

แนวคิด “เมืองพี่เมืองน้อง” กับยุทธศาสตร์  
การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย-สปป.ลาว  
The Concept of "Sister City" as a Strategy for the Development  
of Relations between Thailand and Lao PDR.

อภิมุข สดมพฤษย์<sup>1</sup> / นารีณูช ดำรงชัย<sup>2</sup>

Aphimuk Sodomphruet / Nareenuch Damrongchai

<sup>1</sup>นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Doctor's Degree Student, Politics and Development Strategy program, Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration

<sup>2</sup>รองศาสตราจารย์, คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
Associate Professor, Graduate School of Social Development and Management Strategy, National Institute of Development Administration

Received: December 4, 2022

Revised: April 22, 2023

Accepted: April 22, 2023

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งอธิบายถึงสถานการณ์การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยได้แนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister cities) ของไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือด้านนโยบายสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจที่ดีต่อกันในระดับประชาชน ซึ่งปัจจุบันผลการดำเนินงานที่ปรากฏชัดเจนในพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต ที่มีการสร้างความร่วมมือในหลายมิติ ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านการค้าชายแดนบนเส้นทาง R9 ด้าน

การพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมถึงการขยายคู่ความสัมพันธ์ไปยังอีก 2 ประเทศใกล้เคียง ซึ่งเป็นผลจากการสนับสนุนของรัฐในการดำเนินงานอย่างเข้มแข็งร่วมกับภาคีเครือข่ายทางสังคมจากทั้งสองประเทศ นอกจากนี้บทความนี้ยังสะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่เป็นประเด็นสำคัญทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสองประเทศต้องนำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และเสริมศักยภาพในการดำเนินงานในอนาคต

**คำสำคัญ:** ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, แนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง, ความสัมพันธ์ไทย-ลาว, ภาคีเครือข่ายทางสังคม, ความร่วมมือ

### **Abstract**

This article aims to describe the situation of the current implementation of the strategy of developing international relations under the concept of sister cities between Thailand and the Lao People's Democratic Republic (Lao PDR), which is the key to implementation international relations This will lead to important policy cooperation in line with the goal of fostering good relations and understanding at the citizen level. At present, the performance is clearly visible in the area of Mukdahan and Savannakhet provinces. that has created cooperation in many dimensions, including security Social and cultural aspects Border trade on the R9 route Human resource development Including expanding the relationship to another two neighboring countries. This is a result of government support for working vigorously with social networking partners from both countries.

In addition, this article also reflects the problems and obstacles in the operation that are important issues that both relevant agencies in both countries must

consider in order to solve them in line with the changes in global society and enhance their potential in future operations.

**Keywords:** international relations strategy, sister city, Thai-Laos relations, social network partnership, cooperation

## บทนำ

ประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ถือเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันมาอย่างยาวนานบนพื้นฐานของความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และวิถีชีวิตของพลเมือง ด้วยอัตลักษณ์ความสัมพันธ์อันพิเศษนี้จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศให้แน่นแฟ้นก่อให้เกิดความร่วมมือด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการพัฒนาที่ช่วยเสริมสร้างประโยชน์ให้แก่ทั้งสองประเทศผ่านกิจกรรมที่หลากหลายเรื่อยมา (Kejomsart and Parkpean, 2017)

หากแต่ด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมโลกในปัจจุบัน ทั้งประเทศไทยและ สปป.ลาว ต่างถูกท้าทายเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเมืองทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม บางพื้นที่อาจรวมถึงด้านการเมืองและความมั่นคงซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพทางการบริหารการพัฒนาท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน สาธารณะ ทำให้หลายเมืองพยายามสร้างพันธมิตรภายนอกสำหรับความร่วมมือเชิงสถาบันและการดำเนินงานร่วมกัน อีกนัยหนึ่งเพื่อเป็นการสร้างเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เพื่อกำหนดเป้าหมายของความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น (Ogawa, 2012) โดยความร่วมมือดังกล่าว ได้มีการกำหนดเป้าหมายสำคัญไว้คือเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับเมืองหรือจังหวัดซึ่งเรียกว่าแนวคิดการสร้างความสัมพันธ์แบบ “เมืองพี่เมือง

น้อง” (Sister Cities) ซึ่งเป็นรูปแบบแนวคิดมาจากตะวันตกที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายหลังจากถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระชับความสัมพันธ์และส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศคู่ขัดแย้งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนนำไปสู่การสร้างประโยชน์ร่วมกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ประสบความสำเร็จในระดับสูง (ASEAN Cities, 2019)

การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) อย่างเป็นทางการของประเทศไทยและ สปป.ลาว ถือเป็นโอกาสในการสร้างเป้าหมายความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างกันให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วยหลักการขับเคลื่อนโดยภาคีเครือข่ายภายในพื้นที่ทั้งสองประเทศเป็นผู้ดำเนินการและมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ผลักดันสนับสนุน ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยสร้างประโยชน์แก่ทั้งสองประเทศในหลายมิติ อาทิเช่น การพัฒนาการท่องเที่ยว วัฒนธรรม การค้าการลงทุน การคมนาคมขนส่ง การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น (Ministry of Interior, 2018 a)

