

GMS CBTA:

ความท้าทายต่อการบูรณาการความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง¹

กอบปธรรม นิละโพจิต²

บทนำ

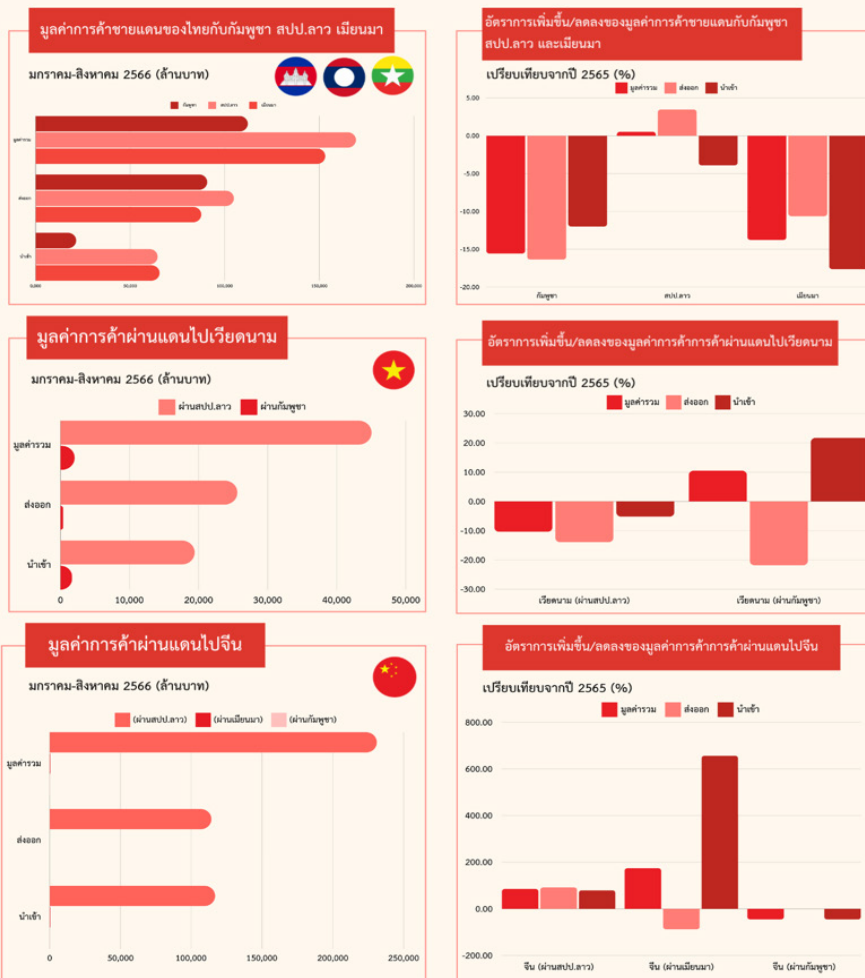
ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านบริเวณภาคพื้นทวีปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประกอบด้วย กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม หรือกลุ่มประเทศ CLMV มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อนิยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เนื่องจากเป็นประตูผ่านเข้าสู่โครงข่ายเส้นทางเชื่อมโยงออกไปสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลี รวมถึงเอเชียใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเดีย ด้วยสภาพภูมิเศรษฐกิจ (Geo-Economics) นี้เป็นปัจจัยแห่งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของอนุภูมิภาคทั้งในด้านการนำเข้า-ส่งออกสินค้า การท่องเที่ยว การเดินทางข้ามพรมแดน และการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ พลวัตการสัญจรข้ามพรมแดนในอาณาบริเวณนี้จึงเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนประเด็นความมั่นคง เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความท้าทายทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค เนื่องจากในมิติการค้าชายแดนระหว่างไทยกับ GMS ปี 2566 (มกราคม - สิงหาคม) ประเทศไทยมีมูลค่าการค้าชายแดนกับกัมพูชามูลค่ารวมกว่า 112,188 ล้านบาท การค้าชายแดนกับ สปป.ลาว มูลค่ารวมกว่า 169,355 ล้านบาท การค้าชายแดนกับเมียนมามูลค่ากว่า 153,149 ล้านบาท การค้าผ่านแดนไปยังเวียดนามมูลค่ารวมกว่า 47,097 ล้านบาท (ผ่านชายแดน สปป.ลาว และกัมพูชา) ขณะที่การค้าผ่านแดนไปยังจีนมูลค่ารวมกว่า 231,616 ล้านบาท (ผ่านชายแดน สปป.ลาว เมียนมา และกัมพูชา)

¹ บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ส่วนหนึ่งจากงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการใช้ประโยชน์ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Transport Facilitation Agreement: GMS CBTA)” โดยสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) กระทรวงพาณิชย์

² นักวิจัยอาวุโส สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) กระทรวงพาณิชย์ Khobtham Neelapaichit, Senior Researcher, The International Institute For Trade and Development (Public Organization) Ministry of Commerce

มูลค่าการค้าชายแดนในปี 2566 แม้ว่ามูลค่าการค้าของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน บางประเทศจะลดลงเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น เสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเมือง ในประเทศเพื่อนบ้าน ภาวะเงินเฟ้อ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อุปทานการผลิต ในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงปัจจัยด้านโลจิสติกส์ที่มีการปรับเปลี่ยนเส้นทางและรูปแบบ การขนส่ง แต่มูลค่าการค้าของไทยในปี 2566 กลับเติบโตขึ้นในการค้าผ่านแดนไปยังจีน และขยายตัวขึ้นในการส่งออกไปยัง สปป.ลาว มีมูลค่าการนำเข้า-ส่งออกกับไทยมากเป็น อันดับหนึ่ง รองลงมาคือเมียนมา และกัมพูชา อย่างไรก็ตาม มูลค่าการค้ากับเพื่อนบ้าน บางประเทศจะมีอัตราการขยายตัวลดลงหรือติดลบเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2565 ซึ่งเป็นโจทย์ ที่ต้องพิจารณาต่อไปถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องด้านอุปสงค์-อุปทาน การเกิดขึ้นของเส้นทางขนส่ง และระบบโลจิสติกส์ใหม่ ๆ รวมถึงต้นทุนและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งข้ามพรมแดน

มูลค่าการค้าชายแดนและผ่านแดน ระหว่างไทยกับ GMS ปี 2566



ที่มา: ประมวลผลจากสถิติของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (2566)

สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการเชื่อมโยงเส้นทางนำเข้า-ส่งออกทางชายแดนของไทยยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของเศรษฐกิจไทย ซึ่งนอกจากการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน ดังปรากฏการเติบโตของการค้าผ่านแดนไปยังประเทศที่ 3 ผ่านเส้นทางบก ได้แก่ เวียดนามและจีนแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการขนส่งผ่านเส้นทาง สปป.ลาว มีมูลค่าการค้าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งการนำเข้าและส่งออก หากพิจารณาในภาพรวมการค้าระหว่างประเทศของไทยปี 2566 พบว่าจีนเป็นประเทศคู่ค้าที่มีมูลค่าการค้าสูงที่สุดของไทย ดังนั้นการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของเส้นทางการค้าเชื่อมโยงไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะตลาดส่งออก แหล่งนำเข้าวัตถุดิบขั้นต้น แหล่งอุตสาหกรรมแปรรูป และเส้นทางล่อเลี้ยงเศรษฐกิจไทยให้เติบโตร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน

ยิ่งไปกว่านั้นการค้าระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงยังมีโอกาสในการขยายตัวและพัฒนาเป็นห่วงโซ่คุณค่าระดับภูมิภาค (Regional Value Chains-RVC) เพื่อสร้างฐานการผลิตและการบริการร่วมกันในอนุภูมิภาค นำมาซึ่งการลดการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจจากภายนอก และลดความเสี่ยงจากการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (Global Supply Chains-GVCs) ที่ผันผวนตามสถานการณ์โลกซึ่งปรากฏขึ้นบ่อยครั้ง เช่น กรณีการหยุดชะงักของสายพานการผลิต การปิดด่านพรมแดน และการระงับการนำเข้า-ส่งออกสินค้าในช่วงการระบาดของโควิด-19 กรณีความขัดแย้งรัสเซีย-ยูเครนซึ่งส่งผลกระทบต่อวัตถุดิบการผลิต เช่น ปุ๋ย และธัญพืช หรือกรณีการขัดเคืองระหว่างสหรัฐฯ-จีน เช่น กรณีมาตรการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกเซมิคอนดักเตอร์ เป็นต้น

ปัจจุบันการใช้ประโยชน์เส้นทางการขนส่งระหว่างไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงจากสถิติของกรมการขนส่งทางบกรายงานว่าในปี 2566 (มกราคม) พบว่าจำนวนรถที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร ข้ามแดนจำแนกตามด่านศุลกากรขาเข้า-ขาออกบริเวณด่านพรมแดน จำนวนรถที่ได้รับอนุญาตข้ามพรมแดนสูงที่สุด 3 อันดับแรกของประเทศไทยคือการเข้า-ออกเพื่อเดินทางไปยังประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการข้ามแดนเชื่อมโยงไปยัง สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมา ซึ่งมีทั้งรถจักรยานยนต์ รถยนต์ และรถบรรทุก

การข้ามพรมแดนบริเวณด่านเชียงของ (เชียงราย-สปป.ลาว) ในเดือนมกราคม 2566 มีจำนวนรถทุกประเภทผ่านด่านขาเข้าทั้งสิ้น 2,610 คัน และขาออกจำนวน 2,897 คัน ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุดในทุกด่านพรมแดนของไทย ขณะที่ด่านพรมแดนที่เดินทางเข้า-ออก ลำดับรองลงมา ได้แก่ อรัญประเทศ (สระแก้ว-กัมพูชา) หนองคาย (สปป.ลาว) แม่สอด (ตาก-เมียนมา) คลองใหญ่ (ตราด-กัมพูชา) และสะเตา (สงขลา-มาเลเซีย) ตามลำดับ ซึ่งมีจำนวนรถข้ามพรมแดนเฉลี่ยประมาณ 200-600 คัน³

สะท้อนให้เห็นว่าการเดินทางข้ามพรมแดนมีทั้งที่เป็นไปเพื่อจุดประสงค์ด้านนำเข้า-ส่งออกสินค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การข้ามแดนเพื่อซื้อสินค้า และการติดต่อธุรกิจส่วนตัว ซึ่งหากการนำรถข้ามพรมแดนในแต่ละประเทศมีเงื่อนไข ข้อกำหนด กฎระเบียบ กระบวนการ ขออนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย หรือโครงสร้างพื้นฐานทางถนนและการจราจรที่แตกต่างกันมาก ย่อมเป็นอุปสรรคในการเพิ่มต้นทุนและระยะเวลาในการค้าระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งข้ามพรมแดนเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดเหล่านี้

กลไกอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดน ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง

การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งและการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการข้ามพรมแดนร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง จึงเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญในการบริหารความเสี่ยง และสร้างความมั่นคงและมั่นคงให้กับประเทศในโลกที่เต็มไปด้วยความผันผวน โดยการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีพัฒนาการที่สำคัญผ่านกรอบความร่วมมือภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion) หรือ GMS ประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา ไทย เวียดนาม และจีน (มณฑลยูนนาน เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง) ก่อตั้งขึ้นในปี 2535 ภายใต้การสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank-ADB)

GMS มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาด้านการค้า การลงทุน และการพัฒนาในอนุภูมิภาค โดยกำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาอนุภูมิภาคผ่าน 3 เสาหลักหรือ “3C” คือ Connectivity (การเชื่อมโยง) Competitiveness (ขีดความสามารถในการแข่งขัน) และ Community (ชุมชน) ซึ่งช่วงระยะที่ผ่านมา GMS มีผลการดำเนินงานที่โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์มากที่สุดคือ การเชื่อมโยง (Connectivity) ในด้านการขนส่งที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งอย่างไร้รอยต่อ มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ และมุ่งพัฒนาสู่ระบบขนส่งที่ยั่งยืน

³ กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน, “สถิติการอนุญาตรถเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (มกราคม 2566)”, เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2567, <https://web.dlt.go.th/statistics/>, 2566.

แผนที่การเชื่อมโยงเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ GMS



ที่มา: Greater Mekong Subregion (GMS)

ในระยะที่ผ่านมาผลการดำเนินงานที่โดดเด่นของ GMS คือ การเชื่อมโยง (Connectivity) ในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มุ่งเน้นการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่งในอนุภูมิภาคอย่างไร้รอยต่อ มีประสิทธิภาพ เพื่อถือได้ และเป็นระบบขนส่งที่ยั่งยืน ดังปรากฏโครงการก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมในกลุ่มประเทศ GMS ภายใต้การสนับสนุนของ ABD การพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งจึงเป็นหัวใจสำคัญของการบรรลุเป้าหมายการเชื่อมโยง GMS และการเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจ East-West Economic Corridor (EWEC) และ North-South Economic Corridor (NSEC) ซึ่งเป็นแผนงานใหญ่ของ GMS

ย้อนกลับไปในปี 2535 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) ตาม ESCAP Resolution 48/11 เสนอให้ประเทศในเอเชียและแปซิฟิกให้สัตยาบันใน 8 ความตกลงจาก 50 ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกการขนส่งเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ซึ่ง ณ เวลานั้นประเทศสมาชิก GMS ยังไม่ได้ลงนาม จึงเป็นแรงผลักดันให้ที่ประชุม GMS ตระหนักดีว่าการเชื่อมโยงเฉพาะมิติโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพซึ่งเสมือน “Hardware” นั้นมีอาจบรรลุเป้าหมายได้อย่างราบรื่น แต่ต้องคำนึงถึงการพัฒนา “Software” ที่เป็นกลไกการประสานความร่วมมือเพื่อปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งข้ามพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ที่ประชุม GMS จึงริเริ่มการจัดทำ **กรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Cross-Border Transport Facilitation Agreement-GMS CBTA)** เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารข้ามแดน ปรับปรุงกฎระเบียบและข้อกำหนดด้านการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารให้เรียบง่ายและสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และการส่งเสริมการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ⁴

