



ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มุมมองทางเศรษฐกิจ
การเมืองระหว่างประเทศ

โดย

ดร.รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2557

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน:

มุมมองทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ดร.รุ่งทิพย์ จันทร์ธนะกุล

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน:

มุมมองทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ-- ปทุมธานี:

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

408 หน้า.

1. กลุ่มประเทศอาเซียน. I. ชื่อเรื่อง.

ISBN : 978-974-466-865-3

พิมพ์ครั้งแรก : มีนาคม 2559

จำนวนพิมพ์ : 500 เล่ม

สงวนลิขสิทธิ์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ISBN : 978-974-466-865-3

จัดพิมพ์เผยแพร่โดย : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาคารโดมบริหาร ชั้น 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต

เลขที่ 99 หมู่ 18 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12121

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2559

โทรศัพท์ 0-2564-3104 ถึง 6, 0-2564-3108 ถึง 10

โทรสาร 0-2564-3119

<http://www.tu.ac.th/org/tuprint>

คำนำ

ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปลายปี 2554 เพื่อเป็นกลไกหลักในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยวิสัยทัศน์ของศูนย์ฯ คือ การเป็นคลังสมอง หรือ Think Tank ด้านอาเซียนในระดับชาติ ในระดับภูมิภาค และในระดับสากล และมีพันธกิจ 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่ การเป็นคลังสมอง หรือ Think Tank การเป็นศูนย์ฝึกอบรม การเป็นศูนย์วิจัย เป็นศูนย์ข้อมูลและศูนย์แห่งการเรียนรู้ และเป็นศูนย์กลางในการสร้างเครือข่ายด้านอาเซียนศึกษาของไทย และของภูมิภาคอาเซียนด้วย

ซึ่งพันธกิจที่สำคัญของศูนย์ฯ คือการเป็นศูนย์ข้อมูลและศูนย์แห่งการเรียนรู้ หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2557 ของ ดร.รุ่งทิพย์ จันทร์ธนกุล ซึ่ง รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และศูนย์ฯ เห็นว่า วิทยานิพนธ์ เรื่อง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มุมมองทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ” จะเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการ และประชาชนผู้สนใจทั่วไป จึงได้ขออนุญาตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อนำมาจัดพิมพ์เป็นหนังสือเผยแพร่

ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในวงกว้าง ซึ่งรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และต่อประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภัสสร เทพชาตรี)

ผู้อำนวยการศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มุมมอง
ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ
International Political Economy (IPE) of
ASEAN Economic Community (AEC)

ชื่อผู้เขียน

นางสาวรุ่งทิพย์ จันทน์ธนะกุล
Miss Rungtip Jantanakul

แผนกวิชา/คณะ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร.ประภัสสร เทพชาตรี

ปีการศึกษา

2557

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน และประเมินความเป็นไปได้ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 3) เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคที่ทำลายต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน และ 4) เพื่อเสนอข้อแนะนำเชิงนโยบายที่จะช่วยผลักดันให้การดำเนินการตามแผนงานของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ได้มีการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการวิเคราะห์เชิงบรรยาย (descriptive analysis) โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) จนได้ข้อค้นพบและวิเคราะห์เป็นผลการศึกษาดังนี้

จากการศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการจัดตั้ง AEC พบว่า 1) อาเซียนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดตั้ง AEC นับตั้งแต่ผู้นำอาเซียนได้ออกแถลงการณ์บาหลีฉบับที่ 2 (Bali Concord II) เมื่อ

ค.ศ. 2003 โดยอาเซียนได้ริเริ่มกลไกการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ แผนปฏิบัติการ เวียงจันทน์ (VAP) การกำหนดให้มี AEC Blueprint การสร้าง AEC Scorecard และการสร้างแผนแม่บท MPAC ซึ่งกลไกต่างๆ เหล่านี้จะส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจไปสู่ AEC ตามเป้าหมายที่อาเซียนได้วางไว้ 2) การขยายตัวของตลาดในมิติด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศภายในอาเซียน เป็นอีกปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดตั้ง AEC โดยการค้าภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน มีการขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งด้านการค้าสินค้าและการค้าบริการ รวมทั้งการไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) สู่อเซียนเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกได้ก้าวขึ้นสู่การเป็นแหล่งที่มาของ FDI ที่ใหญ่ที่สุดของภูมิภาคนี้ และ 3) การขยายตัวของตลาดทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับผลประโยชน์แห่งชาติในทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิงคโปร์มีมูลค่าการค้าสูงที่สุดของการค้าทั้งหมดของอาเซียน ตามมาด้วยประเทศไทยและมาเลเซีย ประเทศเหล่านี้จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดตั้ง AEC โดยได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ได้รับผลประโยชน์แห่งชาติเพิ่มขึ้นด้วย

จากการศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้ง AEC พบว่า 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นผลมาจากความแตกต่างของระดับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกเก่ากับกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ ดังนั้น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงเปิดโอกาสให้ใช้ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามความตกลงต่างๆ อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้อาจเป็นเหตุผลให้ประเทศสมาชิกไม่ยอมปฏิบัติตามความตกลงและยังสามารถทำลายความน่าเชื่อถือของอาเซียนได้ และ 2) แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินนโยบายปกป้องทางการค้าเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศสมาชิกค่อยๆ ดำเนินการลดภาษีศุลกากรจนเหลือร้อยละ 0-5 แต่ประเทศต่างๆ ได้นำมาตรการที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Measures: NTMs) และอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) มาใช้เป็นมาตรการเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งทำให้กระบวนการของการบูรณาการทางเศรษฐกิจเกิดความล่าช้า ดังนั้น ความสำเร็จในการดำเนินการไปสู่ AEC ใน ค.ศ. 2015 จึงขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียน

Abstract

This research aims at studying factors of international political economy affecting the establishment of the ASEAN Economic Community (AEC). The four main objectives are; 1) to study the development of economic integration of ASEAN and assess the possibility of AEC; 2) to analyze the factors of international political economy influencing on the economic integration of ASEAN; 3) to present problems and obstacles which challenge ASEAN economic integration and; 4) to propose some policies in order to successfully implement the AEC Blueprint to achieve the AEC established goals. This research is undergone through documentary research and descriptive analysis by using primary as well as secondary data. Results from the findings are as follows:

From the study of the factors of international political economy which promote the establishment of AEC, the results revealed that 1) ASEAN has played a vital role in establishing the AEC since ASEAN leaders endorsed the Bali Concord II in 2003. Moreover, ASEAN initiated the important implementation mechanisms by creating Vientiane Action programme (VAP), AEC Blueprint, AEC Scorecard, and Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC). These mechanisms will enhance economic integration to achieve the AEC by 2015. 2) The expanding ASEAN market of international trade and investment is another vital factor to promote the establishment of AEC. The value of trade in goods and services of ASEAN increases continuously. In addition, total FDI inflows in ASEAN have increased; especially, intra-ASEAN investment has become the single largest investor in the region. And 3) the expansion of market has contributed national interests to all ASEAN member countries as well.

Particularly, Singapore has received the highest value of ASEAN's total trade, followed by Thailand and Malaysia. These countries have the important roles in forcing the establishment of AEC while other member countries, which have more national interests, are willing to support them.

Regarding the factors of international political economy that impede AEC establishment, it was found that 1) the economic disparity in the region has become one of the most important factors. The disparity has resulted from the different stages of economic development between the ASEAN-6 (Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailand, and the Philippines) and four newer members (Cambodia, Lao PDR, Myanmar, and Viet Nam: CLMV) . Therefore, the AEC has allowed some flexibility in complying with the agreed commitments. However, this could have been an excuse for some member countries for non-compliance, and could undermine ASEAN's credibility. And 2) the implementation of protective policies has been prevailed among ASEAN member countries to protect their national interests. Although tariffs have been gradually reduced and eliminated to 0-5 % for each member country, NTMs and NTBs have been replaced tariffs as protective measures for domestic industries which could delay the economic integration process. In sum, the successful establishment of AEC by 2015 depends upon ASEAN member countries' political wills.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(3)
Abstract.....	(5)
สารบัญตาราง.....	(11)
สารบัญแผนภาพ.....	(14)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
3. สมมติฐานของการวิจัย.....	9
4. ขอบเขตของการวิจัย.....	9
5. วิธีการดำเนินการวิจัย.....	10
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	10
7. กรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย.....	21
7.1 ความหมายและความสำคัญของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมือง ระหว่างประเทศ.....	22
7.2 ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ.....	28

2	ภูมิหลังการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน.....	49
	1. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนก่อนทศวรรษ 1970.....	49
	2. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทศวรรษ 1970-1980.....	57
	2.1 ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement: ASEAN PTA).....	68
	2.2 ความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน.....	74
	3. การบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนตั้งแต่ ค.ศ. 1990-2002.....	86
	3.1 เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA).....	88
	3.2 กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS).....	101
	3.3 โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO).....	106
	3.4 เขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA).....	109
4.	ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อ การบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน.....	114
	4.1 สถาบันระหว่างประเทศ.....	115
	4.2 การขยายตัวของตลาด.....	130
	4.3 ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน.....	133
	4.4 อุปสรรคจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.....	146
	4.5 อุปสรรคจากการดำเนินนโยบายปกป้องทางการค้า.....	151
5.	สรุป.....	162

บทที่

หน้า

3	การดำเนินงานเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	167
	1. บริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ.....	167
	2. สถาบันระหว่างประเทศ.....	170
	2.1 โครงสร้างองค์กรของอาเซียน.....	170
	2.2 การดำเนินงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	177
	3. การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและ	
	แถลงการณ์บาหลีฉบับที่ 2.....	181
	4. แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme: VAP)....	190
	5. กรอบความตกลงว่าด้วยการบูรณาการสาขาสำคัญของอาเซียน.....	195
	6. แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint).....	202
	7. เครื่องมือติดตามวัดผลการดำเนินการ (AEC Scorecard).....	221
	8. แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน	
	(Master Plan on ASEAN Connectivity).....	233
	9. สรุป.....	244
4	ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อ	
	การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	247
	1. การขยายตัวของตลาด.....	247
	1.1 การขยายตัวในมิติด้านการค้าระหว่างประเทศ.....	251
	1.2 การขยายตัวในมิติด้านการลงทุนระหว่างประเทศ.....	261
	2. ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน.....	268
	2.1 ผลประโยชน์แห่งชาติในมิติการค้าระหว่างประเทศ.....	271
	2.2 ผลประโยชน์แห่งชาติในมิติด้านการลงทุนระหว่างประเทศ.....	290

	หน้า
บทที่	
3. อุปสรรคจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ.....	300
4. อุปสรรคจากการดำเนินนโยบายปกป้องทางการค้า.....	306
4.1 มาตรการกีดกันการค้าสินค้า.....	308
4.2 มาตรการกีดกันการค้าบริการ.....	328
5. สรุป.....	335
5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	339
1. สรุปผลการศึกษา.....	339
1.1 ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ที่ส่งผลต่อพัฒนาการของการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ของอาเซียน.....	339
1.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อ ต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	343
2. ข้อเสนอแนะ.....	355
2.1 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย.....	355
2.2 ข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อการศึกษารั้งต่อไป.....	357
บรรณานุกรม.....	358
ประวัติผู้ศึกษาวิจัย.....	391

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	เปรียบเทียบ Liberalism และ Realism.....	41
2.1	ข้อมูลทางด้านกายภาพและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก อาเซียน ใน ค.ศ. 1975.....	61
2.2	สินค้าส่งออกสำคัญของกลุ่มประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 1974.....	63
2.3	ส่วนแบ่งของการค้าภายในอาเซียนที่เกิดขึ้นในการค้าระดับ พหุภาคีทั้งหมด ของประเทศสมาชิกอาเซียนใน ค.ศ. 1981, 1986 และ 1991.....	84
2.4	ข้อมูลพื้นฐานของประเทศสมาชิกอาเซียน ใน ค.ศ. 1999.....	93
2.5	การลดภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ.....	97
2.6	กรอบเวลาของการลดภาษีสำหรับสินค้าภายใต้ข้อตกลง CEPT.....	97
2.7	ข้อผูกพันเบื้องต้นแสดงเป็นรายประเทศและสาขาบริการ.....	104
2.8	อัตราเฉลี่ยของ CEPT ตั้งแต่ ค.ศ. 1993-2002.....	131
2.9	รายการสินค้าภายใต้ CEPT ของ AFTA ใน ค.ศ. 2000.....	132
2.10	การค้าทั้งหมดของอาเซียน ใน ค.ศ. 1998, 2000 และ 2003.....	133
2.11	รูปแบบของการค้าอาเซียนใน ค.ศ. 1970, 1973 และ 1976.....	137
2.12	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราการเจริญเติบโต ของอาเซียน และส่วนแบ่งของประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV ใน ค.ศ. 1998, 2000 และ 2003.....	141
2.13	การประเมินผลกระทบที่มีต่อรายได้ของประเทศสมาชิก อาเซียนใหม่ CLMV.....	144
2.14	การเปลี่ยนแปลงในภาษีศุลกากรของอาเซียนและ รายได้รวมทั้งหมดเนื่องจาก CEPT.....	145
2.15	ตัวชี้วัดโครงสร้างของเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1987-1988.....	147

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
2.16	ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว (Per Capita GDP) ของ ASEAN, EU และ NAFTA ใน ค.ศ. 1997.....	150
2.17	ประเด็นทางมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้ ศุลกากรในอาเซียน.....	160
3.1	ประเทศสมาชิกอาเซียนที่รับผิดชอบสินค้าและบริการสำคัญรายสาขา.....	198
3.2	17 องค์ประกอบหลักของพิมพ์เขียวเพื่อการจัดตั้ง ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	220
3.3	ผลการดำเนินการของการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน.....	224
3.4	ผลการดำเนินการของการเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถ ในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ.....	226
3.5	ผลการดำเนินการของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน.....	227
3.6	ผลการดำเนินการของการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก.....	229
4.1	โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน ใน ค.ศ. 2003.....	248
4.2	การเติบโตทางเศรษฐกิจในอาเซียนและขนาดตลาดในช่วงระหว่าง ค.ศ. 2004-2011.....	250
4.3	การค้าทั้งหมดของอาเซียนระหว่าง ค.ศ. 2008-2011.....	254
4.4	การจ้างงานเป็นรายภาคในอาเซียน ระหว่าง ค.ศ. 2006-2007.....	256
4.5	จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในอาเซียนระหว่าง ค.ศ. 2008-2011.....	259
4.6	แหล่งที่มาของนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในอาเซียน ใน ค.ศ. 2010 และ 2011.....	260

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.7	การไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ สู่อาเซียนระหว่าง ค.ศ. 2007-2010.....	263
4.8	แหล่งเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 10 อันดับแรก ที่ไหลเข้ามาในอาเซียนระหว่าง ค.ศ. 2005-2011.....	265
4.9	อัตราการเจริญเติบโตของประเทศสมาชิกอาเซียน ระหว่าง ค.ศ. 2008-2011.....	270
4.10	มูลค่าการค้าทั้งหมดของประเทศสมาชิกอาเซียนระหว่าง ค.ศ. 2008-2011.....	273
4.11	การไหลเวียนของการค้าภายในอาเซียนที่สำคัญใน ค.ศ. 2008.....	275
4.12	การส่งออกและการนำเข้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จากการค้าทั้งหมดของอาเซียน + 3 ใน ค.ศ. 2011.....	277
4.13	สินค้าที่มีการส่งออกและการนำเข้าระหว่าง ประเทศสมาชิกอาเซียน.....	279
4.14	ร้อยละของแรงงานในภาคบริการใน ค.ศ. 1965 และ 2005.....	283
4.15	การเดินทางเข้ามาของนักท่องเที่ยวในแต่ละประเทศ สมาชิกอาเซียนระหว่าง ค.ศ. 2008-2011.....	285
4.16	รายรับจากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ใน ค.ศ. 2011.....	286
4.17	การคาดคะเนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและ เป้าหมายที่ปรารถนา ใน ค.ศ. 2030.....	289
4.18	การไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในแต่ละประเทศสมาชิกที่รับการลงทุนระหว่าง ค.ศ. 2007-2011..	294
4.19	การไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน แยกตามประเทศสมาชิก ที่เป็นผู้รับการลงทุนระหว่าง ค.ศ. 2007-2011.....	296

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.20	รายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 2009 และ ค.ศ. 2010.....	302
4.21	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวของประเทศสมาชิกอาเซียนใน ค.ศ. 2011.....	303
4.22	รายการสินค้าอ่อนไหวของประเทศสมาชิกอาเซียน.....	309
4.23	รายการสินค้าอ่อนไหวสูงของบางประเทศสมาชิกอาเซียน.....	310
4.24	การแพร่หลายของการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียน: อัตราส่วนความถี่ (ร้อยละ) ใน ค.ศ. 2007.....	315
4.25	การดำเนินมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี (NTMs) ในประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม.....	324
4.26	การดำเนินมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี (NTMs) ในประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่.....	326

สารบัญแนภาพ

แนภาพที่	หน้า
2.1 โครงสร้างองค์กรของอาเซียน (กลไกความร่วมมือ) ค.ศ. 1967-1975.....	118
2.2 โครงสร้างองค์กรของอาเซียน (กลไกความร่วมมือ) ตั้งแต่ ค.ศ. 1977-1990.....	121
2.3 กลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอาเซียน ตั้งแต่ ค.ศ. 1991-2002.....	123
3.1 โครงสร้างของอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน (หลังจาก ค.ศ. 2008).....	176
3.2 กลไกการดำเนินงานการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน.....	180
3.3 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน และประชาคมอาเซียน.....	241
3.4 การดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทความเชื่อมโยง ระหว่างกันของอาเซียน.....	243

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asia Nations: ASEAN) เป็นสถาบันหลักในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นหลังจากรัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ร่วมลงนามในปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 โดยมีเอกสาร 2 หน้าแสดงถึงวัตถุประสงค์ของอาเซียนเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาด้านวัฒนธรรม สันติภาพ และเสถียรภาพ ตลอดจนความร่วมมือในขอบเขตกว้างๆ ในแต่ละประเด็นที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้อาเซียนยึดมั่นหลักการพื้นฐาน 3 ประการคือ 1) การละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังบังคับ 2) การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี และ 3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น¹ ใน ค.ศ. 1984 อาเซียนรับบรูไนดารุสซาลาม² เข้าเป็นสมาชิกและเรียกประเทศบรูไน

¹ Rodolfo C. Severino, “The Association of Southeast Asian Nations”, in Rodolfo C. Severino, Elspeth Thomson, and Mark Hong, eds., *Southeast Asia in a New Era: Ten Countries, One Region in ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), pp. 241-242.

² บรูไนดารุสซาลาม หรือ เนการาบรูไนดารุสซาลาม นั้นเป็นชื่ออย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม วิทยาลัยนิพนธ์นี้จะเรียกชื่อประเทศนี้ว่า “บรูไน” ซึ่งโดยทั่วไปเป็นชื่อที่นิยมใช้กันในเอกสารภาษาไทย

อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทยว่าประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ ต่อมาได้เปิดรับประเทศสมาชิกใหม่ 4 ประเทศที่เรียกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV (Cambodia, Laos, Myanmar, and Vietnam) ได้แก่ เวียดนาม ที่เข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ. 1995 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว³ และ เมียนมาร์ (พม่า) ที่เข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ. 1997 รวมทั้งกัมพูชาที่เข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ. 1999⁴

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ระบบการเมืองโลกได้เข้าสู่ยุคหลังสงครามเย็น (Post Cold War Era) และเคลื่อนมายังยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ลักษณะเช่นนี้ได้สร้างแรงกดดันต่อการปรับตัวในการแข่งขัน และการปรับตัวในเรื่องของความสามารถเปรียบเทียบเชิงการแข่งขัน (Changing Comparative Advantage) นอกจากนี้ ยังมีแรงกดดันจากการเปิดเสรีในด้านการค้าและการลงทุน อันเป็นผลมาจากแรงกระตุ้นของการขยายตัวของการค้าและการลงทุนในกรอบของโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ด้วยการดำเนินมาตรการที่จะเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน (Competitiveness) จนนำไปสู่การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ รวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁵

ปัจจุบันภูมิภาคนี้มีประชากรรวมกันประมาณ 600 ล้านคน และมีมูลค่าผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ประมาณ

³ วิทยานิพนธ์นี้จะเรียกชื่อประเทศนี้ว่า “ลาว” ซึ่งโดยทั่วไปเป็นชื่อที่นิยมใช้กันในเอกสารภาษาไทย

⁴ Marn-Heong Wong, Rakhi Shankar, and Ruby Toh, *ASEAN Competitive Report 2010* (Singapore: Asia Competitiveness Institute, 2011), p. 2.

⁵ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, “การเมืองการปกครองไทยหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น 1989”, ใน สีด่า สอนศรี, บรรณาธิการ, *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 5.

2.17 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ⁶ คุณลักษณะโดดเด่นของอาเซียน คือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่เป็นวัยแรงงานและความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นซึ่งแสดงถึงอำนาจซื้อ (Purchasing Power) และความต้องการที่ขยายตัวมากขึ้นสำหรับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูง จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะเร่งรัดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคให้เร็วขึ้นกว่าเดิม เพื่อช่วยบรรเทาผลกระทบของภาวะถดถอยของเศรษฐกิจโลก⁷ กล่าวได้ว่าการที่เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา นับจากวิกฤตการเงินเอเชีย ใน ค.ศ. 1997 การผงาดขึ้นทางเศรษฐกิจของจีนและอินเดีย และการปะทุขึ้นของวิกฤตการเงินโลกในช่วงปลาย ค.ศ. 2008 รวมทั้งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการเคลื่อนย้ายของอำนาจทางเศรษฐกิจระดับโลกมาสู่ทวีปเอเชีย ตลอดจนอาเซียน ได้ตั้งเป้าหมายเพื่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เพิ่มมากขึ้นและรวดเร็วกว่าเดิม ในฐานะที่เป็นวิถีทางที่จะยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคนี้⁸ การเร่งรัดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและขยายไปในเชิงลึก จะช่วยเพิ่มระดับของการดึงดูดความสนใจจากนักลงทุนต่างประเทศให้กับอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตระดับโลก และยังก่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวในภูมิภาค อันจะทำให้อำนาจในการต่อรองและอิทธิพลทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Influence) ของอาเซียนเข้มแข็งขึ้น⁹

⁶ ASEAN Secretariat, ASEAN Community in Figures 2012 (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2013), p. 2.

⁷ Julien Chaisse and Philippe Gugler, "The ASEAN in a New Era: Unveiling the Promises", in Gugler and Julien Chaisse, eds., Competitiveness of the ASEAN Countries: Corporate and Regulatory Drivers (Philippe Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010), p. 1.

⁸ Marn-Heong Wong, Rakhi Shankar, and Ruby Toh, ASEAN Competitive Report 2010, p. 2.

⁹ Hadi Soesastro, "ASEAN Economic Community: Concept, Costs, and Benefits", in Denis Hew, ed., Roadmap to an ASEAN Economic Community (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p. 22.

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจของอาเซียนที่สำคัญเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1977 อาเซียน ได้จัดตั้งการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Preferential Trading Agreements: PTA) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และใช้การลดภาษีแบบสัดส่วน (Margin of Preference: MOP) หรืออัตราภาษีที่เท่ากัน (Preferential Tariff Rate)¹⁰ อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้าต่อสินค้า (a Product-by-Product Approach) เพื่อนำไปสู่การบูรณาการ ซึ่งสินค้าเกือบจะทุกรายการที่มีความสำคัญต่อการกระตุ้นการค้าได้รับการยกเว้น และแม้จะมีความพยายามที่จะทำให้การให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันดีขึ้น แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะเพิ่มการค้าภายในภูมิภาคได้

ต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ เมื่อ ค.ศ. 1992 อาเซียน เห็นชอบกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ท่ามกลางลัทธิการปกป้องการค้าที่เป็นภัยคุกคามจากประเทศตะวันตกและการปรากฏขึ้นของประเทศกำลังพัฒนาที่ถือได้ว่าเป็นคู่แข่งใหม่ที่นำเกรงขามดังเช่นจีน โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมดและสินค้าเกษตรแปรรูปที่ค้าขายระหว่างกันให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน ค.ศ. 2003 รวมถึงการดำเนินการเพื่อขจัดข้อจำกัดทางการค้าเชิงปริมาณทั้งหมด (Quantitative Restriction) และขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) ท่ามกลางการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ณ กลางปี ค.ศ. 1997 ก็ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ซึ่งสร้างความไม่แน่นอนและท้าทายต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค¹¹

¹⁰ Nattapong Thongpakde, "ASEAN Free Trade Area: Progress and Challenges", in Mya Than, ed., *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), p. 49.

¹¹ Seiji F. Naya and Michael G. Plummer, "Economic Co-operation after 30 Years of ASEAN", *ASEAN Economic Bulletin* 2(November 1997): 117-125.

ใน ค.ศ. 2002 นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ Goh Chok Tong เป็นผู้นำของชาติสมาชิกอาเซียนคนแรกที่เสนอความคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในการประชุมสุดยอดที่กรุงพนมเปญ ต่อมาในการประชุมสุดยอดที่เกาะบาห์ลี เมื่อ ค.ศ. 2003 ผู้นำอาเซียนเห็นชอบที่จะจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือ AEC ภายใน ค.ศ. 2020 โดย AEC เป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ส่วนอีกสองเสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)¹² แต่ใน ค.ศ. 2007 อาเซียนได้เร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นเป็นภายใน ค.ศ. 2015 เพื่อให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือและเงินทุนอย่างเสรี โดยดำเนินงานตามพิมพ์เขียวเพื่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ซึ่งจะทำให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีลักษณะที่สำคัญ คือ 1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน 2) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง 3) การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกในภูมิภาค และ 4) การบูรณาการอาเซียนเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์¹³

ทั้งนี้ นายบัน คี มูน เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เคยแสดงความคิดเห็นในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหประชาชาติ ครั้งที่ 4 ณ ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011 ว่าอาเซียนสามารถทำให้ภารกิจของการเป็นประชาคมเดียวกันใน ค.ศ. 2015 เป็นจริงได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “ด้วยการมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นท่ามกลางรัฐสมาชิก เจตนารมณ์ทางการเมืองอันแรงกล้า และ

¹² Denis Hew and Hadi Soesastro, “Realizing the ASEAN Economic Community by 2020: ISEAS and ASEAN-ISIS Approaches”, *ASEAN Economic Bulletin* 3(December 2003):292.

¹³ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, *AEC Fact Book: One Vision, One Identity, One Community* (นนทบุรี: กระทรวงพาณิชย์, 2554), น. 7.

ทรัพยากรที่เพียงพอ ข้าพเจ้าคิดว่ามีโอกาสที่อาเซียนสามารถทำให้เป้าหมายของการไปเป็นประชาคมเดียวกันภายใน ค.ศ. 2015 เป็นจริงได้¹⁴

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนมิได้เข้มงวดเหมือนกับกรณีของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) และอาเซียนมีการบริหารจัดการแบบองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) กล่าวคือ แต่ละประเทศยังคงอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการประเทศ และออกนโยบายและกฎหมายภายในของตน ไม่ได้มอบอำนาจให้อาเซียนตัดสินใจแทน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายการตั้งกำแพงภาษีกับประเทศนอกกลุ่ม ทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนแตกต่างจากสหภาพยุโรปที่มีความเป็นองค์กรเหนือชาติ (Supranational Organization) ที่ทุกประเทศต้องใช้นโยบายจากส่วนกลางที่มีอำนาจ¹⁵ นอกจากนี้ยังคงมีอุปสรรคหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อการมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เช่น ช่องว่างระหว่างประเทศรวยและประเทศยากจน สมาชิกอาเซียนยังมองประเทศสมาชิกอื่นเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจ ปัญหาบูรณาการในเชิงลึก จึงเป็นสิ่งยากยิ่งที่อาเซียนจะบรรลุเป้าหมายการจัดตั้งตลาดร่วมอาเซียนอย่างสมบูรณ์แบบรวมทั้งปัญหาการบูรณาการในเชิงกว้าง คือ อาเซียนประกอบด้วย 10 ประเทศเท่านั้น อาเซียนจึงไม่สามารถขยายการบูรณาการในเชิงกว้างออกไปได้อีก¹⁶

อาเซียนเป็นที่รู้จักและถูกรับรู้ในฐานะที่เป็นองค์กรสำคัญในเวทีเศรษฐกิจและการเมืองโลก แต่อาเซียนเป็นกลุ่มซึ่งมีลักษณะที่แตกออกเป็นส่วนๆ เพราะ

¹⁴ Nusa Dua, "Time for ASEAN to Go Global, Ban Ki-moon", <<http://www.antaraneews.com/en/news/77737/time-for-asean-to-go-global-ban-ki-moon>> [Retrieved November 19, 2012].

¹⁵ บลจ. บัวหลวง, "ทิศทางการประเทศไทยใต้ใบเรือ AEC", โฟกัสทูเดย์ (18 พฤศจิกายน 2554):A11.

¹⁶ ประภัสสร เทพชาตรี, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2552), น. 61.; ประภัสสร เทพชาตรี, ประชาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2554), น. 58.

มีความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์ และเต็มไปด้วยจุดมุ่งหมายแห่งชาตินิยมที่คับแคบ (Narrow Nationalistic Objective)¹⁷ ทั้งนี้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความหลากหลายด้านเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ศาสนา ชาติพันธุ์ มรดกและประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ (Historical Legacies and Experiences) ระดับของการพัฒนา หลักปรัชญาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงการคาดการณ์ในอนาคตเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Outlook) ซึ่งความหลากหลายทั้งหมดนี้ได้สร้างทั้งความเจริญและความยุ่งยากภายในประเทศและในระดับภูมิภาค¹⁸ นอกจากนี้ อาเซียนยังมีอัตลักษณ์สำคัญคือ “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ที่ให้ความสำคัญกับฉันทามติ (Consensus) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น และการบังคับที่เป็นไปตามความสมัครใจของการตัดสินใจในระดับภูมิภาค หลักการทั้งหมดนี้จะช่วยสนับสนุนการปกป้องอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก¹⁹ มองในเชิงบวกได้ว่า “วิถีอาเซียน” ให้ความสำคัญกับความกลมเกลียว (Harmony) ความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) และการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่เผชิญหน้ากันโดยตรง (Avoiding any Direct Face-to-Face Conflict)²⁰ ประกอบกับบทบาทในการตัดสินใจจะอยู่ที่ชาติสมาชิก อาเซียนจึงยังคงลักษณะของความยืดหยุ่นแห่งชาติ (National Resilience) โดยให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ มักใช้แบบแผนที่ไม่มีการผูกมัดและใช้การชี้แนะ (Guideline) มากกว่าสนธิสัญญาและข้อตกลงที่มีผลผูกพัน อันกล่าวได้ว่าคุณลักษณะเช่นนี้ทำให้อาเซียนยังคงรวมตัวกันได้มาจนถึงปัจจุบัน แต่หากพิจารณาในทางกลับกันจะพบว่าคุณลักษณะทั้งหมดนี้ก็กลับแสดง

¹⁷ Marn-Heong Wong, Rakhi Shankar, and Ruby Toh, *ASEAN Competitive Report 2010*, p. 2.