ดังนั้นบทบาทความจำเป็นจึงเป็นการอธิบายให้เห็นถึงสถานการณ์และความสำคัญของแนวคิดเชิงกลยุทธ์การจับคู่ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองของทั้งสองประเทศ รวมไปถึงรูปแบบ กระบวนการ และกลไกในการดำเนินงาน ตลอดจนผลสำเร็จของการขับเคลื่อนอันจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาในพื้นที่อื่นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

### **แนวคิดการสร้างความสัมพันธ์ เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities)**

แนวคิดเมืองพี่เมืองน้องมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ในฐานะเครื่องมือทางการทูตที่ช่วยการสลายกำแพงอคติและนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเมืองหรือประเทศซึ่งปัจจุบันยังนิยมใช้กันอยู่ทั่วโลก ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) แนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ในต่างประเทศ เป็นการใช้เรียกคู่มืองที่มีการเจริญสัมพันธ์ไมตรีต่อกัน ซึ่งส่วนมากจะเป็นเมืองจะอยู่คนละประเทศ โดยมีความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือการพัฒนาและสนับสนุนความเข้าใจระหว่างกันและมี

การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์เพื่อนำมาต่อยอดเชิงนโยบายหรือสร้างเป็นกลยุทธ์เพื่อพัฒนาเมือง ซึ่งอาจจะใช้แนวทางการจับคู่ด้วยลักษณะเมืองที่คล้ายคลึงในแง่ของศิลปวัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ หรือสภาพสิ่งแวดล้อม (Sister cities, 2022)

จุดเริ่มต้นของแนวคิดนี้มาจากประเทศแถบทวีปยุโรปซึ่งมีปรับใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วภูมิภาค โดยมีเป้าหมายที่เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งด้านวัฒนธรรมและการค้า สำหรับคู่มืองพี่น้อง (Sister Cities) เก่าแก่ที่สุดที่ถูกบันทึกไว้คือ ในปี ค.ศ. 836 ระหว่างเมือง Paderbom ของเยอรมนี กับเมือง Le Mans ของฝรั่งเศส (Charles, 2008) จากนั้นมาก่อให้เกิดกระแสความนิยมในแนวคิดนี้ไปหลายประเทศ จนกระทั่งช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศคู่ขัดแย้ง และมุ่งหวังในการสร้างประโยชน์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้แนวคิดเมืองพี่น้อง (Sister Cities) จึงกลายเป็นสัญลักษณ์แห่งสันติภาพและการประนีประนอมกัน (Vion, 2021) ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากประเทศแถบยุโรปยังให้การสนับสนุนแนวคิดนี้มาจนถึงปัจจุบัน (ASEAN Cities, 2021)

สำหรับชื่อเรียกอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างในประเทศอังกฤษนิยมใช้ 2 คำคือ "เมืองคู่แฝด" (Twin Towns) สำหรับการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองของอังกฤษกับเมืองในยุโรป และคำว่า "เมืองพี่น้อง" (Sister Cities) สำหรับการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองของอังกฤษกับเมืองในสหรัฐอเมริกา (Ogawa, 2555) ส่วนประเทศในทวีปเอเชียรวมทั้งประเทศไทยนิยมใช้คำว่าเมืองพี่น้อง (Sister Cities) เพื่ออ้างอิงนิยามความหมายแนวคิดมาจากตะวันตกที่สื่อถึงความเท่าเทียมระหว่างคู่ความสัมพันธ์ในระดับเมือง ทำให้ประเทศต่างๆ รวมถึงกลุ่มประเทศอาเซียนต่างให้ความสนใจที่จะนำหลักการนี้มาเป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายในการทำงานของประชาคมอาเซียนว่าด้วยการสร้างสันติสุขและความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างชาติสมาชิกในภูมิภาคอย่างยั่งยืน

2) แนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ของประเทศไทย สำหรับประเทศไทยแนวคิดนี้ที่นำมาปรับใช้ในปัจจุบันมีนัยยะความหมายสำคัญคือการจับคู่เมืองของทั้งสองประเทศที่อยู่ในระดับความเท่าเทียมกัน อาทิ สถานะแขวง ของ สปป.ลาว ที่มีระดับเท่าจังหวัดของประเทศไทย โดยการจับคู่ความสัมพันธ์จะคำนึงถึงจุดร่วมที่คล้ายคลึงกันของเมือง เช่น การเป็นเมืองท่าการขนส่งสินค้า เมืองหน้าด่านทางเศรษฐกิจ หรือเมืองการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้คำว่า “เมืองพี่เมืองน้อง” ยังมิได้กำหนดสถานะของเมืองใดเมืองหนึ่งว่าใครเป็นพี่หรือน้องหากแต่คำว่า “พี่น้อง” ในที่นี้หมายถึงเครือญาติและมิตรสหายที่สนิทสนมกันและในบางแห่งอาจใช้คำว่า “เมืองคู่แฝด” แทน

