

## กลไกความร่วมมือของอาเซียน ค.ศ. 1967-2002

ในการวิเคราะห์การปรับตัวของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็นนั้น การพิจารณากลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism) ที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นมาเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตนถือเป็นหัวใจหลักของงานวิจัยนี้ ในบทนี้จะพิจารณากลไกความร่วมมือของอาเซียนตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบันเพื่อแสดงให้เห็นถึงที่มา พัฒนาการ และการปรับเปลี่ยนกลไกความร่วมมือที่อาเซียนได้สร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจำแนกเป็น (1) การกำหนดนิยามของกลไกความร่วมมือตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism และการประยุกต์ใช้กับอาเซียน (2) การเสนอพัฒนาการของกลไกความร่วมมือของอาเซียน และ (3) การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของกลไกความร่วมมือดังกล่าวในการสนับสนุนและ/หรือเหนี่ยวนำการแสดงบทบาทของอาเซียนในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

### 2.1 การกำหนดนิยามของ “กลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism)”

จากแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism นั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” จะดำเนินบทบาทผ่าน “กลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism)” ที่สร้างขึ้นจากความสมัครใจของรัฐสมาชิกที่เล็งเห็นประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าว โดยกลไกอาจจะปรากฏในรูปของการจัดตั้งหน่วยงานอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ได้ และ/หรือในรูปของบรรทัดฐานหรือกรอบในการปฏิบัติของรัฐสมาชิก ดังนั้น นิยามของ “กลไกความร่วมมือ” จึงหมายถึง รูปแบบและ/หรือวิธีการทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการที่รัฐสมาชิกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งจะมีผลผูกพันต่อพฤติกรรมและผลประโยชน์ระยะยาวของรัฐสมาชิก โดยรัฐสามารถคาดการณ์และคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยตนเองได้

ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบ “สถาบัน (Regime)” จะมีกลไกความร่วมมือทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมีทั้งสองแบบก็ได้ และใช้กลไกใดกลไกหนึ่งหรือมากกว่าในการทำหน้าที่ก็ได้ ประเด็นสำคัญที่รัฐสมาชิกต้องพิจารณาร่วมกับการสร้างกลไกความร่วมมือ คือ วัตถุประสงค์ของความร่วมมือ บรรทัดฐานหรือวิถีปฏิบัติของรัฐสมาชิก และ

การนำไปปฏิบัติ<sup>1</sup> ทำให้กลไกความร่วมมือของแต่ละองค์กรย่อมจะมีลักษณะเฉพาะตัว โดยการพิจารณากลไกความร่วมมือขององค์กรหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องพิจารณาความเป็นมา วัตถุประสงค์ และพัฒนาการขององค์กรนั้น ๆ ควบคู่กันไปด้วย

อาเซียนไม่ได้เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของค์กรแรกที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยก่อนหน้านี้นี้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเกิดขึ้น คือ สมาคมอาสา (Association of Southeast Asia: ASA) ปี ค.ศ. 1961 ซึ่งจัดตั้งด้วยความร่วมมือระหว่างมาลายา ฟิลิปปินส์ และไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>2</sup> และมาฟิลินโด (MAPHILINDO) ปี ค.ศ. 1963 ซึ่งมีมาลายา ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียเป็นสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม<sup>3</sup> องค์กรทั้งสองไม่อาจทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากประเทศสมาชิกยังกังวลอยู่กับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างกัน และส่งผลให้องค์กรทั้งสองล่มสลายไป แต่สมาคมอาสาและมาฟิลินโดเป็น “จุดเริ่มต้นที่ดี” ของความร่วมมือในภูมิภาคอย่างแท้จริง เพราะริเริ่มและสานต่อโดยประเทศในภูมิภาคเท่านั้นและไม่มีประเทศภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง ผลพวงที่สำคัญที่ประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ได้รับจากสมาคมอาสาและมาฟิลินโด คือ ประสบการณ์ของความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งทุกประเทศต้องมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการดำเนินความร่วมมือต่อกันในอนาคต

แม้ว่าอาเซียนจะจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การเมือง แต่เป็นที่ยอมรับว่าจุดประสงค์ทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการก่อตั้งอาเซียน โดยเฉพาะความรู้สึกไม่มั่นคงต่อภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ประกอบกับประเทศสมาชิกทั้งหมดยังอยู่ในระหว่างการจัดการปัญหาข้อพิพาทระหว่างกัน ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องสร้างกลไกความร่วมมือที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิก ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การแสวงหาและขยายความร่วมมือระหว่างกันต่อไป

<sup>1</sup> Mely Carallero-Anthony, “Mechanism of Dispute Settlement: The ASEAN Experience,” *Contemporary Southeast Asia* 20, No.1 (April 1998): 41-42.

<sup>2</sup> Arnfinn Jorgensen-Dahl, *Regional Organization and Order in South-east Asia* (London: The Macmillan Ltd., 1982), p.22.

<sup>3</sup> Ibid.

นับตั้งแต่การก่อตั้งในปี ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา อาเซียนสร้างและปรับเปลี่ยน กลไกความร่วมมือเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่อง เช่น การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) การประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Annual Ministerial Meeting: AMM) การประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการจัดตั้ง High Council เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติระหว่างประเทศสมาชิก ฯลฯ โดยอาเซียนทำหน้าที่ในฐานะตัวกลางในการ “อำนวยความสะดวก (Facilitator)” ให้ประเทศสมาชิกได้ประชุมพบปะหารือร่วมกันเป็นประจำและต่อเนื่อง ทำให้ประเทศสมาชิกเกิดความคุ้นเคยและเริ่มทำความรู้จักและไว้วางใจระหว่างกัน (Confidence Building) จนนำไปสู่ความร่วมมือต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไปและเข้มข้นขึ้นเป็นลำดับ เช่น ความร่วมมือด้านการค้าที่เริ่มต้นจากการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันด้วยการปรับลดอัตราภาษีศุลกากรตามความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements: ASEAN PTA) ปี ค.ศ. 1977 จากนั้น อาเซียนขยายความร่วมมือดังกล่าวไปสู่การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ปี ค.ศ. 1992 เป็นต้น

นอกจากจะมีบทบาทในฐานะ “ผู้อำนวยความสะดวก” ให้เกิดความร่วมมือแล้ว อาเซียนยังใช้ “กลไกสถาบัน (Institutional Mechanism)” ที่สร้างขึ้นเพื่อกำหนดบรรทัดฐานและกรอบ (Norm Setting) ในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกด้วย ดังจะเห็นได้จาก

- ปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ. 1971 อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของอาเซียนที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก

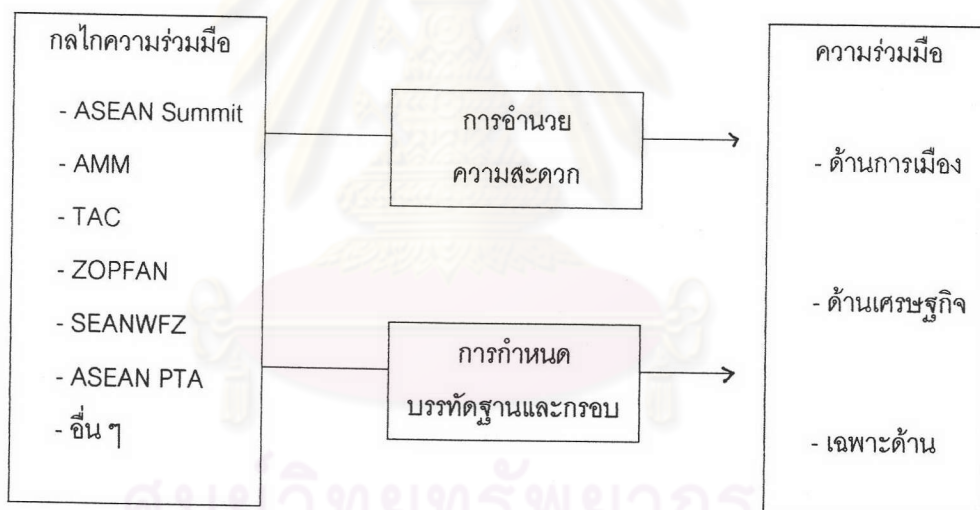
- สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 เพื่อประเทศสมาชิกใช้เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน คือ การเคารพซึ่งกันและกันในอธิปไตย การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน และการระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี

- สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ) ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งมุ่งที่จะป้องกันและลดการแพร่

ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงเสถียรภาพ และสันติภาพของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และของระบบระหว่างประเทศโดยรวม

- ปฏิญญาร่วมว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ปี ค.ศ. 2002 เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกและจีนที่จะไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนในบริเวณทะเลจีนใต้และความพยายามส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างกัน

แผนภาพที่ 2-1 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกความร่วมมือและบทบาทของอาเซียนต่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก



กลไกความร่วมมือในรูปแบบเหล่านี้สามารถรองรับบทบาทของอาเซียน คือ การเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้น และการกำหนดบรรทัดฐานหรือกรอบในการปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและกลไกความร่วมมือของอาเซียนต่อความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดคำจำกัดความของ “กลไกความร่วมมือ (Institutional Mechanism)” ว่า เป็นกลไกที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการทำหน้าที่เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคของตน โดยกลไกดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในรูปของการประชุมและ/หรือการประชุมหารือกันอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศสมาชิก

ตลอดจนปฏิญญาและประกาศอย่างเป็นทางการที่อาเซียนยึดถือเป็นกรอบหรือบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายต่อกัน

## 2.2 พัฒนาการของกลไกความร่วมมือของอาเซียน

### 2.2.1 กลไกความร่วมมือช่วงแรกการก่อตั้ง (ปี ค.ศ. 1967-1975)

ในช่วงแรกเริ่มการก่อตั้งอาเซียนนั้นกล่าวได้ว่า ประเทศสมาชิกต่างมีความชัดเจนต่อผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน คือ การต่อต้านภัยคุกคามร่วมกันที่มีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของตนและของภูมิภาค โดยเฉพาะภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์และการแทรกแซงจากภายนอก ผลก็คือ ประเทศสมาชิกต่างต้องการเร่งรัดความร่วมมือระหว่างกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ได้ระบุไว้ในปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยหวังว่า จะทำให้ประเทศของตนนั้นมีความเข้มแข็งมากขึ้นและสามารถต้านทานภัยคุกคามจากภายนอกได้ อาเซียนกำหนดกลไกความร่วมมือเพื่อรองรับการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของตน โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศสมาชิกที่ขาดความไว้วางใจระหว่างกันโดยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ได้รู้จักและมีความคุ้นเคยระหว่างกัน รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในหมู่รัฐสมาชิกเพื่อเป็นพื้นฐานต่อความร่วมมือในอนาคต ดังนี้

1. การประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศ (Annual Meeting of Foreign Ministers: AMM) จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bangkok Declaration) ปี ค.ศ. 1967 โดยเป็นองค์กรสูงสุดของอาเซียน มีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ให้การรับรองการตัดสินใจของหน่วยงานระดับรองลงมาของอาเซียน เสนอแนะโครงการต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานระดับรองลงมาไปดำเนินการ ตลอดจนรับรองรายงานประจำปีของอาเซียน ทั้งนี้ AMM จะหมุนเวียนกันจัด ณ เมืองหลวงของประเทศสมาชิกตามลำดับตัวอักษร โดย AMM สมัยพิเศษอาจจัดให้มีขึ้นได้ตามความจำเป็น

2. คณะกรรมการประจำ (ASEAN Standing Committee: ASC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bangkok Declaration) ปี ค.ศ. 1967 มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามมติ AMM ในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม AMM และกลั่นกรองรายงานจากคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุม AMM พิจารณา ทั้งนี้ ASC

จะหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามประเทศที่มีการประชุม AMM ในคราวถัดไป โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพทำหน้าที่เป็นประธาน และเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอื่นที่ประจำอยู่ในประเทศนั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นกรรมการ คณะกรรมการประจำจะมีการประชุมร่วมกันได้ทุกโอกาส และเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนก็สามารถตัดสินใจปัญหาได้ จากนั้น จึงเสนอให้ที่ประชุม AMM ทราบ และเห็นชอบต่อไป

3. คณะกรรมการถาวรและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (Permanent Committees and Ad Hoc Committees) ซึ่งเป็นอีกกลไกหนึ่งทีอาเซียนได้กำหนดไว้ในปฏิญญาแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bangkok Declaration) ปี ค.ศ. 1967 โดยจัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะ จัดทำ และดำเนินการโครงการความร่วมมือ ตลอดจนนำข้อเสนอนแนะที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม AMM มาปฏิบัติ ทั้งนี้ คณะกรรมการแต่ละคณะจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ของประเทศสมาชิก สำหรับในช่วงแรกการก่อตั้ง (ปี ค.ศ. 1967-1975) อาเซียนมีคณะกรรมการถาวรจำนวน 11 คณะ คือ <sup>4</sup>

ก. คณะกรรมการถาวรด้านอาหารและการเกษตร (Permanent Committee on Food and Agriculture) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1968 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเกษตรด้านการจัดหาสินค้าให้เพียงพอ การควบคุมคุณภาพการผลิต และการแปรรูป

ข. คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งทางอากาศฝ่ายพลเรือน (Permanent Committee on Civil Air Transportation) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1968 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของความร่วมมือด้านการบินพลเรือนและการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งให้คำแนะนำด้านการขนส่งทางอากาศ

<sup>4</sup> Association of Southeast Asian Nations, *10 Years ASEAN* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1978), pp.117-122. และ Muthiah Alagappa, "ASEAN Institutional Framework and Modus Operandi," in *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options and Opportunities in Economic Co-operation*, eds. Noordin Sopiee, Chew Lay See, and Lim Siang Jin (Kuala Lumpur: The Institute of Strategic and International Studies, 1987), pp.183-230.

ค. คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสาร การบริการการจราจรทางอากาศ และการอุตุนิยมวิทยา (Permanent Committee on Communication, Air Traffic Services and Meteorology) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1968 มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสื่อสาร การบริการการจราจรทางอากาศ การอุตุนิยมวิทยา การสืบค้นและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางอากาศ การศึกษาปัญหาการเกิดภัยทางอากาศและเสนอแนะแนวทางแก้ไข รวมทั้งวางแผนและติดตามผลของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก

ง. คณะกรรมการถาวรด้านการเดินเรือ (Permanent Committee on Shipping) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1968 มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานงานร่วมกันในด้านวิจัย วางแผน และจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือและการขนส่งสินค้าทางเรือระหว่างประเทศสมาชิก

จ. คณะกรรมการถาวรด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม (Permanent Committee on Commerce and Industry) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1969 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิก

ฉ. คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสารมวลชน (Permanent Committee on Mass Media) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1969 มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างประเทศสมาชิก สอดส่องดูแลฝ่ายระวังประเทศภายนอกให้แก่อาเซียน และย้ำเตือนให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงบทบาทของตนต่อประเทศอื่น ๆ และต่อองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ

ช. คณะกรรมการถาวรด้านการคลัง (Permanent Committee on Finance) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1969 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการเงินการธนาคารระหว่างประเทศสมาชิก

ซ. คณะกรรมการถาวรด้านการท่องเที่ยว (Permanent Committee on Tourism) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1969 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวภายในภูมิภาค ยกกระดับมาตรฐานและคุณภาพของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ฅ. คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งและคมนาคม (Permanent Committee on Transportation and Communication) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1969 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการขนส่งทางบกและการโทรคมนาคมใหม่ ๆ และส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ญ. คณะกรรมการถาวรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Permanent Committee on Science and Technology) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1970 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อยกระดับความก้าวหน้าทางด้านดังกล่าวในประเทศสมาชิก

ฎ. คณะกรรมการถาวรด้านกิจกรรมสังคมและวัฒนธรรม (Permanent Committee on Socio-Culture Activities) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1972 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านสังคม การศึกษา และมนุษยศาสตร์ รวมทั้งจัดการแสดงศิลปะ วรรณกรรม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนในประเทศสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

สำหรับคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นในช่วงนี้ประกอบด้วย<sup>5</sup>

ก. คณะกรรมการอาเซียน-บรัสเซลส์ (ASEAN-Brussels Committee: ABC) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 ทำหน้าที่เตรียมการเจรจาประเด็นต่าง ๆ กับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป โดยประสานงานกับคณะกรรมการประสานงานพิเศษของประเทศสมาชิกอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Nations: SCCAN) ทั้งนี้ ABC ประกอบด้วยเอกอัครราชทูตหรือตัวแทนของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประจำอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

ข. คณะกรรมการอาเซียน-เจนีวา (ASEAN-Geneva Committee: AGC) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 เพื่อทำหน้าที่เจรจาประเด็นต่าง ๆ กับประเทศนอกอาเซียนภายใต้การเจรจาการค้าหลายฝ่ายตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรและ

<sup>5</sup> Ibid.



การค้า (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) โดยประสานงานกับคณะกรรมการอาวุโสด้านการเจรจาการค้าแบบหลายฝ่าย ทั้งนี้ AGC ประกอบด้วยเอกอัครราชทูตหรือตัวแทนของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประจำอยู่ที่องค์การสหประชาชาติ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ค. คณะกรรมการประสานงานอาเซียนว่าด้วยการฟื้นฟูบูรณะประเทศในอินโดจีน (ASEAN Coordinating Committee for the Reconstruction and Rehabilitation of Indochina States: ACCRIS) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 ซึ่งทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตามสนธิสัญญาปารีสว่าด้วยการสงบศึกและการฟื้นฟูสันติภาพในเวียดนามและการหยุดยิงในเวียดนาม (The Paris Agreement on Ending War and Restoring Peace in Vietnam)

ง. คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยางสังเคราะห์ (ASEAN Senior Officials on Synthetic Rubber) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศผู้ผลิตยางสังเคราะห์กับประเทศสมาชิกซึ่งเป็นผู้ผลิตยางธรรมชาติ

จ. คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านน้ำตาล (ASEAN Senior Officials on Sugar) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 เพื่อรับผิดชอบด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับน้ำตาล

ฉ. คณะกรรมการอาวุโสด้านการเจรจาการค้าแบบหลายฝ่าย (ASEAN Senior Trade Officials on Multilateral Trade Negotiations) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 โดยทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกในการเจรจาทางการค้าตามข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) โดยประสานงานกับ AGC

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมุ่งเน้นด้านความสัมพันธ์ภายนอกเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้ของอาเซียนต่อบริบทระหว่างประเทศนับตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้งโดยอาเซียนใช้กลไกเหล่านี้เป็นต้นแบบในการปรับบทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับ

ประเทศภายนอกในฐานะประเทศคู่เจรจา (ASEAN Dialogue) อย่างต่อเนื่องในยุคสงครามเย็น และ ASEAN Plus 3 ในยุคหลังสงครามเย็น

นอกเหนือจากคณะกรรมการถาวรและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องข้างต้นแล้ว อาเซียนยังจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ (Special Committee) อีกจำนวน 3 คณะเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตน คือ<sup>6</sup>

ก. คณะกรรมการประสานงานพิเศษของประเทศสมาชิกอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Nations: SCCAN) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1972 มีหน้าที่เจรจาประเด็นที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างอาเซียนกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป โดยมีคณะกรรมการอาเซียน-บรัสเซลส์ (ASEAN-Brussels Committee: ABC) เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินงาน

ข. คณะกรรมการประสานงานพิเศษของธนาคารกลางและระบบการเงินของอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Central Bank and Monetary Authorities) จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 มีหน้าที่แสวงหาช่องทางความร่วมมือด้านการเงินและการคลังระหว่างประเทศสมาชิก

ค. คณะกรรมการพิเศษเพื่อการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (Special Committee on ASEAN Secretariat) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1973 เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน

อนึ่ง คณะกรรมการถาวร คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และคณะกรรมการพิเศษ มีความแตกต่างกันตรงที่ขอบเขตความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชา โดยคณะกรรมการถาวรจะมีบทบาทและความรับผิดชอบแบบกว้าง ๆ ต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และมีสายการบังคับบัญชาโดยตรงต่อคณะกรรมการประจำ ในขณะที่คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการพิเศษจะรับผิดชอบประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ และขึ้นตรงต่อการประชุมเลขาธิการแห่งชาติสมาชิก (Meeting of ASEAN National Secretariat-General)

<sup>6</sup> Ibid.

