

## กลไกและกติกากาการจัดการที่ดินภาคเกษตรกรรมของลาวในบริบทของจินตนาการใหม่:

บทสำรวจกลไกการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการออกแบบกติกากาการจัดการที่ดินเพื่อสังคม

ปิยาพร อรุณพงษ์

งานศึกษามายใต้โครงการวิจัยการกว้านซื้อและการยึดครองที่ดินขนาดใหญ่

โดยกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร่พรมแดน (โลโคลแอก)

### บทสรุปผู้บริหาร

งานเขียนชิ้นนี้เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทั้งที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนของงานเขียนในเวลาเดียวกัน สำหรับจุดแข็งของงานเขียนนี้อยู่ที่การวิเคราะห์ความตื่นตัวของประเด็นการสัมปทานที่ดินขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีการเปิดการลงทุนอย่างคึกคักในประเทศลาว การสำรวจปรากฏการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กระแสมีความรุนแรงทำให้ได้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนและทันสมัยการณ แต่ในขณะเดียวกันความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงก็ทำให้เป็นจุดอ่อนของงานเขียนที่ไม่สามารถลงพื้นที่ศึกษาปรากฏการณ์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงทั้งโดยเหตุผลของความเปราะบางของประเด็นปัญหาในพื้นที่และความเสี่ยงของบรรยากาศการลงทุนที่อาจลดลงหากผลกระทบทางลบเป็นที่กล่าวถึงกันอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตาม งานเขียนมีเจตนาในการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยกลไกการพัฒนาสมัยใหม่ที่มีตลาดและความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรที่สำคัญ โดยเฉพาะรูปแบบของการอนุญาตสัมปทานที่ดินให้กลุ่มคนภายนอกประเทศและการจัดการที่ดินจากการลงทุนต่างชาติในลาวผ่านแนวทางการพัฒนาประเทศบนที่เน้นการลงทุนทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เนื่องจากลาวเปิดการลงทุนบนพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงกติกาของประเทศที่ตอบรับการเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากร แต่ในขณะเดียวกันประเทศลาวก็มีกลไกหลายอย่างที่นาสนใจของการเป็นรัฐที่มีพื้นฐานการเป็นประเทศสังคมนิยม อันเป็นปัจจัยที่ทำให้การกำหนดหลักการในการจัดการทรัพยากรยังให้ความสำคัญกับการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศลาวโดยรวม นับเป็นทิศทางที่นาสนใจสำหรับกลไกการถ่วงดุลต่อกระแสเสรีนิยมที่อาจเป็นเรื่องยากสำหรับหลายประเทศที่อุดมการณ์ทางสังคมไม่ได้มีรากฐานมาอย่างยาวนานเช่นประเทศลาว ความเข้าใจต่อผลจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้การพัฒนาประเทศบนฐานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรท่ามกลางกระแสเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเช่นปัจจุบันนี้ ตลอดจนการออกแบบกติกาและกลไกที่จะสร้างความสมดุลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เหตุผลหลายประการในการอธิบายความเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในลาว ทั้งปัจจัยภายในประเทศลาวที่สภาพแวดล้อมทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปหลังสงครามเย็น ทำให้ประเด็นอุดมการณ์ทางการเมืองกลายเป็นเรื่องไม่สำคัญเท่ากับการเปิดโอกาสให้ประเด็นทางเศรษฐกิจเข้ามาแทนที่ อีกทั้งความได้เปรียบจากต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติที่ราคาถูกลงและมีต้นทุนด้านต่างๆ น้อยได้เข้ามาเกื้อหนุนเศรษฐกิจและการลงทุนของลาวให้มีความเติบโต ประกอบกับปัจจัยความต้องการลงทุนของประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดทั้งทางภูมิประเทศและทางเชื้อสายวัฒนธรรมที่ทำให้เข้าใจกันง่ายไม่ว่าจะเป็นประเทศจีน เวียดนาม และไทย อันเป็นกลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในลาวเป็นอันดับต้นๆ ไม่นับปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองของระบอบอุปถัมภ์ภายในประเทศที่นักการเมืองมีสายสัมพันธ์อันดีกับนักลงทุน หรือกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งก็ทำให้เปลี่ยนแปลงทิศทางความสัมพันธ์ต่างประเทศเพื่อตอบสนองกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย

การปฏิรูปประเทศตามแนวทางจินตนาการใหม่ของลาว คือ ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเพิ่มผลผลิตของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการอนุญาตให้ระบบตลาดได้ทำงานภายใต้ระบบใหม่ เช่น การออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการลงทุนต่างประเทศ ปี 1988 กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ 1989 กฎหมายที่ดิน 1990 และกฎหมายประกันภัยในปี 1990 รวมไปถึงการก่อตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการลงทุนต่างประเทศในปี 1990 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดการการลงทุนต่างประเทศ แม้ว่าข้อกฎหมายต่าง ๆ ของ สปป. ลาว จะเป็นกฎหมายเชิงคุ้มครองและให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนมากกว่าเชิงส่งเสริมการพัฒนาประเทศ และขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อสร้างอำนาจในการลงทุน

การเปิดกว้างกับทุกประเทศและหน่วยงานที่มีศักยภาพให้ลาวบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ทำให้ลาวยังต้องรับความช่วยเหลือของประเทศอื่นเพื่อแปลงข้อจำกัดเป็นโอกาส เช่น ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ไม่มีทางออกทะเลกำลังถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างจีนกับอาเซียน การดำเนินความสัมพันธ์กับเวียดนาม แม้ว่าจะไม่ได้ครองสถานะพันธมิตรหนึ่งเดียวที่ลาวสามารถพึ่งพาได้อีกต่อไป แต่ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างลาว-เวียดนามยังคงอยู่และเกี่ยวพันกันต่อไปในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ขณะที่ความสัมพันธ์กับอดีตศัตรูในช่วงสงครามเย็นอย่างจีน ลาวก็เปิดกว้างเพื่อบรรลุเป้าหมายภายในประเทศและเป้าหมายในระดับภูมิภาค

การพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของเวียดนามต่อลาวส่วนใหญ่อยู่ในด้านทรัพยากรแร่ธาตุ ป่าไม้และสินค้าเกษตร และในทางกลับกันลาวก็ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในอุตสาหกรรม และสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในเวียดนาม รวมถึงการใช้ท่าเรือของเวียดนามในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่นที่อยู่ห่างไกลสำหรับจีน ลาวเป็นทั้งแหล่งทรัพยากร ตลาดรองรับสินค้า และทางผ่านไปสู่อื่นๆ ในอาเซียน ในประเด็นนี้ความแตกต่างอยู่ที่การใช้เส้นทางคมนาคม ลาวต้องพึ่งพาเวียดนาม เช่นเดียวกับที่จีนต้องพึ่งพาลาว ดังนั้นจึงไม่แปลกที่ลาวจะต้องรักษาสัมพันธภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจกับเวียดนาม โดยไม่ปล่อยให้โอกาสทางเศรษฐกิจตกไปอยู่ภายใต้การครอบครองของทุนจีนหรือทุนไทยเสียทั้งหมด

การเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาทำให้รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยพยายามลดข้อถกเถียงและเงื่อนไขทางกฎหมายในการลงทุนในไทยเพื่อเป็นการจูงใจนักลงทุนข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของทุนข้ามชาติมิได้ถูกกระตุ้นจากปัจจัยภายในประเทศเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการเคลื่อนย้ายเงินทุนภายใต้บริบทการพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ก็ทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นของการลงทุนข้ามชาติจึงมิได้จำกัดวงอยู่ที่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และการค้า หากแต่ทุนข้ามชาติได้ขยายพื้นที่สู่การผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะการเพาะปลูกพืชอาหารและพืชพลังงาน

งานศึกษาสำคัญหลายชิ้นได้วิเคราะห์มูลเหตุสำคัญในการขยายตัวอย่างเข้มข้นของธุรกิจยางพาราในประเทศลาว นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมทางตรงโดยการพัฒนาแขวง โดยการกำหนดให้ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและที่สำคัญยางพารายังเป็นกลไกสำคัญในการปรับเปลี่ยนและลดพื้นที่การเคลื่อนย้ายที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์ขั้นสูง อีกทั้งรูปแบบการส่งเสริมทางอ้อมของรัฐบาลลาวผ่านการสนับสนุนสิทธิพิเศษจำนวนมากแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนต่างชาติเพื่อการเข้ามาลงทุนส่งเสริมการปลูกยางพารา นับแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา

โดยรวมแล้ว เศรษฐกิจลาวยังนับว่าเปราะบางมาก เนื่องจากที่ผ่านมา รัฐบาลอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งหมด โดยพึ่งพาวัตถุดิบเพียงอย่างเดียวที่ลาวมี คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ งานศึกษาผลกระทบจากรูปแบบการสัมปทานที่ดินขนาดใหญ่ ได้อธิบายถึงว่า การขยายตัวของธุรกิจอุตสาหกรรมยางพาราจากการสัมปทานที่ดินในลาวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยเฉพาะผลกระทบต่อชุมชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการให้สัมปทาน ที่ชัดเจน คือ ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกินระหว่างบริษัทนักลงทุนและชุมชน ไม่ว่าจะ

◆ รูปแบบการให้สัมปทานที่ทับซ้อนและไม่รัดกุม เช่น สัญญาสัมปทานส่วนใหญ่ได้รับการอนุมัติโดยไม่มี การสำรวจพื้นที่ ทั้งการพิจารณาความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ทางกายภาพในการเพาะปลูก เป็นที่ดินที่ทับซ้อนการใช้ประโยชน์ของชุมชนที่ได้รับอนุญาตการใช้ที่ดินของชาวบ้าน ไม่มีการศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงรายละเอียดการศึกษาความคุ้มค่าในการลงทุน ยังไม่นับถึงการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบในชุมชน การขาดกลไกการติดตาม ตรวจสอบการลงทุนเพื่อควบคุมการดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังพบรูปแบบความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ที่เป็นข้อแนะนำต่อโอกาสในการติดต่อกับรัฐในการลงทุนซึ่งนักลงทุนต้องปรับตัวต่อระบบอุปถัมภ์เช่นนี้ หากต้องการได้รับประโยชน์บางอย่าง ซึ่งเป็นที่มาของการคอร์รัปชันในการอนุญาตสัมปทานที่ดินด้วย

◆ การให้สัมปทานที่ดินขนาดใหญ่เพื่อการปลูกยางพาราก่อให้เกิดผลทางลบมากกว่าประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ เช่น การสูญเสียที่ดินและสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน การขาดแคลนอาหารและรายได้จากการเก็บของป่าเพื่อการประกอบอาชีพ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งกำเนิดความอุดมสมบูรณ์ เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของหน้าดิน แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น

◆ ความไม่สามารถพึ่งพาตนเองของการสร้างเศรษฐกิจในชุมชนหลังจากสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ทั้งกลไกการชดเชยความสูญเสีย และความมั่นคงในการสร้างหลักประกันการมีงานทำของชาวบ้านที่สูญเสียที่ดิน

◆ ความยากลำบากต่อการปรับตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมใหม่ของชุมชนที่สูญเสียที่ดินจากการถูกสัมปทานเพื่อการลงทุนในธุรกิจภาคการเกษตร เนื่องจากความอยู่รอดของชุมชนขึ้นอยู่กับจำนวนที่ดินที่เหลือจากการถูกสัมปทานและสมาชิกในครอบครัวที่จะเป็นแรงงานและสร้างรายได้ให้กับครอบครัวต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงรูปแบบและกติกาในการจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางสังคมของลาวทั้งในรูปของนโยบายและกฎหมาย พบว่า ประเทศลาวมีการสร้างแนวทางปฏิบัติและกรอบกติกาหลายลักษณะที่เหมาะสมต่อลักษณะการจัดการตามสภาพภูมิประเทศ การกำหนดและวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความลาดชันและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่กายภาพด้วยเพราะการเพิ่มขึ้นของความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายใต้แรงกดดันของวิถีชีวิตชาวลาวส่วนใหญ่ที่ต้องใช้และพึ่งพิงการมีที่ดินเพื่อการยังชีพ กลไกทางกฎหมายในการอําระบบกรรมสิทธิ์ ในที่ดินร่วมอันเป็นหลักการเคารพสิทธิชุมชน ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และคำประกาศสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (UNDRIP) ที่

กฎหมายให้การยอมรับการถือครองที่ดินร่วมหมู่ของชนพื้นเมืองและให้สิทธิในการเป็นเจ้าของชุมชนอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการเคารพและให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์การจัดการที่ดินบนพื้นฐานของระบบสังคมชนเผ่าที่มีความหลากหลาย รวมถึงการกำหนดกติกาที่กระจายอำนาจในการตัดสินใจและการดำเนินการจัดการอนุมัติการใช้ประโยชน์ที่ดินในหลายระดับซึ่งไม่ได้เป็นการผูกขาดอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว กลไกและกติกาที่มีอยู่เดิมเหล่านี้จำเป็นต้องนำมาประยุกต์ใช้และสร้างระบบการบริหารจัดการและการปฏิบัติที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลให้กลไกเศรษฐกิจไม่เป็นเพียงเครื่องมือเดียวในการจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศจนนำไปสู่การผูกขาด ปัญหาความขัดแย้งจากการสูญเสียที่ดิน และปัญหาการคอร์รัปชันอันเป็นบ่อนทำลายการพัฒนาประเทศในอนาคต

## บทนำ

บทนี้หนึ่งของทิศทางการพัฒนาของประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ลาวต้องการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับประเทศให้หลุดพ้นจากความเป็นประเทศด้อยพัฒนาเช่นกัน การหลุดพ้นจากสภาพการเป็นประเทศด้อยพัฒนานับเป็นเป้าหมายของหลายประเทศที่อยู่อันดับรั้งท้ายลู่ในสนามการพัฒนาสู่ความทันสมัย การเติบโตทางเศรษฐกิจจากตัวเลขที่เพิ่มสูงขึ้นของ GDP นับเป็นหลักไมล์ที่ สปป. ลาวได้ปักเข็มมุ่งสู่ทิศทางการเติบโตที่มีรายได้เป็นตัวชี้วัด หลังจากที่ประเทศลาวเป็น 1 ใน 10 ประเทศที่ยากจนที่สุดในโลก<sup>1</sup> ซึ่งไม่ต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆที่ต่างตบเท้าเดินเข้าสู่ลู่วิ่งของการแข่งขันการลงทุนทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศ (economic determinism) และการแก้ปัญหาความยากจนด้วยเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่เน้นบทบาทของตลาดเป็นสำคัญ (market fundamentalism) เพื่อดำเนินชีวิตในสังคมปัจจุบัน

สถานการณ์การสิ้นสุดของสงครามเย็น ทำให้ประเทศลาวเลิกสนใจปัญหาความมั่นคงและเบนเข็มสู่การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การล่มสลายของโลกคอมมิวนิสต์ได้ส่งผลให้ภูมิทัศน์ทางการเมืองระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประเทศที่เคยอยู่ในค่ายสังคมนิยมที่เหลืออยู่ในภูมิภาคนี้ เช่น เวียดนามและลาว จึงมีความจำเป็นต้องปรับตัวโดยเฉพาะพื้นฐานของการจัดการระบบ