3) เป้าหมายยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนแนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ของประเทศไทย ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดำเนินความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) เป็นนโยบายรัฐบาลมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านบนหลักการนโยบายต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ซึ่งกระทรวงต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนดำเนินงานตามนโยบายและในระดับพื้นที่ที่มีความมุ่งมั่นจะผลักดันการดำเนินความสัมพันธ์ตามแนวคิดให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาว และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ โดยกรอบความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องมีส่วนสำคัญในการเป็นกลไกเชื่อมโยงโอกาสและความร่วมมือในหลากหลายมิติระหว่างจังหวัดของไทยกับหน่วยการปกครองของต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีความคาดหวังในการดำเนินงาน ได้แก่ แนวทางปฏิบัติในการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องให้อยู่บนหลักการ “สมศักดิ์ศรี มีประโยชน์ และ ยั่งยืน” การเป็นกลไกที่เป็นมากกว่าความสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ การมีความต่อเนื่องในนโยบายและการประสานงานอย่างมีบูรณาการ การมีการติดตามผลที่เป็นระบบ และการเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Ministry of Interior, 2018, b) เป็นต้น

## การส่งเสริมและขับเคลื่อนแนวคิด

ในฐานะเครื่องมือสานสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและมีผลลัพธ์ในการดำเนินการที่ดีทำให้บทบาทของแนวคิดเมืองพี่เมืองน้องได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมด้วยรูปแบบต่างๆ จากหลายฝ่ายทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การสนับสนุนจากการเป็นประชาคมอาเซียน ภายใต้เป้าหมายสำคัญของประชาคมอาเซียนคือการสร้างสังคมสันติสุขภายใต้ความหลากหลายหลายทาง วัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีจำนวนมากในภูมิภาค จึงเกิดแนวคิดการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อสานสัมพันธ์ระหว่างกันในทุกมิติ ด้วยการกำหนดเป็น “วิสัยทัศน์อาเซียน” ซึ่งชาติสมาชิกให้ยอมรับในหลักการของประชาคมเพื่อสร้างความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรม และในปี พ.ศ. 2540 อาเซียนได้ประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ซึ่งเน้นให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในด้านวัฒนธรรม สวัสดิการสังคม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2552 ที่มีการจัดทำร่างประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) หรือ ASCC Blueprint ที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ โดยมีเป้าประสงค์และรายละเอียดอย่างชัดเจน ด้วยการกำหนดแผนการดำเนินการมากถึง 339 แผนงาน ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ อาทิ การศึกษา สวัสดิการสังคม และสร้างอัตลักษณ์ของสมาคมอาเซียน (ASEAN Identity) เพื่อให้มีคนเป็นศูนย์กลาง (People-centered) เป็นต้น และแม้วิสัยทัศน์อาเซียนจะไม่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการสานสัมพันธ์และความร่วมมือด้วยแนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) แบบตรงตัว แต่แผนงานที่ถูกกำหนดออกมานั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดความสะดวกและความเข้าใจอันดีในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการสนับสนุนในทางอ้อม โดยเห็นได้จากกรณีประเทศไทยและ สปป.ลาว มีการดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ด้วยแนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ระหว่างกันแห่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547 ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของ

ทั้งสองประเทศปรับตัวดีขึ้นตามลำดับในทุกมิติ (The Association of Southeast Asian Nations, 2021)

2) การส่งเสริมของรัฐบาลไทย ในการดำเนินความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ในมิติยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่มุ่งเน้นการบูรณาการความร่วมมือกับอาเซียนและนานาชาติ การเสริมสร้างและรักษาคุณภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศ ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยส่งเสริมการเชื่อมโยงภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในระดับภูมิภาคและระดับเมืองเพื่อให้ประเทศไทยสามารถใช้จุดแข็งของแต่ละพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม กระจายความมั่งคั่งไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศ ลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่สะท้อนทิศทางการขับเคลื่อนประเทศโดยใช้มิติด้านการต่างประเทศเป็นตัวสนับสนุน ได้แก่ กลยุทธ์ที่ 1 การสร้างเศรษฐกิจฐานราก กลยุทธ์ย่อยกลยุทธ์ย่อยที่ 1.1 พัฒนาภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของประเทศ โดยใช้แนวทางการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาภาค และการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายความเจริญเติบโตไปสู่ภูมิภาคและการพัฒนาห่วงโซ่อุปทานเชื่อมโยงทั้งภายในพื้นที่ พื้นที่ใกล้เคียง และต่างประเทศซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับหน่วยงานกลางที่สำคัญของประเทศไทยที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนหลักคือกระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ ถือเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกัน ได้แก่ 1) การยกร่างแนวทางปฏิบัติและดำเนินงานในการสถาปนาความสัมพันธ์ 2) การกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติให้กับจังหวัดและหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องในพื้นที่ใช้ในการดำเนินงาน 3) การปรับปรุงฐานข้อมูลแนวคิดให้มีความสอดคล้องกับข้อมูลของแต่ละจังหวัด 4) การกลั่นกรองพิจารณาความเหมาะสมในเนื้อหาข้อมูลและอนุมติในการดำเนินงาน และ 5) การแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ในระดับจังหวัด ตลอดจนมีกลไกกำกับดูแลและติดตามประเมินผลเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินกิจกรรมมหาดไทยจึงมีการยกร่างแผนยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ในระดับจังหวัด พ.ศ. 2562-2566 และจัดการประชุมสัมมนาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ในระดับจังหวัดเพื่อนำข้อมูลและข้อเสนอแนะต่างๆ เข้ามาปรับปรุงในแผนการดำเนินโครงการให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3) บทบาทของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ระดับจังหวัด คือต้องร่วมพิจารณาหาความเหมาะสมในทรัพยากรและจุดเชื่อมโยงความสัมพันธ์ว่ามีความพร้อมด้านใดบ้างที่จะสามารถดำเนินการได้ (Ministry of Interior, 2018, ข.) ในส่วนนี้จึงต้องอาศัยข้อมูลของหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนในทุกมิติให้เข้ามาเป็นผู้เชี่ยวชาญร่วมวิเคราะห์โอกาสและประโยชน์ตลอดจนผลกระทบด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ยังมีการผนวกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ (ASEAN and ASIA Study Center, National Institute of Development Administration, 2021) ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้าการลงทุน เศรษฐกิจระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว ยังต้องอาศัยกลุ่มนักธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญสามารถวิเคราะห์ช่องทางและเทคนิคในการสร้างประโยชน์ให้แก่พื้นที่ได้