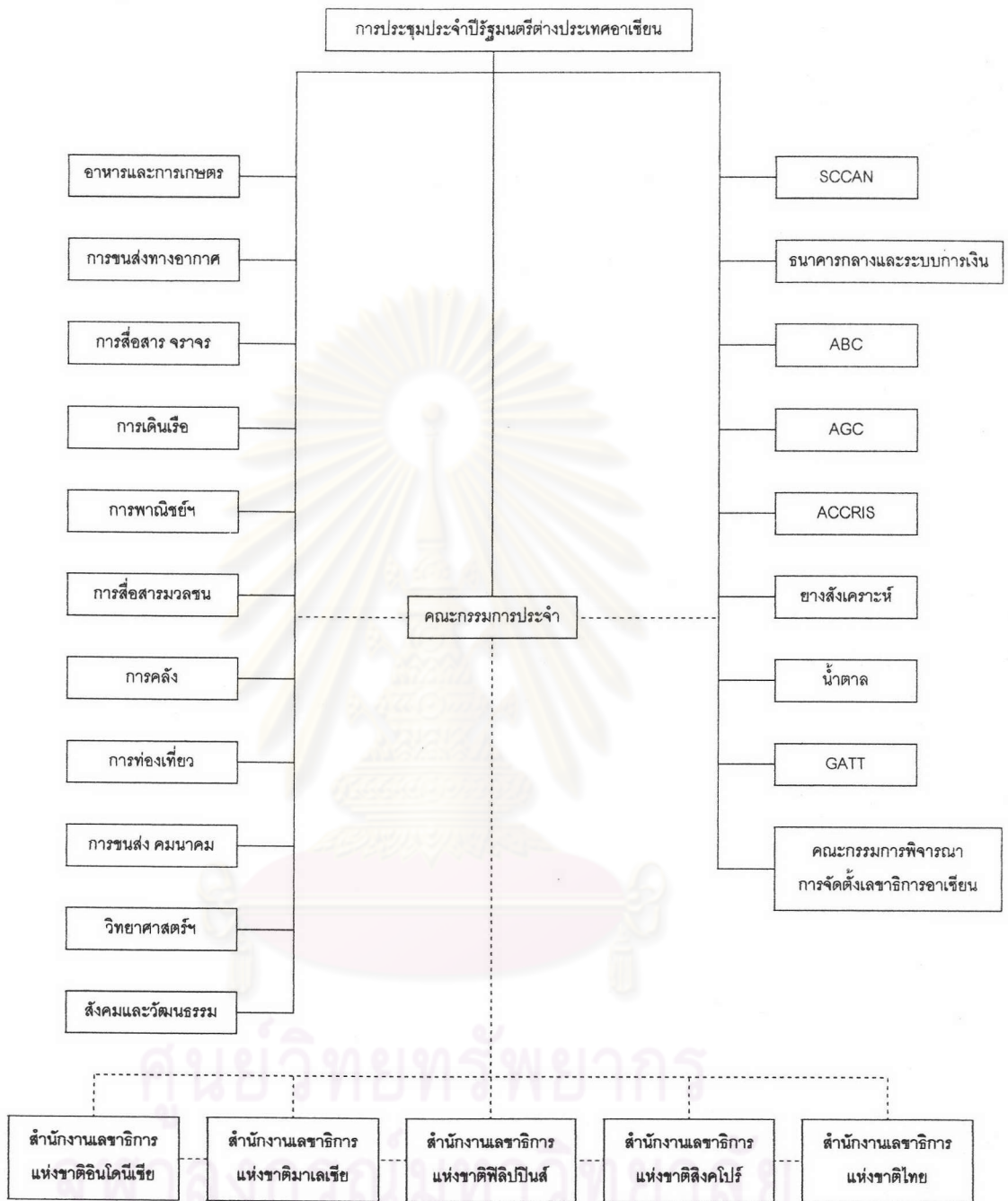
4. สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติสมาชิก (A National Secretariat in Each Member Country)<sup>7</sup> ซึ่งอาเซียนได้จัดตั้งขึ้นหลังปี ค.ศ. 1967 โดยเป็นกลไกความร่วมมือเพียงหนึ่งเดียวที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน (Regional Body) เนื่องจากเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาลประเทศสมาชิก โดยทำหน้าที่รองรับการดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียนภายในประเทศสมาชิก และมี “เลขานุการ (National Secretariat)” ซึ่งเป็นข้าราชการระดับอาวุโสที่รับผิดชอบงานด้านอาเซียนในประเทศนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

บทบาทหลักของสำนักงานเลขาธิการแห่งชาติสมาชิกแบ่งออกได้ 2 ส่วน โดยส่วนแรก คือ การเป็นผู้ประสานงานการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอาเซียนภายในประเทศของตน และการนำมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรี คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการต่าง ๆ มาปฏิบัติ ส่วนอีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของสำนักงานเลขาธิการแห่งชาติสมาชิกซึ่งกระทำในรูปของ “การประชุมเลขาธิการแห่งชาติสมาชิก (Meeting of ASEAN National Secretariat-General)” คือ การทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการประชุมระดับรัฐมนตรี คณะกรรมการประจำ คณะกรรมการถาวร คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการพิเศษ และคณะกรรมการอื่น ๆ ที่อาเซียนอาจจัดตั้งขึ้นในอนาคต รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา กำกับ ดูแล และประสานงานระหว่างคณะกรรมการประจำและคณะกรรมการอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า กลไกความร่วมมือของอาเซียนในช่วงแรกการก่อตั้ง (ปี ค.ศ. 1967-1975) มีระบบงานที่กว้างกระจายและครอบคลุมทุกประเด็นทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยดำเนินการในรูปของการประชุมและ/หรือการประชุมหารือกันอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศสมาชิก เช่น การประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศ คณะกรรมการว่าด้วยการคลังและการธนาคาร คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรมและข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามและเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของอาเซียนในการทำหน้าที่องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ต้องการเห็นความร่วมมือเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

<sup>7</sup> Association of Southeast Asian Nations, 10 Years ASEAN, p.18.

แผนภาพที่ 2-2 กลไกความร่วมมือของอาเซียนช่วงแรกการก่อตั้ง (ปี ค.ศ. 1967-1975)



————— แสดงสายการบังคับบัญชาโดยตรง

----- แสดงการประสานงาน

การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงหมกมุ่นกับการแก้ไขปัญหาคือพิพาทระหว่างกันที่มีอยู่ก่อนการก่อตั้งอาเซียนและยังหาข้อยุติไม่ได้ ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ การสร้างกลไกความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นทำให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และในการสร้างบรรทัดฐานและกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกในระดับหนึ่ง ซึ่งยังผลให้ประเทศสมาชิกได้มีโอกาสพบปะหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้เกิดความรู้สึกคุ้นเคย ความเชื่อมั่น และความไว้วางใจระหว่างกัน และนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันในท้ายที่สุด

กลไกความร่วมมือข้างต้นยังแสดงให้เห็นถึงความสามารถของอาเซียนในการปรับบทบาทของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลที่เกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนของบริบทระหว่างประเทศจากเดิมที่อยู่ในภาวะตึงเครียดอันเป็นผลมาจากการแข่งขันทางอุดมการณ์ทางการเมืองไปสู่การผ่อนคลาย (Détente) โดยมีสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือว่าเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่ออาเซียนในการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิกได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาว่าด้วยการกำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality: ZOPFAN) ปี ค.ศ. 1971 ซึ่งเรียกร้องให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตเป็นกลางโดยการยอมรับของนานาประเทศและด้วยการประกันความเป็นกลางโดยประเทศมหาอำนาจทั้งสาม คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้ว่าในปัจจุบันอาเซียนจะมีความก้าวหน้าอย่างมากในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุสู่เป้าหมายตามปฏิญญาดังกล่าว\* แต่การประกาศเจตจำนงดังกล่าวตอกย้ำให้เห็นถึงความ

\* โปรดดูรายละเอียดได้ใน Heiner Hanggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991). B.A. Hamzah, editor, *Southeast Asia and Regional Peace: A Study of the Southeast Asian Concept of Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN)* (Kuala Lumpur: ISIS Malaysia, 1992). Bilveer Singh, *ZOPFAN and the New Security Order in the Asia-Pacific Region* (Petaling Jaya, Malaysia: Pelanduk Publications, 1992).

ร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเชิงรูปธรรมที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของอาเซียนโดยผ่านกลไกความร่วมมือที่อาเซียนได้สร้างและ/หรือพัฒนาขึ้น

อย่างไรก็ดี กลไกความร่วมมือข้างต้นส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของอาเซียนในบทบาทขององค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ประการแรก การที่อาเซียนพยายามส่งเสริมความร่วมมือด้านต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกผ่านกลไกความร่วมมือที่สร้างขึ้นในรูปของคณะกรรมการจำนวนมาก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในความรับผิดชอบและภาระงานระหว่างคณะกรรมการ โดยเห็นได้จากกรณี SCCAN, ABC, AGC และคณะกรรมการอาวุโสด้านการเจรจาการค้าหลายฝ่าย ซึ่งแต่ละคณะต่างรับผิดชอบงานด้านการค้าระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกเหมือนกัน หรือคณะกรรมการถาวรด้านอาหารและการเกษตรที่มีขอบเขตภาระงานครอบคลุมยางสังเคราะห์และน้ำตาล ซึ่งซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยางสังเคราะห์และเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านน้ำตาล ฯลฯ การที่อาเซียนมีกลไกมากกว่า 1 กลไกสำหรับการดำเนินงานในประเด็นหนึ่ง ๆ นั้นก่อให้เกิดความสับสนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักต่อภาระงานดังกล่าว เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากร และยังสะท้อนถึงความไร้ประสิทธิภาพขององค์กรด้วย

ประการที่สอง การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาภายในประเทศสมาชิกมากกว่าความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก โดยคณะกรรมการต่างมุ่งที่จะส่งเสริมและพัฒนาประเทศสมาชิกในด้านต่าง ๆ เช่น เกษตร พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ ฯลฯ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับประเทศสมาชิกในการพัฒนาประเทศของตนให้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศสมาชิกอื่น ทำให้คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ได้มุ่งที่จะส่งเสริมความร่วมมือด้านต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ความร่วมมือด้านอาหารและการเกษตรในช่วงปี ค.ศ. 1971-1975<sup>6</sup> อาเซียนมีกิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือด้านอาหารและการเกษตรระหว่างประเทศสมาชิกเพียง 1 ครั้ง คือ การสัมมนาด้านอาหารและการเกษตรอาเซียน ครั้งที่ 1 ปี ค.ศ. 1971 ณ ฟิลิปปินส์ ในขณะที่กิจกรรมอื่นที่เหลือเป็นกิจกรรมที่เน้นการเพิ่มศักยภาพด้านการเกษตรภายในประเทศสมาชิกเอง เช่น ปี ค.ศ. 1971 สิงคโปร์จัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการเลี้ยงสัตว์ปีก ต่อมาปี ค.ศ. 1972 ไทยจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการเพาะเลี้ยงกุ้งและสัตว์น้ำอื่น ๆ ในขณะที่ปี ค.ศ. 1975 มาเลเซียจัดการสัมมนาเรื่องดิน ครั้งที่ 3 เป็นต้น

<sup>6</sup> Association of Southeast Asian Nations, 10 Years ASEAN, p.34.

นายลี กวณ ยู อดีตนายกรัฐมนตรีสិងคโปร์เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานในลักษณะข้างต้นอาเซียนในคำกล่าวเปิดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1972 ว่า “การดำเนินงานของอาเซียนไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของอาเซียนที่ต้องการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกทั้งห้า”<sup>9</sup>

ประการที่สาม การปราศจากกลไกความร่วมมือที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของการก่อตั้งอาเซียน แต่อาเซียนกลับไม่มีกลไกความร่วมมือที่เป็นศูนย์กลางของความร่วมมือด้านดังกล่าว ประกอบกับกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่อาเซียนสร้างขึ้นในช่วงนี้มีลักษณะ Issue-Oriented เช่น คณะกรรมการด้านการเดินเรือ คณะกรรมการด้านการคลัง ฯลฯ ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเหล่านี้มีลักษณะต่างคนต่างทำและเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนดำเนินงานไปอย่างกระจัดกระจาย ไม่เป็นระบบ และขัดแย้งกันเอง เช่น คณะกรรมการถาวรด้านอาหารและการเกษตรมุ่งเน้นการพัฒนาการเกษตรด้านการจัดหาสินค้าให้เพียงพอ การควบคุมคุณภาพการผลิต และการแปรรูป ซึ่งมีนัยถึงการสนับสนุนการผลิตและการกีดกันทางการค้าอันเป็นนโยบายที่ผู้ผลิตและผู้ค้าท้องถิ่นพึงประสงค์ ในขณะที่คณะกรรมการถาวรด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมมุ่งที่จะส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งมีนัยถึงการลดการสนับสนุนจากภายในประเทศอันเป็นนโยบายที่ผู้ผลิตและผู้ค้าท้องถิ่นต้องการหลีกเลี่ยง เป็นต้น

ประการที่สี่ การปราศจากกลไกความร่วมมือที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางของอาเซียน แม้ว่าอาเซียนจะกำหนดให้คณะกรรมการประจำทำหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยงานดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการประจำ คือ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามมติ AMM ในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม AMM รวมทั้งกลั่นกรองรายงานจากคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุม AMM พิจารณา แต่คณะกรรมการประจำจะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนไปทุกปี จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการกำกับ ดูแล และติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานโดยรวมของอาเซียน นอกจากนี้ การหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนดังกล่าวส่งผลให้การพัฒนากฎการไม่บังเกิดผล ทั้งในแง่ความเชี่ยวชาญชำนาญงาน ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมอาเซียน และการมีจิตสำนึกของความเป็น “อาเซียน”

<sup>9</sup> Association of Southeast Asian Nations. *ASEAN Documents Series 1967-1988* 3<sup>rd</sup> ed. (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1988), p.72.

กล่าวโดยสรุป ในช่วงแรกการก่อตั้งนั้น อาเซียนสามารถทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพได้ในระดับหนึ่ง ทั้งทางด้านการเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก (ซึ่งเคยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันน้อยมาก) และด้านการสร้างบรรทัดฐานและกรอบการดำเนินงานของประเทศสมาชิก เพื่อให้พฤติกรรมของประเทศสมาชิกเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกรอบความร่วมมือ โดยมีกลไกความร่วมมือในรูปสถาบันและบรรทัดฐานเป็นเครื่องมือสำคัญที่รองรับการทำหน้าที่ดังกล่าว

อนึ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตั้งและกำหนดทิศทางการดำเนินงานของอาเซียน เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ทวีความตึงเครียดมากขึ้นจนถึง "ขั้นวิกฤต" ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศสมาชิก คือ ชัยชนะอย่างเบ็ดเสร็จของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนในปี ค.ศ. 1975 โดยขบวนการคอมมิวนิสต์กัมพูชายึดพนมเปญจากฝ่ายรัฐบาลลอนนอล ต่อมา เวียดนามได้ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของเวียดนามเหนือ รวมทั้งการได้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ของขบวนการปะเทดลาวในปลายปีเดียวกัน อาเซียนต้องเผชิญหน้าและมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุดมการณ์และระบบการเมือง เศรษฐกิจที่แตกต่างกันเป็นครั้งแรก ในเวลาเดียวกันนั้น สถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในประเทศสมาชิกทวีความตึงเครียดมากขึ้นด้วยเช่นกันอันเป็นผลมาจากความสำเร็จของขบวนการคอมมิวนิสต์สากล โดยเฉพาะปัญหาการแทรกซึมบ่อนทำลายของขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศสมาชิก เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย เป็นต้น ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากประเทศภายนอกทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสถานการณ์เหล่านี้ทำให้ประเทศสมาชิกต่างวิตกกังวลมากขึ้นต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทั้งของตนและของภูมิภาค ดังนั้น ประเทศสมาชิกต่างเห็นพ้องต้องกันที่จะต้องเร่งเสริมสร้างอาเซียนให้เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะการทบทวนบทบาทและกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ ซึ่งนำไปสู่การปรับบทบาทและกลไกความร่วมมือของอาเซียนในปี ค.ศ. 1976

## 2.2.2 กลไกความร่วมมือ ปี ค.ศ. 1976-1990

การประชุมสุดยอดอาเซียนจัดขึ้นเป็นครั้งแรก ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 1976 โดยที่ประชุมได้ลงนามในเอกสาร 3 ฉบับ คือ ปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) และความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนัก



เลขาธิการอาเซียน (Agreement of Establishment of the ASEAN Secretariat) เอกสารดังกล่าว ถือได้ว่า มีความสำคัญต่อการปรับบทบาทของอาเซียนทั้งทางด้านการเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และด้านการกำหนดบรรทัดฐานหรือกรอบในการปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยให้มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่องมากขึ้น ดังนี้<sup>10</sup>

1. การกำหนดขอบเขตความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และเฉพาะด้าน
2. การกำหนดกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับภายนอก
3. การทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง

การปรับเปลี่ยนบทบาทดังกล่าวส่งผลให้อาเซียนต้องสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือของตนเพื่อรองรับการทำหน้าที่ข้างต้น ทั้งนี้ กลไกความร่วมมือของอาเซียนหลังการปรับเปลี่ยนดังกล่าวประกอบด้วย

1. การประชุมหัวหน้ารัฐบาลของอาเซียน (The Meeting of ASEAN Heads of Government) หรือการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit Meeting) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนจัดสร้างขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 ณ อินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 1976 เพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของอาเซียนโดยนิตินัย มีหน้าที่หลักในการพิจารณา ปรับปรุง แก้ไข ขยายกรอบความร่วมมือ กำหนดนโยบายและแนวทางการร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนให้มีประสิทธิภาพ เหมาะสม และกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การประชุมดังกล่าวมีขึ้นตามความจำเป็น โดยในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 อาเซียนมีการประชุมหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนจำนวน 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ปี ค.ศ. 1976 ณ อินโดนีเซีย ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1977 ณ มาเลเซีย และ ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ. 1987 ณ ฟิลิปปินส์ ตามลำดับ

<sup>10</sup> Ibid., pp.36-38.

2. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ (ASEAN Ministerial Meeting: AMM) เป็นกลไกความร่วมมือที่มีตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียน คือ การประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศ (Annual Meeting of Foreign Ministers) หน้าที่หลักของ AMM คือ กำหนดนโยบายและทบทวนข้อตัดสินใจต่าง ๆ มอบนโยบายและโครงการให้คณะกรรมการประจำหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ดำเนินการต่อไป และทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามในความตกลงที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน โดยการประชุม AMM ยังคงมีองค์ประกอบและกำหนดการประชุมเหมือนเดิม จนกระทั่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 2 ณ มาเลเซีย ปี ค.ศ. 1977 ที่ประชุมจึงมีมติให้ AMM สามารถนำรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม AMM ได้ตามความจำเป็นและเมื่อมีความจำเป็น<sup>11</sup>

3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers Meeting: AEM) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นตามผลการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 ณ อินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 1976 เพื่อกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเดิมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ AMM ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่เพิ่มมากขึ้นของความร่วมมือเศรษฐกิจภายใต้กรอบอาเซียน การประชุม AEM จะมีขึ้นอย่างสม่ำเสมอหรือตามความจำเป็น โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับภายในอาเซียนและระดับระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอก รวมทั้งรับทราบรายงานกิจกรรม ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอโครงการความร่วมมือของคณะกรรมการเศรษฐกิจ 5 คณะ ซึ่งอาเซียนได้พัฒนามาจากคณะกรรมการถาวรบางคณะในโครงสร้างกลไกความร่วมมือในช่วงแรกเริ่มการก่อตั้ง หากแต่ปรับเปลี่ยนชื่อ และ/หรือปรับปรุงภาระงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งได้แก่<sup>12</sup>

ก. คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการคลังและการธนาคาร (Committee on Finance and Banking: COFAB) มีวัตถุประสงค์ที่จะเสริมสร้างความร่วมมือทางด้านภาษีอากร ศุลกากร การประกันภัย การลงทุน การธนาคาร และอื่น ๆ รวมทั้งการพิจารณาหาทางที่จะสนับสนุนทางการเงินให้แก่โครงการร่วมกันของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ COFAB เป็นการปรับรวมภาระงานของกลไกเดิม คือ คณะกรรมการถาวรด้านการคลังและคณะกรรมการประสานงานพิเศษของธนาคารกลางและระบบการเงินของอาเซียน (ไม่รวมงานในส่วนกองทุนอาเซียน)

<sup>11</sup> Ibid., pp.54-60.