---

<sup>1</sup> เกณฑ์ความยากจนสากล อธิบายว่า คนยากจน คือ มีรายได้น้อยกว่า 2 เหรียญสหรัฐฯ (ราว 60 บาท) ต่อวัน

เศรษฐกิจจากระบบวางแผนส่วนกลางมาเป็นเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งในความหมายอย่างง่ายก็คือการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ ต้อนรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและการลงทุนจากต่างประเทศ

การปรับปรุงพื้นฐานของการบริหารงานทางเศรษฐกิจของลาวตามแนวทางที่เรียกว่า “จินตนาการใหม่” (New Economic Mechanism) ในปี 1986 โดยมีไกสอน พมวิหาน อดีตประธานประเทศ ผู้นำพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในสมัยนั้น เป็นผู้ริเริ่มการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ตามแนวทางที่เปเรสทรอยก้าและกฤษฎาสโนสกีเกิดขึ้นในอดีตสหภาพโซเวียตและโดยโม้ยในเวียดนาม โดยทำการผ่อนคลายนโยบายทางเศรษฐกิจต่างๆเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนโดยเฉพาะจากต่างประเทศเพื่อกระตุ้นความจำเป็นทางเศรษฐกิจและขจัดความยากจน

### **ลาวในร่มการพัฒนาใหม่**

ลาวได้เปลี่ยนตัวเองจากประเทศที่ถูกปิดล้อมไม่มีทางออกทะเลเลย (land locked country) มาเป็นประเทศที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาค (land linked country) ด้วยเหตุนี้ลาวจึงพัฒนาที่ดินเพื่อเชื่อมการคมนาคม จากเหนือจรดใต้ เป็น North – South Corridor เชื่อม ไทย ลาว จีน และจากตะวันตกสู่ตะวันออก (East West Corridor) เชื่อม ไทย ลาว เวียดนาม

นอกจากนี้แล้วลาวยังวางแผนเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศที่มีภูเขา แม่น้ำภายในที่เป็นสาขาของแม่น้ำโขงที่อยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าส่งขายให้กับไทย เวียดนาม และกัมพูชา ในระยะกว่า 10 มาแล้ว รัฐบาลลาวจะระดมทรัพยากรทุกอย่างเท่าที่มีเพื่อให้ประชาชนลาวหลุดพ้นจากความยากจนให้ได้ โดยใช้โครงการเกษตรสำหรับการพัฒนาระดับจุลภาคเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ และใช้โครงการขนาดใหญ่เพื่อยกระดับเศรษฐกิจระดับมหภาค ลาวเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักสำคัญ 2 อย่างคือ โครงข่ายคมนาคมทางบก เพื่อให้ลาวกลายเป็นประเทศจุดเชื่อมการขนส่งระดับภูมิภาค (land linked country) และ มุ่งพัฒนาพลังงานไฟฟ้าเพื่อการส่งออกไปประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้กลายเป็น “แบตเตอรี่แห่งเอเชีย”

สปป.ลาว อยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ตั้งแต่ปี 1975 และเริ่มปฏิรูประบบเศรษฐกิจเสรี เมื่อปี 1986 โดยการใช้ “นโยบายจินตนาการใหม่” (NEM : New Economic Mechanism) เน้นการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมากขึ้น โดยวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปตามแนวทาง

---

<sup>2</sup> ลาวได้ลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อขายกระแสไฟฟ้าให้กับไทยไปแล้วถึง 5000 เมกกะวัตต์ ภายในปี 2015

จินตนาการใหม่ คือ ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเพิ่มผลผลิตของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ กล่าวในอีกนัยหนึ่ง จินตนาการใหม่ของลาว คือ การอนุญาตให้ระบบตลาดได้ทำงานภายใต้ระบบใหม่ เช่น ทางการลาวได้ออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการลงทุนต่างประเทศ ปี 1988 กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ 1989 กฎหมายที่ดิน 1990 และกฎหมายประกันภัยในปี 1990 รวมไปถึงการก่อตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการลงทุนต่างประเทศในปี 1990 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดการการลงทุนต่างประเทศ ในปีแรกๆของการปฏิรูปดูเหมือนจะไม่ได้ผลดีนัก เศรษฐกิจของลาวมาเติบโตอย่างก้าวกระโดดในปี 1989 คือ ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศขยายตัวถึง 13.5 % ส่วนหนึ่ง เพราะการลงทุนจากประเทศไทย<sup>3</sup>

การเกษตรโดยรวมในปัจจุบันของลาวกำลังมีการขยายตัวตามลำดับ ส่วนมากเป็นการเกษตรแบบผสมผสาน ที่มีการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ควบคู่กันไป หรือการเกษตรแบบครัวเรือน ที่ประชาชนทำมาหากินพอเลี้ยงครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ การปลูกพืชในเชิงเศรษฐกิจ หรือระดับอุตสาหกรรม ยังมีการเติบโตค่อนข้างช้า เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องทุนในการผลิต ส่วนการเลี้ยงสัตว์และการประมงก็มีการเติบโตไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากมีความต้องการของตลาดเพิ่มมากขึ้น เป็นผลจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง ส่วนการผลิตทางด้านป่าไม้มีปริมาณลดลง เนื่องจากมีการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่ทำไร่และทำสวน ประกอบกับการที่ประเทศลาวมีสัดส่วนพื้นที่ที่เป็นภูเขามากถึงประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์ จึงทำให้มีป่าไม้มากมาย เกษตรกรจำนวนมากยังอาศัยพื้นที่ป่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญและในการทำมาหากิน เช่น การหาผักป่า หน่อไม้ และการล่าสัตว์ป่าต่างๆ ที่มีเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลลาวจึงได้ออกมาตรการในการใช้พื้นที่แบบจำกัด กล่าวคือ แต่ละครอบครัวมีสิทธิครอบครองพื้นที่ได้เพียงสามไร่ (4,800 ตารางเมตร) และมีการปลูกป่าในแต่ละปีเพื่อทดแทนพื้นที่ป่าที่ลดลง ปัจจุบันเกษตรกรลาวกำลังนิยมเพาะปลูกพืชผลที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น

---

<sup>33</sup> อนินทร์ พุฒิชิตติ. 2547. ความสัมพันธ์เชิงนโยบาย ระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจในลาวภายใต้ “จินตนาการใหม่” ค.ศ. 1986-2000. ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุรัชย์ ศิริไกร. 2548. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

Martin Stuart-Fox. 1986. Laos: Politics, Economics and Society. London: Frances Pinter. p.106.

Martin Stuart-Fox. 1997. A History of Laos. Cambridge: Cambridge University Press. p.196.

ยางพารา ที่ปลูกมากในภาคเหนือ เช่น แขวงเชียงขวาง ไชยบุรี และบ่อแก้ว แขวงเหล่านี้มีเขตแดนติดกับ ประเทศเวียดนาม ไทย และจีน โดยมีพ่อค้าจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เข้าไปส่งเสริมการปลูก และมีการ รับประกันราคาอันเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกษตรกรลาวมีความมั่นใจในการปลูกพืชของตนเองมากขึ้น

ถึงแม้ว่าสปป.ลาวจะจัดอยู่ในประเทศยากจน แต่ก็ยังเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะป่าไม้และแร่ธาตุ เช่น ทองคำ เช่น เหมือนเซโปนที่แขวงสะหวันนะเขต ที่เป็นเหมืองขนาดใหญ่ใน เอเชีย ทองแดง และบ็อกไซต์ ซึ่งเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตอลูมิเนียม ประกอบกับมีพื้นที่สำหรับทำการเกษตรขนาดใหญ่ที่สามารถเช่าได้ในระยะนานถึง 30 ปี 50 ปี หรือ 70 ปี รวมไปถึงทรัพยากรป่าไม้ ได้ดินมีแร่ธาตุต่างๆ ไป จนถึงมีเหมืองแร่ทองคำขนาดใหญ่ และภาคใต้ของสปป.ลาวเป็นที่ราบสูง ที่เป็นแหล่งปลูกกาแฟคุณภาพดี นอกจากนี้ สปป.ลาวเป็นประเทศที่มีเสถียรภาพ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสูง มีแรงงานราคาถูก มี แหล่งน้ำ – ไฟฟ้าที่สมบูรณ์ และมีเขื่อนหลายแห่งที่ผลิตไฟฟ้าพลังน้ำส่งไปขายประเทศเพื่อนบ้าน

### **การเติบโตทางเศรษฐกิจ: ความหวังต่อทางออกสำหรับปัญหาทั้งหมดในประเทศลาว**

การเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาทำให้รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยพยายามลดข้อดกกลางและ เงื่อนไขทางกฎหมายในการลงทุนในไทยเพื่อเป็นการจูงใจนักลงทุนต่างชาติ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของการ ลงทุนจากต่างชาติมิได้ถูกกระตุ้นจากปัจจัยภายในประเทศเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการเคลื่อนย้ายเงินทุน ภายใต้อิทธิพลการพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ก็ทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัจจุบันการเพิ่มขึ้นของการลงทุนข้าม ชาติจึงมิได้จำกัดวงอยู่ที่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และการค้า หากแต่ทุนข้ามชาติได้ขยายพื้นที่สู่การ ผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะการเพาะปลูกพืชอาหารและพืชพลังงาน

โดยนโยบายสนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติ การพัฒนาทางสังคมจึงมักถูกพิจารณาว่ามีความ สำคัญในระดับรองลงไป ขณะที่ปัญหาความยากจนกลับไม่ได้เป็นตามเป้าหมายที่วางไว้ การสนับสนุนที่ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จะส่งผลดีในเชิงเศรษฐกิจต่อกลุ่มผู้ที่มีฐานะยากจนโดย ผลประโยชน์ส่วนที่เหลือทางเศรษฐกิจจะไหลไปสู่คนยากจน กลายเป็นเพียงการคาดเดาที่ไม่ถูกต้อง ความเป็นจริงกลับพบว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลับตกอยู่กับกลุ่มนายทุน และนักธุรกิจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาที่ผ่านมาจึงยิ่งผูกปัญหาความยากจนกับปัญหาทางสังคมให้ติดแน่นมากยิ่งขึ้น เป็นการพัฒนาที่



มิตรภาพมิตรภาพกล่าวคือ ยิ่งพัฒนายิ่งต้องพึ่งพาการลงทุนจากภายนอกประเทศ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับ  
 ต้นทุนที่มีอยู่ภายในชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้ความเข้มแข็งทางชุมชนและสังคมที่มีอยู่เดิมได้อ่อนแอลง

ภายใต้บริบทนี้ นโยบายรัฐเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนสังคม มีบทบาทต่อการปฏิบัติงาน  
 งานของหน่วยงานภาครัฐ และมีบทบาทเกี่ยวพันกับการกำหนดกฎหมายอันอาจจะเชื่อมต่อกิจกรรมในการ  
 แสวงหาผลประโยชน์ในการถือครองที่ดินหรือมีสิทธิที่ในที่ดิน ทั้งด้วยวิธีการตามกฎหมายหรือการใช้ช่องว่าง  
 ทางกฎหมาย เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง (ปี 2544 - 2553) ลาวจะผลักดันให้  
 เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 7% ต่อปี รวมทั้งยุติการทำไร่เลื่อนลอย การปลูกฝิ่น และลด  
 อัตราความยากจนลง ในระยะยาว (ปี 2554 - 2563) ลาวจะพัฒนาประเทศให้พ้นสถานะจากประเทศที่พัฒนา  
 น้อยที่สุด (Least Developing Countries – LDC) เพิ่มรายได้ต่อหัวให้อยู่ในระดับปีละ 1,000 เหรียญสหรัฐฯ  
 หรือเพิ่มจากปี 2544 ประมาณ 3 เท่า รวมทั้งจำแนกการพัฒนาภาคต่าง ๆ ในลาว ดังนี้



- ◆ ภาคตะวันตกเฉียงเหนือ ได้แก่ แขวงอุดม  
 ไชย บ่อแก้ว หลวงน้ำทา ไชยะบูลี ซึ่งติดกับไทย  
 จะเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูป การปลูกพืช  
 เช่น ฝ้าย ถั่ว และข้าวโพด
- ◆ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ แขวงหลวง  
 พระบาง เชียงขวาง พงสาลี ซึ่งติดกับไทยและ  
 จีน จะเน้นการเลี้ยงสัตว์และปลูกพืช
- ◆ ภาคกลาง ได้แก่ แขวงคาม่วน และสะหวัน  
 นะเขต ซึ่งติดกับไทยและเวียดนาม จะเน้นการ  
 ปลูกพืชอาหารและอุตสาหกรรม
- ◆ ภาคใต้ ได้แก่ แขวงสาละวัน เซกอง จาปา  
 ลัก และอัตตะปือ ซึ่งติดกับไทย กัมพูชา และ  
 เวียดนาม จะเน้นการปลูกกาแฟ ข้าวโพด และ  
 ฝัก

## เงื่อนไขของการพยายามหลุดพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนา

หากทำความเข้าใจต่อบริบทของพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC) ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของลาวมีพัฒนาการดีขึ้นนับจากเริ่มปรับเปลี่ยนระบบจากสังคมนิยมสู่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีเมื่อปี 2529 ตามนโยบายจินตนาการใหม่ (New Economic Mechanism: NEM) ขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 200 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2529 เป็นเกือบ 600 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2550 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว

ลาวมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นครั้งแรกในปี 2524 ปัจจุบันอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ระหว่างปี 2549-2553 โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เน้นสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของลาว ซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศมีส่วนอย่างสำคัญที่ช่วยให้การส่งออกมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แตกต่างจากเดิมที่การพัฒนาต้องพึ่งพาภาครัฐ และการช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ

โครงสร้างเศรษฐกิจของลาวเมื่อพิจารณาจากสถิติของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) พบว่าในปี 2550 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP ขยายตัวร้อยละ 8.0 แม้ว่าจะชะลอลงจากปีก่อนที่ขยายตัวในอัตราร้อยละ 8.3 ลาวมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะประเทศที่ยากจนและด้อยพัฒนา ด้วยการเปิดรับระบบทุนนิยมซึ่งเคยเป็นสิ่งต้องห้ามในสมัยสังคมนิยม นอกจากนี้ การดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศไม่ได้อิงอยู่กับพันธมิตรที่มีระบอบการปกครองเดียวกันอีกต่อไป ทว่าเปิดกว้างกับทุกประเทศและหน่วยงานที่มีศักยภาพให้ลาวบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนา ประกอบกับการที่ลาวยังต้อนรับความช่วยเหลือของประเทศอื่นเพื่อแปลงข้อจำกัดเป็นโอกาส เช่น ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ไม่มีทางออกทะเลกำลังถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างจีนกับอาเซียนเป็นต้นในการดำเนินความสัมพันธ์กับเวียดนาม แม้ว่าจะไม่ได้ครองสถานะพันธมิตรหนึ่งเดียวที่ลาวสามารถพึ่งพาได้อีกต่อไป แต่ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างลาว-เวียดนามยังคงอยู่และเกื้อกูลกันต่อไปในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ขณะที่ความสัมพันธ์กับอดีตศัตรูในช่วงสงครามเย็นอย่างจีน ลาวก็เปิดกว้างเพื่อบรรลุเป้าหมายภายในประเทศและเป้าหมายในระดับภูมิภาคที่ลาวมีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างอาเซียนและอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (คมสัน นวคุณสุชาติ, ม.ป.ป.)

การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลลาวมาเป็นแบบทุนนิยมภายใต้การจัดการของรัฐนั้นเอื้อให้ประเทศเพื่อนบ้านที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในลาวในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน กล่าวเฉพาะในทางเศรษฐกิจ ทั้งเวียดนามและจีนต่างเข้าไปผูกพันกับระบบเศรษฐกิจลาวทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ในรูปของความช่วยเหลือ การลงทุน และการประกอบการ โดยจะเห็นได้ว่าความคล้ายคลึงกันของลาว จีน และเวียดนามในด้านระบอบการเมืองการปกครองภายใต้พรรคการเมืองพรรคเดียวและระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะกึ่งเสรีกึ่งควบคุมโดยรัฐ

ในเชิงประจักษ์ รัฐบาลลาวได้เปิดรับการลงทุนจากต่างชาติเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจนถึงครึ่งปีแรกของ ค.ศ. 2011 การลงทุนสะสมจากจีนมีมูลค่าสูงที่สุดเป็นมูลค่ากว่า 4 พันล้านดอลลาร์ฯ อันดับที่สอง คือ การลงทุนจากเวียดนามเป็นมูลค่า 2.77 พันล้านดอลลาร์ฯ และอันดับที่สาม คือ การลงทุนจากไทยเป็นมูลค่า 2.68 พันล้านดอลลาร์ฯ (ศูนย์ข้อมูลธุรกิจไทยในจีน, 2554; Business-in-Asia.com, 2011) ภาคการผลิตที่ลาวมุ่งพัฒนามากที่สุด ได้แก่ การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและการให้สัมปทานเหมืองแร่ทองแดง ทองคำ และ อลูมิเนียม

ส่วนการส่งออกไม้ และสินค้าเกษตรกรรมถึงแม้จะไม่ใช่อุตสาหกรรมหลัก แต่ก็ได้รับการส่งเสริมให้มีการค้าไม้อย่างถูกกฎหมายและการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เช่น กาแฟ และข้าวโพด นอกจากนี้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็เป็นภาคธุรกิจที่กำลังเติบโตอย่างมาก รัฐบาลลาวจึงพยายามเร่งปรับปรุงด้านการคมนาคม โดยเฉพาะท่าอากาศยานนานาชาติในเวียงจันทน์และหลวงพระบาง รวมทั้งเส้นทางรถไฟแนวเหนือ-ใต้ที่จะเชื่อมต่อตั้งแต่จีนลงมายังไทย และแนวตะวันตก-ตะวันออกที่จะเชื่อมต่อตั้งแต่เมืองท่าแขกไปยังเมืองท่าดานัง การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทั้งทางรถไฟและทางอากาศนั้นนอกจากจะช่วยรองรับปริมาณนักท่องเที่ยวที่เดินทางมายังลาวมากขึ้นแล้ว ยังช่วยอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศโดยมีลาวเป็นศูนย์กลางในฐานะตัวกลาง (Land Linked) ซึ่งเป็นหนึ่งในการพัฒนาที่รัฐบาลลาวพยายามดำเนินการให้ลุล่วง เนื่องจากสภาพภูมิรัฐศาสตร์ของลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (Land Locked) ซึ่งเป็นผลเสียต่อการส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่ตั้งอยู่ห่างไกลหรือนอกทวีป โดยทั่วไปจะอาศัยการขนส่งทางเรือมากกว่าทางอากาศเนื่องจากต้นทุนค่าขนส่งมีราคาถูกกว่ามาก

ในแง่ภูมิรัฐศาสตร์ กลุ่มทุนจากเวียดนามมักลงทุนส่วนมากในภาคตะวันออกและภาคใต้ของลาวในเขตที่ติดต่อกับเวียดนาม ส่วนการลงทุนของชาวจีนจะอยู่บริเวณภาคเหนือและภาคกลางของลาว (Stuart-Fox,

1982) ลักษณะการลงทุนเช่นนี้เป็นเสมือนการแบ่งเขตอิทธิพลทางเศรษฐกิจในลาวระหว่างกลุ่มทุนจากจีนและเวียดนาม ซึ่งมีข้อดีคือ มีความชัดเจนพื้นที่ต่างๆ ว่าเป็นเขตธุรกิจของกลุ่มทุนจากประเทศใด แต่ก็มี ข้อเสียคือ ลักษณะดังกล่าวทำให้ ขาดการแข่งขันในระบบตลาดเสรี และอาจทำให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจในพื้นที่นั้น ผ่านการทุจริตด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลลาว<sup>4</sup>

การสนับสนุนให้ลาวเป็นพื้นที่เชื่อมโยงจีนเข้ากับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวที่ต้องการเปลี่ยนข้อด้อยทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (Land Locked) เป็นตัวกลางเชื่อมประเทศเพื่อนบ้านเข้าด้วยกัน (Land Linked) ทั้งนี้ ผลประโยชน์ที่ลาวจะได้รับจากการเป็น Land Linked นอกจากจะอยู่ที่อุตสาหกรรมขนส่งสินค้าแล้วมูลค่าการค้าและการลงทุนในธุรกิจประเภทต่างๆ ยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของการโยกย้ายฐานการผลิตและการเปิดพื้นที่ธุรกิจใหม่ในลาวแนวโน้มนี้จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะที่เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) มีผลบังคับใช้ทั่วอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 (กรุงเทพธุรกิจ, 28 มกราคม 2551: 27; ทรวงฤทธิ์ โพนเงิน 2552; มติชน, 13 มิถุนายน 2553: 8)<sup>5</sup>

การลงทุนของจีนในลาวนั้นก็แทบจะเรียกได้ว่ามีลักษณะอย่างเดียวกันกับที่ทุนไทยเข้าไปในลาว แต่ที่แตกต่างก็คือ จีนได้นำเงินลงทุนเข้าไปในลาวมากขึ้นเรื่อยๆ และเป็นการลงทุนที่ครอบคลุมไปทั่วทุกภาคในลาว เช่น การลงทุนปลูกพืชพลังงานและพืชเศรษฐกิจต่างๆ ในเขตภาคเหนือ ด้วยเป้าหมายที่จะพัฒนาเขตภาคเหนือของลาวเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในภาคใต้ของจีน

การพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของเวียดนามต่อลาวส่วนใหญ่อยู่ในด้านทรัพยากรแร่ธาตุ ป่าไม้และสินค้าเกษตร และในทางกลับกันลาวก็ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในอุตสาหกรรม และสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตในเวียดนาม รวมถึงการใช้ท่าเรือของเวียดนามในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่นที่อยู่ห่างไกลสำหรับจีน

---

<sup>4</sup> สจิวต-ฟ็อกซ์, มาร์ติน. 2553. ประวัติศาสตร์ลาว. จิราภรณ์ วิญญรัตน์, แปล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา

สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

Stuart-Fox, Martin. 1982. "Laos in 1981: Economic Prospects and Problems" in *Southeast Asian Affairs 1982*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

<sup>5</sup> ทรวงฤทธิ์ โพนเงิน 2552. การขยายบทบาทของจีนกับการลงทุนในลุ่มน้ำโขง, ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, เข้าถึงได้จาก <http://www.indochinapublishing.com/research/pdf/chinamekokng.pdf>

ลาวเป็นทั้งแหล่งทรัพยากร ตลาดรองรับสินค้า และทางผ่านไปสู่อื่นในอาเซียน ในประเด็นนี้ความแตกต่างอยู่ที่การใช้เส้นทางคมนาคม ลาวต้องพึ่งพาเวียดนาม เช่นเดียวกับที่จีนต้องพึ่งพาลาว ดังนั้นจึงไม่แปลกที่ลาวจะต้องรักษาสัมพันธภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจกับเวียดนาม โดยไม่ปล่อยให้โอกาสทางเศรษฐกิจตกไปอยู่ภายใต้การครอบครองของทุนจีนหรือทุนไทยเสียทั้งหมด

ในด้านโครงสร้างภายในประเทศของลาว ชนชั้นนำภายในพรรคประชาชนปฏิวัติลาวมีทัศนคติต่อประเทศเพื่อนบ้านต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงการลงทุนทางธุรกิจจากต่างชาติในลักษณะที่กลัวการครอบงำหรืออิทธิพลทางเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังนั้น การที่ลาวมีผู้ลงทุนรายใหญ่มาจาก 3 ประเทศ อันได้แก่ จีน ไทย และเวียดนามจึงเป็นเหตุผลที่น่าจะสอดคล้องกับพฤติการณ์ดังกล่าวในการถ่วงดุลอำนาจทางเศรษฐกิจในลาว

โดยรวมแล้ว เศรษฐกิจลาวยังนับว่าเปราะบางมาก เนื่องจากที่ผ่านมา รัฐบาลอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งหมด โดยพึ่งพาวัตถุดิบเพียงอย่างเดียวที่ลาวมี คือ ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์อีกทั้งการลงทุนในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ แม้ว่าจะมีอัตราการรู้หนังสืออยู่ที่ร้อยละ 85 ของประชากรทั้งหมด แต่ผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับสูงยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อยมาก โดยมีชาวลาวที่จบระดับมัธยมศึกษาเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น (Akhtar and Arinto, 2009: 241) การพัฒนาประเทศเพื่อขจัดปัญหาความยากจนของรัฐบาลลาวโดยอาศัยการลงทุนและความช่วยเหลือจากต่างชาติเป็นหลักอาจจะเป็นทางลัดในการก้าวเข้าสู่ความทันสมัยแบบตะวันตก แต่ก็กระทบกับวิถีชีวิตและสิทธิอันพึงมีของประชาชนชาวลาวเอง นอกจากนี้ การที่ลาวเข้าผูกมัดความสัมพันธ์กับจีนและเวียดนามในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่แลกเปลี่ยนกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจนี้สามารถก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาวในสังคมลาว หากไม่มีแผนการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจที่ดีพอสำหรับสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดเดาได้ โดยเฉพาะเศรษฐกิจโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความผันผวนสูง

### **สาระสำคัญด้านที่ดินของนโยบายการลงทุนและการค้าของลาว**

ลาวใช้ระบบสังคมนิยมมาตั้งแต่ปี 2518 อ้างอิงรูปแบบจากสหภาพโซเวียต และเริ่มปฏิรูประบบเศรษฐกิจเสรีตามกลไกตลาดเมื่อปี 2529 ด้วยการใช้นโยบายเงินตราการใหม่ (New Economic Mechanism -

NEM) ซึ่งส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศมากขึ้น พร้อมทั้งเริ่มกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีสาระสำคัญดังนี้

1. กระจายอำนาจการบริหารเศรษฐกิจจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาค โดยให้เจ้าแขวงมีอำนาจมากขึ้นในการจัดการวางแผนการลงทุน การซื้อขาย การกำหนดราคา การจ้างพนักงาน และการกู้ยืม ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

2. ยกเลิกการผูกขาดทางการค้าของรัฐ (เดิมการส่งออกและนำเข้าของลาวจะต้องดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจของรัฐ) และแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนให้เอกชนดำเนินการ

3. ปฏิรูประบบการเงินและธนาคารให้เป็นสากล

4. ส่งเสริมให้คนต่างชาติเข้ามาลงทุนทำธุรกิจ โดยอนุญาตให้ใช้ทุนต่างชาติได้ตั้งแต่ 30 – 100% ในธุรกิจที่รัฐส่งเสริม

5. ปฏิรูประบบการเช่าและการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

6. ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร ตลอดจนออกระเบียบทางการค้าและภาษีอากรเพื่อส่งเสริมการค้าภายในประเทศและการค้ากับต่างประเทศ

ลาวตั้งหน่วยงานที่ให้บริการเบ็ดเสร็จด้านการส่งเสริมการลงทุนคล้าย BOI ของไทย คือ Department for the Promotion and Management of Domestic and Foreign Investment (DDFI) ซึ่งมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนของคนต่างชาติในลาว กรณีพิเศษที่ได้รับการตกลงจากรัฐบาลลาว ผู้ลงทุนต่างชาติจะได้รับสิทธิและผลประโยชน์จากการลงทุนที่ไม่มีผลกระทบหรือมีการลงทุนขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของลาว

7. ผู้ลงทุนต่างชาติมีสิทธิเช่าที่ดินในลาว (เป็นเวลา 20 ปี หรือ 50 ปี จากรัฐ) และมีสิทธิโอนสิทธิและผลประโยชน์จากการเช่า นั้น ตลอดจนมีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และมีสิทธิโอนทรัพย์สินต่างๆ ซึ่งได้ปรับปรุงและสร้างขึ้นในที่ดินเช่าดังกล่าว

8. ผู้ลงทุนต่างชาติมีเสรีภาพในการดำเนินธุรกิจของตนภายใต้กฎระเบียบของลาว และได้รับการคุ้มครองการลงทุนจากรัฐ โดยรัฐจะไม่ริบ ยึด และโอนทรัพย์สินของผู้ลงทุนต่างชาติมาเป็นของรัฐ การพิจารณาอนุมัติจะใช้เวลาไม่เกิน 60 วัน

เศรษฐกิจลาวมีอัตราเติบโตอย่างต่อเนื่องปีละ 5-8% นับตั้งแต่ปี 2543 เศรษฐกิจประมาถึงหนึ่งขึ้นกับภาคเกษตร ได้แก่ การปลูกกาแฟ ฝ้าย ข้าวโพด ถั่ว อ้อย ถั่วเหลือง และยาสูบ และการทำไม้ รองลงมา ได้แก่ ภาคการผลิตสินค้า การค้า การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง การผลิตพลังงาน การก่อสร้าง และการทำเหมือง ตามลำดับ

แสดงภาพรวมการสัมปทานที่ดินของการลงทุนต่างประเทศเพื่อการเพาะปลูกในลาว

**TABLE 2: SUMMARY OF LAND AREA OF CONCESSIONS ESTIMATED FROM DIFFERENT SOURCES**

SOURCE	DETAILS	AREA OF LAND (HECTARES)
GTZ, and MNRE*	GTZ and MNRE worked between 2009–2011 to create a database of land concessions in all provinces.	233,000
Land Matrix**	Land Matrix is a freely available online database of land deals compiled from varied sources.	210,772
GRAIN***	GRAIN is another freely available online database of land deals compiled from varied sources.	330,000

ข้อมูลจาก: Lao Statistics Bureau and Lao PDR Ministry of Planning and Investment: FDI INTO AGRICULTURE SECTOR IN LAOS (2005–2011)

\* <http://www.giz.de/themen/en/30296.htm>

\*\* <http://landportal.info/landmatrix/get-the-detail/by-target-country/lao?mode=table&limit=0>

\*\*\* <http://www.grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs>

### ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในลาว<sup>6</sup>

ปี ค.ศ. 1975 กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินส่วนใหญ่เป็นกรรมสิทธิ์ที่ได้จากการสืบทอด เช่น เกิดจากการครอบครอง การจับจอง การบุกเบิกใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินแปลงนั้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งไม่มีการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเพราะขึ้นอยู่กับความสามารถในการหาที่ดินมาได้และการมีแรงงานในครัวเรือนเพื่อทำประโยชน์ นอกจากนี้ การสืบทอดที่ดินอยู่ภายใต้หลักประเพณีจึงไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ (กรมที่ดิน, 1997)

