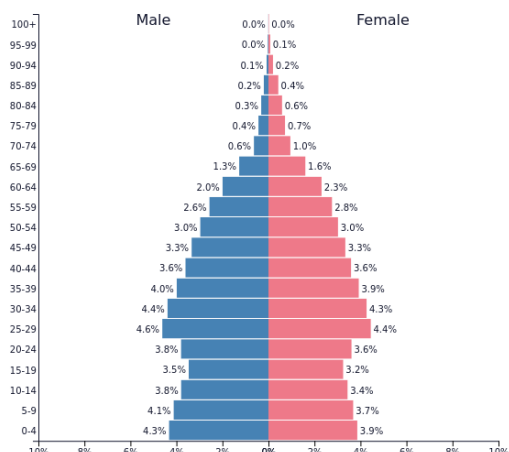
PopulationPyramid.net
Cambodia - 2019
Population: 16,486,542



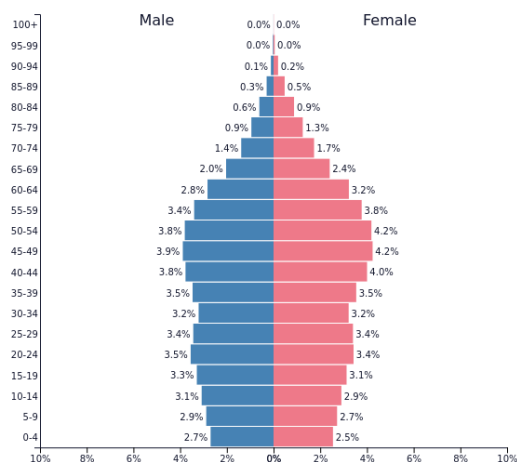
PopulationPyramid.net
Cambodia - 2019
Population: 16,486,542



PopulationPyramid.net
Myanmar - 2019
Population: 54,045,422



PopulationPyramid.net
Viet Nam - 2019
Population: 96,462,108



PopulationPyramid.net
Thailand - 2019
Population: 69,625,581

ภาคผนวก ค.

รายชื่อโครงการจำเป็นเร่งด่วนของ ACMECS (ACMECS Prioritized Projects)

	<u>Project</u>	<u>Time (year)</u>	<u>Value (USD)</u>	<u>Remarks</u>
Cambodia				
1	Multi-modal Air Connectivity Enhancement Study among ACMECS countries	2	3,015,360	Pillar 1
2	Rehabilitation of Khemarak Phoumin (Koh Kong) Seaport	2	2,623,000	Pillar 1
3	Promoting Cross-Border Digital Trade for ACMECS countries	N/A		Pillar 2
4	Promoting Financial Inclusion and FINTECH			Pillar 2
5	Regional Open Educational Resources for Teaching/Learning	2	1,476,200	Pillar 3
6	Equipping Public Schools and Teachers Training Institutions with Connectivity and ICT Infrastructure	2	1,250,000	Pillar 3

	<u>Project</u>	<u>Time</u>	<u>Value</u>	<u>Remarks</u>
Lao PDR				
1	Upgrading National Road 17: Luangnamtha-Xiengkong section (Lao-Myanmar Friendship Bridge)			Pillar 1
2	Empowering Communities' People through Mobile Broadband			Pillar 1
3	The Impact of Foreign Direct Investment and ACMECS Regional Value Chain on Food Processing Industry	1	150,000	Pillar 2
4	Financial literacy in rural area and SMEs			Pillar 2
5	ACMECS Cross Border E-Commerce	1	98,800	Pillar 3
6	Enhancing Capacity of SMEs' Workforce in Hospitality Sector	2	444,500	Pillar 3

	<u>Project</u>	<u>Time</u>	<u>Value</u>	<u>Remarks</u>
Myanmar				
1	Upgrading of Thaton - Eindu Section (Mon State-Kayin State)	2	176,000,000	Pillar 1
2	Upgrading of Dawei SEZ - Phunaron Road (Tanintharyi Region)	3	145,000,000	Pillar 1
3	Promoting Cooperation on Trade and Investment Fairs and Exhibitions	2	64,240	Pillar 2
4	Value Chain Upgrading of the Potential Fruit (Coconut) in Ayeyawady Region	2	500,000	Pillar 2
5	Implementation of Guidelines on ASEAN Good Aquaculture Practices (GAqP) for Food Fish in Myanmar	1.5	500,000	Pillar 3
6	Exchange of Good Practices in Climate Change for Myanmar and ACMECS	11 months	90,000	Pillar 3

	<u>Project</u>	<u>Time</u>	<u>Value</u>	<u>Remarks</u>
Thailand				
1	Digital ACMECS Ring	1.5	500,000	Pillar 1
2	Submarine Cable Link	1.5	N/A	Pillar 1
3	The Integration of Value Chain and Supply Chain (Textile and Apparel Industry) in ACMECS Region	2	100,000	Pillar 2
4	Cooperation on E-Commerce	1	130,000	Pillar 2
5	Enhancing Water Security and Disaster Risk Reduction through the Implementation of Integrated Water Resources Management	5	N/A	Pillar 3
6	Seamless Data Connectivity of Cultural Heritage Platform for Smart and Sustainable Tourism in ACMECS	5	2,700,000	Pillar 3

	<u>Project</u>	<u>Time</u>	<u>Value</u>	<u>Remarks</u>
Viet Nam				
1	The Project of Construction of the Ho Chi Minh City – Phnom Penh Expressway.	N/A		Pillar 1
2	The Project of Study and Construction of the Highway connecting Ha Noi (Vietnam) and Vientiane (Laos)			Pillar 1
3	The Project of Establishment of Start-up and Employment Centers based on the Collaboration in Technology Transfer, Education and Training between SMEs and Institutions towards Inclusive Development of ACMECS Countries			Pillar 2
4	Financial Services Applying High Technology			Pillar 2
5	The Project of Assessing the Impact of Climate Change on Cultivation Land in the Mekong River and Solutions of Using Land Effectively			Pillar 3
6	Improving Water Resources Management Capacity, Assessing and Forecasting Water Resources in the Mekong River			Pillar 3

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายพฤทธิพงษ์ ปุณฺทริโกบล
ประวัติการศึกษา	– Bachelor of Arts in Economics, Bates College, U.S.A – Master of Commerce (Honours) in Economics, University of New South Wales, Australia (ทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ)
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2539–2540	เจ้าหน้าที่การทูต 3 สำนักปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2544–2546	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2546–2549	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ คูเวต
พ.ศ. 2550–2552	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองสนเทศเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2553–2556	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์ ฮังการี
พ.ศ. 2557–2559	เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองยุโรป 3 กรมยุโรป
พ.ศ. 2559–2562	ผู้แทนไทยประจำสำนักเลขาธิการเอเปค สิงคโปร์
การอบรม	The United Nations course on Trade Negotiations
เกียรติบัตร	ข้าราชการพลเรือนดีเด่น ประจำปี 2551
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