<sup>12</sup> Association of Southeast Asian Nations, 10 Years ASEAN, pp.39-43.

ข. คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอาหาร การเกษตร และป่าไม้ (Committee on Food, Agriculture and Forestry: COFAF) มีหน้าที่หลักในการประเมินสถานการณ์และแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านอาหาร การเกษตร และป่าไม้ในภูมิภาคอาเซียน การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันและ/หรือระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศคู่เจรจาและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาด้านการเกษตรและป่าไม้ ทั้งนี้ COFAF เป็นกลไกที่รวมภาระงานที่มีอยู่ตามโครงสร้างเดิม คือ คณะกรรมการถาวรด้านอาหารและการเกษตร คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยางสังเคราะห์ และคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านน้ำตาล

ค. คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (Committee on Trade and Tourism: COTT) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศสมาชิก และการค้าระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้ว เสนอแนะการจัดให้มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้า แสวงหาตลาดนอกกลุ่มสำหรับวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูป ลดอุปสรรคทางการค้า เสริมสร้างความร่วมมือที่ให้ผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาคเอกชนของประเทศสมาชิก ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกด้านสินค้าโภคภัณฑ์ นำเสนอแนวทางการจัดการปัญหาเศรษฐกิจและสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ ส่งเสริมการกระจายการส่งออก พัฒนาการตลาดสำหรับสินค้าใหม่ ทั้งนี้ COTT เป็นการรวมภาระงานของกลไกเดิม คือ คณะกรรมการถาวรด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (เฉพาะส่วนการพาณิชย์) และคณะกรรมการถาวรด้านการท่องเที่ยว

ง. คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และการพลังงาน (Committee on Industry, Mineral and Energy: COIME) มีหน้าที่พิจารณาดำเนินการและอนุมัติโครงการต่าง ๆ ทางด้านอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และพลังงานของอาเซียน รวมทั้งโครงการความร่วมมือในด้านดังกล่าวระหว่างอาเซียนและประเทศคู่เจรจา ทั้งนี้ COIME เป็นการนำภาระงานจากกลไกเดิม คือ คณะกรรมการถาวรด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (เฉพาะส่วนอุตสาหกรรม) รวมเข้ากับภาระงานใหม่ คือ ด้านแร่ธาตุและการพลังงาน

จ. คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการขนส่งและคมนาคม (Committee on Transportation and Communication: COTAC) มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมความร่วมมือและพัฒนาทางวิชาการในโครงการด้านการคมนาคมและการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ การเดินเรือ การไปรษณีย์ และโทรคมนาคม แลกเปลี่ยนข่าวสารด้านการขนส่งและคมนาคมระหว่างประเทศ การช่วยเหลือผู้ประสบภัย เสนอแนะมาตรการความร่วมมือด้านการขนส่งทางบก ทาง

ทะเล ทางอากาศ การป้องกันมลพิษและความปลอดภัย ตลอดจนเสนอแนะมาตรการเพื่อการพัฒนางานด้านการขนส่งและคมนาคมให้ทันสมัย ตามลำดับ ทั้งนี้ COTAC เป็นการรวมภาระงานจากกลไกเดิม 4 กลไก คือ คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งทางอากาศฝ่ายพลเรือน คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสาร การบริการการจราจรทางอากาศ และการอุดมศึกษา คณะกรรมการถาวรด้านการเดินเรือ และคณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งและคมนาคม

นอกจากนี้จากคณะกรรมการข้างต้นแล้ว การประชุม AEM ยังมีกรอบความตกลงด้านเศรษฐกิจจำนวน 5 สาขาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอีกด้วย ซึ่งประกอบด้วย

ก. ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Agreements: ASEAN PTA) ปี ค.ศ. 1977<sup>13</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมีเป้าหมายหลัก คือ การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศสมาชิกและให้ประโยชน์อย่างเสมอภาคแก่ประเทศสมาชิกด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรระหว่างกัน แต่เนื่องจากความร่วมมือด้านการค้าระหว่างประเทศสมาชิกมีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับต่ำ ประกอบกับการแข่งขันทางการค้าในเวทีระหว่างประเทศทวีความเข้มข้นมากขึ้น ดังนั้น ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1987 มีมติเห็นชอบต่อ Enhanced PTA Program เพื่อปรับปรุง ASEAN PTA ให้สามารถรองรับการทำหน้าที่ของอาเซียนในการกระตุ้นการค้าระหว่างประเทศสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>14</sup>

ข. โครงการสำรองเพื่อความมั่นคงทางอาหารของอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve: AFSR) ปี ค.ศ. 1979<sup>15</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประเทศสมาชิกให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตด้านอาหารอันเป็นผลมาจากการประสบภัยพิบัติธรรมชาติและประเทศสมาชิคนั้น ๆ ไม่สามารถจัดหาอาหารเพื่อการบริโภคภายในประเทศ โดยผ่านกระบวนการค้าขายโดยปกติได้ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตต้องให้สิทธิการซื้อแก่ประเทศสมาชิกด้วยกันเป็นอันดับแรก โดยใน

<sup>13</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.293-299.

<sup>14</sup> Ibid., pp.215-217.

<sup>15</sup> Ibid., pp.225-228.

ช่วงแรกเริ่มของโครงการนั้น อาเซียนมีการสำรองข้าวฉุกเฉินจำนวน 50,000 ตัน ต่อมาอาเซียน  
 รัฐบาลไต้หวันเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1987 อาเซียนจึงขยายปริมาณการสำรองเพิ่มขึ้นเป็น 53,000 ตัน<sup>16</sup>

ค. ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects: AIP) ปี ค.ศ. 1980<sup>17</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคโดยการจัดตั้งโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนเพื่อผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทดแทนสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกรับผิดชอบโครงการอุตสาหกรรมที่ตนมีความถนัดและชำนาญในการผลิตที่สุดจำนวนประเทศละ 1 โครงการ ทั้งนี้ นอกเหนือผลประโยชน์ในแง่การเป็นผู้ผลิตสินค้านำเข้าแล้ว ประเทศสมาชิกยังได้รับผลประโยชน์ในแง่ปริมาณการผลิตด้วย ซึ่งนับได้ว่ามีความสำคัญยิ่งสำหรับประเทศที่มีตลาดรองรับสินค้าภายในที่ค่อนข้างจำกัดเช่นอาเซียน

ง. ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementarity: AIC) ปี ค.ศ. 1981<sup>18</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 โดยมุ่งส่งเสริมการแบ่งการผลิตภายในภูมิภาคเพื่อหลีกเลี่ยงการลงทุนซ้ำซ้อนกันในการผลิตชิ้นส่วน เดียวกันในอาเซียน ซึ่งต่อมาอาเซียนพัฒนาความตกลงดังกล่าวเป็นโครงการแบ่งผลิตในลักษณะ Brand-to-Brand Complementarity (BBC) โดยเป็นการผลิตรถยนต์เฉพาะยี่ห้อเดียวกันเท่านั้น (Brand-to-Brand Complementarity on the Automotive Industry under the Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementarity) ปี ค.ศ. 1988<sup>19</sup> ทั้งนี้ การแบ่งผลิตทำให้แต่ละประเทศสมาชิกสามารถผลิตในปริมาณที่มากขึ้นจนเกิดการประหยัดในการผลิต โดยแต่ละประเทศสมาชิกจะเน้นผลิตในด้านที่ตนสามารถผลิตได้ในราคาต้นทุนที่ต่ำกว่า ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นจะให้การสนับสนุนด้านการตลาดด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษี อื่นๆ อาเซียนรวมกลไกความร่วมมือนี้เข้ากับความตกลง AIJV และพัฒนาขึ้นเป็น

<sup>16</sup> Ibid., p.229.

<sup>17</sup> Ibid., pp.259-264.

<sup>18</sup> Ibid., pp.271-273.

<sup>19</sup> Association of Southeast Asian Nations, 10 Years ASEAN, pp.45-48.

กลไกใหม่ คือ ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO) ปี ค.ศ. 1996 ตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 27 ณ บรูไน ปี ค.ศ. 1995<sup>20</sup>

จ. ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJV) ปี ค.ศ. 1983<sup>21</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 ซึ่งมุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นในหมู่ประเทศสมาชิก โดยเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปสามารถร่วมลงทุนกันได้ ทั้งนี้ สิ้นค้าภายใต้ AIJV จะได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ยังมีการประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ (Economic Sectoral Ministers Meeting) จำนวน 2 คณะที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการประชุม AEM ด้วย<sup>22</sup> คือ การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการเกษตรและป่าไม้ (ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry: AMAF) ซึ่งจัดตั้งขึ้นปี ค.ศ. 1979 และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยพลังงาน (ASEAN Economic Ministers on Energy Cooperation: AEMEC) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1980 ทั้งนี้ การประชุมทั้งสองเป็นกลไกความร่วมมือที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ปี ค.ศ. 1976 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมความร่วมมือด้านผลิตภัณฑ์มูลฐานระหว่างประเทศสมาชิก

อนึ่ง อาเซียนกำหนดให้มีการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (Joint Ministerial Meeting: JMM) ตามมติที่ประชุมสุดยอด ครั้งที่ 3 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1987<sup>23</sup> โดย JMM จะเป็นเวทีสำหรับ AMM และ AEM ได้หารือร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือของอาเซียนซึ่งจะจัดขึ้นตามความจำเป็น และจัดขึ้นก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียน

<sup>20</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1994-1995 Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1999), pp.65-68.

<sup>21</sup> Ibid., pp.274-278.

<sup>22</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN: An Overview (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1995), p.4.

<sup>23</sup> Ibid., pp.47-50.

4. การประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ (Meeting of the Ministers in their Respective Fields)<sup>24</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 เพื่อรองรับภาระงานด้านอื่น ๆ ที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นของอาเซียน โดยเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีด้านอื่น ๆ ของประเทศสมาชิกร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง กำหนดนโยบายที่จะเสริมสร้างและขยายความร่วมมือระหว่างกันในระดับกว้างยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดนโยบายร่วมกันในนามของอาเซียน

การประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ จะจัดขึ้นตามความจำเป็นและเมื่อมีความจำเป็น โดยมีคณะกรรมการประจำ (ASEAN Standing Committee: ASC) ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการประชุม ให้การสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานตามมติที่ประชุม ดำเนินการติดตามความก้าวหน้าและเตรียมรายงานผลการปฏิบัติ โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อที่ประชุม รวมทั้งรายงานผลการดำเนินงานของการประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ ต่อการประชุม AMM โดยตรง ทั้งนี้อาเซียนกำหนดให้มีการประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 รวมทั้งสิ้น 8 ครั้งได้แก่<sup>25</sup>

ก. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยแรงงาน (ASEAN Labour Ministers) จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ปี ค.ศ. 1976

ข. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการศึกษา (ASEAN Education Ministers) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1977

ค. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยสวัสดิการสังคม (ASEAN Ministers Responsible for Social Welfare) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1977

ง. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยสาธารณสุข (ASEAN Health Ministers) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1979

<sup>24</sup> Ibid., pp.36-38.

<sup>25</sup> Association of Southeast Asian Nations, 10 Years ASEAN, pp.20-21. Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1988-1989 Supplement Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1989). และ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1989-1991 Supplement Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1991).

จ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ASEAN Ministers of Science and Technology) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1980

ฉ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยข่าวสาร (ASEAN Ministers Responsible for Information) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1980

ช. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting on the Environment) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1981

ซ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยกฎหมาย (ASEAN Law Ministers) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1986

5. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (The Annual ASEAN Post-Ministerial Conference: ASEAN-PMC) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 เพื่อรองรับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกในฐานะคู่เจรจา (Dialogue Partner) ที่ขยายตัวมากขึ้น การประชุม ASEAN-PMC จะจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีหลังการประชุม AMM เสร็จสิ้นลง โดยขอบเขตการประชุมจะครอบคลุมด้านเศรษฐกิจและการค้าทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค สำหรับในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 อาเซียนมีประเทศคู่เจรจารวมทั้งสิ้น 7 ประเทศและ 1 องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่<sup>26</sup>

- ประเทศที่มีสถานะคู่เจรจา (Dialogue Partner) ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และ UNDP

- ประเทศที่มีสถานะคู่เจรจาเฉพาะด้าน (Sectoral Dialogue Partner) ได้แก่ เกาหลีใต้

ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานถาวรสำหรับ UNDP ในขณะที่แต่ละประเทศสมาชิกจะแบ่งกันทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างอาเซียนกับประเทศ

<sup>26</sup> ASEAN Secretariat, ASEAN Economic Co-operation: Transition & Transformation (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), pp.157-165.



คู่เจรจาที่เหลือ ซึ่งจะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันทุก ๆ 3 ปี โดยมีคณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (ASEAN Committee in Third Countries) ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของประเทศสมาชิก

6. คณะกรรมการประจำ (ASEAN Standing Committee: ASC) เป็นกลไกความร่วมมือที่มีมาตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียน โดยอาเซียนทำการปรับปรุง ASC ทั้งในส่วนขององค์ประกอบ คือ การแต่งตั้งเลขาธิการอาเซียนเป็นกรรมการอีก 1 คน<sup>27</sup> และในส่วนของอำนาจหน้าที่ คือ การขยายบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมให้ครอบคลุมการวางแผนและกำหนดนโยบายความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ภายใต้กรอบอาเซียน ติดตามความคืบหน้าการดำเนินโครงการความร่วมมือ พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการก่อนที่จะเสนอขอความช่วยเหลือจากประเทศคู่เจรจา พิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายเงินจากกองทุนอาเซียนเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตลอดจนตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักเลขาธิการอาเซียน ทั้งนี้ ASC มีคณะกรรมการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลรวม 6 คณะ คือ

ก. คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณ (Committee on Budget: COB) รับผิดชอบด้านการบริหารการใช้จ่ายกองทุนอาเซียน ทั้งนี้ COB เป็นคณะกรรมการที่แยกตัวมาจากคณะกรรมการถาวรด้านการคลัง (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนอาเซียน) ตามโครงสร้างกลไกเดิม

ข. คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Audit Committee) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่อาเซียนสร้างขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน โดยจะประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คนซึ่งแต่งตั้งจากประเทศสมาชิก 3 ประเทศ ๆ ละ 1 คน ซึ่งจะมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งวาระละ 3 ปี

ค. คณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (ASEAN Committee in Third Countries) เป็นกลไกความร่วมมือที่อาเซียนปรับปรุงตามปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ปี ค.ศ. 1976 โดยรวมกลไกความร่วมมือเดิมทั้งหมดในช่วงแรก การก่อตั้งที่รับผิดชอบด้านความสัมพันธ์กับภายนอกของอาเซียนให้เป็นหนึ่งเดียวเพื่อรองรับขอบเขตและภาระงานด้านความสัมพันธ์กับภายนอกของอาเซียนที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างเป็นระบบ

<sup>27</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.165-168.

มากขึ้น คณะกรรมการยังคงมีองค์ประกอบเหมือนเดิม คือ ประกอบด้วยหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตของประเทศสมาชิกในประเทศนั้น ๆ และมีบทบาทคงเดิม คือ การปรึกษาหารือและประสานงานกับรัฐบาลประเทศคู่เจรจาในความช่วยเหลือและความร่วมมือที่ให้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ คณะกรรมการจะรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานโดยตรงต่อ ASC รวมทั้งเสนอขอคำแนะนำจาก ASC ในการดำเนินงานของตน

สำหรับประเทศที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน ได้แก่ เยอรมันตะวันตก (บอนน์) เบลเยียม (บรัสเซลส์) ออสเตรเลีย (แคนเบอร์รา) สวิตเซอร์แลนด์ (เจนีวา) สหราชอาณาจักร (ลอนดอน) แคนาดา (ออตตาวา) ฝรั่งเศส (ปารีส) ญี่ปุ่น (โตเกียว) สหรัฐอเมริกา (วอชิงตัน) และนิวซีแลนด์ (เวลลิงตัน) ตามลำดับ

ง. คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรมและข่าวสาร (Committee on Culture and Information: COCI) มีหน้าที่พิจารณาและดำเนินโครงการด้านวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับทัศนศิลป์ นาฏศิลป์ การศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วรรณกรรม และกิจกรรมด้านสื่อมวลชนทั้งหมด โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนของประเทศสมาชิก อำนวยความสะดวกทางวัฒนธรรมและรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันเก่าแก่ของประเทศสมาชิกไว้ ทั้งนี้ COCI เป็นกลไกความร่วมมือเดิมในช่วงแรกการก่อตั้ง ซึ่งรวมภาระงานของคณะกรรมการถาวรสื่อสารมวลชนและคณะกรรมการถาวรด้านกิจกรรมสังคมและวัฒนธรรมทั้งหมด (ยกเว้นภาระงานด้านกิจกรรมสังคม) เข้าไว้ด้วยกัน และปรับเปลี่ยนชื่อให้เหมาะสมกับขอบเขตภาระงานใหม่

จ. คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology: COST) มีหน้าที่หลักในด้านความร่วมมือในกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เป็นปัญหาร่วมกันในภูมิภาคอาเซียน เสริมสร้างและส่งเสริมการพัฒนาความรู้ทางวิชาการและกำลังคน ถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน และจากประเทศอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าแล้วยังมาอาเซียน รวมทั้งการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพในภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ COST เป็นกลไกความร่วมมือเดิมที่อาเซียนมีอยู่แล้ว เพียงแต่ปรับเปลี่ยนชื่อและสายการบังคับบัญชาให้เหมาะสมมากขึ้นกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ฉ. คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม (Committee on Social Development: COSD) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อความกินดีอยู่ดี

และความเจริญรุ่งเรืองของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนในด้านการศึกษา สาธารณสุขและโภชนาการ แรงงาน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สตรี เยาวชน สังคมสงเคราะห์ ประชากรและการวางแผนครอบครัว การพัฒนาชุมชน การต่อต้านภัยพิบัติธรรมชาติ กฎหมาย เป็นต้น กำหนดและเสนอแนะนโยบาย โครงการ กลยุทธ์สำหรับการร่วมมือในด้านพัฒนาสังคม ศึกษาและเสนอแนะมาตรการปรับปรุงการดำเนินงาน รวมทั้งสำรวจความเป็นไปได้ในการร่วมมือและขอรับความช่วยเหลือจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียน ทั้งนี้ COSD ปรับปรุงมาจากกลไกความร่วมมือเดิมในช่วงแรกการก่อตั้ง คือ คณะกรรมการถาวรด้านกิจกรรมสังคมและวัฒนธรรม (เฉพาะในส่วนองกิจกรรมสังคม) และปรับเปลี่ยนชื่อให้เหมาะสมกับขอบเขตภาระงานใหม่

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ง.-จ. มีขอบเขตความรับผิดชอบกิจกรรมความร่วมมือเฉพาะด้าน ดังนั้น คณะกรรมการทั้ง 3 จะทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนโดยตรงต่อการประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ASC

7. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่สร้างขึ้นตามปฏิญญาอาเซียนสมานฉันท์ปี ค.ศ. 1976 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรี ดำเนินกิจกรรมความร่วมมือ และรายงานผลการดำเนินงานต่อที่ประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การประชุมดังกล่าวจะจัดขึ้นตามความจำเป็นและเมื่อมีความจำเป็น โดยผู้เข้าร่วมประชุมจะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากประเทศสมาชิก เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ

การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสจะจัดขึ้นก่อนการประชุมระดับรัฐมนตรี ประกอบกับเป็นการประชุมที่มีลักษณะคล้ายกับการประชุมอย่างไม่เป็นทางการของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ทำให้การประชุมดังกล่าวจึงเป็นกลไกความร่วมมือที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของอาเซียน ทั้งนี้ การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสแบ่งออกเป็น

ก. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting: SOM) รับผิดชอบความร่วมมือด้านการเมือง โดยอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของการประชุม AMM

ข. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting: SEOM) รับผิดชอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของการประชุม AEM ทั้งนี้ SEOM มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ

จำนวน 2 คณะร่วมอยู่ด้วย คือ การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเกษตรและป่าไม้ (Senior Officials Meeting on Agriculture and Forestry: SOM AMAF) และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อม (Senior Officials Meeting on Environment Cooperation: SOMEC)

ค. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่น ๆ (Other ASEAN Senior Officials Meeting) รับผิดชอบความร่วมมือด้านอื่น ๆ และอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของ ASC ได้แก่

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านแรงงาน (ASEAN Senior Officials Meeting on Labour Ministers)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการศึกษา (ASEAN Senior Officials on Education)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสวัสดิการสังคม (Meeting of ASEAN Senior Officials Responsible for Social Welfare)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสาธารณสุข (ASEAN Health Senior Officials Meeting)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ASEAN Senior Officials of Science and Technology)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านข่าวสาร (ASEAN Senior Officials Responsible for Information)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials Meeting on the Environment: ASOEN)
- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Law Senior Officials Meeting)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านยาเสพติด (ASEAN Senior Officials Meeting on Drug Matters: ASOD)

อนึ่ง ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1987 มีมติให้มีการประชุมร่วม (Joint Consultative Meeting: JCM) ระหว่าง SOM, SEOM เลขาธิการอาเซียน และหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและประสานงานการดำเนินงานกิจกรรมความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนในระดับปฏิบัติการ โดยเลขาธิการอาเซียนจะรายงานผลการประชุมโดยตรงต่อการประชุม AMM และ AEM<sup>28</sup>

8. สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญาความสมานฉันท์แห่งอาเซียน (ASEAN Concord) ปี ค.ศ. 1976 และความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (Agreement of Establishment of the ASEAN Secretariat) ปี ค.ศ. 1976 มีหน้าที่รับผิดชอบต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเมื่ออยู่ในสมัยประชุมและต่อคณะกรรมการประจำในเวลาอื่น ๆ ทุกเวลา ประสานงานระหว่างองค์กรภายในอาเซียนและให้การสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรดังกล่าว ดำเนินการติดตามความก้าวหน้าและเตรียมรายงานผลการปฏิบัติโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียนต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรี เป็นสื่อกลางระหว่างองค์กรภายในอาเซียน เป็นช่องทางติดต่อที่เป็นทางการระหว่างอาเซียนและภายนอก รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่และภารกิจอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการประจำ ตามลำดับ

สำนักเลขาธิการอาเซียนประกอบด้วยเลขาธิการ (Secretary-General of the ASEAN Secretariat) เป็นหัวหน้า โดยเลขาธิการจะรับผิดชอบโดยตรงต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ (AMM) ในระหว่างที่มีการประชุมและต่อคณะกรรมการประจำในช่วงเวลาออกสมัยประชุม การแต่งตั้งเลขาธิการจะเป็นไปตามมติที่ประชุม AMM ซึ่งจะพิจารณาจากบุคคลระดับเอกอัครราชทูต โดยการเสนอชื่อของประเทศสมาชิกที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามลำดับตัวอักษรนำของชื่อประเทศ โดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี และขยายระยะเวลา

<sup>28</sup> Ibid., pp.47-50.

เป็นวาระละ 3 ปี<sup>29</sup> ซึ่งต่อมาปี ค.ศ. 1992 อาเซียนได้ปรับกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป \*

9. สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (Office of the Director General, ASEAN-name of Member Country) เป็นกลไกความร่วมมือตามโครงสร้างเดิมตั้งแต่สมัยการก่อตั้งซึ่งได้ปรับเปลี่ยนชื่อภายหลังจากอาเซียนได้จัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ในปี ค.ศ. 1976 เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน เนื่องจากชื่อเดิมมีความคล้ายคลึงกับชื่อของสำนักเลขาธิการอาเซียน<sup>30</sup> ดังนั้น โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอาเซียนแห่งชาติในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 ยังคงเดิมเหมือนในช่วงก่อนหน้านี้ คือ การเป็นผู้ประสานงานการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอาเซียนภายในประเทศของตน และการทำหน้าที่ในรูปของ “การประชุมอธิบดีสำนักงานอาเซียนแห่งชาติสมาชิก (Meeting of ASEAN Director-General)” โดยการเป็นเลขานุการในการประชุมระดับต่าง ๆ และเป็นที่ปรึกษา กำกับ ดูแล และประสานงานระหว่างคณะกรรมการประจำและคณะกรรมการอื่น ๆ

10. High Council เป็นกลไกความร่วมมือที่อาเซียนต้องจัดสร้างขึ้นตามสนธิสัญญาไมตรีภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 เพื่อรองรับการแสดงบทบาทของอาเซียนในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการระงับกรณีพิพาทโดยสันติระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งต่อมาอาเซียนขยายขอบเขตการบังคับใช้ High Council จากเดิมที่กำหนดเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียนเท่านั้น มาเป็นให้ครอบคลุมถึงคู่กรณีพิพาทที่เป็นรัฐภายนอกอาเซียนและมีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทโดยตรงเท่านั้น (Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Philippines, 15 December 1987)<sup>31</sup>

High Council ประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากอัครภาคีผู้ทำสัญญาเพื่อทำหน้าที่รับทราบกรณีพิพาทและจัดทำข้อเสนอแนะในการระงับข้อพิพาทให้คู่กรณีต่อไป และ/หรือทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ใต้สวน หรือคณะกรรมการประนีประนอมก็ได้ ทั้งนี้ TAC กำหนดให้

<sup>29</sup> Ibid., p.170.

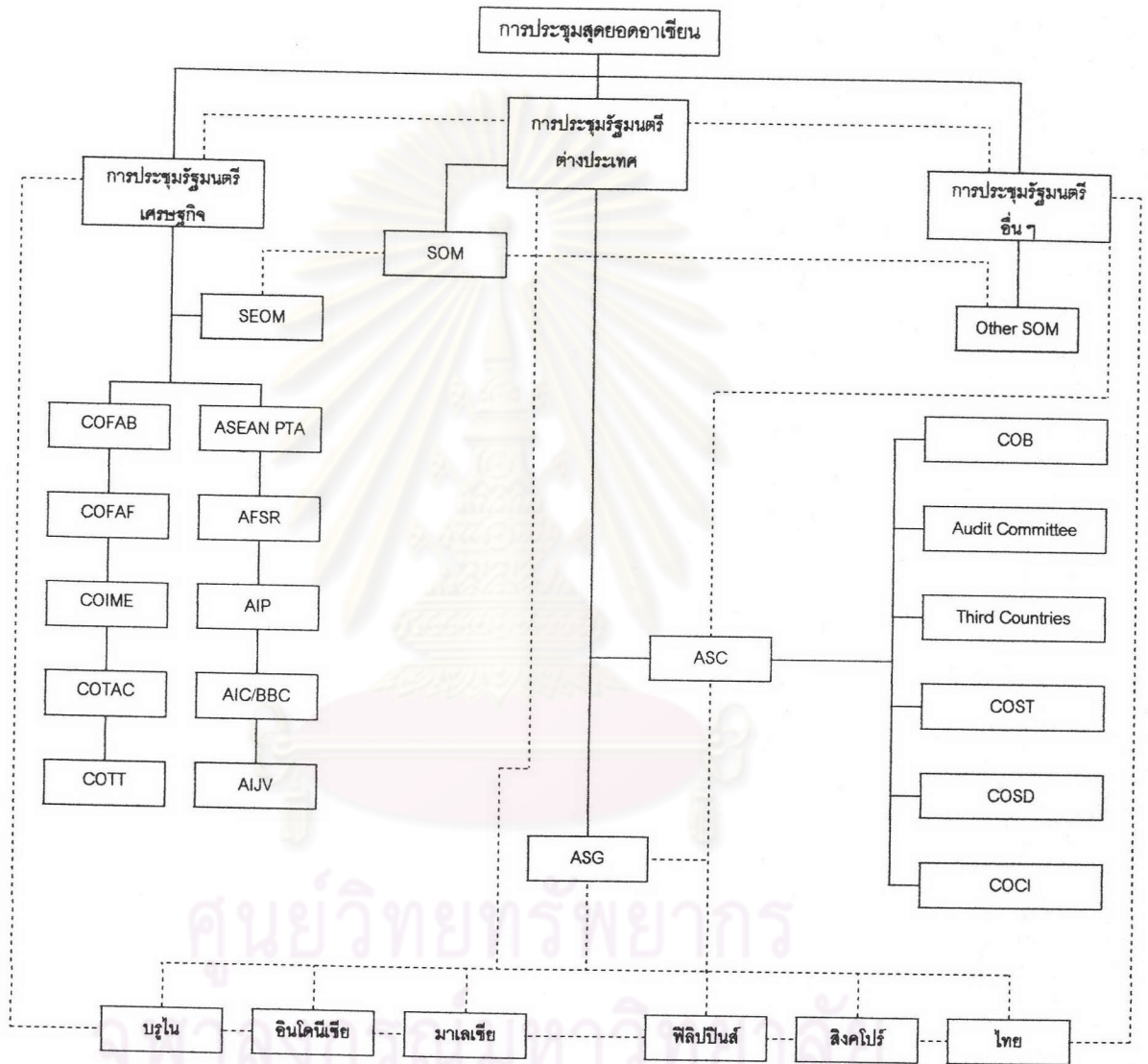
\* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับอัตรากำลังและและอื่น ๆ ในหัวข้อ 2.2.3 กลไกความร่วมมือในปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 1991-2002)

<sup>30</sup> Association of Southeast Asian Nations, 10 Years ASEAN, p. 18.

<sup>31</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.43-44.

อาเซียนใช้ High Council ได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีพิพาททั้งหมดยินยอมให้ใช้บังคับ แต่ในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 อาเซียนไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ต่อการจัดตั้ง High Council อีกทั้งไม่มีประเทศสมาชิกใดนำกรณีพิพาทเข้าสู่กลไกดังกล่าว

แผนภาพที่ 2-3 กลไกความร่วมมือปี ค.ศ. 1976-1990



————— แสดงสายการบังคับบัญชาโดยตรง

- - - - - แสดงการประสานงาน

หากพิจารณากลไกความร่วมมือหลังการปรับปรุงข้างต้นจะเห็นได้ว่า การแบ่งสาขาความร่วมมือออกเป็น 3 ด้านอย่างชัดเจนนั้นทำให้มีสาขาความร่วมมือเพิ่มเติมขึ้นมา 1 สาขา คือ ความร่วมมือเฉพาะด้านซึ่งได้รวบรวมประเด็นความร่วมมืออื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเมืองและเศรษฐกิจเข้ามาไว้ภายใต้กรอบความร่วมมือด้านดังกล่าว เช่น ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและข่าวสาร ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความร่วมมือด้านการพัฒนาสังคม ความร่วมมือด้านสาธารณสุข เป็นต้น การปรับปรุงสาขาความร่วมมือดังกล่าวถือได้ว่า เป็นก้าวอย่างที่สำคัญประการหนึ่งของอาเซียนในการขยายขอบเขตบทบาทของตนให้กว้างและครอบคลุมประเด็นปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งน่าจะส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกขยายตัวกว้างมากขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ อาเซียนยังปรับบทบาทในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกให้มีลักษณะความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังเห็นได้จากการสร้างและ/หรือพัฒนา กลไกความร่วมมือที่มุ่งระดมความร่วมมือจากทุกประเทศสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการเมือง คือ การรวมพลังทางการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อเป็นพลังต่อรองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศสำหรับการแก้ไขปัญหาภูมิภาคหลังจากการรุกรานของเวียดนามในปลายปี ค.ศ. 1978 หรือความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ คือ ความพยายามที่จะเร่งรัดให้ความร่วมมือด้านดังกล่าวของอาเซียนมีความคืบหน้าซึ่งเห็นได้จากความร่วมมือภายใต้ความตกลงต่าง ๆ อาทิ

- ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการแบ่งการผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementation: AIC) ปี ค.ศ. 1981<sup>32</sup> ซึ่งต่อมาอาเซียนได้พัฒนาความตกลงดังกล่าวเป็นโครงการแบ่งผลิตในลักษณะ Brand-to-Brand Complementation เพื่อผลิตรถยนต์เฉพาะยี่ห้อเดียวกันเท่านั้น (Brand-to-Brand Complementation on the Automotive Industry under the Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementation) ปี ค.ศ. 1988<sup>33</sup> เป็นการริเริ่มของอาเซียนในการเชิญชวนภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียน ซึ่งปรากฏว่า มีบริษัทผู้ผลิตรถยนต์รายใหญ่ของโลก เช่น Volvo, Nissan ฯลฯ เข้าร่วมโครงการ โดยเข้ามาจัดตั้งโรงงานผลิตรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ในประเทศสมาชิก (มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย) ดังนั้น

<sup>32</sup> Ibid., pp.271-273.

<sup>33</sup> Ibid., pp.45-48.



นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและการลงทุนทางตรงจากภายนอกแล้ว ประเทศสมาชิกยังได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากประเทศที่พัฒนาอีกด้วย ซึ่งมีผลในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิกด้วย<sup>34</sup>

- ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJV) ปี ค.ศ. 1983<sup>35</sup> เป็นอีกโครงการหนึ่งของอาเซียนเพื่อพยายามชักนำภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยโครงการมีเป้าหมายที่จะกระตุ้นให้มีการขยายตัวการลงทุนด้านอุตสาหกรรมในภูมิภาคจากแหล่งทุนภายในและภายนอกภูมิภาค และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของภาคอุตสาหกรรมด้วยการผลิตร่วมและการแบ่งส่วนแบ่งทางการตลาด โดยให้ภาคเอกชนจาก 2 ประเทศตกลงร่วมทุนกันผลิตสินค้าอุตสาหกรรมสำหรับสินค้าภายใต้ AIJV ที่ยังไม่เคยมีผู้ผลิตในประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการมาก่อนจะได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีขาเข้าที่ต่ำกว่าปกติถึงร้อยละ 90<sup>36</sup> จากประเทศผู้เข้าร่วมโครงการเป็นเวลา 4 ปี และจะได้รับการสงวนสิทธิให้มีการแข่งขันในช่วง 3 ปีแรกของการผลิต กล่าวคือ ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการจะต้องห้ามมิให้มีการตั้งโรงงานผลิตสินค้าที่ซ้ำซ้อนกับสินค้าดังกล่าว นอกจากนี้ AIJV ยังเปิดโอกาสให้มีการร่วมทุนจากประเทศภายนอกได้ไม่เกินร้อยละ 60 อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของนักลงทุนต่างชาติ

สำหรับโครงการภายใต้ AIJV ส่วนใหญ่เป็นโครงการผลิตชิ้นส่วนและอะไหล่รถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งเป็นทั้งโครงการที่ร่วมทุนระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง และโครงการแบบพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศที่สาม

ผลจากการดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือข้างต้น คือ อาเซียนสามารถทำหน้าที่ในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ คือ การเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และการเป็นผู้กำหนดกรอบในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก โดยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศและความต้องการของประเทศสมาชิกได้ดียิ่งขึ้น อาเซียนประสบความสำเร็จในระดับที่

<sup>34</sup> Gerald Tan, ASEAN Economic Development and Co-operation (Singapore: Times Academic Press, 1996), pp.151-153.

<sup>35</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, pp.274-278.

<sup>36</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1988-1989, pp.36-38.

น่าพอใจ โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการเมือง คือ สามารถสกัดกั้นภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่มีประเทศสมาชิกใดพ่ายแพ้หรือเพลี่ยงพล้ำต่อการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์อย่างที่ว่าตกลงกันตามความเชื่อในทฤษฎีโดมิโนที่ว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นพื้นที่ต่อไปที่ลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จะเข้ามายึดครอง หลังจากการขยายตัวผ่านกลุ่มประเทศอินโดจีน รวมทั้งโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกที่เกิดขึ้นอย่างมากมายและครอบคลุมสาขาต่าง ๆ ตามที่นำเสนอมาแล้วข้างต้น

อาเซียนจะมีศักยภาพในการแสดงบทบาทของตนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทในช่วงแรกการก่อตั้งภายหลังการปรับกลไกความร่วมมือของตน แต่จุดอ่อนที่สำคัญประการแรกของกลไกความร่วมมือในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 คือ การแบ่งแยกสาขาความร่วมมือออกเป็น 3 สาขาอย่างชัดเจนกลับเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของอาเซียนในการระดมและเร่งรัดความร่วมมือจากประเทศสมาชิก โดยเฉพาะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของการก่อตั้งอาเซียนนั้น แต่กลับมีความก้าวหน้าในความร่วมมือดังกล่าวในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่มีการสร้างกลไกความร่วมมือในด้านนี้เป็นอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากการเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้ ASEAN PTA ที่แม้ว่าจำนวนรายการสินค้าที่ประเทศสมาชิกประสงค์จะให้สิทธิระหว่างกันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1981 จำนวน 5,588 รายการ ปี ค.ศ. 1984 จำนวน 18,431 รายการ ปี ค.ศ. 1986 จำนวน 18,907 รายการ และปี ค.ศ. 1992 จำนวน 20,916 รายการ แต่มูลค่าการค้าระหว่างประเทศสมาชิกกลับเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือไม่ถึงร้อยละ 1

ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects: AIP) ปี ค.ศ. 1980 เป็นความล้มเหลวอีกกรณีหนึ่งของการดำเนินการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายใต้กรอบอาเซียน โดยความตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคด้วยการจัดตั้งโครงการอุตสาหกรรมอาเซียนเพื่อผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกรับผิดชอบโครงการ อุตสาหกรรมที่ตนมีความถนัดและชำนาญในการผลิตที่สุดประเทศละ 1 โครงการ ได้แก่ โครงการปุ๋ยแอมโมเนีย-ยูเรียของอินโดนีเซีย โครงการปุ๋ยยูเรียของมาเลเซีย โครงการแปรรูปทองแดงของฟิลิปปินส์ โครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลของสิงคโปร์ และโครงการเกลือหินและโซดาแอชของไทย ตามลำดับ

ในทางปฏิบัติ อาเซียนกลับประสบปัญหาและอุปสรรคมากมายเนื่องจาก AIP มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาการนำเข้าสินค้าจากภายนอกด้วยการส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของบางประเทศสมาชิก (เช่น สิงคโปร์) ที่มุ่งดำเนินนโยบายการผลิตเพื่อส่งออก อีกทั้งการแบ่งส่วนแบ่งทางการตลาดภายในของแต่ละประเทศสมาชิกให้แก่สินค้าที่ผลิตได้ตามโครงการดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่เหนี่ยวรั้งให้ประเทศสมาชิกต่างลังเลที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เนื่องจากส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในของตน เช่น สิงคโปร์ไม่อาจดำเนินโครงการผลิตเครื่องยนต์ดีเซลขนาดไม่ต่ำกว่า 200 แรงม้าภายใต้กรอบความตกลง AIP ได้ เนื่องจากอินโดนีเซียต้องการให้สิงคโปร์ผลิตเครื่องยนต์ดีเซลขนาด 500 แรงม้าขึ้นไปเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมเครื่องยนต์ขนาดเล็กที่อินโดนีเซียมีอยู่ในประเทศถึง 4 แห่ง ซึ่งส่งผลให้สิงคโปร์ต้องยุติโครงการดังกล่าว หรืออินโดนีเซียยังคงดำเนินโครงการผลิตไฮดาแอชเพื่อใช้ภายในประเทศ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการดังกล่าวเข้าช้อนกับโครงการเกลือหินและไฮดาแอชของไทย เป็นต้น เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกยังคงต้องการปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยเลือกที่จะเข้าร่วมกิจกรรมความร่วมมือที่ไม่ทำให้เสียประโยชน์และ/หรือมีผลกระทบต่อตนเป็นหลักเท่านั้น ทำให้อาเซียนไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศสมาชิกเท่าที่ควร และส่งผลให้โครงการความร่วมมือต้องประสบความล้มเหลวในที่สุด<sup>37</sup>

ความล้มเหลวของอาเซียนในการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจข้างต้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงของประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันเอง การขาดเจตนาารมณ์ทางการเมืองในการสร้างความเป็นปึกแผ่นทางเศรษฐกิจให้แก่ภูมิภาคเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งที่ส่งผลต่อการดำเนินบทบาทของอาเซียน โดยประเทศสมาชิกยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกลไกความร่วมมือของอาเซียน โดยข้อจำกัดของกลไกความร่วมมือในช่วงนี้ คือ การปรับเปลี่ยนเฉพาะโครงสร้างแต่วิธีการปฏิบัติยังคงเดิม การปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 กระทำในลักษณะการจัดระเบียบใหม่ (กรอบ) เท่านั้น แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในวิธีปฏิบัติซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินบทบาทของอาเซียน โดยเห็นได้จากกลไกความร่วมมือที่มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ คือ การประชุมระดับรัฐมนตรี การประชุมคณะกรรมการประจำ และสำนักงานอาเซียนแห่งชาติ มิใช่สำนักเลขาธิการอาเซียน \*

<sup>37</sup> Gerald Tan, *ASEAN Economic Development and Co-operation*, pp.154-155.