<sup>6</sup> รจนา พวงมณีวงศ์. 2552. การใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ของเมืองไซเซตธานครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. (Land Use of Farmers in Acquired Land Certificate in Peri-Urban Xaisettha District, Vientiane Capital City, Lao People's Democratic Republic) วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

แต่ในปี ค.ศ. 1912 ประเทศลาวเริ่มมีการดำเนินการจดทะเบียนที่ดินและออกโฉนดที่ดิน ภายใต้ประกาศของ ราชการแห่งประเทศลาว เลขที่ 180 ลงวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 1912 ในระยะเริ่มแรกเป็นการออกโฉนดที่ดิน ตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินที่ต้องการมีโฉนด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้านายหรือผู้ที่มีฐานะเพราะการออกโฉนด ที่ดินมีค่าใช้จ่ายสูง ประชาชนที่ยากจนจึงได้แค่เพียงจับจองและครอบครองโดยไม่มีเอกสารสิทธิ์

“การออกโฉนดที่ดิน” เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นการนำโฉนดที่ดินฉบับเก่าแบบคำร้องขอขึ้น ทะเบียนต่อองค์กรคุ้มครองที่ดินเมืองหรือแขวง เรียกว่า “การขึ้นทะเบียนที่ดินใหม่” กรรมสิทธิ์ ในที่ดินของ สปป.ลาวทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ รวมของชาติ แต่รัฐบาลของ สปป.ลาว อาจมอบสิทธิในที่ดินบางส่วนให้แก่ ประชาชนชาวลาวได้ โดยสิทธิที่รัฐบาลจะมอบให้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือการให้สิทธินำใช้ที่ดิน และการ ให้สิทธิใช้ที่ดิน<sup>7</sup>

**สิทธินำใช้ที่ดิน** ถือเป็นสิทธิความเป็นเจ้าของแบบสมบูรณ์แบบสำหรับเอกชน ชาวลาว เทียบได้กับ หลักกรรมสิทธิ์ ตามกฎหมายไทย สามารถนำไปใช้ได้รับประโยชน์ โอน สืบทอด เอาไปลงทุนเป็นหุ้น หรือให้เช่า โดยจะมีเอกสารแสดงสิทธินำใช้ที่ดิน คือใบตราดิน ซึ่งมีความสมบูรณ์เทียบเคียงได้กับโฉนดที่ดินตามกฎหมาย ไทย หากเอกชนที่เสนอให้เช่าสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีใบตราดิน ที่แสดงขอบเขตของพื้นที่ที่ตกลงจะดำเนินการให้ เข้ามาแสดงแก่นักลงทุนต่างประเทศ นักลงทุนนั้นย่อม มั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า สิทธิที่นักลงทุนจะเช่านั้นมี ความสมบูรณ์ แต่ทั้งนี้ยังมีประเด็นอื่นอีกที่ต้องพิจารณา

ส่วน**สิทธิใช้ที่ดิน** แม้ชื่อของสิทธิทั้งสองจะใกล้เคียงกัน แต่สิทธิที่ได้นั้นแตกต่างกันมาก สิทธิใช้ที่ดิน นั้นเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขจำกัดค่อนข้างมาก โดยมีเพียงใบที่ยื่นที่ดินออกมา สิทธิใช้ที่ดินนั้นรัฐบาล มอบให้แก่ เอกชนชาวลาว เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินใน 2 ประการ คือ ที่ดินกิจกรรม และที่ดินป่าไม้ชั่วคราว สิทธิ ดังกล่าวไม่มีความสมบูรณ์ เป็นเพียงสิทธิเบื้องต้น มีเพียงสิทธิสืบทอดตามอายุใบที่ยื่น ซึ่งจะมีอายุเพียง 3 ปี โดยไม่มีสิทธิโอนเอาไปลงทุนเป็นหุ้น หรือให้เช่า สามารถเทียบเคียงได้กับใบจอง หรือ สค.1 ตามกฎหมายไทย เท่านั้น ทั้งนี้ หากใช้พื้นที่ดินดังกล่าวโดยสมบูรณ์ ภายหลังระยะเวลา 3 ปี เอกชนดังกล่าวสามารถนำใบที่ยื่น ที่ดินดังกล่าวไปเปลี่ยนเป็นใบตราดิน เพื่อรับสิทธินำใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิสมบูรณ์ การได้สิทธิในที่ดินของชาว

---

<sup>7</sup> กรมที่ดิน. 1997. บทแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติระบบการขึ้นทะเบียนที่ดิน. กรมที่ดิน สำนักนายกรัฐมนตรีนครหลวงเวียงจันทน์, ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.



ลานั้น อาจมีความสมบูรณ์ตามกฎหมายในระดับที่ต่างกัน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวย่อมส่งผลถึงสิทธิของนักลงทุนต่างประเทศในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้นเช่นกัน

จากแผนนโยบายของรัฐบาลที่มีความต้องการพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รัฐบาลจึงหาแนวทางเพื่อให้เกิดการลงทุนและมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพิ่มมากขึ้น โครงการออกโฉนดที่ดินอย่างเร่งด่วนจึงเป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้น รวมถึงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่เกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ผลจากการออกเอกสารสิทธิ์ ก็ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรเช่นเดียวกัน เนื่องจากเกษตรกรบางส่วนได้นำเอกสารสิทธิ์ ต่างๆ ที่ได้รับไปใช้ในกษแลกเปลี่ยนหรือการซื้อขายเพื่อต้องการเงินมาลงทุนในกิจการต่างๆ รวมถึงการตอบสนองความต้องการอันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคมและปัจจัยอื่นๆ ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรภายหลังการได้รับเอกสารสิทธิ์ เกิดการเปลี่ยนแปลง(กรมวางแผนและพัฒนาที่ดินแห่งชาติ, 2005)<sup>8</sup>

### กฎหมายที่ดิน<sup>9</sup>

สำหรับสิทธิของนักลงทุนต่างประเทศนั้น กฎหมายที่ดินกำหนดไว้ชัดเจน ว่านักลงทุนต่างประเทศไม่มีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธินำใช้ที่ดิน หรือสิทธิใช้ที่ดินใดๆ ได้อย่างเช่นที่เอกชนลาวมีสิทธิ นักลงทุนต่างประเทศมีสิทธิที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้เพียงการที่นักลงทุนทำสัญญาเช่าที่ดิน หรือสัญญาสัมปทานที่ดินกับรัฐบาล หรือทำสัญญาเช่ากับเอกชนชาวลาว หรือการร่วมลงทุนธุรกิจกับเอกชนชาวลาว โดยนำสิทธิในที่ดินมาลงทุนเป็นหุ้นเท่านั้น โดยที่ที่ดินที่เสนอมานั้นเป็นที่ดินของเอกชนที่มีสิทธินำใช้ หรือสิทธิใช้หรือเป็นที่ดินรัฐ ความเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินดั้งเดิมว่าเป็นที่ดินรัฐ ซึ่งโดยหลัก หมายถึงที่ดินที่รัฐยังไม่ได้ดำเนินการแจกจ่าย หรือมอบสิทธิให้กับเอกชนรายใดไป หรือเป็นที่ดินของเอกชนที่ได้รับการมอบสิทธิมาจากรัฐ

<sup>8</sup> กรมวางแผนและพัฒนาที่ดินแห่งชาติ. 2005. รายงานความคืบหน้าของการออกโฉนดที่ดิน ค.ศ. 2005. กรมที่ดิน สำนักนายกรัฐมนตรี นครหลวงเวียงจันทน์, ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

<sup>9</sup> จักรกฤษณ์ ดวงพัศตรา. 2550. คู่มือการประกอบธุรกิจโลจิสติกส์ใน สปป.ลาว. สำนักโลจิสติกส์การค้า. กรมส่งเสริมการค้าส่งออก. กระทรวงพาณิชย์.

ส่วนของความเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวมีความสำคัญ เพราะสิทธิในการเช่าที่ดินของนักลงทุน รวมถึง กระบวนการเข้าทำสัญญาตามกฎหมาย ระหว่างที่ดินรัฐและเอกชนนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นการเช่าหรือสัมปทานที่ดินรัฐ ระยะเวลาการเช่าจะได้สูงสุดไม่เกิน 50 ปี แต่สามารถต่ออายุสัญญาเช่าได้ อีกแล้วแต่กรณี ตามการเห็นชอบจากรัฐบาล โดยต้องดำเนินการขอเช่าที่ดิน หรือหากเป็นโครงการใหญ่ ต้องขอ สัมปทาน โดยทำตามรูปแบบที่กำหนดกับรัฐบาลโดยตรง ในขณะที่กรณีการเช่าที่ดินจากเอกชนชาวลาวนั้น ขึ้นกับการตกลงระหว่าง คู่สัญญาเป็นหลัก โดยสามารถเช่าได้สูงสุด ไม่เกิน 30 ปี และสามารถต่ออายุสัญญาเช่าได้อีกแล้วแต่กรณี โดยได้รับความเห็นชอบจากองค์การคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การหลัก รับผิดชอบเรื่องที่ดินของ สปป.ลาว

คนต่างชาติไม่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน โดยกฎหมายที่ดินลาวระบุว่า คนลาวสามารถยกสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินให้คนต่างชาติได้โดยการให้เช่า ซ้ำ และรับมรดก ทั้งนี้คนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนทำธุรกิจในลาวอาจขอใช้สิทธิในการใช้ที่ดินโดยการเช่าหรือสัมปทานแล้วแต่กรณี

กรณีทั่วไป คนต่างชาติสามารถเช่าที่ดินได้ไม่เกิน 30 ปี ยกเว้นบางกรณีที่รัฐบาลพิจารณาเงื่อนไขการเช่าเป็นพิเศษ ดังนี้

- การเช่าที่ดินเพื่อลงทุนและประกอบธุรกิจ เป็นระยะเวลาไม่เกิน 50 ปี
- การเช่าที่ดินที่อยู่ภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นระยะเวลาไม่เกิน 75 ปี

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโลจิสติกส์ นั้น รัฐบาลมอบให้กระทรวงคมนาคม ขนส่ง ไปรษณีย์ และก่อสร้าง (MTCT) เป็นผู้วางระเบียบการใช้ที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ด้านการขนส่ง และที่ดินตามแนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง

### สิทธิในการเช่าที่ดินของนักลงทุนต่างชาติ<sup>10</sup>

การเช่าพื้นที่ทำเกษตร โดยนักลงทุนต้องเข้าไปสำรวจพื้นที่เองเสียก่อนหรือให้ บริษัทฯ หรือบุคคล นักลงทุนท้องถิ่น ที่มีความชำนาญในท้องถิ่นเป็นผู้ประสานทางแขวงให้ ซึ่งจะมี 2 วิธีคือ (1) การขอเช่าที่ดินจากทางรัฐบาลลาว โดยต้องติดต่อผ่านแขวงที่สนใจจะเข้าไปทำ Contact Farming ในกรณีที่จะขอสัมปทานพื้นที่

<sup>10</sup> ที่มา <http://laos.siam2web.com/?cid=1029826>

ไม่เกิน 600 ไร่หรือติดต่อหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนของลาว หรือที่เรียกว่า DDFI (Department of Domestic and Foreign Investment) ในกรณีที่ต้องการขอสัมปทานพื้นที่มากกว่า 600 ไร่ ซึ่งพื้นที่ของรัฐบาลส่วนใหญ่จะ อยู่ไกลและไม่มีสาธารณูปโภค และ (2) การขอเช่าที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดิน โดยถ้าในรูปแบบนี้จะต้องขอ ส่งเสริมการลงทุนในลักษณะให้คนลาวเจ้าของที่ดินเป็นผู้ยื่นขอส่งเสริมการลงทุนให้

เมื่อได้พื้นที่แล้ว ต่อมาคือต้องจัดตั้ง บริษัท โดยทางแขวงสามารถรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทที่มีเงิน ลงทุนไม่เกิน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ยกเว้น) แขวงจำปาสัก หลวงพระบาง นครเวียงจันทน์ แขวงสะหวันนะเขต สามารถอนุมัติเงินลงทุนได้ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ถ้าเกินกว่านี้ต้องติดต่อ DDFI สำนักงานใหญ่ ณ นครหลวง เวียงจันทน์

การลงทุนเพาะปลูกยางพาราใน สปป.ลาว แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

- **การลงทุนโดยชาวสวนยางรายย่อยใน สปป.ลาว** ชาวสวนยางจะดำเนินการเพาะปลูกเองทุก ขั้นตอนตั้งแต่การเพาะเมล็ดยาง ตอนกิ่ง เลือกพื้นที่เพาะปลูก เตรียมพื้นที่ ปักกิ่ง บำรุงรักษา กรีดยาง และตากแห้งให้เป็นแผ่น จนถึงขั้นตอนการจำหน่ายยางแผ่นให้กับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งชาวสวนยางจะได้รับกำไรจากการ จำหน่ายยางและไม้ยางพาราทั้งหมด

- **การลงทุนด้วยการทำ Contract Farming** นักลงทุนต่างชาติ รวมถึงนักลงทุนท้องถิ่นต้องติดต่อ เพื่อขออนุญาตทำ Contract Farming โดยตรงกับแขวงที่จะเข้าไปทำการเพาะปลูก โดยทางแขวงจะ อำนวยความสะดวกในการติดต่อเจรจาทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับเกษตรกรชาวลาว (ปัจจุบันทางการ สปป. ลาวอยู่ระหว่างพัฒนามาตรฐานการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้า เพื่อให้เกษตรกรชาวลาวตระหนักถึงบทลงโทษ หากกระทำผิดสัญญาที่ตกลงไว้) กรณีนี้ เกษตรกรที่ร่วมทำสัญญาจะเป็นผู้เพาะปลูกและดูแลต้นยางในพื้นที่ ของตนเอง คล้ายกับการลงทุนโดยชาวสวนเอง แตกต่างตรงที่นักลงทุนจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านปัจจัย การผลิต อาทิ เมล็ดพันธุ์ อุปกรณ์ และเครื่องมือที่ใช้ในการเพาะปลูกยางพารา รวมทั้งให้คำแนะนำการปลูก ยางพาราที่เหมาะสมแก่เกษตรกร อาทิ การดูแลต้นยาง และการกรีดยาง นอกจากนี้ นักลงทุนยังเป็นผู้รับซื้อน้ำ ยางทั้งหมด ตามราคาที่ตกลงกันไว้ ส่วนไม้ยางพาราจะถูกแบ่งเป็นของนักลงทุนและเกษตรกรในสัดส่วนคนละ ครึ่ง ทั้งนี้ การลงทุนทำ Contract Farming มักพบในตอนเหนือของ สปป.ลาว โดยเฉพาะใน 3 แขวงสำคัญ ได้แก่ แขวงหลวงน้ำทา แขวงบ่อแก้ว และแขวงอุดมไซ

สวนยางจะจัดกระจายตามท้องที่ต่างๆ ที่สภาพภูมิศาสตร์เอื้ออำนวย ในภาคเหนือมีมากใน 3 แขวง คือ หลวงพระบาง อุดมไซ กับแขวงบ่อแก้ว ส่วนภาคกลางมีในแขวงบอลิคำไซ คำม่วนกับสะหวันนะเขต และมีมากที่สุด 3 แขวงภาคใต้คือ จำปาสัก สาละวันและอัตตะปือ ซึ่งคิดเป็นประมาณ 40% ของทั้งหมด ในช่วง 2 ปีมานี้ลาวได้รับปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองและการเช่าที่ดินหลายครั้ง ทำให้ค่าเช่าพุ่งสูงขึ้นอีกหลายเท่าตัว จากเดิมเพียงไร่ละไม่ถึง 1 ดอลลาร์ต่อปี ปัจจุบันค่าเช่าจะขึ้นอยู่กับจำนวนของเนื้อที่ รวมทั้งทำเล และโซนที่ตั้งอีกด้วย จากเมื่อก่อนที่ทางการระดับแขวง หรือจังหวัด สามารถอนุมัติโครงการลงทุนให้เช่าที่ดินได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ ในปัจจุบันการขอเช่าที่ 100 เฮกตาร์ขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารที่ดินแห่งชาติตามกฎหมาย

• **การขอสัมปทานที่ดินเพื่อเพาะปลูกยางพารา** นักลงทุนต่างชาติ รวมถึงนักลงทุนท้องถิ่นต้องติดต่อเพื่อขอสัมปทานที่ดินกับแขวงที่จะเข้าไปทำการเพาะปลูกยางพารา ซึ่งแต่ละแขวงจะอนุมัติให้นักลงทุนเช่าพื้นที่ขนาดใหญ่ในระยะยาว กรณีนี้นักลงทุนเป็นผู้รับผิดชอบค่าเช่าที่ดิน ค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการปลูกยางพาราและค่าจ้างแรงงาน การลงทุนรูปแบบนี้มักพบทางตอนใต้ของ สปป.ลาว

งานวิจัยผลกระทบจากโครงการสัมปทานที่ดินเพื่อธุรกิจการเกษตร<sup>11</sup> พบว่า การอนุญาตสัมปทานที่ดินในลาวเริ่มต้นเมื่อปี 1992 ตามประกาศกฎหมายที่ดินซึ่งให้อำนาจการสัมปทานที่ดินแก่ประชาชนลาวและนักลงทุนต่างชาติ โดยงานศึกษาค้นพบว่า การให้สิทธิสัมปทานดังกล่าวเป็นการให้สิทธิที่ทับซ้อนกับที่ดินทำกินของชาวบ้านที่ทางการลาวได้อำนาจให้ชาวบ้านใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้นโยบายของกรมที่ดินและป่าไม้ลาว

---

<sup>11</sup> 1) Centre for Research and Information on Land and Natural Resources, National Land Management Authority, Office of Prime Minister, Lao PDR, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Thailand, Foundation for Ecological Recovery, Bangkok Thailand, 2009.

2) "Introduction to Lao Land Issue" Managing Land, Forest and Natural Resources: Growing in Equality or Growing Inequity?. Document developed by the Land Issue Working Group. 2012. Publication documentary.

3) Andreas Heinemann, Peter Messerli. Coping with a land-grab world: lessons from Laos. Global Change. Issue 80. April 2013.

เฉพาะที่ดินที่ได้รับการสัมปทานในเขตลาวใต้ ที่ดินจำนวน 167,000 ha ถูกสัมปทานปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ มีการใช้ที่ดินเพื่อปลูกยูคาลิปตัสจำนวน 80,000 ha และปลูกยางพารา 46,600 ha.

การสำรวจพื้นที่การขอสัมปทานที่ดินขนาดใหญ่ของนักลงทุนต่างชาติ เช่น

- ◆ บริษัท Oji ของญี่ปุ่น สัมปทานที่ดินขนาด 50,000 ha ในแขวง Bolikhamxay และ Khammouane
- ◆ บริษัท Aditya Berla Grasim ของอินเดีย ใช้ประโยชน์ที่ดินขนาด 30,000 ha ในแขวง

Savannakhet

- ◆ บริษัท Viet-Lao, DakLak, and Dau Tieng ได้ทำข้อตกลงการลงทุนปลูกยางพาราบนพื้นที่กว่า 30,000 ha ในแขวง Champassak และ Salavane

งานศึกษาผลกระทบจากรูปแบบการสัมปทานที่ดินขนาดใหญ่ ได้อธิบายถึงว่า การขยายตัวของธุรกิจอุตสาหกรรมยางพาราจากการสัมปทานที่ดินในลาวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากโดยเฉพาะผลกระทบต่อชุมชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่มีการให้สัมปทาน ที่ชัดเจน คือ ปัญหาความขัดแย้งในที่ดินทำกินระหว่างบริษัทนักลงทุนและชุมชน ไม่ว่าจะเป็น

- ◆ รูปแบบการให้สัมปทานที่ทับซ้อนและไม่รัดกุม เช่น สัญญาสัมปทานส่วนใหญ่ได้รับการอนุมัติโดยไม่มี การสำรวจพื้นที่ ทั้งการพิจารณาความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ทางกายภาพในการเพาะปลูก เป็นที่ดินที่ทับซ้อนการใช้ประโยชน์ของชุมชนที่ได้รับอนุญาตการใช้ที่ดินของชาวบ้าน ไม่มีการศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงรายละเอียดการศึกษาความคุ้มค่าในการลงทุน ยังไม่นับถึงการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบในชุมชน การขาดกลไกการติดตาม ตรวจสอบการลงทุนเพื่อควบคุมการดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังพบรูปแบบความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ที่เป็นข้อแนะนำโอกาสในการติดต่อกับรัฐในการลงทุนซึ่งนักลงทุนต้องปรับตัวต่อระบบอุปถัมภ์เช่นนี้ หากต้องการได้รับประโยชน์บางอย่าง ซึ่งเป็นที่มาของการคอร์รัปชันในการอนุญาตสัมปทานที่ดินด้วย

- ◆ การให้สัมปทานที่ดินขนาดใหญ่เพื่อการปลูกยางพาราก่อให้เกิดผลทางลบมากกว่าประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ เช่น การสูญเสียที่ดินและสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน การขาดแคลนอาหารและรายได้จากการเก็บของป่าเพื่อการประกอบอาชีพ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งกำเนิดความอุดมสมบูรณ์ เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของหน้าดิน แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น

◆ ความไม่สามารถในการพึ่งพาตนเองของการสร้างเศรษฐกิจในชุมชนหลังจากสูญเสียที่ดินของเกษตรกร ทั้งกลไกการชดเชยความสูญเสีย และความมั่นคงในการสร้างหลักประกันการมีงานทำของชาวบ้านที่สูญเสียที่ดิน

◆ ความยากลำบากต่อการปรับตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมใหม่ของชุมชนที่สูญเสียที่ดินจากการถูกสัมปทานเพื่อการลงทุนในธุรกิจภาคการเกษตร เนื่องจากความอยู่รอดของชุมชนขึ้นอยู่กับจำนวนที่ดินที่เหลือจากการถูกสัมปทานและสมาชิกในครอบครัวที่จะเป็นแรงงานและสร้างรายได้ให้กับครอบครัวต่อไป

### การลงทุนในสปป. ลาว: ข้อยกเว้นการถือครองที่ดินของผู้ลงทุนชาวต่างชาติ<sup>12</sup>

ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนแห่ง สปป. ลาวนั้น มีการระบุถึงรูปแบบในการส่งเสริมการลงทุนใน สปป. ลาวมากมายเพื่อที่จะดึงดูดให้ผู้ลงทุนชาวต่างชาติมาลงทุนในสปป. ลาวเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการให้สิทธิพิเศษทางภาษี เช่น การยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้และการยกเว้นการเก็บภาษีการนำเข้า หรือนโยบายการยกเว้นการเก็บค่าเช่า หรือสัมปทานที่ดินของรัฐ หากแต่ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินใน สปป. ลาวนั้นจะถือว่า เป็นนโยบายการส่งเสริมการลงทุนด้วยการให้สิทธินำใช้ที่ดินแก่ผู้ลงทุนชาวต่างชาตินั่นเอง

การที่ผู้ลงทุนต่างชาติที่ได้ลงทุนพัฒนาโครงการต่างๆ ใน สปป. ลาวจะขอให้ได้มาซึ่งสิทธินำใช้ที่ดินจากรัฐบาลแห่ง สปป. ลาวนั้นมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

1. โครงการของผู้ลงทุนต่างชาติต้องมีทุนจดทะเบียนตั้งแต่ 500,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป โดยต้องมีการรับรองมูลค่าที่นำเข้ามาของทุนจดทะเบียนดังกล่าวจากธนาคารแห่ง สปป. ลาว
2. ผู้ลงทุนต่างชาติจะมีสิทธิในการนำใช้ที่ดินจากรัฐที่ได้มีการกำหนดจัดสรรไว้แล้วเท่านั้น และการนำใช้ที่ดินดังกล่าวจะทำได้ไม่เกิน 800 ตารางเมตร

<sup>12</sup> ROYAL THAI EMBASSY VIENTIANE, LAO PDR. การลงทุนในสปป. ลาว: ข้อยกเว้นการถือครองที่ดินของผู้ลงทุนชาวต่างชาติ. เข้าถึงได้จาก

[http://vientiane.thaiembassy.org/vientiane/th/about/about\\_investments/detail.php?ELEMENT\\_ID=722](http://vientiane.thaiembassy.org/vientiane/th/about/about_investments/detail.php?ELEMENT_ID=722)

<sup>13</sup> แหล่งข่าว: <http://lao.voanews.com/content/laos-govt-permits-foreigners-to-be-permanent-residence-and-land-owners/1669697.html> และ <http://vdo.thaiza.com/ลาวให้ต่างชาติซื้อที่ดินจากรัฐ/29285/>

3. ผู้ลงทุนต่างชาติต้องใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ในการปลูกสร้างเป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้เป็นสำนักงานในการดำเนินธุรกิจของตนเท่านั้น และ

4. ผู้ลงทุนต่างชาติจะได้รับอนุญาตให้มีการซื้อสิทธิการใช้ที่ดินจากรัฐได้เพียงครั้งเดียวต่อหนึ่งนิติบุคคลของตนเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่านิติบุคคลดังกล่าวจะมีสาขาอยู่ใน สปบ. ลาวมากหรือน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ องค์กรคุ้มครองที่ดินของท้องถิ่นที่นิติบุคคลดังกล่าวตั้งอยู่จะเป็นผู้พิจารณา และอนุญาตให้สิทธินำใช้ที่ดินแก่ผู้ลงทุนต่างชาติได้ โดยจะออกเป็นใบที่ดิน (หรือโฉนด) ให้แก่ผู้ลงทุนต่างชาติซึ่งในใบที่ดินดังกล่าวจะกำหนดชื่อบุคคล หรือนิติบุคคล และกำหนดอายุสิทธิการใช้ที่ดินไว้ในใบที่ดินดังกล่าวด้วย

ปัจจุบัน รัฐบาลลาวจะอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถที่จะอยู่อาศัยในลาวได้อย่างถาวร และสามารถมีสิทธิที่จะซื้อที่ดินและปลูกสร้างบ้าน หรืออาคารสำนักงานต่างๆ เป็นของตนเองได้ตามกฎหมายในลาวอีกด้วย จากมติของคณะรัฐบาลลาวตั้งแต่ปี 2011 ได้กำหนดว่าชาวต่างชาติที่มีสิทธิอยู่อาศัยในลาวได้อย่างถาวรและมีสิทธิถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในลาวได้นั้น จะต้องมีการลงทุนในลาวที่มีมูลค่าทุนจดทะเบียนตั้งแต่ 5 แสนดอลลาร์ขึ้นไป (ประมาณ 15 ล้านบาท) และดำเนินธุรกิจอยู่ในลาวมาแล้วเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ติดต่อกัน รวมทั้งมีการชำระภาษีอากรต่างๆ ตามกฎหมายของลาวอย่างครบถ้วน

สำหรับชาวต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในลาวได้อย่างถาวรแล้วนั้น ก็มีสิทธิที่จะซื้อและถือครองที่ดินในลาวได้คิดเป็นเนื้อที่ไม่เกิน 800 ตารางเมตรต่อคน และมีสิทธิเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวด้วย ทั้งนี้โดยทางการลาวจะเป็นผู้กำหนดเขตพื้นที่สำหรับรองรับสิทธิดังกล่าวชาวต่างชาติ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาเพื่อสิ่งให้ถอนสิทธิดังกล่าวอีกด้วย ถ้าหากตรวจพบว่าชาวต่างชาติได้ดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ และบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยของประเทศลาว อย่างไรก็ดีตามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลลาวก็ได้ให้การยอมรับว่าการที่รัฐบาลลาวได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาในภาคธุรกิจมากขึ้น โดยชาวต่างชาติเป็นฝ่ายลงทุนพร้อมกับการตอบสนองในด้านเทคนิคและพันธุ์พืชที่จะปลูก ในขณะที่ประชาชนลาวเป็นฝ่ายออกแรงงานและที่ดินสำหรับปลูกพืชนั้น

งานศึกษาหลายชิ้น พบว่า โครงการส่งเสริมการปลูกไม้อุตสาหกรรม ประเภทยางพาราในลาวนั้นได้สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยเฉพาะก่อให้เกิดการขัดแย้งในที่ทำกินระหว่างประชาชนลาวและบริษัทต่างชาติที่เข้ารับสัมปทาน อันเนื่องมาจากการจัดการที่ไม่เหมาะสม ไม่มีการ

จัดแบ่งโซนในการใช้ที่ดินอย่างถูกต้อง และความสับสนของอำนาจการปกครองในการจัดการปัญหาการใช้ที่ดิน การขาดข้อกำหนดและระเบียบกฎหมายที่แน่นอนชัดเจน และการขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนท้องถิ่นไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับธุรกิจขนาดใหญ่ได้

จากการที่รัฐบาลจะอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถที่จะอาศัยอยู่ในประเทศลาวได้อย่างถาวรและยังมีสิทธิในการถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินได้นั้น มีทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวกจะเป็นการส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะภาคการเกษตรกรรม ในปัจจุบันพบว่ารวมพื้นที่สัมปทานมากกว่า 4 แสนเฮกตาร์แล้วในทั่วประเทศลาว นอกจากนี้การอนุญาตดังกล่าวยังเป็นปัจจัยเร่งให้ราคาอสังหาริมทรัพย์ในประเทศลาวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากที่ก่อนหน้านี้ลาวกำหนดให้ชาวต่างชาติสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ ที่ดินได้สูงสุดเพียง 75 ปีเท่านั้น

สำหรับผลกระทบในด้านลบที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาที่มีความขัดแย้งกันที่สุดในประเทศลาวตอนนี้ก็คือ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ปัญหาการลดลงของพื้นที่ทำกินของประชาชน ปัญหาราคาที่ดินสูงขึ้นจนทำให้ประชาชนไม่มีกำลังที่จะซื้อได้ จะมีแต่ชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนและซื้อที่ดินมากขึ้น ปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่เกิดขึ้นสาเหตุส่วนใหญ่ก็มาจากการให้สัมปทานที่ดินแก่ภาคเอกชนลาวแต่ชาวต่างชาติที่ได้ไปทับซ้อนกับที่ดินของประชาชนนั่นเอง ปัญหาในเรื่องนี้ถือเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลาวอย่างต่อเนื่องถือเป็นปัญหาหนึ่งที่รัฐบาลลาวควรให้ความสำคัญไม่ใช่เห็นแต่เพียงการดึงต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศเท่านั้น แต่ควรดูแลสิทธิของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นไปพร้อมๆ กันด้วย

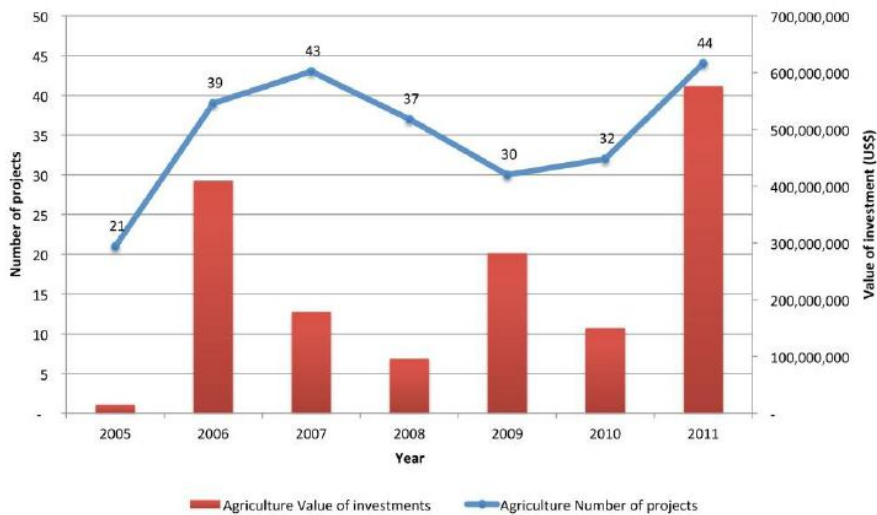
## **กลไกการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ: ความเข้าใจต่อบริบทการพัฒนาของประเทศลาว**

งานศึกษาสำคัญหลายชิ้นได้วิเคราะห์มูลเหตุสำคัญในการขยายตัวอย่างเข้มข้นของธุรกิจยางพาราในประเทศลาว นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมทางตรงโดยการพัฒนาแขวง โดยการกำหนดให้ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทและที่สำคัญยางพารายังเป็นกลไกสำคัญในการปรับเปลี่ยนและลดพื้นที่การเคลื่อนย้ายที่ทำกินของกลุ่มชาติพันธุ์บนที่สูง



อีกทั้งรูปแบบการส่งเสริมทางอ้อมของรัฐบาลลาวผ่านการสนับสนุนสิทธิพิเศษจำนวนมากแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนต่างชาติเพื่อการเข้ามาลงทุนส่งเสริมการปลูกยางพารา นับแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา

โดยทางอ้อม รัฐบาลลาวใช้อำนาจทางกฎหมายในการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์และให้สิทธิพิเศษในการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มทุนจีน ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตการเข้ามาจดทะเบียนขอพื้นที่สัมปทานจากแขวงทางการลาว การขอใบอนุญาตเพื่อทำการเกษตรแบบพันธสัญญา กับเกษตรกรลาวโดยตรง รวมถึงการร่วมมือจากแขวง(หลวงน้ำทา)เพื่อดำเนินนโยบายจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรไร่ที่ดินทำกินจำนวนครัวเรือนละ 1 เฮกตาร์พร้อมการการมอบกล้ายางพาราไปพร้อมกับที่ดินที่ได้รับการจัดสรร



ภาพแสดงการลงทุนต่างประเทศในภาคเกษตรของประเทศลาว (FDI INTO AGRICULTURE SECTOR IN LAOS (2005–2011))

ที่มา: Lao Statistics Bureau and Lao PDR Ministry of Planning and Investment

### กระแสทุนที่เปลี่ยนทิศทาง: การเคลื่อนย้ายทุน ณ ที่ทำการใหม่

สปป.ลาว มีพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และสภาพอากาศที่เหมาะสมสำหรับการปลูกยางพารา โดยพื้นที่การปลูกจะกระจุกตัวอยู่ในภาคเหนือ และภาคใต้ของประเทศ ทั้งนี้ในแต่ละภาคก็จะมีนักลงทุนจากแต่ละประเทศเข้าไปลงทุน โดยภาคกลางของสปป.ลาว ส่วนใหญ่จะเป็นนักลงทุนจากประเทศไทย และภาคใต้นั้นจะเป็นนักลงทุนจากประเทศเวียดนามเป็นหลัก โดยล่าสุดรัฐบาลลาวได้อนุญาตให้บริษัท ดั๊กลักซ์รับเบอร์

(Dak Lak Rubber Company) จาก จ.ดักลัก ประเทศเวียดนามทำสวนยางในเนื้อที่กว่า 20,000 ไร่ทางภาคใต้ ทั้งนี้ในส่วนของภาคเหนือของสปป.ลาวนั้น จะมีนักธุรกิจจากประเทศจีนเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยเริ่มเข้ามาตั้งแต่ปี 2545 โดยปัจจุบันได้ขยายการปลูกยางพาราใน 6 แขวงพื้นที่มากกว่า 30,000 เฮกตาร์ ทั้งนี้ประเทศจีนได้ใช้ระบบการปลูกยางพาราที่ประสบความสำเร็จจากมณฑลยูนนานมาใช้ในภาคเหนือ เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการใช้ยางธรรมชาติในตลาดจีน โดยปัจจุบันมีพื้นที่ปลูกยางพาราทั่วประเทศประมาณ 28,574 ล้านเฮกตาร์ และมีเป้าหมายในการขยายพื้นที่ให้ได้ 183,840 ล้านเฮกตาร์ในปี พ.ศ. 2553 เพื่อที่จะตอบสนองปริมาณความต้องการยางพาราในตลาดโลก โดยเฉพาะจากประเทศจีน โดยจากการคาดการณ์ของ International Rubber Studies Group (IRSG) ได้คาดการณ์ว่าจะมีความต้องการใช้ปริมาณยางธรรมชาติถึง 13.8 ล้านตัน แต่มีกำลังการผลิตแค่ 12.4 ล้านตันเท่านั้น ทำให้มีปริมาณความต้องการมากกว่าปริมาณที่ผลิตได้ถึง 1.4 ล้านตัน จึงเป็นโอกาสสำหรับนักธุรกิจไทย (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ภาพแสดง ชนิดของพืชเศรษฐกิจและขนาดพื้นที่เพาะปลูก จำแนกตามสัดส่วนพื้นที่

ชนิดพืช	ขนาดพื้นที่ปลูก	คิดเป็นสัดส่วน
ยางพารา	66,317	40
ยูคาลิปตัส	33,159	20
กระถินณรงค์	16,579	10
สบู่ดำ	16,579	10
อ้อย	16,579	10
ปาล์ม	8,290	5
อื่นๆ	8,290	5
รวม	165,794	100

ที่มา: จากการประมาณการของ NERI

ข้อมูลขนาดพื้นที่ลงทุนที่ได้จากการประมาณการของกระทรวงเกษตรและป่าไม้ของลาว พบว่าพื้นที่เพาะปลูกหลักจากการลงทุนเป็นธุรกิจกลุ่มพืชพลังงาน เช่น ยางพารา ยูคาลิปตัส ปาล์ม กระถินณรงค์ สบู่ดำ

และอ้อย โดย 60% ของการใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดขึ้นในพื้นที่ราบลุ่มในเขตภาคกลาง พื้นที่ทางตอนใต้และ ตะวันตกเป็นส่วนมาก ส่วนอีก 40% เป็นการเพาะปลูกในพื้นที่ทางตอนเหนือและตะวันออก (NRI, 2008).

สำหรับสัดส่วนประมาณการพื้นที่สัมปทานที่ดินเพื่อในภาคเกษตรกรรมของลาว จำแนกเป็นราย จังหวัด<sup>14</sup> (ESTIMATED AGRICULTURAL CONCESSION AREAS BY PROVINCE)

PROVINCE	ESTIMATED AGRICULTURAL CONCESSION AREAS (HA)*
Attapeu	17,591
Bokeo	1,896
Bolikhamxai	2,761
Champasak	41,146
Houaphan	NA
Khammouane	1,143
Luangnamtha	12,191
Luangphrabang	9,275
Oudomxai	1,399
Phongsali	2,769
Saravan	14,130
Savannakhet	45,286
Sayabouri	3,767
Sekong	495
Vientiane Capital	1,980
Vientiane Province	62,551
Xiengkhouang	14,929
Total	233,309

\* Preliminary findings of MNRE project

ที่มา: GTZ<sup>15</sup> and MNRE (the Lao Ministry of Natural Resources and Environment (MNRE))

สัดส่วนการให้สัมปทานการใช้ประโยชน์ที่ดินในการเพาะปลูกมีข้อสังเกตสำหรับพื้นที่ที่มีสัดส่วนการ ลงทุนดำเนินการสูง เช่น

<sup>14</sup> International Institute for Sustainable Development. 2012. Business Models for Foreign Investment in Agriculture in Laos. Trade Knowledge Network (TKN) Report July.

<sup>15</sup> the German development agency Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

- **แขวงสะหวันนะเขต** เป็นเมืองที่มีความสำคัญด้านการค้าสินค้าผ่านแดนระหว่างไทยกับเวียดนาม ตามถนนหมายเลข 9 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-ดานัง) ระยะทางระหว่างกรุงเทพฯ ถึงแขวงสะหวันนะเขต รวม 663 กิโลเมตร รวมทั้งลาวได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวัน-เซโน ขึ้นในแขวงสะหวันนะเขตเพื่อดึงดูดการค้าการลงทุนในถนนหมายเลข 9

ไทยและลาวได้เปิดใช้สะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 อย่างเป็นทางการเมื่อเดือนธันวาคม 2549 และเป็นเส้นทางท่องเที่ยวและขนส่งสินค้าสำคัญระหว่างไทย ลาว และเวียดนาม นอกจากนี้ ลาวมีแผนพัฒนาแขวงสะหวันนะเขตเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ในเส้นทางพาณิชย์ตามแนวเศรษฐกิจ East West Economic Corridor (EWEC) เชื่อมกับไทยและเวียดนาม ปัจจุบัน รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนมีการลงทุนพัฒนา ศูนย์โลจิสติกส์และบริการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตามแนวถนนหมายเลข 9 (R9)

- **นครเวียงจันทน์** เป็นศูนย์การปกครอง การค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว โดยสำนักงานใหญ่และผู้บริหารหลักของธุรกิจขนส่งและโลจิสติกส์เกือบทั้งหมดอยู่ในเมืองนี้ ส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคเกษตร โดยพืชที่เพาะปลูกมาก ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด เผือกมัน รัฐบาลลาวส่งเสริมให้เอกชนลงทุนพัฒนา ศูนย์โลจิสติกส์ในแขวงเวียงจันทน์ โดยเฉพาะบริเวณท่านาแล้ง ซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้าม จ.หนองคาย

- **แขวงจำปาสัก** เป็นเมืองสำคัญทางการค้าและการลงทุน มีศักยภาพในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของ ไทย ลาว และกัมพูชา ปัจจุบัน รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนลงทุนพัฒนาศูนย์โลจิสติกส์ในแขวงจำปาสัก เพราะจะเชื่อมภาคใต้ของลาวกับกัมพูชา เวียดนาม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย

ตามข้อมูลที่รายงานของ MPI (2007) พบว่า กว่า 109 โครงการลงทุนจากต่างประเทศเป็นการลงทุนในธุรกิจภาคการเกษตร โดยบริษัทขนาดใหญ่ที่พบการลงทุน ได้แก่ Oji Lao Plantation Company (Japan) ลงทุนปลูกยูคาลิปตัสเพื่อผลิตกระดาษ, Daklak Rubber Company (Viet Nam), Saha Company (Viet Nam), Chiang-Mouangla Company (Joint Venture of Lao China) Grasim Company (India), Savannakhet Sugar Corp (Thailand) and Yunnan Rubber Company (China). The majority of the investors come from China, Thailand and Viet Nam (Vientiane Times, 2007b).

## การพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันด้านโอกาสและความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Justice)

หนังสือพิมพ์เวียงจันทน์ไทมส์ รายงานว่ารัฐบาลลาว จะไม่อนุมัติโครงการลงทุนใหม่ด้านเหมืองแร่และ  
เช่าที่ดินทำการเกษตร จนถึงปี 2558 เป็นอย่างเร็วที่สุด เพื่อทบทวนนโยบายการลงทุนในปัจจุบัน ประเมิน  
โครงการที่กำลังดำเนินอยู่ ทบทวนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

เวียงจันทน์ ไทมส์ ระบุว่านับจากปี 2531 รัฐบาลลาวได้อนุมัติการลงทุนเกือบ 2.5 หมื่นล้านดอลลาร์  
ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศ และกระจุกตัวอยู่ในโครงการเหมือง ไฟฟ้าพลังน้ำและภาคเกษตร โดย  
รัฐบาลอนุมัติให้นักลงทุนจากจีน เวียดนามและไทย เข้าไปทำสวนยาง ยูคาลิปต์และไร่ข้าว

การอนุญาตสัมปทานที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ผ่านมามีปัญหา การสำรวจที่ดินอย่างไม่เหมาะสมก่อนเริ่ม  
โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ นำไปสู่การร้องเรียนเกี่ยวกับการรุกรานที่ดินของชาวบ้าน นอกจากนี้ ยังก่อปัญหา  
สิ่งแวดล้อมตามมาอีกจำนวนมาก จากนั้นไป รัฐบาลจะเข้าไปตรวจสอบโครงการลงทุนที่ได้รับการอนุมัติแล้วทุก  
โครงการ ส่วนในอนาคต ก่อนจะอนุมัติโครงการใหม่ ก็ต้องมีหลักประกันว่าได้ผ่านการสำรวจและจัดสรร  
ที่ดินมาอย่างถูกต้องแล้ว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงรูปแบบและกติกาในการจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางสังคมของ  
ลาวทั้งในรูปของนโยบายและกฎหมาย พบว่า มีการสร้างแนวทางปฏิบัติและกรอบกติกาหลายลักษณะที่  
เหมาะสมต่อลักษณะการจัดการตามสภาพภูมิประเทศ การเคารพและให้ความสำคัญต่อกฎกติกาการจัดการที่ดิน  
บนพื้นฐานของระบบสังคมชนเผ่าที่มีความหลากหลาย รวมถึงการกำหนดกติกาที่กระจายอำนาจในการ  
ตัดสินใจและการดำเนินการจัดการในหลายระดับซึ่งไม่ได้เป็นการผูกขาดอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเพียงอย่างเดียว  
กลไกและกติกาที่มีอยู่เดิมเหล่านี้จำเป็นต้องนำมาประยุกต์ใช้และสร้างระบบการบริหารจัดการและการปฏิบัติ  
ที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลให้กลไกเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือ  
เดียวในการจัดการทรัพยากรของประเทศจนนำไปสู่การผูกขาด ปัญหาความขัดแย้งจากการสูญเสียที่ดิน และ  
ปัญหาการคอร์รัปชันอันเป็นบ่อนทำลายการพัฒนาประเทศในอนาคต

## กติกากและกลไกการจัดการที่ดินเพื่อสังคม

ภาครัฐบาลสปป.ลาวมีนโยบายปกป้องผลประโยชน์และทรัพยากรของประเทศมากขึ้น อีกทั้ง ภาคประชาชนมีการตื่นตัวในประเด็นดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นในระยะหลัง จากลักษณะภูมิประเทศของลาวซึ่งร้อยละ 80 เป็นภูเขา และมีเพียงร้อยละ 20 เป็นพื้นที่ราบ อีกทั้งลักษณะทางสังคมที่ประชาชนลาวกว่าร้อยละ 90 ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรมทั้งการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และรวมถึงการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติและการเก็บหาของป่าเพื่อใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวันและนำไปขายเป็นการสร้างรายได้ครอบครัว ด้วยข้อจำกัดของลักษณะที่ดินทำกินในทางกายภาพประกอบกับการมีความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายใต้แรงกดดันของวิถีชีวิตชาวลาวส่วนใหญ่ที่ต้องใช้และพึ่งพิงกรรมที่ดินเพื่อการยังชีพ องค์กรคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ (2008)<sup>16</sup> และรัฐบาลลาวได้กำหนดและวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความลาดชันและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ดังมีรายละเอียดที่น่าสนใจ คือ

ระดับความชัน	การใช้ประโยชน์
0 – 5 %	เหมาะสำหรับการทำนา (ทั้งนาปีและนาปรัง) การสร้างระบบชลประทาน การเลี้ยงปลาน้ำจืด ทำสวน ปลูกพืชเกษตรกรรม/อุตสาหกรรมทุกชนิด
5 – 15 %	เหมาะสำหรับการทำนาขั้นบันได ทำสวน ปลูกพืชเกษตรกรรม/พืชอุตสาหกรรมแบบไม่มีการเคลื่อนย้าย ซึ่งต้องมีเทคนิคที่เหมาะสมเพื่อการรักษาชั้นดินไม่ให้พังทลายหรือดินเสื่อมคุณภาพ
15 – 25 %	เหมาะสำหรับปลูกไม้ผล พืชอุตสาหกรรม โดยปลูกเป็นระบบเกษตรผสมผสาน มีการปลูกพืชคลุมดินเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน
25 – 35 %	เหมาะสำหรับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ (เช่น วัว ควาย แพะ) ปลูกไม้ผสมกับพืชอุตสาหกรรม แต่ต้องมีการปลูกพืชคลุมดินเพื่อรักษาการพังทลายของชั้นดินและป้องกันดินเสื่อมคุณภาพ
35 – 45 %	เหมาะสำหรับเป็นป่าเพื่อป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่างๆ
45 % ขึ้นไป	เหมาะสำหรับเป็นป่าสงวน แหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งศึกษาเรียนรู้

<sup>16</sup> องค์กรคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ. 2008. บทแนะนำทางด้านวิชาการเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ. องค์กรคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: ม.ป.ท.

ตามกฎหมายที่ดินมีการแบ่งประเภทที่ดินสำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ออกเป็นประเภทตาม จุดประสงค์ กิจกรรมที่ให้ทำ เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินป่าไม้ ที่ดินอุตสาหกรรม ที่ดินคมนาคม และที่ดินปลูก สร้าง เป็นต้น ซึ่งประเภทของที่ดินนี้จะถูกกำหนดมาชัดเจนพร้อมกับการมอบสิทธิในที่ดินให้แก่เอกชน ชาวลาว ดังกล่าว และไม่สามารถผันเปลี่ยน ประเภทการใช้ที่ดินได้ ยกเว้นจะได้รับการอนุญาตเป็นการเฉพาะจาก องค์การคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ<sup>17</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่าตามกฎหมายของ สปป.ลาวนั้น แม้ว่าประชาชนจะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวมาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าหวงห้าม ก็ไม่มีส่วนของข้อบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิให้แก่เอกชนผู้นั้นที่ไม่ ถูกเพิกถอนสิทธิที่ได้รับมาก่อนดังกล่าวแต่อย่างใด ความเสี่ยงที่อาจถูกเพิกถอนจึงยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการตรวจสอบส่วนขององค์การคุ้มครองที่ดินและกรมป่าไม้ ในช่วงแรกของการมอบสิทธิในที่ดินยังขาดการ ประสานงานที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในการตรวจสอบจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบจากทั้งสองหน่วยงาน นอกจากประเด็นป่าสงวนแล้ว อาจต้องพิจารณาส่วนของที่ดินในบริเวณแหล่งต้นน้ำ หรือพื้นที่ อนุรักษ์พันธุ์สัตว์เพิ่มเติมอีกด้วย

กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ (2005)<sup>18</sup> ยังได้ระบุในหนังสือยุทธศาสตร์ป่าไม้ของประเทศเพื่อชี้ให้เห็นถึง ศักยภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรที่ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศ เงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น ประเพณี และวัฒนธรรมของแต่ละชนเผ่า เนื่องจากประชากรลาวประกอบด้วยชนเผ่าหลายเผ่าซึ่งมีความรู้ ความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นผลมาจากการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และข้อจำกัด ต่างๆ แต่กลุ่มชนเผ่าหลักแบ่งออกเป็น 3 ชนเผ่า คือ ลาวลุ่ม ลาวเทิง และลาวสูง

ลาวลุ่ม เป็นชนเผ่าหลักของประเทศลาว มีสัดส่วนประชากรถึงร้อยละ 60 อาศัยอยู่ตามที่ราบเชิงเขา หรือที่ราบบริเวณนครหลวงเวียงจันทน์และเขตที่ราบแม่น้ำโขง ทำนาเป็นอาชีพหลักโดยเน้นปลูกข้าวเหนียว เป็นหลัก เว้นแต่ในบริเวณพื้นที่เขตชลประทาน เช่น นครหลวงเวียงจันทน์ แขวงเวียงจันทน์ แขวงสะหวันเขต

<sup>17</sup> รัชชัญญ ชลดำรงกุล. GMS in Law 10 ประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาในการถือสิทธิที่ดินใน สปป.ลาว. นิตยสารผู้จัดการ 360 องศา มีนาคม 2552 เข้าถึงได้จาก

<http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=78023#sthash.ug2ZS1od.pm00gXuL.dpuf>

<sup>18</sup> กระทรวงกลาโหมและป่าไม้. 2005. **ยุทธศาสตร์ป่าไม้**. สถาบันค้นคว้ากิจกรรมและป่าไม้ กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: ม.ป.ท.

และแข่งจำปาสัก จะทำนา 2 ครั้ง การตั้งถิ่นฐานใกล้กับเมืองทำให้เข้าใกล้ศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ

กลุ่มลาวเทิง เป็นกลุ่มชนที่อยู่บริเวณเชิงเขาทางภาคเหนือติดพรมแดนกับเวียดนาม เช่น แขวงบิคำไซ แขวงอุดมไซ แขวงหลวงพระบาง เป็นกลุ่มชนที่ไร่เลื่อนลอย มีการถางป่าให้เป็นพื้นที่เปิดโล่งเพื่อทำการเกษตรส่งผลให้เกิดการชะล้างของหน้าดินและดินเสื่อมสภาพเร็ว นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มลาวเทิงที่อาศัยอยู่ทางตอนใต้ของประเทศซึ่งทำไร่เลื่อนลอยเช่นกัน แต่ทำในลักษณะของการแผ้วถางเป็นที่ดินผืนเล็กๆกระจายทั่วพื้นที่ ด้วยสภาพที่ดินทำกินที่ขาดแคลนแหล่งน้ำ กลุ่มลาวเทิงจึงมักทำไร่มันสำปะหลังและเลี้ยงสัตว์

กลุ่มลาวสูง เป็นกลุ่มชนที่อาศัยในพื้นที่สูงจากระดับน้ำทะเลตั้งแต่ 800 – 1,500 เมตรจากระดับน้ำทะเล เช่น แขวงเขตหัวพัน แขวงฝั่งสาละ แขวงหลวงน้ำทา และแขวงบ่อแก้ว เป็นกลุ่มที่มักทำไร่เลื่อนลอยเช่นเดียวกับกลุ่มลาวเทิง แต่จะมีการพัฒนาและปรับปรุงวิธีการทำเกษตรโดยการเลือกพื้นที่ ชนิดดิน ภูมิประเทศ และภูมิอากาศที่เหมาะสม เน้นการปลูกพืชอาหารเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก และมีการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบสลับปรับเปลี่ยนพื้นที่ให้เหมาะสม (Roder et al. 1991; Hansen 1997<sup>19</sup>)

กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่ทำการเกษตรหมุนเวียน การเพาะปลูกแบบย้ายที่ไปเรื่อยๆ นับเป็นระบบการเพาะปลูกแบบยั่งยืนซึ่งย้ายที่ปลูกจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งในวงจรที่ปล่อยให้พื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่งทำไปได้พักและฟื้นฟูสภาพความอุดมสมบูรณ์และกลายเป็นป่าชั่วคราวระยะหนึ่ง การปฏิบัติการทำเกษตรในรูปแบบนี้ถือเป็นระบบคาร์บอนเสมอตัว

อีกระบบหนึ่งก็คือการการหมุนเวียนพืช ระบบนี้อาศัยการปลูกพืชหลายชนิดในแปลงเดียวกันทุกปีจากการเรียนรู้ว่าพืชต่างชนิดกันจะสกัดอาหารจากดินที่ต่างกัน ชุมชนชนพื้นเมืองหลายชุมชนที่อาศัยอยู่ในป่าจะทำการล่าสัตว์ป่า รวมทั้งเก็บของหรือผลิตผลจากป่าเป็นแหล่งดำรงชีวิตความเป็นอยู่สำหรับชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ใกล้แหล่งน้ำ เช่น แม่น้ำ บึง ทะเลสาบ และทะเล อาชีพการจับสัตว์น้ำเป็นอาชีพดั้งเดิมที่สำคัญ

<sup>19</sup> Hansen, P.K., Sodarak, H. and Savathvong, S. 1997. Teak production by shifting cultivators in Northern Laos. Paper presented at the ICRAF workshop Indigenous Strategies for Intensification of Shifting Cultivation in Southeast. Asia. Bogor, Indonesia, 23-27 June 1997, 13 p.

Roder, W., Leacock, W., Vienvonsith, N. and Phantanosy, B. 1991. Relationship between ethnic group and land use in Northern Laos. Poster presented at the International Workshop on Evaluation for Sustainable Land Management in the Developing World. Chiang Rai, Thailand 15-21 September 1991. IBSRAM, Bangkok.



โดยวิธีการพึ่งพิงธรรมชาติที่หลากหลายและระบบวัฒนธรรมในการปรับตัวให้เหมาะสมกับข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำเนินชีวิตรอดจึงกลายมาเป็นระบบวัฒนธรรม วิธีการดำเนิน และเป็นแหล่งรายได้สำหรับผู้ผลิตในเมืองมีบางคนที่สามารถสร้างรายได้สำหรับดำรงชีวิตบางส่วนหรือทั้งหมดจากความเชี่ยวชาญในภูมิปัญญาดั้งเดิม เช่น การรักษา การเข้าทรงติดต่อกับบรรพบุรุษหรือวิญญาณป่าเขา การดำน้ำ และเป็นคนกลางต่อรองและแก้ไขความขัดแย้งทั้งภายในและระหว่างชุมชน<sup>20</sup>

### กรรมสิทธิ์ที่ดินร่วม: กติกาการถือครองที่ดินในระบบสังคมวัฒนธรรมของกลุ่มกลุ่มน้อย

กลไกที่สำคัญชิ้นหนึ่งก็คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>21</sup> ที่ 111, 169, 107 และคำประกาศสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง<sup>22</sup> (UNDRIP) คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย ได้อธิบายรูปแบบการถือครองที่ดินในเอเชียของชนกลุ่มน้อย อีกทั้งการที่กฎหมายได้ยอมรับการถือครองที่ดินร่วมหมู่ของชนพื้นเมืองและให้สิทธิในการเป็นเจ้าของชุมชนอย่างชัดเจน ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็เช่นกัน มีการยอมรับทางกฎหมายต่อการอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกันและกระบวนการนี้ได้เริ่มขึ้นที่ลาวในประเทศอื่นๆ เช่น มาเลเซียอินโดนีเซียกัมพูชาและเวียดนามมีกฎหมายที่ให้สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินร่วมหมู่

สำหรับประเทศลาวมีชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นจำนวนมากประมาณ 200 กลุ่ม แต่มี 49 กลุ่ม ชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ คิดเป็นจำนวนประชากร 2.4 – 4.8 ล้าน (หรือ 35 – 70%) ชนกลุ่มน้อยชาวลาวดำรงชีพโดยการผูกติดชีวิตที่ต้องพึ่งพาที่ดินและเขตแดนและทรัพยากรธรรมชาติที่มีค้นพบในเขต

---

<sup>20</sup> รจนา พวงมณีวงศ์. 2552. การใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิของเมืองไชยเสถสถานครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. (Land Use of Farmers in Acquired Land Certificate in Peri-Urban Xaisettha District, Vientiane Capital City, Lao People's Democratic Republic) วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (การใช้ที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

<sup>21</sup> ILO Committee on Legal Issues and International Labour Standards. Ratification and promotion of fundamental ILO Conventions. Geneva, November 2008, ILOLEX – 27.9. 2553.

<sup>22</sup> คำประกาศสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมืองหรือ UNDRIP ได้ให้กรอบดำเนินการหลายอย่างสำหรับชุมชนชนพื้นเมืองที่จะนำไปปฏิบัติหรือประยุกต์หลักการของระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมของตน คำประกาศนี้ประกอบไปด้วยกรอบดำเนินการและข้อความในคำนำที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของชนพื้นเมืองและระบุสิทธิที่จะปลอดจากการถูกเลือกปฏิบัติจากการดำเนินเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมของตน

แดนเหล่านั้น ที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรของพวกเขาเป็นที่มาของอัตลักษณ์ วัฒนธรรมและจิตวิญญาณซึ่ง  
นิยามโลกทัศน์ของพวกเขา สิ่งที่เป็นลักษณะร่วมกันก็คือการผูกพันเชิงวัฒนธรรมกับที่ดินและการพึ่งพาของ  
ความเป็นอยู่แบบดั้งเดิมต่อที่ดิน ป่า หรือ ทะเล รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติที่พบได้ในสภาพธรรมชาติเหล่านั้น

ที่ผ่านมา ในหลายประเทศชนพื้นเมืองได้รับการยอมรับที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศหรือเป็น  
ประเด็นที่ออกมาเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะกาลอย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศส่วนใหญ่การยอมรับจะอยู่ใน  
กรอบของการที่ชนกลุ่มนั้นมีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมที่ต่างไปจากประชากรอื่น การยอมรับเหล่านั้นมิได้  
ให้สิทธิต่อที่ดิน เขตแดน หรือทรัพยากร และสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเองแต่อย่างใด แม้ก็กระนั้นก็  
ตามก็ยังมีกรยอมรับตามรัฐธรรมนูญหรือมีกฎหมายที่ออกมาอยู่ในหลายๆประเทศซึ่งให้โอกาสในการจะ  
เพิ่มขีดความสามารถของชนพื้นเมืองที่จะสิทธิร่วมหมู่เหล่านั้น

ในจีน เวียดนาม และลาว ชนพื้นเมืองได้รับการปฏิบัติต่อทางกฎหมายที่คล้ายๆกับที่ชนกลุ่มน้อยใน  
อินโดนีเซียได้รับ คนที่ระบุตนเองว่าเป็นชนพื้นเมืองจะถูกควบคุมกำหนดโดยกฎจารีต การพิพากษาของศาลก็  
สามารถหนุนเสริมการยืนยันสิทธิของชนพื้นเมืองตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง เช่น ใน  
ญี่ปุ่นในกรณีของกลุ่มอายนูและมาเลเซียซึ่งศาลได้ยืนยันชื่อกลุ่มชนดั้งเดิมอย่างโอรังอัสลี(Orang Asli) ให้มี  
สิทธิในที่ดินที่มีอยู่ดั้งเดิม

ประเด็นความยากจนการดำเนินชีวิตแบบยั่งยืนและความอยู่ดีโดยทั่วไปของชนพื้นเมืองสัมพันธ์เป็น  
อย่างสูงกับกรรมสิทธิในที่ดินแบบร่วมหมู่และการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพของพวกเขา  
ผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวสามารถเห็นได้ในประเทศเช่นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวรัฐบาลของ  
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ประกาศมติ ครม.ฉบับที่ 88 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2549 ซึ่งมีผลทำ  
ให้มีการออกกรรมสิทธิร่วมหมู่ในที่ดินในเขตแสงทองนี้เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาสังคม-  
เศรษฐกิจระยะ 5 ปี ที่มุ่งจะส่งเสริมความอยู่ดีของชุมชน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม  
ด้วย กรณีตัวอย่างในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สิทธิครอบครองที่ดินหน้าหมู่ได้เริ่มขึ้นแล้วที่เขต  
แสงทองซึ่งเต็มไปด้วยทรัพยากรป่าไผ่พื้นที่ที่นั่นเป็นภาพของป่าไผ่ธรรมชาติอันมหึมา ชุมชนในพื้นที่เหล่านั้นใช้  
ทรัพยากรไผ่อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน<sup>23</sup>

<sup>23</sup> กองทุนนานาชาติเพื่อการพัฒนาการเกษตร (IFAD). ม.ป.ป. มาทำความเข้าใจกับระบบการถือครองที่ดิน การมีวิถีแบบ  
ยั่งยืนและประชาชนพื้นเมืองในเอเชีย: ความท้าทายและโอกาส. เอกสารอัดสำเนา.

## ระบบการปกครองและการกระจายอำนาจตัดสินใจ: กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลตลาดโดยการมีส่วนร่วม

ลาวมีการกระจายอำนาจให้กับเจ้าแขวง ทำให้เจ้าแขวงมีอำนาจการตัดสินใจสูง กฎหมายและระเบียบในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน

ขนาดพื้นที่ (เฮกตาร์)	หน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติ
1 – 3 Less than 3 hectares	แผนกกิจกรรมและป่าไม้แขวง District authorities
3 – 100 3–100 hectares	กระทรวงกิจกรรมและป่าไม้ Provincial authorities
100-10,000 100–10,000 hectares	รัฐบาลลาว Central Government/Prime Minister
มากกว่า 10,000 Over 10,000 hectares	สภาแห่งชาติ National Assembly

ภาพแสดงหน่วยงานที่มีอำนาจอนุมัติเช่าที่ดิน

ที่มา : <http://www.acmecsthai.com/web/7.php?id=2646> (มิถุนายน 2552)

เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แขวง กฎหมายส่งเสริมการลงทุนได้ให้สิทธิแก่แขวงฯ มีอำนาจในการอนุมัติการลงทุนต่างประเทศในบัญชีส่งเสริม (Activities Promoted for foreign Investment) โดยที่

โครงการลงทุนที่มีมูลค่าไม่เกิน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รัฐบาลมอบให้คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระดับท้องถิ่น (แขวง) เป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุมัติ โดยทั่วไป คณะกรรมการฯ จะมีเจ้าแขวงเป็นประธาน และรองเจ้าแขวงที่ดูแลด้านเศรษฐกิจเป็นรองประธาน

กรณี 4 แขวงใหญ่ ได้แก่ เวียงจันทน์ สະຫວັນນະເຂດ หลวงพระบาง และจำปาสัก ให้คณะกรรมการฯ ระดับแขวงเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติหากโครงการลงทุนที่มีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

กรณีการลงทุนเกิน 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จะยื่นขออนุมัติโครงการลงทุนที่คณะกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนภายในและต่างประเทศ (DDFI) นครเวียงจันทน์ เพื่อขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี โดยใช้เวลาพิจารณาอนุมัติและให้คำตอบเป็นลายลักษณ์อักษรเกิน 60 วัน

□ ตามที่กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติที่ลงทุนในลาวตั้งแต่ 500,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไปมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยนั้น รัฐบาลลาวได้กำหนดให้ที่ดินมีพื้นที่ไม่เกิน 800 ตารางเมตร และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางและส่วนปกครองท้องถิ่น รวมทั้งมีใบรับรองจากธนาคาร แห่ง สปป.ลาว ว่าได้ลงทุนในลาวเป็นมูลค่าตั้งแต่ 500,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไปจริง

## บทส่งท้าย

ฉากทัศน์การลงทุนในการพัฒนาที่ดินโดยทุนต่างประเทศของลาวฉายให้เห็นถึงภาพการเปิดประตู “open-door policy” เปิดรับการเข้ามาในทุกรูปแบบตั้งแต่การลดข้อจำกัดของการลงทุน การออกแบบกฎหมาย และกติกาบางประการเพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาในประเทศ รวมถึงการลดทอนขั้นตอนที่จะเป็นข้อจำกัดที่จะเป็นการตรวจสอบการเข้ามาลงทุน อันเป็นภาพเดียวกันกับการขับเคลื่อนการลงทุนในระดับโลกที่การไม่แยแส ต่อแรงกดดันในการความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดินน่าจะมีมากขึ้นไปทั่วโลกเพราะความต้องการที่ดินเพื่อการลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจนั้นมีสูงขึ้น

ชุมชน โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบเมื่อถูกแย่งชิงหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเมื่อต้องได้รับผลกระทบทั้งทางตรงคือการสูญเสียสิทธิทั้งการเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือผลทางอ้อมที่เกิดจากการใช้ที่ดินอย่างทำลาย ไม่นับผลกระทบต่อวิถีทางสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมที่กำลังถูกแทนที่ด้วยวิถีการผลิตแบบเชิงเดี่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยคุกคามเรื่องความมั่นคงทางอาหารเมื่อที่ดินอันเป็นแหล่งอาหารและฐานรายได้ของครัวเรือนต้องถูกแย่งชิงไปเพื่อการผลิตที่ตอบสนองความต้องการจากภายนอกประเทศ เช่นนี้แล้วประสบการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินจากการเน้นการลงทุนจากต่างประเทศย่อมสะท้อนนัยยะของผลกระทบเชิงลบที่ไม่ตอบสนองความต้องการพัฒนาของคนในประเทศเป็นสำคัญ เพราะการอนุญาตสัมปทานที่ให้สิทธิคนภายนอกได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกและส่งออกขายไปต่างประเทศ หากแต่คนในประเทศต้องสูญเสียสิทธิและถูกเอาเปรียบทั้งการสูญเสียอาชีพ ค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม หรือการไม่รับผิดชอบหากมีการเวนคืนที่ดิน

กติกาและนโยบายหลายเรื่องของประเทศลาวที่วางอยู่บนพื้นฐานของการรักษาประโยชน์เพื่อสังคม ตลอดจนองค์ความรู้ของสังคมวัฒนธรรมของประชาชนลาวที่มีความหลากหลายของชนเผ่าต่างๆจนเกิดเป็นความสามารถในการปรับตัวการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ทั้งจากรากฐานความคิดในระบบสังคมนิยมที่มอง

ที่ดินเป็นของส่วนรวม สะท้อนผ่านการพัฒนาที่ดินที่กระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติการลงทุน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่หลายระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นที่สามารถพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินได้หากมีขนาดการลงทุนไม่มาก หรือการต้องการความเห็นที่หลากหลายในระดับสภาแห่งชาติ เพื่อการพิจารณาอนุมัติการลงทุนที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้การพิจารณาที่รอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น การสร้างแบบแผนการผลิตที่หลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนกลไกและกติกาที่ถูกต้องแบบมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติที่มีอยู่จำเป็นต้องมีการนำมาพิจารณาและปฏิบัติใช้เพื่อให้เกิดการจัดการที่ดินของประเทศมีประสิทธิภาพไม่ถูกผูกขาดโดยกลไกตลาดที่มักถูกกำกับและมีอำนาจในการจัดการที่อยู่นอกเหนือความสามารถของประเทศ การพิจารณาการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็งในระดับประเทศที่กล่าวไปข้างต้นนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับมาตรการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปิดการลงทุนอย่างเข้มข้นที่พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแต่สร้างปัญหาและความขัดแย้งในสังคมตามมาได้อย่างน่าพิจารณาถึง นอกจากนี้ ท่ามกลางกระแสการพัฒนาที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง การจัดสรรที่ดินเพื่อการสัมปทานทางเศรษฐกิจ (รวมถึงการเพาะปลูก) นำไปสู่การเกิดประเด็นคำถามเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในประเทศสำหรับการมีส่วนร่วมในการในการตัดสินใจการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรส่วนรวมของประเทศ ซึ่งรัฐบาลและผู้มีส่วนในการพัฒนาประเทศทุกภาคส่วนต้องคำนึงถึงในการออกแบบกติกาและแนวทางการดำเนินการทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

## **บรรณานุกรม**

กรมวางแผนและพัฒนาที่ดินแห่งชาติ. 2005. รายงานความคืบหน้าของการออกโฉนดที่ดิน ค.ศ. 2005.

กรมที่ดิน สำนักนายกรัฐมนตรีนครหลวงเวียงจันทน์, ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

กรมที่ดิน. 1997. บทแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติระบบการขึ้นทะเบียนที่ดิน. กรมที่ดิน สำนัก

นายกรัฐมนตรีนครหลวงเวียงจันทน์, ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.

กองทุนนานาชาติเพื่อการพัฒนาการเกษตร (IFAD). ม.ป.ป. มาทำความเข้าใจกับระบบการถือครองที่ดิน

การมีชีวิตแบบยั่งยืนและประชาชนพื้นเมืองในเอเชีย: ความท้าทายและโอกาส. เอกสารอัดสำเนา.

ไกสอน พมวิหาน. 2531. บางบทเรียนต้นตอและบางปัญหาเกี่ยวกับทิศทางใหม่ของการปฏิวัติลาว.

กรุงเทพฯ: สันติธรรม.

คณะกํามะการแผนการ และการลงทุน. 2006. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม 5 ปี ครั้งที่ 4 (2006-2010).**

นครหลวงเวียงจันทน์. หน้า 20-150 (ภาษาลาว).

คมสัน นวคุณสุชาติ. ม.ป.ป. **เศรษฐกิจการเมืองของสปป.ลาว: การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของจีน และเวียดนาม.** เข้าถึงได้จาก <https://www.academia.edu/1784534/> เอกสารอัครำเนา.

จากรุวรรณ บัวทอง. 2552. **สภาพการเกษตรในประเทศลาว.** วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขา

เทคโนโลยีการเกษตร วิชาเอกพืชศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

จักรกฤษณ์ ดวงพิศตรา. 2550. **เอกสารสรุปการสำรวจสภาพเส้นทางและโอกาสการขยายความร่วมมือ**

**ด้านการค้าในเส้นทางสาย R3E ระหว่างวันที่ 13-16 พฤษภาคม 2550.** กระทรวงพาณิชย์.

ทรงฤทธิ์ โพนเงิน 2552. **การขยายบทบาทของจีนกับการลงทุนในลุ่มน้ำโขง.** ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาค

ลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, เข้าถึงได้จาก

<http://www.indochinapublishing.com/research/pdf/chinamekokng.pdf>

รจนา พวงมณีวงศ์. 2552. **การใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ของเมืองไซเซตถา**

**นครหลวงเวียงจันทน์ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. (Land Use of**

**Farmers in Acquired Land Certificate in Peri-Urban Xaisettha District, Vientiane Capital**

**City, Lao People's Democratic Republic)** วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (การใช้ที่ดิน

และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รับขวัญ ชลดำรงกุล. **GMS in Law 10 ประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาในการถือสิทธิ์ที่ดินใน สปป.ลาว.**

นิตยสารผู้จัดการ 360 องศา มีนาคม 2552 เข้าถึงได้จาก

<http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=78023#sthash.ug2ZS1od.pm00gXuL.dpuf>

สจิวต-ฟ็อกซ์, มาร์ติน. จิราภรณ์ วิญญูรัตน์, แปล. 2553. **ประวัติศาสตร์ลาว.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา

สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

สุรัชย์ ศิริไกร. 2548. **การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว.** กรุงเทพฯ: คบไฟ.

องค์กรคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ. 2008. **บทแนะนำทางด้านวิทยาการเกี่ยวกับที่ดินและ**

**ทรัพยากรธรรมชาติ.** องค์กรคุ้มครองที่ดินแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี นครหลวงเวียงจันทน์  
ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: ม.ป.ท.

อนันท์ พุฒิชัยติ. 2547. **ความสัมพันธ์เชิงนโยบาย ระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจในลาว  
ภายใต้ “จินตนาการใหม่” ค.ศ. 1986-2000.** ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณะสังคมลุ่มน้ำโขง  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

Andreas Heinimann, Peter Messerli. 2013. **Coping with a land-grab world: lessons from Laos.**  
Global Change. Issue 80. April 2013.

Centre for Research and Information on Land and Natural Resources, National Land Management  
Authority, Office of Prime Minister, Lao PDR, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai  
University, Thailand, Foundation for Ecological Recovery, Bangkok Thailand. **Research  
evaluation of economic, social, and ecological implications of the program for  
commercial tree plantations: case study of rubber in the south of Laos PDR.** August  
2009.

Economic and Social Commission for Asia and The Pacific (ESCAP). 2005. **Traders' Manual for  
Least Developed Countries: Lao People's Democratic Republic, United Nations**

Hansen, P.K., Sodarak, H. and Savathvong, S. 1997. **Teak production by shifting cultivators in  
Northern Laos. Paper presented at the ICRAF workshop Indigenous Strategies for  
Intensification of Shifting Cultivation in Southeast. Asia Bogor, Indonesia. 23-27 June  
1997, 13 p.**

International Institute for Sustainable Development. 2012. **Business Models for Foreign Investment  
in Agriculture in Laos.** Trade Knowledge Network (TKN) Report July.

Khouangvichit, Damdouane. 2010. **Socio-Economic Transformation and Gender Relations in Lao  
PDR.** Umeå, Sweden: Department of Social and Economic Geography, Umeå  
University.

- Land Issue Working Group. 2012. **"Introduction to Lao Land Issue"** Managing Land, Forest and Natural Resources: Growing in Equality or Growing Inequity?. Document developed by the Land Issue Working Group. 2012. Publication documentary.
- Martin Stuart-Fox. 1986. **Laos: Politics, Economics and Society**. London: Frances Pinter. p.106.
- Martin Stuart-Fox. 1997. **A History of Laos**. Cambridge: Cambridge University Press. p.196.
- Roder, W., Leacock, W., Vienvonsith, N. and Phantanousy, B. 1991. **Relationship between ethnic group and land use in Northern Laos**. Poster presented at the International Workshop on Evaluation for Sustainable Land Management in the Developing World. Chiang Rai, Thailand 15-21 September 1991. IBSRAM, Bangkok.
- Stuart-Fox, Martin. 1982. "Laos in 1981: Economic Prospects and Problems" in Southeast Asian Affairs 1982. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.