ความตกลง GMS CBTA จำแนกสาระสำคัญออกเป็น 17 ข้อบท (Annex) ได้แก่ 1) การขนส่งสินค้าอันตราย 2) การขึ้นทะเบียนยานพาหนะระหว่างประเทศ 3) การขนส่งสินค้านำเข้าเสียง่าย 4) การอำนวยความสะดวก ณ จุดข้ามแดน 5) การข้ามแดนของบุคคล 6) พิธีการศุลกากรผ่านแดน 7) ข้อบังคับการจราจรและสัญญาณจราจร 8) การนำเข้ารถยนต์ชั่วคราว 9) กฎเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ 10) เงื่อนไขการขนส่ง 11) มาตรฐานการออกแบบถนนและสะพาน 12) สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับการข้ามแดนและผ่านแดน 13) a ระบบรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 13) b กฎเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ 14) ระบบศุลกากรสำหรับตู้คอนเทนเนอร์ 15) ระบบการจัดหมวดหมู่พิกัดสินค้า 16) หลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตขับขี่และ 3 พิธีสาร (Protocol) ได้แก่ การกำหนดเส้นทางและจุดเข้า-ออก (การข้ามแดน) ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการผ่านแดน โควตาการบริการขนส่ง และการออกใบอนุญาต

⁴ Ishida, M. (2013). What is the Cross-Border Transport Agreement (CBTA)? In M. Ishida (Ed.), Border economy in the Great Mekong Sub-region (pp. 53-76). Palgrave Macmillan.



Greater
Mekong
Subregion

CROSS-BORDER TRANSPORT FACILITATION AGREEMENT: GMS CBTA



ที่มา: สรุปโดยผู้วิจัย



Greater
Mekong
Subregion

CROSS-BORDER TRANSPORT FACILITATION AGREEMENT: GMS CBTA



ที่มา: สรุปโดยผู้วิจัย

การที่ประเทศสมาชิก GMS ทั้ง 6 ประเทศมีรูปแบบการบริหารปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบกฎหมาย และกระบวนการข้ามพรมแดนที่แตกต่างกัน ส่งผลให้กระบวนการเจรจา ในรายละเอียดความตกลง GMS CBTA แต่ละข้อบทมีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่ละประเทศ หายยลงนามในความตกลงและให้สัตยาบันในแต่ละข้อบทและพิธีสารตั้งแต่ปี 2542 กระทั่ง สามารถเริ่มใช้ความตกลง GMS CBTA ได้ในปี 2558 โดยกระบวนการเจรจาและลงนาม ใช้เวลาทั้งสิ้น 16 ปี

หลังความตกลง GMS CBTA มีผลบังคับใช้แล้ว ในทางปฏิบัติพบว่าประเทศสมาชิก GMS ทั้ง 6 ประเทศขาดการปรับปรุงกฎระเบียบด้านการขนส่งภายในประเทศให้สอดคล้อง เป็นมาตรฐานเดียวกัน ขณะที่ผู้ให้บริการขนส่งข้ามพรมแดนหรือผู้ประกอบการโลจิสติกส์ ภายในแต่ละประเทศยังขาดการใช้ประโยชน์จากความตกลง GMS CBTA และเลือกที่จะใช้ กรอบความตกลงของ ASEAN เป็นกลไกหลัก ส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากความตกลง GMS CBTA ไม่เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

การที่ประเทศภาคีในความตกลง GMS CBTA ยังไม่ได้นำสาระสำคัญมาปฏิบัติอย่าง ครบถ้วนและเป็นรูปธรรมมีสาเหตุหลักมาจากบางประเทศมีกระบวนการเกี่ยวกับการปรับปรุง กฎระเบียบภายในประเทศที่ล่าช้าและซับซ้อนจึงยังไม่สามารถออกใบอนุญาตต่าง ๆ หรือ ขึ้นทะเบียนการขนส่งข้ามพรมแดนให้กับผู้ประกอบการขนส่งได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ประกอบกับเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการในพื้นที่พรมแดนยังขาดความรู้และความเข้าใจ รายละเอียดและสิทธิประโยชน์จากความตกลง GMS CBTA เพื่อมาใช้ในการขนส่ง ข้ามพรมแดนให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์แรกเริ่ม

ดังนั้นในปี 2561 ที่ประชุม GMS จึงมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจความตกลง ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกด้านขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ระยะแรก (Memorandum of Understanding on the ‘Early Harvest’ Implementation of the Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Facilitation Agreement) หรือ CBTA Early Harvest ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) กำหนดให้ประเทศสมาชิกออกใบอนุญาตการขนส่ง (Permits) และเอกสารนำเข้า ขั้วคราว (TADs) จำนวน 500 ฉบับ
- 2) กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวสามารถเดินทางขนส่งผ่านเส้นทางที่กำหนดไว้ในพิธีสารที่ 1
- 3) กำหนดให้ยานพาหนะที่ได้รับใบอนุญาตสามารถอยู่ในประเทศสมาชิกได้ครั้งละ ไม่เกิน 30 วัน แต่ไม่จำกัดจำนวนครั้งในการข้ามพรมแดน

4) กำหนดหน่วยงานที่เป็น Home Country ภายในแต่ละประเทศที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาต (Permits & TADs) เช่น กรณีของประเทศไทยกำหนดให้กรมการขนส่งทางบก และกรมศุลกากร

5) กำหนดให้ละเว้นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตในปี 2561 แต่หลังจากนั้นแต่ละหน่วยงานจะพิจารณาเก็บค่าธรรมเนียม

6) กำหนดให้เริ่มออกใบอนุญาตภายในวันที่ 1 มิถุนายน 2561 โดยให้ดำเนินการเต็มรูปแบบภายในปี 2562

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการระบาดของโควิด-19 ปี 2562 - 2564 ทุกประเทศกำหนดมาตรการระงับการเดินทางข้ามพรมแดนและการขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนเป็นการชั่วคราว อันเนื่องมาจากมาตรการด้านสาธารณสุขในการควบคุมการแพร่ระบาด ส่งผลให้ระบบนิเวศ (Ecosystem) และรูปแบบการขนส่งข้ามพรมแดนใน GMS ประสบภาวะชะงักงัน และปรับเปลี่ยนรูปแบบไป ดังนั้น ความตกลง GMS CBTA ที่ประเทศสมาชิกร่วมกันร่างมายาวนานและประกาศใช้แล้วกระทั่งถึงปัจจุบัน (ปี 2567) รวมระยะเวลากว่า 25 ปี กลับไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนารมณ์

