

**ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน  
และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย**

สภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจทั้งภายนอกและภายในประเทศ ย่อมมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ตลอดจนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับไทยและอาเซียน รวมทั้งประเทศสมาชิกอื่นที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกัน ดังนั้นในบทที่ 3 นี้ จะได้ศึกษาถึงปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมเหล่านั้นต่อไป

**1. สภาพแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ**

**1.1 พัฒนาการของกลุ่มการค้าระหว่างประเทศ**

จากการที่เศรษฐกิจโลกต้องประสบกับสภาวะการถดถอยในช่วงต้นทศวรรษ 1980 (พ.ศ. 2523) และมีการพลิกฟื้นขึ้นมาบ้างในช่วงกลางทศวรรษ (พ.ศ. 2529) เนื่องจากประเทศต่าง ๆ เริ่มลดความสำคัญของการแข่งขันด้านอุตสาหกรรมและแสนยานุภาพทางทหารหันมาสู่การแข่งขันด้านการค้ามากขึ้น สิ่งที่ตามมาจากการแข่งขันทางเศรษฐกิจก็คือลัทธิการกีดกันทางการค้า (protectionism) โดยการรวมตัวเป็นกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ (ดูตารางที่ 9) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบในระดับสูงต่อระบบเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศโดยทั่วไป เช่น การกีดกันทางการค้าต่อสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม เป็นต้น<sup>1</sup> ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะการรวมตัวของ 2 กลุ่มใหญ่คือ (1) ประชาคมยุโรป (European Community-EC) ซึ่งจะรวมตัวเป็นตลาดเดียว (Single Market) ในปี 2535 และกำลังจะรวมกับเขตการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Area-EFTA) เป็นเขต

<sup>1</sup> สุชาติ ชาติธารงเวช, "เขตการค้าเสรีหัวหอกคู่ศีกยุโรป-อเมริกาเหนือ," กรุงเทพธุรกิจ (1 พฤศจิกายน 2534): 8.

เศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area-EEA) ทำให้มีประเทศสมาชิกรวมกันเป็น 19 ประเทศ \* (2) การรวมตัวของสหรัฐอเมริกา แคนาดาและเม็กซิโก เป็นเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Area-NAFTA) ซึ่งคาดว่าจะมีการลงนามร่วมกันในปี 2535 และมีผลบังคับใช้ตามข้อตกลงในปี 2537 \*\* เท่านั้น เพราะไทยและอาเซียนเกรงว่า การรวมตัวของ 2 กลุ่มนี้จะเป็นการคุกคาม (threat) มากกว่าเป็นโอกาส (opportunity) เนื่องจากการรวมกลุ่มดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อไทยและอาเซียนใน 2 ด้านสำคัญ คือ

### 1. เกิดการกีดกันทางการค้าและเลือกปฏิบัติกับไทยและอาเซียน

เนื่องจากประชาคมยุโรปและสหรัฐอเมริกา เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของไทยและอาเซียนและมีสัดส่วนต่อการส่งออกของอาเซียนไปยังตลาดเหล่านั้นในปี 2531 เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2513 (ดูตารางที่ 11) นอกจากนี้การค้าระหว่างอาเซียนกับตลาดเหล่านั้น ยังมีอัตราการขยายตัวเพิ่มมากกว่าอัตราการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียนด้วยกัน (ดูตารางที่ 12) ดังนั้นเมื่อประเทศเหล่านั้นรวมตัวเป็นตลาดเดียวกัน และมีแนวโน้มว่าประเทศสมาชิกภายในกลุ่มจะหันมาใช้มาตรการกีดกันทางการค้ากับประเทศคู่ค้าภายนอกกลุ่มมากขึ้น โดยมีการคาดกันว่า ประชาคมยุโรปจะใช้มาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (anti-dumping) ด้วยการเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับสินค้าที่พบว่ามีการทุ่มตลาด ส่วนเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกานั้น กำลังใช้มาตรการด้านการค้าที่เข้มงวดต่าง ๆ เช่น กฎหมายการค้าสหรัฐอเมริกามาตรา 301 และการตัดทอนโควตานำเข้า เป็นต้นกับไทยและอาเซียนอยู่ นอกจากนี้การที่ประเทศสมาชิกภายในกลุ่มการค้าเหล่านั้น สามารถเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างกันได้โดยเสรี

\* มีการลงนามร่วมกันอย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม 2534 รวมทั้งจะมีการให้สัตยาบันในเดือนมีนาคม 2535 และจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2536

\*\* สหรัฐฯ แคนาดาและเม็กซิโก ได้ตกลงกันอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 12 สิงหาคม 2535

จะทำให้เกิดการผลิตขนาดใหญ่และต้นทุนในการผลิตลดลง ซึ่งการลดลงของต้นทุนการผลิตดังกล่าว จะส่งผลให้ประชาคมยุโรปและเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ มีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดยเฉพาะเม็กซิโกซึ่งพึ่งพาสหรัฐฯ เป็นหลักและผลิตสินค้าส่งออกหลายประเภทแข่งขันกับไทยและอาเซียนอยู่ในตลาดสหรัฐฯ จะได้เปรียบไทยและอาเซียนมากขึ้น นอกเหนือจากที่เคยได้เปรียบในด้านต้นทุนการขนส่ง สภาพการณ์ดังกล่าวอาจจะทำให้ภาคการส่งออกของไทยและอาเซียนได้รับความกระทบกระเทือนได้

## 2. เกิดการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### ไปสู่กลุ่มการค้าเหล่านั้น

นอกจากการกลัวสูญเสียตลาดส่งออกที่สำคัญแล้ว ไทยและอาเซียนยังหวังเกรงว่านักลงทุนต่างชาติ เช่น ญี่ปุ่น ฮองกง ใต้หวัน เกาหลีใต้และสหรัฐฯ ซึ่งเป็นนักลงทุนรายใหญ่ของไทยและอาเซียน จะหันเหการลงทุนจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไปสู่ยุโรปและอเมริกาเหนือโดยเฉพาะเม็กซิโกเพิ่มมากขึ้น \* ดังจะเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นนักลงทุนรายใหญ่ของอาเซียน (ดูตารางที่ 10) แม้จะประกาศไม่โยกย้ายการลงทุนออกไปโดยทันที แต่ในระยะยาวมีแนวโน้มว่าจะเข้าไปลงทุนในยุโรปและอเมริกาเหนือมากขึ้น (ดูรูปที่ 1) สถานการณ์ดังกล่าวได้เริ่มส่งผลให้ภาวะการลงทุนจากต่างประเทศของประเทศสมาชิก 4 ประเทศ (อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและไทย) ที่มีอัตราการขยายตัวสูงเกินกว่าร้อยละ 100 ในปี 2531 ได้เริ่มลดลงในปี 2532 (ดูตารางที่ 16)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* เนื่องจากเม็กซิโกมีความได้เปรียบไทยและอาเซียนในด้านการลงทุน เช่น ท่าเรือที่ตั้งซึ่งอยู่ใกล้กับตลาดสหรัฐฯ และแคนาดา การเป็นแหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และอัตราค่าจ้างแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำ (ประมาณชั่วโมงละ 1.6 เหรียญสหรัฐฯ) นอกจากนี้ สินค้าที่ผลิตในเม็กซิโกยังได้รับการยกเว้นภาษีศุลกากรในการส่งเข้าไปขายในตลาดสหรัฐฯ และแคนาดา เป็นต้น

**ตารางที่ 9**  
**กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ**

	ประชากร (ล้านคน)	ปริมาณการค้า(พันล้าน US\$)			สมาชิก
		ส่งออก	นำเข้า	รวม	
EC	325	9,728.6	4,949.9	14,678.5	12 ประเทศ
EFTA*	41.4	204.2	204.7	408.9	7 ประเทศ
EEA*	366.4	9,932.8	5,154.6	15,087.4	EC รวมกับ EFTA
NAFTA	367	552.3	672.3	1,224.6	3 ประเทศ
ASEAN**	324	137.5	145.5	283	6 ประเทศ

หมายเหตุ: ข้อมูลปี 2533 \*ข้อมูลปี 2532 ไม่รวมลีกเตนสไตน์ \*\*ไม่รวมบรูไน  
ที่มา: ปรับปรุงจาก "NAFTA: สาระและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมส่งออกของไทย,"  
เศรษฐกิจปริทัศน์ 15 (มกราคม 2536): 2.

**ตารางที่ 10**

**สัดส่วนของนักลงทุนต่างชาติในอาเซียน (ไม่รวมบรูไน) ปี 2532**

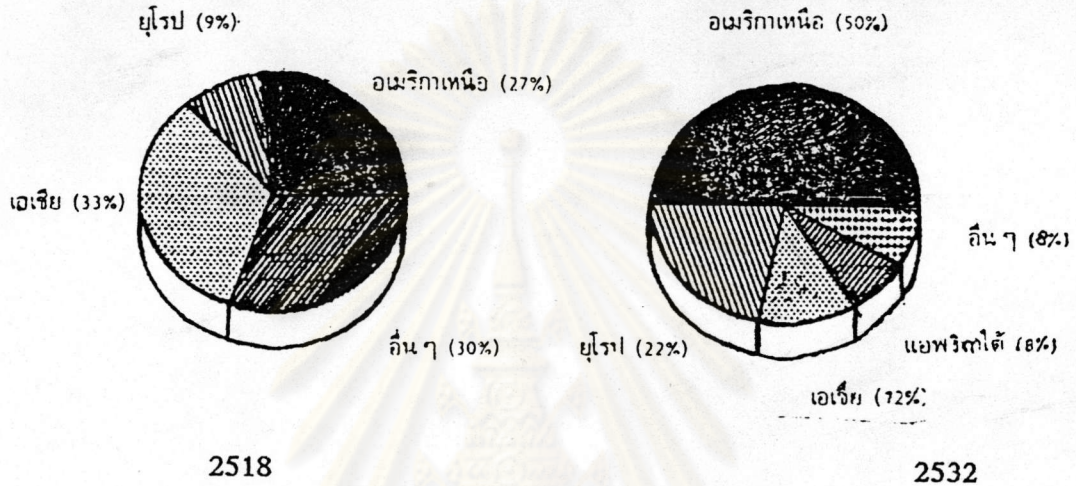
สิงคโปร์	มาเลเซีย	ไทย	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์
ญี่ปุ่น 41.57	ญี่ปุ่น 31.28	ญี่ปุ่น 38.99	ญี่ปุ่น 25.18	สหรัฐฯ 33.89
สหรัฐฯ 35.63	ไต้หวัน 24.74	ไต้หวัน 15.46	เกาหลีใต้ 9.57	ญี่ปุ่น 25.59
อิตาลี 8.09	สิงคโปร์ 10.62	ฮ่องกง 4.85	สหรัฐฯ 7.2	เนเธอร์แลนด์ 8.32
อื่น ๆ 14.71	อื่น ๆ 33.36	อื่น ๆ 40.7	อื่น ๆ 58.05	อื่น ๆ 32.2

ที่มา: "อาเซียน: ท่าเลทองของการลงทุนจากต่างประเทศ," สรุปข่าวธุรกิจ 21  
(16-31 พฤษภาคม 2533): 35.