¹⁸ Rodolfo C. Severino, “The Association of Southeast Asian Nations”, p. 242.

¹⁹ Sheldon Simon, “ASEAN and Multilateralism: the Long Bumpy Road to Community”, *Contemporary Southeast Asia* 30(2008):264.

²⁰ Gerald W. Fry, *The Association of Southeast Asian Nations* (New York: Infobase Publishing, 2008), p. 58.

ถึงความเป็นสถาบันที่น้อยมาก (Minimal Institution) ซึ่งจะเป็นอุปสรรคของการบูรณาการทางเศรษฐกิจได้ด้วย²¹

เมื่อพิจารณาพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนได้เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และอาเซียนได้สร้างกลไกด้านต่างๆ กำหนดแผนปฏิบัติและยุทธศาสตร์จัดตั้งความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ รวมถึงดำเนินการตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ก็ด้วยความคาดหวังที่จะสร้างผลประโยชน์และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน แต่บนเส้นทางของการบูรณาการทางเศรษฐกิจในอาเซียนเท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้ปรากฏความขัดแย้งและปัญหาระหว่างชาติสมาชิกรวมถึงอุปสรรคในด้านต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการก้าวไปสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งสามารถสันถลอนต่อความพยายามที่จะเพิ่มศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนในฐานะตัวแสดงทั้งในเวทีระดับภูมิภาคและในเวทีโลกได้เช่นเดียวกัน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคที่ทำนายต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

²¹ Simon S. C. Tay, "Institutions and Processes: Dilemmas and Possibilities", in Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro, eds., *Reinventing ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), p. 247.

4. เพื่อเสนอขอแนะนำเชิงนโยบายที่จะช่วยผลักดันให้การดำเนินการตามแผนงานของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

3. สมมติฐานของการวิจัย

1. สถาบันระหว่างประเทศจะส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. การขยายตัวของตลาดจะส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. ผลประโยชน์แห่งชาติจะส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
4. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
5. การดำเนินนโยบายการปกป้องทางการค้าจะส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่มีผลต่อการขับเคลื่อนการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน นับตั้งแต่มีความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Agreements: ASEAN PTA) ในปี ค.ศ. 1977 และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในปี ค.ศ. 1992 และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่มีผลต่อการขับเคลื่อนแผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในระยะที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ ค.ศ. 2003 จนถึงปัจจุบัน

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิเคราะห์เชิงบรรยาย (Descriptive Analysis) โดยใช้ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ ข้อมูลต่างๆ และข้อตกลงของอาเซียน แถลงการณ์ คำปราศรัย สุนทรพจน์ นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก รายงานการประชุม จากเว็บไซต์อย่างเป็นทางการของอาเซียน รวมถึงคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการสัมภาษณ์นักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับอาเซียน

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ เอกสารการวิจัยที่ค้นคว้าจากหนังสือ ตำราวิชาการ บทความจากวารสารวิชาการต่างๆ งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ข่าวและบทความวิเคราะห์จากหนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รายงานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากอินเทอร์เน็ต

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรวบรวม จะถูกนำมาวิเคราะห์และเรียบเรียงนำเสนอให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาต่อไป

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Alfredo C. Robles, JR. ศึกษาเรื่อง “The ASEAN Free Trade Area and the Construction of a Southeast Asian Economic Community in East Asia”²² ได้วิเคราะห์พัฒนาการของเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ผลการ

²² Alfredo C. Robles, JR., “The ASEAN Free Trade Area and the Construction of a Southeast Asian Economic Community in East Asia”, *Asian Journal of Political Science* 12(December, 2004):79-102.

ศึกษาพบว่า ในต้นคริสต์ทศวรรษ 1990s อาเซียนตัดสินใจที่จะก่อตั้ง AFTA เพื่อตอบสนองต่อกระแสการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้น เช่น การเร่งรัดขั้นตอนของการบูรณาการในอเมริกาเหนือ โดยได้ก่อตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Area: NAFTA) และในยุโรปโดยผ่านกฎหมายยุโรปตลาดเดียว (the Single European Market) รวมทั้งแรงกดดันจากบรรษัทข้ามชาติที่เข้าไปลงทุนในจีนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการถดถอยของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ในกลุ่มประเทศอาเซียน และยังมีผลกระทบจากวิกฤตการเงินเอเชีย ทำให้อาเซียนมีจุดมุ่งหมายว่า AFTA จะทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแหล่งการลงทุนที่แตกต่างจากที่อื่นในฐานะที่เป็นภูมิภาคหนึ่งเดียว (Single Region) มากกว่าที่จะเป็นเพียงแค่การรวมตัวกันของพื้นที่การลงทุนในแต่ละประเทศด้วยการเสนอโครงการต่างๆ ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Common Effective Preferential Tariff: CEPT AFTA) ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation: AICO) และกรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน (Framework Agreement on the ASEAN Investment Area: AIA) ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมโลก ได้แก่ 1) การถดถอยทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออก 2) ความเสี่ยงที่เกิดจากการหันเหการลงทุนออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปสู่ประเทศจีน และ 3) การระบาดของโรคซาร์ส (SARS Epidemic) ปัจจัยทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่ออาเซียน และทำให้อาเซียนจำเป็นต้องเร่งรัดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคให้ลึกและเร็วขึ้นกว่าเดิม จนนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

Alfredo C. Robles, JR. สรุปว่า อาเซียนอยู่ในสภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Dilemma) นั่นคืออยู่ในฐานะที่เป็น “เขตการค้าเสรีที่มีพันธกรณีเพิ่มขึ้น” (Free Trade Plus) และ “ตลาดร่วมที่ไม่สมบูรณ์ตามทฤษฎี” (Common Market minus) และ AEC จะไม่เป็นไปตามหลักการของสหภาพศุลกากร (Customs Union) และจะไม่เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของปัจจัยต่างๆ ทางการผลิต อย่างไรก็ตาม

อาเซียนได้พยายามจัดตั้งแนวทางใหม่เพื่อการมุ่งไปสู่ AEC โดยการกำหนดสาขาสินค้าและบริการสำคัญ 11 สาขา (11 Priority Sectors) ที่จะเร่งดำเนินการโดยด่วน พร้อมทั้งกำหนดประเทศผู้ประสานงานหลัก (Country Coordinators) ในแต่ละสาขา รวมถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับสถาบันต่างๆ ของอาเซียนโดยการก่อตั้ง 3 หน่วยงาน ได้แก่ 1) หน่วยงานที่ปรึกษาทางกฎหมาย (an Advisory Legal Unit) ภายในสำนักงานเลขานุการอาเซียนสำหรับข้อพิพาททางการค้า 2) กลไกให้คำปรึกษา (a Consultative Mechanism) เพื่อแก้ไขข้อพิพาททางการค้าและการลงทุน และ 3) คณะผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของอาเซียน (ASEAN Compliance body) แต่แผนการต่างๆ ก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมกลุ่มในสาขาหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลในหลายประเทศ เนื่องจากประเทศเหล่านั้นต้องลดการผลิตในสาขาที่ตนขาดประสิทธิภาพ จนอาจจะทำให้เกิดการต่อต้านจากผู้ผลิตในสาขานั้นๆ ก็ได้ รวมทั้งการดำเนินการเพื่อมุ่งไปสู่ AEC อย่างล่าช้า อาจจะทำให้สิงคโปร์และไทยตัดสินใจดำเนินข้อตกลงเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีกับประเทศนอกภูมิภาค และสิ่งที่น่าวิตกกังวลอย่างมากอีกประการก็คือรัฐสมาชิกใหม่ของอาเซียนมีแนวโน้มที่จะดำเนินการอย่างล่าช้า เพราะเกรงว่าการบูรณาการทางเศรษฐกิจจะทำให้ประเทศตนสูญเสียรายได้ซึ่งได้รับจากภาษีศุลกากร และจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าเทียมกับประเทศที่ก้าวหน้ากว่า

Hadi Soesastro ศึกษาเรื่อง “ASEAN Economic Community: Concept, Costs, and Benefits”²³ ซึ่งเป็นการศึกษาและเสนอแนะการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดย Soesastro เริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามที่น่าสนใจว่ารัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะประเมินผลกำไรและต้นทุน หรือผลประโยชน์และความสูญเสียจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจในอาเซียนนี้ได้อย่างไร ต่อมา Soesastro ได้เสนอความคิดต่างๆ

²³ Hadi Soesastro, “ASEAN Economic Community: Concept, Costs, and Benefits”, in *Roadmap to an ASEAN Economic Community*, pp. 13-30.

เริ่มจากต้นทุนและผลกำไรของ AEC สามารถประเมินได้อย่างเหมาะสมเมื่อมีแผนงาน (Blueprint) แล้วเท่านั้น เนื่องจากแผนงานจะเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการของการเจรจาที่จะรวบรวมผลประโยชน์และความวิตกกังวล (Concerns) ของสมาชิกที่เกิดขึ้นเข้าไปในแผนงาน รวมทั้ง AEC ต้องการคำมั่นสัญญาที่เข้มแข็งและหนักแน่นจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะเดินหน้าต่อไปในแนวทางที่น่าเชื่อถือและเกิดขึ้นในเวลาที่เหมาะสม สำหรับการกำหนดเส้นทางที่เหมาะสมเพื่อไปสู่การบูรณาการในเชิงลึกนั้น สิ่งสำคัญคือการประเมินสภาพแรกเริ่ม (Initial Conditions) ของภูมิภาค สำหรับการบูรณาการในกรณีของอาเซียน เป็นที่สังเกตว่าการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนในเวลาเดียวกันควรจะเป็นช่องทางหลัก (Main Vehicle) และจะเห็นได้ว่าอาเซียนได้เริ่มต้นอย่างเหมาะสมกับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนผ่าน AFTA และกรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนของอาเซียน (Framework Agreement on ASEAN Investment Area: AIA) แผนการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนอาจจะต้องเสนอกฎเกณฑ์ที่จะช่วยป้องกันซึ่งอยู่บนฐานของหลักการที่ชัดเจน และต้องแน่ใจได้ว่ากฎเกณฑ์ทำหน้าที่ป้องกันเหล่านั้นจะไม่กลายมาเป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะเปิดเสรีทางการค้าในระยะยาว นอกจากนี้ อาเซียนควรพิจารณาการนำเสนอหลักการใหม่สำหรับการกระจายรายได้หรือทรัพยากร ซึ่งสามารถทำได้ในรูปแบบของโครงการชดเชย (Compensation Schemes) หรือความพยายามร่วมกันที่จะทำให้สินค้าสาธารณะในภูมิภาคสามารถเกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดของอาเซียน ส่วนปัจจัยพื้นฐานสำคัญของแผนการบูรณาการ ก็คือ การก่อตั้งพิธีสารว่าด้วยกลไกการแก้ไขข้อพิพาท (Protocol on Dispute Settlement Mechanism) ซึ่งใน ค.ศ. 1996 อาเซียนเริ่มมีกลไกการแก้ไขข้อพิพาทที่ถูกทำให้เป็นทางการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กลไกระงับข้อพิพาทภายในอาเซียนควรจะถูกนำออกจากขอบเขตของการเมืองและถูกนำเข้าไปอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และในท้ายที่สุดการสร้างหน่วยงานระดับภูมิภาค (Regional Units) เป็นก้าวแรกที่มีมุ่งไปสู่การพัฒนาเชิงสถาบันในภูมิภาค (Regional Institutional Development) หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือองค์กรระดับภูมิภาคที่เป็นอิสระได้เกิดเป็นคณะทำงานโดยพลเมืองของชาติต่างๆ ผู้ซึ่งเป็นอิสระจาก

รัฐบาลอย่างเป็นทางการ หน่วยงานระดับภูมิภาคเหล่านี้ควรจะได้รับการมอบหมายในเบื้องต้นให้รับผิดชอบส่วนต่างๆ ตามแนวทางนโยบายที่มีร่วมกัน

Mari Pangestu ศึกษาเรื่อง “Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation”²⁴ เพื่อนำเสนอถึงความเป็นมาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และผลประโยชน์ร่วมกันหลายประการที่ชาติสมาชิกจะได้รับจากการจัดตั้ง AEC นั่นคือ ประการแรก AEC สามารถจะเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวเพื่อรักษาให้อาเซียนรวมตัวกันได้ต่อไป และมีความสำคัญสำหรับอาเซียนในฐานะที่เป็นเวทีเฉพาะของประเทศในอาเซียน (Caucus) ที่กำลังเผชิญกับการคุกคามทางเศรษฐกิจจากภายนอก และสร้างโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ การบูรณาการทางเศรษฐกิจที่เหนียวแน่น (Cohesiveness) จะทำให้อำนาจการต่อรองของอาเซียนและอิทธิพลทางภูมิรัฐศาสตร์เข้มแข็งขึ้น ประการต่อมา AEC ช่วยสร้างฐานการผลิตในภูมิภาคอาเซียนเพื่อส่งเสริมศักยภาพของอาเซียนที่จะสามารถแข่งขันในตลาดโลกซึ่งมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ประการที่สาม การที่อาเซียนเป็นแกนหลักของการเกาะกลุ่มกัน และมีความเข้มแข็งจะส่งผลให้สามารถทำการเจรจาข้อตกลงในนามของอาเซียนกับประเทศคู่ค้าที่อยู่ภายนอกอาเซียนทั้งแบบพหุภาคี (Multilaterally) และแบบทวิภาคี (Bilaterally) ได้ดีกว่าเดิม นอกจากนี้ Pangestu ได้เสนอประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องถูกยกขึ้นมากล่าวเพื่อทำให้ AEC เป็นจริงขึ้นมาได้ นั่นคือ วิสัยทัศน์ที่ยังคงขาดรายละเอียดในด้านองค์ประกอบสำคัญรวมถึงแผนการ (Roadmap) และการที่ AEC จะมีความสำคัญขึ้นมาได้จะต้องมีขอบเขตของการดำเนินงานที่ครอบคลุมและในการคาดการณ์ถึงอนาคตของ AEC นั้น Pangestu ได้แสดงถึงความกังวลต่อการก้าวไปสู่ AEC เพราะอาเซียนยังมีปัญหาหลายอย่างที่ไม่ได้รับการแก้ไข

²⁴ Mari Pangestu, “Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation”, in Donald E. Weatherbee, Ralf Emmers, Mari Pangestu, and Leonard C. Sebastian, eds., *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy* (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2005), pp. 198-202.

อันจะทำให้การพัฒนาต้องล่าช้า โดยเฉพาะปัญหาของการขาดเจตจำนงทางการเมืองและความเป็นผู้นำในอาเซียน ในท้ายที่สุดแทนที่จะบรรลุเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนร่วมกัน (Collective ASEAN Economic Community) ก็อาจจะถูกแซงหน้าโดยข้อตกลงภายนอก ซึ่งสมาชิกอาเซียนได้จัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศนอกอาเซียนแบบทวิภาคีหรือในรูปแบบพหุภาคีที่ขยายไปไกลกว่าอาเซียน (Extending Beyond ASEAN)

สำหรับบทนำของหนังสือ “Introduction: Brick by Brick - The Building of an ASEAN Economic Community” เขียนโดย Denis Hew²⁵ นำเสนอถึงความ เป็นมาของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และการดำเนินการเพื่อ ก้าวไปสู่ AEC นั้น จะเห็นได้ว่า AEC มีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อยกระดับไปสู่การ พัฒนาเชิงสถาบันและการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และสาเหตุที่ทำให้ เกิด AEC เพราะอาเซียนสูญเสียการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้กับจีน โดยเฉพาะจีน มีแรงงานที่มีค่าแรงต่ำจึงทำให้สามารถดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ไปจากอาเซียน และในระยะยาวก็มีแนวโน้มที่จะแซงหน้าอาเซียน ใน ค.ศ. 2003 คณะทำงานระดับสูงอาเซียน (the ASEAN High Level Task Force: HLTF) เสนอข้อริเริ่มจำนวนมากสำหรับแผนการ AEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดสาขา สินค้าและบริการสำคัญ 11 สาขาที่จะดำเนินการเร่งด่วน และต่อมาใน ค.ศ. 2007 ได้เพิ่มสาขาโลจิสติกส์ สำหรับในด้านการค้านั้นเจ้าหน้าที่อาเซียนเสนอให้ปรับปรุง อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Common Effective Preferential Tariffs Scheme’s Rules of Origin: ROO) นอกจากนั้น คณะทำงาน ระดับสูงได้ให้คำแนะนำที่สำคัญในการยกระดับกลไกระงับข้อพิพาทของอาเซียน (ASEAN Dispute Settlement Mechanism: DSM) เพื่อให้การดำเนินการ AEC มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แผนการที่เป็นขั้นตอนระยะยาว 6 ปี (a Six-Year Action

²⁵ Denis Hew, “Introduction: Brick by Brick - The Building of an ASEAN Economic Community”, in Denis Hew, ed., Brick by Brick: The Building of an ASEAN Economic Community, (Pasir Panjang: ISEAS Publishing, 2007), pp. 2-7.

Plan) ได้ถูกนำเสนอออกมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ณ เวียงจันทน์ ประเทศลาว ใน ค.ศ. 2004

อาเซียนมีกลุ่มต่างๆ ที่ส่งเสริมการก้าวไปสู่ AEC ได้แก่ เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), กรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนของอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) และกรอบความตกลงการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) กล่าวได้ว่า เมื่อดำเนินการตามข้อตกลง AFTA ได้อย่างสมบูรณ์ใน ค.ศ. 2015 จะเป็นการวางรากฐานที่แข็งแกร่งให้กับ AEC ส่วนกรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนของอาเซียนก็จะทำให้เกิดการไหลเวียนของ FDI ทั้งจากนักลงทุนในอาเซียนและนอกอาเซียน โดยเฉพาะนักลงทุนจากประเทศในอาเซียนที่รับเอายุทธศาสตร์การลงทุนในภูมิภาคมาใช้และส่งเสริมเครือข่ายการผลิตในภูมิภาค สำหรับกรอบความตกลงการค้าบริการของอาเซียนเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในภาคบริการระหว่างประเทศในอาเซียนโดยการขจัดข้อจำกัดทางการค้าภายในภูมิภาคและช่วยให้มีการไหลเวียนของบริการอย่างเสรีภายใน ค.ศ. 2015 ภายใต้กรอบความตกลงการค้าบริการของอาเซียน ได้ใช้ข้อตกลง GATS บวก (GATS-plus Agreement) และหลักการ ASEAN-X²⁶ นอกจากนี้ความร่วมมือในภูมิภาคด้านการบริการได้ดำเนินการในขั้นตอนที่สำคัญด้วยการทำความตกลงยอมรับร่วม (Mutual Recognition Agreement: MRAs) ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับ การเคลื่อนย้ายภาคบริการที่เป็นวิชาชีพ (Professional Services) ในภูมิภาคอีกด้วย

²⁶ เป็นหลักการในการดำเนินการตามพันธกรณีความตกลง/โครงการความร่วมมือของอาเซียน (Implementation) ที่กำหนดให้สมาชิกอาเซียนที่มีความพร้อมสามารถเริ่มปฏิบัติตามพันธกรณีความตกลง/โครงการก่อนได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการพร้อมกันครบทั้ง 10 ประเทศ. อ้างถึงใน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, คำศัพท์เศรษฐกิจ (นนทบุรี: กระทรวงพาณิชย์, 2555), น. 20.

Razeen Sally ศึกษาเรื่อง “The ASEAN Charter and the ASEAN Economic Community: A Watershed for Regional Economic Integration?”²⁷ ซึ่งเป็นมุมมองจากภาคเอกชนได้ตั้งข้อสังเกตต่อการรวมตัวกันสำหรับสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานที่มีทักษะภายใน ค.ศ. 2015 จะทำให้อาเซียนกลายเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อย่างแท้จริงได้หรือไม่ ทั้งนี้ อาเซียนไม่มี “ตลาดเดียวกัน” เหมือนกับการบูรณาการทางเศรษฐกิจในยุโรปหรือแม้แต่ในทวีปอเมริกาเหนือ นั่นคือ จะเป็นเพียงการผลิตในภูมิภาคเพื่อการบริโภคในภูมิภาค และยังห่างไกลจากตัวแบบของสหภาพยุโรปในรูปแบบของการสร้างสถาบันร่วมกัน และการทำให้นโยบายที่มีร่วมกันเข้มแข็ง กล่าวได้ว่าช่องว่างทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสถาบันในประวัติศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างกว้างมากกว่ากรณีของยุโรป รวมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีร่วมกันน้อยมาก

สำหรับความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods: ATIGA) มีข้อสังเกตว่าการขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี จะดำเนินการตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน ได้เรียกร้องการจัดตั้งฐานข้อมูลการค้าอาเซียน (ASEAN Trade Repository: ATR) ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นความคิดที่ดี Razeen Sally ยังเห็นถึงความตกลงด้านการลงทุนของอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) เป็นความตกลงที่เป็นประโยชน์ และข้อดีที่เป็นไปได้ของ ACIA คือ การขยายนโยบายการลงทุนให้เสรีและเปิดกว้างมากขึ้นสำหรับนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในอาเซียนตั้งแต่เริ่มต้น การขยายขอบเขตของการลงทุนให้กว้างกว่าเดิม การระบุนโยบายการลงทุน ที่ไม่พร้อมเปิดตลาดไว้ในชุดเดียวกัน (a Single Negative List for Scheduling Reservations) และการปรับปรุงตัวบทสำหรับกลไก

²⁷ Razeen Sally, “The ASEAN Charter and the ASEAN Economic Community: A Watershed for Regional Economic Integration?”, in S. Tiwari, ed., *ASEAN: Life after the Charter* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), pp. 113-123.

การยุติข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนกับประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อจัดการข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าการปรับปรุงสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะสามารถทำให้การเปิดเสรีทางการลงทุนและการปกป้องนักลงทุนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในบทความวิจัย เรื่อง “The ASEAN Economic Community and New Regionalism: A Neorealist Analysis” ของ William J. Jones²⁸ ใช้แนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ (New Regionalism) ซึ่งถูกขับเคลื่อนโดยลัทธิชาตินิยม (Nationalism) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) ในการประเมินพัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะตรวจสอบว่าอาเซียนมีความตั้งใจที่จะสร้าง AEC อย่างแท้จริง หรือเป็นเพียงการขยายแนวคิด Neo-realism ดังแนวปฏิบัติที่รัฐสมาชิกอาเซียนนิยมทำสืบต่อกันมา จากแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ทำให้พบว่า AEC ตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถูกใช้เพื่อรักษาและเพิ่มระเบียบแห่งชาติ (National Order) และแสวงหาผลประโยชน์ ในยามที่ประเทศต่างๆ ต้องเผชิญกับพลังของโลกาภิวัตน์ที่จะทำให้สถานะทางการเมืองหรือเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นขาดความมั่นคง และยังพบว่าการพัฒนาของ AEC เป็นการขยายการเปิดเสรีทางการค้าของรัฐสมาชิกในอาเซียน คุณสมบัติเฉพาะที่เด่นชัดของ AEC คือการสนับสนุนสถานะเดิม (Status Quo) ของสมาชิกอาเซียนในการค้าระหว่างประเทศ มากกว่าการใช้ตัวแบบที่ส่งเสริมการเติบโตของประชาคม (Symbiotic Community Growth Model)

นอกจากนั้น บทความวิจัยดังกล่าวยังประเมินเสาหลักทางเศรษฐกิจของอาเซียน ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบของภูมิภาคนิยมใหม่จากมุมมองของ Neo-Realism ทำให้พบว่าเสาหลักทางด้านเศรษฐกิจอาเซียนเป็นผลมาจากแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ โดยปราศจากปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมประชาคมทางเศรษฐกิจ

²⁸ William J. Jones, “The ASEAN Economic Community and New Regionalism: A Neorealist Analysis”, *ASIEN: The German Journal on Contemporary Asia* 119 (April 2011):49-66.

เชิงสถาบัน Jones จึงประเมินว่าการพัฒนาของเสาหลักทางเศรษฐกิจของอาเซียน ยังให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (State Sovereignty) ซึ่งเป็นแนวทางที่สร้างอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมที่แท้จริง นอกจากนี้ รูปแบบของ AEC ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการจัดวางตำแหน่งในระดับภูมิภาคที่ต้องการแข่งขันกับองค์การทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่นๆ แต่กลับเป็นกลไกในการตั้งรับของบรรดารัฐสมาชิกอาเซียนและส่งเสริมการแข่งขันกันเองระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งการแข่งขันในรูปแบบนี้จะสร้างความเสียหายให้กับการบูรณาการและการพึ่งพาอาศัยที่แท้จริง เมื่อมองจากแนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่ทำให้กล่าวได้ว่าอาเซียนได้เผยให้เห็นถึงการพัฒนาของภูมิภาคที่สอดคล้องกับแนวคิด Structural Realism ของการปฏิบัติของรัฐและการให้ความสำคัญสูงสุดแก่รัฐ

วิทยานิพนธ์ปริญญาโท เรื่อง “กลไกทางกฎหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ของ ดาริกา โพธิ์รุทซ์²⁹ ศึกษาพัฒนาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญของอาเซียน และแนวความคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ตลอดจนขั้นตอนและโครงสร้างการดำเนินงาน พันธกรณีที่เกี่ยวข้องของกลไกในการระงับข้อพิพาท และผลทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก จากการศึกษาพบว่าในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีกลไกทางกฎหมายที่สำคัญคือกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีความสำคัญ เปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนในการบังคับรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ และกฎบัตรอาเซียนยังมีบทบัญญัติในการรับรองสถานะทางกฎหมายของอาเซียนให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล จะเห็นได้ว่าอาเซียนได้ปรับปรุงกลไกในการระงับข้อพิพาททำให้มีลำดับและขั้นตอนอย่างเป็นระบบ และมีการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และให้มีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐสมาชิกเกิดความมั่นใจว่าหากมีการละเมิดพันธกรณีหรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี รัฐสมาชิกก็สามารถเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการ

²⁹ ดาริกา โพธิ์รุทซ์, “กลไกทางกฎหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”, (ปริญญาวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

ระบับข้อพิพาท หรือใช้กระบวนการตอบโต้ให้คู่กรณีปฏิบัติตามพันธกรณีตามที่ได้มีการกำหนดไว้ รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนชาวต่างชาติ ว่ารัฐสมาชิกจะปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด ทั้งหมดนี้จึงทำให้อาเซียนในปัจจุบันแตกต่างจากอาเซียนเดิมเพราะมีการบูรณาการเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำพิมพ์เขียวเพื่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ให้มีความยืดหยุ่นโดยการเปิดเสรีแบบ ASEAN-X คือ ให้ประเทศที่มีความพร้อมที่จะเปิดเสรีสาขาบริการใดๆ ก็สามารรถกระทำได้ก่อน และเมื่อประเทศใดมีความพร้อมจึงค่อยเข้าร่วมในภายหลัง

วิทยานิพนธ์ปริญญาโท เรื่อง “ASEAN Community 2015: Roadmap and Future Prospects” (2010) ของ Varintorn Srithong³⁰ ใช้ทฤษฎีภูมิภาคนิยม (Regionalism) ในการศึกษายุทธศาสตร์ในการผลักดันให้อาเซียนบรรลุเป้าหมายในการก่อตั้งประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ผลการศึกษาพบว่ายุทธศาสตร์ที่ช่วยผลักดันให้อาเซียนบรรลุเป้าหมายในการสร้างประชาคมอาเซียน ก็คือ การสร้างการป้องกันร่วมกันในระดับภูมิภาค (Regional Collective Defence) รวมทั้งแนวคิดของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันเป็นที่รู้จักกันในฐานะที่เป็นหลักการของนโยบายการไม่แทรกแซงเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างสมาชิก ก็ถูกพิจารณาว่าเป็นทั้งข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบ ด้วยเหตุนี้แนวทางที่จะทำให้รัฐสมาชิกทั้ง 10 ประเทศสามารถทำงานร่วมกันได้คือการรับเอา “วิถีอาเซียนแบบใหม่” (New ASEAN Way) มาใช้ สำหรับความคาดหวังในอนาคตในส่วนของเสาหลักด้านเศรษฐกิจ ผู้ศึกษาได้อธิบายว่า AEC จะยกระดับการเจริญเติบโตและความมั่งคั่งในอาเซียน การทำให้ AEC เป็นจริงขึ้นมาภายในปี ค.ศ. 2015 จะเปิดโอกาสอันยิ่งใหญ่สำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของอาเซียน

จากการสำรวจเอกสารวิชาการข้างต้น พบว่าบทความและงานวิจัยข้างต้นได้ศึกษาความเป็นมาของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และผลประโยชน์

³⁰ Varintorn Srithong, “ASEAN Community 2015: Roadmap and Future Prospects”, (Master’s thesis, Faculty of Political Science, Thammasat University, 2010).

ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่อาเซียนจะได้รับจากการพัฒนาหรือการขยาย การบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ แต่รัฐสมาชิกในอาเซียนก็ยังคงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติของตน รวมทั้งการดำเนินการตามข้อตกลง แผนการ และโครงการต่างๆ ก็ประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่อาจจะส่งผลให้การมุ่งไปสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนล่าช้าออกไปหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม บทความและงานศึกษาวิจัยข้างต้นเป็นเพียงการศึกษาในภาพรวม และยังขาดรายละเอียดของข้อมูลในด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศของ รัฐสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะไม่ได้วิเคราะห์ผ่านมุมมองทางเศรษฐกิจการเมือง ระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาพัฒนาการ ของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน รวมถึงการดำเนินการตามแผนงาน ต่างๆ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยใช้มุมมองทางเศรษฐกิจ การเมืองระหว่างประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นถึงโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ของรัฐสมาชิกอาเซียน ตลอดจนนำเสนอถึงปัญหาและอุปสรรคในด้านต่างๆ ที่เป็นความท้าทายต่อความพยายามในการดำเนินการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ของอาเซียน โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นแนวทางใน การพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้น ภายในปี ค.ศ. 2015 ต่อไป

7. กรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

กรอบแนวคิดทางทฤษฎีในการศึกษานี้จะใช้ในการอธิบายและวิเคราะห์ ถึงพัฒนาการของการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจในอาเซียน ตลอดจนทำการ ประเมินความเป็นไปได้ของการก้าวไปสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy: IPE) โดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ความหมายและความสำคัญ ของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และ 2) ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมือง ระหว่างประเทศ

7.1 ความหมายและความสำคัญของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

แนวคิดที่ว่าด้วยเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy: IPE) ประกอบด้วยแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างสาระสำคัญสามด้าน คือ “ระหว่างประเทศ” (I) อันหมายถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทั้งในด้านของความร่วมมือและความขัดแย้งในกลุ่มรัฐชาติด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทอยู่ในบริบทของความสัมพัทธ์ระหว่างประเทศ และ “การเมือง” (P) อันหมายถึงรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองสมัยใหม่และการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ตลอดจนกระบวนการของการกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ของรัฐอีกด้วย ส่วน “เศรษฐกิจ” (E) หมายถึงระบบตลาดและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการจัดการทรัพยากรที่จำกัดว่าจะถูกจัดสรรให้เกิดรายได้ ความมั่งคั่ง และการกระจายผลประโยชน์ที่จะพึงมีพึงได้จากระบบดังกล่าว³¹

ในขณะที่ Woods³² เสนอว่าหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ คือการศึกษาบทบาทของการเมืองและเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่เราไม่อาจสรุปได้อย่างง่ายดาย ว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับ

³¹ โครีน เฟื่องเกษม, *แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 131; David N. Balaam and Michael Veseth, “What Is International Political Economy?”, in *Introduction to International Political Economy*, 2nd edition (New Jersey: Prentice Hall, 2001), pp. 4-5; Robert Jackson and Georg Sorensen, “International Political Economy (IPE): Classical Theories”, in Robert Jackson and Georg Sorensen, eds., *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (New York: Oxford University Press, 2003), p. 178.

³² Ngaire Woods, “International Political Economy in an Age of Globalization”, in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 244.

ดังกล่าวเป็นผลมาจากการปะทะกันระหว่างรัฐและตลาดเท่านั้น เพราะ “ตลาด” ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากกว่าตลาดภายในประเทศ และตลาดระหว่างประเทศก็ไม่สามารถเปิดกว้างให้เกิดการแข่งขันทางการค้า และการแลกเปลี่ยนโดยเสรีได้เท่ากับตลาดภายในประเทศ ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าว มิได้เป็นผลมาจากอุปสรรคของการเมืองหรือรัฐแต่ฝ่ายเดียว เพราะปัจจัยทางการเมืองเหล่านี้ก็ไม่สามารถครอบงำกิจกรรมของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้ตามที่ต้องการเช่นกัน

นักเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ จึงให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างสลับซับซ้อนในบริบทระหว่างประเทศ รวมทั้งยังพยายามตรวจสอบว่าการเมืองสามารถถูกใช้เพื่อบรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมายทางเศรษฐกิจได้อย่างไร และเครื่องมือทางเศรษฐกิจจะถูกใช้ประโยชน์ เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองได้อย่างไร³³ ดังที่ Gilpin³⁴ นิยามความหมายของ เศรษฐกิจการเมืองว่าเป็นสาขาวิชาที่วิเคราะห์ถึงปัญหาจากพลวัต (Dynamic) ของ ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” และ “ตลาด” ในโลกสมัยใหม่ เช่นเดียวกับที่ Maddock³⁵ ระบุว่าเศรษฐกิจการเมืองถือเป็นสาขาวิชาที่ใช้ภูมิปัญญา (Intellectual Discipline) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ และเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศก็เป็นการขยายออกไปของการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงดังกล่าวในบริบทระหว่างประเทศ

ศาสตราจารย์ Susan Strange อธิบายว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับข้อตกลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อ

³³ Karan A. Mingst, Essentials of International Relations (New York: W.W. Norton & Company, 2008), p. 247.

³⁴ Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations (New Jersey: Princeton University Press, 1987), p. 8.

³⁵ Rowland Maddock, “The Global Political Economy”, in John Baylis and N.J. Rengger, eds., Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World (Oxford: Clarendon press, 1992), p. 107.

ระบบโลกในเรื่องการผลิต การแลกเปลี่ยน และการกระจายผลผลิต รวมถึงการผสมผสานค่านิยมที่สะท้อนให้เห็นในเรื่องนั้นๆ³⁶ และยังอธิบายเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศว่าสะท้อนให้เห็น “อำนาจเชิงความสัมพันธ์” (Relational Power) ซึ่งตัวแสดงหนึ่งมีอิทธิพลให้อีกตัวแสดงหนึ่งกระทำการหรือไม่กระทำการทางด้านอำนาจรูปแบบนี้ถูกเรียกว่า “อำนาจเชิงโครงสร้าง” (Structural Power) ที่เป็นอำนาจที่ทำให้เกิดรูปแบบและกำหนดโครงสร้าง (Structures) ของเศรษฐกิจการเมืองโลก ซึ่งประกอบด้วยสถาบัน ข้อตกลง และกฎระเบียบต่างๆ ที่คอยควบคุมพฤติกรรมของรัฐและตลาดในเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ³⁷

Balaam and Veseth³⁸ มองว่า “ความตึงเครียด” (Tension) ระหว่างรัฐและตลาดยังเป็นประเด็นที่สำคัญของการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ โดยรัฐถือเป็นสถาบันทางการเมืองของชาติสมัยใหม่ ที่ซึ่งปัจเจกบุคคลผูกมัดตนเองกับการกระทำรวมหมู่ (Collective Action) ส่วนตลาดเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมสมัยใหม่ และเป็นปริมณฑลของกิจกรรมที่ปัจเจกบุคคลเข้าร่วมโดยคาดหวังผลประโยชน์ส่วนตนอันเกิดจากแรงกระตุ้นของการแข่งขัน จึงกล่าวได้ว่าการดำรงอยู่อย่างคู่ขนานกันของรัฐและตลาด ได้สร้างความตึงเครียดที่แสดงให้เห็นคุณลักษณะขั้นพื้นฐานของการเมืองและเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่ารัฐและตลาดมิได้เป็นคู่สัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันเสมอไป แต่ความตึงเครียดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากความแตกต่างทางด้านค่านิยมหรือผลประโยชน์ของรัฐและตลาด ซึ่งสามารถจัดการได้ด้วยวิธีการและจังหวะเวลาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม รัฐมีอิทธิพลต่อตลาดและตลาดก็มีอิทธิพลต่อรัฐ โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตลาดมีลักษณะเป็นพลวัตที่สามารถผันแปรไปได้เมื่อเวลาผ่านไป

³⁶ Susan Strange, *States and Markets* (London: Continuum, 1994), p. 18.

³⁷ *Ibid.*, pp. 24-25.

³⁸ David N. Balaam and Michael Veseth, “What Is International Political Economy?”, pp. 6-7.

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองในปัจจุบันยอมรับตรงกันว่าการเมืองและเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น แนวโน้มดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1970 เมื่อได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ได้นำมาสู่ความสนใจในประเด็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ³⁹ ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 คือ การยกเลิกระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ซึ่งเป็นการใช้มาตรการทางการเมืองเพื่อควบคุมการแข่งขันในตลาดของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ดำเนินมานับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และการปลดปล่อยประเทศในอาณานิคมให้เป็นเอกราช (Decolonization) และกลุ่มประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อสถานการณ์ที่ด้อยกว่าในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และเรียกร้องให้มีระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ (New International Economic Order)⁴⁰ ส่วนผลกระทบจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 นอกจากการถดถอยทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจเสรีระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศต่างๆ สร้างมาตรการป้องกันทางเศรษฐกิจของตนเอง

³⁹ องค์ความรู้ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเคยถูกแยกออกเป็นส่วนต่าง ๆ มาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ผลก็คือนักรัฐศาสตร์โดยส่วนใหญ่มักจะละเลยปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์โดยส่วนใหญ่ก็มักจะเพิกเฉยต่อปัจจัยทางการเมืองในกระบวนการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จนเกิดเป็นสาขาวิชาการเมืองระหว่างประเทศและสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศที่แยกขาดออกจากกัน แม้กระทั่งหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงต้นช่วงแรกของคริสต์ทศวรรษที่ 1960 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของนักรัฐศาสตร์ก็ยังคงมุ่งเน้นอยู่ที่ประเด็นเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพหรือความร่วมมือและความขัดแย้ง โดยมีรัฐชาติเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในระบบการเมืองระหว่างประเทศ. โปรดดู Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (London: Routledge, 1990), p. 2.

⁴⁰ ประภัสสร เทพชาติ, "ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ: สำนักสังคมนิยม", ใน รัฐศาสตร์สาร 30 (มกราคม-เมษายน 2552):197-200.; ไคริน เพ็ญเกษม, *แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, น. 132-133.; Robert Jackson and Georg Sorensen, "Introduction to International Relations: Theories and Approaches", p. 178.

ขึ้นมาแล้ว การเมืองเศรษฐกิจจะหว่งประเทศยังได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้าย ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจโลกจากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกไปสู่ฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก รวมทั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจนก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจโลก และสถานการณ์วิกฤตน้ำมัน (Oil Shock)⁴¹

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในคริสต์ทศวรรษที่ 1970 และสถานการณ์ที่ดำเนินมาจนถึงยุคหลังสงครามเย็นและกระบวนการโลกาภิวัตน์ นี้ทำให้นักวิชาการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องขจัดช่องว่างระหว่างรัฐศาสตร์ กับเศรษฐศาสตร์ ทำให้เกิดการผสมผสานองค์ความรู้ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ และหลังจากนั้นเป็นต้นมาทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่าง ประเทศได้กลายเป็นองค์ความรู้ที่ได้รับความสนใจในการศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น⁴² นักทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเชื่อว่า ทฤษฎีดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจผลกระทบจากการเมือง และเศรษฐกิจในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน⁴³ ซึ่งข้อเสนอ ของทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ มิได้จำกัดอยู่แค่ประเด็นคำถาม ที่ว่าการเมืองและเศรษฐกิจหรือรัฐและตลาดมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันหรือไม่ และประเด็นที่ว่าการเมืองและเศรษฐกิจมีบทบาทต่อกันและกันอย่างไร แต่ยังเกิด ข้อถกเถียงที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมว่าด้วยบทบาทของการเมืองและเศรษฐกิจในบริบท ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

การที่รัฐต่างๆ มีแนวโน้มที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ เพิ่มมากขึ้นในหลายรูปแบบ ทำให้เชื่อกันว่าเศรษฐกิจหรือตลาดเข้ามามีบทบาท ในกิจกรรมทางการเมืองของรัฐต่างๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำธุรกรรม ทางเศรษฐกิจ (Economic Transaction) ระหว่างรัฐต่างๆ รวมถึงความสัมพันธ์ทาง

⁴¹ ประภัสสร เทพชาตรี, “ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ: สำนักสังคมนิยม”, น.198-200.; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, pp. 5-6.

⁴² Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, p. 3.

⁴³ David N. Balaam and Michael Veseth, “What Is International Political Economy?”, pp. 4-5.

ด้านการค้า การลงทุน และการให้กู้ยืมที่กำลังเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ พลเมืองของแต่ละประเทศมีความคาดหวังให้รัฐบาลของตนหันมาให้ความสนใจกับนโยบายทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะให้ความสำคัญแต่เฉพาะนโยบายทางการเมืองเท่านั้น และนโยบายทางเศรษฐกิจเหล่านั้นมักจะถูกตรวจสอบ ถกเถียง และอภิปรายในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างโปร่งใสและรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น⁴⁴

ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศบางท่านเชื่อมั่นว่า รัฐมีบทบาทหลักในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบัน ดังที่ Joan Edelman Spero⁴⁵ ให้เหตุผลว่าปัจจัยทางการเมืองยังมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างน้อย 3 ด้าน คือ (1) “ระบบทางการเมืองกำหนดระบบเศรษฐกิจ” เนื่องจากโครงสร้างและปฏิบัติการของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังคงถูกกำหนดโดยโครงสร้างและปฏิบัติการของระบบการเมืองระหว่างประเทศ (2) “การเมืองกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ” เนื่องจากนโยบายทางเศรษฐกิจยังคงถูกควบคุมให้ตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองตลอดมา และ (3) “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นความสัมพันธ์ทางการเมือง” เนื่องจากปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีแนวทางเดียวกับปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ และรัฐยังเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการดำเนินการและจัดการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางการเมืองและเศรษฐกิจหรือรัฐและตลาดยังคงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในส่วนของมุมมองทางทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่จะกล่าวถึงต่อไป⁴⁶

⁴⁴ Karan A. Mingst, *Essentials of International Relations* (New York: W.W. Norton & Company, 2008), pp. 247-248.

⁴⁵ Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, p. 4.

⁴⁶ Robert Jackson and Georg Sorensen, “International Political Economy (IPE): Classical Theories”, p. 176.

7.2 ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

มุมมองทางทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศมีหลายแนวทาง แต่ในการศึกษาคำนี้จะให้ความสำคัญกับมุมมองของ Liberalism และ Realism ดังรายละเอียดต่อไปนี้

7.2.1 Liberalism

Liberalism เชื่อว่ามนุษย์มีแนวโน้มตามธรรมชาติที่จะร่วมมือกัน ความก้าวหน้าจะเกิดขึ้นผ่านการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น และทำให้เสรีภาพของปัจเจกขยายออกไป ทฤษฎีนี้มองว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจจะสร้างสวัสดิการให้แก่โลก (Global Welfare) และสามารถแก้ปัญหาของระบบทุนนิยมได้⁴⁷ ถ้ายึดตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อว่า ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกันบนพื้นฐานของสภาวะตลาดเสรีที่กลไกตลาดจะเป็นตัวกำหนดราคา อุปสงค์ (Demand) อุปทาน (Supply) และยังมีความสัมพันธ์กันมากเท่าไรก็จะทำให้การค้าขายขยายตัวมากขึ้นเท่านั้น⁴⁸ Liberalism เห็นว่าเศรษฐกิจมีอิทธิพลเหนือการเมืองและให้ความสำคัญกับตลาดเสรี (Free Market) ที่มีบทบาททำให้เกิดการแลกเปลี่ยนอย่างเสรีตามความสมัครใจ⁴⁹ และยังมีแนวโน้มที่จะเชื่อมั่นว่าตลาดและรัฐเป็นอิสระต่อกัน จึงเสนอให้แยกเศรษฐกิจออกจากการเมืองเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁵⁰ ดังที่ Adam Smith บิดาแห่งเศรษฐศาสตร์กระแสหลักอธิบายว่ารัฐควรแทรกแซงตลาดให้น้อยที่สุด

⁴⁷ Charles W. Kegley Jr. and Shannon L. Blanton, World Politics: Trend and Transformation (Canada: Wadsworth, 2012), p. 366.

⁴⁸ ประภัสสร เทพชาตรี, “เศรษฐกิจการเมืองโลกยุคหลังสงครามเย็น”, ใน ประมวลสาระชุดวิชากระแสโลกศึกษา (World Currents Study) (หน่วยที่ 4) (นันทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), น. 4-9.

⁴⁹ Ngaire Woods, “International Political Economy in an Age of Globalization”, p. 249.

⁵⁰ Karan A. Mingst, Essentials of International Relations, p. 249, 251.

และปล่อยให้ตลาดขยายตัวออกไปตามกฎธรรมชาติ (Natural Law) และให้กลไกตลาดตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกันและมีความสอดคล้องกัน (Harmony of Interest) ซึ่งปัจเจกบุคคลจะได้รับผลประโยชน์ตามความต้องการของตนได้อย่างเต็มที่จนเป็นที่พึงพอใจ Smith เชื่อว่าตลาดเสรีจะเป็นแหล่งสำคัญที่ทำให้เกิดความก้าวหน้า ความร่วมมือ และความเจริญรุ่งเรือง แต่การใช้กฎระเบียบต่างๆ ของรัฐหรือการแทรกแซงทางการเมืองจะเป็นอุปสรรคของความเติบโตทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์แนวเสรีนิยมมองระบบเศรษฐกิจว่ายิ่งเปิดเสรีมากเท่าใด ก็ยิ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์มากเท่านั้น⁵¹ แม้กระนั้น Smith ก็ยอมรับบทบาทอย่างจำกัดของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านความมั่นคง และเพื่อตอบโต้การเสียเปรียบทางด้านกับต่างชาติ⁵² อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐถูกให้ความสำคัญมากขึ้นในมุมมองของ John Maynard Keynes แม้เขาเชื่อว่าตลาดเสรีนำมาซึ่งผลประโยชน์มหาศาลต่อมนุษย์ แต่ก็อาจเกิดความไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้นได้ ในสถานการณ์เช่นนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่า Keynes เชื่อมั่นในความริเริ่มของปัจเจกบุคคลและประสิทธิภาพของตลาด แต่ก็ยอมรับว่าการบริหารจัดการที่ดีเยี่ยมของรัฐจะช่วยสนับสนุนมากกว่าที่จะขัดขวางการทำงานที่อันมีประสิทธิภาพของตลาดเช่นกัน⁵³

ในประเด็นเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ Liberalist เชื่อมมั่นใน Non-Zero-Sum Game โดยมีมุมมองว่ารัฐต่างๆ สามารถมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น

⁵¹ ประภัสสร เทพชาตรี, “ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ: สำนักสังคมนิยม”, น.182.; ประภัสสร เทพชาตรี, “เศรษฐกิจการเมืองโลกยุคหลังสงครามเย็น”, น. 4-6.; Robert Jackson and Georg Sorensen, “International Political Economy (IPE): Classical Theories”, p. 181.

⁵² Theodore H. Cohn, Global Political Economy: Theory and Practice (New York: Addison Wesley Longman, 2000), p. 85.

⁵³ Ibid., pp. 85-86.; Robert Jackson and Georg Sorensen, “International Political Economy (IPE): Classical Theories”, p. 183.

เดียวกับที่ปัจเจกบุคคลจะได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ผ่านการดำเนินการอย่างเป็นอิสระของเศรษฐกิจตลาดเสรีและระบบทุนนิยม (Capitalism) ทั้งในระดับของแต่ละประเทศและที่ขยายตัวข้ามเขตแดนระหว่างประเทศ⁵⁴ ทั้งยังมีแนวคิดในทำนองเดียวกันว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐ หากรัฐส่งเสริมการไหลเวียนอย่างเสรีของการค้า และไม่เข้ามาแทรกแซงตลาดที่สามารถจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศต่างๆ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมากขึ้น ในที่สุดจะทำให้ทุกรัฐที่ได้เข้าร่วมมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น รัฐจึงควรมีบทบาทส่งเสริมให้เกิดการค้าและการแข่งขันเสรี รวมถึงการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนหนทางและเส้นทางรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการผลิตและการขนส่งสินค้า เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการนำทรัพยากรที่จำกัดมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁵

การที่แต่ละรัฐมีปัจจัยทางการผลิตทั้งที่ดิน แรงงาน และเงินทุนในระดับแตกต่างกัน ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้ ทุกรัฐต่างๆ เข้าร่วมในการค้าระหว่างประเทศ จะทำให้เกิดความมั่งคั่งอย่างสูงสุดไปทั่วโลก ทั้งนี้ การผลิตตามความชำนาญเฉพาะ (Specialization) จากหลักการแบ่งงานกันตามธรรมชาติ (Natural Division of Labor) ตามแนวคิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดสำหรับรัฐทั้งหมดของ David Ricardo ซึ่งเสนอว่ารัฐที่เข้าร่วมในการค้าระหว่างประเทศควรจะสามารถทางการผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง เนื่องจากเงื่อนไขทางทรัพยากร ปริมาณเงินทุน ลักษณะของแรงงาน และมูลค่าที่ดินแตกต่างกัน ทำให้แต่ละรัฐควรจะมีผลิตและส่งออกสินค้าที่ตนสามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น และนำเข้าสินค้าที่

⁵⁴ Robert Jackson and Georg Sorensen, "International Political Economy (IPE): Classical Theories", p. 182.

⁵⁵ Theodore H. Cohn, Global Political Economy: Theory and Practice, p. 83.; Karan A. Mingst, Essentials of International Relations, p. 249.

รัฐอื่นสามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า⁵⁶ นอกจากนั้น การค้าและการเคลื่อนที่อย่างเสรีของเงินทุน จะทำให้มั่นใจได้ว่าการลงทุนจะเคลื่อนไปยังที่ซึ่งให้ผลกำไรสูงสุดต่อการลงทุน การค้าเสรีจะเปิดโอกาสให้เศรษฐกิจเคลื่อนไหลและสร้างกลไกราคาที่เป็นเสมือนกับมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) จึงมีการกระจายสินค้าและบริการที่ได้ประสิทธิภาพและมีความยุติธรรมไปทั้งระบบเศรษฐกิจโลก โดยอยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐและสถาบันต่างๆ ที่น้อยที่สุดเพื่อให้ตลาดทำงานอย่างอิสระมากที่สุด⁵⁷

สำหรับการวิเคราะห์ถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจของ Jacob Viner⁵⁸ นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มศึกษาการจัดตั้งสหภาพศุลกากร ได้วิเคราะห์ถึงผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น 2 ประการ ได้แก่ การสร้างปริมาณการค้า (Trade Creation) และการเบี่ยงเบนทิศทางการค้า (Trade Diversion) ประการแรก “การสร้างปริมาณการค้า” หมายถึง การที่ประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งสามารถผลิตสินค้าชนิดหนึ่งด้วยต้นทุนต่ำกว่าอีกประเทศหนึ่ง จึงรับหน้าที่ในการผลิตสินค้านั้นและส่งไปขายในประเทศสมาชิกอื่น ส่วนประเทศที่เคยผลิตสินค้านั้นด้วยต้นทุนสูงกว่า ก็ลดหรือยุติการผลิตสินค้านั้น แล้วนำเข้าทรัพยากรไปผลิตสินค้าอื่น ถ้าประเทศสมาชิกทั้งหลายมีการใช้ทรัพยากรในการผลิตอย่างเต็มที่ทั้งก่อนและหลังการบูรณาการ การแบ่งงานข้างต้นตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจะมีผลทำให้สวัสดิการเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก

⁵⁶ Ibid., pp. 83-84.; Robert Jackson and Georg Sorensen, “International Political Economy (IPE): Classical Theories”, p. 182.; Karan A. Mingst, Essentials of International Relations, p. 251.

⁵⁷ Ngaire Woods, “International Political Economy in an Age of Globalization”, p. 249.

⁵⁸ Jacob Viner, The Customs Unions Issue (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950), p. 46, 51. อ้างถึงใน สมนึก แดงเจริญ, ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538), น. 376-377.; วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้ากรู๊ป, 2548), น. 77-79.

โดยรวมดีขึ้น เพราะมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม นอกจากนี้ ผู้บริโภคในประเทศสมาชิกจะมีโอกาสมากขึ้นในการซื้อสินค้าจากแหล่งผลิตที่มี ต้นทุนและราคาต่ำสุด จึงมีการบริโภคสินค้ามากขึ้น ทำให้สวัสดิการของผู้บริโภค สูงขึ้น และ

ประการที่สอง “การเบี่ยงเบนทิศทางการค้า” หมายถึงในกรณีที่ยังไม่มี การบูรณาการนั้น แต่ละประเทศก็จะซื้อสินค้าที่มาจากแหล่งที่มีต้นทุนต่ำสุด แต่เมื่อ มีการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ก็ได้ทำการยกเลิกภาษีสินค้านำเข้าระหว่างประเทศ สมาชิกที่อยู่ในกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงมีการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากประเทศ นอกกลุ่ม ดังนั้น ถึงแม้ว่าประเทศนอกกลุ่มจะผลิตสินค้าที่มีต้นทุนต่ำกว่าแต่เมื่อต้อง เสียภาษีสินค้านำเข้าก็จะทำให้ราคาสินค้าสูงกว่าสินค้าที่ผลิตจากประเทศสมาชิกที่ มีต้นทุนสูงกว่าและทำให้ประเทศสมาชิกต้องเปลี่ยนทิศทางการซื้อสินค้าจาก ประเทศนอกกลุ่มมาสู่การซื้อสินค้าจากสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไร้ ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะประเทศนอกกลุ่มที่มีประสิทธิภาพในการผลิต สูงกว่าจะต้องลดจำนวนการผลิตลง

ในปัจจุบัน ทฤษฎี Liberalism หันมาให้ความสำคัญกับสถาบันระหว่าง ประเทศมากขึ้น โดยพยายามอธิบายบทบาทของสถาบันในประเด็นต่างๆ ว่า สถาบันได้ทำการตอบสนองตามหน้าที่ และนำมาซึ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือ มากขึ้นกว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเดิม อันเนื่องมาจากอิทธิพลกระแส โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและโลกหลังยุคสงครามเย็น ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศใกล้ชิดกันมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่ การสร้างสถาบันระหว่างประเทศ ซึ่ง Neo-Liberalist (โดยเฉพาะกลุ่ม Neo-liberal institutionalism) เชื่อว่ารัฐจะร่วมมือกันสร้างสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมา เมื่อรัฐเชื่อว่าผลประโยชน์ของรัฐจะบรรลุผลสำเร็จสูงสุดโดยผ่านความร่วมมือกับรัฐ อื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายในกรอบแนวคิดที่ถูกทำให้เป็นสถาบันและมีโครงสร้างพร้อมกับการ มีสมาชิก กฎระเบียบ เป้าหมาย ขั้นตอนการดำเนินงาน และบรรทัดฐาน

ของพฤติกรรมที่ชัดเจน⁵⁹ ทฤษฎีนี้สนับสนุนบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศ ในการที่จะจัดการกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ และเห็นว่า สถาบันจะช่วยแก้ปัญหาช่องว่างและความล้มเหลวในการดำเนินการของตลาด (ในแง่ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ) โดยที่รัฐหรือการเมืองยังมีบทบาทในการสร้างสถาบันระหว่างประเทศ เพราะรัฐจะตัดสินใจอย่างมีเหตุผลและแสวงหาประโยชน์สูงสุดจากความร่วมมือ จึงมีแนวโน้มที่รัฐจะร่วมมือกันสนับสนุนให้เศรษฐกิจโลกเคลื่อนเข้าไปสู่รูปแบบ ตลาดเสรีมากยิ่งขึ้น การที่สถาบันมีอิทธิพลต่อการเมืองระหว่างประเทศ เพราะ สถาบันเหล่านี้เปิดโอกาสให้เกิดการขยายความร่วมมือระหว่างกัน และยังเปิด ช่องทางให้รัฐต่างๆ ได้แสดงออกถึงความพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ ของตนในแนวทางที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม รวมทั้งยัง สนับสนุนให้มีการเจรจาระหว่างรัฐ ทำให้เกิดการประนีประนอมโดยแต่ละฝ่ายยอม ปฏิบัติตามกฎระเบียบและมาตรฐานต่างๆ ที่ได้ตกลงร่วมกัน⁶⁰

มีงานวิชาการจำนวนมากทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการยกระดับ การบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ลึกลงมากขึ้น (Deepening International Economic Integration) ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศที่เป็นสมาชิกหลาย ประการ คือ 1) การเปิดเสรีทางการค้าจะสร้างผลประโยชน์ให้กับทุกฝ่าย (Win-Win Game) มากกว่าที่จะมีฝ่ายใดได้ผลประโยชน์และทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องเสีย ผลประโยชน์ (Zero-Sum Game) 2) ประเทศที่เข้าร่วมในกระแสของการค้าระหว่าง ประเทศจะได้รับผลประโยชน์อย่างแน่นอน และถึงแม้ว่าประเทศนั้นดำเนินการเปิด เสรีทางการค้าแต่เพียงฝ่ายเดียว ก็ยังจะได้รับผลประโยชน์เพราะจะมีการจัดสรร ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และ 3) การบูรณาการทางเศรษฐกิจจะส่ง ผลดีต่อการลดความยากจน ประเทศที่เข้าร่วมในเส้นทางของการเปิดเสรีทาง

⁵⁹ James A. Caporaso and Mary Anne Madeira, *Globalization, Institutions & Governance*, pp. 101-102.

⁶⁰ Ngaire Woods, "International Political Economy in an Age of Globalization", p. 251.

การค้าที่ลึกและกว้างมากกว่าเดิม จะช่วยให้ประเทศสามารถแสวงหาประโยชน์จาก
ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศตนได้ดีขึ้น และจัดสรรทรัพยากรได้อย่าง
มีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลให้ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นและ
ลดอัตราการเกิดความยากจนให้น้อยลง⁶¹

ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงที่นำไปสู่การก่อตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ
(NAFTA) และ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) ในยุโรปตะวันตก อันเป็นตัวอย่าง
ที่แสดงถึงผลประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากความตกลงทางเศรษฐกิจ
ระดับภูมิภาค (Regional Economic Arrangements) เช่นเดียวกับประเทศสมาชิก
อาเซียนทั้ง 6 ประเทศ ประสบความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก (Robust
Economic Performance) ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียน ตลอดจน
ข้อตกลงต่างๆ ทางเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic Arrangements) ได้
สร้างผลประโยชน์ให้กับเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก จนทำให้ผู้กำหนดนโยบายใน
ภูมิภาคนี้ได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่ขยายออกไปมากขึ้น⁶²

7.2.2 Realism

Realism เสนอว่าระบบระหว่างประเทศมีสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy)
และภายใต้สภาวะดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจใดที่จะป้องกันรัฐจากความก้าวร้าว
หรือความรุนแรงซึ่งแต่ละรัฐกระทำต่อกันได้ ส่งผลให้รัฐหนึ่งๆ ถูกคุกคามอย่าง
ต่อเนื่องจากการดำรงอยู่ของรัฐอื่น ด้วยเหตุที่รัฐถูกขับเคี่ยวกันโดยความต้องการที่จะ
อยู่รอดในสภาวะอนาธิปไตย รัฐต่างๆ จึงวิตกกังวลเกี่ยวกับอำนาจของตนเอง และ
การพัฒนาความสามารถต่างๆ เพื่อที่จะป้องกันตัวเองจากการแสดงความก้าวร้าว

⁶¹ Vo Tri Thanh, "Winners and Losers in ASEAN Economic Integration: A Perspective from Vietnam", in *ASEAN-Canada Forum: Regional Economic Integration: ASEAN and Canadian Perspectives* (Institute of Southeast Asian Studies, 2010), p. 143.