ทั้งนี้ หลังสถานการณ์การระบาดของโควิด-19 คลี่คลายลง ในปี 2567 คณะทำงานด้านการคมนาคมขนส่งของ GMS ได้มีการหารือถึงกรอบความตกลง GMS CBTA ซึ่งขาดการนำมาใช้ประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกการขนส่งได้ ในทางปฏิบัติ คณะทำงานฯ จึงมีมติขยายเวลา CBTA Early Harvest จากปี 2562 ออกไปถึงปี 2569 และกำหนดให้เริ่มเดินรถขนส่งที่ได้รับใบอนุญาต (Permits และ TADs) ตั้งแต่วันที่เดือนเมษายน 2567 ที่ผ่านมา และคณะทำงานฯ กำลังจะมีความกระบวนการปรับปรุงความตกลง CBTA ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การขนส่งต่อไป⁵ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศสมาชิก GMS ต่างมีการปรับปรุงกฎระเบียบการขนส่งภายในประเทศ รวมถึงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเส้นทาง ถนน รถไฟ ท่าเรือ ฯลฯ ที่ก้าวหน้าไปไกลกว่าการนิยามและขอบเขตของความตกลง GMS CBTA

⁵ สัมภาษณ์ กลุ่มกิจการขนส่งระหว่างประเทศ กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก วันที่ 5 มีนาคม 2567.

พัฒนาการด้านโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง ในประเทศ GMS

ปัจจุบันเส้นทางขนส่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมีพัฒนาการที่ก้าวกระโดด ดังปรากฏเส้นทางและรูปแบบการคมนาคมขนส่งในกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญหลังการระบาดของโควิด-19 ดังนี้



กัมพูชา เป็นประเทศที่มีความสำคัญต่ออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในการเชื่อมโยงเส้นทางระหว่างไทย สปป.ลาว เวียดนาม และเป็นทางออกทะเลสู่อ่าวไทย ในปี 2566 กัมพูชามีเส้นทางที่เชื่อมโยงกับอาเซียนระยะทางรวมกว่า 15,438 กิโลเมตร⁶ โดยมีเส้นทางหลักที่เชื่อมโยงตามแผนของ GMS ประกอบด้วย เส้นทาง R1 เชื่อมจากไทยบริเวณด่านอรัญประเทศเข้าสู่ด่านปอยเปต ศรีโสภณ และกรุงพนมเปญ เชื่อมต่อไปยังเวียดนาม และเส้นทาง R10 เชื่อมจากจังหวัดตราดไปยังเกาะกง ขณะที่เส้นทางรถไฟกัมพูชาอยู่ระหว่างการพัฒนา เส้นทางรถไฟพนมเปญปอยเปต ระยะทาง 382 กิโลเมตร เชื่อมสู่ชายแดนไทย



สปป.ลาว มีเส้นทางที่เชื่อมโยงกับอาเซียนระยะทางรวมกว่า 13,522.8 กิโลเมตร⁷ โดย สปป.ลาว มีพัฒนาการที่ด้านการคมนาคมขนส่งอย่างมีนัยสำคัญหลังวิกฤตโควิด-19 มีการก่อสร้างถนนและเส้นทางด่วนหลายสาย อาทิ เส้นทางบ่อเต็น-ห้วยทราย หงสา-จอมเพชร เวียงจันทน์-วังเวียง ถนนพิฆา-อัตตะปือ (East-West Transport Route) สะพานนะเขต-บอลิคำไซ เวียงจันทน์-โพนโฮง ทางหลวงอาเซียนหมายเลข 15 (AH15) บ้านเลา-น้ำพาว เวียงจันทน์-ฮานอย (เวียดนาม) หลวงพระบาง-เดียนเบียนฟู (เวียดนาม) นอกจากนี้ ยังมีโครงการพัฒนาระบบราง เช่น ทางรถไฟเวียงจันทน์บ่อเต็น และทางรถไฟลาว-จีน ซึ่งรถไฟความเร็วสูงเส้นทางนี้เป็นตัวแปรสำคัญต่อความเป็นไปของการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และยิ่งไปกว่านั้น สปป.ลาว ยังมีโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) คือโครงการท่าบกท่าหนาแล้ง (Thanaleng Dry Port) และเขตโลจิสติกส์นครหลวงเวียงจันทน์ (Vientiane Logistics Park) ซึ่งเป็นด่านสากลในการผ่านพิธีศุลกากรเข้า-ออก ตลอดจนเป็นศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าและกระจายสินค้าส่งภายในประเทศและส่งต่อไปยังต่างประเทศสำหรับสินค้าผ่านแดน นอกจากนี้ สปป.ลาว ยังมีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ สำหรับการรองรับการขนส่งข้ามพรมแดน เช่น โครงการท่าเรือห้วยทราย โครงการสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 5 (ปากซัน-บึงกาฬ) อย่างไรก็ตามบางโครงการยังประสบความล่าช้าในการก่อสร้างเนื่องจากจำเป็นต้องมีการศึกษาและการรับงบประมาณสนับสนุนจากแหล่งทุนต่างประเทศ

⁶ Association of Southeast Asian Nations. (n.d.). ASEAN statistical yearbook 2023. ASEAN Secretariat. เข้าถึงเมื่อ 28 พฤษภาคม 2024, จาก <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/ASEAN-Statistical-Yearbook-2023.pdf>

⁷ Ibid.



เมียนมา เป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญของการขนส่งในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง เนื่องจากด้วยสภาพภูมิรัฐศาสตร์ (Geo-politics) ของเมียนมาซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงเส้นทางทั้งทางบกและทางน้ำ เชื่อมระหว่างพรมแดนไทย สปป.ลาว จีน และอินเดีย โดยเส้นทางในเมียนมาที่เชื่อมโยงกับต่างประเทศมีระยะทางกว่า 46,462 กิโลเมตร⁸ ซึ่งในด้านการขนส่งสินค้าในเมียนมาเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นการขนส่งทางบก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเส้นทาง R3B เส้นทาง R9 และเส้นทาง R1 อย่างไรก็ตาม บริบทด้านเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศเมียนมายังคงเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเชื่อมโยงการขนส่งในภูมิภาค เนื่องจากเส้นทางขนส่งจำเป็นต้องผ่านเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ส่งผลให้การขนส่งสินค้ามีความเสี่ยงทั้งในมิติความมั่นคง ปลอดภัย และต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่ไม่อาจประเมินต้นทุนที่แน่ชัดได้