\* โปรดดูบทวิเคราะห์ในส่วนสุดท้ายของบทนี้

อาเซียนสามารถทำหน้าที่องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 ภายหลังจากการปรับกลไกความร่วมมือ ซึ่งมีนัยถึงการปรับตัวของอาเซียนเพื่อให้อยู่คงดำรงอยู่ต่อไปได้ท่ามกลางความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างมหาศาลทั้งจากภายในและภายนอกอาเซียน โดยเฉพาะช่วงเวลาหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นที่จะนำเสนอในลำดับต่อไป

### 2.2.3 กลไกความร่วมมือในปัจจุบัน (ปี ค.ศ.1991-2002)

การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศเกิดขึ้นอีกครั้งหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดของสงครามเย็นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ความท้าทายที่เกิดขึ้นต่ออาเซียนไม่ว่าจะเป็นบทบาทในการสร้างและรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังจากการถอนตัวของสหรัฐอเมริกา การหวนกลับมาของปัญหาข้อพิพาทเขตแดนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศสมาชิกและของภูมิภาค รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในอาเซียนเอง เช่น การเสื่อมสลายของภัยคุกคามจากลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในฐานะผลประโยชน์ร่วมของประเทศสมาชิก การขยายจำนวนสมาชิกภาพ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศสมาชิก เหล่านี้ทำให้อาเซียนเล็งเห็นถึงความจำเป็นต้องปรับตัวเองเพื่อรักษาศักยภาพในการเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง

การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 และครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการปรับบทบาทอาเซียน ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น โดยสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้ของอาเซียนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การปรับบทบาทของอาเซียนในประเด็นต่อไปนี้<sup>35</sup>

1. การขยายขอบเขตและการยกระดับความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนทั้งในแนวกว้างและแนวลึก

<sup>35</sup> Ibid., pp.16-20 และ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1994-1995 Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1995), pp.1-9.

2. การปรับบทบาทของอาเซียนด้านความสัมพันธ์กับภายนอก โดยเฉพาะการมีบทบาทและการสร้างอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ

3. การฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประเทศอินโดจีนภายหลังการประกาศข้อตกลงสันติภาพ ณ กรุงปารีส ในปี ค.ศ. 1991

4. การเสริมสร้างเอกลักษณ์และจิตสำนึกของความเป็น "อาเซียน" ในประชาชน

5. การเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่อาเซียน

นอกจากนี้ การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 นั้น กล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดวิสัยทัศน์ของอาเซียนสำหรับศตวรรษที่ 21 ซึ่งต่อมา นำไปสู่การลงนามในเอกสารสำคัญจำนวน 2 ฉบับ คือ

1. วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) ปี ค.ศ. 1997 เป็นคำประกาศภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียนแบบไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ณ มาเลเซีย ปี ค.ศ. 1997<sup>36</sup> เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในสหัสวรรษใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาอาเซียนไปสู่การเป็นวงสมานฉันท์แห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ให้ความสนใจต่อโลกภายนอก มีสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรือง ตลอดจนผูกพันกันเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต และเป็นชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน ตามลำดับ<sup>37</sup>

2. แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action: HPA) ปี ค.ศ. 1998 เป็นแผนปฏิบัติการที่อาเซียนสร้างขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานให้บรรลุสู่เป้าหมายที่ระบุไว้ในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 โดยสาระของ HPA จะครอบคลุมการดำเนินความร่วมมือทั้งหมดภายใต้กรอบอาเซียนทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ เฉพาะด้าน และความสัมพันธ์กับภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนที่เป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้เกิดเสถียรภาพและความรุ่งเรืองในภูมิภาคเอเชีย

<sup>36</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1996-1997 Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2000), pp.3-4.

<sup>37</sup> Ibid., pp.5-8.

ตะวันออกเฉียงใต้บนพื้นฐานแห่งการเคารพซึ่งกันและกัน การไม่ก้าวร้าวภัยกิจการภายใน หลัก  
ฉันทามติ และการเจรจาหารือระหว่างกัน<sup>38</sup>

อาเซียนใช้มติการประชุมและเอกสารข้างต้นเป็นกรอบในการพิจารณาปรับ  
บทบาทของตนทั้งทางด้านการเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ความร่วมมือระหว่าง  
ประเทศสมาชิกเกิดขึ้น และด้านการกำหนดบรรทัดฐานหรือกรอบในการปฏิบัติร่วมกันของ  
ประเทศสมาชิก โดยกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาและปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับ  
ภารกิจใหม่ข้างต้นของตนระหว่างปี ค.ศ. 1991-2002 ประกอบด้วย

1. การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit Meeting) เป็นกลไกความ  
ร่วมมือที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่คงเดิม แต่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี  
ค.ศ. 1992 มีมติให้ปรับปรุงในส่วนของกำหนดการประชุมดังกล่าวจากเดิมที่ให้จัดขึ้นตาม "ความ  
จำเป็นและเมื่อมีความจำเป็น" มาเป็น "ให้มีขึ้นเป็นประจำทุก ๆ 3 ปี" และให้มีการประชุมสุดยอด  
อาเซียนแบบไม่เป็นทางการ (Informal Summit) ในระหว่างปีที่ไม่มีการประชุมสุดยอดอาเซียน  
แบบทางการ<sup>39</sup>

ต่อมา ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995  
ที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงในส่วนของกำหนดการประชุมดังกล่าวจากเดิมที่ให้จัดขึ้นเป็นประจำ  
ทุก ๆ 3 ปี ให้เป็นจัดขึ้นทุกปีและให้ยกเลิกการประชุมสุดยอดอาเซียนแบบไม่เป็นทางการ  
(Informal Summit) ในปี ค.ศ. 2001 การปรับเปลี่ยนดังกล่าวทำให้การประชุมสุดยอดอาเซียนมี  
บทบาทมากขึ้นในการกำหนดและการตัดสินใจต่อทิศทางและนโยบายความร่วมมือระหว่าง  
ประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียนกว่าที่เคยเป็นในอดีต ขณะเดียวกันก็แสดงถึง  
การที่รัฐสมาชิกให้ความสำคัญกับองค์กรสนธิสัญญาภูมิภาคมากขึ้นด้วย

2. การประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศ (ASEAN Ministry Meeting:  
AMM) เป็นกลไกความร่วมมือที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่คงเดิม

<sup>38</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1998-1999 (Jakarta:  
ASEAN Secretariat, 2000), pp.7-27.

<sup>39</sup> Ibid.

3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers Meeting: AEM) เป็นกลไกความร่วมมือที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่คงเดิม แต่มีการปรับปรุง กลไกความร่วมมือบางส่วนตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 คือ ยุบคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ 5 คณะภายใต้การกำกับดูแลของการประชุม AEM และโอน ภาระงานดังกล่าวให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM)<sup>40</sup>

นอกจากนี้ การประชุม AEM มีหน้าที่กำกับดูแลการประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้านที่ เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ ((Economic Sectoral Ministers Meeting) รวม 9 คณะ คือ

ก. การประชุมรัฐมนตรีว่าด้วยการเกษตรและป่าไม้ (ASEAN Ministerial Meeting on Agriculture and Forestry: AMAF)

ข. การประชุมรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน (ASEAN Economic Ministers on Energy Cooperation: AEMEC)

ค. การประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council)

ง. การประชุมคณะมนตรีการลงทุนอาเซียน (AIA Council)

จ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการขนส่ง (ASEAN Transport Ministerial Meeting: ATM) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1996

ฉ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการเงิน (ASEAN Finance Ministers Meeting: AFMM) จัดตั้งในปี ค.ศ. 1997

ช. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการท่องเที่ยว (Meeting of ASEAN Tourism Ministers) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1998

<sup>40</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1994-1995 Supplementary Edition, pp.1-9.

ช. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการโทรคมนาคม (ASEAN Telecommunication Ministers Meeting: TELMIN) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2001

ทั้งนี้ การประชุมร่วมระหว่าง AMM และ AEM (Joint Ministerial Meeting: JMM) ยังคงมีอยู่เช่นเดิม

4. การประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ (Meeting of other Ministers) เป็นกลไกความร่วมมือเดิมซึ่งมีการปรับปรุงให้มีสถานะและบทบาทที่ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งการขยายขอบเขตให้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 โดยประเด็นความร่วมมือใหม่ที่ได้รับการจัดตั้งเพิ่มเติม ได้แก่ ด้านยาเสพติด ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการขจัดความยากจน (Poverty Eradication) และการสร้างเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network: AUN) ตามลำดับ ทั้งนี้ การประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำ (ASEAN Standing Committee: ASC) โดยปัจจุบันอาเซียนจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 12 คณะ ได้แก่

ก. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยแรงงาน (ASEAN Labour Ministerial Meeting: ALMM)

ข. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการศึกษา (ASEAN Education Ministers)

ค. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยสวัสดิการสังคม (ASEAN Ministers Responsible for Social Welfare)

ง. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยสาธารณสุข (ASEAN Health Ministers)

จ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ASEAN Ministers of Science and Technology)



จ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยข่าวสาร (ASEAN Ministers Responsible for Information)

ข. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting on the Environment: AMME)

ค. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยกฎหมาย (ASEAN Law Ministers)

ฅ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการพัฒนาชนบทและการขจัดความยากจน (ASEAN Ministers on Rural Development and Poverty Eradication)

ฉ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยเยาวชน (ASEAN Ministerial Meeting on Youth: AMMY)

ง. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยหมอกควัน (ASEAN Ministerial Meeting on Haze: AMMH)

จ. การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Trans-national Crime)

5. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (The Annual ASEAN Post-Ministerial Conference: ASEAN-PMC) เป็นกลไกความร่วมมือเดิมนั้นมีบทบาทและสถานะคงเดิม แต่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 มีมติเพิ่มประเด็นความมั่นคงไว้ในประเด็นการหารือระหว่างกัน ในปัจจุบันอาเซียนมีประเทศคู่เจรจารวมทั้งสิ้น 11 ประเทศและ 2 องค์กร ดังนี้

- ประเทศที่มีสถานะคู่เจรจา (Dialogue Partner) ได้แก่ ออสเตรเลีย จีน แคนาดา สหภาพยุโรป อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ \* นิวซีแลนด์ รัสเซีย สหรัฐอเมริกา UNDP และ Economic Cooperation Organization (ECO)

---

\* อาเซียนได้ยกสถานะของเกาหลีใต้เป็นคู่เจรจาแบบเต็ม (Full Dialogue) ตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 24 ณ มาเลเซีย ปี ค.ศ. 1991

- ประเทศที่มีสถานะคู่เจรจาเฉพาะด้าน (Sectoral Dialogue Partner) ได้แก่ ปากีสถาน

ทั้งนี้ อาเซียนยังคงแนวทางการดำเนินงานระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาดังกล่าว คือ สำนักเลขาธิการอาเซียนจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานถาวรสำหรับ UNDP และ ECO และแต่ละประเทศสมาชิกจะแบ่งกันทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาที่เหลือเช่นเดิม โดยมีคณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (ASEAN Committee in Third Countries) ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานเช่นเดิม

6. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนและประเทศคู่เจรจา (Senior Officials Meeting-Post Ministerial Conference: PMC-SOM) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดขึ้นตามมติที่ประชุม AMM ครั้งที่ 25 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1992 ที่ต้องการยกระดับความเข้มข้นของความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา<sup>41</sup> โดย PMC-SOM จะเป็นเวทีสำหรับเจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียนได้พบปะอย่างเป็นทางการกับผู้แทนจากประเทศคู่เจรจาเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นทางด้านการเมืองและความมั่นคงซึ่งจะสอดคล้องกับการประชุม ASEAN PMC ทั้งนี้ PMC-SOM จัดขึ้นปีละ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย

7. การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ปี ค.ศ. 1994 เป็นกลไกความร่วมมือด้านการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 โดยมีเป้าหมายเบื้องต้นที่จะสร้างความคุ้นเคยและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศนอกภูมิภาคเพื่อนำไปสู่เสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>42</sup> (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4)

8. โครงการสำรองเพื่อความมั่นคงทางอาหารของอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve: AFSR) ปี ค.ศ. 1979 เป็นกลไกที่มีสถานะและบทบาทหน้าที่คงเดิม แต่มี

<sup>41</sup> Association of Southeast Asian Nations, Joint Communiqué, The Twenty-fifth ASEAN Ministerial Meeting, Manila, 21-22 July 1992 Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file=/politics/pramm25.htm>; INTERNET.

<sup>42</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Regional Forum: Documents Series 1994-1998 (Jakarta: ASEAN Secretariat), pp.13-22.

การปรับเปลี่ยนในบางส่วน โดยอาเซียนขยายปริมาณข้าวสำรองในยามวิกฤตจากเดิม 53,000 เมตริกตันในปี ค.ศ. 1986 มาเป็น 67,000 เมตริกตันในปี ค.ศ. 1997 (The 2<sup>nd</sup> Protocol to Amend the Agreement on the ASEAN Food Security Reserve, Subang Jaya, Malaysia, 23 July 1997)<sup>43</sup> หลังจากเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกใหม่ในปี ค.ศ. 1995 และเพิ่มปริมาณเป็น 87,000 เมตริกตันในปี ค.ศ. 1999 หลังจากรับลาวและเมียนมาร์ในปี ค.ศ. 1997 และกัมพูชาในปี ค.ศ. 1999 ตามลำดับ

9. เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ปี ค.ศ. 1992 เป็นกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 โดยมีเป้าหมายที่จะขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันทางการค้าให้แก่ประเทศสมาชิก<sup>44</sup> (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5)

10. ความตกลงว่าด้วยการค้าภาคบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) ปี ค.ศ. 1995<sup>45</sup> เป็นกลไกใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าภาคบริการภายในอาเซียนสำหรับภาคบริการ 15 สาขา โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะได้รับสิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงดังกล่าวมากกว่าที่ประเทศสมาชิกได้รับภายใต้ความตกลง General Agreement on Trade in Services: GATS (GATS Plus)

11. ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา (ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation: IPC) ปี ค.ศ. 1995<sup>46</sup> เป็นกลไกใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศสมาชิกในการ

<sup>43</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1996-1997 Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2000), pp.122-124.

<sup>44</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1991-1992 Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat), pp.16-20.

<sup>45</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1994-1995 Supplementary Edition, pp.145-150.

<sup>46</sup> Ibid., pp.123-127.

กำหนด/จัดตั้งระบบสิทธิบัตรอาเซียน (ASEAN Patent System) และระบบเครื่องหมายการค้าอาเซียน (ASEAN Trademark System) การพัฒนาบุคลากร และการสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนต่อการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบความตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญา (Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property: TRIPs) ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

**12. ความร่วมมือเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (Development of SMEs)** ปี ค.ศ. 1996 เป็นกลไกใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 เพื่อเปิดโอกาสให้ SME ในประเทศสมาชิกสามารถเข้าถึงข้อมูล เทคโนโลยี แหล่งทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การตลาด และเครือข่ายอุตสาหกรรม ตามลำดับ

**13. ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO)** ปี ค.ศ. 1996<sup>47</sup> เป็นกลไกความร่วมมือที่อาเซียนพัฒนามาจากกลไกเดิมตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 27 ณ บรูไน ปี ค.ศ. 1995 คือ โครงการร่วมทุนทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture: AIJV) ปี ค.ศ. 1983 และโครงการแบ่งผลิตภัณฑ์ขึ้นส่วนรถยนต์เฉพาะยี่ห้อและรุ่นของอาเซียน (Brand-to-Brand Complementation on the Automotive Industry under the Basic Agreement on ASEAN Industrial Complementation: BBC) ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งได้สิ้นสุดโครงการลง โดย AICO มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกและการพัฒนาอุตสาหกรรมของอาเซียน โดยการเปิดโอกาสให้บริษัทของภาคเอกชนที่ตั้งอยู่ในเขตอาเซียนที่รวมตัวกันจำนวนอย่างน้อย 2 บริษัทจาก 2 ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถเข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้ โดยบริษัทดังกล่าวจะได้รับสิทธิพิเศษด้านอัตราภาษีศุลกากรตามความตกลง AFTA และมาตรการจูงใจอื่น ๆ ที่มีใช้ภายใต้ที่แต่ละประเทศสมาชิกกำหนด

**14. ความตกลงว่าด้วยศุลกากร (ASEAN Agreement on Customs: AAC)** ปี ค.ศ. 1997<sup>48</sup> เป็นกลไกใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 28 ณ อินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อาเซียนมีระบบการบริหารงานศุลกากรที่ทันสมัย เป็นมาตรฐานเดียวกัน สะดวก และง่ายต่อการส่งออกและนำเข้า เพื่อส่งเสริมการค้าภายในอาเซียนในอนาคต

<sup>47</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1996-1997 Supplementary Edition, pp.186-191.

<sup>48</sup> Ibid., pp.137-142.

15. กรอบความร่วมมือด้านเขตการลงทุนอาเซียน (Framework Agreement on ASEAN Investment Area: AIA) ปี ค.ศ. 1998<sup>49</sup> เป็นกลไกใหม่ที่ตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 30 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1998 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุนในเขตอาเซียนเพิ่มมากขึ้นทั้งที่เป็นการลงทุนจากประเทศสมาชิกด้วยตนเองและจากประเทศนอกภูมิภาคด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การลดและยกเลิกอุปสรรคที่ส่งผลต่อการลงทุน การกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในด้านกฎระเบียบและการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อการลงทุน ฯลฯ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของอาเซียน เกิดการจ้างงาน และมีการไหลเวียนของเงินทุนมากขึ้น พร้อมกันนี้ อาเซียนจัดตั้ง AIA Council เพื่อทำหน้าที่พิจารณาโครงการที่จะเสนอขอรับสิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงดังกล่าว

16. กรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) ปี ค.ศ. 1998<sup>50</sup> เป็นกลไกใหม่ที่ตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 30 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1998 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนเพื่อช่วยให้การค้าผ่านแดนระหว่างประเทศสมาชิกมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งจะช่วยลดต้นทุนและเวลาในการขนส่งสินค้า

17. กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมในผลการตรวจสอบและการรับรองของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Mutual Recognition Agreement: MRA) ปี ค.ศ. 1998<sup>51</sup> เป็นกลไกใหม่ที่ตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 30 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1998 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะอำนวยความสะดวกและขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีและด้านเทคนิคในการค้าระหว่างประเทศสมาชิกและระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอก โดยที่ประชุม AEM ครั้งที่ 31 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1999 มีมติให้จัดทำ MRA แบบเฉพาะภาค คือ สินค้ากลุ่มเครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ยา และอุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นอันดับแรก จากนั้นจะขยายขอบเขตไปยังภาคอื่น<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 1998-1999* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2000), pp.226-238.