⁶² Dean A. DeRosa, *Regional Trading Arrangements among Developing Countries: the ASEAN Example* (Washington D.C.: International Food Policy Research Institute, 1995), pp. 1-2.

ของรัฐอื่น เหตุผลดังกล่าวทำให้แต่ละรัฐต้องช่วยเหลือตนเอง (Self-Helped) เพื่อความอยู่รอด (Survival) และความมั่นคง (Security)⁶³ นอกจากนี้ สภาวะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความขัดแย้ง และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันท่ามกลางรัฐต่างๆ ที่มักจะไม่สนใจผลประโยชน์ร่วมกัน (Common Interest) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะอยู่ในรูปของการแข่งขันที่มีลักษณะเป็น Zero-Sum Game ซึ่งการที่รัฐหนึ่งได้ผลประโยชน์จะทำให้รัฐอื่นเสียผลประโยชน์⁶⁴ ทั้งยังเชื่อว่ารัฐที่มีอำนาจมากที่สุดจะกำหนดกฎระเบียบต่างๆ และข้อจำกัดของระบบผ่านการครองความเป็นเจ้า (Hegemony) การเป็นพันธมิตร (Alliances) และการรักษาดุลอำนาจ (Balances of Power) ในความเป็นจริงแล้วเสถียรภาพและระเบียบต่างๆ จะเกิดขึ้นได้ เมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งที่ครองความเป็นเจ้าหรือการที่รัฐใดรัฐหนึ่งเต็มใจและมีความพร้อมที่จะสร้าง ดำรงรักษา และบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ด้วยเหตุนี้นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลหนึ่งๆ จะยอมจำนน (Subservient) ต่อการเรียกร้องของรัฐบาลที่มีอำนาจนำเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับอำนาจอธิปไตยของตน⁶⁵

อาจกล่าวได้ว่าอำนาจกลายเป็นวิธีที่สำคัญมากที่สุดสำหรับรัฐที่จะบรรลุถึงความมั่นคง ดังนั้น รัฐจะแสวงหาอำนาจและพยายามป้องกันตนเองโดยการกีดกันมิให้รัฐอื่นกลายเป็นรัฐที่มีอำนาจมากกว่า นอกจากนี้ ผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (Relative Gain) จะจูงใจรัฐให้เพิ่มความสามารถทางด้านอำนาจเมื่อต้องไปสัมพัทธ์กับรัฐอื่น และรัฐจะป้องกันตนเองด้วยการสร้างผลประโยชน์ที่เหนือกว่าจากศักยภาพทางทหารและเศรษฐกิจ ความมั่งคั่งและการเติบโตทางเศรษฐกิจจะทำให้รัฐหนึ่งๆ

⁶³ Kenneth Waltz, "From Theory of International Politics", in John A. Vasquez, ed., *Classics of International Relations* (New Jersey: Prentice Hall, 1990), p. 287.

⁶⁴ Robert Jackson and Georg Sorensen, "International Political Economy (IPE): Classical Theories", p. 179.

⁶⁵ Ngaire Woods, "International Political Economy in an Age of Globalization", p. 249.

มีอำนาจและอิทธิพลเพียงพอที่จะคุกคามการดำรงอยู่และผลประโยชน์ของรัฐอื่นได้⁶⁶ รัฐให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเชิงสัมพัทธ์ (Relative Economic Gain) เพราะยิ่งรัฐสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้มีอำนาจทางการเมืองและการทหารมากขึ้น ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง และการทหารเป็นเป้าหมายที่ส่งเสริมกัน การสร้าง ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของรัฐในทางการเมืองและการทหาร ในขณะเดียวกันอำนาจทางการเมืองและการทหารจะช่วยส่งเสริมและทำให้อำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้รัฐซึ่งทำหน้าที่ปกป้องและพัฒนาผลประโยชน์แห่งชาติให้ก้าวหน้าต่อไปจะควบคุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชน รัฐควรจะหลีกเลี่ยงการพึ่งพาทางเศรษฐกิจต่อรัฐอื่นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เมื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงขัดแย้งกัน รัฐจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ⁶⁷

Realism มีแนวโน้มที่จะมองว่าเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือของการเมืองและเป็นฐานของอำนาจทางการเมือง และมีข้อสันนิษฐานว่าความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจโลกและการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่มีความสลับซับซ้อนจึงสามารถทำความเข้าใจได้ตามหลักการสำคัญที่ว่า “การเมืองกำหนดเศรษฐกิจ”⁶⁸ คงต้องยอมรับว่ารัฐมีศักยภาพมากที่จะกำหนดโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในเวทีระหว่างประเทศ⁶⁹ โดย Realism เชื่อว่าการกระจายอำนาจจะหว่างรัฐเป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดในการกำหนดว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเจริญรุ่งเรืองหรือไม่⁷⁰

⁶⁶ Kenneth Waltz, “From Theory of International Politics”, p. 287.

⁶⁷ Robert Jackson and Georg Sorensen, “International Political Economy (IPE): Classical Theories”, pp. 179-181.

⁶⁸ Roger Tooze, “Conceptualizing the Global Economy”, in Anthony G. McGrew and Paul Lewis, eds., *Global Politics: Globalization and the Nation-State* (Cambridge: Polity Press, 1992), p. 234.

⁶⁹ Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice*, p. 62.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 67.

จากข้อสันนิษฐานที่ว่าเศรษฐกิจโลกเป็นพื้นที่ของการแข่งขันระหว่างรัฐต่างๆ เพื่อแสวงหาความเข้มแข็งและอำนาจเชิงสัมพัทธ์ให้มากที่สุด ในระบบระหว่างประเทศแต่ละรัฐต้องดำเนินการทุกอย่างให้สามารถอยู่รอดได้ และทุกรัฐก็มีจุดประสงค์ที่ต้องการเพิ่มความมั่งคั่งและความเป็นอิสระให้มากที่สุด นโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละรัฐจึงมุ่งสร้างผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐจะส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ และสนับสนุนให้มีการส่งออกมากกว่าการนำเข้า รวมทั้งสร้างนวัตกรรมทางการศึกษาและเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศได้มากขึ้น นอกจากนี้ รัฐยังดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อการปกป้องทางการค้า โดยกำหนดมาตรการหลายรูปแบบ ได้แก่ การขึ้นภาษีสินค้านำเข้า (Tariffs) การจำกัดปริมาณการนำเข้า (Import Quotas) การจำกัดปริมาณการส่งออก (Export Quotas) โดยความสมัครใจของประเทศผู้ส่งออก (Voluntary Export Restraints) การให้เงินอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidies) การลดค่าเงิน (Currency Devaluations) มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) การสร้างความได้เปรียบเชิงการค้า (Strategic Trade Practices) การทุ่มตลาด (Dumping) มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Countervailing Trade Practices) การปกป้องการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น (Safeguards) และส่งเสริมการลงทุนเฉพาะด้าน (Selective Investments)⁷¹

แม้กระทั่งในกรณีของตลาดเสรี ถึงแม้ว่ารัฐจะรับรู้ถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและใช้ประโยชน์จากการค้าเสรีเพื่อเพิ่มพูนอำนาจของตน แต่การค้าเสรีอาจส่งผลกระทบต่อการเติบโตของธุรกิจภายในประเทศ รัฐจึงมีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทด้วยการให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือ (Subsidizing) และให้การปกป้อง (Protecting) อุตสาหกรรมเหล่านี้จากคู่แข่งต่างประเทศ (Foreign Competition) แม้แต่รัฐที่ยึดถือแนวทางการค้าเสรี

⁷¹ โปรดดูรายละเอียดใน ประภัสสร เทพชาตรี, “เศรษฐกิจการเมืองโลกยุคหลังสงครามเย็น”, น. 4-27.; Karan A. Mingst, *Essentials of International Relations*, p. 261. และโปรดดูรายละเอียดใน ประภัสสร เทพชาตรี, “เศรษฐกิจการเมืองโลกยุคหลังสงครามเย็น”, น. 4-27, 4-28.; David N. Balaam and Michael Veseth, “International Trade”, p. 115.

แบบ Liberalism ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ก็ยังคงใช้ลัทธิการปกป้องทางการค้าสำหรับอุตสาหกรรมบางประเภทที่ยังไม่เข้มแข็งพอสำหรับการแข่งขัน⁷² โดยสหรัฐอเมริกาก็ใช้การอุดหนุนการส่งออกเพื่อช่วยเหลือการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศ เพราะว่าการตอบโต้สหภาพยุโรป (EU) ที่ใช้การอุดหนุนเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดส่งออกสินค้าเกษตรของ EU นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังใช้การจำกัดปริมาณการนำเข้าเพื่อกำหนดปริมาณของน้ำตาลที่ผู้บริโภคนอเมริกันสามารถซื้อจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการช่วยผู้ผลิตน้ำตาลในประเทศให้สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตน้ำตาลต่างประเทศ⁷³ จึงเป็นเรื่องปกติในทางการค้าระหว่างประเทศที่รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงการค้าเสรี เช่น การควบคุมธุรกรรมทางการเงินในตลาดเงินตรา (Currency Market) โดยการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเพื่อที่จะกำหนดอุปทาน (Supply) และอุปสงค์ (Demand) ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอันเป็นเป้าหมายสำคัญของกาการค้าและการเมือง เพราะถึงที่สุดแล้วรัฐจะให้ความสำคัญกับการรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ⁷⁴

นอกจากนั้น การที่รัฐหนึ่งจะต้องตัดสินใจในการเข้าร่วมในข้อตกลงการค้าใหม่ๆ หรือสนับสนุนการตัดสินใจของสถาบันระหว่างประเทศหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการที่รัฐได้พิจารณาถึงผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (Relative Gains) ที่จะได้รับจากข้อตกลงนั้นๆ⁷⁵ เพราะรัฐย่อมมีความกังวลอยู่ตลอดเวลาว่าจะได้รับผลประโยชน์น้อยกว่ารัฐอื่น รัฐเหล่านี้จะเกิดความลังเลมากที่จะยอมถ่ายโอนอำนาจให้กับสถาบัน

⁷² Charles W. Kegley Jr. and Shannon L. Blanton, World Politics: Trend and Transformation (Canada: Wadsworth, 2012), pp. 369-370.

⁷³ David N. Balaam and Michael Veseth, "Wealth and Power: Mercantilism and Economic Nationalism", p. 33.

⁷⁴ Karan A. Mingst, Essentials of International Relations (New York: W.W. Norton & Company, 2008), p. 247.

⁷⁵ Ibid., p. 257.

ระหว่างประเทศ⁷⁶ แม้กระทั่งเมื่อแต่ละรัฐได้ตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็อาจล้มเหลวที่จะร่วมมือกันเพราะความหวาดกลัวว่ารัฐอื่นจะได้รับผลประโยชน์ จากความร่วมมือมากกว่าตนเอง ความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ มักจะขัดขวางความร่วมมือ ทั้งที่ความร่วมมือสามารถสร้างผลลัพธ์ในทางบวกให้กับทุกฝ่ายที่เข้าร่วมก็ตาม และทำให้สถาบันระหว่างประเทศไร้ความสามารถในการร่วมมือกันในระยะยาว ถ้าหากรัฐใดรัฐหนึ่งลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐที่มีอำนาจกลับรู้สึกในเวลาต่อมาว่าตนเองจะต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ หรือรัฐอื่นกำลังเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างกัน ได้มากกว่า Realism จึงคาดการณ์ว่ารัฐนั้นจะถอนตัวออกจากข้อตกลงหรือล้มเลิกการยินยอมที่จะทำตามข้อตกลงนั้น เพราะรัฐที่มีอำนาจไม่จำเป็นต้องผูกมัดกับข้อตกลงนั้นเสมอไป⁷⁷ หรือกล่าวได้ว่า การร่วมมือกันระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อความร่วมมือเหล่านั้นสามารถทำให้ผลประโยชน์แห่งชาติที่หลากหลาย (Various National Interests) เป็นจริงขึ้นมาได้เท่านั้น ทั้งนี้การที่รัฐตัดสินใจเข้าร่วมในความร่วมมือระดับภูมิภาค ก็แสดงให้เห็นถึงการนำเอาผลประโยชน์ของรัฐชาติเข้าสู่พื้นที่ระหว่างประเทศที่กว้างมากขึ้น⁷⁸

Realism เชื่อว่ารัฐมีบทบาทอย่างมากต่อการขยายตัวของโลกาภิวัตน์⁷⁹ แม้กระทั่ง Neo-liberal institutionalism ก็ยอมรับว่าสถาบันระหว่างประเทศเป็นกลไกที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของรัฐ แต่แนวคิดนี้เชื่อว่าสถาบันดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะรัฐต่างๆ เชื่อกันว่าได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือและการประสานงานกัน (Coordination) ภายใต้อาณัติที่กำหนดขึ้น รัฐจึงยินยอมที่จะถูกผูกมัดโดยกฎระเบียบและบรรทัดฐานที่แน่นอน หรือเคารพการตัดสินใจของสถาบันระหว่าง

⁷⁶ Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice*, p. 76.

⁷⁷ Ngaire Woods, "International Political Economy in an Age of Globalization", p. 257.; James A. Caporaso and Mary Anne Madeira, *Globalization, Institutions & Governance*, pp. 109-110.

⁷⁸ Christopher M. Dent, *East Asian Regionalism* (Abingdon: Routledge, 2008), p. 28.

⁷⁹ Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice*, p. 62.

ประเทศ ซึ่ง Realism/Neo-Realism เห็นแย้งว่าความร่วมมือภายใต้กลไกสถาบันระหว่างประเทศ มิได้หมายความว่ารัฐที่มีอำนาจมากที่สุดในระบบจะต้องเชื่อฟังกฎระเบียบเสมอไป⁸⁰ ในความเป็นจริงแล้ว สถาบันระหว่างประเทศจะรับใช้ผลประโยชน์ของบรรดาประเทศที่สามารถควบคุมสถาบันไว้ได้ และสถาบันระหว่างประเทศไม่สามารถบังคับหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมรัฐได้ นอกจากนี้ สถาบันก็มิได้ปรากฏขึ้นในฐานะที่เป็นวิธีแก้ปัญหาสากล (Universal Problems) หรือเป็นกลไกของการแก้ไขความล้มเหลวของตลาด แต่สถาบันระหว่างประเทศจะสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าภายในระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว สถาบันระหว่างประเทศได้ถูกสร้างขึ้นมาเมื่อรัฐที่มีอำนาจปรารถนาที่จะประสานนโยบายกับรัฐอื่นๆ สถาบันเหล่านี้จึงมิได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐ และสถาบันจะมีประสิทธิภาพตราบเท่าที่ไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบของความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่ หรือทำให้อำนาจของรัฐที่เคยมีเหนือกว่ารัฐอื่นลดน้อยลงไป⁸¹

⁸⁰ Ngaire Woods, "International Political Economy in an Age of Globalization", p. 251.

⁸¹ Ibid., p. 257.

ตารางที่ 1.1

เปรียบเทียบ Liberalism และ Realism

ประเด็นในการวิเคราะห์	Liberalism	Realism
1. ธรรมชาติของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	ทุกคนมีผลประโยชน์สอดคล้องกัน และจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน	เศรษฐกิจเป็นเรื่องของการแข่งขันเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับรัฐ และเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ไม่มีองค์กรและสถาบันระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง
2. ตัวแสดง	สถาบันระหว่างประเทศ องค์กรธุรกิจ และเอกชน	เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงมีรัฐเป็นตัวแสดงหลัก
3. ผลประโยชน์	ตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกันของเอกชน	ตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ
4. วัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางเศรษฐกิจ	สร้างความมั่งคั่งสูงสุดให้แก่เอกชน	สร้างความมั่งคั่งสูงสุดให้แก่อำนาจรัฐ
5. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ	เศรษฐกิจอยู่เหนือการเมือง และส่งผลกระทบต่อการเมืองเปลี่ยนแปลงทางการเมืองรัฐควรปล่อยให้กลไกตลาดทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยเข้ามาแทรกแซงให้น้อยที่สุด	การเมืองเป็นตัวกำหนดเศรษฐกิจ เศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมือง ดังนั้นรัฐหรือการเมืองต้องเข้ามาแทรกแซงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)
เปรียบเทียบ Liberalism และ Realism

ประเด็นในการวิเคราะห์	Liberalism	Realism
6. ความต้องการพื้นฐานของหน่วยการเมือง	รัฐมีหน้าที่หลักในการรักษาระเบียบและกฎหมาย (Order and Law) แต่ไม่ควรมีบทบาททางเศรษฐกิจ	รัฐต้องการความมั่นคงทางการเมือง-การทหาร เศรษฐกิจ และจิตวิทยา จึงต้องทำหน้าที่ควบคุมเศรษฐกิจหรือตลาดด้วย
7. เกม	เศรษฐกิจระหว่างประเทศเปรียบเสมือนตลาดภายในประเทศที่ทุกคนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (Non-Zero Sum Game)	เป็นเกมแบบแพ้-ชนะ (Zero-Sum Game) เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบระหว่างประเทศ และประเทศที่ได้รับประโยชน์จะมีอำนาจเพิ่มขึ้น
8. เงื่อนไขของความร่วมมือ	เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยรัฐต่างๆ คิดคำนวณอย่างมีเหตุผลแล้ว	เมื่อสถานะเชิงสัมพันธ์ของความร่วมมือไม่ขัดแย้งกับผลประโยชน์แห่งรัฐ
9. การตอบสนองต่อโลกาภิวัตน์	การสร้างสถาบันระหว่างประเทศที่มาจากความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างรัฐจะเป็นกลไกเพื่อก้าวไปสู่เศรษฐกิจที่เสรีมากยิ่งขึ้น	สถาบันต่างๆ จะจัดการกับโลกาภิวัตน์ตามผลประโยชน์ของรัฐที่ครอบงำและมีอำนาจเหนือกว่า

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)
เปรียบเทียบ Liberalism และ Realism

ประเด็นในการวิเคราะห์	Liberalism	Realism
10. ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ขยายความร่วมมือออกไปให้มากที่สุด	ส่งเสริมความร่วมมือทางนโยบายและการปฏิบัติต่างๆ ตราบเท่าที่ไม่ไปเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจ (Balance of Power) ภายในกลุ่ม

ที่มา: ปรับปรุงจาก ประภัสสร เทพชาตรี, “ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ: สำนักสังคมนิยม”, น. 191-193.; Ngaire Woods, “International Political Economy in An Age of Globalization”, in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 257.

7.2.3 ทฤษฎีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

Liberalism และ Realism มีความสำคัญอย่างมากในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ แม้ว่าจะมีทฤษฎีอื่นๆ โดยเฉพาะ Marxism และ Constructivism ที่ให้มุมมองทางทฤษฎีที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ Marxism ปฏิเสธแนวคิด Liberalism ที่มองว่าเศรษฐกิจมีลักษณะเป็น Positive-Sum Game นั่นคือทุกฝ่ายจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ทว่า Marxism มองว่าเศรษฐกิจเป็นแหล่งของการขูดรีดและนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันทางชนชั้น ด้วยเหตุนี้ Marxism จึงเสนอว่าเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ทางชนชั้นแทนที่จะมองว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ Marxism ยืนยันว่าระบบเศรษฐกิจโลกเป็นพื้นที่ของการแข่งขัน แต่ไม่ใช่การแข่งขันระหว่างรัฐต่างๆ หากมีลัทธิทุนนิยม (Capitalism) เป็นพลังขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจโลก อันหมายความว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจะดับโลก

สามารถทำความเข้าใจได้ในฐานะที่เป็นเวทีของการต่อสู้ทางชนชั้น (Class Struggle) ระหว่างผู้กดขี่ (Oppressor) คือชนชั้นทุนนิยม (Bourgeoisie) ที่เป็นเจ้าของวิธีการผลิตและผู้ถูกกดขี่ (Oppressed) คือชนชั้นแรงงาน (Proletariat)⁸² โดยอธิบายว่าชนชั้นนายทุนครอบงำเศรษฐกิจระบบทุนนิยมผ่านการควบคุมวิธีการผลิต และเข้าครอบงำพื้นที่ทางการเมืองด้วยเพราะว่าเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานของการเมือง⁸³ แนวทฤษฎีวิเคราะห์ของ Marxism มีบทบาทในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ สำหรับ Marxism ความขัดแย้งทางชนชั้นเป็นรากฐานสำคัญ (Fundamental) มากกว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐ เพราะแต่ละรัฐจะให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนรัฐทุนนิยม (Capitalist State) ซึ่งหมายความว่าความขัดแย้งระหว่างรัฐต่างๆ รวมถึงการทำสงครามจะถูกมองในบริบทของการต่อสู้ทางชนชั้น หรือกล่าวได้ว่ารัฐไม่มีเจตจำนงเป็นของตนเอง โดยเชื่อว่าผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนจะเป็นตัวขับเคลื่อนรัฐหรือไม่ก็เชื่อว่ารัฐมีอิสระเชิงสัมพัทธ์ (Relative Autonomous) จากชนชั้นนายทุน⁸⁴

อาจกล่าวได้ว่า Marxism ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นตัวกำหนดการเมือง เช่นเดียวกับ Liberalism แต่ Marxism ให้ความสำคัญเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็นเรื่องของชนชั้น⁸⁵ และยังไม่ให้ความสนใจอย่างเพียงพอต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค เพราะ Marxism มักจะเน้นการวิเคราะห์ไปที่บทบาทของทุนระหว่างประเทศ เช่น บรรษัทข้ามชาติและทุนจากภายนอกภูมิภาค แต่ให้ความสำคัญกับสถาบันระหว่างประเทศน้อยมาก ในขณะที่ Liberalism เห็นว่าสถาบันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันในระดับภูมิภาค ถูกต่อต้านขึ้น

⁸² Ngairé Woods, "International Political Economy in an Age of Globalization", p. 249.

⁸³ Robert Jackson and Georg Sorensen, "International Political Economy (IPE): Classical Theories", p. 185.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ ประภัสสร เทพชาตรี, "เศรษฐกิจการเมืองโลกยุคหลังสงครามเย็น", น. 4-9.; Robert Jackson and Georg Sorensen, "International Political Economy (IPE): Classical Theories", p. 184.

ภายใต้สมมติฐานของพฤติกรรมด้านที่เป็นความร่วมมือกัน (Co-Operative Behavior) และเป็นการจัดการการพึ่งพาระหว่างกันอย่างซับซ้อน (Complex Interdependence) ระหว่างความเชื่อมโยงที่แนบแน่นของชาติภายในภูมิภาคเดียวกัน⁸⁶ ในแง่นี้ มุมมองแบบ Liberal จึงมีความเหมาะสมกับการศึกษาครั้งนี้ ที่เน้นศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งขับเคลื่อนการบูรณาการทางเศรษฐกิจผ่านสถาบันระดับภูมิภาค มากกว่าการวิเคราะห์ในแนวทางแบบ Marxism

ในขณะที่ Constructivism ซึ่งยังเป็นวิธีการศึกษาที่ค่อนข้างใหม่ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁸⁷ ทฤษฎี Constructivism อธิบายแหล่งที่มาของอำนาจในเชิงวาทกรรม (Discursive Terms) โดยเน้นไปที่อำนาจที่กำเนิดมาจากความคิด วัฒนธรรม และภาษา เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ (Identity) ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานว่านโยบายเศรษฐกิจโลกจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา (Historical and Sociological Factors) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของตัวแสดงในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเชื่อว่าตัวแสดงได้ซึมซับบรรทัดฐานผ่านการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ภายในประชาคมการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ บรรทัดฐานเหล่านี้ไม่เพียงแต่จำกัดขอบเขตของพฤติกรรมที่เหมาะสมเท่านั้น แต่ยังสถาปนาอัตลักษณ์และค่านิยมของตัวแสดงที่ประกอบขึ้นจากโครงสร้างทางสังคม ความเชื่อ และความคิดเชิงปทัสฐานต่างๆ ของตัวแสดงอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ถูกสร้างสรรค์ขึ้นมาภายในประชาคมการเมืองหรือบริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional setting) จนสามารถกำหนดและปรับเปลี่ยนความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐให้เลื่อนไหลเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา⁸⁸

⁸⁶ Christopher M. Dent, *East Asian Regionalism*, p. 31.

⁸⁷ James A Caporaso and Mary Anne Madeira, *Globalization, Institutions & Governance*, p. 41.

⁸⁸ Ngaire Woods, "International Political Economy in an Age of Globalization", p. 258.; James A Caporaso and Mary Anne Madeira, *Globalization, Institutions & Governance*, p. 116.

ผู้ศึกษาเห็นว่าทฤษฎี Constructivism ยังมีข้อจำกัดที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ เพราะแม้ว่าทฤษฎี Constructivism เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์อำนาจ แต่มีมุมมองที่แตกต่างกับทฤษฎีอื่นๆ ในประเด็นเรื่องแหล่งที่มาของอำนาจ เพราะทฤษฎี Constructivism มองอำนาจที่กำเนิดมาจากความคิด วัฒนธรรม และภาษาเหล่านี้มีดำรงอยู่ในทุกการแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในขณะที่ Realism และ Liberalism (รวมทั้ง Marxism) มองว่าแหล่งของอำนาจมีความเป็นรูปธรรม (Material Terms) เช่น อำนาจทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางการเมือง⁸⁹

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า Liberalism และ Realism ได้ให้มุมมองที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เพราะมีคำอธิบายที่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจต่อบทบาทของปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และการที่ทฤษฎีทั้งสองมีฐานการวิเคราะห์บทบาทของการเมืองและเศรษฐกิจไปในทางคู่ขนานและมุ่งที่จะหักล้างสมมติฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง จะทำให้ได้มุมมองที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ได้ ซึ่งให้ความสนใจกับการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน นับตั้งแต่มีความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Agreements: ASEAN PTA) ในปี ค.ศ. 1977 และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในปี ค.ศ. 1992 และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 2003 และกำลังจะเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ภายในปี ค.ศ. 2015

⁸⁹ Karan A. Mingst, *Essentials of International Relations*, p. 73.

7.2.4 สรุป

การศึกษาครั้งนี้นำทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ Liberalism และ Realism มาวิเคราะห์การบูรณาการทางเศรษฐกิจในอาเซียน ซึ่งทฤษฎีทั้งสองต่างก็ให้ความสำคัญกับบทบาทของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจแตกต่างกัน โดย Liberalism อธิบายว่าเศรษฐกิจกำหนดการเมือง กล่าวคือตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการเมือง ส่วน Realism อธิบายว่าการเมืองกำหนดเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐเป็นตัวแสดงทางการเมืองและมีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ทฤษฎีทั้งสองนี้มีแนวความคิดตรงกันว่าเมืองและเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันและเป็นพลังขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งๆ รวมถึงการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม Liberalism เชื่อว่ากลไกตลาดจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันกับทุกฝ่าย (Absolute Gains) ในขณะที่ Realism เชื่อว่ารัฐจะคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีลักษณะของผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (Relative Gains) เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ของการบูรณาการทางเศรษฐกิจจึงขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะสามารถชั่งชั่งความได้เปรียบหรือมองว่าตนจะได้ผลประโยชน์แห่งชาติเพิ่มขึ้นจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกัน การบูรณาการทางเศรษฐกิจจะไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หากรัฐตระหนักว่าตนต้องสูญเสียผลประโยชน์แห่งชาติและ/หรือไม่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น



บทที่ 2

ภูมิหลังการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและพัฒนาการของอาเซียน และพัฒนาการของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งจะแบ่งออกเป็นประเด็นด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนก่อนทศวรรษ 1970 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทศวรรษ 1970-1980 และการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทศวรรษ 1990 ถึง ค.ศ. 2002 เพื่อจะนำเสนอให้เห็นภูมิหลังการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน รวมทั้งการวิเคราะห์ปัจจัยเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน ในช่วงระยะเวลาก่อนการดำเนินงานเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนก่อนทศวรรษ 1970

ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงพัฒนาการของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งหากพิจารณาถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา จะพบว่าอาเซียนมีความก้าวหน้าอยู่ในระดับของความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่กำลังจะพัฒนาไปสู่ขั้นตอนของตลาดร่วมในการจัดตั้ง AEC ใน ค.ศ. 2015 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) จากคำอธิบายของ Bela Balassa¹ และ Theodore H. Cohn² ที่แบ่งระดับการบูรณาการทางเศรษฐกิจออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

¹ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Illinois: Richard D. Irwin, Inc, 1961), pp. 1-2.

² Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice* (New York: Addison Wesley Longman, 2000), pp. 35-37.

1) เขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) เป็นขั้นตอนที่ทำการยกเลิกภาษีศุลกากรและข้อจำกัดของปริมาณสินค้าระหว่างรัฐสมาชิก แต่รัฐสมาชิกต่างๆ ยังคงสามารถกำหนดนโยบายในการเก็บภาษีศุลกากรสินค้านำเข้าจากรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกได้ด้วยตนเอง ถือเป็นขั้นตอนที่รัฐสมาชิกมีความก้าวหน้าในการขจัดอุปสรรคทางภาษีศุลกากรในทางการค้าระหว่างกัน แต่ประเทศต่างๆ ยังคงไว้ซึ่งสิทธิที่จะดำเนินนโยบายทางการค้าของตนต่อรัฐอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิก เขตการค้าเสรีจะคุกคามอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ (National Sovereignty) ในระดับที่ต่ำ และมีแนวโน้มที่รัฐจะยอมรับได้มากกว่าขั้นตอนอื่นๆ การบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่จึงมักอยู่ภายใต้ความตกลงทางการค้าเสรี

2) สหภาพศุลกากร (Customs Union: CU) เป็นขั้นตอนที่นอกจากจะมีการยกเลิกภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าระหว่างรัฐสมาชิกในสหภาพ และมีข้อกำหนดให้รัฐสมาชิกเรียกเก็บภาษีศุลกากรทางการค้ากับรัฐอื่นที่อยู่นอกกลุ่มความร่วมมือในอัตราที่เท่ากัน (Common External Tariff) ทำให้รัฐสมาชิกต้องแสดงการยินยอมในมาตรการกีดกันทางการค้าร่วมกัน (Common Trade Barriers) หากเปรียบเทียบกับจำนวนของเขตการค้าเสรีก็จะเห็นได้ว่าจำนวนของสหภาพศุลกากรจะมีจำนวนน้อยกว่า

3) ตลาดร่วม (Common Market) เป็นขั้นตอนที่มีลักษณะเดียวกับสหภาพศุลกากร แต่ถือว่าเป็นรูปแบบของการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า เพราะได้เพิ่มข้อตกลงในการยกเลิกข้อจำกัดที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายปัจจัยทางการผลิต (Factor Movement) ระหว่างรัฐสมาชิก รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานและทุน เนื่องจากตลาดร่วมก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเพิ่มขึ้น จึงมีแนวโน้มที่จะขจัดความได้เปรียบและเสียเปรียบในการแข่งขัน ด้วยการจัดตั้งมาตรฐานทางด้านสุขภาพ ความปลอดภัย การศึกษา และความมั่นคงทางสังคมให้อยู่ในระดับเดียวกัน

4) สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นขั้นตอนที่มีลักษณะของตลาดร่วม แต่ได้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนโยบายทางด้านอุตสาหกรรม นโยบายระดับภูมิภาค นโยบายด้านการคมนาคม นโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยขจัดข้อกีดกันระหว่างรัฐสมาชิกที่ยังดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ สหภาพเศรษฐกิจที่สมบูรณ์แบบยังประกอบด้วยสหภาพการเงิน (Monetary Union)

โดยรัฐสมาชิกได้รับเอาสกุลเงินเดียวกันมาใช้แทนสกุลเงินเดิม

5) ขั้นตอนสุดท้าย Balassa เสนอว่าจะเป็นขั้นตอนที่มีการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จ (Total Economic Integration) ที่แสดงถึงความเป็นหนึ่งเดียวกันของนโยบายทางการเงิน การคลัง สังคม และนโยบายแก้ปัญหาความตกต่ำทางเศรษฐกิจ (Countercyclical Policy) นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจเหนือชาติ (Supra-National Authority) ที่มีอำนาจตัดสินใจและมีผลผูกมัดให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม Cohn³ ได้ปรับปรุงเพื่อเสนอกรอบการวิเคราะห์พัฒนาการบูรณาการทางเศรษฐกิจของ Balassa ว่าในขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นขั้นตอนที่ควรจะขยายออกไปสู่การรวมกันเป็นหนึ่งเดียวทางการเมือง เรียกว่าสหภาพการเมือง (Political Union) ที่มีการดำเนินนโยบายบางด้านร่วมกัน เช่น นโยบายต่างประเทศและนโยบายการป้องกันประเทศ ทำให้เกิดการรวมกลุ่มแบบสหพันธรัฐ (Federal Political System) มากกว่าที่จะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐเอกราช (Sovereign States) เท่านั้น

ทั้งนี้ พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปรากฏชัดเจนขึ้นภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง⁴ กล่าวคือ ใน ค.ศ.

³ Ibid., pp. 35-37.

⁴ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีทิศเหนือติดกับจีนและทิศตะวันตกเฉียงเหนือติดกับอินเดีย และมีทิวป้ออสเตรเลียอยู่ทางด้านใต้ ภูมิภาคนี้มีพื้นที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นภาคพื้นทวีป (ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งหมดเกือบ 4.5 ล้านตารางกิโลเมตร) และส่วนที่เป็นหมู่เกาะ ตลอดจนมีเส้นทางทะเลที่เชื่อมต่อมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งมีความสำคัญสำหรับการค้าและการพาณิชย์ (Trade and Commerce) รวมทั้งการเคลื่อนกองกำลังทางเรือ (Naval Movements) ของประเทศมหาอำนาจ ทำให้ภูมิภาคนี้มีการค้าขายกับโลกภายนอกอย่างต่อเนื่อง และเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์แห่งหนึ่งในยุคอาณานิคม ชาติตะวันตกจึงได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากดินแดนต่างๆ ในภูมิภาคนี้ และเข้ายึดครองดินแดนส่วนใหญ่เป็นอาณานิคมยกเว้นแต่ประเทศไทยเพียงแห่งเดียวเท่านั้น. ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน John Bastin and Harry J. Benda, "Post-Colonial Southeast Asia", in compiled by K.S. Sandhu, Sharon Siddique, Chandran Jeshurun, Ananda Rajah, Joseph L.H. Tan, and Pushpa Thambipillai, *The ASEAN Reader* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), pp. 16-19.

1947 ฝรั่งเศสสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและกลุ่มประเทศอินโดจีน⁵ ในการจัดตั้ง “Pan-Southeast Asian Union” ซึ่งเน้นความร่วมมือทางด้านการชลประทาน การประมง การสื่อสารและทรัพยากรต่างๆ แต่แผนการนี้ต้องล้มเลิกเพราะเกิดรัฐประหารในประเทศไทยเมื่อ ค.ศ. 1948⁶ นอกจากนั้น ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคก็มีแนวความคิดที่หลากหลายในการก่อตั้งกลุ่มระดับภูมิภาค เช่น แนวคิดการจัดตั้ง “Southeast Asia League” ของบรรดาผู้นำฝ่ายซ้ายของไทย ข้อเสนอให้จัดตั้ง “Pan-Malay” ของประธานาธิบดี Soetan Sjahrir แห่งพรรคสังคมนิยมอินโดนีเซีย (The Indonesian Socialist Party) ข้อเสนอให้จัดตั้ง “Pan-Asia” จากประธานาธิบดี Quirino ของฟิลิปปินส์และข้อเสนอให้จัดตั้ง “Southeast Asian Unions” ของ Tunku Abdul Rahman นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย เป็นต้น⁷

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญของความร่วมมือในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ก็คือนโยบายต่างประเทศที่นำไปสู่ความขัดแย้งและข้อพิพาทต่างๆ ภายในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง⁸ จนกระทั่งถึงช่วงต้นคริสต์ทศวรรษที่ 1960 จึงมีการก่อตั้งกลุ่มระดับ

⁵ อินโดจีน ประกอบด้วยกัมพูชา ลาวและเวียดนาม

⁶ Milton Meyer, “Regional Cooperation in Southeast Asia”, *Journal of International Affairs* 3(1949):7, quoted in Sarinna Areethamsirikul, “The Impact of ASEAN Enlargement on Economic Integration: Successes and Impediments under ASEAN Political Institution”, (Doctoral thesis, Development Studies, University of Wisconsin-Madison, 2008), p. 44.

⁷ Amry Vandenbosch and Richard A. Butwell, *Southeast Asia among the World Powers*, (Lexington: University of Kentucky Press, 1957), pp. 249-250, quoted in Sarinna Areethamsirikul, “The Impact of ASEAN Enlargement on Economic Integration: Successes and Impediments under ASEAN Political Institution”, p. 44.

⁸ เช่น กรณีข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในเกาะชาบาร์ ระหว่างฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย หลังจากการก่อตั้งมาเลเซีย ผู้นำสิงคโปร์และมาเลเซียมีแนวทางที่แตกต่างในการดำเนินนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ จนทำให้สิงคโปร์ถอนตัวออกจากสหพันธรัฐมาเลเซีย ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1965 และความขัดแย้งระหว่าง 2 ประเทศก็เกิดขึ้นตามมาอย่างต่อเนื่องอีกหลายปี. โปรดดู Roger Irvine, “The Formative Years of ASEAN: 1967-1975”, in Alison Broinowski, ed., *Understanding ASEAN* (Hong Kong: The MACMILLAN PRESS Ltd, 1982), p. 11.

ภูมิภาค 2 กลุ่ม ได้แก่ “สมาคมอาสา” และ “มาฟิลินโด” (Maphilindo) กลุ่มแรกสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือสมาคมอาสา (the Association of Southeast Asia: ASA) เกิดขึ้นจากการประชุมในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1961 ประกอบด้วยมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย⁹ ทั้งนี้ สมาคมอาสาไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะมีจำนวนสมาชิกที่จำกัด และภายใต้แรงจูงใจอันเกิดจากแรงกดดันทางการเมือง ถือเป็นความร่วมมือกันเพื่อสนับสนุนโลกตะวันตกเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้ถูกมองว่าขาดความเป็นกลาง ในที่สุดกิจกรรมของสมาคมอาสาที่มีชาติสมาชิกเพียงสามประเทศก็ต้องหยุดชะงักลงในช่วงปลาย ค.ศ. 1963 อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์¹⁰

แม้ว่าจะรวมกลุ่มกันในระยะสั้น แต่มีตัวร่วมกันบางด้านของสมาคมอาสา ก็ถือเป็นความคิดริเริ่มของความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่น่าสนใจ ได้แก่ 1) การจัดตั้งกองทุนสำหรับโครงการต่างๆ ของสมาคมอาสาที่มีมูลค่า 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 2) การปรึกษาหารือในเรื่องของข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าและการเดินเรือ 3) การศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการผ่อนปรนข้อจำกัดทางการค้า (Trade Restrictions) 4) การสำรวจถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีโดยเริ่มจากสินค้าโภคภัณฑ์บางชนิดก่อน 5) การศึกษาถึงการสร้างสายการบินแห่งสมาคมอาสา

⁹ ข้อเสนอเบื้องต้นสำหรับสมาคมอาสาได้รับความเห็นชอบในช่วงระหว่างที่ Tunku Abdul Rahman นายกรัฐมนตรีมาลายาเดินทางไปเยือนฟิลิปปินส์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1959 ในฐานะแขกของประธานาธิบดี Garcia วัตถุประสงค์ที่ได้ประกาศไว้อย่างเป็นทางการของสมาคมคือการให้ความสำคัญกับการแสวงหาความร่วมมือในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และการบริหารอย่างไรก็ตาม สมาคมอาสาพยายามที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศสมาชิกและวางแนวทาง การปฏิบัติที่อะลุ่มอล่วยระหว่างกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเริ่มต้นที่ดีในความพยายามที่จะสร้างความร่วมมือในภูมิภาค. โปรดดู Roger Irvine, “The Formative Years of ASEAN: 1967-1975”, p. 9.

¹⁰ กรณีข้อพิพาทจากการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะบอร์เนียวเหนือ (North Borneo) ซึ่งถูกเรียกใหม่ว่าซาบารห์ (Sabah). โปรดดู Roger Irvine, “The Formative Years of ASEAN: 1967-1975”, p. 9.

(ASA airline) และสายการบินเรือ (Shipping line) 6) การเร่งการส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว 7) การให้ความสำคัญกับการวิจัยเฉพาะเรื่องในประเทศสมาชิกที่จะเจาะจง และ 8) การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างสำนักงานเลขาธิการ (Secretariat)¹¹ ในขณะที่กลุ่มต่อมา “มาฟิลินโด” (Maphilindo) เป็นความร่วมมือระหว่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ซึ่งเริ่มก่อตั้งจากผลการประชุมผู้นำทั้งสามประเทศ (Tripartite) ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม ค.ศ. 1963 ณ มะนิลา และ “มาฟิลินโด” เป็นการนำเอาพยางค์ตัวแรกของประเทศสมาชิกรวมกัน (Malaya, the Philippines และ Indonesia) ความร่วมมือดังกล่าวถือเป็นการสานต่อแนวความคิดเรื่อง “Greater Malay Confederation” ซึ่งให้ความสำคัญกับชาติพันธุ์มาเลย์ (Malay Origins) เป็นเหตุให้ไม่สามารถส่งเสริมการขยายความร่วมมือไปยังประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคได้¹²

เนื่องจากประเทศในภูมิภาคนี้มีขนาดค่อนข้างเล็ก (ยกเว้นอินโดนีเซีย) หนทางที่จะทำให้สถานะทางเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศเข้มแข็งมากขึ้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมกันใน 3 ประการคือ 1) ความกลัวหรือความวิตกกังวลต่ออิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่แพร่หลายภายในภูมิภาค 2) ความคาดหวังต่อความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจาก สหรัฐอเมริกา อังกฤษและญี่ปุ่น และ 3) ความหวังของการสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นมาใหม่¹³ นอกจากนี้จะมีความร่วมมือทางการเมืองแล้ว ก็ยังปรากฏความพยายามหลายครั้งที่จะสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายในภูมิภาคให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น

¹¹ Nicholas Tarling, “ASA and ASEAN”, in *Regionalism in Southeast Asia: To Foster the Political Will* (New York: Routledge, 2006), pp. 116-117.

¹² Roger Irvine, “The Formative Years of ASEAN: 1967-1975”, pp. 9-10.

¹³ Yoshiyuki Hagiwara, “The Formation of ASEAN”, in compiled by K.S. Sandhu, Sharon Siddique, Chandran Jeshurun, Ananda Rajah, Joseph L.H. Tan, and Pushpa Thambipillai, *The ASEAN Reader* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), pp. 35-36.; Gerald W. Fry, *The Association of Southeast Asian Nations* (New York: Infobase Publishing, 2008), p. 42.

กล่าวได้ว่ามีโครงการในระดับภูมิภาคเกิดขึ้นหลายโครงการในช่วงทศวรรษ 1960 เช่น ศูนย์กลางการพัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Southeast Asian Fisheries Development Centre) ซึ่งอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Ministerial Conference for the Economic Development of Southeast Asia: MCEDSEA) โดยญี่ปุ่นริเริ่มให้มีการจัดตั้งในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1966¹⁴ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือครั้งนี้ทำได้แค่เพียงการวิจัยเชิงเทคนิค การอบรม และการแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่ยังคงละเลยประเด็นสำคัญอย่างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ¹⁵

พัฒนาการของความร่วมมือในภูมิภาคที่กล่าวมาข้างต้นเป็นรากฐานของการสถาปนาอาเซียน ประกอบกับการคลี่คลายของความขัดแย้งและข้อพิพาทภายในภูมิภาค โดยเฉพาะการลดการเผชิญหน้ากันระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์¹⁶ นำมาสู่การก่อตั้งอาเซียนที่เริ่มต้นขึ้นจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และรองนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1967 ณ กรุงเทพฯ โดยมีวาระการหารือเพื่อจัดตั้งองค์การระดับภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นมาใหม่ และได้มีการลงนามในปฏิญญา

¹⁴ ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Co-operation: Transition and Transformation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p. 17.

¹⁵ John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand* (London: Macmillan Press, 1979), p. 4.

¹⁶ ตั้งแต่ปลาย ค.ศ. 1965 ถึงช่วงต้น ค.ศ. 1966 มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ของมาเลเซียและอินโดนีเซีย โดยมีเป้าหมายที่จะยุติการเผชิญหน้าระหว่างกัน การสนทนาเหล่านี้ได้นำไปสู่การพูดคุยอย่างเป็นทางการในวันที่ 29 พฤษภาคม ถึง 1 มิถุนายน ค.ศ. 1966 ระหว่าง Tun Abdul Razak รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซียกับนาย Adam Malik รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย โดยนายถนัด คอมันต์ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในกรุงเทพฯ ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1966 มาเลเซียและอินโดนีเซียได้ข้อตกลงที่จะยุตินโยบายเผชิญหน้ากัน (Confrontation) อย่างเป็นทางการ. โปรดดู Roger Irvine, *The Formative Years of ASEAN: 1967-1975*, p. 10.

อาเซียน (ASEAN Declaration) หรือปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคได้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์ระดับภูมิภาค โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ครอบคลุมทั้งมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งหมด 7 ข้อ ได้แก่¹⁷

- 1) เร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรม
- 2) ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค
- 3) สนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคนิค วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
- 4) ส่งเสริมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางการฝึกอบรมและการวิจัย
- 5) ส่งเสริมความร่วมมือทางการเกษตรและอุตสาหกรรม การค้า การขนส่ง และการสื่อสาร และการปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละประเทศสมาชิก
- 6) ส่งเสริมการศึกษาด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ
- 7) ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์ระดับภูมิภาคและองค์การระหว่างประเทศ

กล่าวได้ว่าปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลอย่างมากต่อความพยายามในการแสวงหาความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในระยะแรก แต่อาเซียนก็มีความคิดที่จะขยายความร่วมมือออกไปสู่มิติทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ซึ่งปรากฏผลอย่างจริงจังในเวลาต่อมา

¹⁷ Rodolfo C. Severino, ASEAN (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 2008), pp. 1-2.

2. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทศวรรษ 1970-1980

นับตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียน ได้เกิดความคิดเห็นหลากหลายที่ต้องการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดภายในภูมิภาค ดังที่ประธานาธิบดี Marcos ได้กล่าวในการเปิดการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 4 ใน ค.ศ. 1971 ณ มะนิลา ว่าเป้าหมายสูงสุดของการก่อตั้งอาเซียนคือการมีตลาดร่วมอาเซียน (ASEAN Common Market) และรูปแบบที่ควรส่งเสริมให้มีการดำเนินการในขั้นตอนแรกๆ คือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่มีขอบเขตจำกัด (Limited Free Trade Area) โดยเลิกสินค้าโภคภัณฑ์เพียงบางรายการ และควรก่อตั้งสหภาพทางระบบการชำระเงิน (Payments Union) ภายในภูมิภาคอาเซียน¹⁸ ทั้งนี้ ก่อนหน้านั้นก็เคยมีการศึกษาถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน โดยรัฐมนตรีต่างประเทศในการประชุมประจำปี ค.ศ. 1969 มอบหมายให้คณะทำงานของสหประชาชาติ (United Nations Team) เป็นผู้ดำเนินการศึกษาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน และได้จัดทำรายงานเบื้องต้นที่มีชื่อว่า “การประเมินเบื้องต้นของความเป็นไปได้ในความร่วมมือและเครื่องมือทางนโยบายสำหรับอาเซียน” (A Preliminary Assessment of Co-operation Possibilities and Policy Instruments for ASEAN) รายงานฉบับนี้ได้กลายเป็นพิมพ์เขียว (Blueprint) สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียนในระยะต่อมา¹⁹

คณะทำงานของสหประชาชาติระบุความจำเป็นในการปรับตัวของอาเซียนให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลง โดยมีข้อเสนอให้อาเซียนเร่งเพิ่มผลผลิต และการดำเนินการผลิตให้เป็นอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ขนาด

¹⁸ ASEAN, “Joint Communiqué Of The Fourth ASEAN Ministerial Meeting Manila, 12-13 March 1971”, <<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-fourth-asean-ministerial-meeting-manila-12-13-march-1971>> [Retrieved December 7, 2012].

¹⁹ Roger Irvine, “The Formative Years of ASEAN: 1967-1975”, p. 23.

ตลาดภายในประเทศของแต่ละชาติสมาชิกเป็นข้อจำกัดสำคัญ และยังมีอุปสรรคในการขยายการส่งออกไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งกำลังประสบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะลอลตัว²⁰ รายงานฉบับนี้ได้ให้เหตุผลที่สำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนว่า

การยกระดับของการดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจให้ดีขึ้น และอัตราการเจริญเติบโตที่เพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่วนใหญ่มาจากการใช้ผลประโยชน์ของการผลิตที่มีขนาดใหญ่ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงที่ว่าบริเวณทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน จะมีแหล่งวัตถุดิบ ความสามารถทางทักษะและทรัพยากรอื่นๆ ที่ไม่เหมือนกัน และมีความเป็นไปได้ที่จะส่งเสริมซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ที่มีความเป็นไปได้ทั้ง 2 ประการนี้จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน โดยผ่านการแบ่งการผลิตตามความเชี่ยวชาญ การขยายการค้าและการทำให้ตลาดขยายตัวมากขึ้น กล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ทั้ง 2 ประการนี้ขึ้นอยู่กับ การขยายการค้าให้มากกว่าเดิม รวมทั้งการเปิดเสรีทางการค้าที่มากขึ้นด้วย ภายในประเทศหนึ่งที่มีขนาดใหญ่และร่ำรวยมาก การขยายตัวของตลาดที่เป็นสิ่งจำเป็นนั้นสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ภายในเขตแดนของประเทศนั้นเอง แต่สำหรับกลุ่มประเทศซึ่งค่อนข้างมีขนาดเล็กหรือมีรายได้ต่อหัวค่อนข้างต่ำย่อมมีตลาดขนาดเล็กไปด้วย ดังนั้น การขยายตลาดให้มีขนาดใหญ่ขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยการค้าที่ข้ามเขตแดนของประเทศต่างๆ และความร่วมมือระหว่างประเทศในบางด้าน²¹

²⁰ Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation", in Alison Broinowski, ed., Understanding ASEAN (Hong Kong: The MACMILLAN PRESS, 1982), p. 75.; Hadi Soesastro, "ASEAN in 2030: The Long View", in Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro, eds., Reinventing ASEAN (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), pp. 289-290.

²¹ United Nations, "Economic Cooperation among Member Countries of the Association of South East Asian Nations", Report of a United Nations Team, Journal of Development Planning 7(1974):52, quoted in Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation", p. 76.

ผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้อาเซียนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่ออาเซียนในช่วงนี้ มี 5 ประการสำคัญ ได้แก่ 1) อิทธิพลของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่ (New International Economic Order: NIEO) ที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงซึ่งยังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน เช่น ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันระหว่างประเทศ ตลาดสินค้าโภคภัณฑ์ภายในประเทศ และโครงสร้างระหว่างประเทศของการค้า และการปกป้องทางการค้า 2) เกิดความผันผวนทางการเงินและการไร้เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนในระบบเศรษฐกิจโลก เนื่องจากการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ 3) อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกลดลง เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันใน ค.ศ. 1973-1974 และ ค.ศ. 1979-1980 4) ประเทศต่างๆ หันมาใช้มาตรการปกป้องทางการค้า (Protectionism) เพิ่มมากขึ้น และ 5) ประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบกับปัญหาหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก²²

เป็นที่ยอมรับกันว่าเศรษฐกิจของอาเซียนมีความอ่อนไหวอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ²³ จากแถลงการณ์ร่วมของการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 7 ณ จาการ์ตา เมื่อ ค.ศ. 1974 ได้แสดงความกังวลอย่างยิ่งถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นไปทั่วโลก จนเห็นพ้องกันว่าประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาลำพัง

²² Pradumna B. Rana and Florian A. Alburo, "Overview", in Pradumna B. Rana and Florian A. Alburo, eds., *Economic Stabilization Policies in ASEAN Countries* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), pp. 1-2.; ดูรายละเอียดใน Lim Chong Yah, *Southeast Asia: the Long Road Ahead* (Singapore: World Scientific Publishing, 2001), pp. 170-176.; Jens-Uwe Wunderlich, *Regionalism, Globalisation and International Order: Europe and Southeast Asia* (England: Ashgate Publishing Limited, 2007), p. 85.

²³ John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand*, p. 13.

อีกต่อไป ประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องเร่งผลักดันให้เกิดความร่วมมือกัน เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้เสียแต่เนิ่นๆ และขยายการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่าง รวดเร็วและเพียงพอ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งหมดนี้ก็ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ที่ประชุมยังได้ข้อสรุปเกี่ยวกับวิธีดำเนินการที่เหมาะสม สำหรับความร่วมมือในอาเซียน 3 ด้าน ได้แก่ 1) การเปิดเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) 2) การมีข้อตกลงร่วมกัน และ 3) ความตกลงที่เป็นข้อตกลงรวม และข้อตกลงที่ส่งเสริมกัน (Complementary Agreements and Package Deal Arrangements)²⁴

ใน ค.ศ. 1975 อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีพื้นที่และจำนวนประชากรมาก ที่สุดในอาเซียน ตลอดจนมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) สูงที่สุดใน บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน คือ 17,490 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่มีผลิตภัณฑ์ มวลรวมประชาชาติ (GNP) ต่อหัวต่ำที่สุดใอาเซียน คือ 260 เหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่ สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีพื้นที่และจำนวนประชากรน้อยที่สุด แต่กลับมี GNP ต่อหัว สูงที่สุดในอาเซียน คือ 2,500 เหรียญสหรัฐฯ เนื่องจากสิงคโปร์มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เป็นอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศอื่นๆ และยังมีการค้าระหว่างทำเรือที่ได้รับการ ยกเว้นภาษี (Entrepôt Trade) ส่วนประเทศอื่นๆ คือ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ มีพื้นที่ มากเป็นอันดับสอง สามและสี่ ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาจาก GNP ต่อหัวก็จะ พบว่ามาเลเซียมีสัดส่วนด้านนี้มากกว่าฟิลิปปินส์และไทย (ดูตารางที่ 2.1)

²⁴ ASEAN, "Joint Communique of The Seventh ASEAN Ministerial Meeting Jakarta, 7-9 May 1974", <<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-seventh-asean-ministerial-meeting-jakarta-7-9-may-1974>> [Retrieved December 7, 2012].

ตารางที่ 2.1

ข้อมูลทางด้านกายภาพและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนใน ค.ศ. 1975

ประเทศ	พื้นที่ (ตาราง กิโลเมตร)	Index	ประชากร (ล้านคน)	GDP (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ)	Index	GNP per capita (เหรียญ สหรัฐฯ)	Index
อินโดนีเซีย	1,904,345	62.5	136.0	17,490	41.3	260	32
มาเลเซีย	329,749	10.8	11.9	6,130	14.4	750	91
ฟิลิปปินส์	300,000	9.8	42.5	7,030	16.6	350	43
สิงคโปร์	588	0.02	2.3	3,520	8.3	2,500	292
ไทย	514,000	16.8	41.9	8,230	19.4	350	43
อาเซียน	3,048,682	100	234.6	424,000	100	อาเซียน โดยเฉลี่ย = 842	100

ที่มา: John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand* (London: Macmillan Press, 1979), p. 133, 135.

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าหลักของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน จะพบว่าใน ค.ศ. 1974 การค้าและรูปแบบการผลิตที่มีอยู่ของอาเซียนไม่ได้เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศสามารถสร้างศักยภาพสำหรับการส่งออกสินค้าสำคัญระหว่างกัน อาทิเช่น ยาง ดีบุก น้ำมันปาล์ม และมะพร้าว ซึ่งส่วนใหญ่ของสินค้าเหล่านี้ได้ถูกส่งออกไปยังประเทศที่อยู่นอกภูมิภาค นอกจากนั้น อาเซียนต้องประสบปัญหาด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนยกเว้นสิงคโปร์ มีสินค้าส่งออกส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียนส่งออกสินค้าทางด้านเกษตรเป็นหลักเช่น ยางพารา ดีบุก น้ำมันพืช และไม้ เป็นต้น รูปแบบของการส่งออกนี้ส่งผลให้สมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่กว้างขวางมากกับญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเชิงอุตสาหกรรม จึงมีแนวโน้มที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะแข่งขันกันในการเข้าสู่ตลาดภายนอกภูมิภาค ทำให้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจไม่ก้าวหน้าและไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากแต่ละประเทศต้องการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของภูมิภาค²⁵ (ดูตารางที่ 2.2)

²⁵ วินิตา ศุภรเสพย์, “สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: อาเซียน”, ใน เอเชียรายปี (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 97; Frank Frost, “Introduction: ASEAN since 1967”, in Alison Broinowski, ed., *ASEAN into the 1990s* (Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 1990), p. 11.

ตารางที่ 2.2

สินค้าส่งออกสำคัญของกลุ่มประเทศอาเซียนใน ค.ศ. 1974

(ร้อยละของการส่งออกทั้งหมด)

อินโดนีเซีย		มาเลเซีย		ฟิลิปปินส์		สิงคโปร์		ไทย	
น้ำมันดิบ	70.2	ยางพารา	30.1	มะพร้าวตากแห้ง	5.1	ผลิตภัณฑ์จากน้ำมันดิบ	25.8	ข้าว	19.4
ยางพารา	6.5	ดีบุก	14.7	น้ำตาลทราย	27.0	ยางดิบ	14.3	ยางพารา	10.0
กาแฟ	*	ไม้ซุงเลื่อย	8.8	ทองแดง	14.4	เสื้อผ้า	2.2	ดีบุก	6.2
สินแร่ ดีบุก	1.5	ไม้แปรรูป	4.5	ไม้ซุงและไม้ท่อน	9.0	น้ำมันพืชไม่ระเหย (fixed vegetable oil)	2.5	ข้าวโพด	12.1
ไม้	9.8	น้ำมันปาล์ม	10.7	น้ำมันมะพร้าว	14.0	เครื่องจักรและอุปกรณ์	16.2	มันสำปะหลัง	7.6
อื่น ๆ	12.0	อื่น ๆ	31.2	อื่น ๆ	30.5	อื่น ๆ	38.0	อื่น ๆ	44.7
รวม	100	รวม	100	รวม	100	รวม	100	รวม	100

ที่มา: John Wong, *The ASEAN Economies: Development Outlook for the 1980s* (Singapore: Chopmen Enterprises, 1977) p. 14.

* หมายถึง ค่าทางสถิติไม่มีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม บทบาทที่เพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอาเซียนได้พัฒนาขึ้นมาตามลำดับ นับตั้งแต่ในทศวรรษ 1960 กลุ่มประเทศอาเซียนมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายการทดแทนการนำเข้าเพื่อส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrialization) ส่วนในทศวรรษ 1970 มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และไทยค่อยๆ เคลื่อนไปสู่ยุทธศาสตร์ซึ่งส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมผ่านการสนับสนุนการส่งออก ในขณะที่ยังคงใช้นโยบายการทดแทนการนำเข้ากับสินค้าบางประเภท และการผลิตซึ่งใช้แรงงานจำนวนมากเพื่อการส่งออก

เป็นวิธีการเพื่อรับมือกับปัญหาการว่างงานที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อินโดนีเซียยังคงให้ความสำคัญกับการทดแทนการนำเข้า เพื่อส่งเสริมการพัฒนาไปเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จนกระทั่งในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การส่งเสริมการส่งออกในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม สำหรับสิงคโปร์มีเศรษฐกิจที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ เนื่องจากมีปัจจัยพื้นฐานอยู่ที่การใช้แรงงานที่มีทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง ทำให้สามารถเปลี่ยนนโยบายจากการทดแทนการนำเข้าและยุทธศาสตร์การส่งเสริมการส่งออก ไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศและภาคบริการได้อย่างรวดเร็ว²⁶

ใน ค.ศ. 1974 ภูมิภาคอาเซียนได้รับผลกระทบอย่างมากจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่ทำให้เกิดสภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจถดถอยไปทั่วโลก ต่อเนื่องมาจนปลาย ค.ศ. 1977 เศรษฐกิจของอาเซียนต้องรอดอยส์ัญญาณการฟื้นตัวของประเทศอุตสาหกรรมในโลกตะวันตกและญี่ปุ่น ซึ่งมีการใช้มาตรการของการปกป้องทางการค้าเพิ่มมากขึ้น เพื่อต่อต้านการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของอาเซียน²⁷ มาตรการปกป้องทางการค้า (Protectionism) ถือเป็นอุปสรรคที่แท้จริงต่อการพัฒนาของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นการแพร่หลายของการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) การกำหนดปริมาณการนำเข้า (Quotas) และความตกลงว่าด้วยระเบียบทางการตลาด (Orderly Marketing Arrangements) เป็นปัญหาอย่างยิ่งต่อการดำเนินการในกระบวนการของการพัฒนาให้เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพื่อมุ่งสู่การส่งออกของกลุ่มประเทศอาเซียน²⁸ ในขณะที่ประเทศ

²⁶ Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation", pp. 72-73.

²⁷ John Wong, ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand, p. 23.; Frank Frost, "Introduction: ASEAN since 1967", p.11.

²⁸ Laurence D. Stifel, "ASEAN Cooperation and Economic Growth in South-east Asia", in Asia, Pacific Community (Spring - Early Summer 1979), pp. 126-127., quoted in David Irvine, "Making Haste Less Slowly: ASEAN from 1975", in Alison Broinowski, ed., Understanding ASEAN (London: Macmillan Press, 1982), p. 39.

อาเซียนยังต้องพึ่งพารายได้จาก การส่งออกเพื่อนำเงินมาพัฒนาประเทศ นอกจากนั้น การเติบโตของประชากรวัยแรงงานอย่างรวดเร็ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องรองรับ ปัญหาที่ด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพด้วยการขยายตลาด รัฐบาลในแต่ละประเทศ ต้องเร่งกระบวนการพัฒนาให้เป็นอุตสาหกรรม และกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) แต่กระบวนการเหล่านี้จำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนทั้งในและ นอกประเทศสำหรับการลงทุน²⁹

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1975 อาเซียนจัดการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และการวางแผนอาเซียน (the ASEAN Economic and Planning Ministers) ขึ้น เป็นครั้งแรก ณ จาการ์ตา โดยจัดทำร่างข้อเสนอสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งยึดถือตามรายงานของคณะทำงานของสหประชาชาติเป็นหลัก³⁰ ข้อเสนอ ดังกล่าวเน้นความร่วมมือในสินค้าโภคภัณฑ์ขั้นพื้นฐาน โครงการอุตสาหกรรม การค้า และประเด็นระหว่างประเทศ รวมทั้งมีข้อเสนอว่าสินค้าที่ผลิตจากโครงการ อุตสาหกรรมร่วมกัน ควรจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร และอาเซียนควรจัดตั้ง ความตกลงสิทธิพิเศษทางภาษีภายในภูมิภาค³¹ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ ทางด้านการค้าและความร่วมมือทางอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างล่าช้า จนกระทั่งทิศทางการดำเนินงานของอาเซียนเริ่มชัดเจนขึ้น เมื่อผู้นำอาเซียนได้จัดการประชุมสุดยอด บาหลี (The Bali Summit) ซึ่งเป็นการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก ระหว่างวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1976 ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ให้ความสำคัญอย่างมาก กับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจจนนำไปสู่สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast

²⁹ Narongchai Akrasanee, *ASEAN Economies and ASEAN Economic Cooperation* (Philippines: The Asian Development Bank, 1984), p. 16.

³⁰ Amado A. Castro, "Economic Cooperation and the Development of an ASEAN Culture", in Ram Prakash Anand and Purificacion V. Quisumbing, eds., *ASEAN: Identity, Development & Culture* (the Philippines: University of the Philippines Law Center & East-West Center Culture Learning Institute, 1981), p. 229.

³¹ Roger Irvine, "The Formative Years of ASEAN: 1967-1975", p. 43.

Asia: TAC) ที่มีหลักการว่าประเทศสมาชิกเห็นพ้องต้องกันว่าควรประสานความร่วมมือและใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน³²

การบรรลุซึ่งปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) หรือ ปฏิญญาบาห์ลี (Bali Concord) เป็นการยอมรับอย่างเป็นทางการต่อข้อเสนอในรายงานของคณะทำงานของสหประชาชาติ โดยอาเซียนเห็นด้วยที่จะสร้างความร่วมมือในการดำเนินการแผนการต่างๆ ทั้งนี้ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ได้กำหนดโครงสร้างความร่วมมือของอาเซียนไว้อย่างกว้างๆ ในสองด้านคือ ความร่วมมือทางการค้าและทางอุตสาหกรรม ดังนี้³³

1) ความร่วมมือทางการค้า

- ก. ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันด้านการค้า เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์และการค้าใหม่ๆ และเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการค้าของแต่ละรัฐและระหว่างบรรดาประเทศอาเซียน ที่นำไปสู่การพัฒนาต่อไป และเพื่อป้องกัน รวมทั้งเพื่อเพิ่มรายได้จากเงินตราต่างประเทศและทุนสำรอง
- ข. ประเทศสมาชิกจะสร้างความก้าวหน้าให้กับความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า ในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์ระยะยาวบนพื้นฐาน ซึ่งถือว่าสมควรไม่ว่าในเวลาใด ผ่านการเจรจาภายใต้การเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของประเทศสมาชิก

³² ASEAN, 10 Years ASEAN (Jakarta: ASEAN, 1978), p. 38. ดูรายละเอียดของสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มเติมใน ASEAN, “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Indonesia, 24 February 1976”, <<http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>> [Retrieved December 15, 2012].

³³ ASEAN, “First Pre-ASEAN Summit Ministerial Meeting”, <<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976>> [Retrieved December 8, 2012].

- ค. การขยายการค้าระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกจะได้รับการอำนวยความสะดวก โดยผ่านการร่วมมือในผลิตภัณฑ์มูลฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอาหารและพลังงาน และผ่านความร่วมมือในโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน
- ง. ประเทศสมาชิกจะเร่งรัดความพยายามในความร่วมมือที่จะหาตลาดนอกอาเซียน สำหรับวัตถุดิบและผลผลิตสำเร็จรูป โดยการกำจัดอุปสรรคการค้าทั้งหมดในประเทศเหล่านั้น และการพัฒนาการใช้ผลผลิตเหล่านั้นในทางใหม่ๆ โดยการใช่วิธีการและการดำเนินการร่วมกันในการติดต่อกับกลุ่มภูมิภาคและมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจแต่ละประเทศ
- จ. ความพยายามเช่นนั้นจะนำไปสู่ความร่วมมือในด้านเทคโนโลยีและกรรมวิธีในการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตและปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตที่ส่งเป็นสินค้าออก รวมทั้งพัฒนาผลผลิตใหม่ที่มีความหลากหลายสำหรับส่งไปจำหน่ายในต่างประเทศด้วย

2) ความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรม

- ก. ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการด้านผลิตภัณฑ์ที่จำเป็นในภูมิภาค
- ข. ประเทศสมาชิกจะให้สิทธิพิเศษก่อนกับโครงการซึ่งใช้วัตถุดิบที่อยู่ในประเทศสมาชิก ช่วยเพิ่มการผลิตอาหาร และเพิ่มรายได้จากเงินตราต่างประเทศหรือรักษาไว้ซึ่งการแสวงหาเงินตราต่างประเทศ รวมทั้งสร้างการจ้างงาน

วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในปฏิญญาดังกล่าวด้วยความร่วมมืออาเซียน ทำให้เห็นว่าการที่ประเทศสมาชิกตั้งใจที่จะส่งเสริมการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศ โดยใช้วิธีการ (Means) ที่เน้นความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน และความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตย

(Sovereign Equality) กล่าวได้ว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจถูกใช้ในฐานที่เป็นเครื่องมือที่มุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ (Ends) ซึ่งก็คือความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศสมาชิก³⁴

ภายหลังปฏิญญาบาห์ลี อาเซียนยังคงแสดงความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในด้านต่างๆ เริ่มจากการจัดตั้งความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement: ASEAN PTA) ใน ค.ศ. 1977 และมีโครงการด้านอุตสาหกรรม รวม 3 โครงการ ได้แก่ โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project: AIP) เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1980 โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation: AIC) เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1981 และโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture: AIJV) เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1983

2.1 ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangement: ASEAN PTA)

ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (PTA) เป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง³⁵ ASEAN PTA มีที่มาจากข้อเสนอของคณะทำงานของสหประชาชาติใน ค.ศ. 1974 คณะทำงานชุดดังกล่าวเสนอแนวทางที่นำไปสู่การจัดตั้ง PTA ต่ออาเซียน โดยพิจารณาว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่พร้อมสำหรับการบูรณาการที่มีความใกล้ชิดกันมาก เช่น ในรูปแบบของเขตการค้าเสรีหรือสหภาพศุลกากร กล่าวในทางทฤษฎีการบูรณาการทางเศรษฐกิจ จะถือว่า PTA เป็นรูปแบบ

³⁴ Narongchai Akrasanee, ASEAN Economies and ASEAN Economic Cooperation, p.21.

³⁵ Leu Guanyi, "ASEAN's Preferential Trade Agreements (PTA) Strategy", Journal of Current Southeast Asian Affairs 30(2011):37.

หนึ่งของการบูรณาการทางเศรษฐกิจ และถือว่าเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน
ขั้นต้น³⁶

ASEAN PTA เริ่มต้นจากการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 3
ในวันที่ 20-22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977 ณ มะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ คณะรัฐมนตรีได้
อนุมัติร่างของข้อตกลงว่าด้วยการจัดเตรียมการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (the Draft
Agreement on Preferential Trading Arrangements) ตามปฏิญญาบาหาลี เมื่อวันที่
24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977 ณ มะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์³⁷ และได้มีการบรรลุ
ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าเพิ่มมากขึ้นในการประชุมอาเซียน
ครั้งต่อมา กล่าวได้ว่า ASEAN PTA แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะรวมกลุ่ม
ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกของอาเซียน และเป็นรูปแบบที่อาเซียนใช้
ในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศนอกกลุ่มสมาชิกในเวลาต่อมา (ได้แก่ เขต
การค้าเสรีอาเซียน (AFTA), ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA), ความ
ตกลงการค้าเสรีอาเซียน-ญี่ปุ่น (AJCEP))³⁸

อาเซียนจัดตั้ง ASEAN PTA ขึ้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977 ณ
มะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะร่วมมือและให้ความอนุเคราะห์
แก่กันและกันทางเศรษฐกิจและการค้า เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่
ในภูมิภาคอาเซียนให้มากที่สุด โดยมีความคาดหวังว่าความตกลงนี้จะช่วยผลักดัน
ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของอาเซียนและประเทศสมาชิก รวมถึงการพัฒนา
ทางเศรษฐกิจภายในประเทศของรัฐสมาชิก จากการขยายการลงทุนและโอกาส
ทางการผลิต การค้าและการไหลเข้ามาของเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเริ่มมีผลบังคับ

³⁶ Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation in ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p. 26.

³⁷ ASEAN, *10 Years ASEAN*, p. 39.

³⁸ Leu Guanyi, "ASEAN's Preferential Trade Agreements (PTA) Strategy", p. 38.

ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา โดยสาระสำคัญของความตกลง มีดังนี้³⁹

มาตรการในการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ กำหนดไว้ 5 มาตรการ ได้แก่ 1) การทำสัญญาซื้อขายด้านปริมาณสินค้าในระยะยาว 2) การสนับสนุนทางการเงินสำหรับการจัดซื้อสินค้าในภูมิภาค โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่ให้สิทธิพิเศษ 3) การให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อโดยหน่วยงานรัฐ 4) การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร และ 5) การเปิดเสรีด้วยการลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร บนพื้นฐานของการให้สิทธิพิเศษระหว่างกันและมาตรการอื่น ๆ⁴⁰

การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรสำหรับ 5 มาตรการดังกล่าวที่สำคัญ นำมาใช้ในทางปฏิบัติ คือ การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรแก่ประเทศสมาชิก โดยการลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากรขาเข้า สำหรับสินค้าบางอย่าง (มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา) มีลักษณะที่น่าสนใจดังนี้

- 1) ลักษณะการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร มี 2 ลักษณะ คือ การลดหย่อนภาษีขาเข้าในลักษณะของการให้ส่วนลดของสิทธิพิเศษ

³⁹ กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า กระทรวงพาณิชย์, เขตการค้าเสรีอาเซียนและการใช้สิทธิพิเศษ (กรุงเทพฯ: กองสิทธิประโยชน์ทางการค้า กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2540), น. 1-3.; กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, เขตการค้าเสรีอาเซียน (นนทบุรี: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2542), น. 1-2.; Ooi Guat Tin, The ASEAN Preferential Trading Arrangements (PTA): An Analysis of Potential Effects on Intra-ASEAN Trade (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981), p. 1.

⁴⁰ Amado A. Castro, "ASEAN Economic Co-operation", p. 82.; Hadi Soesastro, "ASEAN in 2030: The Long View", in Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro, eds., Reinventing ASEAN, p. 290. และดูรายละเอียดของความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าอาเซียนเพิ่มใน Centre for International Law of National University of Singapore, "1977 AGREEMENT ON ASEAN PREFERENTIAL TRADING ARRANGEMENTS", <<http://cil.nus.edu.sg/1977/1977-agreement-on-asean-preferential-trading-arrangements-signed-on-24-february-1977-in-manila-the-philippines-by-the-foreign-ministers/>> [Retrieved December 15, 2012].

จากอัตราภาษีขาเข้าปกติ (Margin Of Preferences: MOP) และการผูกพันภาษีขาเข้าไว้ในอัตราที่เรียกเก็บ (Binding) หมายถึงการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศหนึ่ง ตกลงที่จะผูกพันอัตราภาษีขาเข้าที่เรียกเก็บจากประเทศอาเซียนอื่นไว้ในอัตราเดิมที่เรียกเก็บอยู่ในขณะนั้นสำหรับสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นการผูกพันไว้ในอัตราร้อยละ 0

- 2) คุณสมบัติของสินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร ได้แก่ สินค้าจะต้องอยู่ในบัญชีรายการสินค้าที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรระหว่างกันและสินค้าจะต้องมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) หลักเกณฑ์การขนส่งโดยตรง (Direct of Consignment) ภายใต้ข้อตกลง ASEAN PTA และ สินค้าจะต้องมีหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าแบบซี (Form C) ที่กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้ออกให้เพื่อนำไปแสดงต่อศุลกากรของประเทศผู้นำเข้า
- 3) กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ได้แก่ เป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยผู้ส่งออกใช้วัตถุดิบภายในประเทศนั้นเองทั้งหมด และสินค้าที่ผลิตขึ้นโดยมีส่วนผสมของวัตถุดิบ ขึ้นส่วนหรือส่วนประกอบที่นำเข้ามาจากประเทศนอกอาเซียน จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรก็ต่อเมื่อมูลค่าของวัตถุดิบ หรือขึ้นส่วนที่นำเข้ามาใช้ในการผลิตสินค้า เมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของราคา F.O.B.⁴¹ ของสินค้าที่ส่งออก และการผลิตขั้นสุดท้ายของสินค้าจะต้องกระทำในประเทศผู้ส่งออกนั้นด้วย

⁴¹ Free on board (F.O.B.) คือ “ราคาสินค้าซึ่งผู้ขายกำหนด โดยผู้ขายนำส่งสินค้าลงเรือหรือบนรถ และผู้ซื้อรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนับแต่จุดนั้น”. อ้างถึงใน ม.ร.ว.สฤษดิ์ดิคุณ กิติยากร, คำอธิบายประมวลศัพท์ธุรกิจที่ใช้ทั่วไปในภาษาอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น. 149.

- 4) กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบสะสมวัตตุดิบที่มีคุณสมบัติถูกต้อง ตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าแบบปกติ และประเทศสมาชิก อาเซียนประเทศหนึ่งนำเข้าเพื่อผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปแล้วส่งไป ขายยังประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น สินค้าสำเร็จรูปนั้นจะได้รับสิทธิ พิเศษทางภาษีศุลกากร ถ้าหากว่ามูลค่าวัตถุดิบที่มีแหล่งกำเนิดใน ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมกันแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของราคา สินค้า F.O.B.
- 5) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการขนส่งโดยตรง ได้แก่ สินค้านั้นถูกส่งไปยัง ประเทศผู้นำเข้า โดยไม่ผ่านประเทศนอกสมาชิกอาเซียนประเทศ อื่น และกรณีที่สินค้าถูกส่งผ่านประเทศนอกอาเซียน เนื่องจากความ จำเป็นทางภูมิศาสตร์หรือเส้นทางขนส่งบังคับ สินค้าจะต้องไม่ถูก นำออกซื้อขาย หรือใช้บริโภคในประเทศที่สินค้าถูกส่งผ่าน และจะ ต้องไม่ถูกกระทำกรอื่นใดมากไปกว่าการขนถ่ายสินค้าขึ้นและลง ยานพาหนะ หรือการกระทำใดๆ ที่จำเป็นเพื่อรักษาสภาพของสินค้า ให้อยู่ในสภาพที่ดีเท่านั้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เริ่มให้สิทธิพิเศษทางการค้าด้วยการลดหย่อน อัตราภาษีศุลกากร (MOP) หรือยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าบางประเภท เมื่อ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1978 อัตราภาษีที่มีการลดให้แก่สินค้านี้ดังกล่าวอยู่ในช่วงร้อยละ 10⁴² อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาเซียนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในรายละเอียดของ PTA กล่าวคือก่อนการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม ค.ศ. 1977 ณ กัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ทางด้านประเทศฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทยเห็น ด้วยกับแผนการของการเปิดเสรีการค้าที่ขยายออกไปซึ่งจะมีการลดหย่อนภาษี

⁴² กระทรวงการต่างประเทศ, 20 ปี อาเซียน (8 สิงหาคม 2530), ไม่ได้ระบุหน้า. อ้างถึงใน วรนนท์ กิตติอัมพานนท์, การพัฒนาเศรษฐกิจของบางประเทศในเอเชีย (กรุงเทพฯ: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2531), น. 322.

ขาเข้าร้อยละ 10 กับสินค้าทั้งหมด 1,751 รายการ แต่ประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียปฏิเสธข้อเสนอนี้ (ในที่สุดจากหนังสือแถลงการณ์ของการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ก็มีการเสนอสินค้าเพียง 71 รายการ) รวมทั้งมีการกำหนดขั้นตอนของการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านวิธีการของการแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้าต่อสินค้า (a Product-By-Product Approach) ที่เป็นการเลือกอย่างสมัครใจ ทั้งนี้ ผลสรุปนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าภายในอาเซียนที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นยังคงมีอุปสรรค และความคาดหวังของสมาชิกบางประเทศยังคงสูงกว่าศักยภาพขององค์กรอาเซียนที่จะทำให้เป็นจริงขึ้นมาได้⁴³

ในช่วงหลังการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1977) ถึงก่อนการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 25-26 มิถุนายน ค.ศ. 1980 ณ กัวลาลัมเปอร์ ประเทศสมาชิกได้บรรลุข้อตกลงการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรไปมากกว่า 2,700 รายการ และเมื่อรวมกับที่การประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนอนุมัติการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรกับสินค้าอีก 1,498 รายการ ทำให้มีจำนวนรายการทั้งหมดที่ถูกแลกเปลี่ยนภายใต้ ASEAN PTA เท่ากับ 4,325 รายการ⁴⁴ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1982 เป็นต้นไป ก็เริ่มใช้การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษตามคำขอของแต่ละประเทศ และการแลกเปลี่ยนแบบลดรอบ (Across-the-Board Approach) แทนที่วิธีการเลือกรายการสินค้าจากการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษด้วยความสมัครใจ⁴⁵ นับตั้งแต่ ค.ศ. 1983 ได้มีการขยายการลดภาษีศุลกากร

⁴³ John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand*, p. 40.

⁴⁴ ASEAN, "Joint Communique of The Thirteenth ASEAN Ministerial Meeting Kuala Lumpur, 25-26 June 1980", <<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-communique-of-the-thirteenth-asean-ministerial-meeting-kuala-lumpur-25-26-june-1980>> [Retrieved December 15, 2012].

⁴⁵ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "อาเซียน", ใน *เอเชียรายปี* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น. 30.

โดยอัตโนมัติร้อยละ 20 ถึง 25 ครอบคลุมรายการทั้งหมดที่มีมูลค่าการนำเข้ารวมกันเท่ากับ 10 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือน้อยกว่าต่อปี และยังเสนอให้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรสูงถึงร้อยละ 50 สำหรับสินค้าทั้งหมดที่เหลือด้วย⁴⁶

2.2 ความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 1 ค.ศ. 1976 ได้วางรากฐานความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมของอาเซียนบนพื้นฐานของหลักการ คือการนำทรัพยากรที่มีอยู่ในภูมิภาคมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในด้านอุตสาหกรรม และการผลิตสินค้าเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของตลาดภายในภูมิภาคซึ่งนำไปสู่โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม 3 โครงการหลัก ได้แก่ โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Projects: AIP) โครงการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation: AIC) และโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJV)⁴⁷ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Projects: AIP)

ในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1970 จนถึงคริสต์ทศวรรษ 1980 ตลาดของประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีแนวโน้มที่เหมือนเดิมและมีขนาดเล็กเกินไปที่จะดำเนินการผลิตที่มีประสิทธิภาพและเข้าสู่การแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว อาเซียนจึงริเริ่มการกำหนดมาตรการของความร่วมมือทางด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อเปิดโอกาสที่จะขายผลผลิตในตลาดภายในภูมิภาค วิธีการก็คือการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ขึ้นในประเทศหนึ่ง เพื่อผลิตสินค้าตามความ

⁴⁶ Ryokichi Hirono, "Future Prospects for Economic Cooperation in Asia and the Pacific Region", in Robert A. Scalapino and Masataka Kosaka, eds., *Peace, Politics & Economics in Asia: The Challenge to Cooperate* (Washington, D.C.: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988), p. 94.

⁴⁷ กระทรวงการต่างประเทศ, 20 ปี อาเซียน. อ้างถึงใน วรรณท์ กิตติอัมพานนท์, *การพัฒนาเศรษฐกิจของบางประเทศในเอเชีย*, น. 324-325.

ต้องการของภูมิภาค โดยแต่ละประเทศจะต้องมีโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ 1 โครงการที่สามารถตอบสนองความต้องการทั้งภูมิภาคได้ และสมาชิกอาเซียนรับประกันว่าจะซื้อและให้สิทธิพิเศษทางภาษีในสินค้าอุตสาหกรรมนั้นๆ⁴⁸

การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 2 ณ กัวลาลัมเปอร์ เดือนมีนาคม ค.ศ. 1976 และต่อมาการประชุมสุดยอดบาหลีเห็นด้วยกับการดำเนินโครงการด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยแต่ละประเทศจะเป็นผู้ดำเนินการผลิตภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดและเป็นไปตามที่กำหนด เพื่อที่จะสร้างมาตรการเปิดเสรีทางการค้าที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในที่สุดโครงการด้านอุตสาหกรรมระดับภูมิภาคก็ได้ถูกกำหนดขึ้น 5 โครงการ ดังนี้ มาเลเซียและอินโดนีเซียรับผิดชอบการผลิตปุ๋ยยูเรีย ฟิลิปปินส์รับผิดชอบผลิตปุ๋ยฟอสเฟต สิงคโปร์รับผิดชอบผลิตเครื่องยนต์ดีเซล และประเทศไทยรับผิดชอบผลิตเกลือหินและแร้โซดาแอช นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกยังเห็นด้วยกับหลักการที่ว่าอุตสาหกรรมทั้ง 5 โครงการจะเป็นการร่วมลงทุนโดยใช้เงินทุนประมาณ 200-300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อโครงการและประเทศสมาชิกทั้ง 5 ประเทศจะร่วมกันรับผิดชอบทั้งผลกำไรและความเสี่ยง โดยประเทศที่เป็นผู้ผลิต (Host Country) จะถือหุ้นร้อยละ 60 และอีก 4 ประเทศจะถือหุ้นเท่ากันคือร้อยละ 10⁴⁹ อย่างไรก็ตาม ในปลาย ค.ศ. 1978 สิงคโปร์ต้องการยกเลิกการถือหุ้นใน 4 โครงการอุตสาหกรรมอาเซียนของประเทศสมาชิกอื่น เพราะสิงคโปร์ไม่มีตลาดใหญ่เพียงพอที่จะรองรับสินค้าของประเทศสมาชิกอื่นๆ แต่ในที่สุดก็ได้ข้อสรุปว่าประเทศที่เป็นผู้ผลิตยังคงถือหุ้นร้อยละ 60 และ 3 ประเทศสมาชิกถือหุ้นร้อยละ 13 ส่วนสิงคโปร์มีหุ้น

⁴⁸ John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand*, p. 42.; Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation", p. 84.

⁴⁹ The Association of Southeast Nations, "ASEAN Cooperation in Industry and Trade", in *ASEAN-CCI Handbook* (Bangkok: Business Information and Research Company, 1978), pp. 33-34.; John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand*, p. 42.

ร้อยละ 1⁵⁰ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าของโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนทั้ง 5 โครงการนั้นขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นทั้งในด้านเทคนิค ด้านการเงิน และการดำเนินการ ซึ่งการเจรจาขอความช่วยเหลือนั้นจะเป็นแบบทวิภาคีโดยรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกจะเจรจากับญี่ปุ่นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการของประเทศตนเอง⁵¹

เมื่อพิจารณาวิธีการจัดสรรโครงการต่างๆ ในภูมิภาคก็ดูจะยุติธรรมทั้งในเกณฑ์ของสถานที่ตั้งโครงการ ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ โครงสร้างอุตสาหกรรม การจัดหาวัตถุดิบและศักยภาพของตลาด ดังจะเห็นได้ว่าสิงคโปร์มีความเหมาะสมจะได้รับโครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซล เพราะเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบชุมชนเมืองและโครงสร้างทางอุตสาหกรรมที่มีเสถียรภาพ ในขณะที่โครงการอุตสาหกรรมที่เหลือนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่อยู่บนฐานทรัพยากรทางการเกษตร ซึ่งเหมาะสมสำหรับ 4 ประเทศอาเซียนที่ทำเกษตรกรรม และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้การแปรรูปทางเทคนิคในการเกษตรกรรมของประเทศ ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1977 ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงยืนยันต่อข้อตกลงร่วมกัน แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก กล่าวได้ว่ามีเพียงโครงการของอินโดนีเซียเท่านั้นที่ดำเนินการไปได้ด้วยดีเพราะมีโครงการภายในประเทศที่เริ่มต้นอยู่ก่อนแล้ว และต่อมาก็ถูกพัฒนามาเป็นโครงการระดับภูมิภาค ส่วนโครงการของมาเลเซียก็ดำเนินการไปได้ระดับหนึ่ง แต่โครงการอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิกอื่นต้องยุติลง⁵²

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของ AIP ที่นอกเหนือจากปัญหาทางการเงินก็คือ ปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาทางเทคนิค เช่น ปัญหาของส่วนแบ่งการตลาด

⁵⁰ Marjorie L. Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Co-operation: the Case of ASEAN Industrial Projects* (New York: Oxford University Press, 1988), p. 181.

⁵¹ โปรดดูรายละเอียดของแต่ละโครงการใน Marjorie L. Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Co-operation: the Case of ASEAN Industrial Projects*, pp. 179-215.

⁵² John Wong, *ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand*, pp. 42-43.; Jose L. Tongzon, *The Economies of Southeast Asia: Before and After the Crisis* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002), p. 57.

การกำหนดราคา การผลิตสินค้าที่เหมือนกัน เป็นต้น การประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ของอาเซียนได้สิ้นสุดลงโดยไม่มีข้อเสนอข้อตกลงที่เป็นความก้าวหน้าใดๆ อาจกล่าวได้ว่า AIP ได้รับการส่งเสริมน้อยที่สุดในบรรดาแผนการทั้งหมดสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในอาเซียนและยังต้องประสบปัญหาและอุปสรรคจากการที่ยังเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศสามารถผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทเดียวกับที่ประเทศอื่นได้รับมอบหมาย ส่งผลให้ยังมีการผลิตสินค้าซ้ำซ้อนกัน⁵³

นอกจากนั้น หากพิจารณาจากโครงการต่างๆ ของประเทศสมาชิก จะพบว่าแนวทาง การปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของ AIP กล่าวคือ โครงการของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียทำเสร็จสมบูรณ์เมื่อ ค.ศ. 1984 และ ค.ศ. 1985 ตามลำดับ ต้องเผชิญกับปัญหาราคาตกต่ำในตลาดโลก และตลาดหลักสำหรับการส่งออกสินค้าคือไทย ก็มีแผนการที่จะสร้างโรงงานผลิตยูเรียแห่งชาติขึ้นมา และต่อมาไทยตัดสินใจล้มเลิกโครงการที่รับผิดชอบคือการผลิตไซตาแอส ใน ค.ศ. 1986 เนื่องจากปัญหาการถอนหุ้นของประเทศผู้ร่วมทุน⁵⁴ ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ยุติโครงการผลิตปุ๋ยฟอสเฟตด้วยเหตุผลที่ว่าตลาดอาเซียนไม่ใหญ่พอที่จะรองรับผลผลิตจำนวนมากได้ แต่ต่อมาก็ล้มเลิกการผลิตเยื่อกระดาษและกระดาษ เพราะรัฐบาลลงความเห็นว่าประเทศไม่มีทรัพยากรป่าไม้เพียงพอสำหรับโครงการนี้ ทางรัฐบาลจึงเสนอโครงการผลิตทองแดงที่มีการปรับปรุงคุณสมบัติ (Copper Fabrication) ขึ้นมาแทน สำหรับสิงคโปร์ได้ยกเลิกข้อเสนอสำหรับโครงการที่จะสร้างโรงงานผลิตเครื่องยนต์ดีเซล เพราะต้องเผชิญกับการคัดค้านและมาตรการกีดกัน

⁵³ John Wong, ASEAN Economies in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand, p. 43.; Ryokichi Hirono, "Future Prospects for Economic Cooperation in Asia and the Pacific Region", p. 95.

⁵⁴ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีข้อพิพาทกับประเทศอินโดนีเซียที่วางแผนจะพัฒนาโครงการไซตาแอส แห่งชาติขึ้นมาซึ่งจะแล้วเสร็จใน ค.ศ. 1985 อันเป็นปีเดียวกันกับการที่โรงงานอาเซียนของไทยมีแผนการที่จะเริ่มการผลิตไซตาแอส ในที่สุดโครงการของไทยก็ล้มเลิกไปเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1986. อ้างถึงใน Marjorie L. Suriyamongkol, Politics of ASEAN Economic Co-operation: the Case of ASEAN Industrial Projects, pp. 193-198.

ต่างๆ จากประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่ต้องการปกป้องอุตสาหกรรมเครื่องยนต์ดีเซลภายในประเทศของตน กล่าวคืออินโดนีเซียคัดค้านแผนการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลของสิงคโปร์ เพราะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพของโรงงานผลิตเครื่องยนต์ดีเซลในอินโดนีเซีย แต่ต่อมาที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนก็แก้ปัญหาด้วยการเสนอให้สิงคโปร์สามารถผลิตเครื่องยนต์ดีเซลขนาด 200-500 แรงม้า แต่อินโดนีเซียได้สร้างเงื่อนไขเพิ่มขึ้นมาในการที่จะไม่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าประเภทนี้กับสิงคโปร์ เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลอินโดนีเซียเป็นกรณีพิเศษ เช่นเดียวกับมาเลเซียและฟิลิปปินส์ก็ไม่ต้องการขยายการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรสำหรับเครื่องยนต์ดีเซลขนาดเล็กของสิงคโปร์เพราะต้องการปกป้องอุตสาหกรรมเครื่องยนต์ดีเซลภายในประเทศ จนถึงขั้นที่สิงคโปร์แสดงความเห็นถึงปัญหาเหล่านี้ว่า ความก้าวหน้าของโครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลจะเกิดขึ้นไม่ได้ จนกว่าจะสามารถกำหนดขอบเขตของแรงม้าสำหรับการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลและมีตลาดใหญ่พอที่จะรองรับสินค้า รวมทั้งยังมองว่าความร่วมมือและการพัฒนาอุตสาหกรรมของอาเซียนจะก้าวหน้าต่อไปได้ เมื่อประเทศสมาชิกยอมละทิ้งการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศตน (National Protectionism)⁵⁵

2) โครงการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation: AIC)

แนวทางปฏิบัติ (Guidelines) สำหรับ AIC ได้รับการยอมรับจากการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจครั้งที่ 8 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1978 และได้ส่งผ่านไปยังกลุ่มทำงานของภาคเอกชน เกิดจากข้อเสนอของคณะทำงานของสหประชาชาติที่ได้เสนอรูปแบบของความร่วมมือเกี่ยวกับโครงการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรม (ซึ่ง

⁵⁵ Narongchai Akrasanee, *ASEAN Economies and ASEAN Economic Cooperation*, p. 32.; โปรดดูรายละเอียดใน Marjorie L. Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Co-operation: the Case of ASEAN Industrial Projects* (New York: Oxford University Press, 1988), pp. 199-207.

กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งภายในประเทศหนึ่งๆ ทำการผลิตสินค้าประเภทหนึ่งตามความต้องการของอาเซียน) และให้แต่ละประเทศผลิตขึ้นส่วนตามความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะถูกนำไปประกอบเป็นสินค้าอุตสาหกรรมเดียวกันของอาเซียน แนวทางปฏิบัติดังกล่าวยังได้รวมเอาข้อเสนอให้มีการลดอุปสรรคทางการค้าและเพิ่มความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกภายในอาเซียน หลังจากกระบวนการพิจารณาที่ใช้เวลายาวนาน ในที่สุด AIC ก็เข้าไปสู่คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจในเดือนเมษายน ค.ศ. 1980 ต่อมาอาเซียนจัดตั้ง AIC ขึ้นใน ค.ศ. 1981 และเริ่มดำเนินแผนการแรกใน ค.ศ. 1983 โดยกำหนดให้อินโดนีเซียผลิตเครื่องบินดีเซลและเพลาารถจักรยานยนต์ มาเลเซียผลิตโซ่ล้อรถจักรยานยนต์ ฟิลิปปินส์ผลิตชิ้นส่วนตัวถังรถยนต์และกระปุกเกียร์ สิงคโปร์ผลิตสายพานและข้อต่อเพลาลูกเบี้ยวและไทยผลิตตัวถังรถยนต์ขนาดหนึ่งตันขึ้นไป โดยผลิตภัณฑ์ใน AIC จะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรร้อยละ 50 จากประเทศสมาชิก⁵⁶

จุดประสงค์ของ AIC คือ การจัดสรรขั้นตอนการผลิตที่แตกต่างกันของอุตสาหกรรมระหว่างสมาชิกอาเซียน ดังนั้น การผลิตขึ้นส่วนในแต่ละประเทศจะเข้าเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรในตลาดของประเทศสมาชิกอื่น โดยให้เวลา 2 ปี สำหรับสินค้าที่มีอยู่แล้วและ 3 ปี สำหรับสินค้าใหม่ ถ้าการผลิตได้รับความร่วมมือและมีการแลกเปลี่ยนขึ้นส่วนได้อย่างสมบูรณ์ การแลกเปลี่ยนอย่างสมบูรณ์ทางอุตสาหกรรมนี้จะเป็นการผลิตรถยนต์ของอาเซียน (ASEAN car)⁵⁷ AIC เป็นวิธีการสำคัญของการทดแทนการนำเข้าสินค้าประเภททุน และสามารถทำให้ประเทศในอาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้สินค้าประเภท

⁵⁶ Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation", p. 85.; Jose L. Tongzon, *The Economies of Southeast Asia: before and after the Crisis*, p. 57, 85.; Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation in ASEAN*, p. 28.; สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "อาเซียน", น. 32.

⁵⁷ Alfredo C. Robles, JR., "The ASEAN Free Trade Area and the Construction of a Southeast Asian Economic Community in East Asia", *Asian Journal of Political Science* 12(December 2004):90.

ทุนส่งเสริมการพัฒนาภายในภูมิภาคได้ด้วยตนเอง ความสำเร็จของการแบ่งการผลิตใน AIC จะขึ้นอยู่กับศักยภาพของรัฐบาลที่จะจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น รวมทั้งเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนและริเริ่มโครงการต่างๆ ให้กับภาคเอกชนของอาเซียน⁵⁸ กล่าวได้ว่า AIC จะสร้างผลประโยชน์ที่หลากหลายให้กับภูมิภาค เช่น อาเซียนจะได้ผลประโยชน์จากการขยายตลาดระดับภูมิภาคที่ใหญ่ขึ้นสำหรับชิ้นส่วนและผลิตภัณฑ์ต่างๆ รวมทั้งจะได้ส่งเสริมอุตสาหกรรมระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาต่อไปได้ ตลอดจนส่งเสริมการค้าที่เน้นการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมภายในอาเซียน และช่วยเหลือชาติสมาชิกที่มีอุตสาหกรรมล่าช้า ให้สามารถพัฒนาขึ้นมาทัดเทียมกับประเทศสมาชิกอื่นๆ จนสามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพระดับมาตรฐานระหว่างประเทศ⁵⁹

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของ AIC ที่ปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1982-1985 พบว่า สินค้าในโครงการดังกล่าวมียอดจำหน่ายจากแผนการแรกเพียง 13.63 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่าร้อยละ 1 ของมูลค่าการค้าภายในอาเซียนในช่วงเวลานี้ จึงถือเป็นความล้มเหลวส่งผลให้ต้องชะลอโครงการชุดต่อมา ความล้มเหลวดังกล่าวเกิดจากอุปสรรคต่างๆ คือ ประเทศสมาชิกมีทัศนคติที่แตกต่างกันในการแบ่งตลาดสินค้า ทุกประเทศต้องการผลิตชิ้นส่วนที่มีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าชิ้นส่วนที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ และการดำเนิน AIC มีความยุ่งยาก เพราะในโครงการหนึ่งต้องแบ่งการผลิตโดยมีประเทศสมาชิกเข้าร่วมอย่างน้อย 4 ประเทศ รวมทั้งภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการต้องขอให้รัฐบาลของแต่ละประเทศอนุมัติให้มีการส่งเสริมการลงทุน และการให้สิทธิพิเศษทางศุลกากรตามที่ตกลงกัน ในที่สุด AIC ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะไม่เพียงมาเลเซียได้วางแผนที่จะผลิตรถยนต์ประจำชาติใน ค.ศ. 1982 แต่ยังมีประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ (ยกเว้น

⁵⁸ Amado Castro, "ASEAN Economic Co-operation", p. 90.

⁵⁹ Ibid., p. 85.

สิงคโปร์) ได้พัฒนาอุตสาหกรรมรถยนต์ของตนเอง โดยมีบริษัทรถยนต์ข้ามชาติเข้ามามีส่วนร่วมด้วย⁶⁰

3) โครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJV)

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับการประกาศ AIC สภาหอการค้าและอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Chambers of Commerce and Industry: ASEAN-CCI)⁶¹ ได้ประชุมกันที่จาการ์ตา ในปลาย ค.ศ. 1980 เพื่อเสนอโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมใหม่ทดแทนความล้มเหลวใน AIP และ AIC⁶² ต่อมามีการลงนามในความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic

⁶⁰ Mya Than, Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation in ASEAN, p. 28.; สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, “อาเซียน”, น. 32; Jose L. Tongzon, The Economies of Southeast Asia: before and after the Crisis, p. 60.; Alfredo C. Robles, JR., “The ASEAN Free Trade Area and the Construction of a Southeast Asian Economic Community in East Asia”, p. 90.

⁶¹ สภาหอการค้าและอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN-CCI) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1972 โครงสร้างองค์กรมี 4 ระดับ เริ่มจากระดับสูงสุดไปจนถึงระดับล่างสุด คือ 1) คณะมนตรีสภาหอการค้าและอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN-CCI Council) 2) คณะทำงานในด้านต่าง ๆ (Various Working Groups) 3) ชมรมอุตสาหกรรมระดับภูมิภาค (Regional Industry Clubs: RICs) และชมรมสินค้าระดับภูมิภาค (Regional Commodity Clubs: RCCs) และ 4) ชมรมอุตสาหกรรมระดับชาติ (National Industry Clubs: NICs) และชมรมสินค้าระดับชาติ (National Commodity Clubs: NCCs) ในภาพรวม ASEAN-CCI ทำหน้าที่ศึกษาติดตามการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้าของภาครัฐอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งพิจารณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของอาเซียน. โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ASEAN Secretariat, ASEAN Economic Co-operation: Transition and Transformatio, pp. 113-125.

⁶² Jose L. Tongzon, The Economies of Southeast Asia: before and after the Crisis, pp. 60-61.

Agreement on ASEAN Industrial Joint Ventures: BAAIJV) โดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1983 มีวัตถุประสงค์เพื่อมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินโครงการแทน AIP ที่ดำเนินการระหว่างรัฐกับรัฐ⁶³ โดย AIJV ไม่จำเป็นต้องมีเจ้าของที่มาจากประเทศสมาชิกอาเซียน แต่เปิดโอกาสให้ชาติที่ไม่ได้เป็นสมาชิกอาเซียนสามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้ และเจ้าของที่เป็นประเทศอาเซียนสามารถยกเลิก ตราบเท่าที่โครงการยังมีประเทศสมาชิกอาเซียนถือหุ้นอยู่อย่างน้อยร้อยละ 51⁶⁴

ภายใต้โครงการร่วมนี้ ประเทศสมาชิกตกลงกันว่าจะให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรกับสินค้าใดๆ ก็ตามทีผลิตจากบริษัทที่ก่อตั้งโดยอาเซียน (ASEAN Firms) ซึ่งหุ้นข้างมากต้องมาจากประเทศสมาชิกที่มีตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป โดยประเทศที่เข้าร่วมในโครงการนี้จะให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่สินค้าที่ร่วมกันผลิต และเมื่อผลิตได้มานาน 4 ปี ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดจะต้องให้สิทธิพิเศษทางภาษีแบบเดียวกันแก่สินค้านี้แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่นแล้ว AIJV จะมีลักษณะพิเศษคือ ผู้ร่วมลงทุนจากประเทศที่เข้าร่วมโครงการนี้สามารถเลือกสถานที่ตั้งของโรงงานได้⁶⁵ ต่อมาใน ค.ศ. 1986 ได้มีการเสนอ 9 โครงการที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการร่วมลงทุนและมี 2 โครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ใน ค.ศ. 1987 คือ โครงการหลอดไฟฟ้าสำหรับยานยนต์ระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ และโครงการชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์สำหรับรถจักรยานยนต์ระหว่างมาเลเซียและไทย⁶⁶

⁶³ Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation in ASEAN*, p. 29.

⁶⁴ Jose L. Tongzon, *The Economies of Southeast Asia: before and after the Crisis*, p. 61.

⁶⁵ Ryokichi Hirono, "Future Prospects for Economic Cooperation in Asia and the Pacific Region", p. 95.

⁶⁶ Srikanta Chatterjee, "ASEAN Economic Co-operation in the 1980s and 1990s", in Alison Broinowski, ed., *ASEAN into the 1990s*, p. 70.

อย่างไรก็ตาม AIJV มีผลต่อการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคอาเซียน น้อยมาก เนื่องจากการทำงานของระบบราชการที่ล่าช้า ตั้งแต่ขั้นตอนของการเลือก โครงการ รวมทั้งการจัดตั้งและการอนุมัติที่ใช้เวลานานและมีขั้นตอนของการนำ แผนการไปปฏิบัติที่ยุ่งยาก เช่น โครงการหนึ่งต้องใช้เวลากว่า 3 ปีกว่าจะได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรีของอาเซียนให้เริ่มข้อตกลงของ AIJV ได้ นอกจากนั้น การให้สิทธิ พิเศษทางภาษีไม่มีแรงจูงใจเพียงพอที่จะจูงใจให้เอกชนดำเนินโครงการ และปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญอีกประการคือ ประเทศสมาชิกไม่กระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมใน โครงการร่วมทุน ซึ่งอาจคุกคามต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ท้ายที่สุด AIJV ไม่ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของความร่วมมือทางอุตสาหกรรมตามที่ มุ่งหวังไว้⁶⁷

อาเซียนมีความพยายามที่จะพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้มีความ ก้าวหน้ามากขึ้นทั้งในด้านการค้าและด้านอุตสาหกรรมของอาเซียนที่เริ่มขึ้นใน ปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 แต่ส่วนแบ่งของการค้าระดับพหุภาคีทั้งหมด ของประเทศสมาชิกอาเซียนยังอยู่ในระดับต่ำ โดยใน ค.ศ. 1991 สัดส่วนการนำเข้า ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมีประมาณร้อยละ 17.5 ของการนำเข้ารวมทั้งหมด และสัดส่วนของการส่งออกระหว่างประเทศอาเซียนมีประมาณร้อยละ 20 ของการ ส่งออกรวมทั้งหมด การเจริญเติบโตของการค้าภายในภูมิภาคในช่วง ค.ศ. 1981-1991 มีการเพิ่มขึ้นในส่วนแบ่งของการค้าภายในอาเซียน โดยเฉพาะสิงคโปร์และ มาเลเซียมีส่วนแบ่งของการค้าภายในอาเซียนสูงที่สุด โดยมาเลเซียมีการนำเข้า สินค้าภายในอาเซียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18 เป็นร้อยละ 21 ระหว่าง ค.ศ. 1981-1991 และมีการส่งออกภายในอาเซียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 26.5 เป็นร้อยละ 29 ในขณะที่อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์มีส่วนแบ่งของการค้าภายในภูมิภาคต่ำมาก อันเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีปัจจัยการผลิตและ ทรัพยากรที่คล้ายคลึงกันทั้งในการเกษตรและอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการแข่งขันกัน ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าที่จะสนับสนุนซึ่งกันและกัน⁶⁸ (ดูตารางที่ 2.3)

⁶⁷ Jose L. Tongzon, *The Economies of Southeast Asia: before and after the Crisis*, p. 61.; Mya Than, *Myanmar in ASEAN: Regional Cooperation in ASEAN*, p. 29.

⁶⁸ Jayant Menon, *Adjusting towards AFTA: the Dynamics of Trade in ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), pp. 13-17.

ตารางที่ 2.3

ส่วนแบ่งของการค้าภายในอาเซียนที่เกิดขึ้นในการค้าระดับพหุภาคีทั้งหมด
ของประเทศสมาชิกอาเซียนใน ค.ศ. 1981, 1986 และ 1991

ประเทศ	ทิศทางการค้า	1981	1986	1991
สิงคโปร์	การนำเข้า	22.37	21.79	22.56
	การส่งออก	27.04	23.85	25.22
	การค้าทั้งหมด	24.39	22.76	23.81
ไทย	การนำเข้า	10.48	12.19	13.87
	การส่งออก	14.60	14.14	11.22
	การค้าทั้งหมด	12.18	13.15	12.73
มาเลเซีย	การนำเข้า	17.95	20.64	21.11
	การส่งออก	26.53	22.02	28.89
	การค้าทั้งหมด	22.28	21.41	24.99
อินโดนีเซีย	การนำเข้า	12.82	10.44	9.52
	การส่งออก	12.77	9.41	10.79
	การค้าทั้งหมด	12.79	9.82	10.20
ฟิลิปปินส์	การนำเข้า	6.57	9.44	9.05
	การส่งออก	7.29	7.24	7.02
	การค้าทั้งหมด	6.86	8.41	8.23
อาเซียน	การนำเข้า	16.30	17.11	17.55
	การส่งออก	19.32	17.44	19.86
	การค้าทั้งหมด	17.77	17.28	18.65

ที่มา: Comtrade database, United Nations; trade statistic of ASEAN countries, quoted in Prema-Chandra Athukorala and Jayant Menon, "Foreign Direct Investment in ASEAN: Can AFTA Make a Difference?", in Joseph L.H. Tan, ed., *AFTA in the Changing International Economy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), p. 81.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะการค้าด้านอุตสาหกรรมภายในอาเซียน พบว่าการค้าด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมีความสำคัญต่อการเติบโตของการค้าทั้งหมดระหว่าง ค.ศ. 1986-1991 ส่วนแบ่งของการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมภายในอาเซียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 58 เช่นเดียวกับส่วนแบ่งของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมภายในอาเซียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17 ใน ค.ศ. 1981 เป็นร้อยละ 56.5 ใน ค.ศ. 1991 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมภายในอาเซียน จากข้อมูลใน ค.ศ. 1991 พบว่าทุกประเทศมีส่วนแบ่งเกือบถึงร้อยละ 50 หรือมากกว่า สำหรับประเทศไทยมีการเติบโตของการค้าด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนประมาณร้อยละ 75 ฟิลิปปินส์มีถึงร้อยละ 70 ส่วนตัวเลขของมาเลเซียมีร้อยละ 63 อินโดนีเซียมีร้อยละ 52 และสิงคโปร์มีเกือบร้อยละ 50 ปัจจัยที่ทำให้การค้าทางด้านอุตสาหกรรมภายในอาเซียนเพิ่มขึ้น มาจากการเติบโตของตลาดภายในประเทศอาเซียน และการให้ความสำคัญกับสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้นในช่วง ค.ศ. 1980-1990 ทำให้เกิดความหลากหลายของสินค้ามากขึ้น รวมทั้งการผลักดันกระบวนการเปิดเสรีทางการค้าได้ลดระดับการปกป้องทางการค้า⁶⁹

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนกระทั่งมีการประกาศจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และต่อมายังได้จัดทำกรอบความตกลงด้านเศรษฐกิจที่สำคัญอื่นๆ ตามมา อาทิ กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) และโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO ใน ค.ศ. 1995 รวมทั้ง

⁶⁹ Ibid., pp. 17-19, 65-67.; Seiji Naya and Pearl Imada, "The Long and Winding Road ahead for AFTA", in Pearl Imada and Seiji Naya, eds., *AFTA: the Way ahead* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 56.

กรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน (Framework Agreement on ASEAN Investment Area: AIA) ใน ค.ศ. 1998

3. การบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนตั้งแต่ ค.ศ. 1990-2002

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น และการได้รับอิทธิพลจากแรงผลักดันที่หลากหลายของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งประกอบด้วยความก้าวหน้าในการสื่อสารโทรคมนาคมและคอมพิวเตอร์ รวมทั้งการเดินทางของผู้คนและการขนส่งสินค้าที่มีความรวดเร็วมากกว่าเดิมและต้นทุนที่ต่ำลง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก่อให้เกิดโลกาภิวัตน์ทางการเงินมากยิ่งขึ้น และมีแนวโน้มที่จะมุ่งไปสู่การผ่อนคลายกฎระเบียบทางการค้า (Deregulation) การเปิดเสรีทางการค้า (Liberalization) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) รวมทั้งในช่วงเวลานี้อาเซียนประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา ทำให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้อาเซียนเปลี่ยนแปลงบทบาท จากที่เคยให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านความมั่นคงไปสู่การแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น⁷⁰ กล่าวได้ว่านับตั้งแต่ช่วงเวลานี้เป็นต้นมา แรงจูงใจที่กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระดับภูมิภาค ไม่ใช่แรงจูงใจทางการเมือง (Political Motivation) อีกต่อไป แต่เป็นแรงจูงใจทาง

⁷⁰ Suthiphand Chirathivat, "ASEAN Economic Integration with the World through AFTA", in Joseph L.H. Tan, ed., *AFTA in the Changing International Economy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), p. 36.; Narongchai Akrasanee, *ASEAN in the Past Thirty-Three Years: Lessons for Economic Co-operation*, p. 39.; Hank Lim, "Regional Trade Agreements and Conflict: the Case of Southeast Asia", in Shaheen Rafi Khan, ed., *Regional Trade Integration and Conflict Resolution* (London: Routledge, 2009), p. 102.

ด้านเศรษฐกิจ (Economic Motivation)⁷¹

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลานี้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การแข่งขันและการกีดกันทางการค้าที่รุนแรงมากขึ้น ประกอบกับมีการบูรณาการทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ อันเป็นผลมาจากลัทธิภูมิภาคนิยม (Regionalism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรป กลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาเหนือเริ่มเจรจาเพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ซึ่งประกอบไปด้วย แคนาดา สหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก อาเซียนกังวลว่าการที่เม็กซิโกเป็นหนึ่งในสมาชิกของ NAFTA จะทำให้เกิดการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทางการส่งออกในตลาดสหรัฐฯ เพราะโครงสร้างทรัพยากรของเม็กซิโกคล้ายคลึงกับอาเซียน ในขณะที่ประเทศในทวีปยุโรปตะวันตกได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาไปสู่สหภาพยุโรป (European Union) ผ่านการปฏิบัติตามกฎหมายยุโรปเดียว (the Single European Act) และสนธิสัญญา มาสทริชท์ (the Maastricht Treaty) ส่งผลให้อาเซียนต้องเผชิญการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้น และอาจสูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดให้กับผู้ผลิตสินค้าในยุโรปตะวันออกที่เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจไปสู่การใช้นโยบายตลาดเสรี ได้รับอภิสิทธิ์ในการส่งออกไปยังตลาดของประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (the Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) นอกจากนั้น กลุ่มประเทศที่เคยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ทั้งในกลุ่มยุโรปตะวันออกและในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ปรับตัวมาสู่แนวคิดเสรีนิยมและผนวก

⁷¹ Lee Tsao Yuan, "ASEAN: Where Do We Go From Here? Some Thoughts on Economic Cooperation", in *IPS Report Series* (Singapore: The Institute of Policy Studies, January 1991), p. 5.; Rajah Rasiah and Johannes Dragsbaek Schmidt, "Introduction", in Rajah Rasiah and Johannes Dragsbaek Schmidt, eds., *The New Political Economy of Southeast Asia* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), p. 2.

ประเทศเข้าสู่เศรษฐกิจโลกมากขึ้นทำให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) ไหลออกจากอาเซียนไปสู่ประเทศเหล่านี้⁷²

3.1 เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา มีการปรึกษาหารือหลายครั้งถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระดับภูมิภาค เช่น การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 18 ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1986 ณ ประเทศฟิลิปปินส์ มีข้อเสนอให้ขยายการเปิดเสรีของความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (PTA Liberalization) การใช้อัตราภาษีต่อประเทศภายนอกกลุ่มร่วมกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญและในที่สุดจะนำไปสู่การจัดตั้งสหภาพศุลกากรอาเซียน (ASEAN Customs Union) และในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 22 ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1990 ณ ประเทศอินโดนีเซีย ที่ประชุมเห็นด้วยกับแผนการใหม่ของการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff: CEPT) สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมบางรายการ⁷³ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 จึงเริ่มปรึกษาหารือที่จะยกระดับของความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาค นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียน

⁷² กรมเศรษฐกิจพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, การรวมกลุ่มเศรษฐกิจการค้าของโลกและปัญหาการค้าของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2536), น. 1, 14. รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู Rolf J. Langhammer, "Shaping Factors and Business Conditions in the Post-Fourth ASEAN Summit Period", in Pearl Imada and Seiji Naya, eds., AFTA: the Way ahead, pp. 8-9.; Jayant Menon, Adjusting towards AFTA: the Dynamics of Trade in ASEAN, p. 3.; Rolf J. Langhammer, "Shaping Factors and Business Conditions in the Post-Fourth ASEAN Summit Period", p. 6.; Richard Stubbs, "Signing on to Liberalization: AFTA and the Politics of Regional Economic Cooperation", The Pacific Review 13(2000):309.; Lim Chong Yah, Southeast Asia: The Long Road ahead, pp. 191-192.; อาชนัน เกาะไพบูลย์, การประเมินผลการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียนกับทิศทางการค้าระหว่างประเทศของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), น. 1.

⁷³ Christopher M. Dent, East Asian Regionalism (Abingdon: Routledge, 2008), p. 92.

ทั้งหมดใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนที่เปิดเศรษฐกิจออกสู่ข้างนอกเหมือนกัน และยังสามารถลดการต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้าซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจ⁷⁴

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปรับตัวเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคให้แข็งแกร่ง และใน ค.ศ. 1991 รัฐบาลไทยจึงเสนอความคิดในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) และส่งคณะผู้แทนไทยไปหารือกับภาคีอาเซียนอีก 5 ประเทศ ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม ค.ศ. 1992 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของไทย โดยมีมติในการก่อตั้ง AFTA⁷⁵ และได้ลงนามในความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ที่ใช้เป็นกรอบการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ความตกลงว่าด้วยการริใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียนหรือ “ความตกลง CEPT AFTA” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ปฏิญญาสิงคโปร์

⁷⁴ Michael G. Plummer and Pearl Imada-Iboshi, “AFTA, NAFTA, and U.S. Interests”, in Joseph L.H. Tan, ed., *AFTA in the Changing International Economy*, p. 127.

⁷⁵ คำแถลงการณ์บางส่วนของนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ในการเปิดการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1992 คือ “การเป็นเขตการค้าเสรีอาเซียนจะต้องเผชิญกับความยากลำบาก โดยในระยะสั้น ชาติสมาชิกจะสูญเสียรายได้ของประเทศ ภาคธุรกิจที่มีศักยภาพต่ำอาจจะได้รับผลกระทบจากการแข่งขัน การปรับโครงสร้างและการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมอาจจะนำไปสู่ภาวะว่างงานในบางประเทศ แต่ผลประโยชน์ระยะยาวของ AFTA จะมีมากกว่าผลกระทบที่ประเทศสมาชิกได้รับในระยะสั้น”. โปรดดู Ministry of Foreign Affairs, Opening Statement by H.E. Mr. Anand Panyarachun, “Prime Minister of Thailand at the Fourth Meeting of the ASEAN Heads of Government, Singapore”, (27 January 1992), <<http://www.mfa.go.th/asean/thai/summit/summit4.htm>> [Retrieved January 29, 2013].

ค.ศ. 1992” (Singapore Declaration of 1992) ที่มีสาระสำคัญคือการกำหนด ทิศทางของการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันภายในอาเซียนให้ มากขึ้น โดยอาเซียนจะใช้มาตรการใหม่ทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและอาเซียนจะ สร้าง AFTA โดยใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (CEPT) โดยจะให้อัตราภาษีในท้าย ที่สุดเหลือร้อยละ 0-5 เป็นกลไกหลักที่จะทำให้ประสบความสำเร็จภายใน 15 ปี เริ่มจากวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1993

นอกจากนี้ อาเซียนจะขยายการลงทุนโดยการแสวงหาความร่วมมือทาง อุตสาหกรรมในรูปแบบใหม่ๆ และพัฒนาความร่วมมือด้านตลาดเงินทุน รวมทั้ง ส่งเสริมให้เงินทุนและหลักทรัพย์ทางการเงิน สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรี โดย อาเซียนจะยึดถือหลักการค้าที่เสรีและเปิดกว้างในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษี ศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) และ เสริมสร้างระบบการค้าแบบพหุภาคี รวมทั้งจะดำเนินการร่วมกันในการรักษา ผลประโยชน์และความสำคัญของเศรษฐกิจอาเซียนในการเจรจาการค้าหลายฝ่าย รอบอุรุกวัย โดยใช้ร่างแนวการเจรจาขั้นสุดท้ายเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1991 เป็นฐานสำหรับการทำให้การเจรจาสมบูรณ อาเซียนยอมรับถึงความตกลงในระดับ อนุภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นระหว่างสมาชิกหรือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศ นอกอาเซียน และส่งเสริมความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศและระหว่างภูมิภาค รวมทั้งในองค์การระหว่างประเทศและกลุ่มภูมิภาคต่างๆ ในส่วนของภาคเอกชนนั้น อาเซียนจะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนให้มากขึ้นระหว่างภาค เอกชนของอาเซียน และดำเนินนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนภายในอาเซียน และอาเซียนจะส่งเสริมการค้าและการเจรจาเกี่ยวกับสินค้าเกษตรของอาเซียน ให้มีความสามารถในการแข่งขันและรักษาการขยายตัวในการส่งออกสู่ตลาด ระหว่างประเทศ รวมทั้งจะแสวงหาความร่วมมือในสาขาที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษีและ ไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพรมแดน ตลอดจนจะร่วมมือกันให้มีเครือข่ายโครงสร้าง พื้นฐานด้านการคมนาคม การสื่อสาร ระบบโทรคมนาคมและไปรษณีย์ รวมทั้ง การส่งเสริมการท่องเที่ยว การถ่ายทอดความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์⁷⁶ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการภายใต้ ข้อตกลง AFTA คือจะสงวนสิทธิ์ในความร่วมมือที่จะส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตร ของแต่ละประเทศ และ “ใช้มาตรการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ศีลธรรมอันดีของ ประชาชน คุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์หรือพืช คุ้มครองวัตถุที่มีคุณค่า ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์และโบราณคดี” รวมทั้ง “ในกรณีฉุกเฉิน ประเทศสมาชิก อาจขอการยกเว้นภาษี หรือยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากรได้ เป็นการชั่วคราว เมื่อการนำเข้าสินค้านั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ อุตสาหกรรมภายใน และเมื่อเกิดปัญหาเงินทุนสำรองลดลงอย่างร้ายแรง จนต้อง ใช้มาตรการควบคุมการนำเข้า” ได้เช่นเดียวกัน⁷⁷

การที่อาเซียนจัดตั้ง AFTA ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากการเปิดเสรีการค้าโลก เพราะ AFTA เป็นวิธีการหนึ่งที่ส่งเสริมการบูรณาการทางการตลาดจะตอบสนอง ต่อการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน และการสร้างภูมิภาคนี้ ให้เป็นเขตการค้าและการลงทุนระดับโลก วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ AFTA คือเพื่อ ยกกระดับประสิทธิภาพทางการผลิต ประสิทธิภาพทางด้านทุนและส่งเสริมการค้าและ การลงทุนในวิธีการที่สอดคล้องกับหลักการและกฎระเบียบของ GATT เพื่อนำไปสู่ ความสำเร็จในการทำธุรกรรมของภูมิภาค และเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการ แข่งขันของภาคีสมาชิกแต่ละประเทศตั้งแต่ระดับภูมิภาคไปจนถึงระดับโลก และ เพิ่มความได้เปรียบทางการแข่งขันของภูมิภาคอาเซียนให้มากขึ้น ในฐานะที่เป็น ฐานการผลิตให้กับตลาดโลก ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่างๆ เชื่อว่าเป้าหมายเหล่านี้ จะบรรลุผลสำเร็จได้ โดยผ่านกลไกการเชื่อมโยงด้านการค้าและอุตสาหกรรม การ

⁷⁶ ASEAN, “Singapore Declaration Of 1992 Singapore, 28 January 1992”, <<http://www.asean.org/asean/asean-summit/item/singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992>> [Retrieved January 7, 2013].

⁷⁷ กองบรรณาธิการประชาชาติธุรกิจ, *อาฟต้าศักราชใหม่ “อาเซียน” : เบื้องหลังที่มาของเขตการค้าเสรีพร้อมลายแทงทิศทางการแข่งขันสินค้าอุตสาหกรรม* (กรุงเทพฯ: ประชาชาติธุรกิจ, 2535), น. 41.

แบ่งงานกันทำตามความชำนาญ (Specialization) อันจะนำไปสู่การประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scales) รวมไปถึงการสนับสนุนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนให้มีศักยภาพที่จะรองรับการลงทุน และเชื่อว่าการขยายตัวของการค้าภายในภูมิภาคจะทำให้สินค้าอุปโภคบริโภคมีคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม โดยมีขั้นตอนสำคัญคือการเปิดเสรีทางการค้าผ่านการขจัดภาษีศุลกากร และ NTBs ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน⁷⁸

AFTA เป็นข้อตกลงการค้าแบบพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน และเป็นข้อตกลงที่มีความผูกพันที่ครอบคลุมและแนบแน่นที่สุดสำหรับภาคีแต่ละประเทศ นับเป็นครั้งแรกที่ผู้นำอาเซียนมีเจตจำนงที่จะทำให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคอย่างจริงจัง ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้ร่วมก่อตั้ง AFTA ซึ่งในขณะนั้นยังมีเพียง 6 ประเทศ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย⁷⁹ ต่อมาอาเซียนจึงได้ขยายจำนวนสมาชิกเป็น 10 ประเทศ โดยเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 7 ใน ค.ศ. 1995 ลาวและพม่าเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 8 และ 9 ใน ค.ศ. 1997 และกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 10 ใน ค.ศ. 1999⁸⁰ อาเซียนจึงขยายตัวเป็นกลุ่มเศรษฐกิจ

⁷⁸ Suthiphand Chirathivat, "ASEAN Economic Integration with the World through AFTA," pp. 27, 38.; ASEAN Economic Into-View (A quarterly bulletin of the Bureau of Economic Cooperation, ASEAN Secretariat) 2(September 1994):10., quoted in Suthiphand Chirathivat, "ASEAN Economic Integration with the World through AFTA", p. 36.; ASEAN (November, 1999), "ASEAN Free Trade Area (AFTA): An Update", <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-free-trade-area-afa-an-update>> [Retrieved January 21, 2013].

⁷⁹ บรูไน เข้ามาเป็นสมาชิกภาคีอาเซียนในลำดับที่ 6 เมื่อ ค.ศ. 1984 ต่อไปจะเรียกว่า "ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ" สำหรับสมาชิกใหม่ 4 ประเทศ ได้แก่ เวียดนาม ลาว พม่า และ กัมพูชา ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "ประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV".

⁸⁰ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ประวัติความเป็นมา ASEAN", <http://www.dtn.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=7064%3A-asean&catid=304%3A-aecasean&Itemid=792&lang=th> [Retrieved January 5, 2013].

ที่มีขนาดใหญ่กลุ่มหนึ่งของโลกมีประชากรรวมกันเกือบ 500 ล้านคน โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศสมาชิกทั้งหมดประมาณ 737 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (ดูตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4
ข้อมูลพื้นฐานของประเทศสมาชิกอาเซียน ใน ค.ศ. 1999

ประเทศ	พื้นที่ทั้งหมด (ตาราง กิโลเมตร)	ประชากร (ล้านคน)	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)
บรูไน	5,770	0.3	7.07
กัมพูชา	181,040	11.5	2.00
อินโดนีเซีย	1,919,440	200	232.00
ลาว	236,800	4.9	1.90
มาเลเซีย	329,750	22.18	95.5
พม่า	678,500	46.4	14.31
ฟิลิปปินส์	300,000	68.6	83.30
สิงคโปร์	632.6	3.87	92.10
ไทย	514,000	61.81	186.00
เวียดนาม	329,560	78	23.30
รวม	4,495,493	497.56	737.48

ที่มา: ASEAN Secretariat, Southeast Asia: A Free Trade Area (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2002), p. 7.

สำหรับกำหนดการและขั้นตอนการลดภาษี ความตกลง AFTA เดิมมีหลักการที่จะลดอัตราภาษีของสินค้าที่มาจากประเทศสมาชิกให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 15 ปี (นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1993) อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister: AEM) ครั้งที่ 26 ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1994 ที่ประชุมได้มีมติให้เร่งการดำเนินการจัดตั้ง AFTA จากเดิมกำหนดไว้ 15 ปีเป็น 10 ปี (ภายใน ค.ศ. 2003) เพื่อให้ทันกับระยะเวลาการลดภาษีในกรอบ GATT ซึ่งเป็นระยะเวลา 10 ปีและครอบคลุมสินค้ามากกว่า AFTA รวมทั้งให้นำสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตรแปรรูปในรายการที่ได้รับการยกเว้นการลดภาษีเป็นการชั่วคราวและสินค้าเกษตรไม่แปรรูปเข้ามาลดภาษีภายใต้ AFTA ด้วย⁸¹ และในการประชุม AEM ครั้งที่ 27 ระหว่างวันที่ 7-9 กันยายน ค.ศ. 1995 ณ ประเทศบรูไน ได้มีมติเร่งรัด AFTA โดยการขยายรายการสินค้าที่จะลดภาษีให้เหลือร้อยละ 0-5 และเพิ่มจำนวนรายการที่จะลดให้เหลืออัตราร้อยละ 0 ให้มากที่สุด ภายใน ค.ศ. 2000⁸²

ทั้งนี้ ประเภทสินค้าและระยะเวลาในการลดภาษีในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรแปรรูปภายในอาเซียนจะถูกแบ่งออกเป็น 2 บัญชี คือ

1) บัญชีลดภาษี (Inclusion List: IL) ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มสินค้า ได้แก่ กลุ่มสินค้าเร่งลดภาษี (Fast Track) และกลุ่มสินค้าที่ลดภาษีปกติ (Normal Track)⁸³

⁸¹ Suthiphand Chirathivat, ASEAN Economic Integration with the World through AFTA”, p. 26, 33.; ASEAN, “New Time Frame: Acceleration of Tariff Reduction”, <<http://www.asean.org/news/item/new-time-frame-acceleration-of-tariff-reduction>> [Retrieved January 28, 2013].

⁸² กรมสารนิเทศ กระทรวงต่างประเทศ, “ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับอาเซียนและการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5”, (ตุลาคม 2538), ไม่ระบุเลขหน้า.

⁸³ กลุ่มสินค้าเร่งลดภาษีประกอบด้วยสินค้า 15 กลุ่ม ได้แก่ น้ำมันพืช เคมีภัณฑ์ ซีเมนต์ เยื่อกระดาษ ทุเรียน สิ่งทอ อัญมณีและเครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์เซรามิกและแก้ว เครื่องไฟฟ้าทำจากทองแดง อิเล็กทรอนิกส์และเฟอร์นิเจอร์ไม้และหวาย

โดยกลุ่มสินค้าเร่งลดภาษีมีหลักการลดคือ สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20 ให้ลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายในเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 และสำหรับสินค้าที่มีอัตราภาษีเท่ากับร้อยละ 20 หรือต่ำกว่าให้ลดลงเหลือร้อยละ 0-5 ภายในเดือนมกราคม ค.ศ. 1998 สำหรับกลุ่มสินค้าที่ลดภาษีปกติ ประกอบด้วยสินค้าส่วนใหญ่ภายใต้ AFTA มีขั้นตอนในการลดคือ สินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20 ให้ลดเหลือร้อยละ 20 ภายในเดือนมกราคม ค.ศ. 1998 และลดต่อไปให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีเท่ากับหรือต่ำกว่าร้อยละ 20 ให้ลดลงเหลือร้อยละ 0-5 ภายในเดือนมกราคม ค.ศ. 2000

2) บัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List: TEL) ให้นายกฯ นำรายการสินค้าเหล่านี้มาไว้ในตารางการลดภาษีของ AFTA จำนวนร้อยละ 20 ต่อปี ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี โดยเริ่มลดภาษีสินค้างวดแรกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1996 และงวดสุดท้ายใน ค.ศ. 2000 โดยสินค้าจะต้องมีภาษีเหลือที่อัตราร้อยละ 0-5 ใน ค.ศ. 2003 สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ และสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV เริ่ม 1 มกราคม ค.ศ. 2006-2010

สำหรับสินค้าเกษตรไม่แปรรูป เริ่มต้นใน ค.ศ. 1996 สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ และ ค.ศ. 1999-2003 สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV แต่จะต้องสิ้นสุดพร้อมกับสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรแปรรูป คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ สิ้นสุดใน ค.ศ. 2003 และประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV สิ้นสุดใน ค.ศ. 2006-2010 ยกเว้นสินค้าอ่อนไหวและอ่อนไหวสูง โดยการลดภาษีจะแบ่งออกเป็น 3 บัญชี คือ

1) บัญชีลดภาษี (Inclusion List: IL) ประเทศสมาชิกต้องลดภาษีสินค้าในบัญชีนี้ลงเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 1 มกราคม ค.ศ. 1996 - 1 มกราคม ค.ศ. 2003 สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ และ 1 มกราคม ค.ศ. 1999-2003 ถึง 1 มกราคม ค.ศ. 2006-2010 สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ CLMV

2) บัญชียกเว้นลดภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List: TEL) ต้องให้นายกฯ นำสินค้าในบัญชีนี้เข้ามาลดภาษีในแต่ละปี เป็นจำนวนเท่าๆ กัน และลด

ภาษีเหลือร้อยละ 0-5 ภายในเวลา 6 ปี โดยเริ่มลดภาษีต่ำกว่าสินค้าใน IL 1 ปี และสิ้นสุดพร้อมกัน IL

3) บัญชีอ่อนไหว (Sensitive List: SL) เริ่มนำมาลดภาษีใน ค.ศ. 2001-2003 และให้คงเหลือภาษีที่อัตราร้อยละ 0-5 ใน ค.ศ. 2010⁸⁴

ทั้งนี้ สินค้าที่จะถูกแยกออกมาจาก AFTA อย่างถาวรจะจัดอยู่ในบัญชียกเว้นทั่วไป (General Exception List: GE) เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ศีลธรรมและจริยธรรมของสังคม ชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชน สัตว์และพืช ทรัพย์สินมีค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ และโบราณคดี

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1998 ณ ฮานอย ประเทศเวียดนาม ผู้นำอาเซียนได้เร่งรัดการดำเนินการ AFTA ให้เร็วขึ้นจากเดิมคือ ค.ศ. 2003 มาเป็น ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นการช่วยกระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศและยกระดับการแข่งขันของภูมิภาคเพื่อการผลิต ที่มุ่งไปสู่ตลาดโลกผ่านการลดภาษีศุลกากรและการขจัด NTBs โดยกำหนด การลดภาษีในบัญชีต่างๆ ของ AFTA⁸⁵ (ดูตารางที่ 2.5 และ 2.6) และในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 3 ในวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ณ มะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ ลดภาษีเหลือร้อยละ 0 ทุกรายการ ภายใน ค.ศ. 2010 และขยายเวลาออกไปสำหรับประเทศสมาชิกใหม่ CLMV ถึง ค.ศ. 2018⁸⁶

⁸⁴ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ไทยกับเขตการค้าเสรีอาเซียน (กรุงเทพฯ: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ม.ป.ป.), น. 7-9.; ASEAN, "New Time Frame: Acceleration of Tariff Reduction", <<http://www.asean.org/news/item/new-time-frame-acceleration-of-tariff-reduction>> [Retrieved January 28, 2013].

⁸⁵ กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, เขตการค้าเสรีอาเซียน (นนทบุรี: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2542), น. 4.; ASEAN, "STATEMENT ON BOLD MEASURES 6th ASEAN Summit, Hanoi, 16 December 1998", <<http://www.asean.org/news/item/statement-on-bold-measures-6th-asean-summit-hanoi-16-december-1998>> [Retrieved March 1, 2012].

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 4.

ตารางที่ 2.5
การลดภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ

ปี 2000	ปี 2001	ปี 2002	ปี 2003	ปี 2010
ร้อยละ 85 ของ IL มีอัตราอากร ร้อยละ 0-5	ร้อยละ 90 ของ IL มีอัตราอากร ร้อยละ 0-5	ทุกรายการ ใน IL มีอัตราอากร ร้อยละ 0-5 (ยึดหยุ่น บางรายการ)	ทุกรายการใน IL มีอัตราอากรร้อยละ 0-5 และร้อยละ 60 ของ IL มีอัตราอากรร้อยละ 0	ทุกรายการ ใน IL มีอัตราอากรร้อยละ 0

ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์, เขตการค้าเสรีอาเซียน (นนทบุรี: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2542), น. 4.

ตารางที่ 2.6
กรอบเวลาของการลดภาษีสำหรับสินค้าภายใต้ข้อตกลง CEPT

ประเทศ	สินค้าอุตสาหกรรมและ เกษตรแปรรูป		สินค้าเกษตรไม่แปรรูป		
	IL	TEL	IL	TEL	SL
สมาชิกอาเซียนเดิม	1993-2003	1996-2003	1996-2003	1997-2003	2001-2010
เวียดนาม	1996-2006	1999-2006	1999-2006	2000-2006	2004-2013
ลาวและพม่า	1998-2008	2001-2008	2001-2008	2002-2008	2006-2015
กัมพูชา	2000-2010	2003-2010	2003-2010	2004-2010	2008-2017

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ไทยกับเขตการค้าเสรีอาเซียน, (นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์), น. 9.

นอกจากมาตรการทางภาษีแล้ว อาเซียนยังมีความพยายามที่จะยกเลิก NTBs ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดของ GATT ที่เรียกร้องให้รัฐสมาชิกในเขตการค้าเสรี ขจัด NTBs อันเป็นการจำกัดทางการค้าและเป็นอุปสรรคของการค้าภายในเขตการค้าเสรี จากพันธกรณีในการขจัด NTBs ใน AFTA ภายใต้ความตกลง CEPT ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) การขจัดข้อจำกัดเชิงปริมาณ (Quantitative Restrictions) และ 2) การขจัด NTBs อื่นๆ ความตกลง CEPT กำหนดให้ประเทศสมาชิกยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่อยู่ใน IL ทันที เมื่อสินค้าได้ถูกนำเข้ามาอยู่ในแผนการลดภาษี และได้รับประโยชน์จากการลดภาษีของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นแล้ว รวมทั้งขจัด NTBs ภายใน 5 ปี หลังจากได้รับประโยชน์จากการลดภาษีของสมาชิกอาเซียนอื่นแล้ว⁸⁷

ประเทศสมาชิกร่วมมือกันพัฒนาแผนการทำงานเพื่อการขจัด NTBs สำหรับให้ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1995 รับรองอย่างเป็นทางการ โดยการมอบหมายให้คณะทำงานด้านเทคนิคเฉพาะกิจว่าด้วยแผนการ CEPT สำหรับ AFTA (the Interim Technical Working Group (ITWG) on the CEPT Scheme for AFTA) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งจะรายงานตรงต่อเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (ASEAN Senior Economic Officials: SEO) สำหรับกระบวนการของการระงับ NTBs มีขั้นตอนที่สำคัญ โดยขั้นตอนแรกคือการกำหนดนิยามของ NTBs ต้องได้รับความเห็นชอบโดย ITWG เป็นคณะทำงานที่กำหนดนิยามของ NTBs ซึ่งอยู่บนพื้นฐานการแยกประเภทของ NTBs ที่ได้รับการพัฒนา โดย การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) และขั้นตอนที่สองคือการตัดสินใจที่มุ่งไปเฉพาะ NTBs เหล่านั้นว่า NTBs ไตส่งผลกระทบต่อกระเทือนอย่าง

⁸⁷ ASEAN, "Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)", <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/agreement-on-the-common-effective-preferential-tariff-cept-scheme-for-the-asean-free-trade-area-afta>> [Retrieved March 15, 2013].

กว้างขวางมากที่สุดต่อสินค้าที่มีการค้าภายในอาเซียน หลังจากนั้นสำนักเลขาธิการอาเซียนจึงเริ่มรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ NTBs จากหลายแหล่งที่แตกต่างกัน รวมถึงการเสนอข้อมูลที่มาจากประเทศสมาชิก การทบทวนนโยบายทางการค้าของ GATT การเสนอข้อมูลที่มาจาก ASEAN-CCI และฐานข้อมูลจากระบบสารสนเทศและการวิเคราะห์การค้าของ UNCTAD หรือ “UNCTAD’s Trade Analysis and Information System (TRAINS) Database”⁸⁸

ในที่ประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) ครั้งที่ 4 ค.ศ. 1992 เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกส่งข้อมูลว่าด้วยมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า โดยเฉพาะ ค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า⁸⁹ และมาตรการทางเทคนิค⁹⁰ ที่เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายในที่เป็นมาตรการหลัก (Major NTBs) ที่ส่งผลกระทบต่อการค้าภายในอาเซียน ต่อมาในการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนครั้งที่ 8 ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกขจัด NTBs อย่างช้าไม่เกิน ค.ศ. 2003 และคณะทำงานด้านเทคนิคเฉพาะกิจว่าด้วยแผนการ CEPT สำหรับ AFTA ระบุถึง NTBs ที่ใช้อย่างแพร่หลายในการกีดกันทางการค้าภายในอาเซียน ได้แก่

⁸⁸ ASEAN, “Non-Tariff Barriers”, <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/non-tariff-barriers>> [Retrieved March 15, 2013].

⁸⁹ “ค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า” (Customs Surcharges) ยังถูกเรียกว่า “การเก็บภาษีเพิ่มเติม” (surtax or additional duty) ซึ่งเป็นเครื่องมือของนโยบายทางการค้าโดยเฉพาะเพื่อที่จะหารายได้เข้าประเทศมากขึ้นหรือเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ, Quoted in ASEAN, “Non-Tariff Barriers”, <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/non-tariff-barriers>> [Retrieved March 15, 2013].

⁹⁰ มาตรการทางเทคนิค (Technical Measures) เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของสินค้า (Product Characteristics) เช่น คุณภาพ ความปลอดภัยหรือปริมาตรสินค้า (Dimensions) นอกจากนี้ยังรวมถึงกฎ ระเบียบในการบริหารจัดการ (Administrative Provisions) และครอบคลุมเงื่อนไขในเรื่องคำศัพท์ทางการค้า (Terminology) สัญลักษณ์ การทดสอบ และวิธีการทดสอบการบรรจุหีบห่อ การแสดงเครื่องหมาย และการติดฉลาก, quoted in ASEAN, “Non-Tariff Barriers”, <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/non-tariff-barriers>> [Retrieved March 15, 2013].

มาตรการค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า มาตรการทางเทคนิคและข้อเรียกร้องต่างๆ ของคุณลักษณะของสินค้าและมาตรการกึ่งผูกขาด (Monopolistic Measures) ซึ่งอาเซียนเห็นว่าควรยกเลิกมาตรการค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าทั้งหมดที่กระทบต่อสินค้าภายใต้ CEPT ตั้งแต่สิ้นปี ค.ศ. 1996⁹¹ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกยังต้องให้การอำนวยความสะดวกเพื่อให้การดำเนินงานของ AFTA มีประสิทธิผลมากขึ้น โดยมีการดำเนินการที่สำคัญคือ นำระบบประเมินราคาศุลกากรของ GATT มาใช้ใน ค.ศ. 1997 และใช้ระบบช่องทางศุลกากรพิเศษสำหรับสินค้า AFTA (Green Lane System) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1996 เป็นต้นไป รวมทั้งอาเซียนได้ดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อยกเลิก NTBs โดยให้มีกระบวนการแจ้งข้ามประเทศ (Cross-Notification) ซึ่งประเทศสมาชิกและภาคเอกชนสามารถแจ้ง NTBs ที่ประเทศอื่นในข้ออยู่ต่อสำนักเลขาธิการอาเซียน เพื่อรวบรวม ตรวจสอบ แล้วให้ประเทศสมาชิกที่ถูกแจ้งนั้นชี้แจงและดำเนินการยกเลิกต่อไป ถ้าพบว่าเป็นอุปสรรคทางการค้าและไม่สอดคล้องกับความตกลง CEPT⁹²

แม้ว่า AFTA จะเป็นกลไกหลักที่ช่วยส่งเสริมการบูรณาทางเศรษฐกิจของอาเซียนได้ในระดับหนึ่ง แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ยังคงเผชิญกับปัญหาของการลดภาษีศุลกากรตามโครงการ CEPT รวมทั้งการใช้ NTBs อาเซียนจึงได้สร้างกลไกอื่นๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคให้ลึกมากขึ้น ได้แก่ กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework

⁹¹ Jayant Menon, "The Expansion of AFTA", in *The 2nd ASEAN Reader*, compiled by Sharon Siddique and Sree Kumar (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003), p. 222. และโปรดดูรายละเอียดของจำนวนสินค้าขาเข้าทั้งหมดที่ได้รับผลกระทบจาก NTBs แต่ละประเภทได้ใน ASEAN, "Elimination of Other Non-Tariff Barriers", <<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/elimination-of-other-non-tariff-barriers>> [Retrieved March 15, 2013].

⁹² ภัทรวรthy เลิศวิริยะนุกูล, "ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มีต่อการส่งออกและสวัสดิการของประเทศอาเซียน", (ปริญญาานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 52.

Agreement on Services: AFAS) โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO) และเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA)

3.2 กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS)

รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้ลงนามกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ณ กรุงเพทข โดย AFAS เป็นกรอบความตกลงที่รัฐสมาชิกอาเซียนได้อาศัยความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreements on Trade in Services: GATS) เป็นแม่บทของความร่วมมือ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตามหลักการของ GATS เพื่อจัดข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดทั้งหมดและข้อห้ามที่เกิดขึ้นจากรูปแบบใหม่ของการแบ่งแยกทางการตลาด⁹³ แต่ AFAS ได้มีข้อตกลงที่จะขยายการให้สิทธิพิเศษแก่กันในการค้าบริการมากกว่าที่ดำเนินการภายใต้ความตกลง GATS ใน WTO ซึ่งเรียกว่า “GATS-Plus”⁹⁴ การเปิดเสรีการค้า

⁹³ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ 1) ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด และ 2) ข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ใน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, “การค้าบริการในเวทีอาเซียน”, จุดสำรวจร่วมสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน AEC FOCUS ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 (นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ม.ป.ป.):3.

⁹⁴ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, AEC Fact Book: One Vision, One Identity, One Community (นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศกระทรวงพาณิชย์, 2554), น. 23.; Nattapong Thongpakde, “ASEAN Free Trade Area: Progress and Challenges”, in Mya Than, ed., ASEAN beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), p.54.; ASEAN, “ASEAN Framework Agreement on Services”, <<http://www.asean.org/news/item/asean-framework-agreement-on-services>> [Retrieved March 25, 2013].

บริการของอาเซียนเลือกใช้วิธีการแบบระบุประเภทสาขาหรือสาขาย่อยที่พร้อมเปิดเสรี (Positive List or Bottom up Approach) โดยแต่ละประเทศสมาชิกจัดทำเป็นตารางข้อผูกพันเฉพาะ ซึ่งระบุเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดและข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติของผู้ประกอบการต่างชาติ ข้อผูกพันเฉพาะอาจ จะได้รับการแก้ไขและยกเลิกหลังจากช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับภาระงานเรื่อง การชดเชยที่เหมาะสม การเปิดเสรีบรรลุผลสำเร็จแบบก้าวหน้าเป็นลำดับผ่านการเจรจา เป็นรอบๆ ระหว่างประเทศสมาชิก⁹⁵

AFAS ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรกมีมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการบริการต่างๆ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การวิจัย และการพัฒนา การแลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยี และการทำการตลาดและการจัดซื้อร่วมกัน และส่วนที่สองมีมาตรการต่างๆ ของการเปิดเสรี ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือการส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้าบริการระหว่างสมาชิกอาเซียน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของการค้าบริการของอาเซียน และกระจายศักยภาพด้านการผลิต และกาให้บริการ ทั้งภายในและภายนอกอาเซียน การขจัดอุปสรรคที่มีต่อการค้าบริการอย่างมีนัยสำคัญระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยการขยายขอบเขตและความลึกของการเปิดเสรี⁹⁶

การเปิดเสรีการค้าบริการของอาเซียนภายใต้ AFAS เป็นการดำเนินงานในสายการบังคับบัญชาและกำกับดูแลของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) โดยมีกลไกรองรับในระดับปฏิบัติ คือคณะกรรมการประสานงานด้าน

⁹⁵ Sherry Stephenson and Deunden Nikomborirak, "Liberalization of Trade in Services: East Asia and the Western Hemisphere", paper presented at Regional Trading Arrangements: Stocktake and Next Steps Trade Policy Forum, Bangkok, Thailand, 12-13 June 2001, p. 2. <http://www.pecc.org/publications/papers/trade-papers/3_SIP/5-stepenson.PDF> [Retrieved March 26, 2013].

⁹⁶ Nattapong Thongpakde, "ASEAN Free Trade Area: Progress and Challenges", p. 54.

การค่าบริการ (Coordinating Committee on Services: CCS) ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยมติที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (Senior Economic Official Meeting: SEOM) ใน ค.ศ. 1995 มีหน้าที่ติดตามการเจรจาเปิดเสรีด้านการค่าบริการของประเทศสมาชิกอาเซียน และต้องรายงานความก้าวหน้าให้ AEM และ SEOM เป็นระยะ⁹⁷ โดยตัวแทนของประเทศสมาชิกในการเจรจาในเวทีระดับอาเซียนจะรับผิดชอบหลักการเจรจาระดับพหุภาคีภายใต้ GATS ด้วย สำหรับการประชุม CCS ในต้นปี ค.ศ. 1997 ได้ผลักดันให้ประเทศสมาชิกเสนอมาตรการเปิดเสรีสำหรับภาคบริการในแต่ละสาขาโดยสมัครใจ เพื่อที่จะนำมาสรุปเป็นข้อผูกพันการเปิดเสรีเบื้องต้น (Initial Package of Commitment) ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1997 หลังจากนั้นในการประชุมครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 10-12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ณ จาการ์ตา ได้มีข้อสรุปสำหรับข้อผูกพันการเปิดเสรีเบื้องต้น ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.7⁹⁸

⁹⁷ ยกเว้น สาขาการเงินที่ดำเนินการโดยคณะทำงานเปิดเสรีด้านการเงิน ภายใต้ที่ประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน และสาขาการขนส่งทางอากาศที่ดำเนินการโดยคณะทำงานอาเซียนด้านการขนส่ง ภายใต้ที่ประชุมรัฐมนตรีขนส่งอาเซียน. อ้างถึงใน เพชร & มุก (นามปากกา), "การเจรจาการค้าบริการในกรอบอาเซียน", *วารสารการค้าโลก* 4 (เมษายน-มิถุนายน 2549):3.

⁹⁸ ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ, *การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในของประเทศอาเซียนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน: ภาคการค้าบริการและภาคการลงทุน* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 45-46, 242.

ตารางที่ 2.7

ข้อผูกพันเบื้องต้นแสดงเป็นรายประเทศและสาขาบริการ

ประเทศ	สาขาบริการ				
	การขนส่งทางอากาศ	การบริการทางธุรกิจ	การขนส่งทางทะเล	โทรคมนาคม	การท่องเที่ยว ⁹⁹
บรูไน	✓		✓		✓
อินโดนีเซีย			✓		✓
ลาว					✓
มาเลเซีย	✓		✓		✓
พม่า ¹⁰⁰					
ฟิลิปปินส์		✓			✓
สิงคโปร์	✓				✓
ไทย			✓		✓
เวียดนาม				✓	✓

ที่มา: ปรับจาก รายงานการประชุมครั้งที่ 4 ของ CCS. อ้างถึงใน ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ, การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในของประเทศอาเซียนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน: ภาคการค้าบริการและภาคการลงทุน (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น. 47.; World Bank, quoted in Nattapong Thongpakde, "ASEAN Free Trade Area: Progress and Challenges", in ASEAN beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives, ed. Mya Than (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), p. 55.

⁹⁹ สาขาการท่องเที่ยวเป็นสาขาที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ. อ้างถึงใน Sherry Stephenson and Deunden Nikomborirak, "Liberalization of Trade in Services: East Asia and the Western Hemisphere", <http://www.pecc.org/publications/papers/trade-papers/3_SIP/5-stephenson.PDF>, p. 4.

¹⁰⁰ ประเทศลาวและพม่าได้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ โดยลาวได้ยื่นข้อเสนอในสาขาการท่องเที่ยวเพียงสาขาเดียว ส่วนพม่ายังไม่ได้ยื่นข้อเสนอใด ๆ