รูปที่ 1

มูลค่าการลงทุนโดยตรงของญี่ปุ่นแยกตามภูมิภาค (ตามปีงบประมาณ)

เปรียบเทียบปี 2518 กับปี 2532



ที่มา: "การรวมกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก: แนวทางกับความเป็นไปได้,"  
สรุปข่าวธุรกิจ 22 (16-31 พฤษภาคม 2534): 25.

จึงอาจกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นและคงอยู่ของกลุ่มการค้าดังกล่าว ได้สร้างความวิตกกังวลต่อไทยและอาเซียนเป็นอย่างมาก โดยเกรงกันว่า กลุ่มการค้าเหล่านั้นจะกีดกันเลือกปฏิบัติทางการค้า และดึงดูดนักลงทุนต่างชาติจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงได้ไปสู่กลุ่มการค้าเหล่านั้น อันจะส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกและภาคการลงทุนของไทยและอาเซียนได้ ดังนั้นไทยและอาเซียนจึงเห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มการค้าภายในภูมิภาคของตนเองขึ้นมาจะเป็นเครื่องมือในการคานอำนาจไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบและกีดกันทางการค้าจากประเทศภายนอกกลุ่มและเป็นเครื่องมือในการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการค้าได้

นอกจากการรวมตัวของ 2 กลุ่มใหญ่ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการรวมตัวกันทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งประเทศสมาชิกของอาเซียนรวมอยู่ด้วย คือ กลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Caucus-EAEC) โดยกลุ่มนี้จะครอบคลุมถึงประเทศในเอเชียทั้งหมดที่เข้าร่วมในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ



กิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation -APEC) ดังนั้นหากอาเซียนสามารถรวมตัวกันเป็นตลาดเดี่ยวได้ โดยมีประชากรรวมกันมากถึง 324 ล้านคนและมีค่าเฉลี่ยรายได้ประชาชาติถึง 1,100 เหรียญสหรัฐฯ แล้วก็จะเป็นการเพิ่มบทบาทของอาเซียนในกลุ่มของ APEC และ EAEC ให้มากขึ้นด้วยเช่นกัน<sup>2</sup>

### 1.2 ความล้มเหลวของการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย

การเกิดขึ้นของกลุ่มการค้าตามที่กล่าวถึงในข้อ 1.1 นั้นอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุหนึ่งมาจากความล้มเหลวของการเจรจาการค้าหลายฝ่าย (Multilateral Negotiation) ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือ แกดต์ (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) ในรอบที่ 8 ที่เรียกว่า รอบอุรุกวัย ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน 2529 และมีกำหนดสิ้นสุดในเดือนธันวาคม 2533

ความสำเร็จของการเจรจาดังกล่าว จะทำให้ประเทศสมาชิกของแกดต์ต้องเปิดตลาดของตนเอง เพื่อส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศดำเนินไปได้อย่างเสรี (free) ภายใต้กติกาการแข่งขันที่ยุติธรรม (fair) โดยอนุญาตให้ใช้มาตรการด้านภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือคุ้มครองการผลิตภายในประเทศได้ แต่ห้ามใช้การกีดกันโควต้าหรือห้ามการนำเข้าและไม่มีทางเลือกปฏิบัติ โดยมีระเบียบที่ใช้กับคนในประเทศอย่างไรก็ต้องใช้กับคนต่างชาติเช่นเดียวกันตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (national treatment) แต่หากการเจรจารอบนี้ประสบความสำเร็จแล้ว จะทำให้ลัทธิปกป้องทางการค้าแพร่หลายยิ่งขึ้น โดยกลุ่มการค้าในภูมิภาคต่าง ๆ จะมีลักษณะกีดกันทางการค้าระหว่างภูมิภาคต่อภูมิภาค หรือแม้แต่ภายในภูมิภาคเดียวกัน<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Narongchai Akrasanee, "The case for a strong Asean trade area," The Nation (23 October 1991): B3.

<sup>3</sup> Amnuay Veerawan, "Savings, Investment and Policy Links in Economic Development," เศรษฐกิจ 22 (สิงหาคม 2533): 401.

สำหรับประเด็นในการเจรจาครั้งนี้มีทั้งสิ้น 15 ประเด็นโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ เรื่องการเปิดตลาดการค้า เรื่องกฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ทางการค้า และเรื่องใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น เรื่องสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าบริการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเจรจาเรื่องต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้ผลดีหน้าไปมาก ยกเว้นในเรื่องสินค้าเกษตรที่กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเจรจา ดังกล่าว ประเด็นสำคัญที่เป็นข้อโต้แย้งก็คือการอุดหนุนการผลิตให้แก่เกษตรกรในประเทศ (product subsidy) และการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร (export subsidy) ที่ส่งผลให้มีการบิดเบือนทางการค้า (trade diversion) กล่าวคือจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกตกต่ำ และมีผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีรายได้หลักจากการส่งออกสินค้าเกษตร ดังนั้นสหรัฐฯ จึงเสนอให้ลดการอุดหนุนการเกษตรภายในประเทศลงร้อยละ 75 ภายใน 10 ปี โดยให้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2534 และให้เข้ามาตรการด้านภาษีแทนมาตรการกีดกันการนำเข้าจากประเทศอื่นรวมทั้งให้ลดการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรลงร้อยละ 90 ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มแคนส์ \* ซึ่งมีสมาชิก 14 ประเทศ รวมทั้งไทย แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูกคัดค้านจากประชาคมยุโรปที่กำลังดำเนินนโยบายปกป้องสินค้าเกษตร หรือที่เรียกว่า Common Agricultural Policy หรือ CAP \*\* มาตั้งแต่ปี 2505 โดยประชาคมยุโรปยอมตกลงที่จะลดการอุดหนุนทางการเกษตรภายในประเทศลงเพียงร้อยละ 30 และกำหนดค่าในปี 2529 เป็นปีเริ่มต้น ส่วนในด้าน การอุดหนุนการส่งออกนั้นจะยังคงให้การอุดหนุนต่อไป

ทางด้านญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ก็ยืนยันที่จะไม่ลดมาตรการกีดกันการนำเข้าและเปิด

\* กลุ่มแคนส์ (CAIRNS) ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ออกเตรเลีย ฟิจิ นิวซีแลนด์ แคนาดา โคลัมเบีย อาร์เจนตินา บราซิล อูรุกวัย ชิลี ฮังการี และไทย

\*\* นโยบายเกษตรร่วม หรือ CAP ต้องใช้งบประมาณมากกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณประจำปีของประชาคม และจะถูกนำไปใช้ในการพยุงราคา (subsidy) สินค้าเกษตรของประชาคมให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้าระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

ตลาดสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวที่เสรีขึ้น ทั้งนี้เพื่อปกป้องเกษตรกรในประเทศของตน

ท่าทีของประชาคมยุโรป ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ดังกล่าว ได้ทำให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงกับสหรัฐฯ และกลุ่มแคนส์ และนอกจากปัญหาความขัดแย้งในเรื่องสินค้าเกษตรแล้ว ประเด็นในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศกำลังพัฒนาและยังไม่สามารถตกลงกันได้เช่นกัน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้การประชุมในระดับรัฐมนตรีของแอกต์ ที่กรุงบรัสเซลส์ ในเดือนธันวาคม 2533 เพื่อสรุปผลการเจรจารอบอุรุกวัยไม่สามารถหาข้อยุติได้ และจำเป็นต้องขยายระยะเวลาออกไปอีก 2 ปี ซึ่งแนวโน้มความล้มเหลวของการเจรจาแอกต์รอบอุรุกวัยที่ผ่านมาแน่นอน ทำให้การเจรจาการค้าหลายฝ่ายถูกโจมตีว่าล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพ และไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศสมาชิกได้เท่าที่ควร และมีส่วนผลักดันให้กระแสการป้องกันตนเอง และการเข้ามาตรึงการกีดกันทางการค้าในเวทีการค้าระหว่างประเทศ มีแนวโน้มทรงตัวถึงรุนแรงขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ซึ่งกำลังใช้มาตรา 301 อยู่ได้ดำเนินการกดดันประเทศต่าง ๆ ที่เห็นว่ามีการค้าไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ อย่างต่อเนื่องมากขึ้น นอกจากนี้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาก็ได้หันมากระชับความร่วมมือในลักษณะของการรวมกลุ่มการค้าในระดับภูมิภาคต่าง ๆ กันอย่างจริงจัง เพื่อเสริมอำนาจในการต่อรองทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น<sup>4</sup> แรงกดดันดังกล่าวทำให้ไทยและอาเซียนจำเป็นต้องหามาตรการใหม่ ๆ เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการเจรจาแอกต์ ในเดือนธันวาคม 2533 หรือความประสบความสำเร็จในอนาคต \*\* ซึ่งจะทำให้ไทยและอาเซียนต้องเร่งเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน เพื่อรองรับการค้าและการลงทุนเสรีที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นการรวมกลุ่มการค้าในภูมิภาคจึงเป็นทางเลือกอีกแนวทาง

4 "การรวมกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก : แนวทางกับความเป็นไปได้," สรุปข่าวธุรกิจ 22 (16-31 พฤษภาคม 2534): 22.

\*\* การเจรจา GATT รอบอุรุกวัย ซึ่งมีสมาชิก 118 ประเทศสามารถสรุปผลการเจรจาได้สำเร็จ ในวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์



หนึ่ง เพื่อประสานท่าทีของอาเซียนในการเจรจาแกตต์ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับกลุ่มการค้าอื่น ๆ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันของอาเซียนในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

### 1.3 การล่มสลายของสหภาพโซเวียต

จุดเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศครั้งสำคัญ ได้เกิดขึ้นภายหลังการขึ้นสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดีมีคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ในปี 2529 พร้อมกับนโยบายแก้ไขและปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศ ที่เสื่อมโทรมและตกต่ำมาเป็นเวลานานภายใต้การจักระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ การประกาศนโยบายเปเรสตรอยก้า (Perestroika) และกลาสโนสท์ (Glasnost) \* เพื่อแสดงความต้องการที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองภายใน พร้อมทั้งสถาปนาความสัมพันธ์ขึ้นปกติกับประเทศแถบตะวันตก เป็นการประกาศให้โลกรู้ว่า การเมืองระหว่างประเทศกำลังจะเข้าสู่ยุคของการผ่อนคลายความตึงเครียด (detente) โดยมีสหภาพโซเวียตเป็นฝ่ายริเริ่ม ดังจะเห็นจากหลังจากนั้นมีสุนทรพจน์ที่สำคัญอย่างน้อย 3 ครั้งที่แสดงถึงจุดประสงค์ดังกล่าว คือ (1) สุนทรพจน์ที่วลาดีวอสต็อก (Vladivostok Speech) ในวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาค (2) สุนทรพจน์ที่เมืองกลาสโนยาสก์ (Krasnoyarsk

---

\* นโยบายเปเรสตรอยก้า คือ นโยบายปรับระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยการกำจัดวิธีการและระบบเศรษฐกิจและสังคมที่ล้าสมัย ด้วยการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเก่าไปสู่สังคมใหม่ เพื่อให้สหภาพโซเวียตเป็นรัฐที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนนโยบายกลาสโนสท์นั้นคือนโยบายเปิดทางการเมืองและสังคมให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีส่วนร่วมหรือสามารถแสดงความคิดเห็นในการปกครองประเทศได้มากขึ้น เป็นต้น ซึ่งนโยบายกลาสโนสท์นี้ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้การปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคม ตามนโยบายเปเรสตรอยก้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น [อ่านรายละเอียดใน ประทุมพร วัชรเสถียร, กลาสโนสท์ - เปเรสตรอยก้า กอร์บาชอฟปฏิรูป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532)]

Speech) ในวันที่ 16 กันยายน 2531 เพื่อเรียกร้องให้สหรัฐฯ ร่วมกับตนสร้างสันติภาพ  
 ขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยการลดกำลังรบและอาวุธทางน้ำในภาคพื้น  
 มหาสมุทรแปซิฟิก โดยสหภาพโซเวียตจะยอมถอนฐานทัพออกจากอ่าวคัมรานหันในเวียดนาม  
 เพื่อแลกกับการถอนฐานทัพของสหรัฐฯ ออกจากอ่าวบูบิกและเกาะคลาร์กในฟิลิปปินส์รวมทั้ง  
 การที่สหภาพโซเวียตจะช่วยกดดันให้เวียดนามยอมถอนทหารออกจากกัมพูชาและเข้าร่วมกับ  
 นานาชาติในการแก้ไขปัญหากัมพูชา ซึ่งก่อนหน้านั้นสหภาพโซเวียตได้ปฏิเสธมาตลอด  
 ว่า ตนไม่ได้สนับสนุนให้เวียดนามรุกรานกัมพูชาและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อใด ๆ ทั้งสิ้น<sup>5</sup> และ  
 (3) สุนทรพจน์ที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในวันที่ 7 ธันวาคม 2531 พร้อมกับการ  
 ประกาศลดกำลังรบในภูมิภาคต่าง ๆ ส่วนเป็นการแสดงให้เห็นถึงท่าทีสร้างสรรค์ในการ  
 ดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหภาพโซเวียต และทำให้บรรยากาศทางการเมือง  
 ระหว่างประเทศดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (ระหว่างพฤศจิกายน  
 2528 - มิถุนายน 2531) มีการประชุมสุดยอดของสหรัฐฯ - สหภาพโซเวียตถึง 4 ครั้ง  
 นอกจากนี้การประชุมสุดยอดของจีน-สหภาพโซเวียต ในเดือนพฤษภาคม 2532 ซึ่งเป็นการ  
 พบปะกันเป็นครั้งแรกของผู้นำจีนและสหภาพโซเวียต นับตั้งแต่มีความขัดแย้งทางอุดมการณ์  
 อย่างรุนแรงในปี 2512 เป็นต้นมา ได้ทำให้บรรยากาศทางการเมืองในภูมิภาคเอเชีย  
 ตะวันออกเฉียงใต้ดีขึ้นจนการแก้ปัญหาทางการเมืองภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 ที่ชะงักงันมานานเกือบห้าทศวรรษได้ โดยเวียดนามยอมถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือน  
 กันยายน 2532 และพยายามปรับความสัมพันธ์กับจีนในเวลาต่อมา<sup>6</sup> นอกจากนี้ในคำย  
 คอมมิวนิสต์ยังเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สหภาพโซเวียตยอมปล่อยให้  
 ประเทศพันธมิตรในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้มีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนมากขึ้น

5 สยามจดหมายเหตุ 13 (3-9 มิถุนายน 2531): 621-622.

6 ซีระ นุชเปี่ยม, สหภาพโซเวียตและเอเชียอาคเนย์: ผลประโยชน์และสู่ทาง  
 การดำเนินนโยบาย (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2525),  
 หน้า 8-9.

รวมทั้งสนับสนุนให้เปิดประเทศรับความช่วยเหลือจากตะวันตกเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายใน  
 ทั้งนี้เพื่อช่วยลดภาระของสหภาพฯ เวียดนาม 7 การดำเนินการนโยบายปฏิรูปของสหภาพ  
 เวียดนามในลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ ในยุโรป  
 ตะวันออกและสหภาพฯ เวียดนาม คือ การล่มสลายของระบบสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกในปี  
 2532 และในสหภาพฯ เวียดนามปี 2533 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง  
 ระหว่างประเทศครั้งสำคัญ กล่าวคือได้ทำให้เกิดความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองในยุค  
 สงครามเย็นสิ้นสุดลงและส่งผลให้มีการปรับตัวเพื่อจัดระเบียบของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ  
 โดยปัจจัยด้านความมั่นคงและการทหารได้ลดความสำคัญลง ในขณะที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจได้  
 กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้นซึ่งโครงสร้าง  
 ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบันนี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. มีการเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศทั่วโลก (globalization) คือ การค้าและการลงทุนของประเทศต่าง ๆ จะขยายตัวเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศโดย  
 ไม่มีกำแพงค่ายแบ่งฝ่ายเหมือนในยุคนสงครามเย็น
2. มีการพึ่งพากันในด้านเศรษฐกิจ (interdependence) คือ  
 การที่ประเทศหรือกลุ่มประเทศต่าง ๆ มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจระหว่างกัน จะทำให้  
 ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีลักษณะพึ่งพากันมากขึ้น
3. มีการปล่อยเสรี (liberalization) ในด้านการค้าและการ  
 ลงทุนมากขึ้น คือ การแข่งขันของภาคเอกชนในด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ  
 จะทำให้ภาคเอกชนเรียกร้องและผลักดัน ให้รัฐบาลของตนดำเนินการหรือนโยบายให้  
 ประเทศคู่ค้าเปิดพรมแดนทางการค้าให้แก่ตนในรูปพหุภาคี ผ่าน GATT หรือการดำเนินการ  
 นโยบายฝ่ายเดียว เช่น มาตรการ 301 ของสหรัฐฯ
4. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการควบคุมกำกับมาเป็นส่งเสริมและ  
 ร่วมมือ เพื่อให้ภาคเอกชนภายในประเทศสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

7 สยามจดหมายเหตุ 15 (11-17 มีนาคม 2533): 21.

5. การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (economic grouping) การแข่งขันกันอย่างรุนแรงในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าว จะทำให้มีความจำเป็นในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างอำนาจต่อรองและลดต้นทุนการผลิตมากขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าการล่มสลายของสหภาพโซเวียตได้ทำให้ลักษณะของระเบียบโลกเก่าที่เต็มไปด้วยการเผชิญหน้าถูกแทนที่ด้วยการแข่งขันกันในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ และช่วยเร่งให้การแข่งขันอันเป็นผลมาจากการขยายตัวทางด้านการค้าและการลงทุนในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความรุนแรงขึ้นในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคต่อภูมิภาค การปรับตัวด้วยการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างอำนาจต่อรองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในเวทีการค้าระหว่างประเทศ<sup>8</sup> การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าว จึงเป็นแรงผลักดันให้ไทยและอาเซียนจำเป็นต้องจัดระเบียบโครงสร้างทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเพื่อปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างดังกล่าว และเตรียมรับสถานการณ์ในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

## 2. สภาพแวดล้อมในระดับภูมิภาค

### 2.1 ความล้มเหลวของความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบ ASEAN PTA

ตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนในปี 2510 เป็นต้นมา อาเซียนได้พยายามหามาตรการเพื่อขยายความร่วมมือทางการค้าภายในอาเซียนมาโดยตลอดดังกล่าวแล้วในบทที่ 2 อย่างไรก็ตามมาตรการใน ASEAN PTA ที่เริ่มมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2521 อาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถกระตุ้นให้มีความร่วมมือทางการค้า ตามที่ได้ระบุไว้ในความตกลงฯ เท่าที่ควร แม้ในปัจจุบันจะมีรายการสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษระหว่างกันถึง 20,916 รายการแล้วก็ตาม แต่การนำเข้าประโยชน์จากรองการระหว่างกันมีน้อยมาก มีการค้าขายสินค้าในรายการ ASEAN PTA ประมาณร้อยละ 1-6 เท่านั้น อุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือทางการค้า

<sup>8</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "ระเบียบโลกใหม่กับภูมิภาคเอเชีย," กรุงเทพมหานคร (30 กันยายน 2534): 19.

ภายใต้ระบบ ASEAN PTA นั้นอาจกล่าวได้ว่ามาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ (1) อุปสรรคที่เกิดจากข้อปฏิบัติของ ASEAN PTA และ (2) อุปสรรคที่มีได้มาจากข้อปฏิบัติของ ASEAN PTA

1. อุปสรรคที่เกิดจากข้อปฏิบัติของ ASEAN PTA เช่น การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษฯ แบบเป็นรายสินค้าที่ประเทศสมาชิกมักจะคัดเลือกรายการสินค้าที่ค้าขายกันน้อยและเมื่อนำเข้าสินค้าประเภทนั้นแล้ว จะไม่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศของตน และรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ (exclusion list) ที่อนุญาตให้สำรองรายการสินค้าที่ขอสงวนสิทธิ์การลดภาษีฯ เข้าได้ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศนั้น นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขยายการค้าภายใต้ระบบ ASEAN PTA เนื่องจากการค้าขายสินค้าระหว่างกันของอาเซียนมักจะค้าขายสินค้าสงวนสิทธิ์เป็นส่วนใหญ่ทำให้มิได้มีการค้าขายสินค้า ASEAN PTA มากเท่าที่ควร ดังตัวอย่างตารางการนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์และสินค้า ASEAN PTA ของไทยจากอาเซียน (ระหว่างปี 2525-2529) ดังนี้

	2525	2526	2527	2528	2529
สินค้าสงวนสิทธิ์	22,982	28,098	33,725	39,306	26,130
สินค้า ASEAN PTA	2,569	3,339	51,539	4,295	5,964

ที่มา: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

2. อุปสรรคที่มีได้มาจากข้อปฏิบัติของ ASEAN PTA ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่มาตรการการกีดกันทางการค้าที่มีขงภาษีศุลกากร เช่น การห้ามนำเข้า (import prohibition) โควตานำเข้า (import quotas) การจำกัดใบอนุญาตนำเข้า (import licensing) การบวกภาษีนำเข้าเพิ่ม (import surcharge) เป็นต้น ซึ่งได้ถูกนำมาใช้ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมบางประเภทที่ยังต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและดูแลจากรัฐบาล

ความไม่ประสบความสำเร็จของมาตรการ ASEAN PTA ที่ไม่สามารถขยายการค้า

ค้าภายในภูมิภาคได้เท่าที่ควร แม้จะมีการให้อัตราส่วนลดภาษีศุลกากร (MOP) แก่สินค้าในรายการสินค้า ASEAN PTA ที่มีการตกลงกันหรือสินค้าในโครงการของอาเซียนอื่น ๆ เช่น โครงการอุตสาหกรรมร่วมทุน (AIJV) เป็นต้นก็ตาม ทว่าให้อาเซียนที่แม้จะมีประชากรรวมกันมากกว่า 324 ล้านคน แต่การส่งออกสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.1 ของมูลค่าการส่งออกรวมของโลกในปี 2531 ในขณะที่การส่งออกสินค้าของอาเซียนไปสหรัฐฯ ญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปมีสัดส่วนร้อยละ 20.7, 19.0 และ 14.3 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 11) และในปี 2533 มีอัตราการขยายตัวของการค้าภายในภูมิภาคเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 14.8 น้อยกว่าการค้าขายกับประเทศภายนอกภูมิภาค เช่น ประชาคมยุโรป และอเมริกาเหนือ ที่มีอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 23.4 และ 16.7 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 12) สภาพการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกันอย่างแพร่หลาย กระแสการป้องกันตนเองและการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า ตลอดจนการแข่งขันในระบบการค้าระหว่างประเทศที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นเมื่อตลาดประชาคมยุโรปและสหรัฐฯ มีแนวโน้มที่จะกีดกันทางการค้ามากขึ้นทำให้อาเซียนต้องหันมาให้ความสนใจกับตลาดภายในภูมิภาคและตลาดใหม่ ๆ ในส่วนที่เหลือ ด้วยการปรับปรุงมาตรการเดิมที่มีอยู่และแสวงหามาตรการใหม่ ๆ เพื่อกำจัดการกีดกันทางการค้าและขยายความร่วมมือด้านการค้าภายในอาเซียนให้กว้างขวางกว่าในอดีต

#### ตารางที่ 11

ตลาดส่งออกที่สำคัญของกลุ่มอาเซียนเปรียบเทียบกับปี 2513 กับปี 2531

มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนการส่งออก : ร้อยละ

ประเทศ	2513		2531	
	มูลค่า	สัดส่วนการส่งออก	มูลค่า	สัดส่วนการส่งออก
โลก	6,254	100.0	105,651	100.0
สหรัฐอเมริกา	1,063	17.0	21,870	20.7
ญี่ปุ่น	1,501	23.7	20,074	19.0

ตารางที่ 11 (ต่อ)

ตลาดส่งออกที่สำคัญของกลุ่มอาเซียนเปรียบเทียบปี 2513 กับปี 2531

มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สัดส่วนการส่งออก : ร้อยละ

ประเทศ	2513		2531	
	มูลค่า	สัดส่วนการส่งออก	มูลค่า	สัดส่วนการส่งออก
อาเซียน	1,338	21.4	19,123	18.1
ประชาคมยุโรป	863	13.8	15,108	14.3
อื่น ๆ	868	14.2	12,361	11.7

ที่มา: Direction of Trade Statistics, Annual 1970-76, Yearbook 1989

ตารางที่ 12

การค้าของอาเซียน เปรียบเทียบปี 2528 และ 2533

	2528	2533	เติบโต (ร้อยละ)
อาเซียน	19.7	17.7	14.8
เอเชียตะวันออก	33.8	34.4	17.7
อเมริกาเหนือ	18.7	18.2	16.7
ประชาคมยุโรป	11.5	14.8	23.4
อื่น ๆ	16.3	14.9	15.5

ที่มา: IMF, Direction of Trade Statistics 1991 quoted in Pearl Imada & Seiji Naya, AFTA : The Way Ahead (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p.73.

## 2.2 การพัฒนาทางเศรษฐกิจของอาเซียน

แม้ความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบ ASEAN PTA ที่ผ่านมาจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรดังกล่าวแล้วในข้อ 2.1 แต่การที่ประเทศสมาชิกของอาเซียนยกเว้นบรูไนซึ่งเป็นประเทศที่มั่งคั่ง และมีรายได้จากการส่งออกน้ำมันและก๊าซธรรมชาติถึงร้อยละ 99 และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Economies-NIEs)\* อย่างเต็มที่แล้ว ต่างก็มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เป็นประเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่โดยการแข่งขันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยการดำเนินนโยบายอย่างจริงจังใน 2 ด้าน คือ (1) การส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก และ (2) การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ

### 1. การส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก

การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียน จากการผลิตอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ทำให้อาเซียนสามารถพัฒนาสินค้าส่งออก จากสินค้าเกษตรกรรมไปสู่สินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น (ดูตารางที่ 13) ซึ่งจะช่วยให้มีการสะสมทุนมากขึ้น และเป็นตัวจักรสำคัญในกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนผลักดันให้เกิดความต้องการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในสาขาอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้แต่ละประเทศมีฐานการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน และมีการปรับโครงสร้างสินค้าส่งออกตลอดจนรายได้ต่อหัวของคนในประเทศเพิ่มมากขึ้น (per capita income) (ดูตารางที่ 14)

\* กลุ่ม NIEs ประกอบด้วย ฮองกง เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และไต้หวัน



## ตารางที่ 13

สัดส่วนของภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมใน GDP (ร้อยละ)

		สิงคโปร์	บรูไน	ไทย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย
เกษตรกรรม	2527	0.91	0.06	20.6	26.2	25.5	20.14
	2529	1	n.a.	17	26	25	n.a.
อุตสาหกรรม	2527	37.1	81.2	27.1	34.1	12.8	20.28
	2529	38	n.a.	30	32	32	n.a.

ที่มา: รอกเมน จิรัญกุล, "อุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา,"  
รัฐสภาสาร 39 (สิงหาคม 2534): 2.

## ตารางที่ 14

รายได้ต่อหัวของอาเซียน

		สิงคโปร์	บรูไน	ไทย	ฟิลิปปินส์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย
2527	<sup>1</sup>	9,922	n.a.	645.5	603	566	1,996
2533	<sup>2</sup>	11,160	17,000	1,420	730	570	2,320

ที่มา: <sup>1</sup> รอกเมน จิรัญกุล, "อุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา,"  
รัฐสภาสาร 39 (สิงหาคม 2534): 2.

<sup>2</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า (กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536), หน้า 179.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้านการส่งออกของอาเซียน จากการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นหลักไปสู่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมดังกล่าว เริ่มทำให้อาเซียนมีการผลิตสินค้าที่หลากหลายมากขึ้น<sup>9</sup> ดังจะเห็นได้จากในปี 2533 สินค้าอุตสาหกรรมเริ่มมีส่วนต่อมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของไทยและอาเซียน ไปยังตลาดอาเซียนและตลาดระหว่างประเทศมากกว่าร้อยละ 50 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (ดูตารางที่ 15) ซึ่งการดำเนินการนโยบายเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกดังกล่าว ทำให้อาเซียนต้องพึ่งพาสถานการณ์ค้าระหว่างประเทศและมีลักษณะเปิดเสรี พร้อมกับต้องแสวงหาตลาดส่งออกเพื่อรองรับสินค้าจากไทยและอาเซียนและแหล่งวัตถุดิบมากขึ้นตามลำดับ

#### ตารางที่ 15

#### สัดส่วนสินค้าอุตสาหกรรมต่อมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของอาเซียน (ร้อยละ)

ประเทศ	ปี	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ไทย	อาเซียน	โลก
อินโดนีเซีย	2523	n.a.	4.6	7.3	6.8	21.4	6.8	2.2
	2533	n.a.	62.8	48.6	46.1	36.7	46.7	34.5
ฟิลิปปินส์	2523	5.9	n.a.	16.1	20.7	15.3	14.4	20.2
	2528	79.3	n.a.	17.9	17.0	18.2	19.6	25.9
มาเลเซีย	2523	59.6	25.1	n.a.	17.5	14.5	18.3	18.6
	2528	35.4	13.0	n.a.	27.3	7.9	23.5	26.8
สิงคโปร์	2523	19.0	53.8	55.1	n.a.	33.7	50.5	45.6
	2533	53.6	63.9	71.6	n.a.	49.0	63.9	70.8

<sup>9</sup> รอกแมน จิรัญกุล, "อุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา," รัฐศาสตร์ 39 (สิงหาคม 2534): 4-5.

ตารางที่ 15 (ต่อ)

สัดส่วนสินค้าอุตสาหกรรมต่อมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของอาเซียน (ร้อยละ)

ประเทศ	ปี	อินโดนีเซีย	ฟิลิปปินส์	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ไทย	อาเซียน	โลก
ไทย	2523	9.5	37.0	25.3	44.9	n.a.	31.4	24.2
	2533	46.6	51.2	38.4	75.4	n.a.	63.9	62.6
อาเซียน	2523	13.0	31.7	50.6	15.3	19.1	28.2	21.8
	2533	46.6	61.6	68.3	60.2	48.3	61.3	59.8

ที่มา: Pearl Imada & Seiji Naya, AFTA : The Way Ahead, p.57.

2. การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ

การที่กลุ่มประเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NIEs และญี่ปุ่น ซึ่งมีรายได้จากการส่งออกเป็นหลัก ต้องประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเช่น สหรัฐฯ เป็นต้นอย่างหนัก และต้องประสบปัญหาด้านต้นทุนค่าจ้างแรงงานภายในประเทศที่สูงขึ้น รวมทั้งแรงกระตุ้นจากข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) วนปี 2528 ทำให้กลุ่ม NIEs และญี่ปุ่น ได้โยกย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมมาสู่อเซียนตั้งแต่ประมาณปี 2530 เป็นต้นมา และเป็นที่น่าสนใจว่าจำนวนการลงทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศสมาชิก 4 ประเทศ (อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย) ของอาเซียน นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมามีอัตราการขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเพิ่มขึ้นของการลงทุนนั้นส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อการส่งออก และเมื่อพิจารณาตัวเลขเงินลงทุนจากต่างประเทศของทั้ง 4 ประเทศ จะเห็นว่าในปี 2531 มีนักลงทุนจากต่างชาติหลั่งไหลเข้ามารองรับการส่งเสริมการลงทุนในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 201.54 (ดูตารางที่ 16) โดยมีอัตราการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศเกินกว่าร้อยละ 100 ในทุกประเทศ และมีจำนวนเงินลงทุนรวมทั้งสิ้นสูงถึง 8,191.25 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

## ตารางที่ 16

มูลค่าเงินลงทุนจากต่างประเทศที่ได้รับอนุมัติส่งเสริมการลงทุนจาก  
คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของอาเซียน (ไม่รวมบรูไนและสิงคโปร์)

มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การเปลี่ยนแปลง : ร้อยละ

ประเทศ		ปี 2529	ปี 2530	ปี 2531	ปี 2532
อินโดนีเซีย	มูลค่า	907.0	1,460.0	4,425.9	5,920.2
	เปลี่ยนแปลง		5.59	60.97	203.14
ฟิลิปปินส์	มูลค่า	79.69	171.37	476.17	203.0
	เปลี่ยนแปลง		-34.68	115.05	177.86
มาเลเซีย	มูลค่า	524.5	750.0	2,010.5	4,570.0
	เปลี่ยนแปลง		61.4	42.99	168.07
ไทย	มูลค่า	125.56	335.12	1,278.68	1,045.92
	เปลี่ยนแปลง		66.61	166.90	281.56
อาเซียน	มูลค่า	1,636.75	2,716.4	8,191.25	11,739.12
	เปลี่ยนแปลง		18.50	65.97	201.54

ที่มา: Malaysian Industrial Development Authority (MIDA) ของมาเลเซีย  
Board of Investment (BOI) ของไทยและฟิลิปปินส์  
Investment Coordinating Board (BKPM) ของอินโดนีเซีย

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเงินลงทุนจากต่างประเทศดังกล่าว ได้ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของทั้ง 4 ประเทศ มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 8.2 ในปี 2531 ในขณะที่เดียวกับที่ต้องประสบกับปัญหาที่ตามมา เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือ (skilled labor) ปัญหาอัตราค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวเมื่อ

ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกและประเทศในกลุ่มอินโดจีนตลอดจนสถานการณ์ทางการเมืองที่ค่อนข้างคลาญในจีน รวมทั้งการรวมกลุ่มการค้าในภูมิภาคต่าง ๆ แล้วจะทำให้ความได้เปรียบของอาเซียนลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเหล่านั้นดังจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศของทั้ง 4 ประเทศ ลดเหลือเพียงร้อยละ 43.31 ในปี 2532 เทียบกับปี 2531 ที่ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 201.54 (ดูตารางที่ 16)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าอาเซียนมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ หรือ NIEs ด้วยการดำเนินนโยบายสำคัญ 2 ประการ คือ ส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่อีกเป็นการลงทุนเพื่อการส่งออก และด้วยนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศนั่นเองทำให้อาเซียนได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการผลิตจากประเทศอุตสาหกรรมที่มาลงทุน และมีลักษณะของการแบ่งงานกันทำ (division of labor) มากขึ้น และเป็นสาเหตุสำคัญให้โครงสร้างการผลิตและการส่งออกได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากการผลิตสินค้าเกษตรกรรมเป็นหลักมาเป็นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่มีความหลากหลาย และมีสัดส่วนการส่งออกมากกว่าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้โครงสร้างการผลิตและการส่งออกสินค้าของอาเซียนมีลักษณะหลากหลายไม่เป็นอุปสรรคต่อกันมากนักเหมือนในอดีต นอกจากนี้การที่อาเซียนได้ดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ในลักษณะสำคัญ 2 ประการดังกล่าว นั่นเองทำให้อาเซียนมีระดับการพึ่งพาดตลาดการค้าระหว่างประเทศ และมีระบบเศรษฐกิจที่เปิดเสรีมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งการที่ระบบเศรษฐกิจของอาเซียนต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศสูงนั่นเอง ทำให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การกีดกันทางการค้า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือการชะงักงันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียนที่อาศัยการส่งออกเป็นแกนในการพัฒนา โดยจะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจทางด้านการค้าและการลงทุนตลอดจนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้านการตลาดของอาเซียนลดน้อยลง ดังนั้นเมื่อประเทศคู่ค้าที่สำคัญของอาเซียน เช่น สหรัฐฯและประชาคมยุโรป เป็นต้นได้เร่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อรองรับภาวะการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศด้วยการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และเมื่อการลงทุนจากต่างประเทศใน

อาเซียนมีแนวโน้มลดลงในปี 2532 อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกและการผ่อนคลายทางการเมืองในจีน รวมทั้งการที่เม็กซิโกจะเข้าร่วมในเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ เป็นต้น (ดูรายละเอียดในข้อ 1.1) ซึ่งจะทําให้นักลงทุนมีทางเลือกมากขึ้น สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันให้อาเซียนต้องหามาตรการเพื่อปรับตัวรับสภาวะการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าในตลาดการค้าระหว่างประเทศที่มีมากขึ้นรวมทั้งเพื่อดึงดูดนักลงทุนทั้งในและนอกภูมิภาคให้เข้ามาลงทุนในอาเซียน อันจะเป็นการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนให้อยู่ในเกณฑ์สูงมาตั้งแต่ปี 2530 ต่อไป

### 2.3 การคลี่คลายของปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของกลุ่มประเทศในอินโดจีน (ลาว เวียดนามและกัมพูชา) ในปี 2518 และการที่เวียดนามได้ส่งทหารเข้าเปลี่ยนแปลงคณะผู้ปกครองกัมพูชาในวันที่ 25 ธันวาคม 2521 พร้อมทั้งสนับสนุนให้เฮง สัมริน ขึ้นปกครองกัมพูชาในปี 2522 ปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาและความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในอินโดจีนได้กลายมาเป็นประเด็นหลักในการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงและการต่างประเทศของไทยและอาเซียนเรื่อยมา จนเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทําให้อาเซียนละเลยการแก้ปัญหาในด้านเศรษฐกิจภายในอาเซียนเอง

อย่างไรก็ตามภายหลังกายมิกอาอิล กอร์บาชอฟ ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหภาพโซเวียต ในปี 2529 และได้แสดงท่าทีที่ต้องการอยู่ร่วมกันโดยสันติและมีบทบาทสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา จนทําให้มีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหรัฐ-สหภาพโซเวียต และการพยายามปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีน-สหภาพโซเวียตในเวลาต่อมา การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างมหาอำนาจดังกล่าว เท่ากับเป็นการกดดันให้เวียดนามและระบอบเฮง สัมริน ได้ผ่อนทําทิ้ง ดังจะเห็นได้จากเวียดนามได้ถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน 2532 และระบอบเฮง สัมริน ได้เริ่มหันหน้ามาเจรจากับกลุ่มต่อต้านมากขึ้นและเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ภายใต้งานของกอร์บาชอฟ ในปี 2533 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้ระบอบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียต

ล่มสลายอันเป็นการสิ้นสุดยุคสงครามเย็นและส่งผลให้มีการปรับโครงสร้างทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (อ่านรายละเอียดในข้อ 1.3)

สภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาที่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างอาเซียนกับอินโดจีนมาตั้งแต่ปี 2521 เริ่มผ่อนคลายไปในทางที่ดีขึ้น และในที่สุด เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติขึ้น โดยมีอินโดนีเซียและฝรั่งเศสในฐานะประธานร่วมของ PICC (The Paris International Conference on Cambodia) และผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติเข้าร่วมประชุมที่กรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 20-21 กันยายน 2534 และ 25 กันยายน 2534 เพื่อหามาตรการยุติปัญหาในกัมพูชา ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้นำไปสู่การประชุมอีกครั้งในวันที่ 21-22 ตุลาคม 2534 และการลงนามร่วมกันในร่างข้อตกลงสันติภาพในกัมพูชา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศที่เข้าร่วมประชุมและตัวแทนของสหประชาชาติ ในวันที่ 23 ตุลาคม 2534 \* ข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นการยุติปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาและยุติความขัดแย้งในอินโดจีนอย่างเป็นทางการ และทำให้บรรยากาศของความร่วมมือระหว่างอาเซียนและอินโดจีนมีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่เวียดนามและลาวแสดงท่าทีที่ต้องการร่วมลงนาม ในสนธิสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและความร่วมมือของอาเซียน \*\* และเข้าร่วมประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ในฐานะผู้สังเกตการณ์

ในส่วนของประเทศไทยนั้นแม้จะมีการดำเนินการทางการทูตเพื่อมุ่งทางไปสู่ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและขยายตลาดการค้า ในช่วงปลายของรัฐบาลพลเอกเปรมฯ

\* ผู้ร่วมประชุมและลงนามประกอบด้วย สมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงฯ สมาชิกของอาเซียน ออสเตรเลีย แคนาดา อินเดีย ญี่ปุ่น ลาว เวียดนาม ยูริกสลาเวีย สมาชิก SNC ของกัมพูชา และเลขาธิการสหประชาชาติ

\*\* เวียดนามและลาวได้ร่วมลงนามอย่างเป็นทางการ ในสนธิสัญญาดังกล่าวในเดือนกรกฎาคม 2535 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์

(2523-2531) ภายใต้นโยบายการทูตนำการค้า แต่ก็มิได้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มประเทศในอินโดจีน เนื่องจากความขัดแย้งในกัมพูชายังคงสูงอยู่และรัฐบาลพลเอกเปรมฯ ก็ยังให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงก่อนข้างสูง ต่อมาในรัฐบาลพลเอกชาติชายฯ (2531-2533) แม้จะมีการประกาศนโยบายเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบเป็นตลาดการค้าก็ตาม แต่นโยบายดังกล่าวก็มิได้ทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนดีขึ้น ในทางตรงกันข้ามนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอาเซียน ได้เริ่มคลายความใกล้ชิดลง เพราะอาเซียนมีความมุ่งมั่นและไม่แน่วางใจในการเปลี่ยนท่าทีของรัฐบาลไทย ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในกัมพูชา 10

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชานั้น เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทย-อินโดจีนและอาเซียน-อินโดจีน รวมทั้งทำให้อาเซียนละเลยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจภายในอาเซียนมาโดยตลอด ซึ่งนายอานันท์ฯ ก็ยอมรับว่า

อาเซียนได้พลาดโอกาสอันงามของตนไปไม่น้อย เนื่องจากต้องพะวงอยู่กับปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคอันเนื่องมาจากสงครามในเวียดนาม ต่อด้วยการที่เวียดนามบุกรุกกัมพูชาจนเกิดสงครามกลางเมืองขึ้น เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้อาเซียนดำเนินการได้น้อยมากในการกระตุ้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน แต่ขณะเดียวกันก็ช่วยกระชับความร่วมมือของอาเซียนให้แน่นแฟ้นตลอดเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา 11

อนึ่งหากพิจารณากลุ่มประเทศในอินโดจีนโดยปราศจากปัญหากัมพูชาแล้ว จะเห็นว่า น่าจะเป็นประเทศคู่ค้าที่มีศักยภาพ โดยเหตุที่เป็นตลาดที่อยู่ใกล้และขาดแคลนในสินค้าอุปโภคบริโภคจำนวนมากแต่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่สนใจของประเทศ

10 จุลชีพ ชินวรรณ, "นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น," ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: พิริศกาล, 2536), หน้า 139.

11 "อาเซียนเห็นพ้องตั้งเขตการค้าเสรี," สยามรัฐ (28 มกราคม 2535): 16.



ต่าง ๆ รวมทั้งไทยและอาเซียนด้วย ดังนั้นเมื่อมีการตกลงยุติปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา  
 อย่างเป็นทางการได้ในปี 2534 ปัญหาที่เคยเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ  
 ภายในภูมิภาค จึงหมดไปพร้อมกับปัจจัยที่เคยส่งเสริมความร่วมมือของอาเซียนก็หมดไปด้วย  
 สถานการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้น ในขณะที่โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป  
 เพราะการล่มสลายของสหภาพโซเวียต จึงทำให้ไทยและอาเซียนต้องตระหนักถึง  
 การหามาตรการเพื่อเชื่อมโยงประเทศสมาชิกให้แน่นแฟ้นต่อไป รวมทั้งเพื่อเป็นการจัด  
 ระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ภายในภูมิภาค ด้วยการสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ  
 ภายในภูมิภาค เพื่อขยายตลาดให้ครอบคลุมถึงกลุ่มประเทศในอินโดจีนด้วยในอนาคต

### 3. สภาพแวดล้อมภายในประเทศ

#### 3.1 สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจะมีความสำคัญในฐานะ  
 ที่มีส่วนกำหนดการรับรู้ (perception) ของผู้ตัดสินใจ (decision-maker) หรือมีส่วน  
 กำหนดผู้มีส่วนในการตัดสินใจนั้น การที่ไทยเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น  
 แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์สำคัญของไทยในด้านเศรษฐกิจ คือ การแสวงหาตลาดการค้า  
 และแหล่งวัตถุดิบเพื่อรองรับความต้องการด้านเศรษฐกิจภายในของไทยเอง จากการศึกษา  
 สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นพบว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้  
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ได้ทำให้  
 ระบบเศรษฐกิจของไทยมีการปรับนโยบายทางเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า  
 ไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีอิทธิพล  
 ต่อการกำหนดนโยบายเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทยเป็นอย่างมาก

เป็นที่ทราบดีว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1  
 (2504-2509) ถึงฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และ  
 ตั้งแต่ฉบับที่ 4 (2520-2524) เป็นต้นมาได้เน้นการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม  
 ก็ตามในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้นเป็นช่วงที่กำลังมีความสับสนทางการเมืองภายใน  
 ประเทศ จึงมิได้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ เท่าที่ควร แต่ก็สามารถปรับโครงสร้าง

การผลิตและการส่งออก จากสินค้าขั้นปฐมที่เน้นหนักสินค้าเกษตรกรรมไปสู่สินค้าขั้นที่สอง ที่เป็นสินค้าหัตถอุตสาหกรรมมากขึ้นและทำให้ไทยได้เข้าไปสู่มิติใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่เคยประสบมาก่อน นั่นคือ ปัญหาเรื่องของตลาดเพื่อรองรับสินค้าที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเศรษฐกิจของไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในระยะของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ถึงฉบับที่ 6 (2530-2534) โดยในปี 2526-2528 กลุ่มประเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ หรือNIEs และญี่ปุ่นได้ย้ายฐานการผลิตเข้ามาลงทุนในไทยเป็นจำนวนมาก กอปรกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทำให้ปี 2530-2531 เป็นปีที่สถานการณ์การลงทุนในไทยดีกว่าที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในปี 2529 มีการอนุมัติส่งเสริมการลงทุน 295 ราย ปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 625 ราย และปี 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 1,454 ราย (ดูตารางที่ 17) โดยมีมูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในช่วงปี 2530-2531 เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 99.88 และ 212.4 ตามลำดับ

#### ตารางที่ 17

การลงทุนจากต่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของไทย

(ล้านบาท)	2529		2530		2531	
	โครงการ	มูลค่า	โครงการ	มูลค่า	โครงการ	มูลค่า
การลงทุนทั้งหมด	295	34,610	625	67,289	1,454	200,894
การลงทุน จากต่างประเทศ	154	25,047	385	50,064	888	156,419

ที่มา: คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment-BOI)

การเพิ่มมากขึ้นของการลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อการส่งออก ได้ทำให้โครงสร้างการผลิตและการส่งออกของไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังจะเห็นได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมที่มีสัดส่วนสูงกว่าสินค้าอุตสาหกรรมในปี 2523 มีแนวโน้มลดลง ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และมีสัดส่วนถึงร้อยละ 65 ในปี 2533 ส่วนสินค้าเกษตรลดเหลือเพียงร้อยละ 32 (ดูรูปที่ 2) และเมื่อมีการผลิตเพื่อการส่งออก ก็จำเป็นต้องมีตลาดสำหรับระบายสินค้าและแหล่งวัตถุดิบมากขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะเปิด (liberalization) มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมูลค่าการค้าระหว่างประเทศ (สินค้าเข้า+สินค้าออก) มีสัดส่วนใน GDP เพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ (ดูตารางที่ 18) และในปี 2534 การค้าระหว่างประเทศของไทยมีมูลค่าสูงถึง 1,684,857 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 71.70 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จนได้เลื่อนอันดับจากประเทศคู่ค้าสำคัญลำดับที่ 43 ของโลกในปี 2527 มาเป็นลำดับที่ 25 ในปี 2534 แสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของไทยมีระดับการพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศสูงขึ้นตามลำดับ

การที่ระบบเศรษฐกิจของไทยต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศสูงนั่นเอง ทำให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การกีดกันทางการค้า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ การชะงักงันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ที่อาศัยการส่งออกเป็นแกนนำในการพัฒนาโดยจะทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจทางด้านการค้าและการลงทุน ตลอดจนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบด้านการตลาดของไทยลดน้อยลง

## รูปที่ 2

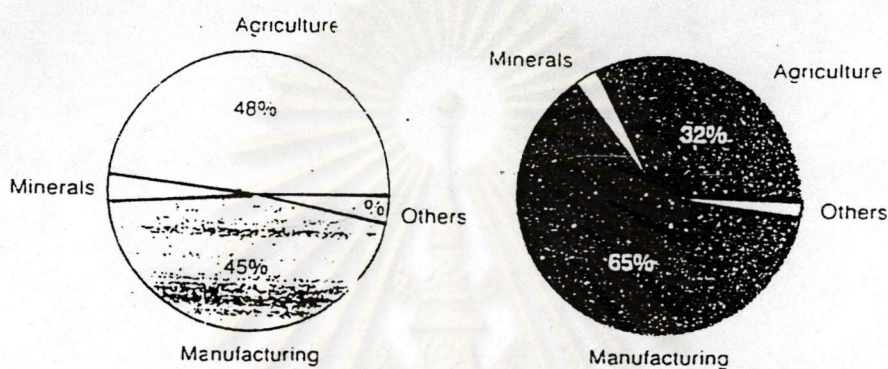
## โครงสร้างการส่งออกของไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลง

(ภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม)

เปรียบเทียบปี 2523 และ 2533

2523

2533



ที่มา: Akrasanee, Narongchai, "Thailand in the International Economic Community," A paper presented at the 1969 TDRI Year-End Conference (Chon Buri, December 16-17, 1989).

## ตารางที่ 18

## มูลค่าการส่งออกและนำเข้าของไทย

ปี	ส่งออก	นำเข้า	ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	มูลค่าส่งออกและนำเข้ารวม	สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)
2528	193.4	251.2	1,014.4	444.6	43.4
2529	233.4	241.4	1,094.7	474.8	43.8
2530	299.2	334.0	1,234.0	634.1	51.4

ตารางที่ 18 (ต่อ)  
มูลค่าการส่งออกและนำเข้าของไทย

ปี	ส่งออก	นำเข้า	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (GDP)	มูลค่าส่งออก และนำเข้ารวม	สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)
2531	403.1	513.1	1,465.7	916.7	62.5

ที่มา: แนวโน้มเศรษฐกิจ "ธนาคารทหารไทย จำกัด" อ่างาน สมจิตต์ สาสนรักกิจ,  
"นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมพันธภาพ สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย  
ชุกตะวัตน์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 38.

ตารางที่ 19

การค้าระหว่างไทยกับอาเซียนเปรียบเทียบกับประเทศคู่ค้าสำคัญ (ร้อยละ)

ประเทศ	2530	2534			
ญี่ปุ่น	20.7	25.5	—	สิงคโปร์ 8.7	
ประชาคมยุโรป	18.8	17.6		—	มาเลเซีย 3.0
สหรัฐอเมริกา	15.4	14.5		—	อินโดนีเซีย 0.7
อาเซียน	14.5	13.1		—	บรูไน 0.4
อื่น ๆ	30.6	29.3		—	ฟิลิปปินส์ 0.3

ที่มา: คัดแปลงจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, เขตการค้าเสรีอาเซียน:

ประเทศคู่ค้าสำคัญ, หน้า 7.

ตารางที่ 19 แสดงให้เห็นว่าการค้าระหว่างประเทศของไทยกับประชาคมยุโรป  
และสหรัฐฯ ในปี 2534 เริ่มมีสัดส่วนต่อการค้ารวมของไทยลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี

2530 และเมื่อตลาดประชาคมยุโรปและสหรัฐฯ มีแนวโน้มจะกีดกันทางการค้ามากขึ้น ไทยจึงต้องให้ความสำคัญกับตลาดอาเซียนและตลาดใหม่ ๆ ในส่วนที่เหลือโดยต้องพยายามเพิ่มการค้ากับตลาดเหล่านี้มากขึ้น และเมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวทางการค้าระหว่างไทยกับอาเซียนในช่วงปี 2528-2533 พบว่าไทยมีอัตราการขยายตัวทางการค้ากับอาเซียนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกด้วยกัน คือ มีอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 20.1 (ดูตารางที่ 20) และมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นเรื่อย ๆ จากมูลค่าการค้า 91,958 ล้านบาทในปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 224,000 ล้านบาทในปี 2534 โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 27.3 ต่อปี<sup>12</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่าไทยได้ให้ความสำคัญกับตลาดอาเซียนมากขึ้น

ตารางที่ 20  
เปรียบเทียบการค้าภายในอาเซียน ปี 2528 และ ปี 2533

ประเทศ	2528	2533	อัตราเพิ่ม: ร้อยละ
บรูไน	3.0	2.1	6.7
อินโดนีเซีย	11.0	8.1	8.0
มาเลเซีย	25.2	26.4	15.9
ฟิลิปปินส์	4.9	3.5	7.2
สิงคโปร์	45.6	47.1	15.6
ไทย	10.2	12.8	20.1

ที่มา: Pearl Imada & Seiji Naya, AFTA: The Way Ahead, p.75.

<sup>12</sup> "AFTA: โอกาสและผลกระทบต่อประเทศไทย," เศรษฐกิจปริทัศน์ 14 (พฤษภาคม 2535): 12.

เมื่อพิจารณาภาวะการลงทุนในไทยที่เริ่มมีแนวโน้มลดลงภายหลังปี 2531 (ดู ตารางที่ 16) อันเนื่องมาจากประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยเริ่มมีการกีดกันทางการค้าและ เร่งเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตเพื่อรองรับการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศที่ทวี ความรุนแรงขึ้นโดยประชาคมยุโรปจะรวมตัวเป็นตลาดเดียวกันในปี 2535 และกำลังจะ รวมตัวกับเขตการค้าเสรียุโรปเป็นเขตเศรษฐกิจยุโรปในปี 2535 รวมทั้งสหรัฐฯ แคนาดา และเม็กซิโกจะรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือในปี 2535 ในขณะที่เดียวกันสหรัฐฯ เองก็กำลังนำกฎหมายการค้ามาตรา 301 มาใช้กับไทยจนกระทบต่อการส่งออกและการ ลงทุนเพื่อการส่งออกของไทยไปตลาดสหรัฐฯ\*

การลดลงของการลงทุนและการประสมมาตรการกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ ค้าที่สำคัญของไทยดังกล่าว ได้ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งเติบโตอย่าง ต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และเติบโตสูงสุดถึงร้อยละ 13.2 ในปี 2531 ต้อง ลดเหลือร้อยละ 12 ในปี 2532 และ 10.0 ในปี 2533 (ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย) และเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศคู่แข่ง คือ มาเลเซีย จะเห็นว่าในช่วงการปฏิรูป (2523-2533) เศรษฐกิจของไทยมีอัตราการขยาย ตัวสูงกว่าของมาเลเซีย แต่ในปี 2534 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ใน อัตราที่ต่ำกว่าของมาเลเซียอย่างชัดเจน (ดูตารางที่ 21)

---

\* ระหว่างปี 2530-2535 มีสินค้าของไทยที่ถูกสหรัฐฯ ตัดโควตาเข้า (GSP) จำนวน 24 รายการ เก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุน (CVD) 8 รายการ และเก็บภาษีต่อต้าน การทุ่มตลาด 3 รายการ และสำนักงานผู้แทนการค้าของสหรัฐฯ (USTR) ได้ประกาศให้ ไทยเป็นประเทศคู่ค้าที่อยู่นชายจะต้องถูกตอบโต้เป็นอันดับแรก (Priority Foreign Country-PFC) ในวันที่ 26 เมษายน 2534 พร้อมกับประเทศจีนและอินเดีย ซึ่ง นายอมเรศ ศิลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทยได้กล่าวว่า การพิจารณาหา ตลาดใหม่ นอกเหนือจากตลาดสหรัฐฯ เป็นเรื่องที่ไทยต้องเตรียมไว้หากไทยถูกตอบโต้ [สยามจดหมายเหตุ 16 (10-16 พฤษภาคม 2534): 520]

## ตารางที่ 21

เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยกับมาเลเซีย  
อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)

ประเทศ	2523-2533	2534	2535
ไทย	7.6	8.0	7.5
มาเลเซีย	5.2	8.6	8.5

ที่มา: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. เศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า, หน้า 179.

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของไทย คือปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบและแรงงาน รวมทั้งค่าจ้างแรงงานที่ขยับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งมีสาเหตุหลักเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของไทยและได้กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ดังนั้นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในประเทศและภายในภูมิภาคเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติที่ดี การย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศเพื่อลดต้นทุนการผลิต เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกกีดกันทางการค้าจากกลุ่มการค้าต่าง ๆ และเพื่อแสวงหาแหล่งทรัพยากรและปัจจัยการผลิตในราคาถูก [มาตรการสนับสนุนให้ภาคเอกชนขยายการลงทุนไปต่างประเทศได้ถูกบรรจุไว้ในแนวทางส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของไทยตั้งแต่เดือนเมษายน 2534 เป็นต้นมา] ก็ดี จึงเป็นไปเพื่อเกื้อหนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกของไทยให้อยู่รอดต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญให้ไทยต้องปรับตัว เพื่อเตรียมรับสถานการณ์การกีดกันทางการค้าและการแข่งขันที่รุนแรงในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วยการเร่งพัฒนาสินค้าส่งออกให้มีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้นทั้งในด้านคุณภาพ มาตรฐานสินค้าและประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งนี้เพื่อรักษาสถานะด้านการแข่งขันและส่วนแบ่งตลาดสินค้าของไทยไว้รวมทั้งต้องแสวงหาดลาคาใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น



เพื่อเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานด้านการตลาด นอกจากนี้ยังต้องเร่งแสวงหาช่องทางขยายการลงทุนของไทยในภูมิภาคต่าง ๆ ให้มากขึ้นเพื่อเป็นช่องทางให้สินค้าออกของไทยได้กระจายสู่ตลาดต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้นและประการสำคัญเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในไทยมากขึ้น ตามที่นายวิระ สุธังกรกาญจน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

การลดภาษีนำเข้า เพื่อเปิดให้มีการค้าเสรีอาเซียนจะส่งผลดีต่อการผลิตเพื่อส่งออกของไทยในอนาคต เพราะขณะนี้ในภูมิภาคของอาเซียน มีไทยและสิงคโปร์ที่แข่งขันกันอยู่ ส่วนสินค้าของอินโดนีเซียมีคุณภาพสู้ของไทยไม่ได้ ต่อไปไทยจะเป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกไปในหลายอุตสาหกรรม การลงทุนจากต่างประเทศที่จะเข้ามาในไทยจะมีมากขึ้น <sup>13</sup>

ดังนั้นการที่ไทยเสนอให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน จึงเป็นไปเพื่อขยายตลาดการค้าภายในภูมิภาค \* เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ อันจะเป็นการรักษาเสถียรภาพและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยต่อไป และยังเป็นการสร้างโอกาสต่อการงานในการเจรจากับกลุ่มเศรษฐกิจการค้าต่าง ๆ รวมทั้งสหรัษฎ ในลักษณะของกลุ่มด้วยเช่นกัน

<sup>13</sup> มติชน (29 มกราคม 2535): 2.

\* อาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญเพื่อดึงประเทศในอินโดจีนและเมียนมาร์เข้ามารวมกลุ่มด้วยในอนาคต ซึ่งจะทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากความได้เปรียบในด้านทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ไทยสามารถติดต่อกับประเทศในอาเซียนและในอินโดจีนสะดวกกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งหมด รวมทั้งความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมกับประเทศในอินโดจีน จะทำให้ไทยได้เปรียบประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในอาเซียนด้วยกัน ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน ก็ยอมรับว่า เขตการค้าเสรีอาเซียนนั้นจะเป็นกรอบในการเชื่อมช่องว่างระหว่างอาเซียนและอินโดจีนรวมทั้งเมียนมาร์เข้าด้วยกัน [สุนทรพจน์ที่นายอานันท์ฯ แสดงต่อผู้สื่อข่าวต่างประเทศ ณ ห้องนภาลิข โรงแรมดุสิตธานี ในวันที่ 25 เมษายน 2534]

### 3.2 สภาพแวดล้อมด้านการเมือง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เข้ายึดอำนาจการบริหารประเทศจากรัฐบาลพลเอกชาติชายฯ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงติดต่อกันของประเทศ และการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐกิจเอกชนมากขึ้น กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์และความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่มีต่อไทยทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากการลดลงของดัชนีราคาตลาดหลักทรัพย์ถึง 57.4 จุด ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 และการชะงักงันของการลงทุนจากต่างประเทศ โดยพิจารณาจากมูลค่าเงินลงทุนของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและอนุมัติการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในช่วง 5 เดือนแรกของปี ที่ลดลงถึงร้อยละ 40.2 และ 47.2 ตามลำดับ<sup>14</sup> นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เคยนำเงินตราต่างประเทศจำนวนมากมาสู่ไทยและเคยขยายตัวสูงขึ้นทุกปีที่ต้องลดลงเป็นปีแรกโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามายังไทยในปี 2533 ที่สูงถึง 5,298,860 คน (10.2) และมีรายได้จากการท่องเที่ยว 110,572 ล้านบาท (14.7) แต่ในปี 2534 จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงเหลือ 5,086,899 คน (-4.0) และมีรายได้จากการท่องเที่ยวลดลงเหลือ 100,005 ล้านบาท (-9.6) \* ซึ่งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าว ได้ทำให้ความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยเริ่มลดลงและส่งผลให้ไทยต้องเร่งสร้างภาพพจน์และนำความเชื่อมั่นกลับมาสู่ไทยโดยเร็ว (ดูนโยบายและเป้าหมายการต่างประเทศของไทยในบทที่ 4)

เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่การวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (อ่านรายละเอียดในข้อ 3.1) นั้นได้ส่งผล

<sup>14</sup> สถานการณ์เศรษฐกิจ 11 (กรกฎาคม 2534): 7.

\* ข้อมูลจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงคิดเป็นร้อยละ เมื่อเทียบกับปีก่อน

ให้ภาคธุรกิจเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก  
 รัฐบาลพลเอกเปรมฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทาง  
 เศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 30 มิถุนายน 2524 พร้อมกับประกาศ  
 ใช้นโยบายการผูกพันการค้า ในช่วงปลายของรัฐบาลอันมีผลให้ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทที่  
 ชัดเจนมากขึ้นในรัฐบาลพลเอกชาติชายฯ ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี 44 คน  
 มีรัฐมนตรีที่มาจากนอกระบบราชการถึง 43 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 97.7 หรือการ  
 ประกาศนโยบายเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบเป็นตลาดการค้า ส่วนเป็นปรากฏการณ์ที่ชี้ให้เห็น  
 เห็นถึงการที่ภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างดี

ดังนั้นแม้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2534 ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะทาง  
 เศรษฐกิจและภาพพจน์ของประเทศ และโดยปกติจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใน  
 กระบวนการกำหนดนโยบาย โดยคณะกรรมการมักจะขึ้นมามีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจก็ตาม  
 แต่ด้วยกระแสเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนที่พัฒนามาตั้งแต่รัฐบาล  
 พลเอกเปรมฯ ดังกล่าวแล้วข้างต้น กอปรกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่ประเด็นทาง  
 เศรษฐกิจและการค้ากำลังเป็นประเด็นที่สำคัญมาก ทำให้ผู้นำธุรกิจของประเทศได้มีโอกาส  
 เข้าร่วมกำหนดนโยบาย และเป็นพลังผลักดันให้คณะกรรมการต้องเปิดทางให้ภาคธุรกิจเอกชน  
 เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น 15 ดังจะเห็น  
 ได้จากการขึ้นมามีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่มาจากภาคธุรกิจ  
 เอกชน และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและการดำเนินนโยบาย เสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรี  
 อาเซียน หรือการแต่งตั้งรัฐมนตรีทั้ง 34 คนนั้นพบว่า เป็นรัฐมนตรีที่จบการศึกษาทางด้าน  
 เศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับงานเศรษฐกิจจำนวนถึง 12 คน หรือร้อยละ 38 ด้านทหารและ  
 ตำรวจ 9 คน หรือร้อยละ 28 ด้านแพทย์และการศึกษา 7 คน หรือร้อยละ 22

---

15 สุจิต บุญบงการ, "เสรีนิยมทางการเมือง: ผลกระทบต่อการกำหนด  
 นโยบายต่างประเทศ," 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย จากความขัดแย้งสู่ความ  
 ร่วมมือ, หน้า 204.

ด้านกฎหมายและอื่น ๆ 6 คน หรือร้อยละ 12 และเมื่อพิจารณาสถิติการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงานทั้ง 3 คณะ ถึงวันที่ 31 มกราคม 2535 พบว่าในจำนวนเรื่อง que เข้าสู่การประชุม 1,022 เรื่อง จำนวนเรื่องของฝ่ายเศรษฐกิจมีจำนวนมากที่สุด 558 เรื่อง ฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ 249 เรื่อง ฝ่ายสังคมและกฎหมาย 215 เรื่อง นอกจากนี้การคัดเลือกนาย อาสา สารสิน ซึ่งมีความรู้ความชำนาญทั้งในด้านการทูตและธุรกิจเอกชน ขึ้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ล้วนเป็นเครื่องแสดงถึงการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของภาคธุรกิจเอกชน และเป็นปัจจัยผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในเวลาต่อมา

### 3.3 สภาวะผู้นำ

การที่ระบอบการเมืองไทยได้เน้นความสำคัญของนายกรัฐมนตรีนอกจากว่ารัฐมนตรีทั้งคณะมาโดยตลอด ทำให้นายรัฐมนตรีมีบทบาทที่โดดเด่นและกลายเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจเชิงนโยบายและเป็นแหล่งนโยบายที่แท้จริง<sup>16</sup> อีกทั้งการที่นายอานันท์ฯ เป็นผู้คัดเลือกรัฐมนตรีด้วยตนเอง (ยกเว้นกลาโหมและมหาดไทย) ทำให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขณะนั้น มีแนวความคิดและแนวทางการทำงานที่คล้ายคลึงกับนายอานันท์ฯ ดังนั้นการศึกษานี้จะศึกษาผู้นำ คือ นายอานันท์ฯ เป็นหลัก

นายอานันท์ฯ นั้นเป็นผู้ประสบความสำเร็จในงานอาชีพทั้งภาคราชการและภาคธุรกิจเอกชนกล่าวคือ หลังจากจบการศึกษาแล้ว นายอานันท์ฯ ได้เข้ารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศและประสบความสำเร็จมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จนได้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศในปี 2519 ในขณะที่มีอายุเพียง 44 ปี จากนั้นได้ลาออกจากราชการเข้าร่วมงานกับสหยูเนียน กรุ๊ป จนดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสหยูเนียน กรุ๊ป ในปี 2528 และเคยดำรงตำแหน่งประธานสภาอุตสาหกรรม อันเป็นตำแหน่งสูงสุด

<sup>16</sup> อรรถ พงสมุท, "คณะรัฐมนตรีไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 236.

ของภาคธุรกิจเอกชนในปี 2533 ซึ่งความสำเร็จในอาชีพทั้งภาครัฐการและภาคธุรกิจเอกชนแสดงให้เห็นว่า นายอานันท์ฯ เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ตลอดจนความสามารถเป็นที่รู้จักของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการต่างประเทศและด้านธุรกิจเอกชนเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนตัวแทนของภาคธุรกิจเอกชนที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

ในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ของนายอานันท์ฯ ที่เกี่ยวกับอาเซียนนั้น นายอานันท์ฯ ได้เคยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัอาเซียน เช่น เป็นนายกสมาคมบริษัทการค้า ASEAN Task Force เป็นประธานฝ่ายอาเซียน ในคณะมนตรีธุรกิจสหรัฐ-อาเซียน เป็นคณะที่ปรึกษาศูนย์แคนาดา-อาเซียน และเป็นรองประธาน ASEAN-CCI เป็นต้น ทำให้มีความรู้และประสบการณ์ที่ถูกนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างดี

สำหรับแนวความคิดของนายอานันท์ฯ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น นายอานันท์ฯ ได้เคยให้ทัศนะเกี่ยวกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนไว้ตั้งแต่ยังมีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า

การค้าของโลกทุกวันนี้มีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น อาเซียนเองก็มีองค์กรของตัวเองอยู่แล้วแต่ในด้านปฏิบัติยังไม่มีการเคลื่อนไหวอะไรเลย รัฐบาลของประเทศอาเซียนในข้อจำกัดอาเซียนหนักไปทางเรื่องการเมืองอย่างเดียวไม่ได้รวมกำลังทางด้านการค้าเศรษฐกิจมากเท่าใด ผมค่อนข้างผิดหวังประชุมแล้วก็มีแต่ปฏิญญาร่วมกันเท่านั้น 17

ดังนั้นนายอานันท์ฯ จึงมองว่าในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปัญหาการเผชิญหน้าทางการเมืองเริ่มเบาบางลง และปัจจัยด้านเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยประเทศต่าง ๆ จะหันมาร่วมมือและพึ่งพากันไปพร้อมการใช้นโยบายกีดกันทางการค้าและดำเนินนโยบายฝ่ายเดียวนั้น 18 อาเซียน

17 สยามรัฐ ฉบับครบรอบ 40 ปี (23 มิถุนายน 2533): 125.

18 สยามจดหมายเหตุ 16 (28 มิถุนายน - 4 กรกฎาคม 2534): 705.

ควรปรับตัวรับสภาพแวดล้อมดังกล่าว ด้วยการรวมตัวกันทำให้ตลาดของตนเองใหญ่ขึ้นเพื่อ การติดต่อกับกลุ่มประเทศอื่น ๆ จะได้เข้มแข็งขึ้น แต่การรวมตัวกันนั้นไม่ควรขัดแย้งกับกลุ่ม ประเทศเหล่านั้นและควรจะสอดคล้องกัน<sup>19</sup> สำหรับรูปแบบของการรวมตัวนั้นนายอานันท์ฯ ได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบของการค้าเสรีอย่างมากเนื่องจากมีความเชื่อว่า การค้าเสรีจะ ช่วยกระตุ้นให้เกิดสภาพการแข่งขัน การปรับปรุงวิธีการบริหารงานและการปรับปรุงคุณภาพ สินค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่น<sup>20</sup> ดังจะเห็นได้จากในขณะ ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น นายอานันท์ฯ ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูประบบเศรษฐกิจของ ไทยให้เสรียิ่งขึ้น เช่น นโยบายปฏิรูประบบภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ นายอานันท์ฯ ยังเคย เสนอแนวความคิดในลักษณะดังกล่าวด้วยตนเองในฐานะตัวแทนภาคเอกชนไทย ในวันที่ 30 ตุลาคม 2529 ณ Putra World Trade Center กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยได้เสนอให้อาเซียนควรรวมตัวเป็นเขตการค้าเสรีก่อนการเป็นตลาดร่วม แต่ไม่จำเป็นต้อง เป็นพร้อมกันทุกประเทศ ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาและโครงสร้างทาง เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน<sup>21</sup>

อาจกล่าวได้ว่า นายอานันท์ฯ เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทั้งในด้านการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจของอาเซียน ตลอดจนเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศเป็นอย่างดี ทว่าห้วงมองว่าในสภาพการณ์ที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไทยและอาเซียนมีความจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ดังกล่าว ด้วยการ รวมตัวกันทำให้ตลาดใหญ่ขึ้น

<sup>19</sup> "นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เยือนไทย," สยามจดหมายเหตุ 16 (5-11 กรกฎาคม 2534): 729-730.

<sup>20</sup> สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) (กรุงเทพฯ: สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 14.

<sup>21</sup> Chaiyong Satjipanon, "AFTA: The First Step toward ASEAN Economic Integration," สารธรรม (10 กุมภาพันธ์ 2535): 66.

จากการศึกษาทั้งหมดในบทที่ 3 พบว่าสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้นแม้จะมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ตลอดจนการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย แต่ก็ยังเป็นเพียงปัจจัยผลักดันและกระตุ้นให้ไทยและอาเซียนพยายามหามาตรการเพื่อพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจ โดยช่วยสร้างเงื่อนไขจากระดับผู้นำทางการเมืองของไทยและอาเซียน ให้มีการดำเนินการเพื่อการรวมตัวที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้มีการเสนอนโยบายและยอมรับข้อเสนออย่างฉับไวเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากงานการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 นั้น มีการเสนอรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจจากประเทศสมาชิกของอาเซียนหลายรูปแบบรวมทั้งข้อเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทยด้วย แต่ข้อเสนอเหล่านั้นก็ไม่ได้รับการยอมรับและลงนามทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของฟิลิปปินส์ เรื่องสนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ที่ประชุมทำให้เปลี่ยนเป็นข้อตกลงแทนและให้ศึกษารายละเอียดต่อไป ในขณะที่ข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของมาเลเซีย ที่ประชุมทำให้เปลี่ยนชื่อเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทน และให้ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม ส่วนข้อเสนอเรื่องสามเหลี่ยมแห่งความเจริญเติบโตของสิงคโปร์ ที่ประชุมทำให้ถือเป็นความตกลงในระดับทวิภาคีเท่านั้น และข้อเสนอเรื่องอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วมของอินโดนีเซีย ที่ประชุมตกลงให้เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย ดังนั้นความสำเร็จที่เกิดจากการยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ถูกเสนอโดยไทยนั้น จึงเกิดขึ้นได้เพราะความสามารถในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยในฐานะประเทศที่ริเริ่มนำเสนอและดำเนินการจนข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4