<sup>50</sup> Ibid., pp.333-344.

<sup>51</sup> Ibid., pp.297-309.

<sup>52</sup> Ibid., pp.125-132.

18. ASEAN Surveillance Process (ASP) ปี ค.ศ. 1998<sup>53</sup> เป็นกลไกใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 30 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1998 เพื่อเป็นเวทีสำหรับการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการเงินและเศรษฐกิจ การเตือนภัยล่วงหน้า Peer Review Process ระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งการติดตามและประเมินสถานการณ์การเงินการลงทุนในระดับระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายทั้งระดับประเทศและระดับภูมิภาคต่อไป

19. การประชุม ASEAN Plus 3 เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียนแบบไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 3 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1999 เพื่อเป็นเวทีในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคและลู่ทางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในศตวรรษที่ 21 ระหว่างอาเซียนและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยจะครอบคลุมทางด้านเศรษฐกิจ การเงินระหว่างประเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วัฒนธรรมและสารสนเทศและการพัฒนา การพัฒนาการเมืองและความมั่นคง และประเด็นปัญหาข้ามชาติ อาทิ การก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด และการอพยพข้ามถิ่น เป็นต้น<sup>54</sup> การประชุม ASEAN Plus 3 จะมีขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยจะแบ่งเป็นการประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาล ระดับรัฐมนตรี และระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ ทั้งนี้ อาเซียนจัดตั้ง ASEAN Plus 3 Secretariat ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว<sup>55</sup>

20. กลุ่มผู้ประสานงานของอาเซียน (ASEAN Troika) เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียนแบบไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 3 ณ ฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1999 เพื่อทำหน้าที่เป็นแกนนำในการพิจารณาและเสนอแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพโดยรวมของภูมิภาค โดยเฉพาะการเผชิญปัญหาเร่งด่วนที่จะกระทบความมั่นคงของภูมิภาค รวมทั้งช่วยทำหน้าที่เตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) เพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสิ่งท้าทายความมั่นคงของภูมิภาคได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้ ASEAN Troika ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศที่เป็นประธาน

<sup>53</sup> Ibid., pp.205-208.

<sup>54</sup> Ibid., pp.33-35.

<sup>55</sup> Association of Southeast Asian Nations, *ASEAN Documents Series 2002 Supplementary Edition* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2002), pp.20-26.

ASC คนก่อน คนปัจจุบัน และคนต่อไป โดย ASEAN Troika จะดำเนินการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก AMM <sup>56</sup>

21. กรอบความตกลงการดำเนินงาน e-ASEAN (e-ASEAN Framework Agreement) ปี ค.ศ. 2000 <sup>57</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุม AEM ครั้งที่ 32 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เร่งรัดการจัดวางระบบโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและกฎระเบียบเพื่อพัฒนาอาเซียนไปสู่การเป็นสังคมแห่งความรู้ (Knowledge-based Economy)

22. การประชุม ASEAN Plus 1 เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 7 ณ บรูไน ปี ค.ศ. 2001 โดยเป็นการประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนร่วมกับผู้นำประเทศคู่เจรจา โดยมีเป้าหมายที่จะเปิดโอกาสให้อาเซียนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในประชาคมระหว่างประเทศมากขึ้น <sup>58</sup> ทั้งนี้ การประชุมดังกล่าวจัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2002 ณ กัมพูชา โดยเป็นการประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนและอินเดียเพื่อกำหนดทิศทางความร่วมมือในอนาคต รวมทั้งการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้ใกล้ชิดกันมากขึ้นผ่านเขตการค้าเสรีอาเซียนและการลงทุนอาเซียน <sup>59</sup>

23. ความตกลงว่าด้วยการท่องเที่ยว (ASEAN Tourism Agreement: ATA) ปี ค.ศ. 2002 <sup>60</sup> เป็นกลไกความร่วมมือใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือและความ

<sup>56</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1998-1999, pp.33-35.

<sup>57</sup> Association of Southeast Asian Nations, e-ASEAN Framework Agreement. Available from: <http://www.aseansec.org/6267.htm>; INTERNET.

<sup>58</sup> Association of Southeast Asian Nations, Press Statement, The Chairman of the 7<sup>th</sup> ASEAN Summit and the 5<sup>th</sup> ASEAN+3 Summit, 5 November 2001, Bandar Seri Begawan Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file=/summit/summit7.htm>; INTERNET.

<sup>59</sup> Association of Southeast Asian Nations, Press Statement by the Chairman of the ASEAN-Japan Summit, The ASEAN-Republic of Korea Summit, the First ASEAN-India Summit and the South African President's Briefing, 5 November 2002, Phnom Penh. Available from: <http://www.aseansec.org/13200.htm>; INTERNET.

<sup>60</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 2002 Supplementary Edition (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2002), pp.179-183.

ช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งทางด้านการตลาดและทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อให้อาเซียนเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวจากอาเซียนและจากภูมิภาคอื่น แม้ว่า ATA จะเป็นกลไกใหม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อาเซียนดำเนินการส่งเสริมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศสมาชิกมาก่อนหน้านี้แล้วในรูปคณะกรรมการด้านการท่องเที่ยว (Sub-committee on Tourism)

24. คณะกรรมการประจำ (ASEAN Standing Committee: ASC) เป็นกลไกความร่วมมือที่ยังคงสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งคณะกรรมการที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของ ASC ซึ่งยังคงมีอยู่จำนวน 6 คณะเท่าเดิม คือ

ก. คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณ (Committee on Budget: COB)

ข. คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Audit Committee)

ค. คณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (ASEAN Committee in Third Countries)

ง. คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรมและข่าวสาร (Committee on Culture and Information: COCI)

จ. คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Science and Technology: COST)

ฉ. คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม (Committee on Social Development: COSD)

อาเซียนได้รวมคณะกรรมการ ง.-ฉ. เข้าด้วยกันภายใต้ชื่อคณะกรรมการความร่วมมือเฉพาะด้าน (Committee of Functional Cooperation) เพื่อให้สอดคล้องกับความร่วมมือเฉพาะด้านที่ขยายขอบเขตเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการ ง.-ฉ. ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ เช่นเดิม



25. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นกลไกความร่วมมือที่มีอยู่เดิม แต่มีการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่บางส่วน ดังนี้

ก. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting: SOM) ยังคงรับผิดชอบความร่วมมือด้านการเมืองเช่นเดิม ทั้งนี้ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1989 มีมติให้มีการเร่งรัดความร่วมมือด้านการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกด้วยการจัดตั้ง Special Senior Officials Meeting (Special SOM) เพื่อเป็นเวทีสำหรับเจ้าหน้าที่อาวุโสจากกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมของประเทศสมาชิกได้แลกเปลี่ยนและหารือเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการเมืองระหว่างกัน<sup>61</sup>

ข. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting: SEOM) เป็นกลไกความร่วมมือที่มีการปรับปรุงอย่างชัดเจน โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจแทนคณะกรรมการเศรษฐกิจ 5 คณะ ซึ่งถูกยุบตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ณ ประเทศไทย ปี ค.ศ. 1995 รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของ AFTA Council และกำกับดูแลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเกษตรและป่าไม้ (Senior Officials Meeting on Agriculture and Forestry: SOM AMAF)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านพลังงาน (Senior Officials Meeting on Energy: SOME)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการขนส่ง (Senior Transport Officials Meeting: STOM)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการโทรคมนาคม (ASEAN Telecommunication Senior Officials Meeting: TELSOM)

<sup>61</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1991-1992 Supplementary Edition, pp.16-20.

ทั้งนี้ SEOM ยังคงต้องรายงานผลการดำเนินการของตนให้ AEM ทราบเช่นเดิม

ค. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่น ๆ (Other ASEAN Senior Officials Meeting) ยังคงสถานะและบทบาทหน้าที่คงเดิม รวมทั้งการอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของ ASC ทั้งนี้ อาเซียนมีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 10 คณะ คือ

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเยาวชน (Senior Officials Meeting on Youth: SOMY)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงาน (Senior Labour Officials' Meeting)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสาธารณสุข (Senior Officials' Meeting on Health Development)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคม (Senior Officials' Meeting on Social Welfare and Development)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials on Environment Meeting: ASOEM)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Senior Officials Meeting on Science and Technology)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านข่าวสาร (Senior Officials Meeting on Information)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านกฎหมาย (Senior Law Officials Meeting)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officials Meeting on Trans-national Crime)

- การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านยาเสพติด (ASEAN Senior Officials on Drug Matters: ASOD)

ทั้งนี้ การประชุมร่วม (Joint Consultative Meeting: JCM) ระหว่าง SOM, SEOM เลขาธิการอาเซียน และหัวหน้าสำนักงานอาเซียนแห่งชาติยังคงมีอยู่เช่นเดิม

26. สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เป็นกลไกความร่วมมือที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างเด่นชัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อให้ทำหน้าที่เป็น “องค์กรกลาง” ของอาเซียนอย่างแท้จริง ดังนี้<sup>62</sup>

ก. ส่วนของเลขาธิการ ให้ยกระดับสถานะเลขาธิการจากเดิม คือ Secretary-General of the ASEAN Secretariat เป็น Secretary-General of ASEAN ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ารัฐมนตรี และขยายอำนาจและขอบเขตความรับผิดชอบมากขึ้นโดยการริเริ่ม แนะนำ ประสานงาน และดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน ตามลำดับ พร้อมทั้งอาเซียนได้ปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนจากเดิมที่พิจารณาจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิก ซึ่งจะหมุนเวียนไปตามลำดับตัวอักษรนำของชื่อประเทศมาเป็นการสรรหาด้วยระบบคุณธรรม รวมทั้งขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจากเดิม 3 ปี เป็น 5 ปี ทั้งนี้ AMM อาจพิจารณาให้ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการต่อไปอีกได้ 1 วาระ

ข. ส่วนของเจ้าหน้าที่ ให้ปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับมืออาชีพ (Professional Staff) ให้เป็นระบบคัดเลือกอย่างเปิดเผย (Open Recruitment) และเป็นไปในลักษณะระบบโควต้าเพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศสามารถจัดส่งตัวแทนเข้ามาปฏิบัติงานในสำนักเลขาธิการอาเซียนได้อย่างทั่วถึง พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอัตรากำลังและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในส่วนของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

<sup>62</sup> Association of Southeast Asian Nations, Protocol Amending the Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat (Restructuring of the ASEAN Secretariat), Manila, 22 July 1992) Available from: <http://www.aseansec.org/print.asp?file=/politics/prasec92.htm>; INTERNET.

- รองเลขาธิการ จำนวน 1 อัตรา โดยเลขาธิการและผู้แทนจากประเทศสมาชิก จะพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิก จากนั้น เลขาธิการจะเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ ตำแหน่งรองเลขาธิการมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษารัฐมนตรีหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า มีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ปี และหากได้รับพิจารณาให้ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี

- ผู้อำนวยการสำนัก จำนวน 4 อัตรา (ด้าน Economic Cooperation, Functional Cooperation, Financial Cooperation และด้าน Programme Coordination and External Relations) โดยเลขาธิการจะพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิก ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักมีสถานะเทียบเท่า อัครราชทูต และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่ได้รับการแต่งตั้งไม่เกิน 3 ปี หากได้รับการขยายระยะเวลา ต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับการอนุมัติ

- ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนัก จำนวน 11 อัตรา มีวิธีการสรรหาและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก แต่มีสถานะเทียบเท่าเลขานุการเอก

- เจ้าหน้าที่อาวุโส จำนวน 8 อัตรา มีวิธีการสรรหาและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก แต่มีสถานะเทียบเท่าเลขานุการโท

- ตำแหน่งอื่น ๆ ที่ AMM เห็นสมควรอีกจำนวนหนึ่ง

- เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจำนวนหนึ่งสำหรับทำหน้าที่ด้านการบริหารสำนักงานและงานธุรการ โดยเลขาธิการจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้ง

อาเซียนทำการปรับสำนักเลขานุการอาเซียนอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1997 (Protocol Amending the Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat, Subang Jaya, Malaysia, 23 July 1997)<sup>63</sup> โดยเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตรากำลังและกระบวนการสรรหาในส่วนของเจ้าหน้าที่

อนึ่ง แผนปฏิบัติการฮานอยกำหนดให้มีการทบทวนโครงสร้างกลไกความร่วมมือของอาเซียน โดยเฉพาะบทบาท หน้าที่ และศักยภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อให้สามารถรองรับการทำหน้าที่ของอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึงขอบเขตและปริมาณภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นของอาเซียน การขยายจำนวนสมาชิก และสถานการณ์ปัจจุบันใน

<sup>63</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1996-1997 Supplementary Edition, pp.315-316.

ภูมิภาค รวมทั้งการบรรลุสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการดังกล่าว<sup>64</sup> ดังนั้น อาเซียน กำหนดให้ปรับสำนักเลขาธิการอาเซียน ดังนี้<sup>65</sup>

ก. การปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของเลขาธิการ โดยให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงาน (Coordinating Secretariat) เพื่ออำนวยความสะดวกการดำเนินงานและการตัดสินใจของหน่วยงานภายในอาเซียน ทั้งนี้ เลขาธิการจะต้องมีส่วนร่วมมากขึ้นโดยเฉพาะในส่วนสาระสำคัญของกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ รวมทั้งการสนับสนุนการประชุม

ข. การรวม Bureau of Economic Cooperation และ Bureau of Functional Cooperation เข้าด้วยกัน และเรียกว่า Bureau of Economic and Functional Cooperation

**27. สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (Office of the Director General, ASEAN-name of Member Country)** เป็นกลไกความร่วมมือที่ยังคงสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่เช่นเดิม

**28. High Council** เป็นกลไกสำหรับระงับกรณีพิพาทโดยสันติระหว่างประเทศสมาชิกที่อาเซียนต้องจัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ปี ค.ศ. 1976 เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเองอย่างสันติวิธี ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจซึ่งกันและกันในหมู่ประเทศสมาชิก ต่อมาอาเซียนขยายขอบเขตของ TAC โดยให้ประเทศภายนอกสามารถเข้าเป็นภาคีได้ (Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Manila, Philippines, 25 July 1998)<sup>66</sup> ซึ่งส่งผลให้อาเซียนสามารถใช้ High Council เป็นเครื่องมือในการจัดการข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศภายนอกที่เป็นภาคี TAC ได้ ทั้งนี้ ในปัจจุบันปาปัวนิวกินี จีน และอินเดียเข้าเป็นภาคี

<sup>64</sup> ASEAN Secretariat, ASEAN into the New Millennium: ASEAN Vision 2020 and Hanoi Plan of Action (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1999), p.41.

<sup>65</sup> Association of Southeast Nations, ASEAN Standing Committee Annual Report 1998-1999 (Jakarta: ASEAN Secretariat), pp.41-42.

<sup>66</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1998-1999, pp.77-78.

TAC แล้ว ส่วนญี่ปุ่นประกาศเข้าร่วมเป็นภาคี<sup>67</sup> ในขณะที่รัสเซียแสดงความประสงค์จะเข้าร่วมเป็นภาคีในอนาคตอันใกล้<sup>68</sup>

นอกจากนี้ อาเซียนยังกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับ High Council ทั้งในส่วนของ การกำหนดตัวประธานของ High Council ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการจัดการข้อพิพาทดังกล่าว ระยะเวลาสำหรับการจัดการข้อพิพาท และอื่น ๆ (Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)<sup>69</sup> ซึ่งถือว่าเป็นความคืบหน้าที่เป็น ธุรกรรมในการจัดตั้ง High Council กระนั้นก็ดี จนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่มีประเทศสมาชิกใดนำกรณี พิพาทเข้าสู่กลไกดังกล่าว

ในช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือ ขึ้นมาจำนวนมาก เพื่อให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทได้ครอบคลุมต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ และสอดรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกอาเซียนมากขึ้น โดยให้ความ ร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้นและขยายตัวอย่างชัดเจนทั้งในแนวกว้างและแนวลึก ซึ่งเห็น ได้จากความร่วมมือใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในหลายสาขา เช่น ความร่วมมือด้านการค้า ภาคบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) ซึ่งกำหนดให้ประเทศ สมาชิกทยอยเปิดเสรีธุรกิจภาคบริการใน 15 สาขา หรือความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา (ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation: IPC) เพื่อสร้างระบบ สิทธิบัตรอาเซียน (ASEAN Patent System) และระบบเครื่องหมายการค้าอาเซียน (ASEAN

<sup>67</sup> Association of Southeast Asian Nations, Instrument to Extension of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia to People's Republic of China, 8 October 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/15271.htm>; INTERNET. และ Association of Southeast Asian Nations, Instrument to Extension of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia to India, 8 October 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/15280.htm>; INTERNET. และ Association of Southeast Asian Nations, Declaration on Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia by Japan, 20 December 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/15506.htm>; INTERNET.

<sup>68</sup> Association of Southeast Asian Nations, Joint Communique of the 36<sup>th</sup> ASEAN Ministerial Meeting, Phnom Penh, 16-17 June 2003 Available from: <http://www.aseansec.org/14834.htm>; INTERNET.

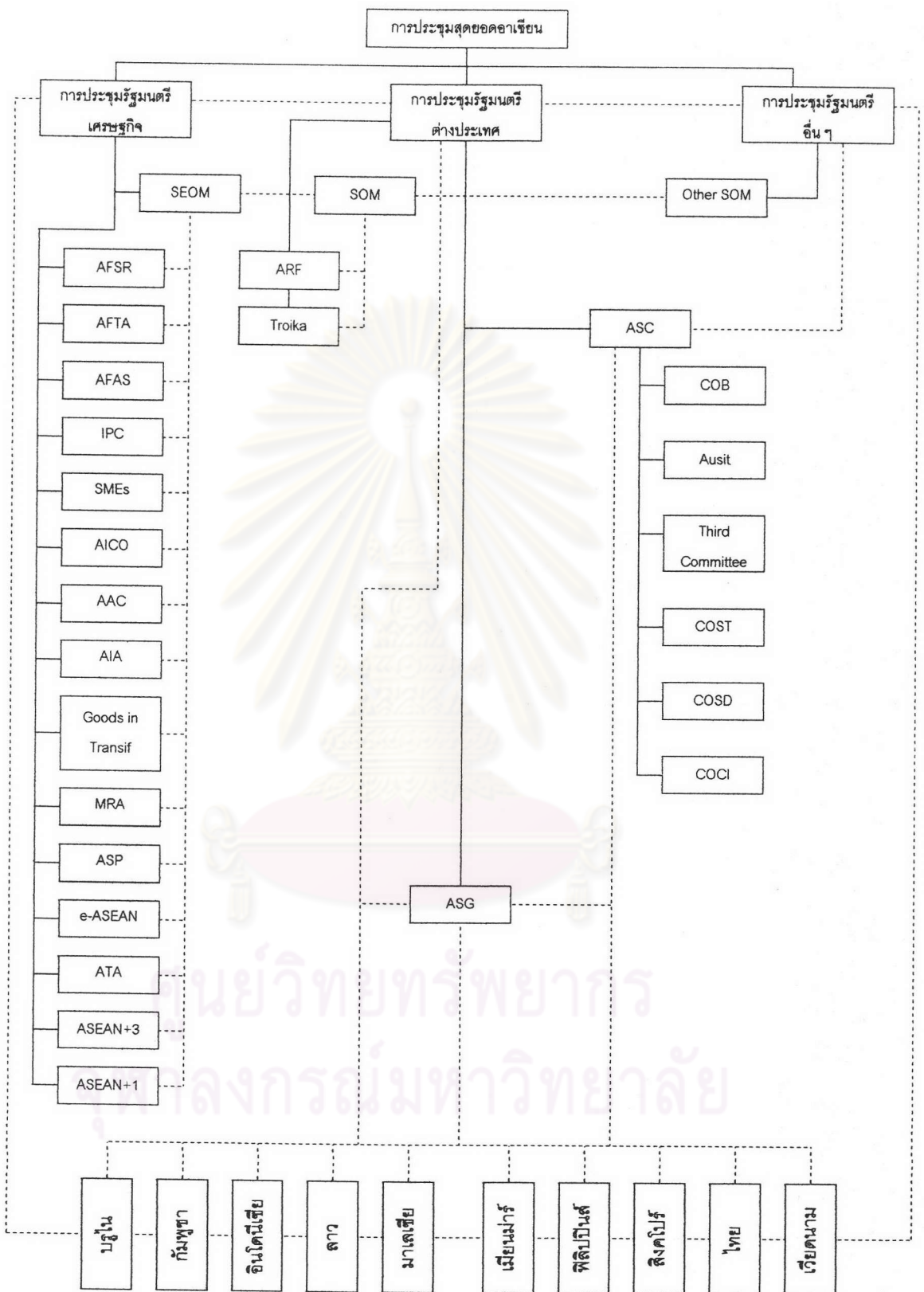
<sup>69</sup> Association of Southeast Asian Nations, Rules of Procedure of the High Council of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Available from: [http://www.aseansec.org/print.asp?file=/politics/pol\\_agr3.htm](http://www.aseansec.org/print.asp?file=/politics/pol_agr3.htm); INTERNET.