เวียดนาม เป็นประตูการค้าที่สำคัญของอนุภูมิภาค เนื่องจากเป็นเส้นทางขนส่งตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เชื่อมโยงประเทศภาคพื้นทวีปออกสู่ทะเลจีนใต้และอ่าวไทย รวมถึงขึ้นไปยังชายแดนจีนแผ่นดินใหญ่ ดังนั้น การพัฒนาเส้นทางขนส่งในเวียดนามจึงมีความสำคัญกับการเชื่อมโยงในอนุภูมิภาค โดยเวียดนามมีเส้นทางหลักคือทางหลวงหมายเลข 1 หรือ Mandarinine Route มีระยะทางกว่า 2,289 กิโลเมตร ตั้งแต่ทางตอนเหนือบริเวณชายแดนจีนลงมาถึงชายทะเลตอนใต้สุดของประเทศเวียดนาม ซึ่งปัจจุบันได้มีการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1B เป็นทางคู่ขนานเพื่อขยายช่องทางการจราจร ขณะที่การขนส่งทางรถไฟในประเทศเวียดนามยังคงมีข้อจำกัด ทั้งในด้านขนาดของราง และชนิดของรางทั้งรางเดี่ยวและรางคู่ ส่งผลให้การขนลำเลียงสินค้าผ่านเส้นทางรถไฟไม่เป็นที่นิยมในเวียดนาม อย่างไรก็ตาม เวียดนามมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) จากภูมิรัฐศาสตร์ที่ติดทะเลจีนใต้ อันเป็นช่องทางในการขนส่งสินค้าจากอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก จึงมีท่าเรือน้ำพาณิชย์ที่กว่า 17 แห่ง เช่น ท่าเรือ Haiphong (VNHPH) ท่าเรือ Da Nang ท่าเรือ Saigon หรือ HCMC ท่าเรือ Cai Mep-Thi Vai (Ba Ria-Vung Tau) และท่าเรือน้ำลึก Vung Ang ซึ่งเกิดจากการร่วมทุนระหว่างเวียดนาม กับ สปป.ลาว

⁸ Ibid.



ข้อท้าทายต่อการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนใน GMS

จากสภาพภูมิเศรษฐกิจที่ประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงมีความเกี่ยวโยงทางกายภาพและต้องพึ่งพาอาศัยกันอย่างซับซ้อน (Complex Interdependence) ในมิติความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International political Economy) การเชื่อมโยงเส้นทางการขนส่งร่วมกันจึงเป็นไปเพื่อรองรับการไหลเวียนของผู้คนและสินค้าเพิ่มความหนาแน่นในการใช้ประโยชน์จากเส้นทางการข้ามพรมแดนใน GMS ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าในทางปฏิบัติประเทศสมาชิก GMS ต่างมีกฎระเบียบด้านการขนส่งภายในประเทศและรูปแบบการขนส่งที่แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้นในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ประเทศใน GMS ต่างมีพัฒนาการด้านการขนส่งในรูปแบบที่หลากหลายขึ้น เช่น การสร้างรถไฟความเร็วสูงใน สปป.ลาว เชื่อมโยงสู่จีนตอนใต้ การสร้างท่าเรือน้ำลึกในเวียดนาม การสร้างทางด่วน การซ่อมแซมและขยายเส้นทางที่เชื่อมโยงกับต่างประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงต้องมีการพัฒนาทั้งด้านกายภาพ หรือ Hardware และการประสานด้านกฎระเบียบหรือ Software ไปพร้อมกัน จึงเต็มไปด้วยโอกาสและความท้าทายทั้งในมิติการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

หลังจากการลงนามความตกลง GMS CBTA ในปี 2558 มีความพยายามเร่งรัดให้เกิดการใช้ประโยชน์ความตกลงด้วยการลงนามใน MoU Early Harvest ในปี 2561 แต่การใช้ประโยชน์ตามความตกลง GMS CBTA กลับต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้ทุกประเทศใน GMS ปิดด่านพรมแดนระงับการเดินทางข้ามแดนและจำกัดการขนส่งสินค้าภายใต้การควบคุมตามมาตรการสาธารณสุข แม้ว่าในระยะหลังมีการคลี่คลายมาตรการเปิดโอกาสให้รถขนส่งสินค้าข้ามพรมแดนได้ แต่จุดเปลี่ยนนี้ได้ก่อให้เกิดการนำนวัตกรรมเชิงมาตรการและกฎระเบียบที่ประเทศสมาชิกหลายประเทศเคยใช้เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดมาประยุกต์ใช้จนกลายเป็นอุปสรรคด้านการขนส่งซึ่งสวนทางกับเจตนารมณ์การอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนของความตกลง GMS CBTA ที่ต้องการให้การขนส่งจากต้นทางถึงปลายทางมีความราบรื่น รวดเร็ว และรวบรวมใบอนุญาตให้มีจำนวนเอกสารน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้สถานการณ์ระบาดของโควิด-19 จะคลี่คลายลงเปลี่ยนผ่านจากภาวะปกติใหม่ (New Normal) สู่ภาวะปกติ (Normality) มีการเปิดด่านพรมแดนบางแห่งตามเดิม แต่มาตรการดังกล่าวบางประการยังคงบังคับใช้อยู่ถึงปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นว่ามูลค่าการค้าชายแดนและผ่านแดนที่ฟื้นตัวขึ้นหลังโควิด-19 นั้นยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความตกลง GMS CBTA อย่างเต็มประสิทธิภาพทั้งที่ควรจะเป็นกลไกหนุนเสริมให้เกิดความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดน โดยสถานการณ์ปัญหาและข้อท้าทายในการขนส่งข้ามพรมแดนของ GMS มีประเด็นหลัก ดังนี้

A vertical banner image featuring a blue airplane flying over a city at night. The scene is overlaid with a network of glowing lines and nodes, symbolizing connectivity and technology. The city lights are blurred, and the overall color palette is dominated by blues, oranges, and whites.

กฎระเบียบด้านการขนส่งที่แตกต่างกับของแต่ละประเทศ เป็นปัญหาสำคัญของการขนส่งข้ามพรมแดนใน GMS เนื่องจากแต่ละประเทศมีข้อกำหนดและมาตรฐานการขนส่งที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดเส้นทางเดินรถตามตำแหน่งพวงมาลัยซ้าย-ขวา การกำหนดน้ำหนักของรถบรรทุก การกำหนดขนาดรถ การกำหนดสัญญาณจราจร ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้นกฎระเบียบเหล่านี้ยังมีระยะเวลาการปรับเปลี่ยนที่ไม่แน่นอน แต่ละด้านแต่ละจังหวัดยังขาดมาตรฐานเรื่องอัตราการจัดเก็บภาษี และบางกรณียังมีการบังคับใช้มาตรการแบบฉาบพ่น ดังตัวอย่างประเด็นที่ สปป.ลาว กำหนดให้รถบรรทุกสินค้าจากไทยต้องเปลี่ยนถ่ายสินค้ากับรถบรรทุกของ สปป.ลาว บริเวณสางพาสี (คลังสินค้าศุลกากร) ของ สปป.ลาว หรือรถบรรทุกสินค้าของไทยที่จะขนส่งใน สปป.ลาว และข้ามแดนไปจีนต้องเปลี่ยนหัวลากบรรทุก (Tractor truck) เป็นรถหัวลากของ สปป.ลาว จึงจะสามารถขนส่งสินค้าไปยังชายแดนจีนได้ และนำรถหัวลากที่ไม่มีตู้สินค้า (Container) กลับมายังฝั่งไทย ส่งผลให้ผู้ประกอบการส่งออกของไทยมีต้นทุนเพิ่มขึ้นในการจ้างผู้ประกอบการขนส่งและโลจิสติกส์ใน สปป.ลาว ยิ่งไปกว่านั้นยังต้องแบกรับความเสี่ยงจากผู้ให้บริการรับช่วงขนส่งสินค้าต่อในต่างประเทศ เนื่องจากระบบประกันภัยที่ไม่ครอบคลุมในประเทศกลางทางและปลายทาง

นอกจากนี้ยังมีประเด็นข้อกำหนดพิกัดสินค้าที่ขาดมาตรฐานร่วม ส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกของผู้ประกอบการไทย จากกรณีที่สินค้าส่งออกไปถึงด่านนำเข้าของประเทศปลายทางแล้วแต่ไม่สามารถผ่านพิธีศุลกากรได้ เช่น กรณีการส่งออกสับประตญแลของไทย ซึ่งประเทศผู้นำเข้ามีคำสั่งซื้อสับประตญแลที่ปอกเปลือกแล้ว ซึ่งศุลกากรประเทศปลายทางตีความว่าเป็นพิกัดสินค้ากลุ่มอาหาร ไม่ใช่สินค้าเกษตร (เนื่องจากมีการแปรรูปแล้ว) ต้องมีเอกสารการรับรองมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพ (Good Manufacturing Practice

หรือมาตรฐาน GMP) เช่นเดียวกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอาหาร ส่งผลให้การพิจารณาพิกัดสินค้าจากประเทศต้นทาง และประเทศปลายทางไม่ตรงกัน จึงเกิดความล่าช้าในการขนส่งซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสินค้าและเพิ่มต้นทุนของผู้ขนส่งและผู้ส่งออก เป็นต้น ดังนั้นการประสานความร่วมมือเพื่อปรับปรุงกฎระเบียบให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการขนส่งข้ามพรมแดนอย่างราบรื่น รวดเร็ว และลดต้นทุนได้ในที่สุด

ความล่าช้าของเอกสารและใบอนุญาตการขนส่งข้ามพรมแดนของ GMS CBTA เนื่องจากความตกลง GMS CBTA มีกระบวนการเจรจา ลงนาม และให้สัตยาบันที่ล่าช้า ประกอบกับระบบนิเวศ (Ecosystem) การขนส่งข้ามพรมแดนได้เปลี่ยนรูปแบบไปมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสถานการณ์โควิด-19 ซึ่งมีพัฒนาการด้านกระบวนการผ่านแดน พิธีการศุลกากร เอกสารหนังสือรับรอง และใบอนุญาตต่าง ๆ มีความก้าวหน้าและปรับเปลี่ยนรูปแบบไปไกลกว่ารูปแบบที่กำหนดในความตกลง GMS CBTA ส่งผลให้ปัจจุบันประเทศสมาชิกเลือกที่จะดำเนินการด้านเอกสารการขนส่งข้ามพรมแดนด้วยตามมาตรการหรือกรอบความตกลงอื่น ๆ เช่น ASEAN มีผลปฏิบัติได้จริง

ประเด็นความมั่นคงบริเวณชายแดน จากปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น กรณีของเมียนมาในเส้นทาง R3B ที่ไทยใช้ส่งออกสินค้าผ่านเมียนมาไปยังจีน แต่ยังมีกรณีปิดด่านชายแดนเมียนมาจีนในบางด่านพรมแดน ประกอบกับการที่เมียนมามีเขตพื้นที่อิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จึงเกิดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในบางเส้นทาง โดยจากการศึกษาพบว่าเครือข่ายความสัมพันธ์ของผู้ประกอบการให้บริการขนส่งข้ามพรมแดน (Shipping) และผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของในท้องถิ่นของประเทศคู่ค้า ชาวไทยและชาวเมียนมา กลับมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งข้ามพรมแดน และมีบทบาทในการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นบริเวณด่านพรมแดนไปหน่วยงานความมั่นคง และนำไปสู่การเจรจาระหว่างประเทศแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อให้บริหารกิจการชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพัฒนาความร่วมมือด้านการขนส่งใน GMS จึงมีอาจจะเลยประเด็นความมั่นคงที่แฝงอยู่ในการขนส่งข้ามพรมแดนได้

ทิศทางการเจรจาด้านการขนส่งข้ามพรมแดนที่มีแนวโน้มการเน้นความร่วมมือแบบทวิภาคี หลังการให้สัตยาบันในความตกลง GMS CBTA ในปี 2561 การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งข้ามพรมแดนใน GMS มีแนวโน้มการเจรจาแบบทวิภาคีมากขึ้นเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติการนำเข้า-ส่งออกเป็นรายด้าน ส่วนใหญ่เป็นการทำบันทึกความเข้าใจ (MoU) หรือพิธีสาร (Protocol) รายประเทศ เช่น กรณีของ สปป.ลาว-เวียดนาม สปป.ลาว-จีน เมียนมา-จีน ที่มีการประสานการดำเนินการกฎระเบียบการนำเข้า-ส่งออกให้มีความสอดคล้องกัน รวมถึงการเจรจาเพื่อเปิดเส้นทางขนส่งใหม่ ๆ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศ GMS ให้ความสำคัญกับการเจรจาระดับทวิภาคี เป็นการเจรจาในรายด้านพรมแดนมากกว่าการเจรจาระดับพหุภาคีเพื่อบูรณาการมาตรฐานหรือกฎระเบียบให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งอนุภูมิภาค จึงเป็นประเด็นที่ต้องจับตาอย่างระมัดระวังเนื่องจากในมิติการขนส่งข้ามพรมแดนและการค้าระหว่างประเทศใน GMS นั้น ประเทศสมาชิกไม่ได้มีเฉพาะมิติความร่วมมือเท่านั้น แต่ยังมีมิติของการแข่งขันทางเศรษฐกิจด้วย ดังนั้นการกระชับความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในกรอบต่าง ๆ ได้แก่ GMS, ACMECS, Lancang-Mekong Cooperation (LMC) หรือ ASEAN ฯลฯ ล้วนมีความสำคัญต่อการพัฒนาการขนส่งข้ามพรมแดนและการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย

บทบาทของประเทศนอกอนุภูมิภาคกับการรักษาคลาอำนาจอของ GMS เป็นอีกหนึ่งข้อท้าทายที่สำคัญต่อการบูรณาการด้านการขนส่งใน GMS เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าความโดดเด่นของกรอบความร่วมมือ GMS ที่แตกต่างไปจากกรอบความตกลงอื่น ๆ ในอนุภาคนี้อย่าง ASEAN หรือ ACMECS คือ GMS เป็นกรอบความร่วมมือที่มีจีนเป็นสมาชิกด้วย นับหนึ่งด้วยสภาพภูมิศาสตร์ที่จีนมีชายแดนติดกับเมียนมา สปป.ลาว และเวียดนาม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เป็นประเทศผู้ผลิต ผู้ส่งออก และผู้นำเข้าสินค้ารายใหญ่ของเอเชีย ดังนั้น การเชื่อมโยงเส้นทางจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในมิติเศรษฐกิจการค้าของประเทศเมียนมา สปป.ลาว เวียดนาม ไทย และกัมพูชา ที่ยังต้องพึ่งพิงตลาดและการลงทุนโดยตรงจากจีน (FDI)

แต่อีกนัยหนึ่งบทบาททางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของจีนที่เติบโตอย่างรวดเร็วในตลาดโลกนั้น ส่งผลให้สถานะทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นที่จับตาของนานาชาติยิ่งขึ้น ดังปรากฏบทบาทของประเทศนอกภูมิภาคที่ขยายความร่วมมือเข้ามาในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ดังปรากฏในช่วงปี 2563-2564 พบว่าญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้มอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance-ODA) แก่เมียนมา เวียดนาม กัมพูชา และ สปป.ลาว ด้วยมูลค่าที่อยู่ใน 10 อันดับแรกของการมอบ ODA ของแต่ละประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาในมิติต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นว่าแม้ประเทศนอกภูมิภาคจะไม่มีเชื่อมโยงโดยตรงกับการขนส่งในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง แต่การขยายความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาย่อมมีนัยในบทบาทด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแห่งนี้

บทสรุปและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการขนส่งระหว่างประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง

ปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศในกลุ่ม GMS เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องในลักษณะของการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจอย่างซับซ้อน มูลค่าการค้าระหว่างประเทศ GMS ที่ขยายตัวขึ้นมีอาจปฏิเสธได้ว่าต้นสายปลายหางของอุปสงค์-อุปทานมาจากจีนในฐานะเป็นตอนบนของกลุ่มแม่น้ำโขงที่มีตลาดอุตสาหกรรม และจำนวนผู้บริโภคขนาดใหญ่ ส่งผลให้การค้าชายแดนและผ่านแดนในอนุภูมิภาคแห่งนี้มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น สร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ให้กับประเทศผู้นำเข้า-ส่งออกและประเทศกลางเส้นทางขนส่งหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สปป.ลาว ที่เป็นช่องทางการส่งออกที่สำคัญของไทย ซึ่งปัจจุบันมีการยกระดับระบบการขนส่งและธุรกิจกระจายสินค้า การเติบโตที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของโครงสร้างพื้นฐาน การเชื่อมโยงเส้นทางถนน ทางด่วน ทางรถไฟ รถไฟความเร็วสูง ท่าเรือน้ำลึก ท่าอากาศยาน จุดเปลี่ยนถ่ายสินค้า ฯลฯ ส่งผลให้การขนส่งข้ามพรมแดนใน GMS มีพลวัตการไหลเวียนของคนและสินค้าที่หนาแน่นขึ้น อันเป็นรากฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน จึงเป็นโอกาสสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของภูมิภาค หากการค้าชายแดนและผ่านแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีเสถียรภาพย่อมยังประโยชน์ต่อเสถียรภาพด้านความมั่นคงชายแดนด้วย

ดังนั้นโจทย์สำคัญคือทำอย่างไรให้กระบวนการขนส่งข้ามพรมแดนใน GMS สามารถพัฒนาทันการรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยระบบที่สะดวก รวดเร็ว ลดต้นทุน ลดการใช้ทรัพยากร โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐของแต่ละประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ในการร่วมกันสร้างกลไกการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนเพื่อให้การไหลเวียนผู้คนและสินค้าข้ามพรมแดนเป็นไปอย่างราบรื่นไร้รอยต่อ ด้วยเจตนารมณ์ที่ประชุมสมาชิก GMS จึงได้ร่วมกันริเริ่มกลไกอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดน GMS CBTA ให้มีเป้าหมายในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันโดยใช้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของสภาพภูมิเศรษฐกิจ (Geopolitics) ให้ร้อยเรียงระเบียบเศรษฐกิจต่าง ๆ ของ GMS เข้าหากันได้อย่างไร้รอยต่อ

จุดเด่นของ GMS CBTA จึงมุ่งเน้นการบูรณาการกฎระเบียบให้บริเวณจุดต่อพรมแดนที่เชื่อมโยงเส้นทางให้สามารถไหลเวียนผู้คนและสินค้าได้รวดเร็ว ลดต้นทุน ย่นระยะเวลา และรวบรวมเอกสารให้อยู่ในรูปแบบเดียวกันทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม กระบวนการเจรจาของ GMS มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับ “วิถีอาเซียน” หรือ ASEAN Ways คือใช้กระบวนการสร้างความไว้วางใจ เจรจาแบบค่อยเป็นค่อยไป และเคารพในขอบเขตอำนาจการบริหารจัดการภายในแต่ละประเทศ ส่งผลให้การผลักดันการเจรจาแต่ละข้อบท (Annex) และพิธีสาร (Protocols) ให้ประกาศใช้ได้ แม้จะไม่ครอบคลุมทุกด้านพรมแดนใน GMS แต่ให้มีการนำร่องเฉพาะด้านที่ประเทศคู่เจรจามีความพร้อม อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันระยะเวลาล่วงเลยมาถึงกว่า 25 ปี กรอบความตกลง GMS CBTA ก็ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเจตนารมณ์แรกเริ่ม โดยที่ปัจจุบันระบบนิเวศ (Ecosystem) การขนส่งข้ามพรมแดนได้เปลี่ยนแปลงไปเกินกว่าที่ GMS CBTA จะก้าวทันได้

ท่ามกลางพัฒนาการด้านการขนส่งใน GMS ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดหลังการระบาดของโควิด-19 เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าหลายประเทศปรับทิศทางเศรษฐกิจใหม่ โดยมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากภูมิเศรษฐกิจมาประยุกต์เชิงพาณิชย์เพื่อให้ประเทศมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า GMS มีการแข่งขันสูงขึ้นในแง่การค้าระหว่างประเทศและการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศด้วยการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ส่งผลให้กลไกการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนของ GMS มีอาจก้าวทันได้ ประกอบกับระบบนิเวศของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคได้ก่อให้เกิดข้อท้าทายและภัยความมั่นคงในรูปแบบใหม่ ซึ่งอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงกลายเป็นหนึ่งในจุดยุทธศาสตร์ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในปริภูมิเศรษฐกิจการเมืองโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้นเพื่อให้การขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว ลดต้นทุน และเป็นฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนโดยการใช้ประโยชน์ความตกลง GMS CBTA และแสวงหาโอกาสของไทยทั้งมิติเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนในระยะเปลี่ยนผ่านการขนส่งในอนุภูมิภาคได้นั้น จากผลการศึกษาพบว่ามีแนวทางการพัฒนากรอบความตกลง GMS CBTA ตามแนวทางต่อไปนี้

การเร่งการเจรจาทำพิธีสาร (Protocol) ทวิภาคีกับ สปป.ลาว เมียนมา กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ประเทศปลายทางที่มีส่วนกำหนดกฎระเบียบ) เพื่อกำหนดมาตรการและแนวทางร่วมกัน ในรายสินค้าและรายด่านพรมแดน

การจัดลำดับความสำคัญของสินค้าส่งออกและเส้นทางการขนส่ง ที่เกิดอุปสรรคและต้นทุน การขนส่งที่เพิ่มขึ้นจากกฎระเบียบและมาตรการการขนส่งข้ามพรมแดนที่แตกต่างกัน เพื่อระบุ ปัญหารายด่านและประเทศคู่เจรจาได้อย่างตรงจุด

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านมาตรฐาน กฎระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งข้ามพรมแดนให้กับเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการบริเวณด่านพรมแดน

การจัดตั้งกลไกความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมรัฐเอกชนด้านการขนส่งเป็นการเฉพาะ ในพื้นที่ชายแดน เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการขนส่งในรายด่านชายแดน โดยประกอบด้วยผู้แทน จากฝ่ายไทย (ระดับจังหวัด) และฝ่ายประเทศเพื่อนบ้าน (ระดับจังหวัด) เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น การเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศนั้นต้องอาศัยแรงสนับสนุนจากคู่ค้า (Partners) ซึ่งเป็นภาคเอกชนของประเทศเพื่อนบ้านในการสะท้อนปัญหาไปยังหน่วยงานภาครัฐและรัฐบาล

การจัดตั้งหน่วยงานกลาง (Focal Point) ระดับท้องถิ่นในการประสานงานด้านกฎระเบียบ การขนส่งข้ามพรมแดนในภูมิภาค GMS ในรูปแบบคณะทำงานที่บูรณาการหลายหน่วยงาน และมีผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชนท้องถิ่น เพื่อรวบรวมปัญหาจากการขนส่งข้ามพรมแดน และกำหนดทำที่ร่วมกันสำหรับการเจรจาในรายด่านพรมแดน

ผู้ประกอบการขนส่งและโลจิสติกส์ควรเร่งแสวงหาคู่ค้า (Partners) ในสปป.ลาว เมียนมา กัมพูชา เวียดนาม และจีน ในลักษณะของการลงทุนในกิจการร่วมค้า (Joint Venture) ให้มากขึ้นเพื่อสร้างโอกาสในกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านศูนย์เปลี่ยนถ่ายสินค้าใน สปป.ลาว และเมียนมา ลดต้นทุนในการจ้างช่วงขนส่งสินค้า และก้าวข้ามข้อจำกัดด้านกฎระเบียบในประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางสินค้า

การพัฒนาผู้ประกอบการขนส่งและโลจิสติกส์ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านมาตรฐาน กฎระเบียบ มาตรการ และสิทธิประโยชน์ จากการขอความร่วมมือต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งมาตรการ ระดับสากล มาตรการภายในแต่ละประเทศ และสาระสำคัญของกรอบความร่วมมือต่าง ๆ

ริเริ่มการเจรจากรอบความตกลงด้านการขนส่งข้ามพรมแดนอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงฉบับใหม่ ที่มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์จริงและเพิ่มความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามรูปแบบการขนส่ง ที่หลากหลาย (Multimodal)

จัดตั้งคณะทำงานติดตามและเฝ้าระวัง (Monitor) สถานการณ์ด้านการขนส่งข้ามพรมแดนและความพร้อมของเส้นทางในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อให้ได้ข้อมูลเท่าทันกับเปลี่ยนแปลงสามารถวางแผนและคาดการณ์สถานการณ์การขนส่งในภูมิภาคซึ่งผันแปรตามบริบทเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศมหาอำนาจทั้งจีนและสหรัฐฯ โดยให้มีการประชุมคณะทำงานทุก 6 เดือนประเมินสถานการณ์และกำหนดแผนรับมือความเปลี่ยนแปลงด้านการขนส่ง

การเจรจาหลักด้านการขนส่งข้ามพรมแดนในกรอบอื่น ๆ ของภูมิภาค อาทิ ACMECS, Lancang-Mekong Cooperation (LMC), ASEAN, หรือ ASEAN-China เพื่อสร้างบรรทัดฐานเชิงมาตรการและกฎระเบียบการขนส่งข้ามพรมแดนในระดับภูมิภาคขั้นสูงกว่าซึ่งประเทศไทย สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน เป็นสมาชิก

การพัฒนาระบบการขนส่งข้ามพรมแดนผสมผสานหลายรูปแบบ (Multimodal) ทั้งการขนส่งทางรถยนต์ รถไฟ และเรือ เพื่อให้ผู้ประกอบการขนส่งไทยมีความสามารถในการปรับตัวรองรับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้อันเนื่องจากเปลี่ยนเส้นทางนำเข้าสินค้าหรือเปลี่ยนด่านของประเทศผู้นำเข้าสินค้า

การจัดทำแผนพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืน (Sustainable Transportation) ที่คำนึงถึงการใช้พลังงานสะอาด เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความคุ้มค่าในการขนส่งสินค้าไป-กลับ

การพัฒนาระบบดิจิทัลในระบบการขนส่งข้ามพรมแดนร่วมกันในภูมิภาค ตั้งแต่กระบวนการขอใบอนุญาต ถึงการผ่านพิธีการศุลกากร ทั้งนี้การพัฒนาด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีต้องพัฒนาไปพร้อมกันทุกประเทศ เพื่อสร้างพื้นฐาน (Baseline) ทางเทคโนโลยีที่เท่าเทียมกัน และสามารถอำนวยความสะดวกการขนส่งร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กรมการค้าต่างประเทศ. ข้อมูลการค้าชายแดนและผ่านแดน ปี 2566 (ม.ค.-ส.ค.). เข้าถึงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2567. <https://www.dft.go.th/th-th/dft-service-data-statistic>.
- กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน. สถิติการอนุญาตรถเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (มกราคม 2566). เข้าถึงเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2567. <https://web.dlt.go.th/statistics/>.
- กลุ่มกิจการขนส่งระหว่างประเทศ กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก. (2567, มีนาคม 5). สัมภาษณ์.
- Association of Southeast Asian Nations. *ASEAN Statistical Yearbook 2023*. Jakarta: ASEAN Secretariat, n.d. เข้าถึงวันที่ 28 พฤษภาคม 2567. <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/ASEAN-Statistical-Yearbook-2023.pdf>.
- Greater Mekong Subregion (GMS). *GMS Transport Sector Strategy 2030: Toward a Seamless, Efficient, Reliable, and Sustainable GMS Transport System*. November 2018.
- Greater Mekong Subregion. *The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Strategic Framework 2030*. เข้าถึงวันที่ 28 พฤษภาคม 2567. <https://greatermekong.org/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-program-strategic-framework-2030-response-long-term>.
- Ishida, Masami. "What is the Cross-Border Transport Agreement (CBTA)?" In *Border Economy in the Great Mekong Sub-region*, edited by Masami Ishida, 53-76. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.