

หัวข้อวิทยานิพนธ์	นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในยุคหลังสงครามเย็น: 1992-2008 Laos's Foreign Policy toward China in the Post Cold War: 1992-2008
ชื่อผู้เขียน	นายทิพพะวงศ์ วงศ์โพธิ์ Mr. Thipphavong Vongphosy
แผนกวิชา/คณะ	สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. จุลชีพ ชินวรรณ
ปีการศึกษา	2552

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษานโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีน ในยุคหลังสงครามเย็นระหว่าง ค.ศ. 1992-2008 โดยใช้แนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ของชาร์ล โอ เลียร์ช และ อับดุล เอ ซาอิด และทฤษฎี “การเมืองเกี่ยวพัน” (Linkage Politics) ของเจมส์ เอ็น รอสนาว เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และมีสมมติฐานว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติของลาวทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจ และปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคหลังสงครามเย็น ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศลาวต่อจีน”

การศึกษานี้วิเคราะห์พบว่า นโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีนด้านการเมือง ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างประเทศเป็นระยะ โดยก่อนหน้านี้นโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีนเปลี่ยนจากความขัดแย้งและความหวาดระแวงต่อจีนมาเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน ลาวเป็นประเทศที่เล็ก อีกทั้งมีพรมแดนติดต่อกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่และมีบทบาทไปทั่วโลก ฉะนั้นสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

จึงส่งผลกระทบต่อลาวอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศมหาอำนาจ ตลอดจนปัญหาเวียดนามรุกรานกัมพูชา จนทำให้ลาวที่ใกล้ชิดกับเวียดนามมีความขัดแย้งกับจีนด้วย ต่อมาเมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป และปัญหากัมพูชาได้ถูกแก้ไข ลาวจำเป็นต้องปรับนโยบายต่างประเทศของตนใหม่ โดยเฉพาะกับจีน

ภายหลังสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงและการบรรลุข้อตกลงสันติภาพในกัมพูชา ลาวได้ปรับนโยบายต่างประเทศต่อจีนและพยายามกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ รวมทั้งจีน อีกทั้งเน้นความเป็นมิตรกับจีนอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ลาวยึดมั่นในการเพิ่มพูนความร่วมมือกับจีนโดยยึดหลักการสันติภาพ เอกภาพ มิตรภาพ บนพื้นฐานหลักการเคารพเอกราช อธิปไตยและ ฝืนแผ่นดินอันครบถ้วนของกันและกัน ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน เสมอภาค และต่างได้รับผลประโยชน์

ส่วนนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ลาวได้เปิดกว้างความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ และองค์กรต่างๆ เพื่อดึงดูดการลงทุน เทคโนโลยี และบทเรียนต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ สำหรับนโยบายด้านเศรษฐกิจของลาวต่อจีนนั้น ลาวได้ยึดมั่นในความร่วมมือรอบด้านกับจีนให้มีความแน่นแฟ้น โดยยึดการทูตกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจควบคู่กัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน ลาวมีความต้องการการลงทุนจากจีน เพื่อสร้างงานในลาวทั้งการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี และสินค้าราคาถูกจากจีน

การศึกษาวิเคราะห์พบว่า ผลประโยชน์แห่งชาติของลาวต่อจีนมีทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองความมั่นคงลาวต้องการมีมิตรประเทศและเพื่อนบ้านที่ไว้เนื้อเชื่อใจ อีกทั้งเป็นหุ้นส่วนที่ดีต่อกัน ส่วนผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจก็คือ ลาวมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อความร่วมมือในการส่งเสริมการค้าการลงทุน ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และความช่วยเหลือต่าง ๆ จากจีนเพื่อพัฒนาประเทศลาว ซึ่งตลอดระยะที่ผ่านมา การค้าการลงทุน ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศได้รุดหน้าไปมาก นักธุรกิจจีนเข้ามาลงทุนและทำการค้าในลาวจำนวนมากเป็นอันดับที่ 1 นับตั้งแต่ปี 1990-มีนาคม 2009 จีนได้เข้ามาลงทุนในลาวรวมมี 330 โครงการ รวมมูลค่า 3,263 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การลงทุนของจีนในลาวที่สำคัญได้แก่ด้านพลังงานไฟฟ้า อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การขนส่งและการบริการ สำหรับการลงทุนของจีนในลาวตั้งแต่ ค.ศ. 2000-2008 มีจำนวนมากกว่าพันล้านเหรียญสหรัฐ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนของจีนในลาวใน ค.ศ. 1989-1996 มีเพียง 39 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ส่วนการค้าลาว-จีนในปี 2008 มีมูลค่า 420 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากปี 1997 มีเพียง 28 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยลาวส่งออก 168 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่นำเข้า 252 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขาดดุลการค้า 84 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รัฐบาลลาวและจีนพยายามอย่างหนักเพื่อเพิ่มการค้าลาว-จีนให้บรรลุถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐภายใน 2-3 ปีข้างหน้า การค้าลาว-จีน ส่วนใหญ่ลาวจะส่งออกสินค้าประเภท ไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้ เกษตรกรรม และแร่ธาตุ ขณะที่นำเข้าสินค้าประเภท เครื่องมืออุตสาหกรรม รถยนต์ เหล็ก เครื่องไฟฟ้า วัตถุดิบและอุปกรณ์ก่อสร้าง

นโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีนได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกมากกว่าปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอกมีทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาคที่สำคัญคือ

การล่มสลายของคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกส่งผลกระทบต่อลาวอย่างมาก ทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ทำให้ลาวต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกับจีน

การแตกสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็น ได้ทำให้ผู้นำลาวเกิดความวิตกกังวลอย่างมาก เพราะสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำในค่ายสังคมนิยม และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดแก่ลาว ภายหลังการแตกสลายของสหภาพโซเวียต และการสิ้นสุดของสงครามเย็น ลาว ได้ให้ความสำคัญแก่จีนเพิ่มมากขึ้น และได้เร่งปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกัน

ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นระหว่างจีนกับรัสเซีย ก็เป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้ลาวต้องปรับตัวหันไปมีความสัมพันธ์ที่ดีกับจีนเพราะจีนกำลังมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในโลก

ความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับจีนที่ดีขึ้นหลังการถอนทหารออกจากกัมพูชา และการปรับความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับจีนทำให้ภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพมากขึ้น การแก้ไขกรณีความขัดแย้งดังกล่าวนี้ กลายเป็นปัจจัยภายนอกอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้ลาวต้องปรับท่าทีกับจีน

อิทธิพลของเวียดนามในลาวที่ลดลง เพราะเวียดนามได้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมาโดยตลอดทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและการทหาร ทำให้เวียดนามมีอิทธิพลในลาวอย่างมาก แต่ความช่วยเหลือของเวียดนามก็ยังไม่เพียงพอ และไม่สามารถสนองต่อความต้องการภายในของลาวได้ จึงทำให้ลาวดำเนินนโยบายต่างประเทศเปิดกว้างมากขึ้นเพื่อส่งเสริมและขยายความสัมพันธ์กับนานาประเทศ โดยเฉพาะกับจีนที่พัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว อันเป็นการสรรหาทางเลือกใหม่

การเข้าเป็นสมาชิก “อาเซียน” ของลาวในปี ค.ศ. 1997 ก็เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองกับประเทศต่างๆ รวมทั้งจีนด้วย นอกจากนี้ลาวยังคำนึงถึงผลประโยชน์จากการร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนกับประเทศอาเซียนและการใช้อาเซียนเป็นสะพานไปสู่ประเทศต่างๆ เช่นสหรัฐฯ ยุโรปตะวันตก และประเทศอื่น ๆ

ส่วนปัจจัยภายในหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในลาวที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศลาวต่อจีนประกอบด้วย

ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล ถูกล้อมรอบด้วยประเทศที่ใหญ่กว่าทั้งทางด้านพื้นที่ ประชากร การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่ลาวได้ฉวยใช้โอกาสจากการที่มีพรมแดนติดต่อกับทุกประเทศในอนุแม่น้ำโขง ให้กลายเป็นประเทศที่เชื่อมต่อกับทุกประเทศในอนุแม่น้ำโขง ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีน

ส่วนปัจจัยด้านการเมืองนั้น การปฏิรูปทางการเมืองของลาวเริ่มมาตั้งแต่ปี 1986 เรียกว่า “จินตนาการใหม่” ลาวได้มุ่งสู่การ “ปรับ-เปิด” ด้านการเมืองใหม่อย่างจริงจังในปี 1988 ผลจากการปฏิรูปทำให้การเมืองภายในของลาวมีการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยมากขึ้นตามลำดับ แต่จะพัฒนาไปอย่างช้า ๆ ในขอบเขตจำกัด

ปัจจัยด้านผู้นำ ก็มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีน เพราะนับตั้งแต่ประธานประเทศท่านหนึ่งอีก พูมสะหวัน จนถึงสมัยท่านคำไต สีพันดอน และท่านจุมมาลี ไชยะสอน นั้นมีความต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน การยึดมั่นนโยบายต่างประเทศของผู้นำลาวแต่ละท่านที่ดำเนินเรื่อยมา โดยไม่เปลี่ยนแปลงจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนต่อการดำเนินนโยบายต่อจีนได้อย่างชัดเจน

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ลาวประสบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจมาตั้งแต่การสถาปนาประเทศใน ค.ศ. 1975 ปัญหาวิกฤตดังกล่าวได้รุมเร้าลาวอย่างหนักในทศวรรษที่ 1980 จึงทำให้รัฐบาลลาวต้องปรับนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเรียกว่า “จินตนาการใหม่” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินนโยบายของลาวต่อจีน เนื่องจากลาวต้องการเงินทุนและความช่วยเหลือจากต่างชาติ

การวิเคราะห์ปัญหานี้ได้อย่างชัดเจน เห็นได้ว่าผลประโยชน์ของลาวต่อจีนมีทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก มีอิทธิพลมากกว่าสภาพแวดล้อมภายในประเทศ จึงทำให้ลาวจำเป็นต้องปรับนโยบายโดยเน้นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด และเป็นมิตรกับจีนซึ่งกำลังเติบโตใหญ่และมีบทบาทมาก อีกทั้งยังสอดคล้องกับผลประโยชน์ของลาวอีกด้วย

สรุป นโยบายต่างประเทศของลาวต่อจีนนับแต่ ค.ศ. 1992-2008 นั้นเน้นความเป็นมิตรและร่วมมือมาจนถึงปัจจุบัน แต่ความใกล้ชิดก็อาจสร้างปัญหาที่ต้องระมัดระวังได้ เพราะประชาชนลาวอาจรู้สึกถึงความใกล้ชิดและการลงทุนจำนวนมหาศาลของจีนในลาวสามารถกระทบกับชีวิตการเป็นอยู่ได้ อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศมีแนวโน้มจะมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากทั้งสองประเทศนั้นมีอุดมการณ์คล้ายกันคือการพัฒนาประเทศตามแนวทางสังคมนิยม อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน ยิ่งไปกว่านั้นจีนกำลังจะกลายเป็นมหาอำนาจที่มีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างมากในโลกและในภูมิภาค

## Abstract

The purpose of this thesis is to study Laos's foreign policy toward China in the post Cold War from 1992-2008, by using Charles O. Learché and Abdul A. Said's concept of "National Interests" and James N. Rosenau's theory of "Linkage politics" as the framework of analysis. The thesis assumption is that "Laos's national interests, political, as well as economic, and the external factors, especially international situation, both global and regional, influenced Laos's foreign policy toward China".

The analysis found that Laos's foreign policy toward China, especially the political dimension shifted as the result of the changing international situation. In the past, Laos's foreign policy changed from the tension and suspicion toward the good relations with China. Laos, a small country which has shared border with China, a big and active neighboring country was influenced by the changing international environment, especially the conflicts between major powers as well as the Vietnamese invasion of Cambodia. Laos used to have a close relations with Vietnam and came into conflict with China, which opposed Vietnamese occupation of Cambodia. After the international condition changed and the Cambodia problem was solved, Laos again shifted foreign policy toward better relationship with China.

After the end of the Cold War and the peace agreement on Cambodia, Laos tried to strengthen the relationship with all neighboring countries. Laos has subsequently emphasized the friendly relationship with China up to the present by increasing cooperation with China as the friendly relations were based on mutual respect, non-aggression, non-interference in each other's affairs, mutual interest, and peaceful coexistence.

In the economic arena, Laos has opened her economy and increased economic cooperation with many countries and international organizations for the purpose of increasing investment and technology transfer. Laos's foreign economic policy toward China emphasized trade, investment and economic cooperation based on

mutual interest, because Laos needs investment in infrastructure, technology transfer and cheap consumer goods from China.

The analysis showed that Laos's national interests toward China included both political and economic interests. The political and security interests made Laos need a friendly and trust worthy neighbor and partner. Economically Laos wants to promote cooperation in trade as well as assistance for human resource development. At present, the trade and investment from China in Laos have increased as many Chinese businessmen have invested and traded more with Laos. China thus became the largest investor in Laos, and from 1990-2009 invested more than 330 projects with 3,263 million USD. The important Chinese investment included energy, industry, mining, transportation and service. The amount Chinese investment in Laos between 2000-2008 about 1 billion USD increased so much when compared to Chinese investment in Laos in 1989-1996 just only 39 million USD.

Bilateral trade between Laos and China in 2008 amounted 420 million USD up from 28 million USD in 1997. Laos exported 168 million USD and imported 252 million USD, with the deficit of 84 million USD. Both governments tried to increase the trade up to 1 billion USD in the next few years. Laos export to China included wood, wood products, agriculture and mining and import from China were machine tools, car, steel, electric machine.

Laos's foreign policy toward China was also influenced by external factors both global and regional more than internal factors. The most important external factors are:

The collapse of communism in the Eastern Europe affected Laos because Laos used to depend on them for aids and economic assistance and has to shift foreign policy towards neighboring countries, especially China.

The demise of Soviet Union and the end of the Cold War also had great impact on Laos leaders, because the Soviet Union was the leader of socialist camp and an important economic supporter to Laos. Laos saw China as the most important

neighbors which could replace Soviet Union and wanted to improve the bilateral relationship.

The good relations between China and Russia was another external factor affected Laos as China economy expanded and could benefit Laos economy. Laos would not have to worry that closed relations would offend either country.

The improved relationship between Vietnam and China after the Vietnamese withdrawal of Cambodia became another external factor which also facilitated a better relations between Laos and China.

The diminishing influence of Vietnam in Laos as Vietnam could not assist Laos as much as Laos wanted to develop her country also affected Laos's foreign policy direction.

Laos became a member of ASEAN in 1997 in order to increase the bargaining power with other countries, including China. Moreover, Laos saw the opportunities for cooperation in economic, trade and investment with ASEAN members as well as using ASEAN as a bridge to other countries such as the US and EU.

The internal factors are those factors inside Laos which influenced Laos's foreign policy such as the geography factor. Laos is a land-locked country surrounded by several big countries. But Laos also shared borders with many GMS countries and Laos could become gateway for China to ASEAN.

The political factor such as reform policy of "New Thinking" in 1986 provided opportunity for Laos to open her country and economy so as to take advantage from trade and investment.

The leadership factor is also important because every leader from Presidents Nouhak Phoumsavan, Khamtay Siphandon and Chummaly Sayasone continued to pursue similar economic, political and foreign policy. The continuities of policies led Laos to a better and closed relationship with external neighbors including China.

The Laotian economy has developed so slowly and was in crisis during the 1980s. The policy of New Thinking helped Laos adjusting her economic policy and



opening the country for investment and assistance from foreign countries, especially China.

The analysis showed that Laos's national interests in both security and economic as well as external factors have influenced Laos's foreign policy, so as to emphasize close and friendly relations with China.

In conclusion, Laos pushed the friendly foreign policy toward China from 1992-2008, but the close relations may bring some concerns as Laos people might feel that the closeness and massive investment of China in Laos could affect their livelihood. Nevertheless, the future trend of the relationship is quite cordial as the bilateral relations are based on mutual interests and the socialist development. Moreover, China is becoming a major power playing active global and regional roles, which could benefit Laos.