Trademark System) เป็นต้น รวมทั้งยังก่อให้เกิดกรอบความร่วมมือสำหรับการจัดการปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติอีกด้วย ซึ่งเป็นสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงมากขึ้นต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น เช่น กรอบความร่วมมืออาเซียนด้านมลภาวะอันเกิดจากหมอกควัน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ปี ค.ศ. 2001 เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและประเด็นด้านวิชาการต่าง ๆ เพื่อการติดตาม ประเมินผล และป้องกันมลภาวะอันเกิดจากหมอกควัน เป็นต้น

นอกจากนี้ การปรับกลไกความร่วมมือดังกล่าวยังทำให้การดำเนินงานของอาเซียนเริ่มเข้าสู่ระบบเดียวกันและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยอาเซียนรวมกิจกรรมที่กระจายอยู่ตามกลไกความร่วมมือต่าง ๆ เข้ามาไว้ภายใต้สายการบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกันทั้งระบบและทั้งภูมิภาค ดังเห็นได้จากความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งตามโครงสร้างกลไกเดิมนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการเศรษฐกิจทั้ง 5 แต่ละคณะดำเนินกิจกรรมโดยอิสระและขาดการประสานงานกัน แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของประเทศสมาชิก ทำให้อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น โดยปรับปรุงกลไกความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของตนให้สอดคล้องกับบทบาทดังกล่าวด้วยการยุบและโอนภาระงานของคณะกรรมการทั้ง 5 ให้อยู่ในความรับผิดชอบของการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic Officials Meeting: SEOM) โดยตรง ทำให้ SEOM เป็นหน่วยงานหลักในการประสานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดทิศทางและการดำเนินความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกมีความชัดเจนยิ่งขึ้นและสามารถสร้างอำนาจต่อรองในเวทีเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากในขณะนั้นอาเซียนเองมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มที่จะก้าวขึ้นมาเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเวทีดังกล่าว \*

\* ช่วงปี ค.ศ. 1981-1989 อินโดนีเซียมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.27 มาเลเซียร้อยละ 5.56 ฟิลิปปินส์ร้อยละ 1.71 สิงคโปร์ร้อยละ 7.0 และไทยร้อยละ 7.5 ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2-4 กลไกความร่วมมือในปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 1991-2002)



————— แสดงสายการบังคับบัญชาโดยตรง

- - - - - แสดงการประสานงาน



การปรับกลไกความร่วมมือของอาเซียนในช่วงปี ค.ศ. 1991-2002 ทำให้ประเทศสมาชิกดำเนินความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นและความไว้วางใจที่ประเทศสมาชิกมีต่อกันมากขึ้น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของพฤติกรรมความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน” ตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism คือ ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูป “สถาบัน” จะช่วยให้รัฐสามารถคาดการณ์และคาดหวังต่อพฤติกรรมของรัฐสมาชิกด้วยกันเองได้ ซึ่งจะช่วยลดความหวาดระแวงที่รัฐมีต่อกันได้ในระดับหนึ่ง

การสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือของอาเซียนนับตั้งแต่แรกเริ่ม การก่อตั้งตอกย้ำเจตนารมณ์ของอาเซียนในการแสดงบทบาททั้งทางด้านการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นและการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกหันมาร่วมมือกัน แต่ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมือดังกล่าว คือ ประสิทธิภาพของกลไกความร่วมมือเหล่านี้ต่อการทำหน้าที่ของอาเซียน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของอาเซียนในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับการปรับบทบาทของอาเซียนภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นต่อไป

ตารางที่ 2-1 สรุปพัฒนาการของกลไกความร่วมมืออาเซียน ปี ค.ศ. 1967-2002

กลไกความร่วมมือ/ปี ค.ศ.		1967-1975	1976-1990	1991-2002
1.	ASEAN Summit	-	✓	✓
2.	AMM	✓	✓	✓
3.	AEM	-	✓	✓
4.	Other Ministers Meeting	-	✓	✓
5.	SOM	-	✓	✓
6.	SEOM	-	✓	✓
7.	Other SOM	-	✓	✓
8.	ASEAN PMC	-	✓	✓
9.	PMC-SOM	-	-	✓
10.	ASC	✓	✓	✓
11.	National ASEAN Secretariat	✓	✓	✓
12.	ASEAN Secretariat	-	✓	✓

## ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

กลไกความร่วมมือ/ปี ค.ศ.		1967-1975	1976-1990	1991-2002
13.	P.C. on Food and Agriculture	✓	-	-
14.	P.C. on Civil Air Transportation	✓	-	-
15.	P.C. on Communication	✓	-	-
16.	P.C. on Shipping	✓	-	-
17.	P.C. on Land Transportation	✓	-	-
18.	P.C. on Tourism	✓	-	-
19.	P.C. on Commerce and Industry	✓	-	-
20.	P.C. on Science and Technology	✓	-	-
21.	P.C. on Socio-Cultural Activities	✓	-	-
22.	P.C. on Mass Media	✓	-	-
23.	P.C. on Finance	✓	-	-
24.	ASEAN Central Bank	✓	-	-
25.	ASCCAN	✓	-	-
26.	ABC	✓	-	-
27.	AGC	✓	-	-
28.	ACCRIS	✓	-	-
29.	Multilateral Trade Negotiation	✓	-	-
30.	Synthetic Rubber	✓	-	-
31.	Sugar	✓	-	-
32.	COFAB	-	✓	-
33.	COFAF	-	✓	-
34.	COTT	-	✓	-
35.	COTAC	-	✓	-
36.	COIME	-	✓	-
37.	ASEAN PTA	-	✓	✓*

\* อาเซียนรวม ASEAN PTA เข้ากับ AFTA ในปี ค.ศ. 1996

## ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

กลไกความร่วมมือ/ปี ค.ศ.		1967-1975	1976-1990	1991-2002
38.	AFSR	-	✓	✓
39.	AIP	-	✓	-
40.	AIC/BBC	-	✓	✓ *
41.	AIJV	-	✓	✓
42.	COB	-	✓	✓
43.	Audit Committee	-	✓	✓
44.	ASEAN Committee in Third Countries	-	✓	✓
45.	COST	-	✓	✓
46.	COSD	-	✓	✓
47.	COCI	-	✓	✓
48.	High Council **			
49.	ARF	-	-	✓
50.	AFTA	-	-	✓
51.	IPC	-	-	✓
52.	SMEs	-	-	✓
53.	AICO	-	-	✓
54.	AAC	-	-	✓
55.	AIA	-	-	✓
56.	Goods in Transit	-	-	✓
57.	MRA	-	-	✓
58.	ASP	-	-	✓
59.	ASEAN Plus 3	-	-	✓
60.	e-ASEAN	-	-	✓

\* อาเซียนรวม AIC/BBC เข้ากับ AIJV และพัฒนาเป็นกลไกความร่วมมือใหม่ คือ AICO ในปี ค.ศ.

1996

\*\* ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

## ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

กลไกความร่วมมือ/ปี ค.ศ.		1967-1975	1976-1990	1991-2002
61.	ASEAN Plus 1	-	-	✓
62.	ASEAN Troika	-	-	✓
63.	ATA	-	-	✓

✓ หมายถึง การมีอยู่ของกลไกความร่วมมือในช่วงเวลานั้น ๆ

### 2.3 วิเคราะห์กลไกความร่วมมือของอาเซียน: จุดอ่อนและจุดแข็ง

ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบ “สถาบัน” ตามแนวคิด Neo-Liberal Institutionalism “สถาบัน” จะสร้างกลไกความร่วมมือขึ้นมาเพื่อรองรับการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก และการสร้างบรรทัดฐานหรือกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐสมาชิก สำหรับกรณีอาเซียนจะเห็นได้ว่า อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนากลไกความร่วมมืออย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับบทบาทดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาของอาเซียนในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศและความต้องการของประเทศสมาชิก ซึ่งพอจะนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า การปรับกลไกความร่วมมือทำให้อาเซียนยังคงบทบาทในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่ยังคงมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประเทศสมาชิกต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จของอาเซียนในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในสาขาต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวยังมีนัยถึงประสิทธิภาพของกลไกความร่วมมือ ฉะนั้น ประสิทธิภาพของกลไกความร่วมมือจึงเป็นตัวชี้วัดถึงระดับความสำเร็จของการทำหน้าที่ของอาเซียนอีกทางหนึ่งด้วย

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและประเทศสมาชิกผ่านกลไกความร่วมมือที่อาเซียนสร้างและ/หรือพัฒนาตลอดจนปรับเปลี่ยนนับตั้งแต่แรกก่อตั้งนั้น จะเห็นได้ว่าอาเซียนจะเป็นตัวแปรแทรกซ้อนระหว่างอำนาจ ผลประโยชน์ และพฤติกรรมของประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกต้องปรับเปลี่ยนมุมมองต่ออำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติของตน ซึ่งส่งผลต่อการประเมินผลได้ผลเสียของผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและต่อพฤติกรรมของประเทศสมาชิก นั่นคือ ประเทศสมาชิกอาจจะต้องยินยอมที่จะสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนและผลประโยชน์แห่ง

ชาติบางประการของตนลง และยอมปฏิบัติตามแนวทางหรือกรอบที่อาเซียนกำหนด ดังนั้น กลไกความร่วมมือที่จะรองรับบทบาทดังกล่าวของอาเซียนย่อมต้องมีลักษณะความเป็นเนื้อชาติอย่างแท้จริง คือ การมีจิตสำนึกร่วมของความเป็นอาเซียน โดยต้องมุ่งเน้นผลประโยชน์ร่วมของภูมิภาคเป็นหลัก หากพิจารณาวิวัฒนาการดังกล่าว กลไกความร่วมมือที่น่าจะมีบทบาทดังกล่าว คือ “สำนักเลขาธิการอาเซียน” นั่นเอง ซึ่งเป็นหน่วยงาน/กลไกที่พอจะสะท้อนถึงความเอาใจจริงเอาใจระหว่างประเทศสมาชิกต่อความร่วมมือในรูป “สถาบัน”

ดังจะเห็นได้ว่า จากระยะแรกการก่อตั้งจนถึงปี ค.ศ. 1976 มิได้มีการตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อรองรับทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากในขณะนั้นประเทศสมาชิกทุกประเทศ (ยกเว้นไทย) ได้รับเอกราชจากประเทศอาณานิคมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 (ยกเว้นบรูไนที่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1984) ทำให้ต่างหวงแหนอธิปไตยของตนและไม่ต้องการให้ประเทศและ/หรืออำนาจภายนอกใด ๆ เข้ามาครอบงำหรือแทรกแซงกิจการภายในของตน ประกอบกับประเทศเหล่านี้ยังมีข้อพิพาทระหว่างกัน ทำให้ต่างหวาดระแวงต่อกัน ดังนั้น อาเซียนจึงไม่สามารถจัดตั้งกลไกความร่วมมือที่มีลักษณะความเป็นองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริงขึ้นมาเพื่อรองรับการทำหน้าที่ของตนได้ บทบาทของอาเซียนในช่วงนี้ดำเนินไปอย่างจำกัด ดังจะเห็นได้จากกิจกรรมที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะความร่วมมือระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้นน้อยมาก ในขณะที่กิจกรรมส่วนใหญ่กลับเป็นกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศสมาชิก การจัดตั้งกลไกความร่วมมือเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลาง (Central Secretariat)<sup>70</sup> เพื่อให้อาเซียนสามารถทำหน้าที่องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงเพิ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1976 จากการลงนามความตกลงว่าด้วยการสถาปนาสำนักเลขาธิการอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat)

หากพิจารณาอำนาจและหน้าที่ตามความตกลงฯ จะเห็นได้ว่า สำนักเลขาธิการอาเซียนเปรียบเสมือนเป็น “หัวใจ” ของการดำเนินการส่งเสริมความร่วมมือต่าง ๆ ภายใต้กรอบอาเซียนซึ่งนับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น โดยสำนักฯจะต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในอาเซียน และเป็นช่องทางสำหรับการติดต่อที่เป็นทางการระหว่างอาเซียนกับภายนอก เช่น รายงานความก้าวหน้าของกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียนต่อที่ประชุม AMM ให้ข้อเสนอแนะในการวางแผนความร่วมมือตามกรอบนโยบายที่

<sup>70</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1967-1988, p.73.

กำหนด เก็บรักษาเอกสารของอาเซียน เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมของอาเซียนแก่สาธารณชน และทำหน้าที่เลขานุการของการประชุมอาเซียน ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนควรจะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจสูงทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

แต่ในความเป็นจริงนั้น สำนักเลขาธิการอาเซียนกลับมีบทบาทน้อยมากในการดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียน ดังจะเห็นได้จากการทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในอาเซียน เนื่องจากกลไกความร่วมมือของอาเซียนในขณะนั้นอยู่ในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ จำนวนมาก ทำให้อำนาจการบริหารกระจายออกไปตามคณะกรรมการเหล่านี้ ประกอบกับคณะกรรมการเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของการประชุมระดับรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการด้านการคลังและการธนาคาร (COFAB) อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (AEM) คณะกรรมการด้านอาหาร การเกษตร และป่าไม้ (COFAF) อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของการประชุมรัฐมนตรีด้านเกษตรและป่าไม้ (AMAF) เป็นต้น ทำให้คณะกรรมการเหล่านี้จะติดต่อสัมพันธ์และรายงานผลการดำเนินงานของตนต่อการประชุมรัฐมนตรีโดยตรงแทนที่จะรายงานผ่านมายังสำนักฯ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สำนักเลขาธิการอาเซียนไม่ได้มีบทบาทในฐานะหน่วยประสานงานกลางอย่างที่ควรจะเป็น

การกำหนดบทบาทให้ทำหน้าที่เลขานุการของการประชุมเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของสำนักเลขาธิการอาเซียน แม้สำนักฯจะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการประชุมอาเซียน และดูเหมือนว่าจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของอาเซียน แต่สำนักเลขาธิการอาเซียนกลับถูกจำกัดบทบาทให้ทำหน้าที่เลขานุการของการประชุมมากกว่าที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบกับเลขาธิการมีสถานะเทียบเท่ากับเอกอัครราชทูต ซึ่งเป็นระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ AMM ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรี หรือประธาน ASC ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรี ดังนั้น การจำกัดบทบาทของสำนักเลขาธิการอาเซียนและสถานะที่มีลำดับความสำคัญรองลงมาของเลขาธิการแสดงให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้ว สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นเพียงหน่วยงานระดับปฏิบัติการ มิใช่หน่วยงานระดับนโยบายอย่างที่คาดคิดไว้

นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาบุคคลากรเพื่อปฏิบัติงาน ณ สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพกลไกความร่วมมือดังกล่าว เนื่องจาก

กระบวนการดังกล่าวจะใช้วิธีการพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิกซึ่งจะหมุนเวียนกันไปตามลำดับตัวอักษรแรกของชื่อประเทศสมาชิก โดย AMM จะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนของการพิจารณา และ ASC จะดำเนินการในส่วนของผู้บริหารที่ ดังนั้น บุคลากรของสำนักเลขาธิการอาเซียนจึงมีลักษณะเป็นตัวแทนของประเทศสมาชิกที่ผลัดกันเข้ามาปฏิบัติงาน ณ สำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายของอาเซียนที่ต้องการให้สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นกลไกความร่วมมือที่มีลักษณะความเป็นองค์กรระหว่างประเทศอย่างแท้จริง คือ การมีจิตสำนึกของความเป็นอาเซียนโดยต้องมุ่งเน้นผลประโยชน์ร่วมของภูมิภาคเป็นหลัก

ด้วยข้อจำกัดข้างต้นทำให้อาเซียนต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนในปี ค.ศ. 1983 และปี ค.ศ. 1989 ไม่ว่าจะเป็นการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการจากเดิม 2 ปีเป็น 3 ปี และการเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ แต่ประเด็นสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนไม่มีประสิทธิภาพ อันได้แก่ บทบาท อำนาจ หน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียน สถานะของเลขาธิการ และกระบวนการสรรหาบุคลากรกลับไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การปรับดังกล่าวแทบจะไม่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียนแต่อย่างใด ทั้งยังเป็นการตอกย้ำถึงสถานะของสำนักเลขาธิการอาเซียนว่า เป็นเพียง “สัญลักษณ์” ของความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนมากกว่าการเป็นกลไกความร่วมมือที่จะรองรับการทำหน้าที่ของอาเซียนอย่างแท้จริง<sup>71</sup>

การปรับปรุงสำนักเลขาธิการอาเซียนได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งหลังจากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 โดยที่ประชุมมีมติให้เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่สำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อสนับสนุนให้อาเซียนสามารถแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค และความต้องการของประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกลงนามร่วมกันใน Protocol Amending the Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat (Restructuring of the ASEAN Secretariat) ปี ค.ศ. 1992

<sup>71</sup> C.P.F. Luhulima, “ASEAN Institutions and Modus Operandi: Looking Back and Looking Forward,” in *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options & Opportunities in Economic Cooperation*, eds. Noordin Sopiee, Chew Lay See, and Lim Siang Jin (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, 1987), p.178.