### การขับเคลื่อนแนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ระหว่างไทย-ลาว

สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยการใช้แนวคิดการสถาปนาความสัมพันธ์แบบ “เมืองพี่เมืองน้อง” (Sister Cities) ระหว่างไทย-ลาว พบว่าการเริ่มดำเนินโครงการครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547 คือ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต

สปป.ลาว (ปัจจุบันได้มีการขยายความร่วมมือเพิ่มเติมคือ จังหวัดเพชรบูรณ์-เมืองหลวงพระบาง และยังอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการอีก 2 คู่เมือง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย-เมืองบ่อแก้ว และ จังหวัดฉะเชิงเทรา-แขวงจำปาสัก (Foreign Affairs Division , Ministry Of Interior, 2020)) และสำหรับเมืองที่ประสบความสำเร็จที่สุด คือ จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต ซึ่งได้ดำเนินกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในหลายมิติ ได้แก่

1) การเชื่อมโยงภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นับแต่ปี พ.ศ. 2549 ที่มีการเปิดใช้สะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 2 ส่งผลให้เกิดการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจร่วมกันมากยิ่งขึ้น สำหรับจังหวัดมุกดาหารถือเป็นพื้นที่ศูนย์กลางระบบขนส่งของภาคอีสานและยังดำเนินการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใกล้ชายแดน มีการนำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรเพื่อนำเข้ามาแปรรูปภายในประเทศ และผลักดันร่างกฎหมายการเปิดด่านชายแดน 24 ชั่วโมงเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาาระบบขนส่งระหว่างประเทศและอำนวยความสะดวกต่อการลงทุนในพื้นที่ ส่วน สปป.ลาว ได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันเซโน เพื่อส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ และมีนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะสินค้าอุปโภค บริโภค และวัสดุก่อสร้าง ซึ่งมีความจำเป็นในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อีกทั้งจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตยังตั้งบนเส้นระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor : EWEC) ที่เชื่อมโยงไปสู่ประเทศเวียดนามตอนกลาง และประเทศเมียนมาตอนล่าง นอกจากนี้ยังมีเส้นตัดร่วมของเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor : NSEC) ที่จังหวัดพิษณุโลกที่เชื่อมระบบขนส่งไปสู่ประเทศมาเลเซีย เมียนมาตอนบน และลาวตอนบน รวมไปถึงประเทศจีนตอนใต้ได้ (REIC, 2017) นอกจากนี้ ยังมีการขยายความร่วมมือให้เป็นความร่วมมือสามฝ่าย ซึ่งเป็นการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน 3 ประเทศ คือ ไทย สปป.ลาว และเวียดนาม โดยมีการจัดประชุมสามฝ่ายระดับรัฐมนตรีเรื่องการใช้ประโยชน์สูงสุดจากสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 และเส้นทาง

ตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor -EWEC) การส่งเสริมการค้าสามฝ่ายโดยจัดงานแสดงสินค้าไทย-ลาว-เวียดนามและการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยวเป็นประจำทุกปี

2) ความเชื่อมโยงทางสังคมและวัฒนธรรม บทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนทั้งสองชาติ ซึ่งเห็นได้จากบรรยากาศในการพบปะของประชาชนในพื้นที่ที่มีความเป็นมิตรมากขึ้นเนื่องจากกิจกรรมที่ถูกจัดขึ้นร่วมกันทั้งสองชาติ เช่น กีฬากระชับความสัมพันธ์ การประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ประเทศไทยมีความพยายามขับเคลื่อนระเบียบในการอำนวยความสะดวกแก่แรงงานประเทศไทยให้สามารถผ่านด่านชายแดนและเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้มากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยังมีการสร้างระบบการศึกษารองรับนักเรียนจาก สปป.ลาวในการเข้ามาศึกษาต่อในประเทศไทยตั้งแต่ระดับประถมถึงขั้นมัธยมศึกษา และมีการเดินทางของรถพยาบาลเพื่อเข้าไปรับผู้ป่วยจากฝั่ง สปป.ลาว มารักษาประเทศไทยโดยไม่ต้องเปลี่ยนรถที่หน้าด่านชายแดน ส่วน สปป.ลาว ได้ดำเนินการแสวงหาช่องทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งบุตรหลานของประชาชนฝั่งลาวเข้ามาศึกษาต่อในประเทศไทยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการเชิญผู้บริหารระดับสูงจากประเทศไทยเพื่อร่วมหารือแนวทางการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับเมืองทุกปีซึ่งมีเป้าหมายเพื่อกระชับความสัมพันธ์ของผู้บริการระดับสูงของทั้งสองฝ่าย

3) การแสวงหาโอกาสในการพัฒนาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ในช่วงระยะที่ผ่านมาทั้งไทยและ สปป.ลาว ได้แสวงหาพันธมิตรเพื่อเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จนกระทั่งรัฐบาลเมืองฉงจั่ว เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง ประเทศจีน และเมืองกวางตริ ประเทศเวียดนาม ได้เข้าร่วมในโครงการเมืองพี่เมืองน้องด้วย นอกจากนี้ในการเดินทางไปเยือนเจ้าแขวงสะหวันนะเขตครั้งล่าสุด เมื่อเดือนมิถุนายน 2565 ของผู้ว่าราชการจังหวัดมุกดาหาร พบว่ามีประเด็นในการหารือเพื่อพัฒนาร่วมกันในหลายมิติ ได้แก่ การผลักดันการเปิดด่านชายแดนถาวรแบบ 24 ชั่วโมง เพื่อให้ประชาชนและผู้ประกอบการใช้ในการนำเข้า-ส่งออกสินค้า เหมือนช่วง

ก่อนสถานการณ์โควิด-19 การนำเข้าแรงงานสัญชาติลาวจากสะหวันนะเขต สปป.ลาว เพื่อจัดทำ MOU ระหว่างจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต สนับสนุนคนลาวเข้ามาทำงานในจังหวัดมุกดาหารได้โดยใช้ Border Pass แบบถาวร เป็นเอกสารผ่านแดน และการขอยกเว้นการเก็บเงินรถยนต์ที่เดินทางมาจากไทยที่ต้องเข้าจอดชั่วคราวซึ่งไม่มีการขนถ่ายสินค้าลงจาง ณ ลานจอดที่ด่านสะหวันนะเขต ส่วนทาง สปป.ลาว ได้ยกประเด็นหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดน ทั้งเรื่องสินค้าผิดกฎหมาย แรงงานเถื่อน และยาเสพติด ขอให้มีการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน (Department of Public Relations, 2022)

### ผลลัพธ์ในการส่งเสริมและขับเคลื่อนตามแนวคิด

จากการดำเนินงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยแนวคิดเมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ระหว่างไทย-ลาว ปัจจุบันได้ดำเนินการร่วมกันแล้วจำนวน 2 คู่เมือง คือ จังหวัดมุกดาหาร-แขวงสะหวันนะเขต และจังหวัดเพชรบูรณ์-แขวงหลวงพระบาง นอกจากนี้ยังอยู่ระหว่างดำเนินการอีก 2 คู่เมือง คือ จังหวัดเชียงราย-เมืองบ่อแก้ว และ จังหวัดฉะเชิงเทรา-จำปาสัก (Foreign Affairs Division , Ministry Of Interior, 2020)

ด้วยความสัมพันธ์อันดีระหว่างจังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต ทำให้พื้นที่ของทั้งสองเมืองปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติในด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างประเทศในเส้นทางเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor-EWEC) และทั้งพื้นที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษรองรับการค้าระหว่างชายแดนและมีนักลงทุนให้ความสนใจกับการลงทุนในพื้นที่มากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นตัวแบบความสำเร็จของการพัฒนาแนวคิดบ้านพี่เมืองน้องระหว่างไทยลาวให้แก่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ให้นำไปวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและบูรณาการปรับใช้ในพื้นที่ของตนเองโดยเฉพาะจังหวัดที่มีด่านข้ามแดน ทั้งในภาคเหนือและภาคอีสานที่อาจจะสานความสัมพันธ์ระหว่างกันและนำไปสู่การพัฒนาเฉพาะด้านได้

นอกจากนี้ผลความสำเร็จที่ปรากฏในหลายพื้นที่ยังช่วยสะท้อนภาพของความร่วมมือระหว่างกันของทั้งสองประเทศ ได้แก่ (Ministry Of Interior, 2018, a)

(1) ความร่วมมือด้านความมั่นคงที่ทั้งสองประเทศต่างพยายามใช้แนวทางประนีประนอมในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในมิติของความมั่นคง ปัญหาอาชญากรรม ติดต่อดจนปัญหาแรงงานลักลอบเข้าเมืองเพื่อทำงานผิดกฎหมาย แต่ปัจจุบันได้รับการแก้ไขจนกลายเป็นประตูกการค้าและเชื่อมโยงทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่สำคัญของทั้งสองประเทศ

(2) ความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยอาศัยความคล้ายคลึงด้านวัฒนธรรมเป็นกุญแจสานความสัมพันธ์ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างประชาชนควบคู่กับการใช้นโยบายรัฐที่เป็นทางการ ดังเห็นได้จากบรรยากาศในการพบปะระหว่างประชาชนมีความเป็นมิตรมากขึ้น ในส่วนด้านการพัฒนาบุคลากรร่วมกันก็ยังมีเรื่องการส่งเสริมให้นักเรียนจาก สปป.ลาว ได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาต่อในฝั่งประเทศไทยมากขึ้น รวมถึงมีโครงการอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ร่วมกันในหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านสาธารณสุข การแข่งขันกีฬา กระชับมิตรภาพความสัมพันธ์ ความร่วมมือในด้านศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมความสัมพันธ์ระดับประชาชนกับประชาชน และการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้บริหารระดับสูงอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ

(3) ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการลงทุน พบว่าโครงการความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง ของจังหวัดมุกดาหารกับแขวงสะหวันนะเขต ถือเป็นพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุนของทั้งสองประเทศ ทั้งอุตสาหกรรมเกษตร การขนส่ง การท่องเที่ยว และการพาณิชย์อื่นทั่วไป ซึ่งปัจจุบันยังมีการขยายความร่วมมือในมิติต่างๆ เพิ่มมากยิ่งขึ้นและขยายความร่วมมือไปในประเทศใกล้เคียงด้วย เช่น การจัดงานแสดงสินค้าไทย-ลาว-เวียตนาม เป็นประจำทุกปี และการประชุมสามฝ่ายระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เป็นต้น

## ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานพัฒนายุทธศาสตร์

ภายใต้การดำเนินยุทธศาสตร์ตามแนวคิดเมืองที่เมืองน้องระหว่างประเทศ ในพื้นที่จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขตนั้นถือเป็นความสำเร็จระดับสูง หากแต่ยังไม่อาจขยายผลไปสู่พื้นที่อื่นๆ ของ สปป.ลาว ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ได้แก่

1) ปัญหาจากประวัติศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ ที่ในเบื้องต้นแล้วยังมีอิทธิพลต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศเพราะยังเป็นปัญหาฝังรากลึกในด้านเจตคติ การรับรู้ ความรู้สึกของประชาชนทั้งสองประเทศอยู่ โดยเฉพาะประเด็นที่ปรากฏในสังคมปัจจุบัน อาทิ กรณีพระแก้วมรกต (Fine Arts Department, 1936) และกรณีเจ้าอนุวงศ์ (Theerasasawat, 2006) นอกจากนี้ยังมียังปรากฏวาทกรรมร่วมสมัยที่สำคัญ คือ “บ้านพี่เมืองน้อง” ซึ่งต่างฝ่ายต่างพยายามกำหนดวาทกรรมปลุกระดมความเป็นชาตินิยมเพื่อสร้างอำนาจเหนือกว่าฝ่ายตรงข้าม คือ “ขวายเป็นอ้ายซ้ายเป็นน้อง” และ “ลาวเป็นอ้ายไทยเป็นน้อง” จนนำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิดทางสังคมของทั้งสองประเทศ (Nithiwirakul, 2016) นอกจากนี้ในช่วง สปป.ลาว เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2518 ทำให้เกิดความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันระหว่างรัฐบาลสองประเทศ จนนำไปสู่การสู้รบระหว่างชายแดนไทย-ลาวที่บ้านร่มเกล้า จังหวัดน่าน (Ruampongphatthana, 1998) เป็นต้น ดังนั้นแล้วการดำเนินโครงการอาจต้องมีความรอบคอบโดยต้องคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

2) ปัญหาจากการดำเนินงานของยุทธศาสตร์ พบว่าอาจประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อยหากเปรียบเทียบกับเมืองคู่ขนานตามแนวเส้นเขตแดนระหว่างกัน ของประเทศไทย 12 จังหวัด และมีด่านข้ามแดนรูปแบบต่างๆ รวมกันถึง 49 แห่ง ความสัมพันธ์แบบเมืองพี่เมืองน้อง ระหว่างไทยลาวเพียง 2 คู่เมืองและยังมีอยู่ระหว่างการดำเนินการเพียง 2 คู่เมืองเท่านั้น ส่วนในหลายพื้นที่ก็ยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางเท่าที่ควร กิจกรรมระหว่างเมืองยังเป็นเรื่องภายในพื้นที่จังหวัด และข้อมูล

รายละเอียดการดำเนินงานยังไม่ปรากฏเป็นที่แพร่หลายในฐานะข้อมูลต่างๆ จากการประชุมของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) ไว้ในหลายประเด็น ได้แก่ (1) ปัญหาความสัมพันธ์ระดับเมืองไม่เท่าเทียม (2) ปัญหาความไม่พร้อมทางศักยภาพของกลุ่มเมืองฝั่ง สปป.ลาว (3) ปัญหาทรัพยากรบุคคลไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการ (4) ปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (5) ปัญหานโยบายไม่มีเสถียรภาพในการขับเคลื่อน หน่วยงานในพื้นที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในจังหวัดบ่อยครั้ง (6) ปัญหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการสถาปนาความสัมพันธ์ที่ยากต่อการดำเนินการเพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยเท่านั้น และ (7) ปัญหาความคาดหวังในความคุ้มค่าในระยะยาว ส่งผลให้จังหวัดของไทยมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับจากการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับจังหวัดของต่างประเทศ มากกว่าปริมาณจังหวัดของต่างประเทศที่ประสงค์จะสถาปนาความสัมพันธ์ (Ministry Of Interior, 2018, a) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทางคณะทำงานทุกระดับต้องนำไปพิจารณาเพื่อปรับแก้ไขเพราะถือเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการภายในที่ต้องปรับปรุงเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ช่องว่างของการขับเคลื่อนตามแผนยุทธศาสตร์ ภายใต้การดำเนินงานร่วมกันของภาคเครือข่ายทางสังคมในพื้นที่พบว่า มีการเปิดโอกาสให้หลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมหลายกลุ่ม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ แต่ยังไม่ปรากฏที่ชัดเจนคือภาคพลเมือง กล่าวคือในภาพรวมของการขับเคลื่อนยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมในการกำหนดทิศทางของความร่วมมือและการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานเอกชนบางกลุ่มในพื้นที่เท่านั้นที่เป็นผู้ผลักดัน ซึ่งต่างไปจากแนวคิด “เมืองคู่แฝด” ที่มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับแนวคิด “เมืองพี่เมืองน้อง” ที่ได้รับความสนใจและใส่ใจจากภาคเอกชนและประชาชนในการเข้ามามีส่วนใน โครงการมากกว่า

ด้วยเหตุนี้ภายใต้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นยังพบว่าประเทศไทยยังมีโอกาสที่ในการพัฒนาโครงการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง (Sister Cities) กับ สปป.ลาวได้มาก เพราะหลายจังหวัดมีเส้นทางเชื่อมระหว่างกันซึ่งมีการส่งเสริมเศรษฐกิจเพื่อรองรับการพัฒนาอย่างเต็มที่ได้ เช่น จังหวัดนครพนม บึงกาฬ หนองคาย เป็นต้น โดยมีจังหวัดมุกดาหารเป็นต้นแบบของการพัฒนา

**บทสรุป**

บทบาทความสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยแนวคิดเมืองพี่เมืองน้องของไทยและ สปป.ลาว ในปัจจุบัน พบว่า อยู่ในระดับที่ดีหากเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ซึ่งล่าสุดกระทรวงมหาดไทยได้มีการเปลี่ยนคำที่ใช้เรียกยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์กับ สปป.ลาว ใหม่ว่าเป็น “เมืองคู่แฝด” เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาวาทะกรรมทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับคำว่า “เมืองพี่เมืองน้อง” และมีรูปแบบและสถานการณ์การดำเนินการร่วมกัน ดังภาพ 1

**ภาพ 1**

*สรุปกระบวนการดำเนินงาน ตามแนวคิด “เมืองพี่เมืองน้อง” ไทย-ลาว*



การสานสัมพันธ์ในรูปแบบการสถาปนาความสัมพันธ์แบบ “เมืองพี่เมืองน้อง” (Sister Cities) ยังได้รับแรงผลักดันผ่านเป้าหมายของอาเซียนเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีและร่วมมือระหว่างมิตรประเทศในภูมิภาค ส่งผลให้รัฐบาลสนองตอบด้วยการกำหนดเครื่องมือและสร้างกลไกของรัฐเพื่อสนับสนุนแนวคิดของอาเซียนด้วยการพยายามสานสัมพันธ์ระหว่างกันจากการเมืองพี่เมืองน้องซึ่งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และมีการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การดำเนินการ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และขั้นตอนในการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องให้มีความสะดวกในการดำเนินงาน

ส่งผลให้เกิดเป้าหมายความร่วมมือที่หลากหลายมิติ ด้วยการใช้กลไกเชิงนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนงานตามนโยบายรัฐบาล และมีหน่วยงานภาคีเครือข่ายทางสังคมภายในพื้นที่ให้การผลักดันสนับสนุนการดำเนินความสัมพันธ์ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาวและ มีความต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศในภาพรวม ถึงแม้ว่าภายใต้กระบวนการขับเคลื่อนจะมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เช่น ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาด้านประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร ปัญหาความคล่องตัวในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ และปัญหาจากการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

หากแต่ด้วยเป้าหมายของยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยความหวังและความปรารถนาที่จะเห็นสองประเทศมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เกิดความร่วมมือในระดับประเทศ ทำให้แนวคิดการสถาปนาความสัมพันธ์นี้ยังคงได้รับการเห็นชอบและดำเนินการต่อไป (Sister Cities) ซึ่งปัจจุบันได้ปรากฏผลลัพธ์ความสำเร็จในใช้ คือ ยุทธศาสตร์ คือ มีผลลัพธ์ในด้านความร่วมมือในด้านความมั่นคงด้วยการ

ประนีประนอมอย่างที่สุด ด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยอาศัยความคล้ายคลึงด้าน วัฒนธรรมเป็นกุญแจสานความสัมพันธ์ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่าง ประชาชน และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการลงทุนระหว่างประเทศใน หลากหลายมิติการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิด “เมืองพี่เมืองน้อง” (Sister Cities) จะยังพบ ปัญหาและอุปสรรคมากมายในระหว่างการค้าดำเนินงาน แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ ประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับทั้งทางด้านสังคม ความมั่นคง และเศรษฐกิจใน ภาพรวมที่ปรากฏ ต้องยอมรับว่า “ยุทธศาสตร์เมืองพี่เมืองน้อง” คือเครื่องมือทางการ ทูตที่มีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศส่งผลให้ทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามความเหมาะสมของภาระหน้าที่ตนเองที่เรียกว่า “ภาคี เครือข่ายสาธารณะ” และช่วยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความคิด ทางสังคมเกี่ยวกับมุมมองและทัศนคติของประชาชนทั้งสองประเทศว่าด้วยความเข้าใจ และมีมุมมองระหว่างกันที่ดีขึ้น ซึ่งถือเป็นความสำเร็จของยุทธศาสตร์การพัฒนาความ ร่วมมือระหว่างประเทศไทยและ สปป.ลาว ในปัจจุบัน

## References

ASEAN and ASIA Study Center, National Institute of Development Administration.

(2021). Conference summary documents. [in Thai]

ASEAN Cities. (2019). *Twin Town*. <http://aseancities.net/?p=1426>

Charles, S. (2008). The origins of town twinning in inverness: The city of inverness.

*Own Twinning Committee*, 72(22), 281-289.

Department of Public Relations. (2022). *Governor Mukdahan led the delegation to pay a courtesy visit to the Governor of Savannakhet Province to strengthening the relationship between the twin cities.*

[https://thainews.prd.go.th/th/news/print\\_news/TCATG220616003116205](https://thainews.prd.go.th/th/news/print_news/TCATG220616003116205)

- Fine Arts Department. (1936). *Archives of the suppression of the Vientiane rebellion: Printed and distributed at the royal cremation ceremony of Phraya Amarendharamontri (Jerm Buranon)*. Bangkok: Pipatthanakorn. [in Thai]
- Foreign Affairs Division, Ministry Of Interior. (2020). *Sister city relationship between Thailand and foreign countries*. [http://www.fad.moi.go.th/images/ngancedkumpha/karakada/list%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1\\_Sister\\_CITY.pdf](http://www.fad.moi.go.th/images/ngancedkumpha/karakada/list%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A1_Sister_CITY.pdf)
- Imhan, O. (2011). *The study of acceptance factors of persons with disabilities to work in public and private organization in Pichit Province of Thailand* (Master's Thesis). Naresuan University. [in Thai]
- Kejornsart, R., & Parkpean, P. (2017). *Educational cooperation between Thailand and Laos after entering ASEAN: The case of twin schools under the cultural context of the Mekong Basin*. Research report. [in Thai]
- Masae, A. (2007). *The roles of human, social and cultural resources in adapting livelihood strategies to meet Well-being aspirations in contemporary Thailand*. In *International Conference on Happiness and Public Policy*. Bangkok: Public Policy Development Office under the Office of the Prime Minister of Thailand and UNESCAP. [in Thai]
- Ministry of Interior. (2018)a. *Preparing a plan to drive the implementation of the sister city relationship at the provincial level, 2019 – 2023*. <http://www.fad.moi.go.th/images/ngancedkumpha/meena/B8%9A.pdf>
- Ministry of Interior. (2018)b. *Summary of lecture/discussion content sister city relations strategies project at the provincial level*. Training documents. [in Thai]

- Nithiwirakul, N. (2016.) *Brother's house, sister city, Bae Amnat Niyom Thai capital in Burma and Laos*. [https://waymagazine.org/invest\\_myanmar\\_lao/](https://waymagazine.org/invest_myanmar_lao/) [in Thai]
- Ogawa, A. (2012). *Sister city as a preservation strategy*. Graduate School of Architecture, Planning and Preservation Columbia University.
- REIC. (2017). *Through the twin cities, Savannakhet, Mukdahan, A hundred thousand million special districts*. <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/376986> [in Thai]
- Ruampongphatthana, W. (1998). *Thai-Lao Conflict during 1975-Present* (Master's thesis). Chulalongkorn University. [in Thai]
- Sister cities. (2022). *To promote peace through mutual respect, understanding, and cooperation-one individual, one community at a time*. <https://www.sistercities.org/about-us/our-mission/> [in Thai]
- The Association of Southeast Asian Nations. (2021). *Social and cultural cooperation*. <https://asean2019.go.th/th/abouts/asean-charter/>
- Theerasawat, S. (2006). *History of Isan 1779-1945*. Khon Kaen: Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University. [in Thai]
- Vion, A. (2020). "Europe from the Bottom Up: Town twinning in France during the Cold War." *Contemporary European History*, 11(4), 623-640.

## **Authors**

Mr. Aphimuk Sadoiphruk

Assoc. Prof. Dr. Nareenuch Damrongchai

Graduate School of Social Development and Management Strategy,

National Institute of Development Administration,

Serithai R., Klongchan, Bangkok, 10240

Tel.: 0 - 2727 - 3092

Email: [nareenoot.d@nida.ac.th](mailto:nareenoot.d@nida.ac.th)