นอกเหนือไปจากการเพิ่มอัตรากำลังในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่แล้ว สารสำคัญของ การปรับเปลี่ยนครั้งนี้อยู่ที่การปรับเปลี่ยนสถานะของเลขาธิการจากเดิมเป็น “สถานะเทียบเท่ากับ รัฐมนตรี” และขยายอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ โดยให้ทำหน้าที่ “ริเริ่ม เสนอแนะ ประสานงาน และดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียน” การปรับเปลี่ยนดังกล่าวส่งผลให้เลขาธิการกลายเป็น ส่วนหนึ่งของการประชุมระดับรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานระดับนโยบายที่มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของอาเซียน และทำให้เลขาธิการมีบทบาทเพิ่ม มากขึ้นในการประสานงานและติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

การปรับเปลี่ยนกระบวนการสรรหาเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญซึ่งอาเซียนใช้ในการ การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยในส่วนของเลขาธิการนั้น อาเซียนกำหนด ให้ใช้วิธีการสรรหาด้วยระบบคุณธรรมแทนวิธีการเดิม ในขณะที่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับมืออาชีพ (Professional Staff) นั้นให้ใช้ระบบการคัดเลือกอย่างเปิดเผยและให้มีการกำหนดโควตาเพื่อให้ ทุกประเทศสมาชิกสามารถจัดส่งบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน ณ สำนักเลขาธิการอาเซียนได้อย่าง ทั่วถึง โดย AMM ยังคงทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเลขาธิการเช่นเดิม แต่ AMM ต้องเสนอชื่อผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนพิจารณาแต่งตั้ง ในขณะที่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับมืออาชีพนั้น อาเซียนได้ปรับให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและ แต่งตั้งแทน ASC ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนกระบวนการสรรหาดังกล่าวทำให้สำนักเลขาธิการอาเซียน มีความเป็นอิสระมากขึ้นในการบริหารบุคคลและการจัดการองค์กรของตน โดยเฉพาะการมี โอกาสมากขึ้นที่จะได้บุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาปฏิบัติงาน ณ สำนักเลขาธิการอาเซียน และการ เสริมสร้างจิตสำนึกของความเป็น “ข้าราชการรัฐอาเซียน” ให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักฯ

การปรับปรุงสำนักเลขาธิการอาเซียนตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ณ สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1992 เป็นความพยายามที่มุ่งให้สำนักเลขาธิการอาเซียนให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้นทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ทั้งยังสอดคล้องกันทั้งระบบ นับตั้งแต่การ ขยายอำนาจหน้าที่และเพิ่มสถานะของเลขาธิการ กระบวนการสรรหาบุคลากร ไปจนถึงการปรับ โครงสร้างและการเพิ่มอัตรากำลังในระดับเจ้าหน้าที่ ตามลำดับ การพัฒนาดังกล่าววนนอกจาก จะทำให้การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนมีลักษณะเป็นมืออาชีพและเป็นระบบมากขึ้น ยังเป็นการเพิ่มและขยายขอบเขตการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนในระดับหนึ่งด้วย

อนึ่ง เนื่องจากสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมากทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศสมาชิก และความ



แตกต่างของระดับการพัฒนาประเทศระหว่างประเทศสมาชิกเดิมและสมาชิกใหม่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997 เหล่านี้ได้ผลักดันให้อาเซียนจำเป็นต้องรวมกลุ่มให้แน่นแฟ้นและจริงจังยิ่งขึ้น โดยปี ค.ศ. 1997 อาเซียนประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในสหัสวรรษใหม่ และต่อมาปี ค.ศ. 1998 อาเซียนกำหนดแผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action: HPA) เพื่อเป็นแนวทางในการบรรลุสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ดังกล่าว เอกสารทั้งสองกำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกความร่วมมือของอาเซียน โดยเฉพาะในส่วนของสำนักเลขาธิการอาเซียนนั้นได้ระบุถึง “ความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยให้มีบทบาทเพิ่มขึ้นเพื่อสนับสนุนให้วิสัยทัศน์ของเราเป็นจริง”<sup>72</sup> ซึ่งได้นำไปสู่ “การทบทวนบทบาทหน้าที่และความสามารถของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่จะรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของอาเซียน และที่จะมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฮานอย”<sup>73</sup> ดังนั้นอาเซียนจึงทำการปรับปรุงสำนักเลขาธิการอาเซียนอีกครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1997 (Protocol Amending the Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับส่วนของเจ้าหน้าที่ระดับมืออาชีพเป็นหลัก

เช่นเดียวกับการปรับปรุงสำนักเลขาธิการอาเซียนที่ผ่านมา การเพิ่มอัตรากำลังยังคงเป็นมาตรการหนึ่งในการดำเนินการดังกล่าว แต่รายละเอียดสำคัญของ การปรับปรุงครั้งนี้ อยู่ที่กระบวนการสรรหาและบทบาทหน้าที่ของรองเลขาธิการและผู้อำนวยการสำนัก

ในส่วนของรองเลขาธิการนั้น ความตกลงฉบับแก้ไข ปี ค.ศ. 1997 กำหนดให้ปรับเปลี่ยนกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนี้จากเดิมซึ่งเป็นระบบสรรหาแบบเปิด (Open Recruitment) มาเป็นการพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิก โดยจะหมุนเวียนกันไปตามลำดับตัวอักษรนำของชื่อประเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการเดิมที่อาเซียนเคยใช้ในช่วงปี ค.ศ. 1976-1990 หากแต่มีการปรับเปลี่ยนบางส่วน โดยกระบวนการนี้กำหนดไว้ว่า “หากประเทศสมาชิกใดในปีนั้นเป็นประเทศเดียวกันกับที่เคยเสนอเลขาธิการคนปัจจุบัน ให้ประเทศสมาชิคนั้นงดการเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ และให้ประเทศสมาชิกในลำดับถัดไปเป็นผู้เสนอแทน เพื่อป้องกันมิให้เลขาธิการและรองเลขาธิการเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากประเทศสมาชิกเดียวกัน ส่วนประเทศสมาชิกที่ต้องงดการเสนอชื่อ

<sup>72</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN into the New Millennium: ASEAN Vision 2020 and Hanoi Plan of Action*, pp.7-8.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p.41.

ให้ยังคงสิทธิดังกล่าวเป็นอันดับแรกสำหรับการเสนอซื้อครั้งถัดไป”<sup>74</sup> ทั้งนี้ เลขาธิการและประเทศสมาชิกยังคงทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาการแต่งตั้งรองเลขาธิการเช่นเดิม

นอกจากนี้ อาเซียนเพิ่มจำนวนตำแหน่งรองเลขาธิการจากเดิม 1 ตำแหน่งเป็น 2 ตำแหน่ง โดยแบ่งออกเป็นรองเลขาธิการด้าน Operations และด้าน Corporate Affairs และปรับบทบาทหน้าที่ของรองเลขาธิการจากเดิมที่กำหนด “ให้การสนับสนุนแก่เลขาธิการในการปฏิบัติหน้าที่” มาเป็น “ให้การสนับสนุนแก่เลขาธิการในการกำกับดูแลกิจกรรมของสำนักที่เกี่ยวกับความร่วมมือเฉพาะด้าน ความร่วมมือกับภายนอก การบริหารการเงินและบุคลากร และกิจกรรมที่เกี่ยวกับเขตการค้าเสรีอาเซียนและความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ตามลำดับ” ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับขอบเขตความรับผิดชอบของรองเลขาธิการ พร้อมกันนี้ อาเซียนยังปรับลดสถานะของรองเลขาธิการจากเดิม คือ สถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษารัฐมนตรีมาเป็นสถานะเทียบเท่ากับเอกอัครราชทูต

สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักนั้น อาเซียนทำการปรับปรุงเฉพาะในส่วนของบทบาทหน้าที่จากเดิมที่ระบุให้ผู้อำนวยการสำนักต้อง “ติดตามผลการดำเนินงานของกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบและรายงานผลให้เลขาธิการทราบเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป” มาเป็น “ติดตามผลการดำเนินงานของกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบและรายงานผลให้เลขาธิการและรองเลขาธิการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป”

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงสำนักเลขาธิการอาเซียนครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะจัดระเบียบสายการบังคับบัญชาภายในสำนักและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับมืออาชีพให้มีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างอัตรากำลัง และบทบาทหน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียนที่มีการปรับเปลี่ยนและขยายตัวกว้างขึ้นอย่างรวดเร็ว

<sup>74</sup> Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Documents Series 1996-1997 Supplementary Edition, pp.315-316.

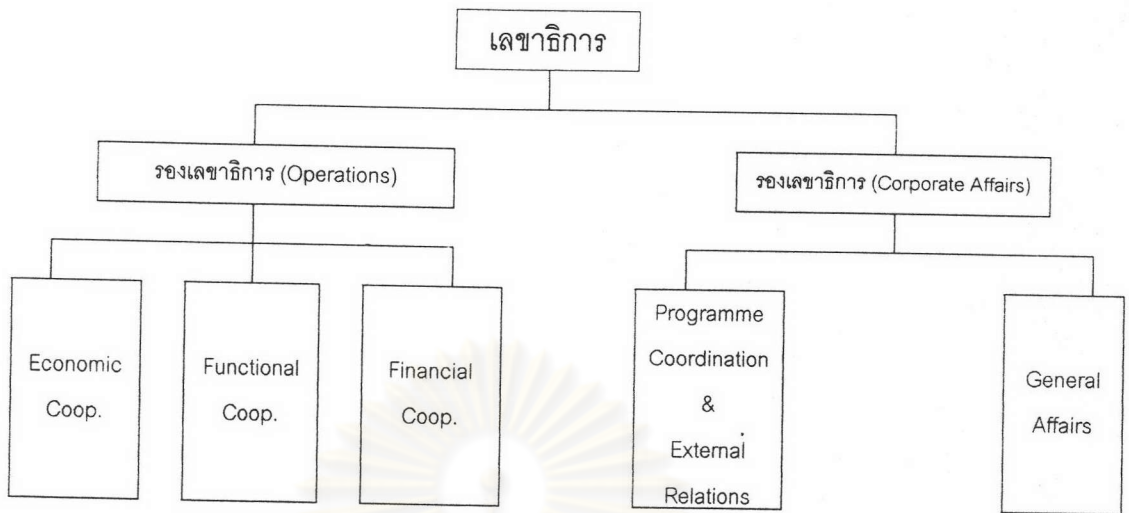
ตารางที่ 2-2 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตรากำลังของสำนักเลขาธิการอาเซียน ปี ค.ศ. 1976-ปัจจุบัน

ตำแหน่ง/ปี ค.ศ.	1976	1983	1989	1992	ปัจจุบัน
เลขาธิการ	1	1	1	1	1
รองเลขาธิการ	-	-	1	1	2
ผู้อำนวยการสำนัก	3	3	3	4	4
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนัก	-	-	9	11	15
เจ้าหน้าที่อาวุโส	-	-	-	8	15
เจ้าหน้าที่ด้านการค้าต่างประเทศ และเศรษฐกิจสัมพันธ์	1	1	-	-	-
เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป	1	1	-	-	-
เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์	1	1	-	-	-
ผู้ช่วยเลขาธิการ	1	1	-	-	-
ตำแหน่งอื่น ๆ ที่คณะกรรมการถาวร เห็นสมควร	-	✓	✓	✓	✓
เจ้าหน้าที่ซึ่งว่าจ้างในท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓
รวม	8	8	14	25	37

✓ หมายถึง มีการจ้างงานในช่วงเวลานั้น ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แผนภาพที่ 2-5 โครงสร้างองค์กรปัจจุบันของสำนักเลขาธิการอาเซียน



ที่มา ASEAN Secretariat. ASEAN Secretariat Organizational Structure Available from: <http://www.asensec.org/13107.htm>; INTERNET.

แม้ว่าประเทศสมาชิกจะยอมรับถึงความสำคัญและความจำเป็นของอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการสร้างความคุ้นเคยและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งช่วยให้ประเทศสมาชิกผ่อนคลายและลดความหวาดระแวงที่ประเทศสมาชิกมีต่อกันได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมของประเทศสมาชิกอื่นด้วยตนเองได้ นั่นคือ อาเซียนช่วยลดความไม่แน่นอนที่ประเทศสมาชิกได้รับจากสภาวะอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ

แต่ในระบบระหว่างประเทศซึ่งมีรัฐเป็นตัวแสดงหลักนั้น อำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติยังคงเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดพฤติกรรมของรัฐ อีกทั้งไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจเหนือรัฐและ/หรือทำหน้าที่ควบคุมและ/หรือรับประกันพฤติกรรมของรัฐ ประกอบกับการปรับปรุงสำนักเลขาธิการอาเซียนให้เป็นกลไกความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจภายในอาเซียน กล่าวคือ อาเซียนมีบทบาทและอำนาจมากขึ้นในการกำหนดและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีนัยถึงการที่ประเทศสมาชิกต้องยินยอมสละอำนาจอธิปไตยและ/หรือผลประโยชน์แห่งชาติบางส่วนของตนลง และยอมปฏิบัติตามแนวทางหรือกรอบที่อาเซียนกำหนด ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่รัฐต้องการหลีกเลี่ยงมากที่สุด ดังนั้น กลไกความร่วมมือที่ประเทศสมาชิกใช้ในการแสวงหา รักษา และปกป้องอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติของตนภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน รวมทั้งถ่วงดุลอำนาจกับสำนักเลขาธิการอาเซียน คือ

**สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ** โดยมีการประชุมระดับรัฐมนตรีและคณะกรรมการประจำเป็นช่องทางในการดำเนินการ

การประชุมระดับรัฐมนตรีถือได้ว่าเป็นกลไกความร่วมมือระดับนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายของอาเซียน ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของการประชุมดังกล่าวซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย จนถึงการทำก้าบดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานระดับรองลงมา ตามลำดับ ประกอบกับความสม่ำเสมอของการประชุมระดับรัฐมนตรีซึ่งจัดขึ้นทุกปี และที่จัดขึ้นตามวาระพิเศษต่าง ๆ ในช่วงระหว่างปี ทำให้การประชุมระดับรัฐมนตรีสามารถติดตามและกำกับดูแลกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียนได้อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องมากกว่ากลไกระดับนโยบายอื่น ๆ (ตารางที่ 2-4)

ตารางที่ 2-3 จำนวนครั้งของการประชุมของกลไกความร่วมมือระดับนโยบายของอาเซียน  
ปี ค.ศ. 1992-1996

ปี ค.ศ./กลไกความร่วมมือ	ASEAN Summit	AMM	AEM	Other Ministers Meeting	PMC
1992-1993	1	2	6	5	2
1993-1994	-	1	5	5	1
1994-1995	-	3	8	2	1
1995-1996	1	3	8	6	1
รวม	2	9	27	18	5

ที่มา ASEAN Secretariat. ASEAN Standing Committee Annual Report (various years).

เช่นเดียวกับคณะกรรมการประจำ (ASC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และภาระงานที่ล้วนแต่เป็นองค์ประกอบสำคัญและมีผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมภายใต้กรอบอาเซียนทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลงบประมาณซึ่งเป็นหัวใจหลักในการดำเนินกิจกรรมของอาเซียน การควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนโดยผ่านการตรวจสอบบัญชีและการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักฯ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานะและสายงานการบังคับบัญชาที่สูงกว่าสำนักเลขาธิการอาเซียน การเป็นตัวแทนของอาเซียนในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกโดยดำเนินการผ่านคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่สาม ซึ่งแสดงถึงการเป็นหน่วยประสานงานที่แท้จริงของ

อาเซียน มิใช่สำนักเลขาธิการอาเซียนตามที่คาดหวังไว้ รวมทั้งการรับผิดชอบความร่วมมือเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศสมาชิกมักจะนำมาใช้ในการริเริ่มความร่วมมือใหม่ ๆ ระหว่างกัน เนื่องจากมีผลกระทบไม่มากนักต่อการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก เช่น ความร่วมมือด้าน ASEAN University Network เป็นต้น

จากขอบเขตบทบาทและอำนาจหน้าที่ของการประชุมระดับรัฐมนตรีและ ASC ข้างต้น ทำให้สำนักงานอาเซียนแห่งชาติมีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกอาเซียนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของตนได้

นอกจากนี้ สำนักงานอาเซียนแห่งชาติยังเปรียบเสมือนหมุดที่เชื่อมโยงระหว่างอาเซียนและประเทศสมาชิก ทำให้สำนักงานอาเซียนแห่งชาติมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการและกิจกรรมอาเซียนที่ดำเนินอยู่ในประเทศนั้น ๆ ประกอบกับสำนักงานอาเซียนแห่งชาติไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรหรือหน่วยงานภายในองค์กรของอาเซียน (Regional Body) ทำให้แนวคิดและการประเมินการจัดการปัญหาต่าง ๆ ของสำนักงานอาเซียนแห่งชาติจะสะท้อนออกมาในมุมมองของประเทศสมาชิคนั้น ๆ เป็นหลัก แทนที่จะเป็นในลักษณะ "ภาพรวม" ของอาเซียน เช่น การจัดการปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 ซึ่งในช่วงแรกเริ่มนั้น แต่ละประเทศสมาชิกต่างมองว่า เป็นปัญหาภายในของแต่ละประเทศ มิใช่ปัญหา ร่วมกันของอาเซียน ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกต่อการจัดการปัญหาดังกล่าว จึงไม่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงและแผ่ขยายไปยังทั่วทั้งภูมิภาค หรือการปรับลดอัตราภาษีสินค้าภายใต้ ARF โดยมาเลเซียต้องการชะลอการปรับลดภาษีสินค้านานยนต์ ภายใต้ AFTA ซึ่งประกอบด้วยชุดประกอบรถยนต์ (Completely Knock-Down: CKD) และรถยนต์ประกอบแล้ว (Completely Built-Unit: CBU) โดยอ้างว่าอุตสาหกรรมรถยนต์ของมาเลเซีย ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 ทำให้มาเลเซียจำเป็นต้องปกป้องอุตสาหกรรมดังกล่าวต่อไปอีกระยะหนึ่ง ในขณะที่อินโดนีเซียเสนอขอชะลอการปรับลดภาษีสำหรับน้ำตาล ส่วนฟิลิปปินส์เสนอขอสำหรับน้ำตาลและอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เป็นต้น ทั้งนี้ พฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการปราศจากเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกยังคงมุ่งสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก แทนที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมที่ประเทศสมาชิกจะได้รับจากความร่วมมือ

การจำกัดขอบเขตกิจกรรมอยู่ที่ระดับรัฐบาลต่อรัฐบาลเป็นอีกลักษณะหนึ่งของการดำเนินงานของสำนักงานอาเซียนแห่งชาติ ดังเห็นได้จากการดำเนินกิจกรรมของ ARF ที่ยังคงให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงแบบเดิมเป็นหลัก เช่น ปัญหาการพัฒนาและการจัดหาอาวุธ ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นที่มีมิติหลากหลายมากขึ้น (Comprehensive Security) โดยส่งผลให้เกิดการผูกขาดการดำเนินกิจกรรมอาเซียนไว้ที่รัฐ และจำกัดการมีส่วนร่วมของตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐในกิจกรรมเหล่านี้<sup>75</sup> เช่น ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาการแพร่ขยายของโรคติดต่อร้ายแรง เป็นต้น รวมทั้งการปฏิบัติงานที่เน้นวิธีการ (Means) มากกว่าเป้าหมายการดำเนินงาน (Ends) ทำให้การจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นของอาเซียนมักจะดำเนินไปอย่างล่าช้า เต็มไปด้วยระเบียบพิธีการ และไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ตรงประเด็น และมีประสิทธิภาพได้

อนึ่ง จากที่ได้นำเสนอมาแล้วว่า อาเซียนสร้างและพัฒนาโครงสร้างกลไกความร่วมมือของตนอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 1 ณ อินโดนีเซีย ปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา แต่ในส่วนของสำนักงานอาเซียนแห่งชาตินั้น กลับพบว่าอาเซียนทำการปรับปรุงสำนักงานอาเซียนแห่งชาติเพียงหนึ่งครั้งเท่านั้น คือ การปรับเปลี่ยนชื่อของสำนักงานอาเซียนแห่งชาติในช่วงการปรับกลไกความร่วมมือ ปี ค.ศ. 1976-1990 ซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบใดๆ ต่อสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนี้แต่อย่างใด ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศซึ่งส่งผลให้รัฐไม่อาจบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติทั้งหมดได้โดยลำพัง โดยเฉพาะรัฐที่มีอำนาจจำกัดเช่นประเทศสมาชิกอาเซียน เหล่านี้ยิ่งตอกย้ำถึงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่ต้องการให้คงอำนาจของตนไว้ที่สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานอาเซียนแห่งชาติเป็นกลไกหลักในการตอบสนองและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตนภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานอาเซียนแห่งชาติเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของอาเซียนในระดับหนึ่ง<sup>76</sup>

จากการนำเสนอและวิเคราะห์พัฒนาการของกลไกความร่วมมือของอาเซียนข้างต้นจะเห็นได้ว่า อาเซียนพยายามสร้างและพัฒนากลไกความร่วมมือของตน

<sup>75</sup> Don Pathan, "Don't Ignore People-to-People Contact, Asada Tells ASEAN," *The Nation* Monday, 13 May 2002. Available from: <http://www.nationmultimedia.com/page.print.php3>; INTERNET.

<sup>76</sup> สัมภาษณ์ Dato Mohamad Jawhar Hassan, Director General, Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malaysia, 31 สิงหาคม 2545.

อย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับการแสดงบทบาทขององค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคของตนในการเอื้ออำนวยให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเกิดขึ้นและบรรลุสู่เป้าหมายร่วมตามที่ประเทศสมาชิกต้องการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกความร่วมมือและการทำหน้าที่ของอาเซียนซึ่งเป็นสาระสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้

ดังนั้น ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณา คือ การปรับตัวโดยการสร้างและพัฒนากลไกความร่วมมือของอาเซียนจะเป็นไปในรูปแบบใดและมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงในบริบทระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะนำเสนอในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย