

ปัจจัยภายในนโยบายการค้าต่างประเทศ: ศึกษากรณีการจัดทำนโยบายความตกลงการค้าเสรีของ  
รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร, ค.ศ. 2001-2006



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2557  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Domestic Factors in Foreign Trade Policy: A Case Study of Free Trade Agreements  
Policy during Thaksin Shinawatra's Administration, 2001-2006

Mr. Phakkanan Leongpanyawong



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations  
Department of International Relations  
Faculty of Political Science  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2014  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัจจัยภายในในนโยบายการค้าต่างประเทศ: ศึกษากรณี การจัดทำนโยบายความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร, ค.ศ. 2001-2006
โดย	นายภักคพันธ์ เลื่องปัญญาวงศ์
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. โกสุมภ์ สายจันทร์)

ภักคณันต์ เลื่องปัญญาวงศ์ : ปัจจัยภายในนโยบายการค้าต่างประเทศ: ศึกษากรณีการจัดทำนโยบายความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร, ค.ศ. 2001-2006 (Domestic Factors in Foreign Trade Policy: A Case Study of Free Trade Agreements Policy during Thaksin Shinawatra's Administration, 2001-2006) อ. ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. ญัฐนันท์ คุณมาศ, 167 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งอธิบายปรากฏการณ์ความแพร่หลายของการเจรจาความตกลงการค้าเสรีในช่วงทศวรรษ 2000 ผ่านกรอบการอธิบายของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee ที่เน้นวิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าวด้วยปัจจัยภายในสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ความคิดและการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายต่อนโยบายการค้าต่างประเทศ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการปรับมุมมองของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองภายในประเทศ มาปรับใช้อธิบายกรณีของไทย

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงองค์ความคิดและการรับรู้ต่อนโยบายการค้าต่างประเทศของนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษานโยบายเศรษฐกิจ ทำให้สามารถใช้นโยบายความตกลงการค้าเสรีเพื่อส่งเสริมการส่งออกของกลุ่ม SMEs สร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจฐานราก และใช้สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายจะถูกการคัดค้านจากกลุ่มที่เสียประโยชน์และภาคประชาสังคมก็ตาม รัฐบาลก็ได้มีการการปรับมุมมองของผลประโยชน์ที่ได้รับจากความตกลงการค้าเสรี เพื่อสร้างการยอมรับจากกลุ่มธุรกิจและเกษตรกร โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถผลักดันนโยบายได้ สืบเนื่องจากระบวนการกำหนดนโยบายที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ผนวกกับการมีเครือข่ายเศรษฐกิจการเมืองหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ที่เข้มแข็ง ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถกำกับทิศทางการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศ และใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นนโยบายการค้าต่างประเทศหลักในสมัยนี้

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

ปีการศึกษา 2557

# # 5680616724 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS: FREE TRADE AGREEMENTS / THAKSIN SHINAWATRA / THAILAND FOREIGN TRADE POLICY / VINOD K. AGGARWAL AND SEUNGJOO LEE

PHAKKANAN LEONGPANYAWONG: Domestic Factors in Foreign Trade Policy: A Case Study of Free Trade Agreements Policy during Thaksin Shinawatra's Administration, 2001-2006. ADVISOR: ASST. PROF. NATTHANAN KUNNAMAS, Ph.D., 167 pp.

This thesis aims to explicate the increasing numbers of Free Trade Agreement in the 2000s, and especially in Thailand case. Based on Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee's framework, the phenomenon can be explained with three groups of internal factors: ideas and perception of policy makers, interest groups's interest reconfiguration and domestic institutions.

The study found that Thaksin Shinawatra's Free Trade Agreements policy was influenced by changes in ideas and perception of prime minister and his economic advisors on macroeconomic policy. Free Trade Agreements thus accounted for SMEs export to strengthen grass root economy and increased country's competitiveness. Eventhough, there are oppositions to the policy, the government can reconfigured the interest of those involved and proclaim their acception and support for the new foreign trade policy. Eventually, all of the circumstances were rooted in Thaksin Shinawatra strong political economy network which occured after the 1997 Financial Crises and the new decision making process of Thaksin Shinawatra's administration.

Department: International Relations      Student's Signature .....

Field of Study: International Relations      Advisor's Signature .....

Academic Year: 2014

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงไม่ได้ หากปราศจากความช่วยเหลือและกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน โดยก่อนอื่นใด ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุรักษ์ คุณมาศ ที่ให้ความปรารถนาพิเศษผู้นี้มาดูแล ทั้งยังแนะนำการเขียนงานเชิงวิชาการ ชี้แนะโอกาสต่างๆ เสมอมา รวมถึงคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งต่อทิศทางการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และรองศาสตราจารย์ ดร.โกสุมภ์ สายจันทร์ ที่ให้ความเมตตาตลอดเวลาเดินทางไกลจากจังหวัดเชียงใหม่มาเป็นกรรมการสอบ และให้ข้อเสนอแนะต่างๆ แก่ผู้เขียนที่อยู่เมืองหลวง

ขอขอบคุณกำลังใจและคำแนะนำดีจากพี่ๆ ที่ภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คุณวันที ตระแก้วจิตต์ ที่แม้สุขภาพไม่แข็งแรง ก็ยังคงมีกำลังใจแข็งแรง เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ผู้วิจัยในการดำเนินชีวิตต่อไปภายภาคหน้า คุณธัญดา ชีวิตไทย และคุณวิไลวรรณ ทาเหล็ก ที่ให้ความอบอุ่น ให้ผู้วิจัยรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของบ้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พี่ๆ ป.เอก คุณศิษิตินพประเสริฐ และคุณกุลนันท์ คันธิก ที่คอยให้ข้อเสนอแนะดีๆ ตลอดการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนเพื่อนๆ น้องๆ ป.โท ที่คอยเฝ้าถามช่วยเหลือในช่วงเวลาที่เรียนเรื่อยมาจนถึงการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณคณาจารย์ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาการ เปิดโลกและมุมมองต่างๆ ที่หาไม่ได้จากที่ไหน รวมทั้งห้องสมุดชั้นเยี่ยมของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มีหนังสือทันสมัยและครบถ้วนดังที่ผู้ศึกษาต้องการ

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณ แม่ ที่สนับสนุนลูกคนนี้เสมอมา คอยดูแลห่วงใยทั้งร่างกายและจิตใจ และขอบคุณ พ่อ ที่ดูแลลูก ดึงลูกขึ้นมาจากหุบเหว ให้ความอบอุ่น ความรัก ความเอาใจใส่ ทั้งเรื่องชีวิต ความรู้ และการงานที่มีคุณค่ายิ่ง

คุณความดีใดที่เกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถือเป็นผลพวงจากบุคคลที่กล่าวถึงข้างต้นทั้งสิ้น ส่วนข้อบกพร่องประการใดก็ตาม แม้เพียงน้อยนิด โปรดถือว่าเป็นความผิดพลาดของผู้วิจัย แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

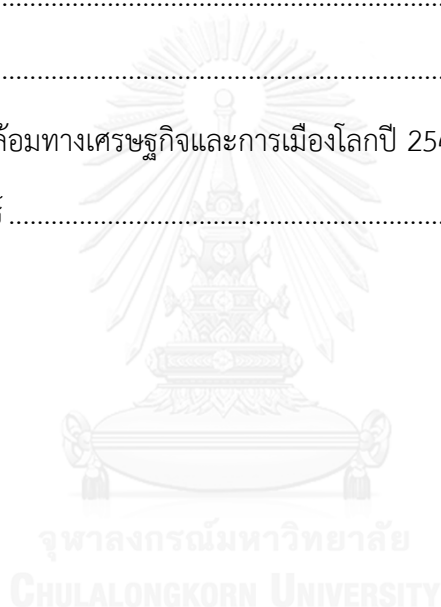
หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
สารบัญแผนภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	8
1.3 วัตถุประสงค์.....	9
1.4 กรอบความคิดในการวิจัย.....	9
1.5 ทบทวนวรรณกรรม.....	12
1.6 ขอบเขตของการวิจัย.....	29
1.7 สมมุติฐานในการศึกษา.....	31
1.8 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	31
1.9 ประโยชน์ที่ได้รับ.....	32
1.10 โครงสร้างของการนำเสนอ.....	33
บทที่ 2 นโยบายการค้าต่างประเทศไทยก่อนสมัยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร.....	35
2.1 นโยบายการค้าต่างประเทศในยุคเริ่มต้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ.....	36
2.2 นโยบายการค้าต่างประเทศตามยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก.....	42
2.3 นโยบายการค้าต่างประเทศภายใต้สถาบันการค้าระหว่างประเทศ: จากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) สู่ องค์การการค้าโลก (WTO).....	47

2.3.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า .....	47
2.3.2 องค์การการค้าโลก .....	51
2.4 นโยบายการค้าต่างประเทศช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540.....	53
2.5 สรุปท้ายบท .....	54
บทที่ 3 สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศสมัย รัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร .....	56
3.1 ความชะงักงันของการเจรจาการค้าบนเวทีพหุภาคี.....	56
3.2 นโยบายการค้าระหว่างประเทศของตัวแสดงหลัก: ความตกลงการค้าเสรีในระบบ เศรษฐกิจการค้าโลก .....	61
3.2.1 สหรัฐอเมริกา.....	62
3.2.2 สหภาพยุโรป .....	67
3.2.3 ญี่ปุ่น.....	74
3.2.4 จีน.....	77
3.2.5 กลุ่มประเทศอาเซียน .....	80
3.3 สรุปท้ายบท .....	87
บทที่ 4 ปัจจัยภายในกับความตกลงการค้าเสรี: องค์ความคิดและการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ปฏิกิริยาของกลุ่มผลประโยชน์ และโครงสร้างสถาบันการเมืองภายใน.....	89
4.1 การเปลี่ยนแปลงองค์ความคิดหรือการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศ .....	90
4.1.1 วิสัยทัศน์ด้านนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร .....	90
4.1.2.1 แนวคิดเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายการค้าต่างประเทศ: จากความเติบโต สู่ขีดความสามารถ.....	97
4.1.2.2 แรงผลักดันในการรักษาตลาด (defense motives).....	100
4.2 กลุ่มผลประโยชน์ในนโยบายความตกลงการค้าเสรี.....	104
4.2.1 ปฏิกิริยาที่มีต่อความตกลงการค้าเสรีจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ.....	105



4.2.2 แนวทางผลักดันความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร: การปรับมุมมองเกี่ยวกับผลประโยชน์จากนโยบายความตกลงการค้าเสรี.....	115
4.3 โครงสร้างทางการเมืองภายในประเทศของนโยบายความตกลงการค้าเสรี.....	120
4.3.1 ลักษณะสถาบันทางการเมืองของการตัดสินใจนโยบายการค้าต่างประเทศ.....	121
4.3.2 กำลังในการยับยั้งนโยบาย (veto points).....	126
4.4 สรุปท้ายบท .....	134
บทที่ 5 สรุป.....	136
รายการอ้างอิง.....	139
ภาคผนวก ก สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกปี 2544-2549 .....	159
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	167



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 ความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา .....	65
ตารางที่ 3.2 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรป.....	69
ตารางที่ 3.3 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรปหลังเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ .....	72
ตารางที่ 3.4 ความตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่น .....	76
ตารางที่ 3.5 ความตกลงการค้าเสรีของจีน .....	79
ตารางที่ 3.6 ความตกลงการค้าเสรีของกลุ่มประเทศอาเซียน .....	82
ตารางที่ 3.7 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศสมาชิกอาเซียน .....	83
ตารางที่ 4.1 ความตกลงการค้าเสรีไทยที่ริเริ่มเจรจาสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร.....	102
ตารางที่ 4.2 โครงสร้างและสมาชิกของกลุ่มไทยรักไทย และความเชื่อมโยงกับรัฐบาล ทักษิณ ชิน วัตร .....	132
ตารางที่ 4.3 กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนและคัดค้านความตกลงการค้าเสรี.....	133

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1.1 การเพิ่มขึ้นของจำนวนความตกลงการค้าเสรีที่แจ้งต่อองค์การการค้าโลก (หน่วย: ความตกลงการค้าเสรี) .....	4
แผนภูมิที่ 2.1 สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (trade-to-GDP ratio) ของประเทศไทยช่วง พ.ศ.2503-2549 .....	36
แผนภูมิที่ 2.2 มูลค่าการส่งออกและนำเข้าของไทยช่วงทศวรรษ 2520 (หน่วย: พันล้านบาท).....	44
แผนภูมิที่ 2.3 มูลค่าการขาดดุลการค้าของไทยช่วงทศวรรษ 2520 (หน่วย: พันล้านบาท).....	44
แผนภูมิที่ 2.4 มูลค่าการส่งออกภาคเกษตรเปรียบเทียบกับภาคอุตสาหกรรม (หน่วย: พันล้านบาท) .....	45
แผนภูมิที่ 3.1 สัดส่วนตลาดส่งออกหลักของสินค้าไทยช่วงทศวรรษ 2540 (หน่วย: ร้อยละ).....	62
แผนภูมิที่ 3.2 สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ของกลุ่มประเทศอาเซียน.....	81
แผนภูมิที่ 3.3 การขยายตัวทางการค้าภายในกลุ่มอาเซียน (หน่วย: ร้อยละ).....	87
แผนภูมิที่ 4.1 ความตกลงการค้าเสรีของคู่ค้าหลักของไทยที่ริเริ่มเจรจาช่วงทศวรรษ 2540 (หน่วย: จำนวนความตกลง).....	101
แผนภูมิที่ 4.2 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศอาเซียนที่ริเริ่มเจรจาช่วงทศวรรษ 2540 (หน่วย: จำนวนความตกลง).....	101

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1.3 กรอบความคิดปัจจัยภายในกับการเกิดขึ้นของความตกลงการค้าเสรี .....	12
แผนภาพที่ 1.1 โครงสร้าง Hub and Spokes ของ Soo Yuen Chong และ Jung Hur .....	21
แผนภาพที่ 1.2 ลักษณะ Spaghetti Bowl ของความตกลงการค้าเสรีในระบบการค้าโลก .....	27
แผนภาพที่ 4.1 โครงสร้างการกำหนดนโยบายการค้าก่อน พ.ศ. 2544 .....	124
แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างการกำหนดนโยบายการค้า พ.ศ. 2544-2549 .....	125
แผนภาพที่ 4.3 เครือข่ายเศรษฐกิจการเมืองไทยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรหลัง 2540 .....	131



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สัดส่วนของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product – GDP) ของไทยมีมากกว่าร้อยละ 50 ตั้งแต่ปี 2522 และเพิ่มมากขึ้นนับแต่นั้นมา ลักษณะของนโยบายการค้าระหว่างประเทศก่อนปี 2544 เป็นผลจากนโยบายอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก (Export Orient Industrialization) โดยเมื่อพิจารณาแนวนโยบายการค้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะพบว่านโยบายการค้าของไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ปี 2520<sup>1</sup> มีลักษณะของนโยบายที่ส่งเสริมการขยายการส่งออกไปยังตลาดส่งออกหลัก รวมถึงการแสวงหาตลาดใหม่ๆ เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะตลาดในประเทศกำลังพัฒนา<sup>2</sup> แนวโน้มของการเจรจาการค้าจึงมีลักษณะการเจรจาหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) การเจรจากับประเทศคู่เจรจาสำคัญเพื่อเปิดตลาดให้สินค้าที่ไทยมีศักยภาพในการผลิตเพิ่มขึ้น เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศในตะวันออกกลาง และการข้อตกลงทางการค้ากับประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟตา (ASEAN Free Trade Area – AFTA) เป็นเขตการค้าเสรีที่ไทยทำร่วมกับ

<sup>1</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 พบว่าการพัฒนาภายใต้แผนฉบับนี้ เป็นช่วงเวลาให้ความสำคัญและสนับสนุนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก (ดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (ออนไลน์) แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=85> [2 พฤษภาคม 2557]) หากยังไม่ได้รับข้อมูลที่ชัดเจนให้เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศดังแผนฉบับที่ 4 ซึ่งใช้การส่งออกเป็นตัวนำในการลดการขาดดุลทางการค้าของประเทศ โดยมีมาตรการสำคัญในการ “เร่งรัดการส่งออก” ได้แก่ การตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการส่งออก โดยเฉพาะ ใช้การเมืองระหว่างประเทศเพื่อเปิดตลาดหรือช่องทางในการส่งเสริมการส่งออก แทรกแซงเพื่อรักษาระดับราคาให้สามารถแข่งขันได้ ปรับปรุงและสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จัดทำแผนงานของหน่วยงานรัฐเพื่อสนับสนุนภาคเอกชนในการส่งออก และทำให้เกิดแรงจูงใจในการส่งออกสินค้า เช่น การใช้มาตรการด้านภาษี เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (ออนไลน์) แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=86> [2 พฤษภาคม 2557], 234-238.)

<sup>2</sup> อุดม เกิดพิบูลย์, *ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 348-350.

ประเทศสมาชิกในขณะนั้น<sup>3</sup> เวทีเหล่านี้เป็นการตอบสนองต่อการส่งเสริมการส่งออกของไทย ซึ่งสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ปี 2540 - 2544

ต้นปี 2544 พรรคไทยรักไทย ซึ่งมีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นหัวหน้าพรรคขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นโยบายการค้าต่างประเทศในสมัยนี้สะท้อนนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการกระตุ้นตลาดภายใน และขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ลดการพึ่งพาแนวทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบเอเชียตะวันออกที่เน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นหลัก<sup>4</sup> เป้าหมายสำคัญเพื่อการลดการพึ่งพาต่างชาติ โดยเฉพาะภาคการส่งออกจากระบบเศรษฐกิจไทย ผ่านการเพิ่มอุปสงค์การบริโภคภายใน<sup>5</sup> ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นความพยายามดึงให้การบริโภคเป็นเครื่องยนต์ในการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>6</sup> เหตุที่ทำให้รัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณลดความสำคัญของการใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออก สืบเนื่องจากเหตุการณ์สำคัญของโลกช่วงต้นสหัสวรรษใหม่ ได้แก่ วิกฤต 9/11 การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ ความน่าผิดหวังของยอดขายสินค้าไอที และปรากฏการณ์ฟองสบู่ดอทคอมแตก ที่ทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดต่ำลงในเกือบทุกภูมิภาคทั่วโลก ส่งผลให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจในตลาดส่งออกหลักของไทยทั้งสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น<sup>7</sup> สอดรับกับอัตราการเติบโตทางการค้าระหว่างประเทศปี 2544 ที่มีการติดลบของการขยายตัวของปริมาณการค้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>3</sup> จุลชีพ ชินวรรโณ, *สู่สหัสวรรษที่ 3: กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2542), 145-151.

<sup>4</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ทักษิณมิถิส", ใน *ทักษิณมิถิส*, จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: วิถีทรรศน์, 2547), 110.

<sup>5</sup> ในแง่นี้หมายถึงรัฐบาลมิได้ใช้การส่งออกสินค้าให้เป็นตัวส่งเสริมการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ดังเช่นรัฐบาลก่อนหน้า หากพิจารณาจากสมการของเศรษฐกิจมหภาค  $GDP = C+I+G+(X-M)$  โดย  $C$  = การบริโภคภายในประเทศ,  $I$  = การลงทุน,  $G$  = การลงทุนภาครัฐ และ  $(X-M)$  = ผลต่างของการนำเข้าและส่งออกสินค้า จะพบว่าความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมฯ ตามนโยบายกระตุ้นอุปสงค์จะเท่ากับเป็นการลดความสำคัญของการนำเข้าและส่งออกสินค้า และให้ความสำคัญกับ  $C$  มากขึ้น

<sup>6</sup> ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, *10 ปี วิกฤตเศรษฐกิจไทยกับประชาธิปไตยบนทาง 3 แพร่ง*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เอเอ เปเปอร์ สเตชันเนอร์รี่ จำกัด, 2550), 53-54.

<sup>7</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook October 2001: The Information Technology Revolution* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001), 175.

สินค้า (trade volumes in goods) เป็นครั้งแรกนับแต่ปี 2525 ที่ร้อยละ -1.5<sup>8</sup> ทำให้การส่งออกของไทยลดลงโดยมีอัตราเติบโตที่ร้อยละ 9.4<sup>9</sup>

ขณะที่การเติบโตทางการค้าโลกติดลบ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ที่ทำหน้าที่ดูแลประเด็นด้านการค้าระหว่างประเทศ ก็เกิดความชะงักงันขึ้นในการเจรจาการค้ารอบโดฮา (Doha Round) ความชะงักงันของการเจรจาบนเวทีหลายฝ่าย (multilateral trade negotiations) ทำให้ประเทศสมาชิกหันมาเจรจาบนเวทีการเจรจาการค้าแบบเลือกฝ่าย (Preferential Trade Agreements – PTAs) โดยเฉพาะการเจรจาความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements) รูปแบบต่างๆ ทั้งทวิภาคี (Bilateral) และภูมิภาค (Regional) พบว่าจำนวนความตกลงการค้าเสรีที่แจ้งต่อองค์การการค้าโลกหลังปี 2543 มีจำนวนเพิ่มขึ้นและปรากฏอยู่ทุกภูมิภาค ทั้งยังมีลักษณะการเจรจาระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันและต่างภูมิภาค อันถือเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ของการเจรจาความตกลงการค้าเสรี พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของเนื้อหาเจรจา ที่มีการเจรจาครอบคลุมมากกว่าการลดภาษีสินค้า โดยพุ่งเอาประเด็นสินค้าบริการ รวมถึงกฎเกณฑ์ทางการค้าต่างๆ เช่น WTO+ เข้าไว้ด้วย<sup>10</sup> และจะเห็นได้ว่าจำนวนความตกลงที่ครอบคลุมสินค้าและบริการ มีปริมาณมากขึ้นกว่าความตกลงที่ครอบคลุมเฉพาะสินค้านั้นๆ ลักษณะเช่นนี้บ่งชี้ให้เห็นทิศทางการเจรจาของของตัวแสดงต่างๆ ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สะท้อนกับสิ่งที่มีการผลักดันบนเวทีเจรจาพหุภาคีอีกต่อหนึ่ง



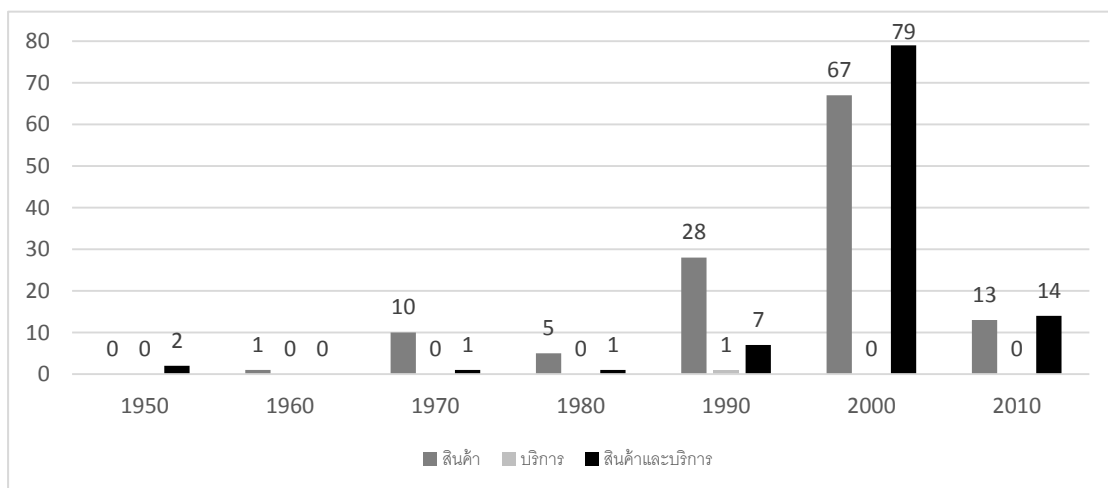
<sup>8</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2002* (Geneva: World Trade Organization, 2002), 1-2.

<sup>9</sup> Bangkok Post, *Mid-Year Economic Review 2001* (online) Available from: <http://www.bangkokpost.com/midyear2001/trade.html> [7 February 2010]

<sup>10</sup> WTO+ หมายถึงกลุ่มของระเบียบและความเข้าใจทางการค้าที่ยังเป็นข้อถกเถียงและยังไม่สามารถบังคับใช้ภายใต้กรอบ WTO ปัจจุบัน เช่น การประมูลงานภาครัฐ (government procurement) ประเด็นว่าด้วยการค้าและการลงทุน (trade and investment) การแข่งขันทางการค้า (trade competition) มาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

## แผนภูมิที่ 1.1 การเพิ่มขึ้นของจำนวนความตกลงการค้าเสรีที่แจ้งต่อองค์การการค้าโลก

(หน่วย: ความตกลงการค้าเสรี)



ที่มา: WTO Regional Trade Agreements Database

เมื่อพิจารณาจำนวนความตกลงการค้าเสรีพบว่ามีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ จากข้อมูลขององค์การการค้าโลกเมื่อปี 2554 ระบุว่าจำนวนความตกลงการค้าเสรีที่แจ้งต่อองค์การการค้าโลกมีมากกว่า 489 ความตกลง ในจำนวนนี้มีความตกลงที่มีผลบังคับใช้แล้ว 289 ฉบับ จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นหลังปี 2544 มากกว่าช่วงทศวรรษก่อนหน้ามากกว่าสองเท่า ดังแสดงให้เห็นในแผนภูมิ 1.1 (ความเคลื่อนไหวในการบรรลุความตกลงของประเทศภาคีต่างๆ เหล่านี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก ซึ่งแต่ละความตกลงจำเป็นต้องมีการรับรองภายใต้กติกาขององค์การฯ ทั้งมาตรา 24 ของ GATT 1994<sup>11</sup>, Enabling Clause และมาตรา 5 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement in Trade on Services – GATS)<sup>12</sup>)

<sup>11</sup> มาตรา 24 วรรค 5 ของ GATT ระบุว่า “ข้อตกลงฉบับนี้จะไม่กีดกันการก่อตั้งหรือลงนามในสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรีระหว่างดินแดนที่ทำสัญญาระหว่างกัน บนพื้นฐานที่ว่า a) ...ภาษีศุลกากรของภาคีสัญญากับภาคีอื่นๆ จะต้องมิสูงกว่าที่กำหนดไว้ทั่วไป...” และ วรรค 7 ว่า “a) ภาคีที่จะเข้าทำสัญญาจักต้องแจ้งให้ภาคีอื่นๆ ทราบและประกาศรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งสหภาพฯ ให้แก่ภาคีอื่นๆ ด้วย...” (ดู World Trade Organization, *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (online) Available from: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm) [2 May 2014])

<sup>12</sup> มาตรา 5 วรรค 1 ของ GATS ระบุว่า “ข้อตกลงฉบับนี้จะไม่กีดกันการรวมกลุ่มของภาคีเพื่อเปิดเสรีทางการค้า ทราบเท่าที่ข้อตกลงนั้นๆ นั้นอยู่บนพื้นฐาน a) ครอบคลุมทุกหมวดสินค้าและบริการ b) ไม่สร้างข้อกีดกันอื่นๆ ขึ้นมา



การเพิ่มขึ้นของจำนวนความตกลงการค้าเสรีในสภาพแวดล้อมทางการค้าระหว่างประเทศ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย ซึ่งมีอัตราการพึ่งพิงต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศสูงว่าจะเลือกดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศเช่นใดท่ามกลางกระแสเชิงบวกของการริเริ่มเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศคู่ค้าหลักหันมาใช้ความตกลงการค้าเสรีในการเจรจาการค้าระหว่างกัน สภาพแวดล้อมเช่นนี้ทำให้ต้องหันมาพิจารณานโยบายเศรษฐกิจและการค้าต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินแนวนโยบายเศรษฐกิจที่มาเรียกกันภายหลังว่า “ทักษิโนมิคส์” หมายถึงชุดนโยบายที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track) ระหว่างภาคเศรษฐกิจส่วนบนและภาคเศรษฐกิจส่วนล่าง<sup>13</sup> โดยลักษณะของการให้ความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจส่วนล่างนั้น พ.ต.ท.ทักษิณใช้นโยบายประชานิยมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบเศรษฐกิจในชนบท ส่วนภาคเศรษฐกิจส่วนบน พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้แนวทางนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เน้นการขยายตลาดเพื่อส่งออกสินค้า โดยนโยบายการค้าต่างประเทศมีการตั้งทีมไทยแลนด์ เพื่อดำเนินนโยบายการค้าเชิงรุก โดยผลักดันให้เกิดการบูรณาการระหว่างกระทรวงต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของทูตที่ไปดำรงตำแหน่งต่างประเทศ ให้สามารถเป็นผู้แทนในการเจรจาการค้าด้วย<sup>14</sup>

แนวนโยบายการค้าต่างประเทศในช่วงต้นรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณยังคงดำเนินการเจรจาในเวทีพหุภาคี (องค์การการค้าโลก) ภูมิภาค (เขตการค้าเสรีอาเซียน) และทวิภาคี (การเจรจาเขตการค้าเสรีเพื่อเจรจาให้ลดภาษีกับประเทศคู่ค้าสำคัญ)<sup>15</sup> ทว่าจุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นเมื่อพ.ต.ท.ทักษิณเริ่มทำให้การเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ กลายเป็นแนวทางหลักของยุทธศาสตร์นโยบายการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะการเปิดเจรจากับประเทศที่เป็นตลาดใหญ่ของไทย ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือ จีน โดยระบุว่า “ความตกลงการค้าเสรีนั้นให้ประโยชน์ในการ

---

...” (ดู World Trade Organization, *General Agreement on Trade in Services* (online) Available from: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gats\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gats_e.htm) [2 May 2014])

<sup>13</sup> สุวินัย ภรณวลัย, *แกะรอยทักษิโนมิคส์กับความจำเป็นของทางเลือกที่สาม*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547), 33-34.

<sup>14</sup> ศุภมิตร ปิติพัฒน์, "การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 76-77.

<sup>15</sup> "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544," *ราชกิจจานุเบกษา* 118, 21 ง(พิเศษ) (2 มีนาคม 2544): 14-16.

เข้าถึงตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยระยะเวลาอันสั้น”<sup>16</sup> ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเช่นนี้ ทำให้ไทยมีการเจรจาเพื่อบรรลุหรือริเริ่มเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับทั้งคู่เจรจาเดิมและใหม่ ดังนี้<sup>17</sup>

1. ความตกลงที่มีผลบังคับใช้ ได้แก่ ความตกลงการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย (Thailand–Australia Free Trade Agreement - TAFTA) ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างไทย - นิวซีแลนด์ (Thailand–New Zealand Free Trade Agreement - TNZCEP) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น - ไทย (Japan–Thailand Economic Partnership Agreement - JTEPA) กรอบความตกลงการค้าเสรีว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างไทยกับเปรู (Framework Agreement on Closer Economic Partnership between the Republic of Peru and the Kingdom of Thailand)
2. ความตกลงที่อยู่ระหว่างรอให้มีผลบังคับใช้ ได้แก่ ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี (Thailand-Chile Free Trade Agreement)
3. ความตกลงที่อยู่ระหว่างการเจรจา ได้แก่ ความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย - EFTA (TEFTA) กรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับอินเดีย (Framework Agreement for Establishing Free Trade Area between the Republic of India and the Kingdom of Thailand)
4. ความตกลงที่ระงับการเจรจา ได้แก่ ความตกลงการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา (TUSFTA) กรอบความตกลงว่าด้วยการเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดระหว่างไทยกับบาห์เรน (Framework Agreement between the Kingdom of Thailand and the Kingdom of Bahrain on Closer Economic Partnership)

---

<sup>16</sup> Bangkok Post, *Mid-Year Economic Review 2003* (online) Available from:

<http://www.bangkokpost.com/midyear2003/international4.html> [20 February 2010]

<sup>17</sup> ข้อมูลในส่วนนี้ยึดตามรายละเอียดของกรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในหัวข้อเรื่อง FTA “ความคืบหน้า/สถานะการเจรจา” (กรมเจรจาการค้า, *ความคืบหน้า/สถานะการเจรจา* (ออนไลน์) แหล่งที่มา:

<http://www.thaifita.com/thaifita/Home/NegoLastestStatus/tabid/117/Default.aspx> [2 มกราคม 2558])

นอกจากนี้ ไทยยังมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มเขตเศรษฐกิจอย่าง เขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก (East Asia Free Trade Area - EAFTA) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนกับ 6 ประเทศ (Comprehensive Economic Partnership for East Asia - CEPEA) รวมถึงความตกลงที่เป็นการเจรจาภายใต้กรอบอาเซียนกับประเทศคู่ค้าอื่นๆ ได้แก่ อาเซียน - จีน อาเซียน - ออสเตรเลีย - นิวซีแลนด์ อาเซียน - เกาหลีใต้ อาเซียน - อินเดีย อาเซียน - ญี่ปุ่น และอาเซียน - สหภาพยุโรปด้วย ซึ่งความตกลงการค้าเสรีเหล่านี้ อวกลายเป็นเส้นสปาเกตตีในซาม (Spaghetti Bowl) ที่พันกันไปมายุ่งเหยิง อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับหลายๆ ประเทศในปัจจุบัน<sup>18</sup>

การที่ความตกลงการค้าเสรี ได้กลายเป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศไทย ด้านหนึ่งได้ก่อให้เกิดผลสะท้อนทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง การเจรจาท้าความตกลงกับประเทศใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกา ยังทำให้เวทีเจรจาถูกต่อต้านหลายครั้ง เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการเจรจาประเด็นนอกเหนือจากการลดภาษีศุลกากร ซึ่งหมายรวมถึงการบังคับใช้สิทธิบัตรอย่างเคร่งครัด<sup>19</sup> รวมถึงการเปิดตลาดภาคบริการและการลงทุน ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มเกษตรกรต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ โดยความตกลงการค้าเสรีทำให้สินค้าเกษตรจากตลาดภายนอกที่มีต้นทุนถูกกว่า เข้ามาแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าเกษตรในประเทศ จนทำให้ส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิตเหล่านี้ลดลง ต่างก็เรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากความตกลงฯ และมีส่วนผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมือง สมทบกับกลุ่มผู้ประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่เคลื่อนไหวมาระยะเวลาหนึ่งด้วย การที่ความตกลงการค้าเสรีได้รับการริเริ่มเป็นส่วนใหญ่โดยนายกรัฐมนตรี และดำเนินการเจรจาโดยคณะที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยตรง ทำให้เกิดคำถามเชิงจริยธรรมเรื่องความโปร่งใสขึ้น<sup>20</sup> ซึ่งหลังการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ก็มีการถกเถียงในประเด็นนี้ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ จนกลายเป็นมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550 ว่าด้วยพันธะของรัฐบาลต่อรัฐสภา ในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

<sup>18</sup> Graham Dunkley, *The Free Trade Adventure: The WTO, the Uruguay Round and Globalism-a Critique* (London: Zed Books, 2000), 18.

<sup>19</sup> จักกรี ไชยพินิจ, "เศรษฐกิจการเมืองของนโยบายทรัพย์สินทางปัญญา: ศึกษากรณีการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรยาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), 204-210.

<sup>20</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *จาก Thaksinomics สู่ทักษิณาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openbooks, 2548), 76-78.

แม้ว่าความตกลงการค้าเสรีจะเป็นจุดหมายสำคัญของนโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย จนกระทั่งสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในปี 2549 ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากประกาศริเริ่มทำความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ หรือแม้แต่การริเริ่มเจรจา ก็นำไปสู่ความเคลื่อนไหวทั้งสนับสนุนและคัดค้านในสังคม การศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการค้าต่างประเทศ จึงอาจวิเคราะห์ปัจจัยภายในต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการก่อร่างและผลักดันนโยบายการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี ดังนี้

1. ผู้ริเริ่ม ได้แก่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
2. กลุ่มคณะที่ปรึกษา ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ประธานคณะที่ปรึกษา และที่ปรึกษาคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในนโยบายเศรษฐกิจ
3. หน่วยงานราชการ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงต่างประเทศ รัฐสภา กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
4. กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออก เช่น บริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด กลุ่มอุตสาหกรรมนำเข้า กลุ่มอุตสาหกรรมบริการ กลุ่มเกษตรกร เช่น กลุ่มเกษตรกรโคนม กลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้ง กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกหอมและกระเทียม กลุ่มภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวคัดค้าน เช่น กลุ่ม FTA Watch เป็นต้น

จากข้อพิจารณาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศ ทำให้เกิดประเด็นน่าสนใจในการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าของไทย และนำไปสู่คำถามเกี่ยวเนื่องกับการเลือกเวทีเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ที่ค่อนข้างเอนเอียงการเจรจาการค้าไปยังการทำความตกลงการค้าเสรี ซึ่งถือเป็นแนวทางหลักของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว ประเด็นข้อสงสัยและความสำคัญของปัญหาเช่นนี้ ได้นำไปสู่คำถามการวิจัย ดังหัวข้อ 1.2

## 1.2 คำถามในการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศ ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เน้นไปในการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี

เกิดขึ้นเพราะสาเหตุใดและมีปัจจัยภายในใดบ้างที่มีอิทธิพลหรือส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว?

### 1.3 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อการริเริ่มดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
2. ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการค้าต่างประเทศ และกระบวนการที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้นโยบายความตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นได้ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

### 1.4 กรอบความคิดในการวิจัย

งานเขียนช่วงแรกเกี่ยวกับความตกลงการค้าเสรี ของ Vinod K. Aggarwal อธิบายตัวแสดงหรือปัจจัยต่างๆ โดยสร้างตัวแบบอธิบายความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี แบ่งออกเป็น 3 ระยะ กล่าวคือ ระยะกำเนิดความตกลง ระยะวิวัฒนาการของความตกลง และระยะผลสืบเนื่องจากความตกลง<sup>21</sup> การวิเคราะห์ความตกลงการค้าเสรีทั้งสามระยะ ให้ภาพของความตกลงการค้าเสรีตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดที่ความตกลงกลายเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ภายใต้ตัวแบบกำเนิดความตกลงการค้าเสรี ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเจรจามาจากปัจจัยภายนอกเป็นหลัก โดยเฉพาะความชะงักงันของการเจรจการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก

อย่างไรก็ตาม คำถามที่ตามมาหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่หลายประเทศหันไปใช้เวทีความตกลงการค้าเสรี นั่นคือ เหตุใดการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี ของกลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกพร้อมกัน กลับมีการตอบสนองต่อปัจจัยเหล่านั้นแตกต่างกัน ยกตัวอย่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งมีความแตกต่างของเจรจาความตกลงการค้าเสรีที่แตกต่างกันมาก ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ อย่างเช่น การเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีของสิงคโปร์และกัมพูชา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee จึงได้ปรับกรอบการอธิบายเพื่อตอบคำถามดังกล่าว โดยดึงเอากลุ่มของปัจจัยภายในเข้ามาเป็นแกนหลักในการตอบคำถาม

<sup>21</sup> Vinod K. Aggarwal, "Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific," in *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications*, ed. Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata (New York: Routledge, 2006), 7.

กลุ่มของปัจจัยภายในตามกรอบการวิเคราะห์ของ Aggarwal และ Lee ได้แก่<sup>22</sup> *กลุ่มแรก* เกี่ยวข้องกับองค์ความคิด (Ideas) และการรับรู้ (perception) เกี่ยวกับการค้าต่างประเทศของผู้กำหนดนโยบาย โดยสำรวจการเปลี่ยนแปลงความคิดและการรับรู้เกี่ยวกับการค้าต่างประเทศ หลังจากได้รับแรงกระตุ้นจากเหตุการณ์วิกฤติ หรือเหตุของปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยที่สำคัญในกลุ่มนี้ประกอบด้วย *แนวคิดเกี่ยวกับเป้าหมายของนโยบายการค้า* ซึ่งอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการใช้นโยบายการค้าต่างประเทศของผู้กำหนดนโยบาย โดยมองว่าหากแรงกระตุ้นและสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อความคิดแล้ว การเปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายการค้าจะเกิดขึ้น และปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ *แรงผลักดันในการรักษาตลาด* (defense motives) ที่เป็นผลตอบรับโดยตรงจากการทำความตกลงการค้าเสรีของประเทศคู่ค้า แนวคิดประการนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะของความตกลงการค้าเสรีที่มีการจำกัดคู่แข่ง ทำให้เกิดความหวั่นเกรงว่าประเทศคู่ค้าจะกีดกันผลประโยชน์ที่เคยได้ จึงทำให้การหันมาทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่ทำการค้าอยู่สมเหตุสมผล เพื่อป้องกันฐานตลาดที่มีอยู่เดิมเอาไว้

*กลุ่มของปัจจัยภายในกลุ่มที่สอง* เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงมุมมองที่มีต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเจรจาการค้าของกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ (interest reconfiguration) ซึ่งในที่นี้เป็นการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่ความตกลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต มีต่ออุตสาหกรรมหรือการผลิตของกลุ่มธุรกิจต่างๆ หากผลประโยชน์ที่ได้รับของกลุ่มที่สนับสนุนการทำสนธิสัญญาทางการค้ามีผู้สนับสนุนมาก ความตกลงการค้าเสรีก็จะเกิดขึ้นได้ง่าย อย่างไรก็ตาม กลุ่มของปัจจัยในกลุ่มนี้ยังหมายถึงความพยายามของรัฐบาลในการจัดการกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อที่จะสามารถผลักดันนโยบายความตกลงการค้าเสรีได้

และ *กลุ่มสุดท้าย* เป็นกลุ่มที่อธิบายถึงสถาบันทางการเมืองภายในประเทศ (domestic institutions) ซึ่งปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยโครงสร้างของกระบวนการตัดสินใจนโยบายการค้าต่างประเทศ และกำลังในการยับยั้งนโยบาย (veto points) โดยปัจจัยภายในกลุ่มนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความหลากหลายของการทำความตกลงการค้าเสรีในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีระบอบการเมืองแตกต่างกันอย่างมาก<sup>23</sup> สมมุติฐานสำคัญที่สนับสนุนการเกิดขึ้นของความตกลงการค้าเสรีภายใต้ปัจจัยในกลุ่มนี้ คือ โครงสร้างของกระบวนการตัดสินใจนโยบายการค้าที่มีการรวม

<sup>22</sup> Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee, "The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreement in the Asia-Pacific," in *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, ed. Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee (New York: Springer New York, 2011), 18-22.

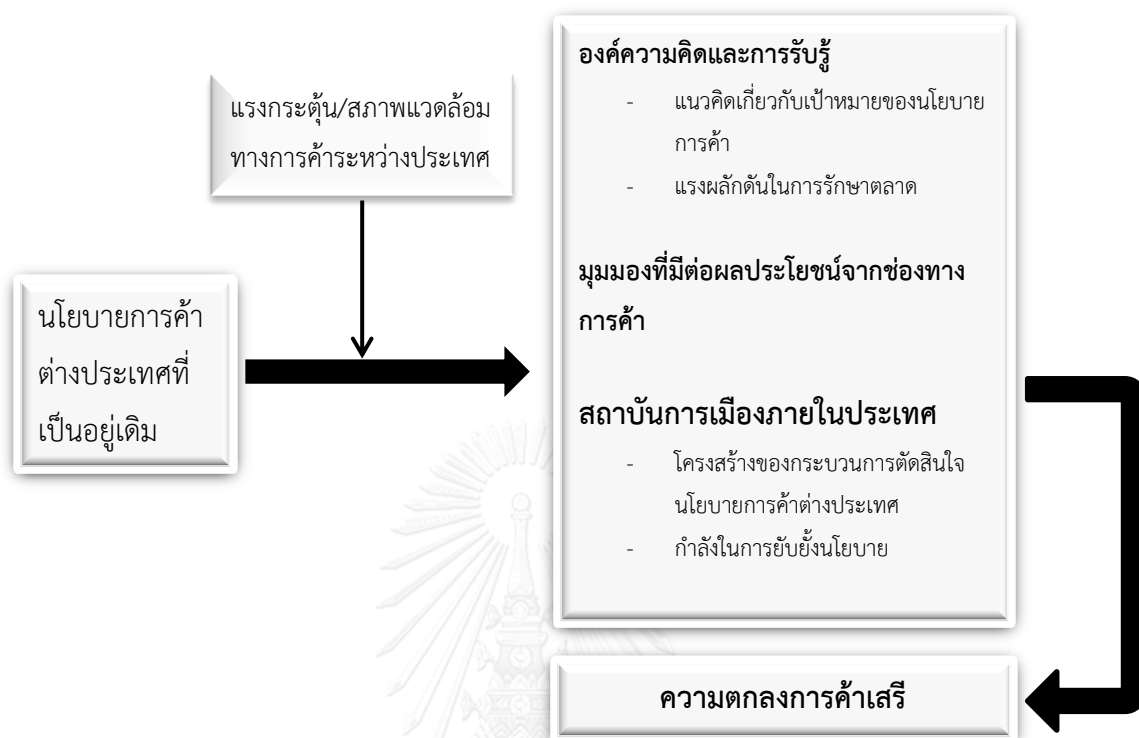
<sup>23</sup> Ibid., 22.

ศูนย์การตัดสินใจ จะทำให้ความตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นได้ง่าย เช่นเดียวกับการการกระทำของกำลังในการยับยั้ง ที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงทิศทางการเจรจาการค้าถูกกดดันน้อยลง

ปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสามกลุ่มกับแรงผลักดันที่เกิดขึ้น ถือเป็นตัวแปรที่กำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ ซึ่งปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ตามแผนภาพที่ 1.3 โดยที่แรงกระตุ้นและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการค้าระหว่างประเทศ เป็นตัวส่งสัญญาณแนวคิดของการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการค้าต่างประเทศไปยังผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับกลุ่มของปัจจัยภายในต่างๆ ทั้งสามกลุ่ม ที่จะเป็นตัวแปรสำคัญในการแปลผลของสัญญาณที่ได้รับจากภายนอกให้เป็นนโยบายความตกลงการค้าเสรีต่อไป

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากรอบความคิดของ Aggarwal และ Lee สามารถใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ ในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้ และจะสามารถวิเคราะห์ปัจจัยภายในต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังคำถามการวิจัยที่ได้ระบุไว้ตอนต้น

### แผนภาพที่ 1.1 กรอบความคิดปัจจัยภายในกับการเกิดขึ้นของความตกลงการค้าเสรี



ที่มา: ปรับปรุงจาก Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee, "The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreement in the Asia-Pacific," in *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, ed. Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee (New York: Springer New York, 2011), 19.

### 1.5 ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษานโยบายการค้าต่างประเทศผ่านการวิเคราะห์ด้วยปัจจัยภายใน ตามกรอบการวิเคราะห์ของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee จำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในกับการเกิดนโยบายความตกลงการค้าเสรี จากทั้งสามกลุ่มของปัจจัยภายใน ซึ่งสามารถแจกแจงเป็นตัวแปรต่างๆ ได้แก่ ผู้นำ คณะที่ปรึกษาและหน่วยงานราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ปรากฏว่ามีปัจจัยภายนอก และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจปรากฏการณ์เช่นกัน ผู้วิจัยจึงเห็นควรแบ่งกลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง



ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายใน กลุ่มวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก และวรรณกรรมอื่นๆ ด้านทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศ ที่อธิบายปรากฏการณ์ความตกลงการค้าเสรี

#### 1.5.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายใน

ในส่วนของวรรณกรรมที่วิเคราะห์ถึงปัจจัยภายในของความตกลงการค้าเสรีสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถแบ่งตัวแสดงต่างๆ ได้ดังนี้

##### 1.5.1.1 ผู้นำ

งานวิจัยเรื่อง *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย* โดยธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม<sup>24</sup> อภิปรายถึงประเด็นผู้นำว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการริเริ่มการเจรจาความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี โดยเฉพาะในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ธรรมวิทย์เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายความตกลงการค้าเสรีนั้น ที่จริงริเริ่มหลังจากที่คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) เสนอแนวคิดว่าด้วยการจัดทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ตั้งแต่ปี 2545 ทั้งผ่านกลุ่มประเทศอาเซียนและแบบทวิภาคีกับหลายประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย เม็กซิโก รัสเซีย และแอฟริกาใต้<sup>25</sup> อย่างไรก็ตามก็อาจจะเห็นได้ว่าในรายชื่อประเทศที่มีการเสนอให้เจรจาทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีโดยกนศ. นั้น มีเพียงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย ที่ได้มีการริเริ่มเจรจาในภายหลัง ซึ่งการเจรจานั้นนำไปสู่การสร้างความตกลงการค้าเสรีมิได้เป็นรูปธรรมจนกระทั่งปี 2546 ซึ่งธรรมวิทย์มองประเด็นนี้ว่าตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเองอาจมิได้มีบทบาทมากนัก ในขณะที่เดียวกันรัฐตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และราชิน แซลลี จากงานเขียนเรื่อง *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย*<sup>26</sup> ก็มองว่าลักษณะของการเจรจาการค้าของไทย มีแนวโน้มที่จะหันเหไปทางการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีมากขึ้น แต่มิได้ระบุอิทธิพลของผู้นำในการริเริ่มการเจรจา ส่วนใหญ่

<sup>24</sup> ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย* (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 30.

<sup>26</sup> รัฐตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ ราชิน แซลลี, *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

เป็นเพียงการอธิบายถึงปัจจัยด้านที่เกี่ยวข้องกับคณะทำงานด้านการเจรจา เนื่องจากงานวิจัยของ จูตินันท์และแซลลี เป็นงานวิจัยที่ต้องการให้ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการเจรจาทางการค้าเป็นหลัก

ทว่าประเด็นเรื่องอิทธิพลของผู้นำในการทำความเข้าใจการค้าเสรีปรากฏชัดเจนในงานของ Dennis Arnold เรื่อง *Free Trade Agreements and South Asia*<sup>27</sup> ซึ่งศึกษาถึงความพยายามของผู้นำในการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศ จึงใช้นโยบายความตกลงการค้าเสรีเพื่อสร้างพันธะต่อการปฏิรูป (lock-in reforms) ประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไปใช้นโยบายที่เปิดเสรีมากขึ้น คาดหวังให้ความตกลงการค้าเสรีเป็นหลักประกันให้ประเทศต้องเปิดเสรีทางการค้า โดยถือเป็นการจำกัดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งอาจขัดขวางการปฏิรูปที่รัฐบาลต้องการ ในประเด็นนี้ Arnold เห็นว่าความตกลงการค้าเสรี จะรับประกันว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นนั้นไม่ย้อนกลับ เช่นเดียวกับ Ann Capling จากงานเขียนเรื่อง *Preferential agreements as instruments of foreign policy: An Australia-Japan free trade agreement and its implications for the Asia Pacific region* ซึ่งมองว่าผู้นำญี่ปุ่นเองอาจสามารถใช้ความตกลงการค้าเสรีเพื่อบังคับการเปิดเสรีภาคเกษตรที่มีแรงกดดันสูงได้<sup>28</sup>

ด้านนักทฤษฎีผู้นำดังเช่น Thomas Hale เรื่อง *The de facto preferential agreements in East Asia*<sup>29</sup> อธิบายว่านโยบายความตกลงการค้าเสรีเป็นผลโดยตรงจากปัจจัยทางการเมือง Hale อธิบายว่าแม้ความตกลงทางการค้าแบบเลือกฝ่ายอาจเกิดขึ้นจากการมองผลประโยชน์ของกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ก็ตาม แต่การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเจรจาหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ ล้วนต้องผ่านกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้นำทางการเมืองชั้นสูงทั้งสิ้น หมายความว่าบางครั้งนโยบายการค้าต่างประเทศอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยที่ไม่ได้มีผลเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเลยก็เป็นได้ หรือมีการเข้าไปเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในความตกลง กระทั่งทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจลดลง

<sup>27</sup> Dennis Arnold, "Free Trade Agreements and South Asia," *Journal of Contemporary Asia* 36, 2 (2006).

<sup>28</sup> Ann Capling, "Preferential Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region," *The Pacific Review* 21, 1 (2008).

<sup>29</sup> Thomas Hale, "The De Facto Preferential Agreements in East Asia," *Review of International Political Economy* 18, 3 (2011).

### 1.5.1.2 คณะที่ปรึกษาและหน่วยงานราชการ

สำหรับปัจจัยประการที่สอง ทั้งธรรมเนียม เหตุอุดมธรรม จากงาน *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย และฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์และราชิน แซลลี* จากงาน *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย* มีความเห็นสอดคล้องกันว่าบทบาทของคณะที่ปรึกษาและหน่วยงานราชการมีส่วนอย่างมากในการก่อรูปของความตกลงการค้าเสรี ซึ่งธรรมเนียมมองว่าคณะที่ปรึกษาอย่างกนศ. และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ต่างมีส่วนสำคัญที่ผลักดันและเสนอแนะความตกลงการค้าเสรีให้เป็นนโยบายการค้าต่างประเทศหลักในสมัยนั้น<sup>30</sup> แม้ฐิตินันท์และแซลลีจะได้ระบุอย่างชัดเจน แต่ก็มีข้อคิดเห็นหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการทำความตกลงการค้าเสรี โดยเน้นว่าหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพขึ้น พร้อมกันนั้นได้เปรียบเทียบกับคณะทำงานด้านนโยบายการค้าต่างประเทศของประเทศคู่แข่งสำคัญอย่างสิงคโปร์และมาเลเซียร่วมด้วย

### 1.5.1.3 กลุ่มผลประโยชน์

ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศนั้น ปัจจัยกลุ่มที่สามถือว่ามี การศึกษาอย่างแพร่หลาย และถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการกำหนดทิศทางการเจรจารวมถึง การที่ความตกลงต่างๆ จะสำเร็จหรือไม่ด้วย ในกรณีของความตกลงการค้าเสรี ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และราชิน แซลลี เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายจะรับรู้ถึงผลได้ผลเสียต่อการทำความตกลงการค้า เสรี จากนั้นจึงเข้าไปดำเนินการผ่านทางโครงสร้างการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ<sup>31</sup> เช่นเดียวกับ นักวิชาการอย่าง Barry Desker ที่ได้อภิปรายประเด็นนี้ในงานเขียนเรื่อง *In defence of FTAs: From purity to pragmatism in East Asia*<sup>32</sup>

ความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีความได้เปรียบและเสียเปรียบ แตกต่างกัน อาจทำให้เกิดการกระจุกตัวของผลประโยชน์แก่บางกลุ่ม จนสร้างความไม่พอใจในการทำ ความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาล และอาจนำไปสู่การต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้าในภาพรวมได้ ด้วยเหตุนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมจึงอาจแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็นกลุ่มต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่ง

<sup>30</sup> ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ ราชิน แซลลี, *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิดสำหรับ นโยบายการค้าไทย*, 167-170.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>32</sup> Barry Desker, "In Defence of FTAs: From Purity to Pragmatism in East Asia," *The Pacific Review* 17, 1 (2004).

ของปัจจัยภายใน เพื่อคู่อธิพลและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับนโยบายการค้าต่างประเทศ อันได้แก่กลุ่มดังต่อไปนี้

**กลุ่มอุตสาหกรรม** กลุ่มภาคเอกชนที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศตามตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งในกรณีของความตกลงการค้าเสรีนั้น ธรรมชาติของอุตสาหกรรมก็ได้รับประโยชน์ขึ้นเดียวกัน โดยจัดให้เป็นกลุ่มที่เป็นอุปสงค์ของนโยบายการค้าเสรี โดยเฉพาะกลุ่มผู้ส่งออก ซึ่งมีแนวโน้มผลักดันความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่ตนได้เปรียบในการแข่งขันเป็นส่วนใหญ่<sup>33</sup> การสนับสนุนความตกลงการค้าเสรี สืบเนื่องมาจากผลประโยชน์ที่ได้รับมากขึ้นจากการมีความตกลงทางการค้าเป็นการเฉพาะกับประเทศหรือกลุ่มประเทศหนึ่งๆ แต่บางกรณีการทำความตกลงการค้าเสรีอาจไม่ได้ช่วยเพิ่มผลประโยชน์ทางการค้าหรือไม่ได้เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มอุตสาหกรรมในประเทศ แรงสนับสนุนต่อการทำความตกลงการค้าเสรีจึงอาจมีไม่มากนัก ตามข้อพิจารณาของ Heribert Dieter และ Richard Higgott ในงานชื่อ *Exploring alternatives theories of economic regionalism: From trade to finance in Asian cooperation?* John Ravenhill จากงานเรื่อง *The 'new East Asian Regionalism: A political domino effect'*<sup>34</sup> และงานของ Pravin Krishna ชื่อ *Regionalism and multilateralism: A political economy approach*<sup>35</sup>

นอกจากนี้นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งมองว่ากลุ่มอุตสาหกรรมอาจต่อต้านการเปิดเสรีก็เป็นได้ โดยแง่นี้การเปิดเสรีทำให้กำไรที่กลุ่มอุตสาหกรรมได้รับจากการเป็นตลาดผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดลดลง<sup>36</sup> หรือไม่สามารแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศที่ราคาถูกลงกว่าได้ ตามแนวคิดของ

<sup>33</sup> ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย*, 41.

<sup>34</sup> John Ravenhill, "The New East Asian Regionalism: A Political Domino Effect," *Review of International Political Economy* 17, 2 (2010).

<sup>35</sup> Pravin Krishna, "Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach," *The Quarterly Journal of Economics* (February 1998).

<sup>36</sup> ตลาดผูกขาด (Monopoly) หมายถึง การที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์โดยมีโครงสร้างที่มีผู้ขายเพียงรายเดียวและการเข้าสู่ตลาดเพื่อทำธุรกิจเป็นไปได้ยาก ทำให้ผู้ผูกขาดมีอำนาจในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ มีใช้อุปสงค์และอุปทานในตัวสินค้า (ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2555), 357-358.) ส่วนตลาดกึ่งผูกขาด (Oligopoly) หรือตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หมายถึง ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย ตั้งแต่สองรายขึ้นไปและมีพลังเศรษฐกิจค่อนข้างสูง เช่น มีส่วนแบ่งตลาดมาก สามารถกำหนดราคาสินค้าได้เอง ซึ่งผู้ผลิตน้อยรายเหล่านี้จะมีการโต้ตอบทางด้านราคาระหว่างกันเพราะเมื่อผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าและจำนวนผลผลิตก็จะกระทบต่อคู่แข่งและมีการโต้ตอบกลับมา (วันรักษ์ มิ่งมณี

Gene M. Grossman และ Elhanan Helpman ในงานเขียนชื่อ *The politics of free-trade agreements*<sup>37</sup> ซึ่งเห็นว่ากลุ่มอุตสาหกรรมจะปกป้องผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ แม้ว่าความตกลงการค้าเสรีอาจช่วยให้สวัสดิการโดยรวมของสังคมดีขึ้นก็ตาม<sup>38</sup>

**กลุ่มการเมือง** ถือเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อนโยบายเศรษฐกิจและการค้า แม้ว่ากลุ่มการเมืองอาจไม่มีผลได้โดยตรงจากการทำความตกลงการค้าเสรี แต่อาจได้รับผลกระทบจากผลลัพธ์ของความตกลงต่อฐานเสียงหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองอื่นๆ โดยกลุ่มการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่งได้แก่ พรรคการเมือง ซึ่งในกรณีนี้ธรรมชาติของพรรคการเมืองเป็นเช่นเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ คืออยู่ในฐานะของการเป็นอุปสงค์นโยบายความตกลงการค้าเสรี พรรคการเมืองที่อยู่ในฐานะของฝ่ายค้านอาจใช้นโยบายนี้สร้างกิจกรรมทางการเมืองเพื่อต่อต้านพรรครัฐบาลที่เสนอแนวคิดความตกลงการค้าเสรีก็เป็นได้ ซึ่งธรรมชาติที่ได้ยกตัวอย่างการเสนอนโยบายความตกลงการค้าเสรีของพรรคไทยรักไทยกับการคัดค้านของฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง โดยพรรคประชาธิปัตย์ผู้นำฝ่ายค้านในขณะนั้น<sup>39</sup>

Gene M. Grossman และ Elhanan Helpman ที่ศึกษาความตกลงการค้าเสรีผ่านกรอบการวิเคราะห์ผลกระทบจากความตกลงกับกลุ่มการเมืองต่างๆ อธิบายว่านโยบายการค้าเสรีนั้น เกิดขึ้นจากผลของความสมดุลในการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยรัฐบาลได้รับแรงกดดันจากกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องการปกป้องภาคอุตสาหกรรมของตนจากการเปิดเสรี แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็อาจมองข้ามคนกลุ่มอื่น โดยเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (median-voter) ที่ได้ประโยชน์จากสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น นโยบายการค้าเสรีจึงเกิดขึ้นต่อเมื่อความตกลงทางการค้าหนึ่งๆ ก่อให้เกิดสวัสดิการโดยรวมแก่ผู้ออกเสียงทั่วไป และกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต่อต้านไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างเสียงคัดค้านที่แข็งแกร่งได้ หรือในอีกมุมหนึ่ง ความตกลงการค้าสามารถสร้างผลได้แก่กลุ่มผู้

---

นาคิน, *หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค*, พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 181-182.)

<sup>37</sup> Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review* 85, 4 (September 1995).

<sup>38</sup> สวัสดิการ (welfare) ทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึงหลักการว่าด้วยความอยู่ดีมีสุขของสังคม หรืออาจหมายถึงประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากกิจกรรมหนึ่งๆ ก็ได้ A.C. Pigou เสนอหลักการนี้เป็นคนแรก โดยหมายถึงคนจำนวนมากที่สุดได้รับความพอใจมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้โดยการกระจายรายได้ไปให้คนจน และปรับปรุงการแบ่งทรัพยากรให้เป็นธรรม (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, *พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 293.)

<sup>39</sup> ธรรมชาติ เทอดอุดมธรรม, *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย*, 44.

ส่งออกมากรกว่าผลเสียที่เกิดขึ้นกับกลุ่มต่อต้าน ตัวแบบนี้จึงสามารถอธิบายการกันบางภาคอุตสาหกรรมออกจากตลาดเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการบรรลุความตกลงนั่นเอง<sup>40</sup> นอกจากนี้ Olivier Cattaneo ยังมองว่าความตกลงการค้าเสรีลักษณะเช่นนี้ จะกลายเป็นตัวจุดประเด็นทางการเมืองระหว่างกลุ่มอุดมการณ์ปกป้องนิยม (Protectionism) และเสรีนิยม (Liberalism) อีกด้วย ดังปรากฏในงานชื่อ *The political economy of PTAs*<sup>41</sup>

**กลุ่มเกษตรกร** สำหรับธรรมวิทย์ และฐิตินันท์กับแชลลี ปัจจัยของกลุ่มเกษตรกรถือเป็นปัจจัยที่สำคัญ โดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่เป็นข้อถกเถียงอย่างยาวนานของการเจรจาการค้าบนเวทีพหุภาคี จนนำไปสู่การชะงักงันหลายครั้ง ครั้นเมื่อมาเจรจาภายใต้ความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว ก็มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การชะงักงันของการเจรจาความตกลงด้วยเช่นกัน ขึ้นอยู่กับว่ากำลังทางการเมืองของกลุ่มเกษตรกรมีมากน้อยเพียงใด Ann Capling จากงาน *Preferential agreements as instruments of foreign policy: An Australia-Japan free trade agreement and its implications for the Asia Pacific region*<sup>42</sup> เองก็ได้ศึกษาถึงกำลังการต่อรองของภาคเกษตรญี่ปุ่น โดยเห็นว่าหลายครั้งภาคเกษตรญี่ปุ่นมีความสามารถในการยับยั้งการเปิดเสรีสินค้าเกษตรอยู่บ่อยครั้ง

ทางด้านกลุ่มเกษตรกรไทยธรรมวิทย์เห็นว่ากลุ่มเกษตรกรจะสนับสนุนและคัดค้านความตกลงแต่ละฉบับไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสินค้าเกษตรที่บรรจุลงในรายการเจรจาว่ามีสินค้าชนิดใดบ้าง นอกจากนี้กลุ่มเกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน และไม่ได้รับรวมตัวเป็นกลุ่มที่ชัดเจนจนมีอำนาจในการต่อรองได้ ทำให้ผลกระทบต่อการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีของไทยจากกลุ่มเกษตรกรจึงมีไม่มากนัก<sup>43</sup>

**กลุ่มภาคประชาสังคม** โดยกลุ่มภาคประชาสังคมนี้ ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่รวมตัวกันเพื่อตั้งเป็นกลุ่ม FTA Watch เพื่อจับตามองความเคลื่อนไหวของการเจรจาความตกลงการค้าเสรีเป็นหลัก โดยเฉพาะความตกลงแบบทวิภาคี อย่างไรก็ตามก็ดี ภาคประชาสังคมส่วนใหญ่มักจะ

<sup>40</sup> Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "The Politics of Free-Trade Agreements."

<sup>41</sup> Olivier Cattaneo, "The Political Economy of PTAs," in *Bilateral and Regional Trade Agreements*, ed. Simon Lester and Bryan Mercurio (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 37.

<sup>42</sup> Ann Capling, "Preferential Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region."

<sup>43</sup> ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย*, 42.

เป็นตัวแสดงที่คัดค้านการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้า เพราะเกรงผลกระทบและการเอารัดเอาเปรียบจากประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา

โดยภาพรวมของปัจจัยภายในที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาความตกลงการค้าเสรี พบว่ามีตัวแสดงที่หลากหลาย และมีอิทธิพลต่อการเจรจาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ แม้ว่างานวิจัยฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายในในการศึกษานโยบายการค้าต่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่ามีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องอีกกลุ่มหนึ่ง ให้ความสำคัญกับปัจจัยจากระดับระหว่างประเทศ ในการพิจารณาการทำความตกลงการค้าเสรี ดังนั้นเพื่อเป็นการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้ครบถ้วน ผู้เขียนจึงเพิ่มส่วนของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกในหัวข้อถัดไป

#### 1.5.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก

ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์และราชิน แซลลี ใน *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ : พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย* เห็นว่าความตกลงการค้าเสรีเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีเวทีการเจรจาต่างๆ ทั้งพหุภาคี ภูมิภาค และทวิภาคี ทำหน้าที่เป็นพื้นที่ให้แต่ละประเทศเลือกใช้เพื่อเปิดเสรีทางการค้า<sup>44</sup> ซึ่งมองว่าปัจจัยที่ผลักดันเวทีการเจรจาเหล่านี้ เกิดขึ้นจากทั้งแรงขับภายในประเทศและแรงกดดันจากปัจจัยระหว่างประเทศ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่เน้นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ต่อการอธิบายปรากฏการณ์ความตกลงการค้าเสรีในหลายกรณีศึกษา อาจแจกแจงได้ดังต่อไปนี้

##### 1.5.2.1 องค์การการค้าโลก

งานวิจัยหลายชิ้นมองว่าการเพิ่มขึ้นของการเจรจาความตกลงการค้าเสรี ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความชะงักงันที่เกิดขึ้นในการเจรจาผ่านเวทีพหุภาคี โดยเฉพาะการเจรจารอบโดฮาที่มีความเชื่องช้าและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ธรรมวิทย์ เทิดอุดมธรรม และฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์กับราชิน แซลลี สนับสนุนข้อวิเคราะห์ดังกล่าว นอกจากนี้นักวิชาการอย่าง Vinod K. Aggarwal ในงานชื่อ *Bilateral trade agreements in the Asia-Pacific*<sup>45</sup> ก็มีความเห็นในทางเดียวกัน

<sup>44</sup> ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ ราชิน แซลลี, *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย*, 148-153.

<sup>45</sup> Vinod K. Aggarwal, "Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific."

ว่าเป็นแรงกระตุ้นอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการแพร่กระจายของความตกลงการค้าเสรี องค์การการค้าโลกยังถือว่ามีความสำคัญในการที่จะกำหนดกรอบการเจรจาทำความตกลงด้วย โดยมีข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่จะเจรจาต้องแจ้งกระบวนการเจรจา และรายละเอียดการเจรจาให้ทางคณะกรรมการสิทธิการขององค์การฯ ที่ดูแลโดยตรง

#### 1.5.2.2 บริษัทข้ามชาติ

บทบาทของบริษัทข้ามชาติในการผลักดันความตกลงการค้าเสรี เห็นได้ชัดเจนจากงานของ Mark S. Manger เรื่อง *Investing in protection: The politics of Preferential Trade Agreements between north and south*<sup>46</sup> ศึกษาประเด็นการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment – FDI) ของบริษัทข้ามชาติในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมองว่าบริษัทข้ามชาติจะผลักดันให้รัฐบาลในประเทศแม่ (home country) ทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่เข้าไปลงทุน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของตัวเอง รวมถึงลดการแข่งขันจากบริษัทที่มาจากประเทศอื่นๆ<sup>47</sup> สอดคล้องกับแนวคิดการผลักดันจากกลุ่มอุตสาหกรรมตามการศึกษาของ John Ravenhill เรื่อง *The new East Asian Regionalism: A political domino effect* และ Pravin Krishna เรื่อง *Regionalism and multilateralism: A political economy approach* ที่วิเคราะห์ว่าความตกลงการค้าเสรีจะได้รับการสนับสนุนจากบริษัทที่เข้ามาลงทุนก็ต่อเมื่อความตกลงดังกล่าวสามารถกีดกันบริษัทอื่นที่เข้าไปลงทุนในประเทศที่ไม่มีความตกลงการค้าเสรีระหว่างกัน

ประเด็นเรื่องการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ และคุณสมบัติของการเบี่ยงเบนการค้าจากความตกลงการค้าเสรี ทำให้นักคิดกลุ่มหนึ่งสร้างกรอบการอธิบายที่เรียกว่า Hub and Spokes (HAS) ขึ้น ดังเช่นงานของ Soo Yuen Chong และ Jung hur ชื่อ Small Hubs, Large Spokes and Overlapping Free Trade Agreements<sup>48</sup> ซึ่งตามตัวแบบนี้หลายประเทศจะพยายามทำตัวเป็นชุมทาง (Hub) ทำให้ได้รับประโยชน์จากการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ ตัวแบบนี้สามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดจึงมีการทำความตกลงอย่างแพร่หลายในภูมิภาค Soo Yuen Chong และ Jung hur ได้แสดงให้เห็นลักษณะของ Hub and Spokes ดังแผนภาพที่ 1.1

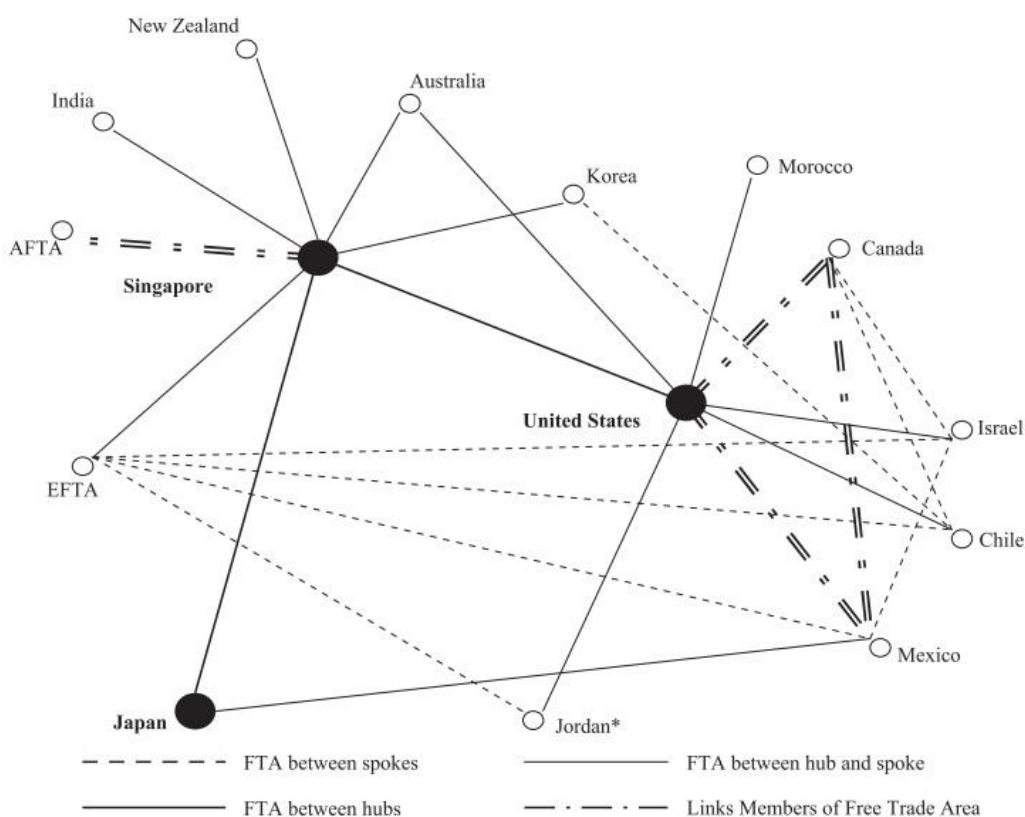
<sup>46</sup> Mark S. Manger, *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 4.

<sup>47</sup> Ibid., 28-29.

<sup>48</sup> Soo Yuen Chong and Jung hur, "Small Hubs, Large Spokes and Overlapping Free Trade Agreements," *The World Economy* 31, 12 (December 2008).



แผนภาพที่ 1.2 โครงสร้าง Hub and Spokes ของ Soo Yuen Chong และ Jung Hur



ที่มา: Soo Yuen Chong and Jung Hur, "Small Hubs, Large Spokes and Overlapping Free Trade Agreements," *The World Economy* 31, 12 (December 2008): 1625-1665.

### 1.5.2.3 มหาอำนาจและการเมืองระหว่างประเทศ

ปัจจัยภายนอกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือบทบาทของประเทศมหาอำนาจ และข้อพิจารณาทางการเมืองระหว่างประเทศต่อการทำความตกลงการค้าเสรี ซึ่งนักวิชาการหลายท่านพบว่า การทำความตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งของมหาอำนาจและประเทศอื่นๆ เช่น Sisira Jayasuriya และ Gary Magee จากหนังสือชื่อ *Negotiating a preferential trading agreement: Issues, constraints and practical options*<sup>49</sup> ที่เชื่อว่ารัฐต่างๆ ใช้ความตกลงการค้าเสรีเพื่อทดสอบความสัมพันธ์อันเหนียวแน่นระหว่าง

<sup>49</sup> Sisira Jayasuriya and Gary Magee, "Introduction," in *Negotiating a Preferential Trading Agreement: Issues, Constraints and Practical Options*, ed. Sisira Jayasuriya, Donald MacLaren, and Gary Magee (Northampton, MA: Edward Elgar, 2009), 4.

กัน ส่งผลให้ผู้นำของประเทศที่เจรจาหันมาเชื่อมั่นความสำเร็จในการเจรจา โดยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับมหาอำนาจและการเมืองระหว่างประเทศอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ศึกษาบทบาทของความตกลงในการเพิ่มอำนาจการเจรจา** ตัวอย่างงานในกลุ่มนี้ เช่น Carlo Perroni และ John Whalley เรื่อง *The new regionalism: Trade liberalization or insurance?*<sup>50</sup> Andrew G. Brown และ Robert M. Stern เรื่อง *Global market integration and national sovereignty*<sup>51</sup> งานทั้งสองชิ้นมองว่าความตกลงการค้าเสรีจะเป็นตัวช่วยเพิ่มอำนาจการเจรจาของประเทศกำลังพัฒนา เพราะการที่ประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมการเจรจาในเวทีการเจรจาพหุภาคี อำนาจต่อรองย่อมน้อยกว่าการเจรจาที่มีภาคีไม่มากนัก แต่ว่าข้อวิจารณ์อีกด้านหนึ่งที่มีต่อมุมมองของกลุ่มนี้ ความตกลงที่ทำกับประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องพึ่งพาประเทศคู่เจรจา และอาจนำไปสู่การปิดกั้นการเปิดเสรีในประเด็นอื่นๆ ของประเทศกำลังพัฒนาในท้ายที่สุด

**กลุ่มที่ศึกษาบทบาทของมหาอำนาจ** สำหรับงานในกลุ่มนี้มองว่ามหาอำนาจใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นยุทธศาสตร์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ข้อแตกต่างระหว่างงานในกลุ่มนี้กับกลุ่มก่อนหน้าคือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญรองลงมาจากผลประโยชน์ทางการเมือง ตัวอย่างงานที่สำคัญ ได้แก่ Razeen Sally เรื่อง *Trade policy, new century: The WTO, FTAs and Asia rising*<sup>52</sup> และ *FTAs and the prospects for regional integration in Asia*<sup>53</sup> ซึ่งมองนโยบายการค้าลักษณะนี้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ด้านนโยบายต่างประเทศ และไม่สอดคล้องกับประเด็นทางการค้าหรือแนวทางการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศแต่อย่างใด เช่นเดียวกับงานของ Gary R. Saxonhouse จากเรื่อง *Regional initiatives and US trade policy in Asia*<sup>54</sup> และ Russell Hillberry จากงานเขียนชื่อ *Review of*

<sup>50</sup> Carlo Perroni and John Whalley, "The New Regionalism: Trade Liberalization or Insurance?," *Canadian Journal of Economics* 33, 1 (February 2000).

<sup>51</sup> Andrew G. Brown and Robert M. Stern, "Global Market Integration and National Sovereignty," *The World Economy* 29, 3 (March 2006).

<sup>52</sup> Razeen Sally, *Trade Policy, New Century: The WTO, FTAs and Asia Rising*, 1 ed. (London: The Institute of Economic Affairs, 2008).

<sup>53</sup> Razeen Sally, "FTAs and the Prospects for Regional Integration in Asia," in *ECIPE Working Paper No. 1* (ECIPE, 2006).

<sup>54</sup> Gary R. Saxonhouse, "Regional Initiatives and US Trade Policy in Asia," *Asian-Pacific Economic Literature* 11, 2 (2002).

*international experience: Ex post studies of other PTAs and implications for PTA design*<sup>55</sup> ที่มองว่าความตกลงทางการค้าเสรีกับคู่เจรจาเกิดขึ้นเพื่อหวังผลทางภูมิศาสตร์การเมือง รวมถึงการใช้ความตกลงการค้าเสรีเพื่อกดดันการเจรจาจากประเทศอื่นๆ ด้วย

ในภาพรวม วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอก แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นด้านอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ งานวิจัยหลายชิ้นให้ความสำคัญกับความชะงักงันของการเจรจาบนเวทีพหุภาคี อันปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแพร่หลายของการเจรจาความตกลงการค้าเสรีมีมากขึ้นในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 นอกจากนี้ ผลประโยชน์ของตัวแสดงอย่างบริษัทข้ามชาติก็สำคัญไม่แพ้กัน ในการผลักดันให้รัฐทำความตกลงการค้าเสรี อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความตกลงการค้าเสรี ซึ่งเป็นความตกลงทางการค้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ที่แสดงให้เห็นวิวาทะเกี่ยวกับผลได้หรือเสียจากการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี เพราะในด้านหนึ่งผลได้ทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ผลักดันให้กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองและกลุ่มอื่นๆ หันมาสนับสนุนหรือคัดค้าน ดังจักได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

### 1.5.3 วรรณกรรมอื่นๆ

วรรณกรรมส่วนในหัวข้อนี้จะเกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ เป็นการถกเถียงกันถึงผลกระทบที่เกิดต่อเศรษฐกิจจากการทำความตกลงการค้าเสรี ข้อถกเถียงสำคัญในกลุ่มนี้แบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่อธิบายว่าความตกลงการค้าเสรีทำให้เกิดการสร้างปริมาณการค้าให้เพิ่มขึ้น (*Trade creation*) หรือทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้า (*Trade diversion*) กับอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีข้อวิวาทะเกี่ยวกับผลของความตกลงการค้าเสรีต่อการเจรจาบนเวทีพหุภาคี ซึ่งอธิบายแนวคิดที่มองว่าความตกลงการค้าเสรีจะทำให้เกิดผลดีกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยรวม (*Building blocs*) และในทางตรงกันข้ามแนวคิดที่มองว่าความตกลงการค้าเสรีจะเป็นตัวปิดกั้นและทำให้การเจรจาบนเวทีพหุภาคีเป็นไปได้ยาก (*Stumbling block*) โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

<sup>55</sup> Russell Hillberry, "Review of International Experience: Ex Post Studies of Other PTAs and Implications for PTA Design," in *Negotiating a Preferential Trading Agreement: Issues, Constraints and Practical Options*, ed. Sisira Jayasuriya, Donald McLaren, and Gary Magee (Northampton, MA: Edward Elgar, 2009).

### 1.5.3.1 Trade Creation vs Trade Diversion

หนังสือชื่อ The customs unions issue ของ Jacob Viner<sup>56</sup> เริ่มวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความตกลงทางเศรษฐกิจของกลุ่มการค้าต่างๆ โดยอธิบายว่ากลุ่มการค้าเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบสองรูปแบบ คือ การส่งเสริมการค้า (trade creation)<sup>57</sup> ซึ่งหมายถึงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจไม่ส่งผลกระทบต่อ การนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มที่มีได้เป็นสมาชิก โดยไม่ทำให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอกลดลง ส่วนการเบี่ยงเบนทางการค้า (trade diversion)<sup>58</sup> หมายถึงการบิดเบือนทิศทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศนอกกลุ่ม เนื่องจากสินค้าที่นำเข้าระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง อาจมาจากแหล่งผลิตที่มีได้มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ได้เปรียบประเทศนอกกลุ่ม เนื่องด้วยราคาที่ถูกลงกว่า ซึ่งเป็นผลจากอัตราภาษีที่เรียกเก็บต่อสินค้านำเข้าต่ำกว่า โดยการที่ถูกรู้ว่าเป็นการเบี่ยงเบนทางการค้าและมีมุมมองต่อการเบี่ยงเบนในเชิงลบนั้น เกิดจากแนวคิดพื้นฐานทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ<sup>59</sup> ที่การค้าเสรีทำให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตสูงที่สุดต่อการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด

ทั้งนี้ ความตกลงที่ดีจึงควรเป็นความตกลงที่ไม่นำไปสู่การเบี่ยงเบนทางการค้า นักเศรษฐศาสตร์ส่วนหนึ่งเชื่อว่าจะเกิดขึ้นต่อเมื่อภาคีของความตกลงนั้นๆ เป็นคู่ค้าโดยธรรมชาติ เช่น

<sup>56</sup> Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

<sup>57</sup> ตัวอย่างของประเด็นดังกล่าว อย่างเช่นงานของ Shyamalendu Sarkar และ Hong Y. Park ที่อธิบายผลบวกทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯและเม็กซิโก หลังจากเข้าร่วม NAFTA แล้วมูลค่าการค้าระหว่างทั้งคู่เพิ่มขึ้นมากอย่างมีนัยยะสำคัญ (Shyamalendu Sarkar and Hong Y. Park, "Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Trade with Mexico," *The International Trade Journal* 15, 3 (2001).)

<sup>58</sup> Scott McDonald และ Terrie Walmsley ศึกษาผลกระทบของการทำข้อตกลงการค้าเสรี เกิดเป็นการเบี่ยงเบนทางการค้าจากข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปกับแอฟริกาใต้ จากการศึกษาพบว่าประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็ก จะพบกับการเบี่ยงเบนทางการค้าโดยตรงและทันที หากภาคีของข้อตกลงการค้าเสรีเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากประเทศขนาดเล็กเหล่านี้ไม่อาจปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ (Scott McDonald and Terrie Walmsley, "Bilateral Free Trade Agreements and Customs Unions: The Impact of the EU Republic of South Africa Free Trade Agreement on Botswana," *The World Economy* 31, 8 (August 2008).)

<sup>59</sup> ทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เป็นแนวคิดเพื่อตอบคำถามว่า เพราะเหตุใดประเทศต่างๆ จึงทำการค้าระหว่างกัน โดยประเทศที่ได้เปรียบในการผลิตสินค้าใดๆ ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าก็จะส่งออกสินค้าและนำเข้าสินค้าที่ผลิตด้วยต้นทุนสูงกว่า สมมุติฐานนี้เมื่อเกิดขึ้นในตลาดการค้าระหว่างประเทศที่เสรีปลอดภาษี ทุกประเทศจะได้ประโยชน์สูงสุดจากการค้าระหว่างกัน (Robert C. Feenstra and Alan M. Taylor, *International Economics*, 1 ed. (New York: Worth Publishers, 2008), 31.)

งานของ Paul Wonnacott และ Mark Lutz เรื่อง *Is there a case for Free Trade Areas?*<sup>60</sup> ที่มองว่าการที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะมาทำความตกลงระหว่างกัน ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ทางการค้าอยู่ในระดับหนึ่งแล้ว ปริมาณการค้าระหว่างกันย่อมสูง การทำความตกลงก็จะไม่นำไปสู่การเบี่ยงเบนทางการค้าแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามวิวาทะว่าด้วยการอธิบายผลจากการทำความตกลงในเชิงของการเป็นกลุ่มที่ส่งเสริมการค้ากับกลุ่มที่เบี่ยงเบนการค้าเป็นการศึกษาที่ไม่ได้แสดงให้เห็นผลกระทบด้านอื่น ๆ นอกจากปริมาณการค้าระหว่างภาคีสมาชิกและที่ไม่ใช่สมาชิกเท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศอย่าง Jagdish Bhagwati David Greenaway และ Arvind Panagariya จึงเรียกแนวคิดนี้ว่าเป็นทฤษฎีเชิงสถิตย์ (static theories)<sup>61</sup> และเสนอให้มีการวิเคราะห์ความตกลงการค้าเสรีในแบบที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งนำไปสู่วิวาทะอีกด้านหนึ่ง นั่นคือการเป็นกลุ่มสร้างหรือกลุ่มขวางต่อการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี

### 1.5.3.2 Building blocs หรือ Stumbling block

แนวคิดหลักของการถกเถียงในกลุ่มนี้มองว่าการเปิดเสรีทางการค้านั้น ควรจะเป็นการเปิดเสรีทั่วไป มิจำกัดเฉพาะกลุ่มหรือประเทศหนึ่งประเทศใด ซึ่งผิดหลักการการค้าระหว่างประเทศ อันนำไปสู่การสร้างกลุ่มเพื่อแข่งขันกัน และส่งผลเสียต่อระบบการค้าโลกในท้ายที่สุด งานเขียนเรื่อง *Trading Preferentially: Theory and policy* ของ Bhagwati และ Panagariya มองว่าการงานวิจัยที่มองว่าความตกลงการค้าเสรี จะเป็นความตกลงที่นำไปสู่การส่งเสริมทางการค้าจากคู่ค้าโดยธรรมชาติอย่างแนวคิดของ Wonnacott และ Lutz นั้นไม่เป็นจริง เพราะปริมาณการค้า (volume of trade) ระหว่างสองประเทศ ไม่อาจสรุปได้ว่าประเทศคู่หนึ่งเป็นคู่ค้าโดยธรรมชาติ ปริมาณการค้าที่เกิดขึ้นอาจเป็นเพียง “ความพึงใจ (preferences)” หรือการมีภูมิประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกันเท่านั้น ทั้งนี้ความตกลงที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 21 เป็นความตกลงการค้าเสรีที่มีลักษณะครอบคลุมการค้าหลายกลุ่มสินค้าและบริการ รวมถึงการมีกฎบังคับว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ที่ทำให้ความตกลงการค้าเสรีเหล่านี้เบี่ยงเบนการค้าระหว่างประเทศโดยปริยาย

<sup>60</sup> Paul Wonnacott and Mark Lutz, "Is There a Case for Free Trade Areas," in *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, ed. Jeffrey Schott (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989).

<sup>61</sup> Jagdish Bhagwati, David Greenaway, and Arvind Panagariya, "Trading Preferentially: Theory and Policy," *The Economic Journal* 108, 449 (July 1998).

เมื่อความตกลงการค้าเสรีมีลักษณะเบี่ยงเบนทางการค้าแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้จากการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีนี้ Bhagwati ได้ให้กำเนิดวิวัฒนาการใหญ่ของการศึกษาความตกลงการค้าเสรีว่ามีลักษณะของการเป็นกลุ่มขัดขวาง (stumbling block) โดยตั้งคำถามว่าผลที่เกิดจากการมีความตกลงการค้าลักษณะนี้ได้แรง หรือ ชะลอการลดกำแพงทางการค้า อันทำให้เกิดความขัดแย้งกับแนวคิดพื้นฐานทางการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการไม่กีดกันทางการค้า (nondiscriminatory)<sup>62</sup> นอกจากนี้การเกิดความตกลงการค้าเสรีหลายฉบับ ยังนำไปสู่ลักษณะยุ่งเหยิงที่เรียกว่า “ซามสปาเกตตี้ (spaghetti bowl)” (ดังแผนภาพ 1.2) และดึงเอาทรัพยากรที่ใช้ในการเจรจาระดับพหุภาคีไปเสีย

เช่นเดียวกับ Bhagwati และ Panagariya ข้อเสนอแนะที่ว่าความตกลงการค้าเสรีจะมีลักษณะเบี่ยงเบนการค้าและขัดขวางการเจรจาในระดับพหุภาคี มาจากงานของ Anne O. Krueger เรื่อง Free trade agreements as protectionist devices: Rules of origin<sup>63</sup> ที่ศึกษาวิจัยกว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า และเชื่อว่าจะเป็นเหตุผลหลักของการสร้างปรากฏการณ์ซามสปาเกตตี้และเป็นกลุ่มขวางการเปิดเสรีในระดับพหุภาคี เช่นเดียวกับ Michael G. Plummer จากงานชื่อ ‘Best Practices’ in regional trading agreements: An application to Asia<sup>64</sup> P. Brenton และ H. Imagawa ในงาน Rules of origins, trade, and customs<sup>65</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

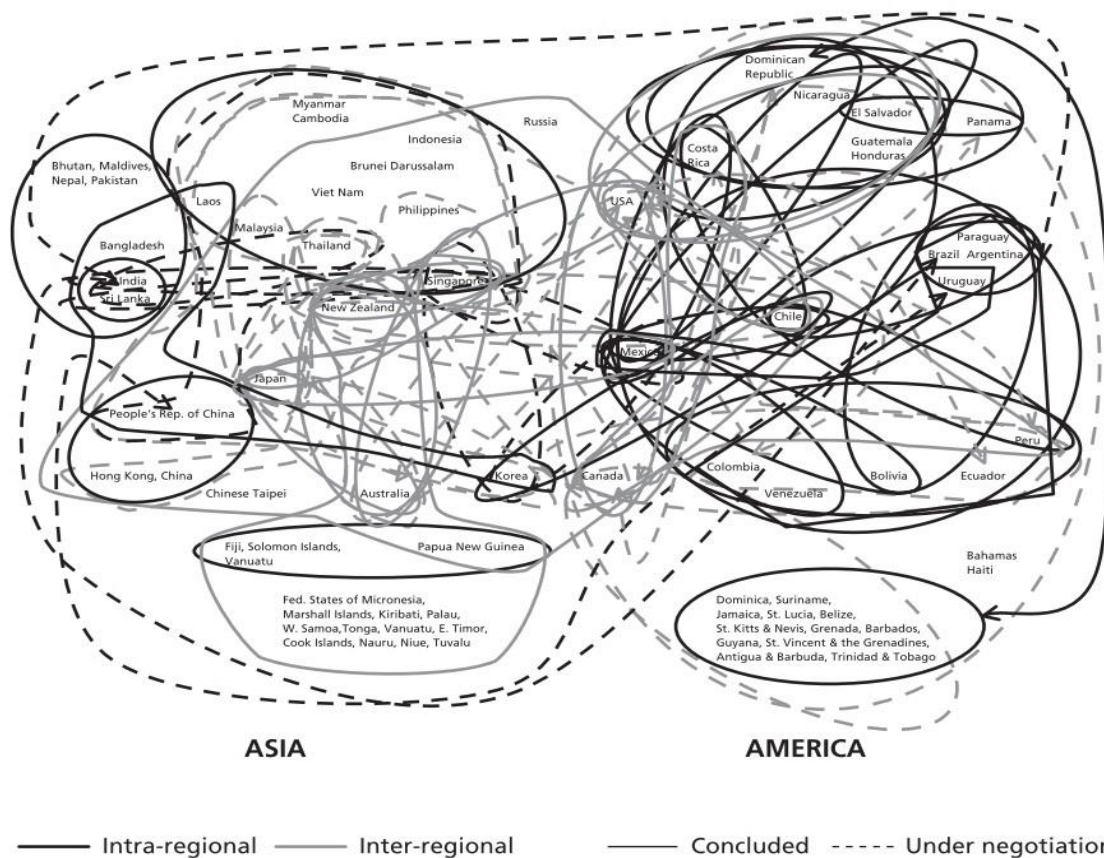
<sup>62</sup> Jagdish Bhagwati and Arvind Panagariya, "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends," *The American Economic Review* 86, 2 (May 1996).

<sup>63</sup> Anne O. Krueger, "Free Trade Agreements Versus Customs Unions," *Journal of Development Economics* 54, 1 (October 1997).

<sup>64</sup> Michael G. Plummer, "'Best Practices' in Regional Trading Agreements: An Application to Asia," *The World Economy* 30, 12 (December 2007).

<sup>65</sup> Paul Brenton and Hiroshi Imagawa, "Rules of Origins, Trade, and Customs," in *Customs Modernization Handbook*, ed. L. De Wulf and J.B. Sokol (Washington D.C.: The World Bank, 2005).

### แผนภาพที่ 1.3 ลักษณะ Spaghetti Bowl ของความตกลงการค้าเสรีในระบบการค้าโลก



ที่มา: Scott L. Baier, Jeffrey H. Bergstrand, and Peter Egger, "The New Regionalism: Causes and Consequences," *Économie Internationale* 109 (2007): 9-29.

หากโยงประเด็นเหล่านี้ ย้อนกลับไปยังลักษณะเบื้องต้นของการทำความตกลงการค้าเสรี คงไม่แปลกประหลาดอันใดที่งานเขียนของ Jagdish Bhagwati อีกชิ้นหนึ่งชื่อ *U.S. trade policy: The infatuation with FTAs*<sup>66</sup> ที่ให้ความเห็นว่าความตกลงการค้าเสรีเป็นนโยบายสองหน้า ที่หน้าหนึ่งเชิดชูอุดมการณ์เสรี ขณะที่อีกหน้าหนึ่งแฝงด้วยอุดมการณ์ปกป้องทางการค้า และเชื่อว่าผลแบบกลุ่มขวางจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการทำความตกลงเหล่านี้

<sup>66</sup> Jagdish N. Bhagwati, "US Trade Policy: The Infatuation with FTAs," in *Department of Economics Discussion Papers* (Columbia University Academic Commons, 1995), 12..

ประเด็นศึกษาว่าด้วยผลทางเศรษฐกิจของความตกลงการค้าเสรี ได้ให้ภาพรวมของผลกระทบที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานการวิเคราะห์สวัสดิการจากนโยบายการค้า และนำไปสู่ข้อคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกทำความตกลงการค้าเสรีให้เป็นหนึ่งในนโยบายการค้าต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ อาจจะนำไปสู่ทางเลือกที่รัฐบาลอาจเลือกใช้หรือไม่ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงการตัดสินใจเลือกทำนโยบายการค้าเสรี อาจมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากกว่าการชั่งน้ำหนักผลได้เสียทางเศรษฐกิจ ดังที่ได้แจกแจงไว้ในหัวข้อที่แล้วมา เพราะฉะนั้นการทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นแนวคิดวิเคราะห์สำคัญของวิวาทะเกี่ยวกับความตกลงการค้าเสรีผ่านทางมุมมองเศรษฐศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามิประโยชน์ในการแสดงให้เห็นแง่มุมต่างๆ ของความตกลงการค้าเสรีอย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งสามกลุ่มได้ชี้ให้เห็นถึงทิศทางการศึกษาวิเคราะห์ความตกลงการค้าเสรี ด้วยกรอบแนวคิดจากหลากหลายสาขาวิชา โดยพบว่าการศึกษาดังกล่าวที่เน้นหนักในการวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองภายใน ต่อการก่อรูปของนโยบายและการผลักดันนโยบายให้เป็นแนวทางหลักของนโยบายการค้าของไทย ปรากฏในงานเขียนของธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม กับ จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์และราชิน แซลลี ซึ่งงานวิจัยทั้งสองชิ้นใช้พื้นฐานการอธิบายทางทฤษฎีที่แตกต่างกัน ผลที่ได้คือการเน้นหนักไปในแนวทางการอภิปรายถึงที่มาของนโยบายจากกรอบการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน ดังกรณีของธรรมวิทย์ และการหาแสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเวทีเจรจาต่างๆ ซึ่งทำให้ประเทศและผู้แทนทางนโยบายการค้าต้องเลือกและให้ความสำคัญกับการทุ่มเททรัพยากรในเวทีเจรจานั้นๆ รวมถึงข้อเสนอแนะสำหรับนโยบายความตกลงการค้าเสรี ดังกรณีของจูตินันท์และแซลลี

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของงานวิจัยฉบับนี้กับงานทั้งสองชิ้นก่อนหน้า คือการปรับเปลี่ยนคำถามวิจัยจากการเน้นหนักถึงการเกิดขึ้นและที่มาของนโยบาย ไปเป็นการแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยภายในที่ได้ปรับรูปร่างของนโยบายความตกลงการค้าเสรี ผนวกกับแรงผลักดันจากปัจจัยระหว่างประเทศ ในแง่ที่เป็นการพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ทำให้นโยบายความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นแนวนโยบายการค้าต่างประเทศหลัก ในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ด้วยแนวทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเลือกใช้กรอบการวิเคราะห์ของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee ที่ได้เสนอแนะกรอบการอธิบายปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยภายใน ที่มีต่อการก่อรูปและเปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีของความตกลงการค้าเสรี ซึ่งจักได้ลงรายละเอียดในหัวข้อ 1.4 ดังนี้แล้ว งานวิจัยฉบับนี้จึงอาจมีความ



แตกต่างของข้อสรุปจากการศึกษาของผู้วิจัยก่อนหน้า และเข้าเป็นส่วนหนึ่งของบรรณพิภพว่าด้วยการศึกษาความตกลงการค้าเสรีในประเทศไทย

## 1.6 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้กำหนดขอบเขตระยะเวลาที่ศึกษาระหว่างปี 2544 ถึง 2549 ซึ่งเป็นช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ส่วนความตกลงการค้าเสรีที่เกี่ยวข้องในการศึกษา จะยึดตามนิยามที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. *เขตการค้าเสรี/ความตกลงการค้าเสรี* (Free Trade Area/Free Trade Agreement) เป็นลักษณะของรูปแบบขั้นต้นในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยยกเลิกการจำกัดเก็บภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิก ในขณะเดียวกัน ประเทศสมาชิกก็มีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรที่เรียกเก็บจากประเทศคู่ค้านอกกลุ่ม<sup>67</sup>
2. *ความตกลงพิเศษทางการค้า/ความตกลงการค้าแบบเลือกฝ่าย* (Preferential Trade Agreement) ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงสิทธิพิเศษทางการค้าบางอย่าง ที่ให้แก่ประเทศคู่ค้าบางประเทศมากกว่าประเทศคู่ค้าอื่น ซึ่งอาจหมายถึงประเทศสมาชิกของความตกลงทางการค้า<sup>68</sup> ในที่นี้หมายรวมไปถึงความตกลงการค้าเสรีที่มีรูปแบบพหุภาคีด้วย และอาจใช้เรียกแทนความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคีก็ได้
3. *ความตกลงการค้าแบบภูมิภาค* (Regional Trade Agreements) มีลักษณะที่เชื่อมโยงทางการค้าของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน โดยมีสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป โดยกำหนด *ความตกลงพิเศษทางการค้า* ให้แก่ประเทศสมาชิก และมักมีขอบเขตจำกัดเฉพาะในภูมิภาคหนึ่งๆ เป็นการรวมกลุ่มทางการค้าในยุคเริ่มแรก

มาตรา 24 ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีและการค้า ให้ความหมายของเขตการค้าเสรี (FTAs) ว่าหมายถึง “กลุ่มของเขตภาษีสองเขตหรือมากกว่า ที่ซึ่งอัตราภาษีหรือกำแพงการค้าอื่นๆ (เว้นแต่ที่อนุญาตได้ตามมาตรา 11 12 13 14 15 และ 20) อันเกี่ยวเนื่องต่อการค้าสินค้า

<sup>67</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, *พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์*, 152.

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, 239.

อันถือกำเนิดในเขตภษีนั้นๆ ถูกกำจัดไป”<sup>69</sup> ส่วนข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าการบริการ (GATS) ไม่ได้นิยามความตกลงการค้าเสรีเป็นการเฉพาะ หากให้ภาพรวมลักษณะการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวเนื่องถึงการค้าการบริการในกลุ่มนั้น<sup>70</sup> ซึ่งจะต้องมีความครอบคลุมของตัวสินค้า โดยลดอัตราภาษีและอุปสรรคการค้าอื่นระหว่างสมาชิก รวมถึงห้ามมิให้มีการสร้างกำแพงอื่นๆ ขึ้นมาในอนาคต

เพราะฉะนั้น *ความตกลงการค้าเสรี* (Free Trade Agreement) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย จึงหมายถึง *ความตกลงเพื่อลดอัตราภาษีทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีลักษณะเป็นความตกลงพิเศษ (Preferential Trade Agreement) ที่อาจเป็นประเทศในภูมิภาคเดียวกันหรือไม่ก็ได้* ซึ่งประเด็นเรื่องภูมิภาคที่สมาชิกสังกัด กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ความตกลงการค้าเสรีในทศวรรษแรกของสหัสวรรษใหม่ มีความโดดเด่นและแตกต่างจากยุคก่อน เพราะความตกลงการค้าเสรีในปัจจุบัน มีการเจรจาข้ามภูมิภาคมากขึ้น เช่น ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ความตกลงการค้าเสรีประชาคมยุโรป-เม็กซิโก เป็นต้น ทั้งนี้โดยองค์การการค้าโลกจะใช้คำว่า *ความตกลงการค้าเสรีแบบภูมิภาค (RTAs)* แทนชื่อความตกลงการค้าเสรีทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยฉบับนี้จะใช้คำว่าความตกลงการค้าเสรีเป็นหลัก โดยให้ถือว่ามีความหมายเดียวกัน

ความตกลงการค้าเสรีที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ *ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand–Australia Free Trade Agreement - TAFTA)* *ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างไทย–นิวซีแลนด์ (Thailand–New Zealand Free Trade Agreement - TNZCEP)* *ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น–ไทย (Japan–Thailand Economic Partnership Agreement - JTEPA)* *กรอบความตกลงการค้าเสรีว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างไทยกับเปรู (Framework Agreement on Closer Economic Partnership between the Republic of Peru and the Kingdom of Thailand)* *ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี (Thailand-Chile Free Trade Agreement)* *ความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย–EFTA (TEFTA)* *กรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับอินเดีย (Framework Agreement for Establishing Free Trade Area between the Republic of India and the Kingdom of Thailand)* *ความตกลงการค้าเสรีไทย–สหรัฐอเมริกา (TUSFTA)* และ *กรอบความตกลงว่าด้วยการเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดระหว่างไทยกับบารห์เรน*

<sup>69</sup> World Trade Organization, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)* (online) [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXXIV](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV) [13 January 2013]

<sup>70</sup> Robert V. Fiorentino, Luis Verdeja, and Christelle Toqueboeuf, "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update," in *WTO Discussion Paper 12* (Geneva: World Trade Organization, 2007), 27.

(Framework Agreement between the Kingdom of Thailand and the Kingdom of Bahrain on Closer Economic Partnership)

## 1.7 สมมุติฐานในการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มาสู่การเน้นเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี สืบเนื่องจากกลุ่มของปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศของผู้นำ คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และที่ปรึกษานโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งได้ปรับมุมมองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีต่อช่องทางการค้าต่างประเทศ โดยที่กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มถูกจำกัดช่องทางในการเข้าถึงการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ อันสืบเนื่องจากระบวนการตัดสินใจนโยบายการค้าภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และวิกฤติเศรษฐกิจ ได้เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีมีบทบาทเหนือกลุ่มข้าราชการและหน่วยงานเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีสามารถริเริ่มดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีได้

## 1.8 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัจจัยภายในนโยบายการค้าต่างประเทศ: ศึกษาการจัดทำนโยบายความตกลงการค้าเสรีสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ.2544-2549” ใช้วิธีวิจัยเอกสาร และการวิเคราะห์เหตุการณ์ของผู้กำหนดนโยบาย โดยมีแหล่งข้อมูลในการศึกษา ดังต่อไปนี้

### เอกสารปฐมภูมิ ประกอบด้วย

หนังสือความตกลงทางการค้า ได้แก่ ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ความตกลงการค้าเสรีไทย-บาห์เรน ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี ความตกลงการค้าเสรีไทย-EFTA ความตกลงการค้าเสรีไทย-อินเดีย ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นระหว่างไทย-นิวซีแลนด์ ความตกลงการค้าเสรีไทย-เปรู ความตกลงการค้าเสรีไทย-ปากีสถาน ความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา

สุนทรพจน์ ได้แก่ ถ้อยแถลงของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในโอกาสต่างๆ เช่น การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คำกล่าวในโอกาสเปิดการสัมมนายุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลงทุน ฯลฯ

รายงานผลการประชุม เช่นการประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุมร่วมกับผู้แทนทางการค้าต่างๆ การประชุมกับคู่เจรจาทางการค้า เป็นต้น *ข่าวหนังสือพิมพ์* ได้แก่ ผู้จัดการ ไทยรัฐ โพสต์ทูเดย์ Bangkok Post เป็นต้น

*เอกสารข้อมูลพื้นฐานขององค์การระหว่างประเทศ* ได้แก่ ข้อมูลการแจ้งการเจรจาการค้าเสรีขององค์การการค้าโลก ข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศขององค์การการเงินระหว่างประเทศ

*ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์* ได้แก่ หนังสือพิมพ์มติชน หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ หนังสือพิมพ์ Bangkok Post หนังสือพิมพ์ The Nation

### เอกสารทุติยภูมิ ประกอบด้วย

*รายงานการวิจัย* ได้แก่ รายงานการวิจัยของหน่วยงานราชการหรือสถาบันการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาความตกลงการค้าเสรี เช่น งานวิจัยของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา งานวิจัยของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ งานวิจัยของโครงการ WTO Watch งานวิจัยของกลุ่ม FTA Watch

*บทความวิเคราะห์ในเอกสารวิชาการ หนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ* ได้แก่ บทความในวารสารทางวิชาการระหว่างประเทศและในประเทศ เช่น The World Economy, International Organization, Economic Policy, Economics & Politics, วารสารสังคมศาสตร์, รัฐศาสตร์สาร, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, วารสารยุโรปศึกษา เป็นต้น วารสารรายเดือนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

*แหล่งข้อมูลวิเคราะห์อื่นๆ* ที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต ได้แก่ เว็บไซต์ <http://www.fta-eu.org/> <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements> เป็นต้น

## 1.9 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ถึงแม้ว่างานที่ศึกษาเกี่ยวกับความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ จะมีเป็นจำนวนมาก ทั้งในเชิงแนวนโยบายและการวิเคราะห์ทางวิชาการ แต่การศึกษาที่ทำให้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงท่าทีของรัฐบาลต่อนโยบายการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะต่อการเกิดขึ้นของความตกลงการค้าเสรีในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองยังมีไม่มากหรือไม่ได้อาศัยแนวคิดที่แตกต่างไปกว่ากรอบแนวคิดแบบเดิมในการศึกษา ที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยภายในประเทศต่อการเกิดขึ้นของ

ความตกลงในรูปแบบที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงจักได้เพิ่มเติมการศึกษาความตกลงการค้าเสรี ด้วยกรอบแนวคิดที่ยังมิได้ใช้ศึกษามาก่อนในงานเขียนภาษาไทย

2. ประเด็นเรื่องความตกลงการค้าเสรีในยุคพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรอาจจะมีได้เป็นประเด็นเร่งด่วน หรืออาจจะล่าสมัยไปในแวดวงวิชาการทางด้านนโยบายการค้า แต่หากพิจารณาจากโครงสร้างการค้าโลกในปัจจุบัน ก็พบว่าความตกลงการค้าเสรียังเป็นแนวทางนโยบายการค้าต่างประเทศที่ได้รับความนิยมของรัฐบาลประเทศต่างๆ และไทยเองก็ยังเดินหน้าเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่มีการริเริ่มเจรจาตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รวมถึงการริเริ่มเจรจากับประเทศใหม่ด้วย อย่างกรณีการเจรจาระหว่างไทยและแคนาดาสมัยนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ด้วยเหตุนี้การศึกษาความตกลงการค้าเสรีจึงยังคงมีความร่วมสมัย และเป็นฐานประกอบการวิเคราะห์สำหรับผู้ศึกษานโยบายความตกลงการค้าเสรีในอนาคต

### 1.10 โครงสร้างของการนำเสนอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ อธิบายและเสนอสภาพปัญหา ขอบเขต และวัตถุประสงค์ในการศึกษา รวมทั้งสมมติฐานของการศึกษา วิธีรวบรวมข้อมูล ประโยชน์ที่ได้รับและการนำเสนอ เนื้อหาครอบคลุมความคิดที่ใช้ในการศึกษา และการทบทวนวรรณกรรม เพื่อประมวลภาพรวมของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้าเสรี รวมถึงกรอบความคิดที่ใช้อธิบายในการศึกษาครั้งนี้

บทที่ 2 อธิบายลักษณะทั่วไปของนโยบายการค้าไทยก่อนที่ความตกลงการค้าเสรีเข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าต่างประเทศ ซึ่งบทนี้เป็นกรอบอธิบายถึงลักษณะของนโยบายการค้าต่างประเทศของไทย กับโครงสร้างการผลิตและการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม เพื่อแสดงให้เห็นวิวัฒนาการของแนวนโยบายกับการเปลี่ยนแปลงทางบริบทที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย ว่ามีอิทธิพลต่อการก่อรูปของนโยบายในช่วงที่หันมาเน้นทำความตกลงการค้าเสรีอย่างไร

บทที่ 3 อธิบายถึงจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการค้าต่างประเทศ โดยวิเคราะห์ถึงแรงกระตุ้นและสภาพแวดล้อม ที่เอื้ออำนวยให้ความตกลงการค้าเสรีกลายมาเป็นแนวนโยบายการค้าต่างประเทศหลักสมัยนายกรัฐมนตรีพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในที่นี้เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นผลของการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจการค้าโลก อันมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศของผู้กำหนดนโยบาย

บทที่ 4 อธิบายตัวแปรที่เป็นปัจจัยภายในต่างๆ ที่ทำให้ความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นแนวนโยบายการค้าต่างประเทศหลัก จากกลุ่มของปัจจัยสามประการ คือ การเปลี่ยนแปลง

การรับรู้และแนวคิดที่มีต่อนโยบายการค้าต่างประเทศ การผลักดันและปรับเปลี่ยนการมองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์โดยนายกรัฐมนตรี และกรอบโครงสร้างสถาบันที่เปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถเลือกดำเนินนโยบายได้

บทที่ 5 เป็นการสรุปเนื้อหาของงานวิจัย



## บทที่ 2

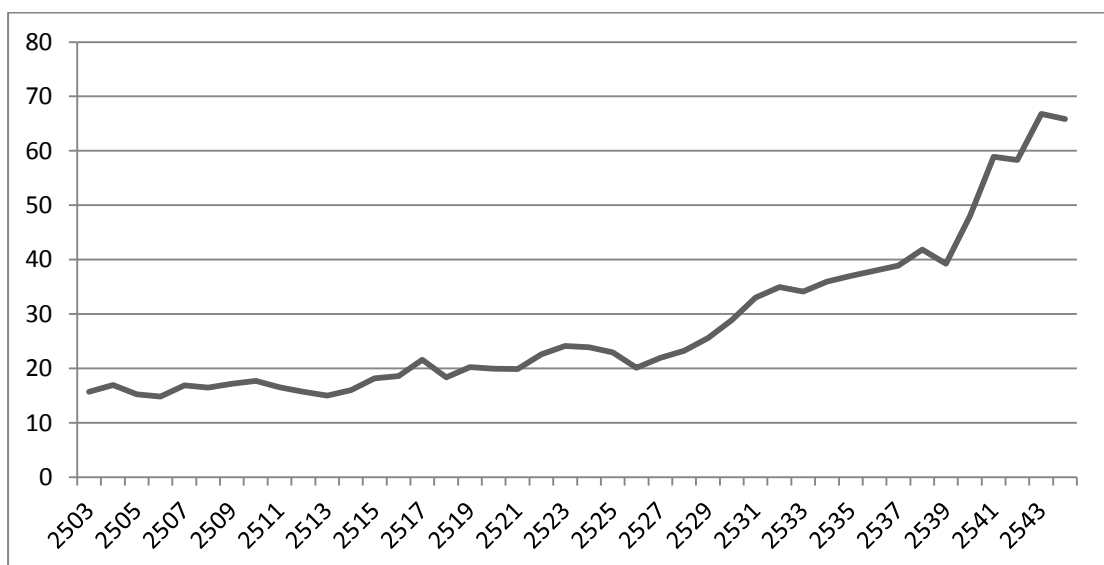
### นโยบายการค้าต่างประเทศไทยก่อนสมัยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร

การที่มูลค่าการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของไทย (trade-to-GDP ratio) มีปริมาณสูงขึ้นเป็นลำดับ (แผนภูมิ 2.1) ซึ่งให้เห็นถึงลักษณะการพึ่งพิงตลาดโลกของระบบเศรษฐกิจไทยที่เพิ่มขึ้นเรื่อยมา การดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศของรัฐบาลจึงมีความสำคัญ และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

เนื้อหาในบทนี้ ผู้วิจัยต้องการแสดงให้เห็นทิศทางเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศไทย นับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจการเงินปี 2540 ก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งของพ.ต.ท.ทักษิณ เพื่ออธิบายความเป็นมาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศในช่วงเวลาสำคัญ และเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยอันเป็นจุดเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการค้าในแต่ละยุคสมัยด้วย

การอภิปรายคุณลักษณะทั่วไปของนโยบายการค้าต่างประเทศในบทนี้ อาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์เป็นพื้นฐาน ระยะเวลาในการวิเคราะห์ที่เลือกใช้คือช่วงระหว่างปี 2504 ถึง 2544 เพราะมีข้อมูลในการศึกษาวิจัยเพียงพอ และมีลักษณะเด่นของการใช้นโยบายการค้าต่างประเทศที่ชัดเจน รวมถึงมีอิทธิพลต่อปรากฏการณ์ทางการค้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยสามารถแบ่งคุณลักษณะของนโยบายการค้าต่างประเทศไทย ออกเป็นช่วงสำคัญ 4 ยุค ได้แก่ ยุคเริ่มต้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ยุคการเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออก ยุคนโยบายการค้าภายใต้สถาบันทางการค้าระหว่างประเทศ และยุคนโยบายการค้าต่างประเทศในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

แผนภูมิที่ 2.1 สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ  
(trade-to-GDP ratio) ของประเทศไทยช่วง พ.ศ.2503-2549



ที่มา: World Bank

## 2.1 นโยบายการค้าต่างประเทศในยุคเริ่มต้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

“ความหวังหรือปณิธานอันยิ่งใหญ่ของข้าพเจ้าใน พ.ศ. 2504 คือการปฏิบัติตามแผนการเศรษฐกิจ...”

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์<sup>1</sup>

ปณิธานของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้างต้นแสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ตามรูปแบบที่ได้รับการออกแบบโดยกลุ่มข้าราชการที่ทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ระยะที่หนึ่งและสอง ถือเป็นแนวทางการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของประเทศ ซึ่งเอกสารสำคัญฉบับนี้วางรากฐานการพัฒนาบนพื้นฐานของตัวแบบอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution industries)<sup>2</sup> หมายรวมถึงสินค้าเกษตรและ

<sup>1</sup> "คำปราศรัย ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เนื่องในวันขึ้นปีใหม่ 2504," รัฐสภาสถา 9, 2 (มกราคม 2504).

<sup>2</sup> การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า “ประกอบด้วยลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายประการประกอบกันดังนี้ ก) เพิ่มการผลิตอาหารและผลิตผลทางการเกษตรภายในประเทศ ซึ่งก่อนหน้านี้มีการนำเข้าเป็นปริมาณมาก ข) ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหลายชนิดขึ้นเองภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค และ ค) มีอุตสาหกรรมเบา



อุตสาหกรรม สืบเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจไทยในช่วงระยะเวลาหลังจากการปฏิวัติ 2475 และ สงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นเวลานาน ดังนั้นการสร้างอุตสาหกรรมขึ้นใน ประเทศหลังการ “ปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงดำเนินตามแนวทางของที่ปรึกษาจาก สหรัฐอเมริกาเพื่อบรรเทาการขาดดุลดังกล่าว<sup>3</sup>

ความสำคัญของการทำแผนพัฒนาฯ เห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนิน นโยบายของรัฐบาล โดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดสรรงบประมาณในปี 2503-2504 เพื่อ ดำเนินงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจถึงร้อยละ 21 หรือนับเป็น 1 ใน 5 ของงบประมาณทั้งหมดที่ได้ จัดสรรในรอบสองปี<sup>4</sup>

ลักษณะของการแก้ปัญหาการผลิตผ่านแผนพัฒนาฯ ประกอบด้วยการเพิ่มปริมาณ ผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีความจำเป็นต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศและ ความเป็นอยู่ของประชาชน โดยด้านการเกษตร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (ระยะที่สอง) ได้แสดงให้เห็น ถึงความครอบคลุมของการขยายพื้นที่การทำเกษตร และชนิดของสินค้าเกษตรที่ทดแทนการนำเข้า ตามข้อความในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ที่ระบุว่า

“...การปลูกพืชหลายประเภทกำลังเริ่มได้รับความนิยมและจะขยายออกไปอย่างกว้างขวาง การ ผลิตพืชไร่ เป็นต้นว่า ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ และอ้อย ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พืชอื่นๆ เช่น ข้าว ถั่ว ยาสูบ และฝ้าย จะมีปริมาณมากขึ้นเมื่อการชลประทานขยายเขตออกไป โดยเฉพาะ ปริมาณฝ้ายที่ผลิตได้จะพอเพียงแก่ความต้องการในประเทศ ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งยังมีเนื้อที่ดอนเหลืออยู่มาก ยังไม่ได้ใช้ในการเพาะปลูก อาจจะปลูกข้าวโพดและข้าวฟ่างใน ที่ดินดังกล่าว สำหรับเลี้ยงสัตว์ การผลิตยางในอนาคต ย่อมขึ้นอยู่กับ การปลูกแทนและการใช้ พันธุ์ยางดี ซึ่งให้ผลมากกว่าพันธุ์ที่เคยใช้อยู่ถ้าหากการปลูกแผนดำเนินไปได้เร็วและบังเกิดผล ตามที่คาดคะเนไว้ ประเทศไทยก็สามารถผลิตยางได้มากขึ้นโดยไม่ต้องเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูกมาก นัก การปลูกชากาแฟจะขยายออกไปได้อีกเพราะยังมีเนื้อที่เพาะปลูกในที่สูงซึ่งเหมาะแก่

---

ที่ ยังไม่มีการผลิตหรือผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ซึ่งการสร้างอุตสาหกรรมดังกล่าวจำเป็นต้องนำเข้า เครื่องจักรหรือสินค้าทุน รวมถึงวัตถุดิบพื้นฐานในการผลิต” (“ดุลย์การค้าของประเทศไทย รายงานของ Committee on Trade เรื่อง Foreign Trade Aspects of Economic Development Plans of Ecafe Countries,” สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, พณ. 0301.9.4/6 (5-13 ตุลาคม 2510).

<sup>3</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960-1970)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), 70.

<sup>4</sup> “คำปราศรัยในวันครบรอบ 2 ปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน 10 กุมภาพันธ์ 2504,” *รัฐสภาสาร* 9, 4 (มีนาคม 2504): 98.

การปลูกพืชเหล่านี้ จนพอแก่ความต้องการภายในประเทศโดยไม่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศอีกต่อไป”<sup>5</sup>

จากข้อความข้างต้น ได้แสดงให้เห็นปัญหาของการผลิต ในช่วงต้นของแผนพัฒนาประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตสินค้าเกษตรชนิดใหม่ๆ ได้เพียงพอต่อความต้องการ ยกเว้นเพียงแต่ข้าว ซึ่งยังคงเป็นผลผลิตที่มีเหลือจากการบริโภค สามารถส่งออกทำรายได้แก่ประเทศได้ สินค้าเกษตรชนิดใหม่เหล่านี้จึงยังต้องนำเข้าจากต่างประเทศ การพยายามขยายพื้นที่การเพาะปลูกจึงแสดงให้เห็นแนวทางการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฉบับที่ 1

ส่วนทางด้านอุตสาหกรรม มีการสร้างโรงงานผลิตหรือกระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากพ่อค้านายทุนในประเทศ เพื่อลดปริมาณการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยผลิตสินค้าที่ต้องนำเข้าขึ้นใช้เอง ทั้งสินค้าอุปโภคและบริโภค กระนั้นผู้ผลิตส่วนใหญ่ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ รัฐจึงรับหน้าเสื่อเป็นผู้ลงทุนในการผลิตสินค้าเหล่านี้ ได้แก่ น้ำตาล ปุ๋ย กระดาษ เป็นต้น ข้อความจากแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวระบุว่า

“อุตสาหกรรมจะมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดปานกลางและขนาดย่อม ซึ่งผลิตสินค้าซึ่งขณะนี้ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ อุตสาหกรรมหนักอาจเกิดขึ้นบ้างบางประเภท แต่ผลิตภัณฑ์ประเภทเครื่องจักร เครื่องยนต์ และอุปกรณ์ขนาดใหญ่จะยังต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศต่อไปอีกนาน ความเจริญในด้านอุตสาหกรรมจะเป็นปัจจัยสำคัญในอนาคตทางเศรษฐกิจของประเทศ ถ้าหากประเทศไทยสามารถขยายกิจกรรมอุตสาหกรรมได้มากพอประมาณแล้ว กิจกรรมอื่นๆ เช่นการเกษตร การพาณิชย์ และบริการต่างๆ ก็จะขยายเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว กิจกรรมดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของเอกชน บทบาทของเอกชนในการพัฒนาประเทศจึงจะสำคัญขึ้นเป็นลำดับ”<sup>6</sup>

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการผลิตในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ มีลักษณะของการขยายพื้นที่การเกษตรเพื่อผลิตสินค้าเกษตรให้เพียงพอับความต้องการของตลาด ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคขึ้นภายในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า

ด้านนโยบายการค้าต่างประเทศ ภาคการส่งออกยังคงสามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลอย่างดี โดยคงมีการส่งออกข้าวเป็นสินค้าหลัก เหมือนกับช่วงเวลาก่อนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>5</sup> ข้อความที่ยกมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของตัวแบบการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าที่รัฐบาลใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ.2504 ถึง 2506 และ 2507 ถึง 2509 ระยะที่สอง (พ.ศ.2507 - 2509)* (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507), 4.)

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, 76.

หากพิจารณาตัวเลขการส่งออก พบว่ามูลค่าของรายได้ที่เป็นตัวเงินนับแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ เมื่อปี 2504 ที่ 8,614 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 13,049 ล้านบาทในปี 2508<sup>7</sup> แสดงให้เห็นการขยายตัวของความต้องการสินค้าที่ส่งออกไปต่างประเทศ สินค้าส่งออกยังเป็นสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้าว ยาง ดีบุก ไม้สัก และผลผลิตเพื่อนำไปเป็นอาหาร รวมแล้วมีมูลค่ากว่าร้อยละ 57.9 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดในปี 2508 ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จึงคาดการณ์ถึงผลดีของการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าเกษตร รวมถึงให้มีการเปลี่ยนแปลงภาคการผลิตจากผลิตภัณฑ์ป่า (ไม้สัก) มาเป็นพืชไร่ที่มีอัตราผลผลิตสูง เช่น ข้าวโพด ให้มีส่วนมากขึ้นในการส่งออก<sup>8</sup>

กระนั้น รายได้ของการส่งออกสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้น ยังไม่เพียงพอที่จะลดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ เหตุผลสำคัญเนื่องจากการเติบโตของการเร่งรัดการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ทำให้ในระยะการวางแผนฯ สามฉบับนี้ มีการนำเข้าสินค้าประเภททุนเข้ามาเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 20-25 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด ทำให้ในปี 2506 มีการขาดดุลการค้าสูงเป็นประวัติการณ์ถึง 3,127 ล้านบาท<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม รายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการส่งสินค้าออก ทำให้รัฐบาลต้องการขยายปริมาณการส่งออกให้เพิ่มมากขึ้น ข้อถกเถียงของข้าราชการและผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับประเด็นด้านการค้าต่างประเทศในยุคต้นของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ คือการส่งเสริมให้ให้มีปริมาณการส่งออกสินค้าไปยังตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้น รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จึงตั้งคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งเป็น *สิ่งสร้างสรรค์ใหม่ในรัฐบาลปฏิบัติ* สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อที่ผู้นำรัฐบาลจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ หน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการค้าต่างประเทศตามแผนพัฒนาฯ ได้แก่<sup>10</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก (ก.ส.อ.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม (The Board of Investment of Thailand - BOI) และองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) ซึ่งทั้ง 3 หน่วยงานทำหน้าที่ส่งเสริมการหารายได้ให้ภาครัฐจากการ

<sup>7</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง พ.ศ. 2510-2514* (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2509), 19.

<sup>8</sup> Natthanun Kunnamas, "Old, New and Scare Protectionisms: Thailand's Agricultural Exports to the EU" (Doctoral dissertation, School of Politics and International Relations, University of Leeds, 2008), 50.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, 217.

<sup>10</sup> "คำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี เนื่องในวันครบรอบ 3 ปีแห่งการปฏิบัติ 20 ตุลาคม 2504," *รัฐสภาสาร* 9, 12 (พฤศจิกายน 2504): 89.

พัฒนาการผลิต การค้าสินค้าและบริการ และสนับสนุนการส่งออกสินค้าไทยไปยังตลาดต่างประเทศ

ทว่าปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าไปยังตลาดต่างประเทศในยุคนี้ คือ การที่แหล่งนำเข้าสินค้าไทย ยังขึ้นอยู่กับตลาดของคู่แข่งที่สำคัญไม่กี่แห่ง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และตลาดร่วมยุโรป สาเหตุประการหนึ่งสืบเนื่องจากประเทศไทยไม่มีพันธสัญญากับความตกลงการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงการค้าทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า<sup>11</sup> ทำให้เกิดข้อจำกัดสำคัญในเรื่องของการเข้าถึงตลาดภายนอก ด้วยเหตุผลเช่นนี้ รัฐบาลจึงแสวงหาผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำการศึกษา และเสนอแนะแนวทางการยุทธศาสตร์ของการส่งออก โดยในปี 2509 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร (ตามคำแนะนำของก.ส.อ.) เชิญ Albert N. Abajian<sup>12</sup> ที่ปรึกษาจาก USOM (United States Operation Mission) ซึ่งขณะนั้นเป็นที่ปรึกษาร่างแผนยุทธศาสตร์การส่งออกให้แก่ประเทศฟิลิปปินส์ เข้ามาศึกษาและวางกรอบการดำเนินการเกี่ยวกับการค้าต่างประเทศ ให้กับข้าราชการกระทรวงเศรษฐกิจ ปรากฏเป็นเอกสาร *Development of Trade and Commerce in Thailand*<sup>13</sup> ที่ได้อภิปรายปัญหาและชี้แนะแนวทางดำเนินนโยบายการค้าของไทย ในที่นี้ Abajian ได้ระบุปัญหาสำคัญของการส่งออกของไทย ภายใต้ความจำกัดของตลาดส่งออก 3 ประการสำคัญ คือ ผลผลิตยังไม่เพียงพอกับความต้องการทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ มาตรฐานสินค้าส่งออกมีคุณภาพต่ำ และชนิดของสินค้าส่งออกไม่หลากหลาย<sup>14</sup>

ข้าราชการในกระทรวงเศรษฐกิจตอบรับผลการศึกษาของ Abajian และชี้แจงสภาพปัญหาการส่งออกของไทยต่อรัฐบาล สรุปได้ 4 ประการ ได้แก่<sup>15</sup> *อันดับแรก* สินค้าที่ไทยส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม ซึ่งมีราคาไม่มีความแน่นอน *อันดับที่สอง* สินค้าส่งออกมีคุณภาพต่ำ (ไม่นับรวมข้าว) *อันดับต่อมา* คือการที่รัฐไม่มีการวางมาตรฐานสินค้าที่แน่นอน เช่น มาตรฐานการควบคุมน้ำหนักสินค้า หรือการควบคุมคุณภาพของสินค้า ทำให้หลายครั้งที่ผู้นำเข้าในต่างประเทศได้รับสินค้าผิดไปจากสิ่งที่ควรจะได้ ส่งผลให้ไม่ได้รับความเชื่อถือจากภาคเอกชนต่างประเทศในเวลา

<sup>11</sup> ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525

<sup>12</sup> "การขอผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศจากยูซอม," สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, พณ 0301.11/49 (15 ธ.ค. 2508-2 ก.ค. 2510).

<sup>13</sup> Albert N. Abajian, *Development of Trade and Commerce in Thailand 1967-1971* ([S.L.]: International Marketing Institute, 1966).

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร. 0701/1724," 21 กรกฎาคม 2509.

ต่อมา และท้ายสุด การผลิตสินค้าในไทยมีต้นทุนสูง แม้แต่สินค้าเกษตรก็ใช้ต้นทุนสูงกว่าสินค้าชนิดเดียวกันจากประเทศอื่น

เหตุผลเกี่ยวกับปัญหาของการส่งออกดังนี้ แสดงให้เห็นเป็นปัญหาของโครงสร้างการผลิตสินค้าและกฎระเบียบหลายอย่าง ที่รัฐบาลจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลก ดังเห็นได้จากข้อถกเถียงสำคัญของการส่งเสริมสินค้าออกในขณะนั้น โดยเฉพาะประเด็นความน่าเชื่อถือของสินค้าเกษตรที่ส่งออกไปยังต่างประเทศ ตัวอย่างของปัญหาประการหนึ่งคือความไม่มีมาตรฐานของกระสอบบรรจุภัณฑ์ ทำให้ภาครัฐต้องประชุมระหว่างหน่วยงานเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง และออกประกาศมาตรฐานกระสอบที่ผลิตโดยโรงงานผลิตกระสอบของรัฐและเอกชน รวมถึงส่วนที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร<sup>16</sup> ซึ่งความพยายามเช่นนี้แสดงให้เห็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การได้รับความไว้วางใจ รวมถึงการส่งเสริมภาพรวมของการค้าต่างประเทศอีกด้านหนึ่งด้วย

โดยสรุป การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ในภาพรวมเป็นการวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่วนฉบับที่ 3 เป็นต้นมา เริ่มมีการพิจารณาถึงคำถามที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ของประเทศผ่านการค้าระหว่างประเทศ โดยจะพบว่าแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้แยกเรื่องของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างการค้าและการท่องเที่ยวออกมาเป็นอีกบทหนึ่งโดยเฉพาะ แต่การค้าต่างประเทศในแผนพัฒนาที่กล่าวถึง ยังคงเป็นการส่งเสริมการส่งออกภายใต้แนวทางการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งแตกต่างจากแนวทางแบบอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่พบได้ชัดเจนในยุคถัดมา

มากกว่านั้น จักเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ในยุคเริ่มต้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ มีการใช้การค้าต่างประเทศเป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล และลดการขาดดุลทางการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด อันเป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนา ภาคเศรษฐกิจต่างประเทศได้รับการมองให้เป็นภาคเศรษฐกิจที่ช่วยทดแทนรายได้ที่หายไป จากเงินช่วยเหลือต่างประเทศในช่วงกลางทศวรรษ 2510 ด้วย<sup>17</sup> อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นพัฒนาการค้าระหว่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ก็ประสบปัญหา 3 ประการดังที่ Abajian ได้สรุปไว้จนกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ที่ผลักดันให้ทิศทางนโยบายการค้าต่างประเทศมีบทบาทเปลี่ยนแปลงระบบ

<sup>16</sup> "ร่างมาตรฐานการผลิตกระสอบ," สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, พจน 0301.11/93.

<sup>17</sup> สมพร เทพสิทธิธา, *สินค้าออกกับความมั่นคงแห่งชาติ* (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2515), 13.

โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ นั่นคือการเปลี่ยนจากแนวคิดการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ไปสู่  
 ตัวแบบอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกในยุคถัดมา

## 2.2 นโยบายการค้าต่างประเทศตามยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก

ผลงานของผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์ ชื่อ *เศรษฐกิจการเมืองสมัย  
 กรุงเทพฯ*<sup>18</sup> กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านของนโยบายเศรษฐกิจเข้าสู่การระบบการผลิตแบบเอเชีย  
 ตะวันออกดังนี้

“...ต้นทศวรรษ 2520 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอลง นายธนาคารและนัก  
 ธุรกิจระดับนำรุกร้าให้รัฐบาลหันเหนโยบายเศรษฐกิจไปแนวใหม่ โดยมีข้อเสนอให้ส่งเสริมการ  
 ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น และชี้ให้เห็นว่านโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการ  
 นำเข้าประเทศเข้าสู่ทางตันแล้ว ...เศรษฐกิจไทยชะลอลงมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510  
 ในช่วง พ.ศ. 2526-2528 อันเป็นระยะหลังจากราคาน้ำมันในตลาดโลกถึงตัวสูงขึ้นอีกเป็นครั้งที่  
 สองนั้น ภาวะเศรษฐกิจทรุดลงอย่างฮวบฮาบ ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงนี้เองที่รัฐบาล  
 หันมารับนโยบายส่งเสริมการส่งออกอุตสาหกรรมอย่างจริงจังเพื่อเป็นยุทธวิธีหลักที่จะใช้  
 แก้ปัญหาเศรษฐกิจ...”<sup>19</sup>

โดยหากพิจารณาจากข้อความข้างต้น เห็นได้ว่าลักษณะของการเปลี่ยนแปลง  
 แนวนโยบายเศรษฐกิจในยุคนั้น เป็นผลของการลดลงของรายได้รัฐบาล ซึ่งทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัด  
 ขาดดุลอย่างมาก สาเหตุของส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยในระบบเศรษฐกิจโลก ที่ส่งผลกระทบต่อ  
 เศรษฐกิจไทยโดย ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมัน ซึ่งทำให้การนำเข้า  
 สินค้าพลังงานอุตสาหกรรมนำเข้าให้สูงขึ้นเป็นเงาตามตัว มากไปกว่านั้น โครงสร้างการผลิตเพื่อ  
 ทดแทนการนำเข้าอย่างที่เคยทำมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง ไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอชดเชยรายจ่าย  
 ที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าพลังงานดังกล่าวได้ เนื่องจากราคาของสินค้าเกษตรที่เคยสร้างรายได้ให้  
 ประเทศมีราคาลดลง นอกจากนี้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เคยได้รับก็เริ่มลดลง ไม่เพียงพอ  
 บรรเทาแรงกดดันต่อการคลังของประเทศที่เกิดขึ้นจากรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น<sup>20</sup> สาเหตุเหล่านี้ ทำให้รัฐบาล

<sup>18</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ซิลค์  
 เวอร์มบุ๊กส์, 2542).

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, 245.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, 248.

เริ่มหันเหแนวทางไปตามการแนะนำของกลุ่มธุรกิจและนายธนาคาร แม้ว่าจะถูกตัดทอนจากกลุ่มทหารก็ตาม<sup>21</sup>

นอกจากนั้น ลักษณะของแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของนักเศรษฐศาสตร์ที่ทำงานอยู่ในธนาคารโลก เริ่มเห็นพ้องว่ารูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าทำให้เกิดปัญหาตลาดแคบ คือการมีตลาดเพื่อส่งออกสินค้าเพียงไม่กี่ประเทศ นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ จึงเริ่มศึกษารูปแบบการผลิตและส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก กลายเป็นโมเดลอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก โดยที่ไทยก็ได้รับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นนี้เช่นกัน เนื่องจากไทยต้องการกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจากราคาน้ำมันที่พุ่งสูงขึ้นในช่วงพ.ศ. 2523-2526 ดังที่กล่าวถึงก่อนหน้า ซึ่งการกู้เงินครั้งนี้ธนาคารโลกได้ใช้มาตรการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans) ทำให้ไทยต้องขยายการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามแนวทางที่ยอมรับกันในขณะนั้น<sup>22</sup>

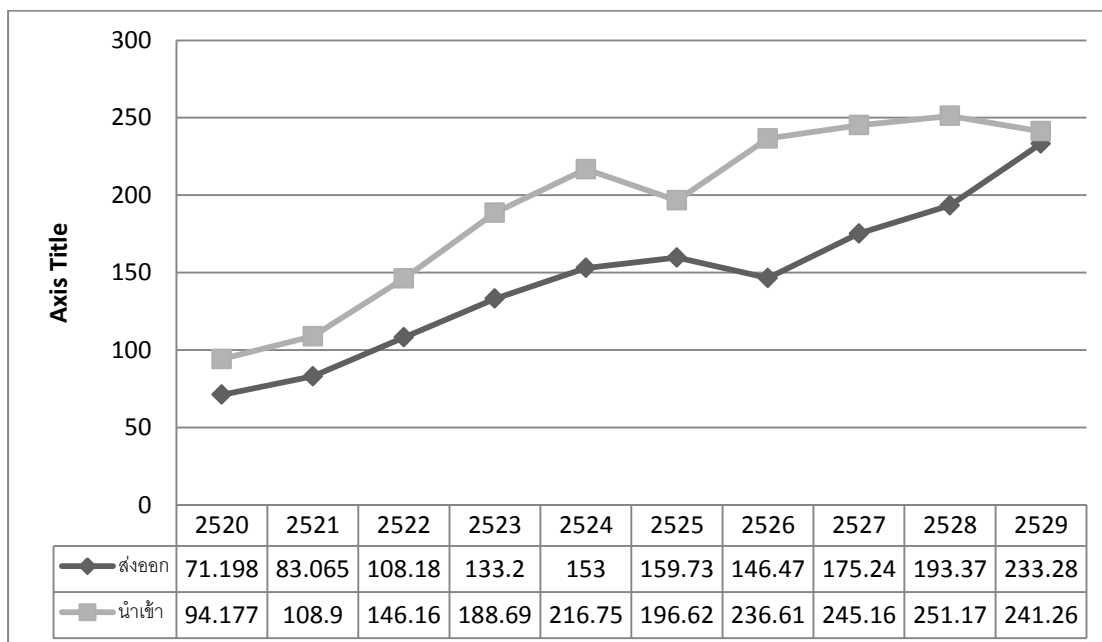
แผนภูมิ 2.2 แสดงให้เห็นมูลค่าการนำเข้าและส่งออกสินค้าในช่วงทศวรรษ 2520 ซึ่งหากพิจารณาตามตัวเลขมูลค่าสินค้าจะพบว่ามีการนำเข้าสูงขึ้นโดยตลอด โดยเมื่อเปรียบเทียบกับการมูลค่าการส่งออกแล้ว จะเห็นภาวะขาดดุลทางการค้าตลอดทศวรรษ ส่วนแผนภูมิ 2.3 แสดงให้เห็นมูลค่าการขาดดุลการค้าของไทย ซึ่งการขาดดุลการค้าเริ่มลดน้อยลงช่วงปี 2529 เกิดจากอานิสงค์ของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ที่เริ่มทำรายได้ให้แก่ประเทศ ดังนั้นหากดูมูลค่าการส่งออกสินค้าของภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรมเปรียบเทียบกับแผนภูมิ 2.4 จะพบว่าภาคอุตสาหกรรมสามารถทำรายได้แซงหน้าภาคเกษตรในปี 2529 และมีอัตราเติบโตก้าวกระโดดอย่างมากช่วงต้นทศวรรษ 2530 ซึ่งแผนภูมิ 2.4 เป็นข้อพิสูจน์การเปลี่ยนแปลงแนวทางการใช้ยุทธศาสตร์การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างเต็มตัวของไทยในยุคนี้

<sup>21</sup> คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2557), 281-282.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, 254.

## แผนภูมิที่ 2.2 มูลค่าการส่งออกและนำเข้าของไทยช่วงทศวรรษ 2520

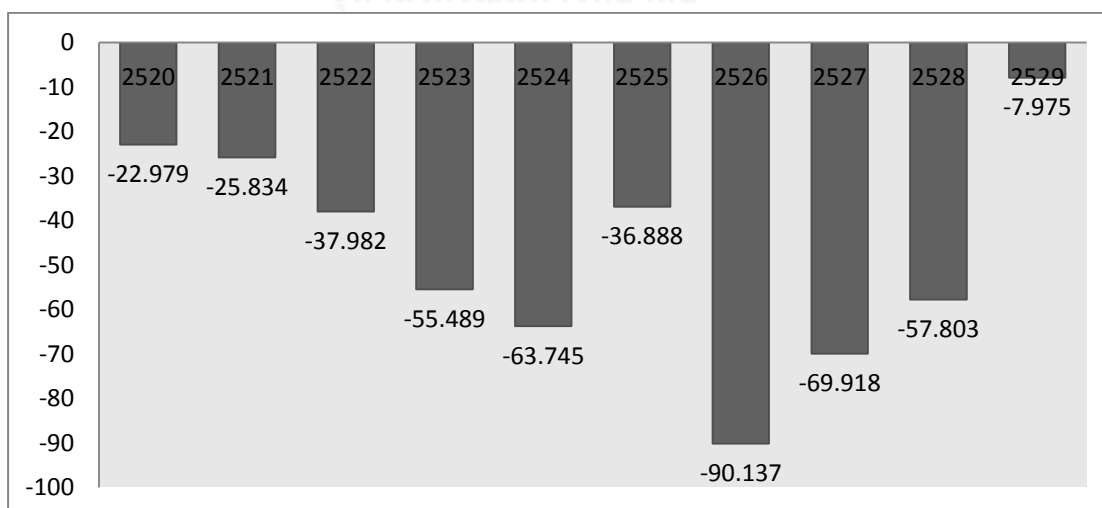
(หน่วย: พันล้านบาท)



ที่มา: กรมศุลกากร อังโน ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน 22, 1 (มกราคม 2525). และ 27, 12 (ธันวาคม 2530).

## แผนภูมิที่ 2.3 มูลค่าการขาดดุลการค้าของไทยช่วงทศวรรษ 2520

(หน่วย: พันล้านบาท)

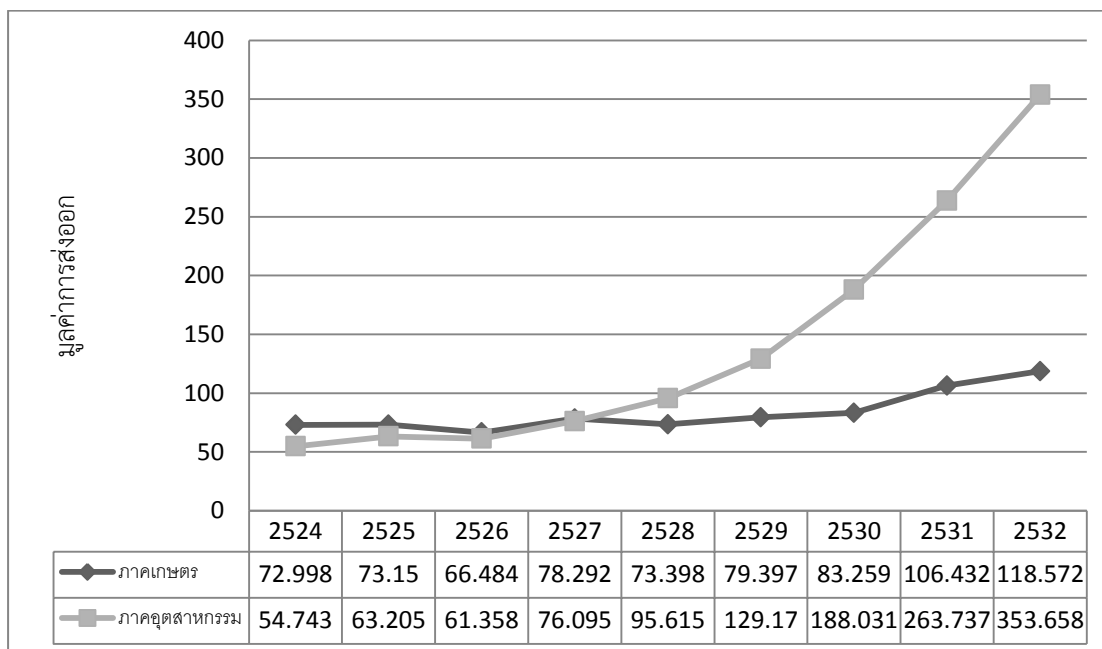


ที่มา: กรมศุลกากร อังโน ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน 22, 1 (มกราคม 2525) และ 27, 12 (ธันวาคม 2530).



## แผนภูมิที่ 2.4 มูลค่าการส่งออกภาคเกษตรเปรียบเทียบกับภาคอุตสาหกรรม

(หน่วย: พันล้านบาท)



ที่มา: กรมศุลกากร อังใน ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน 27, 12 (ธันวาคม 2530) และ 30, 1 (มกราคม 2533)

ภายใต้รัฐบาลของพล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ ถึง พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ กลุ่มข้าราชการ-นักวิชาการ (เทคโนโลยี) ที่เขียนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 ก็ได้ระบุถึงความจำเป็นในการปรับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยระหว่างกรร่างแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ปัญหาเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลให้เกิดความไร้เสถียรภาพของราคาสินค้าขั้นปฐมและปัญหาด้านการเงินระหว่างประเทศที่กดดันอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาท ผลักดันให้กลุ่มเทคโนโลยีเห็นพ้องให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายในแผนพัฒนาฉบับนี้ จึงได้เห็นอิทธิพลของยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างชัดเจน<sup>23</sup>

การฟื้นฟูเศรษฐกิจภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 5 ประกอบด้วยแนวทางการหารายได้เพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเป็นการปรับโครงสร้างการผลิตและการส่งเสริมการค้า

<sup>23</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2524), 3.

ระหว่างประเทศ<sup>24</sup> ซึ่งการปรับโครงสร้างการผลิต รัฐบาลส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม และให้มีการขยายตัวของผลผลิตทางอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น โดยตั้งเป้าให้มีการเติบโต ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี<sup>25</sup> ไล่เรียงตั้งแต่ด้านการเกษตร ซึ่งสนับสนุน และทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณผลผลิตต่อพื้นที่ มากกว่าการเน้นขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างที่เคยเป็นมา มีการใช้เทคโนโลยีการเกษตรเข้ามาช่วยเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นเครื่องจักรสำหรับเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว และการพัฒนาคุณภาพพันธุ์ข้าว

ส่วนนโยบายอุตสาหกรรม รัฐบาลให้ความสนับสนุนมาตรการส่งเสริมการผลิตทาง อุตสาหกรรม ได้แก่ การสนับสนุนเงินทุนหรือการอำนวยความสะดวกทางภาษีแก่ผู้ลงทุนทั้งในและ ต่างประเทศ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่จัดสรรพิเศษหรือที่เรียกว่านิคมอุตสาหกรรม ต่างๆ โดยรัฐบาลได้จัดสรรบริเวณตอนเหนือของกรุงเทพฯ (ช่วงปทุมธานี-รังสิต) ให้เป็นศูนย์กลางการผลิตอุตสาหกรรม ก่อนที่จะทยอยจัดสรรไปยังภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ มีแนวคิดการจัดตั้งการพัฒนา พื้นที่ภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) นอกจากนี้รัฐบาลยังเริ่มเข้ามาดูแลระบบการขนส่งสินค้า เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน โดยเน้นการขนส่งระบบรางและทางน้ำ เช่น การพัฒนาท่าเรือสำคัญๆ การปรับปรุงถนนทั่วประเทศ เป็นต้น<sup>26</sup> สินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออก หลักๆ ในระยะนี้ประกอบด้วยสินค้าที่ต้องการแรงงานเข้มข้น (labor intensive) ได้แก่ สินค้าหมวด เบ็ดเตล็ด (อัญมณีและเครื่องประดับ) ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง เครื่องจักรกลไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องนุ่งห่ม<sup>27</sup>

นโยบายการค้าต่างประเทศในช่วงนี้จึงสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตาม ยุทธศาสตร์ที่เน้นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การลงทุนของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศผลักดันให้ รัฐบาลต้องทำหน้าที่หาตลาดเพื่อระบายสินค้าเหล่านี้ ลักษณะที่เห็นได้ชัดว่าเป็นผลพวงของการ ปรับเปลี่ยนนโยบายการผลิต คือการหาตลาดในช่วงนี้เป็นการเจรจาการค้าเชิงรุกมากกว่าช่วงต้น ทศวรรษ 2500 ถึงกลาง 2510 โดยไทยได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT) ซึ่งได้รับประโยชน์ของสมาชิกภาพในแง่ของ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, 20-21.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 21.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, 49 -50.

<sup>27</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *แนวทางการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางเพื่อเชื่อมโยง และสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535), 3.

หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most-Favored Nations)<sup>28</sup> ในการส่งสินค้าออกไปยังประเทศสมาชิก ทั้งนี้ยังรุกรทำ การเจรจาการค้าแบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ร่วมด้วย โดยเป็นการเจรจาเพื่อเปิดตลาดประเทศในภูมิภาคอื่นๆ เช่น ตุรกี อูรุกวัย ชิลี เป็นต้น รวมถึงมีการสนับสนุนให้ข้าราชการที่ปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศดำเนินการหาช่องทางเจาะตลาด โดยที่รัฐบาลให้รางวัลเป็นแรงจูงใจแก่ข้าราชการเหล่านี้ที่สามารถเจรจาเปิดตลาดได้<sup>29</sup>

การเปลี่ยนแปลงแนวทางการผลิตตามยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอิงอยู่กับการส่งออกสินค้า และการเข้าเป็นสมาชิกสถาบันทางการค้าระหว่างประเทศในช่วงกลางทศวรรษ 2520 ก็เปิดโอกาสทางการค้าต่างประเทศให้กับผู้ผลิตและผู้ลงทุนในประเทศไทย ทั้งยังดึงดูดเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาตั้งฐานการผลิตด้วย เนื่องจากการเข้าเป็นสมาชิกสนธิสัญญาว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร ทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการส่งออกไปยังตลาดของประเทศสมาชิกสนธิสัญญา แต่ว่าสถานะทางการค้าระหว่างประเทศก็ไม่ได้ราบรื่นเสียทีเดียว ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศไม่ได้เปิดตลาดให้กับสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนาเท่าที่ควร เช่นกรณีสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินการฝ่ายเดียวในการออกกฎระเบียบทางการค้ากับสินค้าที่นำเข้าไปยังตลาดของตน ดังนั้น รัฐบาลจึงทำการเจรจาการค้าแบบทวิภาคีควบคู่กันไป จากประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงพิจารณานโยบายการค้าต่างประเทศภายใต้สถาบันการค้าระหว่างประเทศออกเป็นอีกหัวข้อหนึ่ง ดังจักได้อภิปรายต่อไป

## 2.3 นโยบายการค้าต่างประเทศภายใต้สถาบันการค้าระหว่างประเทศ: จากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) สู่อค์การการค้าโลก (WTO)

### 2.3.1 ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

อันที่จริงแล้ว ก่อนที่ไทยจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกข้อตกลงทั่วไปฯ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2525 ภายใต้รัฐบาลของพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์นั้น ได้มีแนวคิดการเข้าร่วมมาแล้วตั้งแต่ปี 2512 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ประเด็นของการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปฯ ปรากฏเป็น

<sup>28</sup> หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง หมายถึง “ประเทศที่ได้รับสิทธิภายใต้ข้อตกลงทางการค้า โดยถือว่าประเทศที่เป็นสมาชิกทุกประเทศ ควรได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เช่น เมื่อลดภาษีการนำเข้าสินค้าแก่ประเทศใด ก็ต้องลดภาษีการนำเข้าสินค้าเข้าให้แก่ประเทศอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกเช่นกัน”

(ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 360.)

<sup>29</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การหาตลาดการค้าในต่างประเทศ,” 3 มกราคม 2521.

ข้อถกเถียงอย่างมากในสังคม ถึงผลได้เสียของการเข้าร่วมเจรจาการค้าบนเวทีพหุภาคี เนื่องจากการเจรจาการค้าของไทยในช่วงนั้น ส่วนใหญ่ไทยใช้แนวทางการเจรจากับคู่ค้าต่างๆ เป็นรายประเทศ อีกทั้งเนื้อหาในการเจรจาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ก็เพื่อให้ประเทศคู่ค้าหลักช่วยเหลือในการลดการขาดดุลทางการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจากับญี่ปุ่นซึ่งไทยขาดดุลการค้ามาตลอด

ข้อเสนอในการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไป ได้รับการนำเสนอจากเศรษฐกิจกรในกระทรวงเศรษฐกิจ (กระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น) ซึ่งเห็นว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสนธิสัญญาทางการค้าแบบหลายฝ่าย จะส่งผลให้ช่วยลดการขาดดุลและปัญหาเรื่องตลาดส่งออกที่มีอยู่อย่างจำกัดของไทยได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ นายบุญชนะ อัตถากร จึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีในยุคนั้น ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นรองประธาน และมีผู้แทนระดับอธิบดีจากกระทรวงการคลัง กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงต่างประเทศ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าร่วมด้วย<sup>30</sup>

การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแสดงให้เห็นความตั้งใจของกระทรวงเศรษฐกิจในการแก้ไขปัญหาเรื่องดุลการค้าผ่านการทำข้อตกลงการค้าแบบหลายฝ่าย ซึ่งข้อเสนอให้เข้าร่วมเป็นภาคีได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการในกระทรวงต่างประเทศ แต่กลับถูกคัดค้านจากสื่อมวลชนและข้าราชการในกระทรวงการคลัง<sup>31</sup> ข้อทักท้วงของสื่อมวลชนโดยทั่วไป เป็นเรื่องความกังวลในสมรรถภาพของข้าราชการไทยที่จะเข้าร่วมเจรจากับคู่ค้า ซึ่งเห็นความสามารถของผู้แทนทางการค้าไทยในการเจรจากับคู่ค้าหลักที่ดำเนินอยู่ในช่วงเวลานั้น ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้ตามที่คาดหวัง จนทำให้ไทยมีอัตราการขาดดุลการค้าที่สูงมาก หากมีการเปิดการเจรจาและเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไป ด้วยแล้ว รังแต่จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาการขาดดุลการค้าและทำให้ไทยเสียเปรียบยิ่งขึ้น<sup>32</sup> ทางด้านกระทรวงการคลังมองปัญหาของเสรีภาพของไทยในการจัดการกับอัตราภาษีศุลกากรของประเทศ เนื่องจากเกรงว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไป จะทำให้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีศุลกากร ซึ่งกระทรวงการคลังใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศ ถูกกำกับด้วยอัตราของข้อตกลงทั่วไป กระทรวงการคลังจึงยื่นกรณาคัดค้านการเข้าร่วมด้วยเหตุผลนี้มาแต่ต้น

<sup>30</sup> "เอกสารส่วนบุคคล นายบุญชนะ อัตถากร เรื่อง บันทึกความทรงจำเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง," สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สป. 18.8/5 (31 มีนาคม 2512-20 กรกฎาคม 2515), 63.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, 183.

<sup>32</sup> วรพงษ์, "ประเทศไทยจะเข้าเป็นสมาชิกภาคีข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)," สยามรัฐ, 27 สิงหาคม 2512.

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไป ในช่วงทศวรรษ 2510 ได้ทำให้เกิดความเห็นที่หลากหลายขึ้นในหมู่เศรษฐกิจกรของกระทรวงเศรษฐกิจเช่นกัน จึงมีความพยายามหาข้อสรุปจากข้อดีและข้อเสียในการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงการค้าทั่วไป ซึ่งเสนอว่าไทยจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไป เนื่องจากประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าร่วมมีมากกว่าผลเสีย แต่การเข้าร่วมนั้นอาจไม่จำเป็นในช่วงเวลาที่มีการถกเถียง ซึ่งสะท้อนในบันทึกข้อความตอนหนึ่งของ นายไพรัช กฤษณมิมิ เศรษฐกรที่ทำเสนอต่อ นายบุญชนะ อัดถากร รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจว่า

“...การเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีในตอนนี้นี้ยังเร็วเกินไป ประกอบกับสินค้าอุตสาหกรรมของเรา ที่ส่งไปประเทศสมาชิกก็ยังมีน้อยอยู่ แต่ต่อไปในอนาคต เรามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าเป็นสมาชิกของภาคี เพราะจำนวนสินค้าอุตสาหกรรมของไทย ที่ส่งออกไปยังประเทศสมาชิก ยิ่งปีก็ยิ่งจะมากขึ้นทุกที...การที่จะทำสัญญาเพื่อส่งเสริมการค้าที่ละประเทศสองประเทศนั้น กระผมคิดว่า ไม่เป็นการเพียงพอแน่”<sup>33</sup>

หลังจากนั้นมา แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปก็เจียบหาย และการเจรจาการค้าก็เน้นหนักไปที่การเจรจาแก้ไขการขาดดุลการค้ากับประเทศคู่ค้าหลักอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่น เช่นเดิม จวบจนปี 2521 คณะรัฐมนตรีจึงได้หยิบยกเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกข้อตกลงทั่วไปตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอขึ้นอีกครั้งหนึ่ง<sup>34</sup> โดยเป็นการเข้าเป็นภาคีชั่วคราวก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกเต็มตัวในปี 2525 ซึ่งการพิจารณาในคราวนี้เกิดขึ้นหลังจากที่สินค้าส่งออกของไทยอย่างสินค้าเกษตรเริ่มตึงตัว รวมถึงแนวโน้มของสัดส่วนสินค้าที่ส่งออกเริ่มเปลี่ยนจากสินค้าเกษตรมาเป็นสินค้าอุตสาหกรรม การเข้าร่วมภาคีสันติสัญญาจึงจำเป็นและสะท้อนผลประโยชน์ของไทยจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภายในประเทศ

การเข้าเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าสำหรับประเทศไทย แล้วถือว่ามีมีความสำคัญ เพราะการเป็นสมาชิกสนธิสัญญาการค้าระหว่างประเทศฉบับนี้ หมายถึงการเปิดตลาดของประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ให้กับสินค้าที่ไทยผลิต แต่การเข้าร่วมเป็นภาคีก็มาพร้อมกับการที่ไทยต้องลดอัตราภาษีศุลกากรให้สินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศด้วยเช่นกัน ในที่นี้ไทยยอมรับการลดอัตราภาษี 67 รายการในเบื้องต้น ตามมติของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ<sup>35</sup> ที่เสนอให้

<sup>33</sup> "เอกสารส่วนบุคคล นายบุญชนะ อัดถากร เรื่อง ความเห็นเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกภาคีข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า," สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สป.18.8/26 (27 สิงหาคม 2512-8 กันยายน 2512).

<sup>34</sup> กระทรวงพาณิชย์, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การสมัครเข้าเป็นภาคีแกตต์," 6 มิถุนายน 2521.

<sup>35</sup> สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติเจรจาผูกพันอัตราภาษีศุลกากรกับภาคีแกตต์," 31 สิงหาคม 2525.

คณะกรรมการของข้อตกลงทั่วไปพิจารณาก่อนการเข้าร่วม ซึ่งอัตราอากรที่ไทยยื่นเสนอยังถือว่าสูงมาก แต่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับอัตราที่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นภาคีใช้ หลังจากเข้าเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปแล้ว ไทยก็มีการปฏิบัติตามระเบียบและแนวทางของข้อตกลงทั่วไป โดยลดอัตราศุลกากรให้แก่ประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ตามหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง<sup>36</sup> และปกป้องสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรบางรายการตามแนวทางที่ข้อตกลงทั่วไปยกเว้นไว้ให้

การเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปทำให้ไทยสามารถเข้าถึงตลาดใหม่ๆ ได้ อย่างเช่นกลุ่มประเทศแอฟริกาและตะวันออกกลาง<sup>37</sup> ทว่าภายหลังเข้าเป็นภาคีในข้อตกลงทั่วไป ภาวะการค้าต่างประเทศยังคงได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจในประเทศคู่ค้าหลัก ซึ่งสัดส่วนของการส่งออกไปยังตลาดหลักเหล่านี้มีอัตราการลดลงจากร้อยละ 69 ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 เหลือร้อยละ 66 ในช่วงต้นทศวรรษ 2530<sup>38</sup> สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการแข่งขันอย่างรุนแรงของประเทศที่ผลิตสินค้าคล้ายคลึงกัน รวมถึงการปกป้องภาคอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ส่งผลให้มีการกีดกันการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกระทบต่อการส่งออกของไทยโดยตรง

การปกป้องและกีดกันทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้ว ผสมรวมกับความอ่อนแอของกระบวนการจัดการปัญหาข้อพิพาทของข้อตกลงทั่วไป ทำให้ปัญหาของการใช้นโยบายการค้าฝ่ายเดียวของตลาดส่งออกหลักกลายเป็นปัญหาที่สำคัญ และถือเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้า ทำให้นโยบายการค้าต่างประเทศของไทยภายใต้ข้อตกลงทั่วไปมีลักษณะควบคู่กัน ระหว่างการใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ข้อตกลงทั่วไป และการเจรจาการค้าแบบทวิภาคีกับตลาดใหม่ๆ ซึ่งนับตั้งแต่เข้าร่วมเป็นสมาชิกข้อตกลงทั่วไปเป็นต้นมา ไทยก็ยังเดินทางส่งผู้แทนทางการค้าไปเจรจาและทำข้อตกลงทางการค้าเป็นรายประเทศ เช่น ซิลี อีรัก กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรป ตะวันออก เป็นต้น

โดยภาพรวมแล้ว นโยบายการค้าต่างประเทศภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า มีลักษณะต่อเนื่องมาจากแนวทางนโยบายช่วงก่อนเข้าร่วมเป็นสมาชิก การ

<sup>36</sup> "ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ยกเลิกการลดและลดอัตราอากรศุลกากรและยกเว้นอัตราอากรศุลกากร," *ราชกิจจานุเบกษา* 100, 43 (22 มีนาคม 2526).

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, 212.

<sup>38</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534* (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2529), 211.

ดำเนินการส่วนใหญ่ยังคงเน้นการเจรจาเพื่อเข้าถึงตลาดใหม่ๆ และเจรจาลดการขาดดุลทางการค้าในตลาดเดิม ซึ่งปัญหาเรื่องดุลการค้า ถือเป็นปัญหาใหญ่ของไทยตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลพยายามแก้ไขมาโดยตลอด และเป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งที่ทำให้ไทยมองการใช้สถาบันการค้าระหว่างประเทศเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ด้วย

### 2.3.2 องค์การการค้าโลก

การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยตั้งแต่ปี 2529 กลายเป็นข้อกังวลที่รัฐบาลไทยติดตามอย่างใกล้ชิด นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้สั่งการให้รัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจคอยจับตามผลสรุปของการเจรจา ซึ่งมีความเห็นว่าการเจรจาในหลายเรื่องเป็นประโยชน์ต่อไทย แต่ก็มีหลายเรื่องที่ไทยต้องเสียประโยชน์<sup>39</sup> แต่กระนั้นก็ดี จนถึงปี 2538 องค์การการค้าโลกก็ถือกำเนิดขึ้นและไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสืบเนื่องจากสมาชิกภาพของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

นโยบายการค้าไทยภายใต้องค์การการค้าโลกตามรายงานของรัฐบาลไทยต่อองค์การการค้าโลกแสดงถึงจุดยืนและความเชื่อมั่น ที่รัฐบาลมีต่อระบบการค้าโลกหลังการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนี้ ความเห็นหลักมองว่าองค์การการค้าโลกจะสามารถสร้างกฎระเบียบที่ชัดเจนและเป็นธรรมให้แก่สมาชิกทุกประเทศ รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้า อันนำไปสู่การเจริญเติบโตที่ยั่งยืนของไทยต่อไป<sup>40</sup> ซึ่งมุมมองดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความผูกพันของภาคเศรษฐกิจต่างประเทศกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย สังเกตได้จากสัดส่วนของการค้าต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ตามแผนภูมิ 2.1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพึ่งพิงการค้าต่างประเทศของไทยมีสัดส่วนที่สูงขึ้นเรื่อยมา

นอกจากนี้ แนวนโยบายการค้าต่างประเทศยังมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงจากการเป็นฐานผลิตเพื่อส่งออก (Export-Oriented Industrialization) มาสู่การวางยุทธศาสตร์ทางการค้าที่เน้นการเข้าไปเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น เห็นได้จากการลดอัตราภาษีศุลกากรสินค้านำเข้า การเปิดให้มีการแข่งขันในสินค้าบริการ การพัฒนาและเปิดเสรีภาคการเงิน อันเป็นภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาล

<sup>39</sup> กระทรวงพาณิชย์, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย," 26 มกราคม 2536.

<sup>40</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *Trade Policy Review of Thailand: The Thai Government Reports, 1995-2007* (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 9.

ปกป้องตลอดมา<sup>41</sup> การดำเนินการเหล่านี้เป็นไปตามการปฏิบัติตามกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศภายใต้องค์การการค้าโลก ที่เริ่มลดอัตราภาษีศุลกากร ในปี 2538 หลังจากให้สัตยาบันเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกอย่างเป็นทางการ โดยอัตราภาษีศุลกากรลดลงจากร้อยละ 100 เหลือร้อยละ 30 ในสินค้า 4,000 รายการ<sup>42</sup> และมีอัตราเฉลี่ยลดต่ำลงเหลือร้อยละ 17 ในปี 2540 กฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนของไทยก็มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนจากต่างประเทศ เว้นเพียงกฎว่าด้วยการใช้วัตถุดิบและชิ้นส่วนที่ผลิตในไทย ซึ่งยังคงบังคับให้ใช้จนกระทั่งปี 2542<sup>43</sup>

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับทิศทางของนโยบายรัฐบาล โดยการกล่าวแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาสมัยนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา เดือนกรกฎาคม 2538 ระบุเน้นย้ำถึงการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การลงทุน การบริการ และเสริมสร้างบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทบาทในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศบนเวทีพหุภาคี ที่ไทยควรเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น<sup>44</sup> การเปิดเสรีระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับเศรษฐกิจโลก มีความต่อเนื่องจนถึงรัฐบาลพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ โดยเฉพาะเรื่องของการแก้ไขการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด รัฐบาลจึงมีการแถลงนโยบายที่จะเปิดเสรีด้านการเงิน อย่างเป็นขั้นเป็นตอน รวมทั้งการสนับสนุนภาคบริการของไทยให้สามารถแข่งขันได้<sup>45</sup> นั่นคือเริ่มที่จะเปิดเสรีภาคบริการตามพันธะที่มีไว้กับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าสินค้าบริการ (GATS) ด้วย

องค์การการค้าโลกมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศได้เพียงสามปี ไทยก็เผชิญกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 อันเป็นวิกฤติที่บั่นทอนความสามารถทางเศรษฐกิจของไทยอย่างยิ่ง ทางด้านการค้าต่างประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบอย่างมากจากวิกฤติดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้อภิปรายลักษณะของนโยบายการค้าต่างประเทศภายใต้วิกฤติเศรษฐกิจ และการปรับตัวของไทยในช่วงเวลานั้น ดังหัวข้อถัดไป

<sup>41</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *Trade Policy Review of Thailand: The WTO Secretariate Reports, Volume One: 1995-1999* (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 30.

<sup>42</sup> Ibid., 12-13.

<sup>43</sup> Ibid., 14.

<sup>44</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, บรรณาธิการ, *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: สำนักบริการวิชาการฯ หอสมุดรัฐสภา, 2544), 426-427.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, 446-448.



## 2.4 นโยบายการค้าต่างประเทศช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

วิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ทำให้ไทยต้องประกาศเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราของค่าเงินบาท ส่งผลให้ค่าเงินอ่อนตัวลงอย่างมาก มีผลกระทบโดยตรงต่อการนำเข้าสินค้าเข้ามาในประเทศ ทั้งนี้ผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้การนำเข้าสินค้านำเข้าลดลง และช่วยลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ผูกมัดกับดุลรัฐบาลมาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2530 สินค้าที่ผลิตในไทยก็มีแนวโน้มส่งออกได้มากขึ้น เนื่องจากราคาลดลงตามค่าเงิน รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จึงออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าต่างประเทศ ได้แก่<sup>46</sup>

- สนับสนุนการส่งออก
- ชักจูงนักลงทุนต่างประเทศ ทั้งการลงทุนทางตรงและโดยอ้อมผ่านการลงทุนในรัฐวิสาหกิจ
- เร่งรัดให้ธนาคารพาณิชย์ ปลดปล่อยสินเชื่อเพื่อเตรียมการส่งออกมากขึ้น
- แก้ไขระเบียบการศุลกากร เพื่อลดต้นทุนสำหรับนักลงทุนภาคการส่งออก และ
- สนับสนุนการผลิตภาคเกษตรซึ่งเป็นสินค้าหลักของไทย

ปี 2541 รัฐบาลใช้มาตรการทางการค้าต่างประเทศ เพื่อให้ไทยสามารถมีรายได้จากการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ประมาณการว่าการส่งออกในปี 2541 จะเป็นไปได้ด้วยดีและมีอัตราเพิ่มขึ้น<sup>47</sup> โดยให้การสนับสนุนการส่งออก ทั้งการเข้าไปปรับเปลี่ยนระเบียบที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ด้านการปล่อยกู้และการให้สินเชื่อด้านการขนส่ง และเข้าช่วยเหลือผู้ส่งออกรายย่อย ทำให้ผู้ส่งออกสามารถดำเนินธุรกิจได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ รายงานความคืบหน้าของการดำเนินงานตามกรอบการติดตามมาตรการเศรษฐกิจระยะปานกลาง ครั้งที่ 1 (พฤษภาคม – ตุลาคม 2541)<sup>48</sup> ชี้ให้เห็นมาตรการที่รัฐบาลใช้เพื่อ

<sup>46</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "นร 0202/ว273 การประชุมชี้แจงนโยบายของรัฐบาล," 16 ธันวาคม 2540. และ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ, "นร 0202 (คศก)/2/พ รายงานสรุปภาวะเศรษฐกิจ ปี 2540 แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ," 5 มกราคม 2541.

<sup>47</sup> สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการส่งออก, "พณ 0908 (3)/732 ภาวะการค้าปี 2540 และเป้าหมายการส่งออก ประมาณการนำเข้าและดุลการค้าปี 2541," 24 กุมภาพันธ์ 2541.

<sup>48</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "นร (รศก.) 1015/569 รายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามกรอบ การติดตามมาตรการเศรษฐกิจระยะปานกลาง ครั้งที่ 1 (พฤษภาคม – ตุลาคม 2541)," 16 พฤศจิกายน 2541.

แก้ไขโครงสร้างการผลิตของประเทศ โดยรัฐบาลดำเนินการปรับโครงสร้างการผลิต โดยภาคอุตสาหกรรมที่มีแหล่งผลิตอยู่แล้ว มีการปรับให้เป็นเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่มีการค้าเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน อย่างเช่น อุปกรณ์ไฟฟ้า ชิ้นส่วนยานยนต์ พลาสติก และเส้นใยสังเคราะห์ รัฐบาลเข้ามาลดอุปสรรคในการนำเข้าชิ้นส่วนที่จำเป็น ซึ่งก่อนหน้านี้มีการปกป้องอย่างมากและบังคับให้ใช้วัสดุภายในประเทศ ส่วนทางด้านเกษตร รัฐบาลกลับใช้นโยบายเร่งรัดการผลิตสินค้าเกษตรที่ต้องนำเข้าให้เพียงพอกับความต้องการในประเทศ ซึ่งสะท้อนการปกป้องภาคเกษตร และการดำเนินนโยบายการผลิตทดแทนการนำเข้าอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งออกมาตรการปกป้องผู้ผลิตสินค้า ห้ามการนำเข้าสินค้าเกษตร เพื่อลดการดูลการค้า<sup>49</sup>

สำหรับภาพรวมด้านนโยบายการค้าต่างประเทศ ไทยยังคงพันธะที่มีต่อองค์การการค้าโลก และสนธิสัญญาการค้าที่ได้ทำไว้ทั้งแบบทวิภาคีและภูมิภาค สนับสนุนให้มีการเจรจาและดำเนินตามผลการเจรจาที่เกิดขึ้น ยุทธศาสตร์ของกระทรวงพาณิชย์ที่มองปัญหาการส่งออกในช่วงหลังวิกฤติ เห็นว่าการพัฒนาสินค้าและโครงสร้างการผลิตเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ไทยสามารถแข่งขันกับคู่แข่งในตลาดโลกได้ อีกทั้งการพึ่งพิงกรอบการค้าภายใต้ข้อตกลงการค้าโลก ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ข้าราชการในกระทรวงพาณิชย์ จึงเสนอให้มีการเจรจาการค้าแสวงหาตลาดใหม่ๆ รวมถึงการเจรจาเขตการค้าเสรีกับคู่ค้าหลัก<sup>50</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าความตกลงการค้าเสรีเริ่มเข้ามามีบทบาทในการเจรจาการค้าต่างประเทศของไทย เป็นช่องทางการเจรจาทำความตกลงที่เปิดโอกาสทางการค้าต่างประเทศให้ไทย ดึงดูดให้ผู้กำหนดนโยบายเริ่มเห็นช่องทางในการใช้เป็นตัวแบบในการเจรจาการค้าต่างประเทศต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## 2.5 สรุปท้ายบท

นโยบายการค้าต่างประเทศนับตั้งแต่การประกาศใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง จนถึงช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นลักษณะสำคัญของแนวคิดด้านการค้าต่างประเทศไทย โดยในช่วงเริ่มต้นการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าต่างประเทศเป็นช่องทางในการหารายได้ของรัฐบาล ซึ่งนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ประเด็นเกี่ยวกับการส่งออกได้กลายเป็นหัวข้อทางเศรษฐกิจที่ผู้ร่างแผนพัฒนาฯ ให้ความสำคัญ และวางกรอบด้านการผลิตให้

<sup>49</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "กษ 1034/15337 กรอบเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างสาขาเกษตร," 30 เมษายน 2541.

<sup>50</sup> กระทรวงพาณิชย์, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เขตการค้าเสรีระหว่างไทยและสาธารณรัฐเกาหลี," 2 พฤศจิกายน

สอดคล้องกับการส่งออก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายการผลิตมาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกในช่วงทศวรรษ 2520

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับดุลการค้าก็ถือเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ ที่ทำให้ให้รัฐบาลหาช่องทางในการส่งออกสินค้าไปยังตลาดต่างประเทศ ทั้งการเจรจาการค้ากับคู่ค้าหลัก และการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า และองค์การการค้าโลกในเวลาต่อมา

ภายใต้กฎระเบียบระหว่างประเทศด้านการค้า ประเทศไทยก็เริ่มเปิดเสรีด้านอื่นๆ นอกเหนือไปจากการลดภาษีศุลกากร ทั้งการเปิดเสรีภาคบริการ การเปิดเสรีภาคการเงิน และวางกฎระเบียบทางการค้าให้สอดคล้องกับองค์การการค้าโลก เนื่องจากรัฐบาลต่างๆ เริ่มเล็งเห็นการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมฯ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และจำเป็นที่ไทยจะต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลก

เนื้อหาที่ได้อภิปรายในบทนี้ ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงแนวการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศในสมัยต่างๆ เพื่อวางพื้นฐานการวิเคราะห์นโยบายความตกลงการค้าเสรีในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยในบทถัดไป จะได้อภิปรายสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลก อันเป็นบริบทสำคัญที่ทำให้ความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นนโยบายการค้าต่างประเทศหลักของไทย

### บทที่ 3

## สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศสมัย รัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร

บทที่สองได้กล่าวถึงคุณลักษณะทั่วไปของนโยบายการค้าต่างประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นภาพของนโยบายการค้าว่ามีพัฒนาการอย่างไร แนวทางของนโยบายการค้าต่างประเทศในแต่ละช่วงเวลามีความเหมือนหรือแตกต่างกันไร อันเป็นกระสวนของนโยบายที่เห็นได้จากการพิจารณาข้อมูลในเชิงประวัติศาสตร์ ในบทนี้ผู้วิจัยต้องการเน้นวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศของการทำความตกลงการค้าเสรีสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีความแตกต่างจากสมัยต่างๆ ดังที่ได้อภิปรายไว้ในบทที่สอง

ตามกรอบการอธิบายของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee มีความเห็นถึงความตกลงการค้าเสรีที่แพร่กระจายไปทั่วภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของตัวแสดงหลักในระบบการค้าโลก กลายเป็นสภาวะระหว่างประเทศที่แวดล้อมการค้าเน้นนโยบายความตกลงการค้าเสรีของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ในบทนี้ จึงจักได้อภิปรายสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจการค้าโลกช่วงทศวรรษ 2540 ดังกล่าว ในสองประเด็นหลัก นั่นคือปัญหาของการเจรจาการค้าบนเวทีพหุภาคี และลักษณะของนโยบายการค้าต่างประเทศของประเทศคู่ค้าหลักของไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น จีน และกลุ่มประเทศอาเซียน

### 3.1 ความชะงักงันของการเจรจาการค้าบนเวทีพหุภาคี

การประชุมเพื่อเปิดกรอบการเจรจาใหม่ ของการค้าระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี ตลบบอวอลไปด้วยความตื่นตันและความขัดแย้ง ความตื่นตันที่จะได้ใช้เวทีแห่งนี้เพื่อผลักดันกรอบทางการค้าใหม่ๆ ที่มีได้บรรลุไว้ในการประชุมรอบอุรุกวัย และความขัดแย้งที่แต่ละภาคีต่างผลักดันประเด็นต่างๆ เพื่อที่การเจรจาจะก่อให้เกิดผลเสียต่อตนน้อยที่สุด<sup>1</sup>

การเปิดเจรจาการค้ารอบโดฮาสำเร็จในเดือนพฤศจิกายน 2544 และตั้งเป้าการบรรลุผลไว้ในปี 2547 โดยประเด็นหลักทั้งหมดที่ทำการเจรจาในรอบโดฮาได้แก่ การเกษตร การ

<sup>1</sup> อรณิชา จุฑะรสก, "พลวัตของเวทีการค้าโลก: ความร่วมมือของกลุ่มจี 20 และความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีที่แคนคูน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), 258.

บริการ การเข้าถึงตลาดของสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตร (non-agricultural market access – NAMA) ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (trade-related aspects of intellectual property rights – TRIPS) ประเด็นเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม กลไกการระงับข้อพิพาท การปฏิบัติตามพันธกรณี รวมทั้งยังมีประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง (special and differential treatment) ความช่วยเหลือทางเทคนิค การค้าขายทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-commerce) การค้าและการถ่ายโอนเทคโนโลยี ฯลฯ นอกจากนี้ยังให้มีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นว่าด้วย การลงทุน นโยบายการแข่งขัน การอำนวยความสะดวกในการค้า (trade facilitation) และความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement) ด้วย<sup>2</sup>

อาจเห็นได้ว่าประเด็นที่เสนอให้เจรจามีความหลากหลาย และครอบคลุมเกือบทุกด้านของการค้าโลกในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าภาคีสมาชิกอาจจะยังไม่ได้มีความสนใจในประเด็นบางประเด็น การบรรจุประเด็นกว้างเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความสนใจของกลุ่มสมาชิกประเทศพัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ โดยประเด็นในการเจรจาทั้งหมดแสดงให้เห็นประวัติศาสตร์ของการสร้างประเด็นเจรจาในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า องค์การการค้าโลก จนถึงพัฒนาการของการค้าระหว่างประเทศ<sup>3</sup> ซึ่งในเบื้องต้น ภาพรวมของการเจรจาเปิดรอบเองก็เต็มไปด้วยความขัดแย้ง โดยเฉพาะการที่ประเทศอุตสาหกรรม ต้องการผลักดันประเด็นใหม่เข้าสู่วาระการเจรจา เช่นการอำนวยความสะดวก ใน ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพราะประเทศกำลังพัฒนามองว่าทั้งสองประเด็นเป็น ต้นทุนและอุปสรรคทางการค้าของตน ในทางกลับกันประเทศพัฒนาแล้วเองก็ไม่เต็มใจรวมทั้งต้องการ หลีกเลี่ยงการเจรจาประเด็นสินค้าเกษตร ทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับสาธารณสุข<sup>4</sup> ซึ่งเป็นประเด็นที่ ประเทศพัฒนาแล้วเสียประโยชน์<sup>5</sup>

นอกจากนี้ ในคำประกาศเพื่อเปิดรอบเจรจา ก็ยังคงปรากฏความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในช่วงการเจรจาเพื่อเปิดรอบ โดยเหตุผลที่ว่าคำประกาศเหล่านี้จะระบุประเด็นที่รอบเจรจาใหม่ให้ ความสำคัญ ร่างประกาศฉบับแรกที่น่าเสนอออกมาในที่ประชุม ก็ถูกทั้งประเทศกำลังพัฒนาและ ประเทศด้อยพัฒนาคัดค้าน<sup>6</sup> ซึ่งร่างดังกล่าว Stuart Harbinson ผู้ช่วยผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, 130.

<sup>3</sup> Fatoumata Jawara and Aileen Kwa, *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations* (London: Zed Books, 2003), 25.

<sup>4</sup> มาตรการบังคับใช้สิทธิ (Compulsory Licensing)

<sup>5</sup> Fatoumata Jawara and Aileen Kwa, *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations*, 53-56.53-56.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 61-65.

ร่วมกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วร่างขึ้น แต่เมื่อถูกตีตกไป ร่างที่สองซึ่งแก้ไขแล้วและได้รับการทบทวนจากผู้แทนประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม ยังคงลักษณะของการเน้นประเด็นเจรจาแบบเดียวกับร่างแรก กระนั้นร่างประกาศฉบับนี้ก็ได้นำเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ ซึ่งสหรัฐอเมริกายอมรับร่างคำประกาศฉบับนี้เต็มที่ Robert Zoellick มองว่าร่างดังกล่าว

“...เป็นความคืบหน้าไปสู่ผลสำเร็จในการเปิดเจรจาการค้ารอบใหม่...การเจรจาการค้ารอบโตฮา คือโอกาสที่ไม่น่าพลาดของเรา และประเทศกำลังพัฒนา...”<sup>7</sup>

หลังการเปิดเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่สำเร็จ การประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 5 ที่เมืองแคนคูนประเทศเม็กซิโก ระหว่างวันที่ 10 - 14 กันยายน 2546 ถือเป็นการประชุมใหญ่ครั้งแรกตั้งแต่เริ่มรอบการเจรจาการค้าครั้งใหม่ ลักษณะของการประชุมในวันแรกๆ ค่อนข้างตึงเครียดเมื่อทุกฝ่ายต่างยึดมั่นในจุดยืนของตน แต่เมื่อใกล้ครบกำหนดวันสุดท้ายของการประชุม ท่าทีที่แข็งกร้าวก็อ่อนลงอย่างเห็นได้ชัด<sup>8</sup> ประเด็นที่มีความขัดแย้งมากที่สุดในที่ประชุมหนีไม่พ้นการเจรจาประเด็นสิงคโปร์<sup>9</sup> ถึงแม้สหภาพยุโรปจะยอมอ่อนข้อไม่ผูกประเด็นต่างๆ เข้าด้วยกัน ยอมทำเฉพาะเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า และความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ แต่ประเทศกำลังพัฒนาก็นิ่งเงียบไม่เห็นด้วยกับประเด็นสิงคโปร์ทั้งสี่ประเด็น<sup>10</sup> นายศุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการการค้าโลก เกรงว่าหากไม่สามารถตกลงกันได้ในครั้งนี้ และต้องเลื่อนกำหนดการปิดรอบเจรจาออกไป จะส่งผลเสียอย่างใหญ่หลวงต่อประชากรโลกที่ด้อยโอกาสอีกหลายล้านคน<sup>11</sup>

หลังความล้มเหลวของการเจรจาที่แคนคูน การเจรจาเริ่มมีความคืบหน้าอีกครั้ง มีการตกลงให้กรอบการเจรจามีความแตกต่างจากปฏิญญาการประชุมระดับรัฐมนตรีที่โตฮา โดยตัดประเด็นที่มีการเสนอบางประการออกไป โดยเฉพาะประเด็นสิงคโปร์ ซึ่งสหภาพยุโรปยอมให้เหลือไว้เฉพาะการอำนวยความสะดวกทางการค้า ส่วนการเจรจาในประเด็นอื่นจะเน้นเจรจาคบคู่ทุกประเด็น ทั้งเรื่องการเกษตร การเข้าถึงตลาดของสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตร การค้าการบริการ ประเด็น

<sup>7</sup> Ibid., 73.

<sup>8</sup> สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล, *การประชุมแคนคูน: ความผลิบานและโรยราของการค้าเสรี* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2547), 11.

<sup>9</sup> ประเด็นสิงคโปร์เกิดขึ้นจากรายงานการประชุมของคณะทำงาน ที่เสนอไปยังที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 1 ที่สิงคโปร์ปี 1996 โดยประเทศพัฒนาแล้วเสนอให้มีการเจรจา และจัดทำข้อตกลงเหล่านี้ ได้แก่ การลงทุน (Investment) นโยบายการแข่งขัน (Competition Policy) ความโปร่งใสในการจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement) และการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation)

<sup>10</sup> สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล, *การประชุมแคนคูน: ความผลิบานและโรยราของการค้าเสรี*, 32.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, 33.

เกี่ยวกับกฎระเบียบ และการค้าฝ่าย<sup>12</sup> ทว่าเมื่อใกล้ถึงกำหนดการประชุมระดับรัฐมนตรีที่ฮ่องกง วันที่ 13-18 ธันวาคม 2548 ภาคีสมาชิกเกรงว่าจะเกิดความล้มเหลวเช่นการประชุมที่แคนคูน จึงเน้นเจรจาเพียงประเด็นการเกษตรและการเข้าถึงสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าเกษตรให้สำเร็จ ผลการประชุมได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออกฝ่าย ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาพยายามแสดงให้เห็นว่าการเจรจา รอบใหม่นี้ เป็นการเจรจาการค้าเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง<sup>13</sup> แต่ประเด็นอื่นๆ ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่สมาชิกคาดหวังไว้

ทั้งนี้ทั้งนั้น เนื่องจากผู้อำนวยการการค้าโลกเกรงว่าอำนาจการตัดสินใจทางการค้าของประธานาธิบดีบุชจะสิ้นสุดลงช่วงกลางปี 2550 และการเจรจากันได้ไม่แล้วเสร็จ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความชะงักในการเจรจาว่าจะถึงปี 2552 ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ผู้นำคนใหม่แล้วนั้น<sup>14</sup> ทำให้การถกเถียงประเด็นต่างๆ จำกัดไว้เพียงสองประเด็นหลักเท่านั้น ได้แก่ การเกษตร และการเข้าถึงสินค้าที่ไม่ใช่เกษตร อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกายังคงยืนหยัดไม่ยอมลดการอุดหนุนการเกษตรเพิ่มเติม เพราะประเทศสมาชิกอื่น โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาไม่ยอมลดอัตราภาษีสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตรแลกเปลี่ยนอย่างเพียงพอ ทำให้ประโยชน์ที่สหรัฐจะได้รับจากการเข้าถึงตลาดไม่คุ้มค่ากับการลดการอุดหนุน<sup>15</sup> การประชุมที่พอตสดัม ประเทศเยอรมนี จึงสะดุดลง และพาให้การเจรจาการค้า รอบโดฮาซิมยาวเลื่อนกำหนดการปิดรอบออกไปอีกไม่มีกำหนด<sup>16</sup>

ความล้มเหลวของที่ประชุมในการเจรจาการค้ารอบโดฮา เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย โดยปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ความซับซ้อนของประเด็นที่เจรจา<sup>17</sup> ซึ่งความแตกต่างของการเจรจาการค้า รอบโดฮากับรอบอื่นๆ อยู่ที่จุดเน้นของประเด็นที่ทำการเจรจา โดยการเจรจาตั้งแต่รอบแรกจนถึงรอบโตเกียวมีการเจรจามุ่งเน้นหนักในการลดกำแพงภาษีสินค้า ส่วนรอบอูรุกวัยก็เน้นประเด็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการค้าโลก ทว่าในรอบโดฮานั้น ประเด็นที่เสนอให้เจรจากันมีความหลากหลายมากเสีย

<sup>12</sup> สิทธิกร นิพลยะ, *การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา บันทึกความคืบหน้าการเจรจา: 2548-2552*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 310-311.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, 312.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 313.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, 314.

<sup>16</sup> Doug Palmer and Laura MacInnis, *G4 Talks Collapse, Throw Trade Round into Doubt* (online) Available from: <http://www.reuters.com/article/2007/06/21/us-trade-wto-idUSL2179513320070621> [22 April 2014]

<sup>17</sup> Robert E. Baldwin, "Political Economy of the Disappointing Doha Round of Trade Negotiations," *Pacific Economic Review* 12, 3 (August 2007).

จนไม่อาจให้ความสำคัญกับประเด็นหนึ่งประเด็นใดเป็นพิเศษ รวมถึงนับตั้งแต่เปิดรอบการเจรจาเป็นต้นมายังไม่พบความเห็นที่ตรงกันของสมาชิกที่ร่วมเจรจาเลย ดังเห็นได้จากการเลือกประเด็นกรอบการเจรจาในเดือนกรกฎาคม 2547 ก่อนการประชุมรัฐมนตรีที่ฮ่องกง ซึ่งถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกจะจำกัดประเด็นที่ต้องเจรจาให้สำเร็จแล้ว ประเด็นที่เลือกมาอย่างคงมีความซับซ้อน และขัดแย้งมากจนไม่อาจทำให้การประชุมสำเร็จลงได้<sup>18</sup>

ปัจจัยถัดมาที่ทำให้เกิดความชะงักงันในการเจรจาในรอบโดฮา รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศกำลังพัฒนา ในช่วงต้นสหัสวรรษใหม่ ซึ่งเมื่อเทียบกับคราวที่ยังไม่มีองค์การการค้าโลก เสียงของประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีอำนาจต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้วมากนัก อย่างไรก็ตาม อำนาจการเจรจาเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ หลังจากเสียงเรียกร้องของพวกตนถูกละเลยในการเจรจารอบอุรุกวัย ด้วยเทคนิคการใช้ห้องประชุมขนาดเล็ก ที่เรียกว่า “ห้องเขียว (green room)”<sup>19</sup> การเจรจารอบใหม่นี้ จึงถือเป็นเวทีทดสอบอำนาจการเจรจาต่อรองและความแข็งแกร่งของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย การที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่อาจยอมรับกฎเกณฑ์ที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการได้ เพราะการลดภาษีหรือกำแพงการค้าของประเทศกำลังพัฒนาในระดับเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว<sup>20</sup> หมายถึงความหายนะของประเทศกำลังพัฒนาเลยทีเดียว เพราะรายได้ประชากรต่อหัวที่ต่ำกว่า และระบบประกันสังคมที่ย่ำแย่หรือไม่มีเลยในบางประเทศ<sup>21</sup>

มากไปกว่านั้น ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องยังได้แก่ การเพิ่มขึ้นของความตกลงการค้าในระดับภูมิภาค<sup>22</sup> ทำให้ทรัพยากรที่ใช้ในการเจรจาระดับพหุภาคี ถูกแบ่งไปใช้ในการเจรจาระดับภูมิภาค

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> “ห้องเขียว” หมายถึงการประชุมที่ประธานในที่ประชุมประเด็นนั้นๆ เลือกเอาสมาชิกที่มีความเห็นพ้องกันในเห็นเจรจา เพื่อให้ตกลงกันได้ก่อนที่จะออกเสียงในที่ประชุมอีกต่อหนึ่ง โดยการเจรจาในห้องเขียวมีทั้งการบอกว่าจะให้ประโยชน์หากสมาชิกยอมตกลงในเดิנדังกล่าวได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้หลายครั้งได้ทำลายกลุ่มก้อนของประเทศกำลังพัฒนาที่ผลักดันหรือคัดค้านประเด็นการเจรจาที่ส่งผลเสียโดยรวม และยอมให้ประเทศพัฒนาแล้วชักนำการเจรจาไปในทิศทางที่ตนได้ประโยชน์ (ดู พิเตอร์ ไมตรี อิงภากรณ์, สามมิติของการเจรจารอบอุรุกวัย (กรุงเทพฯ: ไร่ลา, 2538).)

<sup>20</sup> Edward D. Mansfield and Eric Reinhardt, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements," *International Organization* 57, 4 (Autumn 2003).

<sup>21</sup> Robert E. Baldwin, "Political Economy of the Disappointing Doha Round of Trade Negotiations."

<sup>22</sup> Edward D. Mansfield and Eric Reinhardt, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements."



ภาคีหรือทวิภาคีแทน<sup>23</sup> การเจรจารอบโดฮาจึงไม่ให้ประโยชน์อย่างเพียงพอและดึงดูดเท่ากับการเจรจาระดับภูมิภาค ที่ซึ่งสมาชิกสามารถกำหนดแนวทางการเจรจาและคาดหวังผลสำเร็จได้แน่นอน

ระยะเวลานับแต่เปิดรอบการเจรจาการค้าใหม่เป็นต้นมา ความสำเร็จสำคัญๆ ของการเจรจาการค้าในกรอบพหุภาคี ยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน การเจรจาประสบความสำเร็จเล็กน้อยในการลดการอุดหนุนสินค้าเกษตรของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการค้าสิทธิบัตรยาของบริษัทยาในประเทศพัฒนาแล้วให้กับประเทศพัฒนา ที่ช่วยแก้ปัญหาการค้ายาในประเทศกำลังพัฒนาได้ในระดับหนึ่ง<sup>24</sup> ซึ่งประเด็นนี้ก็พ่วงอยู่ในประเด็นเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า ของรอบโดฮาด้วยเช่นกัน

จากการอภิปรายประเด็นเรื่องความไม่ราบรื่นและล้มเหลวในการเจรจาการค้าบนเวทีพหุภาคี ในระดับหนึ่งผลักดันให้กลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหญ่หันมาใช้แนวทางการเจรจาในเวทีที่แคบลง ซึ่งส่วนหนึ่งก็คือการเจรจาแบบทวิภาคีหรือกลุ่มภูมิภาค ในประเด็นนี้แม้ว่าจะไม่อาจชี้ชัดความสัมพันธ์หรือกลไกสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเจรจาก็ตาม แต่การพิจารณาความล้มเหลวของการเจรจาบนเวทีพหุภาคี ก็จะเป็นการจำกัดตัวเลือกของการเจรจาอีกด้านหนึ่ง หัวข้อถัดไป เป็นการแสดงให้เห็นการเลือกเวทีเจรจาของตัวแสดงทางเศรษฐกิจการค้าโลกที่สำคัญ ซึ่งเป็น การกำหนดสภาพแวดล้อมของนโยบายการค้าต่างประเทศไทยอีกต่อหนึ่ง

### 3.2 นโยบายการค้าระหว่างประเทศของตัวแสดงหลัก: ความตกลงการค้าเสรีในระบบเศรษฐกิจการค้าโลก

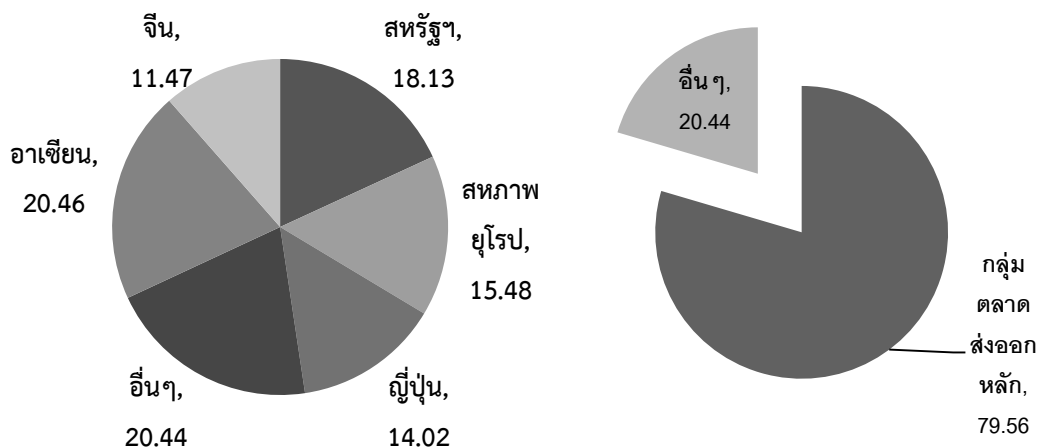
การเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายการค้าของประเทศคู่ค้าหลัก ถือเป็นแรงกดดัน (external shock) ที่สำคัญ ในหัวข้อนี้ จักชี้ให้เห็นลักษณะของการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีของประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย ซึ่งมีสัดส่วนในการส่งออกของไทยในช่วงทศวรรษ 2540 ถึงร้อยละ 80 ตามแผนภูมิ 3.2 ตัวแสดงหลักทางการค้าระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบต่อ นโยบายการค้าต่างประเทศไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น จีน และกลุ่มประเทศอาเซียน ดังจะได้อภิปรายต่อไปด้านล่าง

<sup>23</sup> Paul Collier, "Why the WTO Is Deadlocked: And What Can Be Done About It," *The World Economy* 29, 10 (October 2006).

<sup>24</sup> World Trade Organization, *Doha Development Agenda: Negotiations, Implementation and Development* (online) Available from: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/negotiations\\_summary\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiations_summary_e.htm) [31 March 2014]

### แผนภูมิที่ 3.1 สัดส่วนตลาดส่งออกหลักของสินค้าไทยช่วงทศวรรษ 2540

(หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

#### 3.2.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาส่งออกสินค้า (goods) เป็นอันดับสามและส่งออกสินค้าบริการ (services) เป็นอันดับสองของโลก<sup>25</sup> ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศต่อสหรัฐอเมริกา เห็นได้จากอัตราส่วนของการค้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมที่ร้อยละ 27<sup>26</sup> มากกว่านั้นสหรัฐอเมริกายังเป็นตลาดนำเข้านขนาดใหญ่ของโลก แนวโน้มการนำเข้าและส่งออก อยู่ในภาวะขาดดุลมาตั้งแต่ปี 2543 ความพยายามในการลดอัตราการค้าดุลบัญชีเดินสะพัด ถือเป็นหัวใจหลักของการดำเนินนโยบายการค้าสหรัฐฯ เสมอมา

นโยบายการค้าภายใต้การบริหารราชการของประธานาธิบดีบุช คือการสนับสนุนการค้าเสรีและการเจรจาการค้าในระดับต่างๆ ประธานาธิบดีบุชต้องการกฎหมายการค้า ที่กระชับและรวดเร็วในกระบวนการกำหนดนโยบาย และให้อำนาจประธานาธิบดีในการเจรจาการค้า ตามถ้อยแถลงต่อสภาว่า

<sup>25</sup> World Trade Organization, *Trade Profiles: United States* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=US> [13 May 2014]

<sup>26</sup> Ibid.

“...การค้าเสรีนำเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิมนุษยชนมาสู่คนนับล้าน... ท่านอดีตรัฐมนตรีพาณิชย์ที่ทั้งห้าคนก่อนหน้าข้าพเจ้า ต่างมีความสามารถในการเจรจาความตกลงการค้า ในคำค้นนี้ ข้าพเจ้าขอท่านให้ยกมือเพื่อสนับสนุนการเจรจาการค้าของประธานาธิบดี และขอให้ทำอย่างรวดเร็วที่สุด”<sup>27</sup>

นอกจากนี้ ในการรายงานนโยบายของรัฐบาลเมื่อเดือนธันวาคม 2544 ประธานาธิบดีบุช ได้กล่าวเสริมอีกว่า

“กฎหมายให้อำนาจเจรจาการค้า (Trade Promotion Authority – TPA)<sup>28</sup> คือปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้สหรัฐฯกลับไปบนโต๊ะเจรจาเพื่อกำหนดกติกาในเกมการค้า อิทธิพลของประเทศเราลดลง และย้ายอยู่กับที่ ขณะที่คนอื่นแข่งหน้าเราไป... หากไร้ซึ่ง TPA สหรัฐฯจะล่าหลังในการกำหนดกติกาของโลกาภิวัตน์... ความเชื่อมั่นและการเจริญเติบโตอันจำเป็นต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจจะอ่อนแอ การผ่านกฎหมายฉบับนี้ (H.R. 3005) เสมือนเป็นสัญญาณให้เห็นถึงความจำเป็นของสหรัฐฯในกระบวนการเปิดเสรีทางการค้า”<sup>29</sup>

หลังจากกฎหมายให้อำนาจในการเจรจาการค้าผ่านการลงมติ นโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกาที่เดินหน้าในสองเวทีสำคัญ ทั้งการเปิดเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาและการเจรจาความตกลงการค้าเสรี ซึ่งด้านความตกลงการค้าเสรี นโยบายการค้าสหรัฐฯเข้าสู่รูปแบบการเจรจาเปิดเสรีเพื่อการแข่งขันเต็มรูปแบบ<sup>30</sup> ด้วยการเป็นทั้งนโยบายการค้า นโยบายต่างประเทศ และความ

<sup>27</sup> The Washington Post, *Text of President Bush's 2001 Address to Congress* (online) Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushtext022701.htm> [13 May 2014]

<sup>28</sup> กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจผู้แทนเจรจาการค้า (Bipartisan Trade Promotion Authority) หรือเรียกสั้นๆ ว่า TPA เป็นกฎหมายที่ลดขั้นตอนการขออนุมัติจากสภาในการเจรจาการค้า ซึ่งใช้สำหรับการเจรจาการค้าในทุกๆระดับ ไม่ว่าจะเป็น WTO ภูมิภาค หรือข้อตกลงการค้าเสรีก็ตาม โดยการที่ผู้แทนได้เจรจาการค้า กฎหมายฉบับนี้ให้ถือว่าประหนึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว และสภาสามารถตรวจสอบย้อนหลัง ข้อตกลงและการเจรจาการค้าได้ทุกเมื่อ (Edward Gresser, *Trade Promotion Authority: The Key Questions* (online) Available from: [http://www.dlc.org/ndol\\_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=3837](http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=3837) [13 May 2014])

<sup>29</sup> Gerhard Peters and John T. Woolley, *George W. Bush's Statement of Administration Policy: H.R. 3005 - Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001* (online) Available from: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25605> [10 May 2014]

<sup>30</sup> Simon Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'," *The World Economy* 31, 1 (January 2008).

มันคงรวมกัน สืบเนื่องจากเหตุการณ์ 9/11 ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของนโยบายจากการเป็นเพียงเครื่องมือในทางเศรษฐกิจมาเป็นนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงด้วย

อย่างไรก็ตาม Robert Zoellick ชี้แจงว่าไม่มีปัจจัยทางการเมืองในการเลือกเจรจาความตกลงการค้ากับประเทศหนึ่งๆ มีเพียงแนวทางทั่วไปของการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี ซึ่งเขาได้ระบุปัจจัยเหล่านี้ในการแถลงต่อสถาบันศึกษาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ (the Institute for International Economics) ในเดือนพฤษภาคม 2546<sup>31</sup> โดยที่ Zoellick ไม่ระบุให้แน่ชัดกับข้อใดข้อหนึ่งเป็นหลัก และยอมรับว่าการพิจารณาให้น้ำหนักกับปัจจัยใดนั้น ขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไป<sup>32</sup>

ความตกลงการค้าเสรีสำหรับสหรัฐนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ สหรัฐฯทำความตกลงการค้าเสรีฉบับแรกตั้งแต่ปี 2527 กับอิสราเอล ด้วยเป้าหมายด้านความมั่นคงทางภูมิรัฐศาสตร์ จนถึงปี 2543 สหรัฐฯมีความตกลงลักษณะนี้นับรวมได้ 3 ฉบับ<sup>33</sup> ประธานาธิบดีบุชก็ย้ำถึงประเด็นนี้ เมื่อขอให้ผ่านกฎหมาย TPA เพราะในขณะนั้นทั้งโลกมีความตกลงแล้วมากกว่า 130 ฉบับ เมื่อสภารับรองกฎหมาย ประธานาธิบดีบุชจึงเริ่มดำเนินการเจรจาความตกลงการค้าเสรี โดยภายในสองปีได้มี

<sup>31</sup> ปัจจัยต่างๆ ได้แก่ 1. โดยความเห็นชอบจากสภา 2. ความสนใจของภาคธุรกิจและเกษตรกรของสหรัฐฯ 3. สินค้าอ่อนไหว (เช่น สิ่งทอ และน้ำตาล) 4. เจตจำนงทางการเมืองของประเทศคู่เจรจา ที่ต้องการปฏิรูปการค้า และมีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงความตึงเครียด 5. ความเต็มใจในการปฏิรูปตลาดในประเทศอื่นๆ เช่น WTO+ 6. การเข้าร่วมในเวทีการค้าที่มีอยู่เดิมไม่ว่า WTO หรือ การรวมกลุ่มในภูมิภาค 7. ความมีประโยชน์ของข้อตกลงต่อการรวมกลุ่มในภูมิภาค 8. ความสนับสนุนของภาคประชาสังคมในสหรัฐฯ 9. ความครอบคลุมที่ประเทศคู่เจรจาจะให้ความร่วมมือด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐฯ 10. การพิจารณาว่าข้อตกลงนั้นๆ มีผลเสียต่อข้อตกลงการค้าเสรีอื่นที่มีอยู่เดิม อันอาจกระทบต่อผลประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐฯหรือไม่ 11. ความปรารถนาของรัฐบาล ที่จะลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับทุกภูมิภาคทั่วโลก 12. ความปรารถนาของรัฐบาล ที่จะลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา และ 13. ทรัพยากรในการเจรจาของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ Office of United States Trade Representative, "International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources," 2004. Cited in Simon Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'."

<sup>32</sup> Simon Evenett and Michael Meier, "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization'."

<sup>33</sup> NAFTA เป็นการรวมข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯกับแคนาดา ซึ่งมีมาก่อนที่จะตอบรับการเจรจากับเม็กซิโก หลังจากนั้นจึงได้ขอให้มีการขยายข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐ-แคนาดา และสหรัฐ-เม็กซิโก (ยังไม่ลงนาม) ให้เป็นเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) แทน

การเปิดเจรจาเพิ่มเติมกับอีก 15 ประเทศ และคาดหวังให้บรรลุความตกลงก่อนปี 2550 ถึง 7 ฉบับ<sup>34</sup>  
 ตาราง 3.1 สรุปความตกลงการค้าเสรีที่มีการเจรจาของสหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 3.1 ความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-อิสราเอล	1 มกราคม 2527	19 สิงหาคม 2528
เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ	2532	1 มกราคม 2537
เขตการค้าเสรีแห่งอเมริกา	มิถุนายน 2533	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-จอร์แดน	24 ตุลาคม 2543	17 ธันวาคม 2544
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สิงคโปร์	16 พฤศจิกายน 2543	1 มกราคม 2547
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ชิลี	11 ธันวาคม 2545	1 มกราคม 2547
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-บรูไน	16 ธันวาคม 2545	อยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ออสเตรเลีย	เมษายน 2546	1 มกราคม 2548
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-นิวซีแลนด์	ขอเจรจากับสหรัฐฯ 2546	เจรจายกยได้ P4 <sup>35</sup>
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-ไทย	19 ตุลาคม 2546	หยุดเจรจา

<sup>34</sup> Edward Gresser, *String of Pearls or Multi-Car Pile Up?: The U.S. Negotiates New Trade Agreements with 15 Countries* (online) Available from: [http://www.dlc.org/ndol\\_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=251724](http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=251724) [22 May 2014]

<sup>35</sup> ข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจทางยุทธศาสตร์แห่งแปซิฟิก (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement) มีสมาชิกปัจจุบัน 4 ประเทศได้แก่ บรูไน ชิลี สิงคโปร์ และนิวซีแลนด์ ลงนามเมื่อ 3 มิถุนายน 2005 ต่อมาประเทศอื่นสนใจเข้าร่วมได้แก่ ออสเตรเลีย มาเลเซีย เปรู สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเวียดนาม

ตารางที่ 3.1 ความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-บาหลีเรน	24 มกราคม 2547	11 มกราคม 2549
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-โมร็อกโค	2 มีนาคม 2547	1 มกราคม 2549
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-กลุ่ม ANDEAN <sup>36</sup>	พฤษภาคม 2547	หยุดเจรจา
ความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมการค้าสหรัฐฯ-ปานามา	26 เมษายน 2547	ลงนาม
ความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมการค้าสหรัฐฯ-เปรู	พฤษภาคม 2547	1 กุมภาพันธ์ 2552
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-โอมาน	7 กรกฎาคม 2547	1 มกราคม 2552
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-โคลอมเบีย	2547	ลงนาม
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-มาเลเซีย	มิถุนายน 2548	หยุดเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	2548	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีสหรัฐฯ-เกาหลีใต้	2 กุมภาพันธ์ 2549	2555

ที่มา: *US Trade Representative*

นอกจากนี้ ลักษณะเฉพาะของความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ ที่ทำกับหลายประเทศ ไปไกลกว่าการเปิดเสรีทางการค้าด้วยการลดภาษีและกำแพงการค้าอื่นๆ ความตกลงของสหรัฐฯได้รวมเอาประเด็นที่เรียกว่า WTO+ และประเด็นอื่นๆ เช่นการคุ้มครองการลงทุน นโยบายการแข่งขันในตลาด มาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อมเข้ามาเจรจาด้วย<sup>37</sup> ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังใช้มาตรการการบังคับใช้ตามกฎหมายที่ชัดเจน บางประเด็นที่สหรัฐฯหิบบกมาเจรจาในการทำข้อตกลงฯ ยังไม่เคยมีการนำเข้าไปเจรจาในองค์การการค้าโลกเลย จึงอาจกล่าวได้ว่าสหรัฐฯได้ใช้ความตกลง

<sup>36</sup> ประชาคมประชาชาติ ANDEAN ประกอบด้วย โคลอมเบีย โบลิเวีย เอกวาดอร์ และเปรู

<sup>37</sup> Henrik Horn, Petros C. Mavroidis, and André Sapir, "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements," *The World Economy* 33, 11 (November 2010).

การค้าเสรี เป็นเวทีทดลองการเจรจาประเด็นที่สหรัฐฯต้องการ ก่อนที่จะนำประเด็นเหล่านี้เข้าไปเจรจาด้านเวทีองค์การการค้าโลกอีกทีหนึ่ง

### 3.2.2 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีขนาดการค้าระหว่างประเทศ ที่ไม่นับการค้าภายในกลุ่มเป็นอันดับหนึ่งของโลก ทั้งด้านการส่งออกและนำเข้า มีสัดส่วนของการส่งออกสินค้าทั้งหมดร้อยละ 15.06 และนำเข้าร้อยละ 16.54<sup>38</sup> อัตราส่วนของการค้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมที่ร้อยละ 29.8 ซึ่งสูงกว่าสหรัฐอเมริกา

มาตรา 133 ของสนธิสัญญาประชาคมยุโรป (Treaty of European Community) ให้อำนาจกรรมการของสหภาพยุโรปกับสภายุโรปในการดำเนินนโยบายการค้าและเจรจาการค้าในฐานะตัวแทนประเทศสมาชิก โดยสนธิสัญญานิซ 2001 เปิดให้รวมการค้าสินค้า การค้าสินค้าบริการ และทรัพย์สินทางปัญญา ไว้ในการเจรจาได้<sup>39</sup>

กระบวนการดำเนินนโยบายการค้าภายนอกของสหภาพยุโรปมีดังนี้

1. กรรมการนำประเด็นการเจรจายื่นไปยังสภากิจการทั่วไป (Council of General Affairs)
2. เมื่อพิจารณาข้อเสนอของกรรมการแล้ว สภายุโรปจะตัดสินใจว่าควรดำเนินการเจรจาการค้าต่อไปหรือไม่ ซึ่งหากผ่านการพิจารณา สภาจะมอบข้อเจรจาหลักให้กรรมการนำไปใช้เป็นกรอบในการเจรจา
3. การเจรจาดำเนินการโดยกรรมการที่สอดคล้องกับประเด็นของข้อเจรจาหลักที่ได้รับจากสภา แต่ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นผู้อำนวยการฝ่ายความสัมพันธ์ต่างประเทศ (External Relations Directorate-General)

<sup>38</sup> World Trade Organization, *Trade Profiles: European Union (27)* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E27> [22 May 2014]

<sup>39</sup> European Union, *Treaty of Nice: Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts* (online) Available from: [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C\\_2001080EN.000101.html](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html) [30 May 2014]

4. สภาจะคอยตรวจสอบความคืบหน้าในการเจรจา โดยกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนถาวรในสภา และตัวแทนด้านการค้าจากประเทศสมาชิกต่างๆ
5. หลังจากบรรลุความตกลงแล้วจะต้องให้มีการอนุมัติ และลงนามในสภา<sup>40</sup>

นโยบายการค้าหลักของสหภาพยุโรปหลังปี 2544 ยังคงเน้นการเจรจาการค้าในระดับพหุภาคี แต่ในขณะเดียวกันก็ดำเนินการเจรจาเพื่อเปิดเสรีในระดับอื่นด้วยเช่นกัน เป้าหมายหลักตามคำแถลงของ Pascal Lamy ในการเจรจารอบพหุภาคี คือ<sup>41</sup>

“การเจรจาการค้ารอบใหม่ ไม่อาจวนเวียนอยู่กับประเด็นการเข้าถึงตลาดเท่านั้น เราต้องยกเครื่องกฎระเบียบขององค์การการค้าโลกใหม่ ไม่ว่าจะเป็นด้านการลงทุน การแข่งขัน การอำนวยความสะดวกทางการค้า แรงงาน หรือสิ่งแวดล้อม ล้วนสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การค้าโลกหากต้องการอยู่ในโลกสมัยใหม่ และตอบสนองต่อความเห็นสาธารณะได้”

ประเด็นหลักของ Lamy กล่าวคือการบวกเอาระเบียบกฎหมายใหม่ เข้าไปในการเจรจาการค้าพหุภาคี ซึ่งสหภาพยุโรปได้ชูธงนี้ต่อเนื่องในการเจรจา จนเป็นเหตุของความขัดแย้งและหยุดชะงัก

ส่วนการเจรจาทำความตกลงการค้าระดับทวิภาคี แนวทางของสหภาพยุโรปมีการแยกทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิก และการทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่สาม สหภาพยุโรปใช้ความตกลงการค้าเสรีกับรัฐที่สมัครเป็นสมาชิกก่อนที่จะเริ่มต้นกระบวนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกใหม่เพื่อเข้าเป็นสมาชิกสหภาพ ซึ่งความตกลงลักษณะนี้เรียกว่า Stabilisation and Association Process (SAA) ซึ่งประเทศที่เข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวต้องเปิดเสรีให้แก่สินค้าจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางส่วนหรือทั้งหมดด้วย

มุมมองของสหภาพยุโรปต่อความตกลงการค้าเสรีคล้ายกับสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการเจรจาในระดับพหุภาคี และใช้การเจรจาแบบทวิภาคีเป็นตัวเติมเต็ม Lamy ชี้แจงในปี 2547 เกี่ยวกับแนวทางของการเจรจาการค้าของสหภาพในประเด็นนี้ว่า

“ขณะที่การเจรจาการค้ารอบโตฮามีความสำคัญที่สุด แต่ก็ยังมีช่องทางเดียวที่ทำการเจรจาได้ หากดูภาพรวมยุทธศาสตร์ของนโยบายการค้าของสหภาพยุโรปแล้ว เราพยายามสร้าง

<sup>40</sup> Kathleen Kent, *EU Trade Policy-Making: What Role for Civil Society?* (online) Available from: <http://www.ie-ei.eu/bibliotheque/memoires/KENT.pdf> [22 May 2014]

<sup>41</sup> Pascal Lamy, *Keeping Pace with the Global Economy: The Challenges for the Multilateral Trading System* (online) Available from: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_1999\\_2004/lamy/speeches\\_articles/spla14\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla14_en.htm) [28 May 2014]



สมดุลระหว่างการเปิดตลาด และการกำหนดกติกาการค้า และให้ความสำคัญกับระดับพหุภาคี เป็นอันดับหนึ่ง เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ แต่ก็ยังสามารถผ่านระดับทวิภาคี ที่การเจรจาเน้นการ สร้างมาตรฐานที่สูงขึ้น และการรวมกลุ่มในภูมิภาคได้”<sup>42</sup>

ความตกลงการค้าเสรี จึงมีใช้ปรากฏการณ์ใหม่สำหรับสหภาพยุโรป ตาราง 3.2 ช่วยให้เห็นภาพ ดังกล่าวชัดเจนขึ้น

ตารางที่ 3.2 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรป

ประเทศที่ทำความตกลง	ลักษณะความตกลง	วันที่บรรลุความตกลง
ซีเรีย	Cooperation Agreement	1 กรกฎาคม 2520
อันดอร์รา	Customs Unions	1 กรกฎาคม 2534
ซานมาริโน	Customs Unions	1 ธันวาคม 2535
European Economic Area (EEA)		1 มกราคม 2537
ตุรกี	Customs Unions	31 ธันวาคม 2538
ปาเลสไตน์	Association Agreement	1 กรกฎาคม 2540
ตูนิเซีย	Association Agreement	1 มีนาคม 2541
แอฟริกาใต้	Trade, Development and Co-operation Agreement	1 มกราคม 2543
โมร็อกโค	Association Agreement	1 มีนาคม 2543
อิสราเอล	Association Agreement	1 มิถุนายน 2543
เม็กซิโก	FTA	1 กรกฎาคม 2543
จอร์แดน	Association Agreement	1 พฤษภาคม 2545

<sup>42</sup> *Where Next for EU Trade Policy?* (online) Available from: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_1999\\_2004/lamy/speeches\\_articles/spla228\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla228_en.htm) [28 May 2014]

ตารางที่ 3.2 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรป (ต่อ)

ประเทศที่ทำความตกลง	ลักษณะความตกลง	วันที่บรรลุความตกลง
ชิลี	Association Agreement	1 กุมภาพันธ์ 2546
เลบานอน	Association Agreement	1 มีนาคม 2546
มาซิโดเนีย	Stabilisation and Association	1 พฤษภาคม 2547
อียิปต์	Association Agreement	1 มิถุนายน 2547
โครเอเชีย	Stabilisation and Association	1 กุมภาพันธ์ 2548
อัลจีเรีย	Association Agreement	1 กันยายน 2548
บอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา	Stabilisation and Association	1 กรกฎาคม 2551
กลุ่มประเทศ CARIFORUM <sup>43</sup>	Economic Partnership Agreements <sup>44</sup>	ลงนาม 2551 บังคับใช้บางส่วน
แอลเบเนีย	Stabilisation and Association	1 เมษายน 2552
แคเมอรูน	Economic Partnership Agreements	ลงนาม 2552 อยู่ระหว่างการพิจารณา

<sup>43</sup> ที่ประชุมแห่งคาริบเบียน (the Caribbean Forum) ได้แก่ แอนติกาและบาร์บูดา บาฮามาส บาร์เบโดส เบลีซ โดมินีกา สาธารณรัฐโดมินิกัน เกรเนดา เฮติ กายอานา จาเมกา เซนต์ลูเชีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ เซนต์คิตส์และเนวิส ซูรินาม และ ตรินิแดดและโตเบโก

<sup>44</sup> ข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreements) เป็นการขยายการให้สิทธิพิเศษทางการค้าที่ไม่ใช่หลักการต่างตอบแทน (non-reciprocity) แก่ประเทศกลุ่ม แอฟริกา คาริบเบียน และแปซิฟิก (African, Caribbean and Pacific Group of States - ACP) ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายด้านการพัฒนาที่สหภาพยุโรปให้แก่ประเทศด้อยพัฒนาเป็นพิเศษ

ตารางที่ 3.2 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรป (ต่อ)

ประเทศที่ทำความตกลง	ลักษณะความตกลง	วันที่บรรลุความตกลง
ไอเวอรีโคสต์	Economic Partnership Agreements	ลงนาม 2552 อยู่ระหว่างการพิจารณา
เซอร์เบีย	Stabilisation and Association	1 กุมภาพันธ์ 2553
เกาหลีใต้	FTA	6 ตุลาคม 2553
กลุ่มประเทศอเมริกากลาง	Association Agreement	เริ่มเจรจา 22 มีนาคม 2554
เปรู - โคลอมเบีย	FTA	เริ่มเจรจา 23 มีนาคม 2554

ที่มา: *European Trade Commission*

ความตกลงทางการค้าของยุโรปกับประเทศที่มีใช้สมาชิกเรียกว่า Association Agreement (AA) ซึ่งครอบคลุมทั้งความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยในด้านหนึ่งสหภาพยุโรปก็ใช้ความตกลงลักษณะดังกล่าวกับประเทศที่ต้องการเข้าร่วมสมาชิกภาพด้วย<sup>45</sup> จุดเน้นของความตกลงและคู่เจรจาจะพบว่าความตกลงแบบ AA ส่วนใหญ่ ใช้ทำกับประเทศกำลังพัฒนา หรือไม่ก็อดีตอาณานิคมของประเทศสมาชิก<sup>46</sup> เพราะเป้าหมายหลักของการทำความตกลงเช่นนี้คือ การสนับสนุนทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ยังมองได้อีกแง่หนึ่งว่า การทำความตกลงการค้าเสรีลักษณะดังกล่าวเป็นความพยายามสร้างกฎเกณฑ์ทางการค้าที่มากกว่าการเปิดตลาด รวมถึง

<sup>45</sup> จิตติภัทร พูนขำ และ ณัฐนันท์ คุณมาศ, *ยุโรปกลางและตะวันออก: การทวนคืนสู่ยุโรปและการเข้าสู่เศรษฐกิจเสรี* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 144-145.

<sup>46</sup> Natthanan Kunnamas, "Book Review: My Vision of Europe and Globalization and Europe We Want by Lionel Jospin, Revision of French Left in Globalized Europe," *Journal of European Studies* 10, 1 (2002).

สนับสนุนการรวมกลุ่มภูมิภาคของประเทศคู่เจรจาเหล่านี้<sup>47</sup> ซึ่งความมุ่งหวังในการทำความตกลงการค้าเสรีเช่นนี้ ก็นับเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายการค้าความตกลงการค้าของยุโรปด้วยเช่นกัน

หลังปี 2549 สหภาพยุโรปมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า ตามรายงาน “Global Europe: competing in the world” ส่งผลให้มีการแก้ไขความตกลงที่มีอยู่เดิม โดยเพิ่มเติมการเปิดเสรีระหว่างกันในด้านอื่นๆ และยังมีผลการเจรจาการค้ากับประเทศคู่เจรจายาวใหม่ด้วยยุทธศาสตร์ใหม่ ซึ่งมีแนวโน้มเป็นความตกลงการค้าเสรีตามรูปแบบของประเทศเศรษฐกิจใหญ่อื่นๆ มากขึ้นด้วย<sup>48</sup> ดังสรุปได้ตามตาราง 3.3

ตารางที่ 3.3 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรปหลังเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์

ประเทศที่ทำความตกลง	ลักษณะความตกลง	ลักษณะการเปลี่ยนแปลง
ตุนีเซีย	Association Agreement	เดือนธันวาคม 2552 ลงนามข้อตกลงกลไกการระงับข้อพิพาท (DSM), ธันวาคม 2554 อยู่ระหว่างเจรจาเปิดเสรีภาคเกษตรและบริการ โดยเป็นเขตการค้าเสรีเชิงลึกและครอบคลุม (Deep and Comprehensive Free Trades Area – DCFTAs)
โมร็อกโก	Association Agreement	ลงนามความตกลงเปิดเสรีสินค้าเกษตรและ DSM ในเดือนธันวาคม 2553, เริ่มเจรจา DCFTAs ในปีถัดมา

<sup>47</sup> Jean-Christophe Maur, "Exporting Europe's Trade Policy," *The World Economy* 28, 11 (November 2005).

<sup>48</sup> Europa, *New Strategy Puts EU Trade Policy at Service of European Competitiveness and Economic Reform*, Ip/06/1303 (online) Available from: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1303> [28 May 2014]

ตารางที่ 3.3 ความตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรปหลังเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ (ต่อ)

ประเทศที่ทำ ความตกลง	ลักษณะความตกลง	ลักษณะการเปลี่ยนแปลง
อิสราเอล	Association Agreement	ได้ข้อสรุปการเปิดเสรีสินค้าเกษตรในปี 2551, ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการประเมินและยอมรับสินค้าอุตสาหกรรมร่วมกัน (Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Product) ของภาคอุตสาหกรรมยา เมื่อพฤษภาคม 2553, อยู่ระหว่างเจรจาเปิดเสรีภาคบริการ และDSM
จอร์แดน	Association Agreement	ได้ข้อสรุปการเจรจาเปิดเสรีสินค้าเกษตรในปี 2548, กำลังเจรจา DSM และเปิดเสรีภาคบริการ
เลบานอน	Association Agreement	ลงนาม DSM เมื่อพฤศจิกายน 2554, กำลังเจรจาเปิดเสรีภาคบริการ
อียิปต์	Association Agreement	บังคับใช้ความตกลงเปิดเสรีสินค้าเกษตร เมื่อ 1 มิถุนายน 2553, ลงนาม DSM พฤศจิกายน 2553, อยู่ระหว่างเจรจาเปิดเสรีภาคบริการ
กลุ่มประเทศอเมริกา กลาง	Association Agreement	ใช้หลักการของความตกลงการค้าเสรี ในการเจรจาเป็นสำคัญ
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ริเริ่มเจรจาหรือเปลี่ยนแปลงเป็นความตกลงเดิม ให้เป็นความตกลงการค้าเสรี กับคู่เจรจาต่างๆ ดังต่อไปนี้ อินเดีย กลุ่มประเทศอาเซียน คานาดา จีน สิงคโปร์ มาเลเซีย กลุ่มประเทศ MERCUSOR และ ซาอุดีอาระเบีย</li> <li>- ประเทศที่อยู่ระหว่างพิจารณาเพื่อจะขอเจรจาความตกลงการค้าเสรี ได้แก่ ญี่ปุ่น บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และไทย</li> </ul>		

ที่มา: European Trade Commission

### 3.2.3 ญี่ปุ่น

ตั้งแต่ปี 2540 ญี่ปุ่นได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินเอเชียอย่างมาก ทั้งที่เศรษฐกิจยังอยู่ในภาวะถดถอยอย่างยาวนาน เมื่อเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ ช่วงปี 2543 สภาวะเศรษฐกิจยังคงไม่ฟื้นตัวเต็มที่ และเพิ่งมาเห็นสัญญาณบวกทางเศรษฐกิจกระทั่งปี 2547 แล้ว การค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมฯเป็นอัตราส่วนร้อยละ 30.8<sup>49</sup> การค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นค่อนข้างผูกพันกับการค้าในภูมิภาคเอเชียอย่างมาก เพราะการกระจายตัวของเครือข่ายการผลิตของอุตสาหกรรมญี่ปุ่น ส่งผลให้การนำเข้าและส่งออกของญี่ปุ่นมีเอกลักษณ์พิเศษ<sup>50</sup> นั่นคือเป็นการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตโดยบริษัทญี่ปุ่นในต่างแดน

นโยบายการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นตั้งแต่ 2543 ยังไม่เปลี่ยนจากการยึดเจรจาการค้าระดับพหุภาคี และถือเป็นชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจหนึ่งเดียว ที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายไปทำความเข้าใจการค้าแบบเลือกฝ่าย ในช่วงระหว่างปี 2543 - 2545<sup>51</sup> เพราะญี่ปุ่นยังคงเชื่อว่าเวทีพหุภาคีจะสนับสนุนเศรษฐกิจญี่ปุ่นมากที่สุด ขณะเดียวกันการเลือกเจรจาการค้าแบบทวิภาคี และภูมิภาค เป็นเพียงตัวช่วยส่งเสริมความสำคัญของเวทีพหุภาคีมากกว่า นายกรัฐมนตรี Junichiro Koizumi กล่าวถึงประเด็นนี้ เมื่อคราวที่การเจรจาด้านเวทีพหุภาคีรอบโตฮาหยุดชะงักลงว่า

“...ญี่ปุ่นจะยังคงดำเนินนโยบายการค้าในสองระดับ คือองค์การการค้าโลก และ ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจต่างๆ (EPAs/FTAs) ส่วนแรกคือการสร้างความแข็งแกร่งให้กับเวทีการค้าพหุภาคี ส่วนหลังเป็นกระบวนการเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์แรก...”<sup>52</sup>

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมาความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นการเดินตามกระแสนโยบายการค้าเสรีแบบทวิภาคีและภูมิภาค ซึ่งค่อนข้างเปลี่ยนจากการ

<sup>49</sup> World Trade Organization, *Trade Profiles: Japan* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=JP> [22 May 2014]

<sup>50</sup> Fukunari Kimura, "Demystifying Protectionism: The WTO Trade Policy Review of Japan," *The World Economy* 31, 11 (November 2008).

<sup>51</sup> Gary R. Saxonhouse and Robert M. Stern, "Trade-Policy Issues and Policy Options for Japan and the United States: Introduction and Overview," *The World Economy* 29, 6 (June 2006).

<sup>52</sup> Junichiro Koizumi, *Comment by Prime Minister Junichiro Koizumi on the Suspension of the WTO Doha Development Agenda Negotiations* (online) Available from: <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2006/8/0801.html> [12 June 2014]

ปวารณาตนเป็นผู้สนับสนุนการค้าเสรีในเวทีพหุภาคีอย่างแข็งขัน ส่วนหนึ่งเนื่องจากญี่ปุ่นเจอการหดตัวของ การส่งออกอย่างมากในช่วงปี 2544 – 2545<sup>53</sup> ตามการลดลงของปริมาณการค้าโลก

ลักษณะของการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่นประกอบด้วย การเลือกประเทศเจรจาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ<sup>54</sup> โดยทั่วไปแล้ว การเลือกเจรจาทำ ความตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่น เน้นการเจรจาที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ รวมทั้ง ผลประโยชน์ของบรรษัทญี่ปุ่นที่เข้าไปลงทุนในประเทศต่างๆ<sup>55</sup>

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความตกลงการค้าเสรี เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาผลประโยชน์ และเพิ่มกำลังในการแข่งขันของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียและสร้างความสัมพันธ์กับภูมิภาคอื่นๆ<sup>56</sup> อย่างไรก็ตามหากดูในเนื้อหาของ การเจรจาแล้วจะพบว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับประเด็นเจรจาที่ สอดคล้องกับการเจรจาในองค์การการค้าโลก ภาคเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นปกป้องก็ยังคงเป็นกรานเช่นเดิมใน การเจรจาความตกลงการค้าเสรีด้วย ตาราง 3.4 สรุปความตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่น



<sup>53</sup> Barry Desker, "In Defence of FTAs: From Purity to Pragmatism in East Asia."

<sup>54</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's FTA Strategy* (online) Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html> [12 June 2014]

<sup>55</sup> *ข้อพิจารณาในการเลือกทำข้อตกลงประกอบด้วย* 1. เศรษฐกิจ 2. ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ 3. ประเด็นทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 4. ความเป็นไปได้ของการได้ข้อสรุปในการเจรจา 5. ความเหมาะสมกับ สถานการณ์ ส่วนประเด็นด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศของญี่ปุ่น เป็นส่วนผสมของข้อพิจารณา 5 ประการ ข้างต้น ร่วมกับประเด็นด้าน 1. การเมืองระหว่างประเทศและความมั่นคงในภูมิภาค และ 2. การแข่งขันและ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจญี่ปุ่น (*Joint Statement on the Occasion of the Signing of the Agreement between Japan and the United Mexican States for the Strengthening of the Economic Partnership* (online) Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/agreement/joint.html> [12 June 2014])

<sup>56</sup> Ann Capling, "Preferential Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region."

ตารางที่ 3.4 ความตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่น

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
ความตกลงระหว่างญี่ปุ่นและสิงคโปร์สำหรับความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจยุคใหม่	22 ตุลาคม 2543	30 พฤศจิกายน 2545
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-เม็กซิโก	ตุลาคม 2545	1 เมษายน 2548
หุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมยิ่งขึ้นญี่ปุ่น-อาเซียน	5 พฤศจิกายน 2545	1 ธันวาคม 2551
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-มาเลเซีย	กุมภาพันธ์ 2545	13 กรกฎาคม 2549
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ออสเตรเลีย	กรกฎาคม 2545	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงระหว่างญี่ปุ่นและสิงคโปร์สำหรับความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจยุคใหม่	22 ตุลาคม 2543	30 พฤศจิกายน 2545
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-เกาหลีใต้	ตุลาคม 2546	อยู่ระหว่างพักการเจรจา
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์	11 ธันวาคม 2546	11 ธันวาคม 2551
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย	ธันวาคม 2546	1 พฤศจิกายน 2550
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-อินโดนีเซีย	พฤศจิกายน 2547	1 กรกฎาคม 2551
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ชิลี	พฤศจิกายน 2548	3 กันยายน 2550
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-บรูไน	ธันวาคม 2548	31 กรกฎาคม 2551
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-เวียดนาม	19 ตุลาคม 2549	1 ตุลาคม 2552
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-สวีเดนและแลนด์	19 มกราคม 2550	กันยายน 2552



### ตารางที่ 3.4 ความตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่น (ต่อ)

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-อินเดีย	31 มกราคม 2550	1 สิงหาคม 2554
ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-เปรู	14 เมษายน 2552	2555
ความตกลงระหว่างญี่ปุ่นและสิงคโปร์สำหรับความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจยุคใหม่	22 ตุลาคม 2543	30 พฤศจิกายน 2545

ที่มา: *Ministry of Foreign Affairs of Japan*

#### 3.2.4 จีน

จีนกลายเป็นตลาดการค้าขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยประชากรมากกว่า 1.3 พันล้านคน มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมาตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ปัจจุบันจีนส่งออกสินค้าเป็นอันดับสองรองจากสหภาพยุโรปและนำเข้าสินค้าเป็นอันดับสามของโลก อัตราส่วนของการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมอยู่ที่ร้อยละ 55.4<sup>57</sup>

นโยบายการค้าจีนค่อนข้างน่าสนใจ เพราะหลังจากเดือนธันวาคม 2544 จีนได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งจีนได้ผลักดันและสนับสนุนการใช้เวทีนี้เพื่อดำเนินนโยบายการค้าอย่างมาก ข้อผูกมัดต่างๆ ขององค์การฯยังทำให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศตามแผนเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 10 ข้อที่ว่าด้วย “การเพิ่มประสิทธิภาพและปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเงินบนเวทีระหว่างประเทศ”<sup>58</sup> รวมถึงการกำหนดท่าทีทางการค้าระหว่างประเทศของจีนด้วย<sup>59</sup>

<sup>57</sup> World Trade Organization, *Trade Profiles: China* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN> [30 June 2014]

<sup>58</sup> Chinese Government, *The 10th Five-Year Plan* (online) Available from: [http://english.gov.cn/2006-04/05/content\\_245624.htm](http://english.gov.cn/2006-04/05/content_245624.htm) [30 June 2014]

<sup>59</sup> Dashu Wang, "Multilateralism and FTAs: A Chinese Perspective on an Australia-China FTA," in *Negotiating a Preferential Trading Agreement: Issues, Constraints and Practical Options*, ed. Sisira Jayasuriya, Donald MacLaren, and Gary Magee (Northampton, MA: Edward Elgar, 2009), 37-38.

อย่างไรก็ตาม ความตกลงการค้าเสรีสำหรับจีนแล้ว ถือว่าเป็นหลักประกันสำหรับการปฏิรูปเศรษฐกิจ<sup>60</sup> รูปแบบของความตกลงการค้าเสรี และขนาดของประเทศคู่เจรจาในความตกลงมีความแตกต่างจากความตกลงที่ประเทศยักษ์ใหญ่ทางเศรษฐกิจอื่นๆ ใช้ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ที่มีลักษณะรูปแบบของความตกลงไปในทิศทางเดียวกันคือการใช้เป็นเวทีทดลองเจรจาประเด็นที่มีข้อขัดแย้งสูง ทว่าความตกลงการค้าเสรีของจีน มีลักษณะที่แตกต่าง ทั้งด้านความครอบคลุมของสินค้า ขนาดของประเทศคู่เจรจา และระเบียบที่ใช้ในความตกลง<sup>61</sup> ซึ่งประเด็นในการเลือกใช้ความตกลงการค้าเสรีของจีนขึ้นอยู่กับลักษณะของประเทศคู่เจรจา<sup>62</sup> โดยรูปแบบความตกลงการค้าเสรีของจีนประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้<sup>63</sup>

- คู่เจรจาเป็นเขตเศรษฐกิจขนาดเล็ก ที่ไม่มีผลต่อธุรกิจภายในประเทศมากนัก
- ความตกลงส่วนใหญ่เน้นเฉพาะการค้าสินค้า ไม่รวมสินค้าบริการ
- คู่เจรจาส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าขั้นปฐม

ดังนั้นวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจสำคัญของความตกลงการค้าเสรีระหว่างจีนกับคู่เจรจา อาจกล่าวได้ว่ามีไว้เพื่อประกันการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร สำหรับป้อนสายพานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมในจีน และรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ<sup>64</sup>

อย่างไรก็ดี ในด้านหนึ่งจีนเองก็มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ที่ต้องการใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศ ในการเสริมสร้างความเป็นผู้นำในภูมิภาค<sup>65</sup> โดยเฉพาะการทำความตกลงการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน<sup>66</sup> ตาราง 3.5 แสดงให้เห็นถึงจำนวนและทิศทางการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ของจีน

<sup>60</sup> Ministry of Commerce, *China's Free Trade Agreements* (online) Available from: [http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta\\_qianshu.shtml](http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta_qianshu.shtml) [30 June 2014]

<sup>61</sup> Agata Antkiewicz and John Whalley, "China's New Regional Trade Agreements," *The World Economy* 28, 10 (October 2005).

<sup>62</sup> John Whalley, "Recent Regional Agreements: Why So Many, Why So Much Variance in Form, Why Coming So Fast, and Where Are they Headed?," *The World Economy* 31, 4 (April 2008).

<sup>63</sup> Dashu Wang, "Multilateralism and FTAs: A Chinese Perspective on an Australia-China FTA," 37.

<sup>64</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>65</sup> Razeen Sally, "FTAs and the Prospects for Regional Integration in Asia," 6.

<sup>66</sup> Gregory P. Corning, "Between Bilateralism and Regionalism in East Asia: The Asean-Japan Comprehensive Economic Partnership," *The Pacific Review* 22, 5 (2009).

ตารางที่ 3.5 ความตกลงการค้าเสรีของจีน

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
เขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน	พฤศจิกายน 2543	1 มกราคม 2553
ความตกลงเพื่อความใกล้ชิดทางเศรษฐกิจจีนแผ่นดินใหญ่-ฮ่องกง	2545	1 มกราคม 2547
ความตกลงเพื่อความใกล้ชิดทางเศรษฐกิจจีนแผ่นดินใหญ่-มาเก๊า	2545	1 มกราคม 2547
ความตกลงการค้าเสรีจีน-อินเดีย	2546	อยู่ระหว่างการศึกษา ความเป็นไปได้
ความตกลงการค้าเสรีจีน-นิวซีแลนด์	เมษายน 2547	1 ตุลาคม 2551
ความตกลงการค้าเสรีจีน-ญี่ปุ่น-เกาหลีใต้	10 ตุลาคม 2553	อยู่ระหว่างการศึกษา ความเป็นไปได้
ความตกลงการค้าเสรีจีน-สวีเดน-นอร์เวย์	พฤศจิกายน 2553	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีจีน-กลุ่มประเทศ SACU <sup>67</sup>	28 มิถุนายน 2547	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีจีน-สภาความร่วมมืออ่าว	กรกฎาคม 2547	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีจีน-เกาหลีใต้	พฤศจิกายน 2547	อยู่ระหว่างการศึกษา ความเป็นไปได้
ความตกลงการค้าเสรีจีน-ชิลี	มกราคม 2548	1 ตุลาคม 2549
ความตกลงการค้าเสรีจีน-ออสเตรเลีย	18 เมษายน 2548	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีจีน-ปากีสถาน	เมษายน 2548	1 กรกฎาคม 2550
ความตกลงการค้าเสรีจีน-สิงคโปร์	18 พฤศจิกายน 2549	1 มกราคม 2552

<sup>67</sup> สหภาพศุลกากรแห่งภูมิภาคแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Customs Unions) ประกอบด้วย แอฟริกาใต้ บอตสวานา เลโซโท นามิเบีย และสวาซิแลนด์

### ตารางที่ 3.5 ความตกลงการค้าเสรีของจีน (ต่อ)

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
ความตกลงการค้าเสรีจีน-ไอซ์แลนด์	กรกฎาคม 2549	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีจีน-นอร์เวย์	2550	อยู่ระหว่างเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีจีน-คอซตาริกา	พฤศจิกายน 2551	1 สิงหาคม 2554

ที่มา: *Ministry of Commerce of China*

#### 3.2.5 กลุ่มประเทศอาเซียน

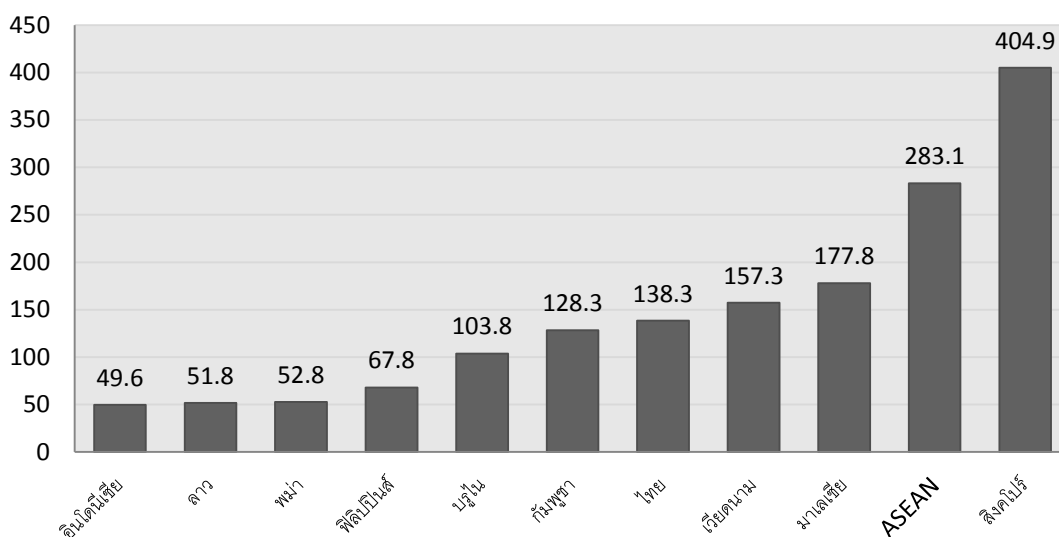
เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ถือเป็นข้อตกลงทางเศรษฐกิจที่สำคัญของกลุ่ม โดยได้รับการลงนามจากประเทศ ASEAN-6 (บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย) ตั้งแต่ปี 2535 เพื่อทยอยลดภาษีนำเข้าจากประเทศสมาชิก ส่วนกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา ลาว พม่า และ เวียดนาม) จะเริ่มทยอยลดภาษีหลังสมาชิกเดิม โดยมีเป้าหมายลดภาษีนำเข้าสินค้าทุกชนิดเป็นร้อยละ 0 ในปี 2553 สำหรับ ASEAN-6 และ 2558 สำหรับ CLMV ด้านสถานะทางการค้าของอาเซียนในภาพรวมแล้ว การค้าระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาค สอดคล้องกับการเติบโตทางการค้าของแต่ละประเทศสมาชิก โดยเติบโตเพิ่มขึ้นหลังจากหยุดชะงักไปในปี 2544 ที่ร้อยละ 8<sup>68</sup>

เศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ พึ่งพิงอยู่กับการค้าระหว่างประเทศ พิจารณาจากอัตราส่วนของการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม เมื่อพิจารณาตามแผนภูมิ 3.2 จะพบว่าประเทศที่มีอัตราส่วนต่ำกว่าร้อยละ 100 มีอยู่ 4 ประเทศได้แก่ อินโดนีเซีย ลาว พม่า และฟิลิปปินส์ แต่ถึงกระนั้นก็ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง โดยค่าเฉลี่ยของทั้งภูมิภาคอยู่ที่ 238.1 นั้นหมายความว่ากลุ่มประเทศอาเซียนจะอ่อนไหวต่อความเป็นไปของตลาดโลกค่อนข้างมาก จึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศในกลุ่มจะแสดงบทบาทในเวทีเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะช่วงก่อนปี 2544 หลายประเทศให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานในระดับพหุ

<sup>68</sup> World Trade Organization, *Trade Profiles* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BN,KH,ID,LA,MY,MM,PH,SG,TH,VN> [30 June 2014]

ภาคี<sup>69</sup> แต่หลังปี 2544 เป็นต้นมา ประเทศในกลุ่ม ASEAN-6 เริ่มหันไปเจรจาความตกลงการค้าเสรีมากขึ้น

แผนภูมิที่ 3.2 สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ของกลุ่มประเทศอาเซียน



ที่มา: World Trade Organization

สิงคโปร์ถือเป็นประเทศแรกในภูมิภาคที่ทำความตกลงการค้าเสรีแบบพหุภาคี โดยเน้นการทำความตกลงกับประเทศคู่ค้าหลัก โดยเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านอ่อนแอลง การพึ่งพาเศรษฐกิจของภูมิภาคไม่พอที่จะสนับสนุนการเติบโตทางการค้าของสิงคโปร์<sup>70</sup> ดังนั้นจึงเร่งทำความตกลงการค้ากับตลาดใหญ่อื่นๆ โดยนายลี กวน ยู รัฐบุรุษอาวุโสมองว่า การทำความตกลงการค้าเสรี ถือเป็นการนำพาสังคโปร์ให้เดินไปข้างหน้าและไม่ย่ออยู่กับที่<sup>71</sup>

สถานการณ์ของมาเลเซียในการเจรจาการค้ารอบโดฮา ยังคงเน้นอยู่ที่ประเด็นการเข้าถึงตลาด เนื่องจากมาเลเซียเองก็เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่โดยเฉพาะน้ำมันปาล์มและสินค้าอุตสาหกรรม ส่วนการค้าบริการและประเด็นด้านการค้าอื่นๆ มาเลเซียยังคงไม่สนับสนุนประเด็น

<sup>69</sup> Fatoumata Jawara and Aileen Kwa, *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations*, 20.

<sup>70</sup> Rahul Sen, *Free Trade Agreements in Southeast Asia*, 1 ed. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), 4.

<sup>71</sup> Linda Low, "Policy Dilemmas in Singapore's Rta Strategy," *The Pacific Review* 16, 1 (2003).

เหล่านี้ ที่สำคัญคือการค้าค้ำประกันที่ประเทศตะวันตกให้ความสนใจเป็นพิเศษ ส่วนการทำ ความตกลงการค้าเสรี มาเลเซียก็ไม่ตกขบวนกระแสความตกลงการค้าเสรีในภูมิภาคเช่นกัน<sup>72</sup>

ด้านอินโดนีเซีย หลังจากเจ็ทพิกซ์วิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 จึงเริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการค้าต่างประเทศ จากที่เคยเน้นการปกป้องทางการค้าอย่างมาก มาเป็นการเปิดเสรีทั้งฝ่ายเดียวและผ่านองค์การการค้าโลกรวมถึงอาฟต้า อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียยังคงมีมาตรการปกป้องภาคการเกษตร ภาคบริการ และปฏิเสธประเด็นการค้าใหม่ที่เจรจาบนเวทีพหุภาคี ส่วนความตกลงการค้าเสรีนั้น อินโดนีเซียยังไม่ตามกระแสเหมือนประเทศอื่นในภูมิภาคมากนักในช่วงแรก แต่ก็เข้าร่วมการเจรจาความตกลงการค้าเสรีของอาเซียนเป็นกลุ่ม เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์และเวียดนาม<sup>73</sup> ซึ่งทั้งสามประเทศเริ่มเดินหน้าเจรจาความตกลงการค้าเสรีอย่างจริงจังหลังจากปี 2550 เป็นต้นมา พิจารณาได้จาก ตาราง 3.7 และ 3.8 ซึ่งแสดงความตกลงการค้าเสรีของอาเซียนในฐานะกลุ่มและของแต่ละประเทศสมาชิกตามลำดับการริเริ่มเจรจา

ตารางที่ 3.6 ความตกลงการค้าเสรีของกลุ่มประเทศอาเซียน

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่เริ่มมีผลบังคับ
เขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์	14 กันยายน 2545	1 มกราคม 2553
เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน	พฤศจิกายน 2543	1 มกราคม 2553
เขตการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย	8 ตุลาคม 2546	1 มกราคม 2553
หุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมยิ่งขึ้นอาเซียน-ญี่ปุ่น	5 พฤศจิกายน 2545	1 ธันวาคม 2551
เขตการค้าเสรีอาเซียน-เกาหลีใต้	ตุลาคม 2546	1 มกราคม 2553

ที่มา: ASEAN Secretariat

<sup>72</sup> Raseen Sally and Rahul Sen, "Whither Trade Policies in Southeast Asia? The Wider Asian and Global Context," *ASEAN Economic Bulletin* 22, 1 (April 2005).

<sup>73</sup> Ibid.

ตารางที่ 3.7 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศสมาชิกอาเซียน

ประเทศ	ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-เม็กซิโก	กันยายน 2542	อยู่ระหว่างเจรจา
สิงคโปร์	ความตกลงระหว่างสิงคโปร์และนิวซีแลนด์เพื่อหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น	กันยายน 2543	1 มกราคม 2544
สิงคโปร์	ความตกลงระหว่างญี่ปุ่นและสิงคโปร์สำหรับความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจยุคใหม่	22 ตุลาคม 2543	30 พฤศจิกายน 2545
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-ออสเตรเลีย	15 พฤศจิกายน 2543	28 กรกฎาคม 2546
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-สหรัฐฯ	16 พฤศจิกายน 2543	1 มกราคม 2547
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-EFTA <sup>74</sup>	12 ธันวาคม 2543	1 มกราคม 2546
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-แคนาดา	2543	อยู่ระหว่างเจรจา
บรูไน	ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจทางยุทธศาสตร์แห่งแปซิฟิก	ตุลาคม 2545	28 พฤษภาคม 2549
สิงคโปร์	ความตกลงความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจทางยุทธศาสตร์แห่งแปซิฟิก	ตุลาคม 2545	28 พฤษภาคม 2549
บรูไน	ความตกลงการค้าเสรีบรูไน-สหรัฐฯ	16 ธันวาคม 2545	อยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้

<sup>74</sup> เขตการค้าเสรียุโรป (European Free Trade Association) เป็นกลุ่มประเทศยุโรปที่ไม่สามารถ หรือไม่เข้าร่วมประชาคมยุโรป จึงรวมกลุ่มเป็นเขตการค้าเสรีขึ้น ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 4 ประเทศ คือ ลิกเตนสไตน์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และไอซ์แลนด์

ตารางที่ 3.7 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศสมาชิกอาเซียน (ต่อ)

ประเทศ	ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
มาเลเซีย	ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-มาเลเซีย	กุมภาพันธ์ 2545	13 กรกฎาคม 2549
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-ปากีสถาน	กุมภาพันธ์ 2547	อยู่ระหว่างเจรจา
ฟิลิปปินส์	ความตกลงการค้าเสรีฟิลิปปินส์-ปากีสถาน	1 เมษายน 2547	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-เกาหลีใต้	สิงหาคม 2547	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-เปรู	19 พฤศจิกายน 2547	1 สิงหาคม 2552
อินโดนีเซีย	ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจอินโดนีเซีย-ญี่ปุ่น	พฤศจิกายน 2547	1 กรกฎาคม 2551
อินโดนีเซีย	ความตกลงการค้าเสรีอินโดนีเซีย-สหรัฐฯ	2547	อยู่ระหว่างการศึกษา ความเป็นไปได้
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-นิวซีแลนด์	มีนาคม 2548	1 สิงหาคม 2553
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-สหรัฐฯ	มิถุนายน 2548	หยุดเจรจา
มาเลเซีย	ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นมาเลเซีย-ปากีสถาน	กรกฎาคม 2548	1 มกราคม 2551
อินโดนีเซีย	ความตกลงการค้าเสรีอินโดนีเซีย-EFTA	29 พฤศจิกายน 2548	อยู่ระหว่างเจรจา



ตารางที่ 3.7 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศสมาชิกอาเซียน (ต่อ)

ประเทศ	ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
บรูไน	ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น-บรูไน	ธันวาคม 2548	31 กรกฎาคม 2551
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-ออสเตรเลีย	2548	อยู่ระหว่างเจรจา
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-ชิลี	19 มกราคม 2549	ลงนาม 13 พฤศจิกายน 2553
อินโดนีเซีย	ความตกลงการค้าเสรีอินโดนีเซีย-ปากีสถาน	พฤษภาคม 2549	ลงนาม 3 กุมภาพันธ์ 2555
เวียดนาม	ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจเวียดนาม-ญี่ปุ่น	19 ตุลาคม 2549	1 ตุลาคม 2552
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-จีน	18 พฤศจิกายน 2549	1 มกราคม 2552
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-สภาความร่วมมืออ่าว	พฤศจิกายน 2549	อยู่ระหว่างเจรจา
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-ยูเครน	พฤษภาคม 2550	อยู่ระหว่างเจรจา
บรูไน	ความตกลงการค้าเสรีบรูไน-ปากีสถาน	สิงหาคม 2550	อยู่ระหว่างการศึกษา ความเป็นไปได้
อินโดนีเซีย	ความตกลงการค้าเสรีอินโดนีเซีย-ออสเตรเลีย	สิงหาคม 2550	อยู่ระหว่างเจรจา
เวียดนาม	ความตกลงการค้าเสรีเวียดนาม-ชิลี	มกราคม 2551	ลงนาม 11 พฤศจิกายน 2554

ตารางที่ 3.7 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศสมาชิกอาเซียน (ต่อ)

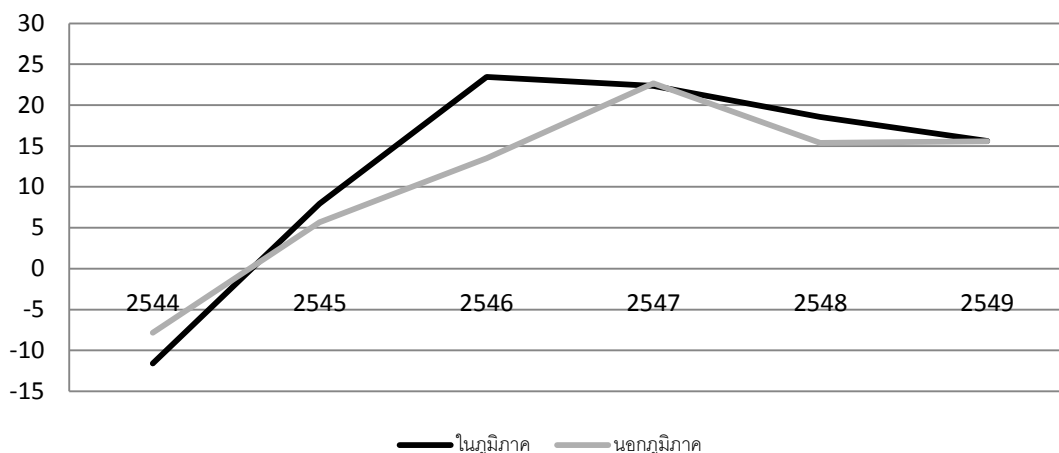
ประเทศ	ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
สิงคโปร์	ความตกลงการค้าเสรีสิงคโปร์-สหภาพยุโรป	22 ธันวาคม 2552	อยู่ระหว่างเจรจา
อินโดนีเซีย	ความตกลงการค้าเสรีอินโดนีเซีย-ชิลี	11 พฤศจิกายน 2552	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้
เวียดนาม	ความตกลงการค้าเสรีเวียดนาม-สหภาพยุโรป	2 มีนาคม 2553	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้
เวียดนาม	ความตกลงการค้าเสรีเวียดนาม-สหภาพยุโรป	12 ตุลาคม 2553	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-ตุรกี	พฤษภาคม 2553	อยู่ระหว่างเจรจา
อินโดนีเซีย	ความตกลงการค้าเสรีอินโดนีเซีย-เกาหลีใต้	พฤษภาคม 2554	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้
มาเลเซีย	ความตกลงการค้าเสรีมาเลเซีย-สหภาพยุโรป	2554	อยู่ระหว่างเจรจา
ฟิลิปปินส์	ความตกลงการค้าเสรีฟิลิปปินส์-สหภาพยุโรป	2554	อยู่ระหว่างศึกษา ความเป็นไปได้

ที่มา: Asian Regional Integration Center, Asia Development Bank

นโยบายการค้าระหว่างประเทศของประเทศในกลุ่มอาเซียน ส่วนใหญ่ยึดเอาการค้าระหว่างประเทศสมาชิกเป็นหลัก ซึ่งเห็นได้จากอัตราการเติบโตของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยคิดเป็นมูลค่ากว่าร้อยละ 24 ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของอาเซียน และอาเซียนเองก็ได้กลายเป็นคู่ค้าอันดับต้นๆ ของประเทศสมาชิกไปโดยปริยายด้วย ดังแสดงให้เห็นในแผนภูมิ 3.9 ที่การค้าระหว่างประเทศประเทศในกลุ่มมีการขยายตัวแซงหน้าการค้ากับประเทศนอกกลุ่ม ตั้งแต่ช่วงปี 2545 เป็นต้นมา

### แผนภูมิที่ 3.3 การขยายตัวทางการค้าภายในกลุ่มอาเซียน

(หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา: World Trade Organization

โดยสรุป การอภิปรายแนวโน้มของนโยบายการค้าระหว่างประเทศของคู่ค้าหลักของไทยในหัวข้อนี้ เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะการเปลี่ยนแปลงของบริบทของการเจรจาการค้าในภูมิภาคและระดับโลก คำถามที่ตามมาหลังจากเห็นการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มนโยบายของประเทศคู่ค้า นั่นคือผู้กำหนดนโยบายการค้าต่างประเทศไทย จะทำเช่นไรท่ามกลางกระแสเชื่อมโยงรากลึกของการเจรจาการค้าด้วยความตกลงการค้าเสรี และการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศของไทย ควรจะเป็นเช่นไร ผ่านการพิจารณาจากปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งผู้เขียนจักได้อภิปรายในบทที่ 4 ต่อไป

### 3.3 สรุปท้ายบท

เนื้อหาในบทนี้เป็นการแสดงให้เห็นสภาพทั่วไปของทิศทางการเจรจาการค้าโลก และแนวโน้มนโยบายการค้าระหว่างประเทศของเขตเศรษฐกิจคู่ค้าหลักของไทย

โดยนโยบายการค้าระหว่างประเทศของตัวแสดงหลักในระบบการค้าโลก เริ่มเห็นการเร่งเจรจาความตกลงการค้าเสรี สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นเวทีทดลองการเจรจาประเด็นการค้าที่มีความขัดแย้งสูงบนเวทีพหุภาคี ญี่ปุ่นแม้ในช่วงปี 2544-2545 ไม่ได้เน้นการเจรจาความตกลงการค้าเสรี แต่นับจากปี 2546 เป็นต้นมา เริ่มหันมาทำความตกลงดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการเจรจาทำความตกลงกับกลุ่มประเทศในเอเชีย ส่วนจีนแม้ว่าจะเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จีนก็เดินหน้าทำความตกลงการค้าเสรีเช่นกัน โดยเลือกประเทศที่เป็นแหล่งวัตถุดิบป้อน

อุตสาหกรรมการผลิตของประเทศ และท้ายสุด กลุ่มประเทศอาเซียนเอง ก็มีชาติที่กระตือรือร้นในการ  
เจรจาความตกลงการค้าเสรีอย่างสิงคโปร์ ที่เดินทางเจรจามากกว่า 14 ฉบับ ทำให้ประเทศสมาชิก  
อื่นๆ ทอยยเจรจาความตกลงการค้าเสรีตามไปอย่างใกล้ชิด



## บทที่ 4

### ปัจจัยภายในกับความตกลงการค้าเสรี: องค์ความคิดและการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ปฏิริยาของกลุ่มผลประโยชน์ และโครงสร้างสถาบันการเมืองภายใน

ในบทก่อนหน้าผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นสภาพแวดล้อมในระบบการค้าโลก ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายการค้าต่างประเทศ ซึ่งการเกิดขึ้นของความตกลงการค้าเสรี หากพิจารณาตามกรอบการวิเคราะห์ของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee แล้วการเปลี่ยนสภาพแวดล้อมภายนอกเพียงลำพัง ไม่เพียงพอที่จะอธิบายการเปลี่ยนแปลงแนวทางนโยบายการค้าต่างประเทศได้อย่างรอบด้าน ปัจจัยหลักสำคัญที่ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นได้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณากลุ่มปัจจัยภายใน ซึ่งได้ตอบสนองต่อแรงกดดันจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

ในบทนี้จึงเป็นการอภิปรายกลุ่มของปัจจัยภายใน ที่มีผลต่อการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรี โดยกลุ่มแรกเป็นการพิจารณาองค์ความคิดหรือการรับรู้ (perception) ของผู้กำหนดนโยบาย ที่ได้รับแรงกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศ โดยปัจจัยในกลุ่มนี้แสดงให้เห็นที่มาของแนวนโยบายความตกลงการค้าเสรี ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและกลุ่มคณะผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการค้าต่างประเทศ ทางด้านกลุ่มที่สอง เป็นการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการค้าต่างประเทศ โดยพิจารณาการตอบสนองต่อนโยบายความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และแนวทางที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จัดการกับแรงกระเพื่อมที่เกิดจากการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรี และท้ายสุดเป็นกลุ่มปัจจัยด้านโครงสร้างสถาบันทางการเมืองภายใน ที่ทำหน้าที่กำหนดกติกาและขอบเขตของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางนโยบายการค้าต่างๆ ซึ่งวิเคราะห์ลักษณะเชิงสถาบันที่เปิดช่องทางการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรี ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รวมถึงปัจจัยที่สนับสนุนให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรสามารถจัดการกับแรงกดดันต่อต้านการเปลี่ยนแนวทางนโยบายการค้าต่างประเทศได้

ปัจจัยทั้งสามกลุ่มข้างต้นถือเป็นตัวการสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายการค้าต่างประเทศ ไปสู่การใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นนโยบายการค้าหลักของไทยในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งจะได้อภิปรายผลของปัจจัยภายในต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อหลัก นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดด้านนโยบายการค้าต่างประเทศของกลุ่มผู้กำหนดนโยบายการค้า กลุ่มผลประโยชน์และการปรับมุมมองที่มีต่อนโยบายความตกลงการค้าเสรี และโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองของนโยบายความตกลงการค้าเสรี

## 4.1 การเปลี่ยนแปลงองค์ความคิดหรือการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศ

### 4.1.1 วิสัยทัศน์ด้านนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจะชนะการเลือกตั้งและขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 จุดขายสำคัญของพรรคไทยรักไทย นั่นคือการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ครั้นเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว มีการแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2544 ก็ได้หยิบยกประเด็นเรื่องของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เป็นใจความเริ่มต้นการแถลงนโยบาย โดยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มองว่าการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางนโยบายใหม่ และการบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างออกไป ดังข้อความต่อไปนี้

“วันนี้ประเทศไทย ยังไม่พ้นจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศยังจะต้องได้รับการบริหารที่ทุ่มเทเป็นพิเศษ จะปล่อยให้การบริหารดำเนินไป เหมือนภาวะปกติไม่ได้... ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องการการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติ ด้วยแนวคิดของนโยบายใหม่ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งข้อมูล ความรอบรู้ และสติปัญญาที่เข้าใจในรากเหง้าแห่งปัญหา... ดังนั้น ภารกิจเร่งด่วนและสำคัญยิ่งของรัฐบาล คือ การเร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจ การบริหาร สังคมและการเมือง... ทั้งหมดนี้ จะไม่เป็นเพียงหยุดการทรุดตัวของเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะเป็นการกระจายโอกาสให้กับชีวิตประชาชน...”<sup>1</sup>

มุมมองต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่รัฐบาลทักษิณใช้ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของทีมที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทย และตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเอง ด้วยเหตุดังกล่าว การอภิปรายในหัวข้อนี้จึงเป็นการวิเคราะห์วิสัยทัศน์ด้านนโยบายเศรษฐกิจและการค้าต่างประเทศของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร โดยพิจารณาแนวคิดของบุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ช่วงก่อนรื้อร่างพรรคไทยรักไทย จนกระทั่งชนะการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นที่มาของแนวนโยบายซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ

บุคคลแรกที่ได้ชื่อว่ามิบบทบาทเป็นต้นธารของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก อาทิ กองทุนหมู่บ้าน กองทุน SML รวมถึงแนวทางเศรษฐกิจแบบทวิวิถี (dual track policy) คือ พันศักดิ์ วิญญรัตน์ ผู้ได้ชื่อว่าเป็นประธานคณะที่ปรึกษานโยบายเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544," 2-3.

หลายแนวคิดได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตลอดช่วงการดำรงตำแหน่งของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้เห็นความสำคัญของพันธกิจ วิสัยทัศน์อย่างชัดเจน

แนวคิดด้านนโยบายเศรษฐกิจของพันธกิจ วิสัยทัศน์ เป็นแนวคิดที่กลับหัวการพัฒนาเศรษฐกิจไทยจากที่เคยเป็นมาในหลายรัฐบาลก่อนหน้า ซึ่งต่างเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ผ่านการลงทุนจากต่างประเทศ ทำหน้าที่เป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลัก ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจภายในของประเทศอ่อนแอ แนวนโยบายของพันธกิจ วิสัยทัศน์จึงหันมาให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจระดับรากหญ้า โดยใช้การมาตรการกึ่งการคลังเพื่อสร้างอุปสงค์ภายในจากกลุ่มคนที่มีจำนวนมากในประเทศ ทั้งนี้ หลังจากบริหารประเทศผ่านไประยะหนึ่ง การกระตือรือร้นของเศรษฐกิจไทย ทำให้เกิดคำถามสำคัญต่อมาตรการและนโยบายที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้บริหารราชการแผ่นดิน พันธกิจ วิสัยทัศน์ จึงทำสรุปปกขาวเพื่อชี้แจงมาตรการนโยบายของรัฐบาล ออกเป็นภาษาอังกฤษ ชื่อ *21<sup>st</sup> Century Thailand Facing the Challenge Economy* แจกจ่ายให้กับหน่วยงานองค์การระหว่างประเทศและสื่อมวลชนต่างชาติ และได้รับการแปลเป็นภาษาไทยในปี 2548 ในชื่อ *ประเทศไทยกับความท้าทายทางเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21<sup>2</sup>*

สรุปปกขาวของพันธกิจ วิสัยทัศน์ แบ่งยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจออกเป็นยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ สำหรับมุมมองด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ พันธกิจ วิสัยทัศน์ มองว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่จะส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งการแข่งขันนั้นถูกบีบจากการผลิตสินค้าที่ไทยเน้นการผลิตสินค้าจากแรงงานราคาถูก ทำให้ถูกบีบจากปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Nutcracker Effect” เพราะถูกบีบเข้ามาจากทั้งสองด้าน เปรียบเสมือนถั่วที่ถูกแกะออกจากเปลือก การบีบเกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าราคาถูกที่มีผู้เข้าเข้าร่วมแข่งขันมากขึ้นทั้ง จีน อินเดีย และเวียดนาม ทั้งยังไม่สามารถผลิตสินค้าแข่งขันกับประเทศที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศสูงได้<sup>3</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวพันธกิจ วิสัยทัศน์ จึงเสนอแนะและให้ความสำคัญกับการส่งออกของธุรกิจระดับ SMEs ซึ่งเห็นว่าเป็นธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับรากฐานของสังคมและเศรษฐกิจ สูงมากกว่ากลุ่มธุรกิจ ผู้ผลิตชั้นนำ ที่รัฐให้ความสนับสนุนมาอย่างยาวนาน โดยพันธกิจ วิสัยทัศน์ ให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้ว่า

“...ประวัติศาสตร์ไทย ได้มีกระบวนการผสมของชนชาติ (และวัฒนธรรมที่ยิ่งใหญ่จากจีนและอินเดีย) ซึ่งเป็นตัวก่อให้เกิดการผลิตที่ทำรายได้เข้าประเทศแบบเนือๆ มาดูตัวเลขกัน 35-40% ของการส่งออกมาจากเอสเอ็มอี ในปี 2545 ผลผลิตของเอสเอ็มอีก็คือกระบวนการคิดค้นของวัฒนธรรม ตั้งแต่ความสามารถในการเข้าไม้เฟอร์นิเจอร์ และอื่นๆ 30% ของรายได้

<sup>2</sup> พันธกิจ วิสัยทัศน์, *ประเทศไทยกับความท้าทายทางเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ชานชาลา, 2548).

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, 40.

จากการท่องเที่ยวมาจากการขายของของเอสเอ็มอี เป็นการส่งออกที่ไม่ต้องใช้แอลซีจำนวนกว่า  
แสนล้านบาท ทั้งหมดเป็นผลผลิตจากวัฒนธรรม...”<sup>4</sup>

การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากฐานรากยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง พร้อม  
กับนั้นเรื่องการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันก็เริ่มเข้ามามีพื้นที่ในนโยบายของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น  
ความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับพันธกิจ วิญญูรัตน์หมายถึงการเติมเต็มอีกด้านหนึ่ง  
ของนโยบายทวิวิถี ซึ่งก็คือด้านของนโยบายการค้าต่างประเทศ จากคำสัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็น  
เรื่องความสามารถในการแข่งขันในเชิงการผลิต ซึ่งพันธกิจ วิญญูรัตน์ให้ความสำคัญกับการ  
สร้างสรรค์สินค้า นั่นจึงเป็นที่มาของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ด้วย<sup>5</sup> การสนับสนุนการส่งออก  
จากผู้ผลิตรายย่อย จึงทำให้ประเด็นด้านการตลาดต่างประเทศ มีความสำคัญต่อนโยบายการค้า  
ต่างประเทศไทยเพิ่มขึ้น

เช่นเดียวกันนั้น สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ที่ปรึกษาสำคัญอีกคนของพ.ต.ท.ทักษิณ ชิน  
วัตร ก็มีมุมมองเกี่ยวกับภาคการค้าต่างประเทศ และประเด็นเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันของ  
ประเทศ ไม่แตกต่างจากพันธกิจ วิญญูรัตน์ ซึ่งแสดงทัศนะเกี่ยวกับประเด็นนี้ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ได้  
เคยให้สัมภาษณ์ไว้ตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 เมื่อครั้งยังเป็นอาจารย์ประจำคณะ  
บริหารธุรกิจ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ ซึ่งมีมุมมองของสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เห็นว่าภาคการผลิตของ  
ประเทศยังคงยึดติดกับภาคอุตสาหกรรมเพียงบางชนิดเป็นหลัก ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของ  
ประเทศ (ในแง่นี้หมายถึงความสามารถในการส่งออกสินค้า) ถดถอย และไม่สามารถแข่งขันกับ  
ประเทศที่มีค่าแรงถูกกว่าได้<sup>6</sup> นอกจากนี้ เรื่องการส่งออก สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ยังเห็นว่าจำเป็นต้อง  
ให้ความสำคัญกับการผลิตและส่งออกสินค้าจากกลุ่มธุรกิจ SMEs ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรที่มีอยู่  
ในประเทศ<sup>7</sup>

ทั้งนี้ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และพันธกิจ วิญญูรัตน์ นั่นคือ  
มุมมองที่มีต่อการใช้นโยบายการค้าต่างประเทศ โดยพันธกิจ วิญญูรัตน์ให้ความสำคัญกับการกระตุ้น  
อุปสงค์ของเศรษฐกิจภายในประเทศ ก่อนที่จะหันไปใช้ยุทธศาสตร์การค้าต่างประเทศ เพื่อรองรับการ  
ผลิตที่เพิ่มขึ้นจากภาคธุรกิจที่ฟื้นตัว แต่สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจ

<sup>4</sup> "เข้าใจโลก เข้าใจทุน ฉบับ 'พันธกิจ วิญญูรัตน์'," *กรุงเทพธุรกิจ* 18 กุมภาพันธ์ 2546.

<sup>5</sup> "คุย 3 ปีอุ้มรากหญ้า หนี้จีบจ้อย: 'พันธกิจ' กระตุ้นรัฐบาล ลุยแผน 2 เติมเต็มเศรษฐกิจ," *ดอกเบี๋ยธุรกิจ*, 22 ธันวาคม 2546.

<sup>6</sup> "ยุทธศาสตร์ ฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยยั่งยืน," *ฐานเศรษฐกิจ*, 25 ตุลาคม 2541.

<sup>7</sup> "ฝ่าแผน Sme ไทยรักไทย ทางเลือกเสาหลักเศรษฐกิจ," *ประชาชาติธุรกิจ*, 2 พฤศจิกายน 2541.



ต่างประเทศก่อน โดยเห็นว่าการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เสียหายจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 นั้น จำเป็นต้องหารายได้จากกการค้ากับต่างประเทศและการท่องเที่ยว<sup>8</sup>

เมื่อพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดึงเอา สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เข้าร่วมพรรคไทยรักไทย โดยให้มีรายชื่ออยู่ในปาร์ตี้ลิสต์หมายเลขสาม สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ก็ได้รับตำแหน่งเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายหลังกพรรคไทยรักไทยเข้าเป็นรัฐบาล ซึ่งหลังจากที่ได้ทำงาน เกี่ยวกับการคลัง จะพบว่าแนวคิดทางนโยบายของสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ สอดคล้องกับทีมคณะที่ปรึกษา และพันศักดิ์ วิญญรัตน์ แสดงให้เห็นบทบาทของพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ที่มีต่อแนวทางนโยบาย ฟื้นฟูเศรษฐกิจของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

นอกจากนี้ เมื่อสำรวจท่าทีและแนวทางของที่ปรึกษาอื่นๆ และบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วม กับรัฐบาลด้านนโยบายเศรษฐกิจ อาทิ วิจิตร สุพินิจ สุชาติ เชาวน์วิเศษ จาตุรงค์ ฉายแสง ทนง พิทยะ พิทักษ์ อินทรวินัยนันท ก็มีแนวทางนโยบายสอดคล้องกันกับแนวทางเชิงปฏิบัติที่พรรคไทยรักไทยดำเนินมา

การสำรวจวิสัยทัศน์ด้านนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายการค้าต่างประเทศ จากทีมที่ปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้เห็นภาพรวมของแนวนโยบายที่ได้รับ แรงผลักดันหลักจากเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการใช้นโยบายกระตุ้นอุปสงค์ ภายในและสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ผลิตรายย่อยผ่านมาตรการกึ่งการคลัง ซึ่งวิสัยทัศน์ในส่วนนี้ได้มี อิทธิพลต่อแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรเป็นอย่างมาก กลายเป็นแนวทางที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเอง ใช้ดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยที่ลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจข้างต้น ได้ปูแนวทางการวิเคราะห์นโยบายความตกลงการค้าเสรี ซึ่งจักได้อภิปรายถึงผลของการปรับเปลี่ยน แนวทางนโยบายเศรษฐกิจ ต่อแนวนโยบายการค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะการใช้นโยบายความตกลง การค้าเสรีเป็นเครื่องมือในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอีกทอดหนึ่ง

<sup>8</sup> "สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ คีย์แมนทีมศก. ไทยรักไทย ฟันธง ปชป. แก่ผิดทาง," *ประชาชาติธุรกิจ*, 23 พฤศจิกายน 2543.

#### 4.1.2 แผนนโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ

ดังที่ได้อภิปรายในหัวข้อ 4.1.1 ทักษิโนมิกส์ (Thaksinomics) ถือเป็นชุดนโยบายเศรษฐกิจของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) นั่นคือการดำเนินนโยบายที่เน้นการพัฒนาหรือยกระดับเศรษฐกิจฐานราก หมายถึงการสร้างและกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ โดยการสร้างรายได้แก่ประชาชนชั้นรากหญ้าผ่านแผนนโยบายต่างๆ ที่พรรคไทยรักไทยหาเสียงไว้ เช่น OTOP กองทุนหมู่บ้าน การพักหนี้เกษตรกร เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็พยายามสร้างความมั่นคงให้กับเศรษฐกิจระดับระหว่างประเทศ หมายถึงการสานต่อแนวทางการรักษาตลาดการค้าต่างประเทศ และส่งเสริมการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติ

การดำเนินนโยบายเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ในประเทศ ส่วนหนึ่งสืบเนื่องจากความเห็นเกี่ยวกับการพึ่งพาภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ ที่ประเทศต้องแข่งขันโดยใช้จุดขายของแรงงานราคาถูกที่ได้สร้างความอ่อนแอและความเสี่ยงให้กับเศรษฐกิจโดยภาพรวม<sup>9</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรจึงมีมาตรการกระตุ้นอุปสงค์ในประเทศ โดยเฉพาะการสร้างรายได้ให้คนยากจนในชนบท ที่ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของของประเทศ ไม่ผูกติดกับภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ ทั้งการลงทุนและการส่งออกเพียงอย่างเดียว ดังถ้อยแถลงของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ว่า

“...ในอดีตนั้น ต่างประเทศเคยชินกับนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งทำทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินลงทุนจากต่างประเทศ และผลิตเพื่อส่งออก และให้ส่งออกเป็นตัวจุดเศรษฐกิจ แต่พอรัฐบาลนี้มา รัฐบาลก็ได้เลิกที่จะส่งออก...แต่รัฐบาลนี้ได้ไปเพิ่มความแข็งแกร่งขึ้นมาอีกสองส่วน ส่วนหนึ่งคือสร้างความแข็งแกร่งเศรษฐกิจในประเทศ นั่นก็คือ การที่จะทดแทนการนำเข้าบ้าง การจะเสริมสร้างบรรดาผู้ประกอบการของไทยให้เข้มแข็งขึ้น...ขณะเดียวกันนั้น ก็ไปกระตุ้นเศรษฐกิจระดับชาวบ้าน คือการจัดปัญหาความยากจน...”<sup>10</sup>

ซึ่งสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ หนึ่งในที่ปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมัยนั้น ก็ได้แสดงทัศนะต่อแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจนดังปาฐกถาที่ว่า

“เราต้องการเน้น Quality-oriented growth การเติบโตอย่างมีคุณภาพ...เราถึงได้สื่อความบอกว่า 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์...กองทุนหมู่บ้าน...ธ.ก.ส...ออมสิน...ต้องเข้าไป เพื่ออะไร เพื่อให้การช่วยเหลือทั้ง package เกิดขึ้นมา ให้มีการรวมตัวระดับชุมชน และเมื่อชุมชนเข้มแข็ง

<sup>9</sup> Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin*, 2 ed. (Chiang Mai: Silkworm Books, 2009), 104.

<sup>10</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 28 กรกฎาคม 2544.

เกษตรกรแต่ละคนก็มีความเข้มแข็ง ถ้าเขาเข้มแข็งอำนาจซื้อในประเทศก็มั่นคงมากขึ้น ตัว C Consumption<sup>11</sup> ถึงจะเกิด...”<sup>12</sup>

การเปลี่ยนแปลงมุมมองเกี่ยวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้การใช้เครื่องมือทางนโยบายการค้าต่างประเทศ แตกต่างจากหลายรัฐบาลก่อนหน้านี้ ที่มีการใช้นโยบายการค้าต่างประเทศเพื่อลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและการขาดดุลทางการค้า รวมถึงเพื่อเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก<sup>13</sup> รัฐบาลพรรคไทยรักไทยใช้นโยบายการค้าต่างประเทศในช่วงแรก เพื่อวัตถุประสงค์หลักของการเป็นแหล่งระบายสินค้า อันเป็นผลจากมาตรการส่งเสริมภาคการผลิตเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ร่วมกับวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงการรับรู้ด้านนโยบายการค้าต่างประเทศ นั่นคือการมองว่าภาคเศรษฐกิจต่างประเทศ ถือเป็นเครื่องมือสำหรับเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (competitiveness) ซึ่งประเด็นนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้กล่าวถึงไว้ว่า

“...ข้อสรุปของการปรับโครงสร้างทางภาคการค้าและบริการระหว่างประเทศนั้นเราจะเน้นเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศทั้งในแนวกว้าง แนวการหาตลาดใหม่ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมทั้งการสร้างมูลค่าให้เพิ่มมากขึ้น...เราก็จะมาปรับใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สร้างเอกภาพในการเจรจาการค้าเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองมากขึ้น...”<sup>14</sup>

ซึ่งการแข่งขันดังกล่าวหมายถึงการทำงานในเชิงรุก ดังเห็นได้จากการใช้เอกอัครราชทูตแบบบูรณาการหรือที่เรียกว่า “ทูตซีอีโอ” เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ นอกจากนี้แนวนโยบายการค้าต่างประเทศก็หันมาเจรจาและให้ความสำคัญ โดยใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือในการขยายการค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาทำความตกลงแบบทวิภาคีลายฉบับตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

<sup>11</sup> มุมมองตัว C ดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นลักษณะของการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งหากพิจารณาจากสมการของเศรษฐกิจมหภาค  $GDP = C+I+G+(X-M)$  ตัว C = การบริโภคภายในประเทศ ถือเป็นเครื่องยंत्रหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับ I = การลงทุน, G = การลงทุนภาครัฐ และ  $(X-M)$  = ผลต่างของการนำเข้าและส่งออกสินค้า

<sup>12</sup> สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, ปาฐกถา เรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจโดยรวม ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ, 22 พฤศจิกายน 2544.

<sup>13</sup> โปรตดู บทที่ 2

<sup>14</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี การสัมมนายุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลงทุน ณ ดิ깁สันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, 28 เมษายน 2544.

ความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ นั่นคือการมองความตกลงการค้าเสรีในฐานะที่เป็นช่องทาง (means) สนับสนุนภาคการผลิตในประเทศและนโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจ เปิดตลาดการส่งออกให้กับสินค้าไทย<sup>15</sup> ซึ่งเป็นลักษณะการใช้นโยบายในช่วงต้นที่รัฐบาลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ทว่าในภายหลัง แนวทางการใช้ความตกลงการค้าเสรีได้เปลี่ยนมาเป็นเป้าหมาย (ends) ในการดำเนินนโยบายทางการค้าต่างประเทศ หมายความว่าความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ และดำเนินการเจรจา ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณว่า

“...ผมได้ไปขยายตลาดทั่วโลก ไปเจรจากับประเทศนั้นประเทศนี้ เพื่อเปิดตลาดทำเขตการค้าเสรี (FTA) ฉะนั้น ตลาดข้างหน้ารองรับเยอะ แต่ถ้าเราผลิตน้อยเราเสียเปรียบ ผลิตน้อยเขาเอาเข้ามาขายแต่เราไม่มีของไปขายเขา ฉะนั้น เราต้องผลิตของเรา เพื่อเอาของไปขายเขาด้วย...”<sup>16</sup>

การเปลี่ยนการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีมาเป็นเป้าหมายของการค้าต่างประเทศ รัฐบาลมองว่าต้องใช้ความตกลงการค้าเสรี และพยายามผลักดันภาคการผลิตให้ขยายตัวให้ทันกับขนาดตลาดที่ใหญ่ขึ้น แต่เหตุผลดังกล่าว ไม่เพียงพอต่อการอธิบายการทำความตกลงการค้าเสรีจำนวนมากของพ.ต.ท.ทักษิณ เพราะผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องใช้ช่องทางความตกลงการค้าเสรีเท่านั้น การเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีจำนวนมากเช่นนี้ จึงเกิดจากปัจจัยอีกด้านหนึ่ง นั่นคือแนวคิดเรื่องของการรักษาตลาด (defense motives) ที่เกรงว่าคู่แข่งจะทำความตกลงการค้าเสรีแข่งหน้า และเข้าไปตัดวงจรผลประโยชน์จากคู่ค้าหลักที่มีอยู่เดิม

เนื้อหาส่วนนี้ จึงมุ่งอธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ ที่มีกรณีเน้นเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีเป็นรายประเทศหรือกลุ่มประเทศ ผ่านปัจจัยภายในกลุ่มแรกที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่สองปัจจัยหลัก นั่นคือ *การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายการค้าต่างประเทศ* ที่ได้รับผลจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ทำให้นโยบายการค้ากลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และ *แนวคิดที่เกี่ยวกับแรงผลักดันในการรักษาตลาด* ซึ่งเป็นการใช้ความตกลงการค้าเสรีเพื่อป้องกันตลาดที่เป็นฐานหลักของการส่งออกของประเทศ และแข่งขันกับต่างประเทศที่เร่งเจรจาทำความตกลงดังกล่าวเช่นกัน

<sup>15</sup> Pavin Chachavalpongpun, *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*, 1 ed. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), 133.

<sup>16</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 13 กันยายน 2545.

#### 4.1.2.1 แนวคิดเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายการค้าต่างประเทศ: จากความเติบโต สู่ขีดความสามารถ

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร วางตำแหน่งตัวเองให้เป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จด้วยการสร้างเนื้อสร้างตัวจากคนรากหญ้าเป็นมหาเศรษฐีในช่วงอายุเดียว ทำให้มีคำอธิบาย มุมมอง และทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโน้มเอียงไปยังระบบเศรษฐกิจเสรีที่เปิดโอกาสให้ทุกคน การมองโลกเช่นนี้ ทำให้ยอมรับแนวคิดการแข่งขันในโลกธุรกิจ และนำมาปรับใช้กับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ นั่นคือการเปรียบเทียบประเทศเป็นบริษัท ที่แข่งขันกันในระบบเศรษฐกิจโลก<sup>17</sup>

การมองประเทศเป็นบริษัท ได้ปรับการรับรู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าต่างประเทศ ซึ่งจากเดิมมองกันว่าการค้าต่างประเทศเป็นเครื่องมืออันนำมาซึ่งรายได้ให้รัฐ โดยรายได้จากการค้าจะช่วยลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด รวมถึงการเป็นนโยบายที่สร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนโยบายการค้าในช่วงทศวรรษ 2530 ทำให้รัฐบาลสนับสนุนให้มีการลงทุนจากต่างประเทศและการผลิตเพื่อส่งออก ตามแนวทางเศรษฐกิจเอเชีย (East Asia Economic Model-EAEM) อย่างไรก็ตามการพัฒนาศรษฐกิจเอเซียดังกล่าว พันศักดิ์ วิญญรัตน์ ที่ปรึกษานโยบายเศรษฐกิจหลักของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณเห็นว่าเป็นต้นตอของวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 และเสนอว่านโยบายเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตควรมีทิศทางที่เปลี่ยนไปจากการพึ่งพาภาคเศรษฐกิจต่างประเทศเพียงอย่างเดียว<sup>18</sup> เพราะทำให้ไทยต้องพึ่งพาส่งออกและยอมรับเงื่อนไขทางการค้าหลายอย่างตามที่ประเทศเจ้าของตลาดเรียกร้องมา<sup>19</sup>

เมื่อแนวคิดเรื่องการพึ่งพาภาคเศรษฐกิจต่างประเทศลดลำดับความสำคัญลง การใช้  
นโยบายการค้าต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจึงกลายเป็นประเด็นรอง วัตถุประสงค์ของนโยบายการค้าในช่วงต้นของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ จึงให้ความสำคัญกับการสร้างตลาดเพื่อรองรับการขยายตัวของการผลิตภายในประเทศจากนโยบายกระตุ้นอุปสงค์ของพรรคไทยรักไทย

อย่างไรก็ดี สิ่งที่พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวถึงนโยบายการค้าต่างประเทศนั้น มิได้ระบุเพียง  
การเป็นตลาดเพื่อรองรับสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศเท่านั้น หากยังกล่าวถึงการเป็นแรงดึงดูด  
ทางการลงทุนสำหรับบริษัทต่างชาติที่เข้ามาใช้ไทยเป็นฐานในการส่งออก

<sup>17</sup> Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin*, 101.

<sup>18</sup> วิรัตน์ แสงทองคำ, บรรณาธิการ, *ใบปลิว*, พันศักดิ์ วิญญรัตน์ เขียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2544), 14-16.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, 93.

“ผมได้เดินเรื่องเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) กับจีน อินเดีย ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ซึ่งเราจะเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ในปีนี้ (2544) และภายในปีหน้า (2545) ปี ค.ศ. 2003 (2546) ผมจะทำให้ไปสู่ FTA ได้ทุกประเทศ และตอนนั้น ประเทศไทยจะมีความสำคัญในฐานะฐานการผลิต (เน้นโดยผู้วิจัย) เพื่อการส่งออกไปยังตลาดที่มีประชากรกว่า 3,000 ล้านคน”<sup>20</sup>

ซึ่งคำกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการวางยุทธศาสตร์ของนโยบายการค้าต่างประเทศบนแนวคิดของการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อดึงดูดเงินลงทุน และแสดงนัยยะของการใช้การเจรจาการค้าต่างประเทศ ที่เน้นแนวทางของการใช้ความตกลงการค้าเสรีเช่นกัน

ลักษณะการมองประเทศเป็นบริษัททำให้แนวคิดของการแข่งขันเป็นแนวคิดที่ พ.ต.ท.ทักษิณใช้กล่าวถึงบ่อยครั้งในการพูดถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าต่างประเทศ โดยประเด็นนี้เห็นได้ชัดจากการที่พ.ต.ท.ทักษิณเน้นบทบาทของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นหน่วยงานหลักในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ดังที่อ้างอิงถึงในรายการนายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชนว่า

“...นาย Roland Villingier ผู้บริหารบริษัท McKinsey & Company ประเทศไทย ได้เข้าพบ... เอาหนังสือที่เขาทำให้โดยออกเงินเองไปวิเคราะห์ผลผลิตภาพของประเทศไทยในสาขา 7 สาขา... ซึ่งเขาพบว่าเรายังมีประสิทธิภาพน้อย ถ้าเปรียบเทียบกับหลายๆ ประเทศ เพราะฉะนั้นช่องทางในการปรับประสิทธิภาพเพื่อขยายจีดีพีของประเทศนั้นยังทำได้อีกมากมาย...ผมก็จะส่งเรื่องให้สภาพัฒน์ และตั้งคณะทำงานขึ้นมาแต่ละสาขา เพื่อให้แต่ละสาขานั้น มีการพัฒนาประสิทธิภาพของสาขานั้นให้สูงขึ้นครับ...”<sup>21</sup>

เรื่องขีดความสามารถในการแข่งขัน ปรากฏขึ้นในวาทะกรรมทางนโยบายเศรษฐกิจ เป็นรูปธรรม เมื่อสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เริ่มโครงการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยมีการว่าจ้าง ศาสตราจารย์ Michael Porter จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เพื่อให้เข้ามาทำการวิจัยจุดแข็งและจุดอ่อนของไทยในการแข่งขัน<sup>22</sup> เดือนพฤษภาคม 2546 ศาสตราจารย์ Porter ได้สรุปขีดความสามารถและภาคอุตสาหกรรมที่ไทยควรให้ความสนใจ ได้แก่ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เครื่องนุ่งห่มเมืองร้อน อาหาร คอมพิวเตอร์กราฟฟิก และยานยนต์

<sup>20</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของนายกรัฐมนตรีต่อชุมชนชาวไทย ณ โรงแรม Holiday Inn นครนิวยอร์ก, 16 ธันวาคม 2544.

<sup>21</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 9 มีนาคม 2545.

<sup>22</sup> Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin*, 113-114.

ทั้งนี้ ในเอกสารนำเสนอของ Michael Porter ยังระบุถึงสภาพแวดล้อมที่รัฐบาลควรสร้างขึ้นเพื่อให้ภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย รวมถึงเป็นการส่งเสริมขีดความสามารถของไทยในเศรษฐกิจโลก สภาพแวดล้อมประการหนึ่งที่ได้รับคำแนะนำ ซึ่งถึงการเปิดเสรีทางการค้าให้มากขึ้น ศาสตราจารย์ Porter ได้ระบุเน้นที่การลดภาษีของภาคอุตสาหกรรมที่ไทยปกป้อง และการเจรจาการทำความตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา<sup>23</sup> รัฐบาลไทยได้มีการตอบสนองต่อแนวคิดเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันที่ศาสตราจารย์ Porter นำเสนอนั้น ทำให้รัฐบาลก่อตั้งกองทุนร่วมทุน (Venture Capital Fund) เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทยตามข้อเสนอของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเองก็ได้มอบหมายให้สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นผู้ดูแลประเด็นดังกล่าวต่อเนื่องกันไป<sup>24</sup>

ทางด้านนโยบายการค้าต่างประเทศ เรื่องการสร้างขีดความสามารถได้กลายเป็นแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนมุมมองของการใช้นโยบายในสองลักษณะ จากเดิมที่พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้นโยบายเจรจาการค้าต่างประเทศ เพื่อแสวงหาตลาดระบายสินค้า กลายมาเป็นการเจรจาเพื่อสร้างแต้มต่อในการแข่งขันกับคู่แข่งจากภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีเพื่อเป็นช่องทาง (means) เป็นเป้าหมาย (ends) โดยที่พ.ต.ท.ทักษิณ มีการกล่าวถึงการเจรจาการค้าเสรีของไทยในแง่ที่เน้นเฉพาะการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าหลักและประเทศที่เป็นประตูสู่ภูมิภาค และกล่าวถึงการเจรจาในเวทีพหุภาคีอย่างองค์การการค้าโลกน้อยมาก เหตุผลประการหนึ่งสืบเนื่องจากการที่องค์การการค้าโลกรับเงินเข้าเป็นสมาชิกใหม่ ซึ่งในทีนี้มีการมองว่าเป็นข้อเสียเปรียบที่จะทำให้ไทยไม่สามารถส่งสินค้าแข่งกับจีนที่มีค่าแรงถูกกว่าได้ ความตกลงการค้าเสรีจึงมีสถานะเป็นความตกลงทางการค้าที่จำเป็นสำหรับไทยในการดำเนินนโยบายเชิงรุก

“...เราสามารถที่จะดูแลในเรื่องของการกีดกันทางการค้าได้ เพราะในอดีตนั้นเราไม่ได้ดูตรงนี้ เราถูกกีดกันทางการค้าและเราวิ่งไปแก้ เราตั้งรับมาตลอดทั้งชีวิต ต่อไปนี้กระทรวงพาณิชย์ได้ทำงานเชิงรุกมากขึ้น...สิ่งที่กระทรวงพาณิชย์กำลังทำงานหนักวันนี้ก็อีกเรื่องหนึ่งคือ การขยายเขตการค้าเสรีหรือ FTA ซึ่งตรงนี้ผมอยากจะย้ำให้ท่านฟังอีกครั้งว่า ถ้าเราเป็นประเทศที่มีขนาด

<sup>23</sup> Michael E. Porter, *Thailand's Competitiveness: Creating the Foundations for Higher Productivity* (online) [http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/CAON%20Thailand%202003%20FINAL%2005-06-03%20CK\\_2d07083c-994a-48f2-a2b3-73c0b9d59a47.pdf](http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/CAON%20Thailand%202003%20FINAL%2005-06-03%20CK_2d07083c-994a-48f2-a2b3-73c0b9d59a47.pdf) [20 January 2015]

<sup>24</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งกองทุนร่วมลงทุน เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทย และเรื่องบทบาทของสถาบันเฉพาะทางกับการเพิ่มความสามารถการแข่งขันของประเทศ," 22 กรกฎาคม 2546.

กำลังผลิต 63 ล้านคน ถ้าเราสามารถมีตลาดที่กว้างกว่านี้ เราผลิตไม่ทันหรอกครับ เพราะฉะนั้น เรื่องของ FTA นั้น ถ้าต้องทำให้มากถึงจะคุ้ม ถ้าไม่ทำก็อย่าทำ...”<sup>25</sup>

การเจรจาความตกลงการค้าเสรี สำหรับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมิได้เป็นเพียงการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้าเท่านั้น หากหมายถึงการเป็นกรใช้นโยบายเพื่อสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับคู่แข่ง ซึ่งเรื่องของการปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการดำเนินนโยบาย อันเป็นผลกระทบจากปัจจัยของสภาพแวดล้อม และทำให้ความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นนโยบายการค้าต่างประเทศหลักในสมัยนี้ มีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้อง นั่นคือแรงผลักดันในการรักษาตลาด ดังหัวข้อถัดไป

#### 4.1.2.2 แรงผลักดันในการรักษาตลาด (defense motives)

ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ถือได้ว่าเป็นภูมิภาคที่ความตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วภูมิภาคหนึ่ง ประเทศเขตเศรษฐกิจใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างหันหน้ามาเจรจาและริเริ่มความตกลงการค้า ตามข้อมูลที่ประเทศสมาชิกรายงานต่อองค์การการค้าโลก จะเห็นได้ว่าการริเริ่มเจรจาความตกลงการค้าเสรีของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2542 โดยมีสิงคโปร์เป็นแกนนำที่เร่งเจรจากับประเทศต่างๆ ทั้งในและนอกภูมิภาค<sup>26</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาที่ไทยเริ่มเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี พบว่าตั้งแต่ที่ไทยเดินหน้าประกาศเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีครั้งแรก ประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกัน อย่างเช่นสิงคโปร์ได้ประกาศเจรจาทำความตกลงไปแล้ว 7 ฉบับ และประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย อย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป จีน ก็ล้วนมีการประกาศเจรจาทำความตกลงดังกล่าวเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ดังแผนภูมิที่ 4.1 และ 4.2 จะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนความตกลงการค้าเสรี ที่แต่ละประเทศริเริ่มเจรจา ในกลุ่มประเทศอาเซียน สิงคโปร์มีการริเริ่มเจรจาตั้งแต่ปี 2542 และมีปริมาณก้าวกระโดดสูงกว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่เริ่มเดินหน้าทำความตกลงการค้าเสรีเมื่อปี 2545 เป็นต้นมา

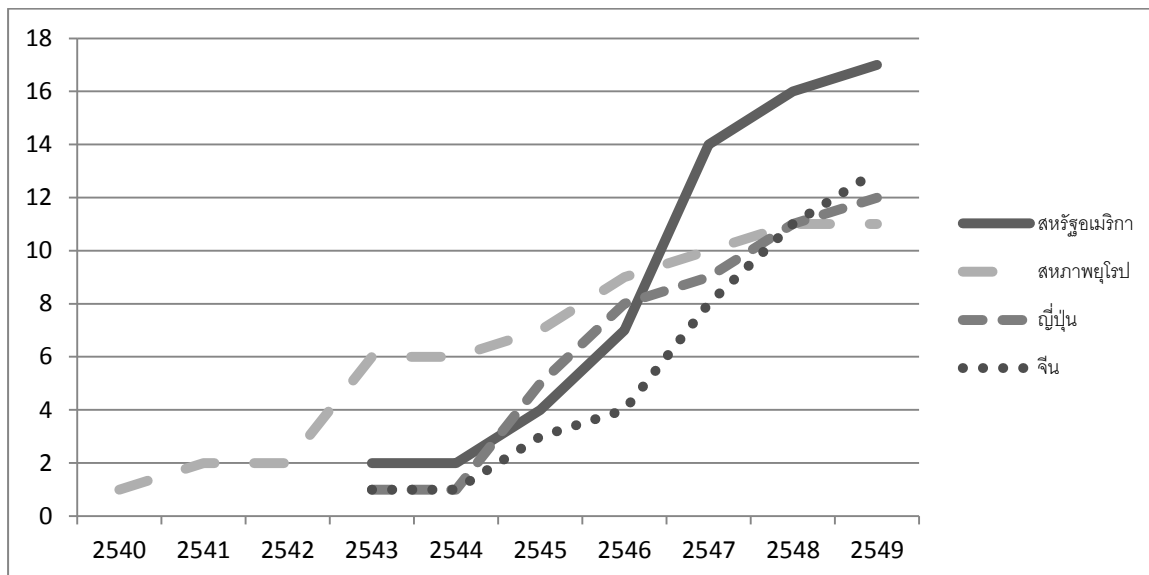
<sup>25</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าว ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดการประชุม “ยุทธศาสตร์พาณิชย์ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย” และมอบนโยบายการดำเนินงานแก่กระทรวงพาณิชย์ ณ ห้อง Plenary Hall 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 12 กุมภาพันธ์ 2546.

<sup>26</sup> โปรดดู บทที่ 3 หัวข้อ 3.2



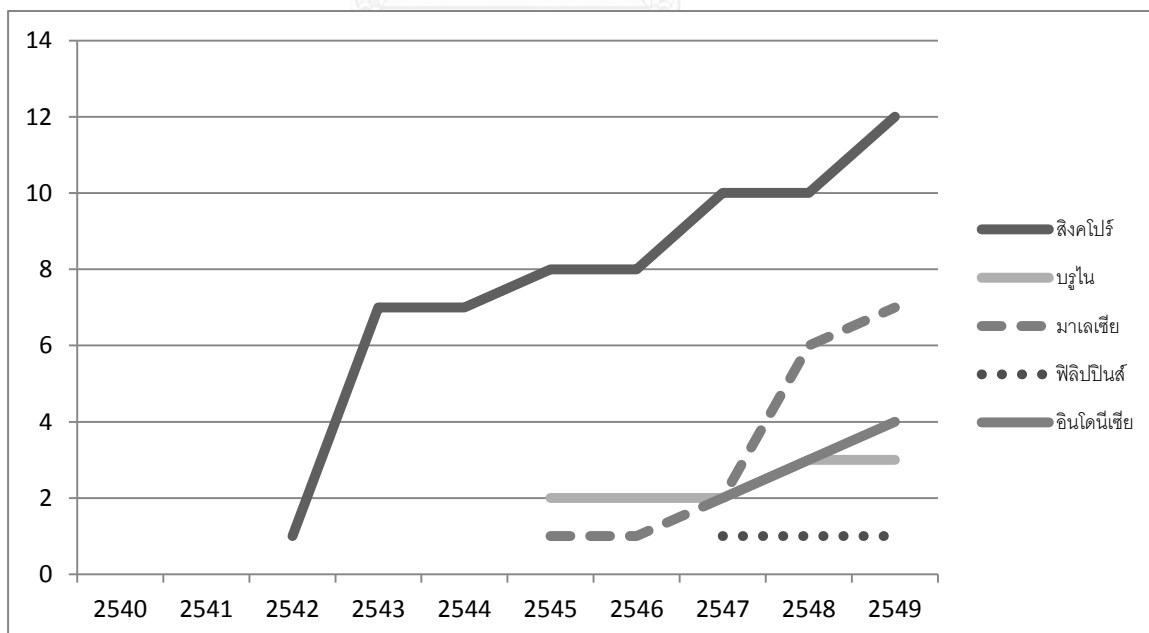
#### แผนภูมิที่ 4.1 ความตกลงการค้าเสรีของคู่ค้าหลักของไทยที่ริเริ่มเจรจาช่วงทศวรรษ 2540

(หน่วย: จำนวนความตกลง)



#### แผนภูมิที่ 4.2 ความตกลงการค้าเสรีของประเทศอาเซียนที่ริเริ่มเจรจาช่วงทศวรรษ 2540

(หน่วย: จำนวนความตกลง)



ตารางที่ 4.1 ความตกลงการค้าเสรีไทยที่ริเริ่มเจรจาสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ความตกลง	วันที่ประกาศเจรจา	วันที่มีผลบังคับ
ความตกลงการค้าเสรีไทย-อินเดีย	พฤศจิกายน 2544	1 กันยายน 2547 Early Harvest มีผลบังคับใช้, อยู่ระหว่างการเจรจาทำความตกลงฉบับสมบูรณ์
ความตกลงการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น	12 เมษายน 2545	1 พฤศจิกายน 2550
ความตกลงการค้าเสรีไทย-จีน (ภายใต้กรอบ ASEAN-จีน)	เมษายน 2545	2548 Early Harvest สินค้าเกษตร
ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย	30 พฤษภาคม 2545	1 มกราคม 2548
ความตกลงการค้าเสรีไทย-บาห์เรน	11 มิถุนายน 2545	หยุดเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีไทย-เปรู	ตุลาคม 2545	5 ตุลาคม 2556 สรุปความตกลงฉบับสมบูรณ์ รอการประกาศบังคับใช้
ความตกลงการค้าเสรีไทย-EFTA	มีนาคม 2546	2 ตุลาคม 2556 รัฐสภาไทยมีมติเห็นชอบร่างความตกลงฯ
ความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา	19 ตุลาคม 2546	หยุดเจรจา
ความตกลงการค้าเสรีไทย-นิวซีแลนด์	ตุลาคม 2546	1 กรกฎาคม 2548
ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี	2546	2555 สรุปผลการเจรจา

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์

ผลกระทบของแนวคิดเกี่ยวกับความตกลงการค้าเสรีกับการค้าต่างประเทศ ในดวงผู้กำหนดนโยบายการค้าของไทย มองว่าความตกลงการค้าเสรีเป็นแนวนโยบายที่สร้างความได้เปรียบให้กับคู่แข่งทางการค้า โดยเฉพาะธรรมชาติของนโยบายที่มีลักษณะการกีดกัน และกฎว่าด้วยชาติที่ได้รับอนุเคราะห์อย่างยิ่งขององค์การการค้าโลก ก็ละเว้นไว้ในกรณีที่ทำความตกลงการค้าแบบเลือกฝ่าย ตามมาตรา 14 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร และมาตรา 5 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าสินค้าบริการ เหตุนี้ทำให้รัฐบาลตื่นตัว และเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ของ

การทำความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะกรณีการเร่งทำความตกลงของสิงคโปร์ ที่หน่วยข่าวกรองของไทยมองว่าเป็นประเด็นสำคัญ ที่น่าจับตามองอย่างยิ่ง<sup>27</sup>

การเร่งเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีของไทยเอง เกิดขึ้นโดยที่พ.ต.ท.ทักษิณ นำเรื่องการเจรจาทำความตกลงฯ เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและเร่งรัดให้มีการเจรจา ซึ่งได้มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการตั้งคณะทำงานเพื่อหาแนวทางในการเจรจาของประเทศ<sup>28</sup> มากไปกว่านั้น พ.ต.ท.ทักษิณยังเร่งรัดการดำเนินการตามผลของการเจรจาให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็วด้วยโดยใช้ลักษณะของความพร้อมใจร่วมกันกับคู่เจรจา ที่หากเรื่องใดสามารถตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการทันที<sup>29</sup> ซึ่งลักษณะการเจรจาเช่นนี้สะท้อนรูปแบบการดำเนินงานของการจัดทำความตกลงการค้าเสรีของไทยโดยภาพรวม

แนวทางการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีของไทย ที่มีลักษณะเร่งรีบตามความตั้งใจของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงให้เห็นรูปแบบสำคัญอันเป็นผลลัพธ์ของแรงผลักดันในการรักษาตลาด (defense motives) อย่างชัดเจน โดยที่พ.ต.ท.ทักษิณ เองก็ได้เน้นย้ำถึงการเร่งทำความตกลงโดยที่มีได้อ้างถึงการสร้างตลาดอย่างในช่วงแรก แต่เป็นการทำเพื่อให้ทันต่อความเคลื่อนไหวของประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้าที่ได้เดินหน้าทำความตกลงการค้าเสรี<sup>30</sup> เปรียบเทียบได้จากปริมาณของความตกลงที่มีเพิ่มมากขึ้นของประเทศคู่ค้าหลักๆ และประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์ พ.ต.ท.ทักษิณได้แสดงทัศนคติการทำความตกลงเพื่อให้ทันกับคู่ค้าต่างๆ ดังนี้

“ประเทศไทยเป็นประเทศใหญ่ก็ไม่ใช่ เป็นประเทศเล็กก็ไม่เชิง ฉะนั้น เราก็ต้องสร้างพันธมิตร เพื่อให้เกิด Economy of Scale เช่น เรื่องของเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ทั้งหมด เราต้องสร้าง Economy of Speed คือปรับระบบราชการให้ตัดสินใจเร็วและรวดเร็ว ... ฉะนั้น โลกข้างหน้า คำว่า Economy of Scale และ Economy of Speed เป็นของคู่กัน ที่ต้องทำ ไม่เช่นนั้น จะกระทบต่อศักยภาพของประเทศ รัฐบาลนี้จึงต้องทำทุกเรื่อง เพราะว่าไม่ได้

<sup>27</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สถานการณ์ที่สำคัญภายในประเทศ ต่างประเทศ และ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ," 19 มิถุนายน 2544.

<sup>28</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับเขตการค้าเสรี," 4 มิถุนายน 2545.

<sup>29</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "นร 0504/ว(ล)6456 การเร่งรัดดำเนินการตามผลการเจรจาและข้อตกลงทางการค้า (FTA)," 19 พฤษภาคม 2546.

<sup>30</sup> "ทักษิณ ดันเขตการค้าเสรีไทย-จีน บินขอคำตอบ จูรงจี้ ไม่รออาเซียน," *มติชน*, 9 เมษายน 2545.

ทำมานาน ผมบอกได้ว่าร้อยละ 99.99 ของปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดเพราะเราไม่ได้เปลี่ยนแปลง ก่อนที่เหตุการณ์จะบังคับให้เราเปลี่ยนแปลง (เน้นโดยผู้วิจัย)...”<sup>31</sup>

และ

“...ผมเรียนอย่างนี้ครับว่า เรื่องเขตการค้าเสรีเกิดขึ้นแน่ แต่เกิดแบบเขาบังคับให้เกิด หรือเกิดแบบเราวางแผนของเราและเจรจาอย่างเป็นระบบ เลือกอันไหนดี ผมเลือกจะเดินหน้าด้วยตัวเอง โดยมีการเจรจาต่อรองเป็นคู่ๆ..มีการเสียเปรียบบ้างได้เปรียบบ้าง อะไรบ้าง แต่เบ็ดเสร็จแล้วไม่เสียเปรียบ นั่นคือดีกว่าที่เราจะปล่อยให้กลไกของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหลายมาบีบ...”<sup>32</sup>

ดังนั้นเห็นได้ว่าพ.ต.ท.ทักษิณมีความพยายามในการอ้างอิงถึงลักษณะของแรงผลักดันในการป้องกันตลาด ซึ่งทำให้แนวนโยบายการค้าต่างประเทศจำเป็นต้องเน้นการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี มากกว่าการสนับสนุนการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮา ความตกลงการค้าเสรีจึงกลายเป็นแนวนโยบายหลักของการค้าต่างประเทศไทยในช่วงเวลานี้ และผู้นำอย่างพ.ต.ท.ทักษิณก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับประเทศอื่นๆ ในการเร่งเจรจา เพื่อป้องกันการตกขบวนความตกลงการค้าเสรีในภูมิภาค

#### 4.2 กลุ่มผลประโยชน์ในนโยบายความตกลงการค้าเสรี

การอภิปรายในหัวข้อก่อนหน้าเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ความคิดและการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการเจรจาการค้าต่างประเทศ มาเป็นการเดินหน้าทำความตกลงการค้าเสรีอย่างยิ่งยวดในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าผู้กำหนดนโยบายในรัฐบาลจะสามารถริเริ่มดำเนินการเจรจาและลงนามในความตกลงฯ ได้อย่างรวดเร็วในช่วงแรก ทว่าในเวลาต่อมาความตกลงการค้าเสรีฉบับสำคัญ อย่างความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น กลับถูกตั้งคำถามและมีการต่อต้านมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงตัวแปรอื่นๆ ที่เข้ามาบีบคั้นในการ

<sup>31</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในโอกาสบรรยายพิเศษแก่นักศึกษาหลักสูตรวปอ. รุ่นที่ 45 และ ปรอ. รุ่นที่ 15 ในหัวข้อวิชา “บทบาทของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ” ณ ห้องบรรยายรวม วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 30 กรกฎาคม 2546.

<sup>32</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ “นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน” ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 21 กุมภาพันธ์ 2547.

กำหนดนโยบายความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลโดยตรงจากการทำความตกลง ทั้งกลุ่มธุรกิจส่งออกและกลุ่มธุรกิจนำเข้า รวมถึงกลุ่มเกษตรกร และภาคประชาสังคม

ดังนั้น เนื้อหาที่จักได้อภิปรายต่อไปด้านล่าง จึงเป็นการแสดงให้เห็นลักษณะของ ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีต่อการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รวมถึงอภิปรายแนวทางที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรใช้เพื่อจัดการกับปฏิกริยาที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มของปัจจัยภายในกลุ่มที่สองตามกรอบการวิเคราะห์ของ Aggarwal และ Lee ในเรื่องของการปรับมุมมองที่มีต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายการค้า ต่างประเทศ

#### 4.2.1 ปฏิกริยาที่มีต่อความตกลงการค้าเสรีจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

การวิเคราะห์ในหัวข้อ 4.1 ถือเป็นการแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับ นโยบายการค้าต่างประเทศ ของกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ เรียกว่า ‘อุปทานของ นโยบายสาธารณะ’<sup>33</sup> กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ข้าราชการประจำระดับสูงและกลาง และรัฐสภา ทว่าการที่นโยบายจะเป็นที่ต้องการในตลาดนโยบายหรือไม่นั้น ตามกรอบของรังสรรค์ ณะพรพันธุ์แล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณาอุปสงค์ของนโยบายด้วยเช่นกัน โดยในกรณีของความตกลง การค้าเสรี ตัวแปรด้านอุปสงค์ของนโยบายที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมที่ผลิต เพื่อการส่งออก กลุ่มเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)<sup>34</sup> เมื่อพิจารณาร่วมกับกรอบการ วิเคราะห์ของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee ที่มีการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนนโยบายไปสู่ การทำความตกลงการค้าเสรี ด้วยสมมุติฐาน 2 ประการ คือ<sup>35</sup> *ประการแรก* ความตกลงการค้าเสรีเป็น ผลของการสร้างความสมดุลระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันในการทำ ธุรกิจและการค้ากับต่างประเทศ และ*ประการที่สอง* กลุ่มผู้ผลิตเพื่อส่งออกจะผลักดันให้รัฐบาลทำ ความตกลงการค้าเสรี หลังจากให้เห็นปัญหาของการเบี่ยงเบนทางการค้า (trade diversion) อันเกิด จากความตกลงการค้าเสรี ที่ประเทศคู่ค้าทำกับประเทศที่สาม ในขณะเดียวกัน กลุ่มอุตสาหกรรมที่

<sup>33</sup> โปรตดู รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546).

<sup>34</sup> ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย*, 141-143.

<sup>35</sup> Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee, "The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreement in the Asia-Pacific," 21.

ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้า หรือกลุ่มอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกจะคัดค้านการทำความตกลงการค้าเสรี

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการวิเคราะห์ปฏิกริยาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความตกลงการค้าเสรีในเบื้องต้นออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ได้แก่ กลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลในการเร่งเจรจาทำความตกลง และกลุ่มที่คัดค้านการทำความตกลงการค้าเสรี ทั้งนี้ ปฏิกริยาของแต่ละกลุ่มขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขัน และการเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยพบว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนรัฐบาลในการทำความตกลงการค้าเสรีเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เข้ามาลงทุนในประเทศ อย่างกลุ่มยานยนต์ General Motor ซึ่งสนับสนุนการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย<sup>36</sup> และกลุ่มอุตสาหกรรมภายในประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงอยู่แล้ว เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณี กลุ่มผู้ส่งออกข้าว เป็นต้น<sup>37</sup>

ส่วนกลุ่มที่คัดค้านการทำความตกลงการค้าเสรีหลักสำคัญ ได้แก่ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน ซึ่งเป็นการรวมตัวขององค์กรพัฒนาเอกชน 25 องค์กร<sup>38</sup> ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคม โดยกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีนี้ มีบทบาทอย่างมากในการคัดค้านการเจรจาระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา และไทย-ญี่ปุ่น ทำให้การสรุปทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับสองประเทศนี้ ไม่อาจดำเนินได้ภายในช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ทางด้านเกษตรกร ซึ่งถือว่ามีมีความเกี่ยวพันอย่างมากในการเจรจาความตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับ เพราะการเจรจาระหว่างไทยกับคู่เจรจาต่างๆ มักมีการควมรวมเจรจาสินค้าเกษตรด้วย

<sup>36</sup> "GM ลุ้นทักษิณบินออสเตรเลีย พ.ศ. ตั้งเขตการค้าเสรีเปิดตลาดรถยนต์," *ผู้จัดการรายวัน*, 30 เมษายน 2545.

<sup>37</sup> "เอกชนหนุนรัฐทำเอฟทีเอ," *ฐานเศรษฐกิจ*, 21 กรกฎาคม 2545.

<sup>38</sup> ณ ปี 2558 ประกอบด้วยองค์กรต่างๆ ดังนี้ กลุ่มศึกษาปัญหา (กศย.) มูลนิธิซีวีที (ไปโอไทย) โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (ไฟท์ส) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (คทท.) มูลนิธิชีวิตไท (RRAFA) คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอตส์ (กพอ.) มูลนิธิเข้าถึงเอตส์ (AIDS ACCESS Foundation) เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอตส์ประเทศไทย (TNP+) คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) มูลนิธิบูรณะนิเวศ มูลนิธิศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอตส์ ชมรมเพื่อนโรคไต เครือข่ายเพื่อนมะเร็ง มูลนิธิเกสซชนบท มูลนิธิสุขภาพไทย สมัชชาคนจน เครือข่ายสลัม 4 ภาค เครือข่ายองค์กรงดเหล้า เครือข่ายรณรงค์ป้องกันภัยแอลกอฮอล์ เครือข่ายชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากแอลกอฮอล์ เครือข่ายชุมชนเฝ้าระวังภัยแอลกอฮอล์ กทม. เครือข่ายเยาวชนป้องกันนักดื่มหน้าใหม่ มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา (มสพ.)

เสมอ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรส่วนใหญ่ถือว่ามีส่วนร่วมในนโยบายความตกลงการค้าเสรีน้อยมาก เนื่องจากการที่เกษตรกรกลุ่มต่างๆ มักจะไม่ได้รับข้อมูลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายการค้าต่างประเทศมากนัก นอกจากนี้ ลักษณะการรวมกลุ่มที่กระจัดกระจายของเกษตรกรต่างๆ ทำให้ไม่อาจรวมตัวกันกดดันหรือผลักดันนโยบายกับรัฐบาลได้มากนัก<sup>39</sup>

เมื่อพิจารณาจากชนิดของสินค้าและบริการที่มีการเจรจาในความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ ซึ่งริเริ่มในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พบว่าสามารถแจกแจงภาคเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบดังนี้

*ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย* ตามรายงาน “โครงการศึกษาผลกระทบจากการจัดทำเขตการค้าเสรี” โดย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>40</sup> สรุปผลกระทบของความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย ต่อภาคเศรษฐกิจของไทย ซึ่งภาคการผลิตที่ได้รับประโยชน์จากความตกลงฉบับนี้ ได้แก่ สิ่งทอ รถยนต์และอุปกรณ์ โดยที่ภาคการผลิตรถยนต์และส่วนประกอบได้รับประโยชน์สูงสุด ส่วนภาคการผลิตที่เสียประโยชน์จากการแข่งขันและกระทบต่อการผลิตภายในประเทศ ได้แก่ ปศุสัตว์ ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ ผลไม้ ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม และผลิตภัณฑ์โลหะ เป็นต้น

*ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างไทย-นิวซีแลนด์* ภาคอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์จากการเจรจามาก เพราะเหตุที่นิวซีแลนด์มีค่าแรงสูง การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมจึงมีต้นทุนที่สูงกว่าไทย แต่ในขณะเดียวกัน มาตรฐานของสินค้าที่จะเข้าไปยังตลาดนิวซีแลนด์ ก็ถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีด้วย ทว่าภาคเกษตรกรรมถือว่าเป็นภาคการผลิตที่เสียประโยชน์จากความตกลงฉบับนี้ โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าอาหารและปศุสัตว์อย่างเช่น โคเนื้อ ที่ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากนิวซีแลนด์ได้<sup>41</sup>

*ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย* มีภาคเศรษฐกิจที่ได้ประโยชน์จากการเจรจาความตกลง ได้แก่ ยานยนต์และชิ้นส่วน เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม และเหล็กและผลิตภัณฑ์จากเหล็ก ทางด้านสินค้าเกษตร หากการเจรจาส่งผลให้มีการเปิดภาคเกษตร ภาคการผลิตที่จะได้

<sup>39</sup> ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย*, 42-43.

<sup>40</sup> โสถถิธร มัลลิกะมาส, "โครงการศึกษาผลกระทบจากการจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย," (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

<sup>41</sup> จูน เจริญเสียง และคณะ, "โครงการศึกษาและติดตามการใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีของไทย และเสนอแนะแนวทางการเจรจาในอนาคต - ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ไทย-นิวซีแลนด์," (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

ประโยชน์มากที่สุดคือการค้าข้าว ทั้งนี้เมื่อพิจารณาภาคการผลิตที่เสียประโยชน์ พบว่ากลุ่มอุตสาหกรรมเครื่องหนัง และผลิตภัณฑ์อาหาร มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากการนำเข้าสินค้าแข่งขันจากญี่ปุ่น<sup>42</sup> ทั้งนี้ การเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรในความตกลงฉบับนี้ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้มีการเจรจาอย่างยาวนาน เพราะปัญหาด้านการอุดหนุนภาคเกษตรของญี่ปุ่น และการใช้มาตรการที่มีใช้ภายในการกีดกันการนำเข้า เช่น กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ส่งผลให้ภาคเกษตรของไทยมีแนวโน้มเสียประโยชน์จากการเจรจาความตกลงฉบับนี้<sup>43</sup>

สำหรับ *ความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา* ถือเป็นความตกลงที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงมากมายทั้งจากภาคเศรษฐกิจและประชาสังคม โดยเฉพาะประเด็นเจรจาที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งพบว่าสหรัฐอเมริกาใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันความเข้มงวดของประเด็นดังกล่าว ร่วมกับประเด็นด้าน WTO+ เนื่องจากล้มเหลวจากการบรรลุไว้เป็นหลักการสำคัญในองค์การการค้าโลก<sup>44</sup> ส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้ผลิตในภาคเศรษฐกิจต่างๆ จากการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ตามรายงานผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)<sup>45</sup> พบว่าภาคเกษตรมีแนวโน้มเสียประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะภาคการผลิตสินค้าที่ต้องแข่งขันกับสินค้าเกษตรจากสหรัฐฯ ได้แก่ ไข่ และอาหารสำเร็จรูป ส่วนภาคเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มได้ประโยชน์ คือภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ และภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีโอกาสเข้าไปลงทุนในตลาดสหรัฐฯมากขึ้น

*ความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-EFTA* เป็นความตกลงที่มีการลดภาษีกับกลุ่มประเทศซึ่งมีอัตราภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรที่สูง การทำความตกลงฉบับนี้มีแนวโน้มให้ประโยชน์กับภาคเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปของไทย รวมถึงภาคอุตสาหกรรมอัญมณีที่สามารถเปิด

<sup>42</sup> ศุภิช ศุภชลาศัย และคณะ, "โครงการวิจัยที่ปรึกษาการวิเคราะห์เจรจาภายใต้ความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างไทย-ญี่ปุ่น," (สำนักเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น: ศูนย์ศึกษาเอเปคและศึกษาความร่วมมือในภูมิภาคแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

<sup>43</sup> ดวงกมล คาร์พินสกี, "ความเข้มงวดของกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าภายใต้ JTEPA," (สำนักทวิภาคี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ 2556).

<sup>44</sup> โปรดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.1

<sup>45</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *ผลกระทบจากการทำความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [http://www.thaifita.com/thaifita/Portals/0/File/fta\\_us\\_study.doc](http://www.thaifita.com/thaifita/Portals/0/File/fta_us_study.doc) [2 กรกฎาคม 2558]



ตลาดได้ อย่างไรก็ตามก็ดี ภาคประมงและสินค้าประมง ภาคอุตสาหกรรมบริการ และกลุ่มอุตสาหกรรมยา มีแนวโน้มเสียประโยชน์<sup>46</sup>

ภาคเกษตรไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากการเปิดเสรีผ่าน *กรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับอินเดีย* เนื่องจากทั้งไทยและอินเดียมีมาตรการปกป้องภาคเกษตรที่ค่อนข้างสูง<sup>47</sup> ภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เคมีภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์โลหะ ได้รับผลกระทบจากความตกลงฉบับนี้ เนื่องจากถือเป็นภาคการผลิตสินค้าที่อินเดียมีความเข้มแข็ง และสามารถส่งออกมาแข่งขันด้านราคาในตลาดไทยได้ ส่วนภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์ ได้แก่ ยานยนต์และชิ้นส่วน ไอทีและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นสินค้าส่งออกอันดับต้นของไทยอยู่แล้ว

*ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี* มีลักษณะของการค้าที่เกี่ยวเนื่องระหว่างกัน โดยสินค้าของไทยและชิลี มีลักษณะที่แข่งขันกันเพียงร้อยละ 1.67 จากปริมาณสินค้าที่ทำการค้าทั้งหมด<sup>48</sup> เพราะฉะนั้นแนวโน้มของการได้ประโยชน์จากความตกลง ก็จะมีลักษณะกระจายไปยังภาคการผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรที่มีการส่งออกไปชิลีอยู่แล้ว อาทิ รถยนต์ ผลิตภัณฑ์แปรรูป ผลิตภัณฑ์ยาง ส่วนสินค้าที่นำเข้าจากชิลี ส่วนใหญ่เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่ภาคการผลิตของไทย

*กรอบความตกลงการค้าเสรีว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างไทยกับเปรู* มีโอกาสทำให้ไทยสามารถส่งออกสินค้ากลุ่มยานยนต์ พลาสติก อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งล้วนเป็นสินค้าส่งออกหลักของไทยในอยู่แล้ว ส่วนภาคการผลิตที่ได้รับผลกระทบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>46</sup> รัชดา เจียสกุล และคณะ, "โครงการศึกษาแนวทาง และผลกระทบของการจัดทำความตกลงการค้าเสรีไทยกับสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป," (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ: บริษัท ไบรอัน เคฟ (ประเทศไทย) จำกัด, 2554).

<sup>47</sup> เอกลักษณ์ สุวรรณการ และคณะ, "โครงการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อประเทศไทยจากความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย และไทย-อินเดีย," (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ: สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการค้า, 2552).

<sup>48</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "โครงการศึกษาความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี กลยุทธ์และแนวทางการเจรจาความตกลงการค้าเสรีไทยชิลี (ออนไลน์) แหล่งที่มา: <http://www.thaifita.com/thaifita/Home/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2/tabid/55/ctl/Details/mid/435/ItemID/7702/Default.aspx> [2 กรกฎาคม 2558]

ส่วนใหญ่จะเป็นภาคการประมงแปรรูป ที่มีแนวโน้มสูญเสียตลาดให้สินค้าปลาป่นจากเปรู<sup>49</sup> อย่างไรก็ตาม เปรูถือเป็นความตกลงการค้าเสรีที่มีการเสนอเพื่อเป็นการเปิดตลาดภูมิภาคใหม่ ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เช่นเดียวกับ *กรอบความตกลงว่าด้วยการเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดระหว่างไทยกับบารเรน* โดยทั้งเปรูและบารเรนถือว่ามีความสัมพันธ์ทางการค้าในช่วงที่ริเริ่มเจรจายน้อย แต่แนวโน้มในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี เกิดขึ้นหลังจากการเดินทางไปเยือนของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้การเจรจากับทั้งสองประเทศ หากเกิดขึ้นเป็นความตกลงการค้าเสรี ยังไม่มีผลกระทบต่อภาคการผลิตไทยมากนัก

จากข้อมูลผลกระทบที่เกิดขึ้นกับภาคเศรษฐกิจต่างๆ ดังแจกแจงข้างต้น แสดงให้เห็นว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ การเจรจาทำความตกลงกับคู่เจรจาที่มีขนาดตลาดใหญ่และเป็นคู่ค้าสำคัญแต่เดิม มักมีการเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มภาคอุตสาหกรรม ซึ่งผลิตสินค้าประเภทที่มีการส่งออกสูงและได้เปรียบในการแข่งขัน เช่น ยานยนต์ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมอัญมณี เป็นต้น ส่วนภาคการเกษตร จะได้รับผลกระทบในกรณีที่ประเทศคู่เจรจามีความได้เปรียบในสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ผลิตภัณฑ์นมจากออสเตรเลีย โคเนื้อจากนิวซีแลนด์ ไข่และผลิตภัณฑ์อาหารสำเร็จรูปจากสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วนการเจรจากับประเทศคู่ค้าที่มีระดับและขนาดตลาดใกล้เคียงกัน พบว่าไทยมีแนวโน้มได้ประโยชน์ในหลายภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ซึ่งอาจยกเว้นการเจรจากับอินเดีย ที่ภาคอุตสาหกรรมเหล็กได้รับผลกระทบจากผลิตภัณฑ์เหล็ก ที่อินเดียสามารถผลิตได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่า

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ในเชิงลึก อาจจำเป็นต้องลงรายละเอียดของแต่ละความตกลงที่มีการเจรจากับคู่เจรจาแตกต่างกันไป เพื่อวิเคราะห์หาชนิดสินค้าหรือภาคเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ที่ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงกระสวนของปฏิภณที่กลุ่มต่างๆ มีต่อการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรีของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาความตกลงการค้าเสรีทั้ง 9 ฉบับ จะเห็นได้ว่าการริเริ่มเจรจาความตกลงการค้าเสรี มีแนวโน้มที่ทำให้กลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้รับประโยชน์จากความตกลง ส่วนการเปิดตลาดผ่านความตกลงการค้าเสรีกับประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ก็มีผลกระทบต่อผู้ผลิตในภาคการเกษตรที่คู่เจรจาที่ได้เปรียบในสินค้านั้นๆ และสามารถอาศัยการลดการปกป้องสินค้าเกษตรของไทยผ่านความตกลงการค้าเสรี ส่งสินค้าเข้ามาในตลาดได้ ซึ่ง

<sup>49</sup> สำนักอเมริกาและแปซิฟิก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, เขตการค้าเสรีไทย-เปรู ความเป็นไปได้และประโยชน์ต่อประเทศไทย (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Portals/0/File/study\\_pe.doc](http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Portals/0/File/study_pe.doc) [2 กรกฎาคม 2558]

จากประเด็นดังกล่าว จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละภาคเศรษฐกิจมีปฏิริยาต่อการริเริ่มเจรจา  
 ทำความตกลงการค้าเสรีแตกต่างกันไป

มากไปกว่านั้น การวิเคราะห์ปฏิริยาของหลากหลายกลุ่ม ต่อการดำเนินนโยบายที่  
 สัมพันธ์กับภาคระหว่างประเทศและมีผลสืบเนื่องต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อาจจำเป็นต้อง  
 วิเคราะห์ความต้องการเชิงนโยบาย (policy preference) ของกลุ่มต่างๆ นอกเหนือไปจากการ  
 วิเคราะห์ในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย จากงานวิจัยของณัฐนันท์ คุณมาศ และคณะ ได้ศึกษาท่าทีของ  
 กลุ่มต่างๆ ต่อการดำเนินนโยบายสร้างความสัมพันธ์ต่อประเทศในภูมิภาคยุโรป ผ่านตัวแบบผู้มีส่วน  
 ได้ส่วนเสีย (Stakeholder model)<sup>50</sup> ซึ่งเป็นตัวแบบที่วางอยู่บนพื้นฐานระเบียบวิธีวิจัยเชิงการ  
 ติความ ซึ่งมีความแตกต่างจากการวิเคราะห์ด้วยมุมมองเชิงวัตถุวิสัย (objectivity) เพียงด้านเดียว ทำ  
 ให้เห็นมุมมองด้านความเห็นที่มีต่อนโยบายและแรงจูงใจสำหรับสนับสนุนและคัดค้านนโยบายของ  
 รัฐบาล จากการศึกษาของณัฐนันท์ คุณมาศ พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายความสัมพันธ์  
 ระหว่างประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาคยุโรป ประกอบด้วย บริษัทขนาดใหญ่ กลุ่มธุรกิจสินค้า  
 และบริการที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคยุโรป กลุ่มธุรกิจเพื่อผู้บริโภคภายในประเทศ และสถาบันการศึกษา  
 และองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations - NGOs)<sup>51</sup>

ผลการศึกษาระบุว่า<sup>52</sup> กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่มีมุมมองต่อการเปิดเสรีทางการค้าเป็น  
 บวก โดยเห็นว่าการเปิดเสรีจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิพิเศษที่มีอยู่เดิม ส่วนข้อกังวลสำคัญคือประเด็น  
 เรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าในธุรกิจ ด้านกลุ่มธุรกิจที่มีสินค้าและธุรกรรม  
 เกี่ยวข้องกับยุโรปก็มีมุมมองการเปิดเสรีในทิศทางเดียวกัน แต่มีเงื่อนไขว่าการเปิดเสรีดังกล่าว จะต้อง  
 ไม่ทำให้ผลประโยชน์ที่ได้รับลดน้อยลง สำหรับกลุ่มธุรกิจเพื่อผู้บริโภคในประเทศ ที่อาจเผชิญการ  
 แข่งขันมากขึ้นจากการเปิดเสรี มีมุมมองต่อการเปิดเสรีในเชิงลบ เนื่องจากแนวนโยบายเช่นนี้มี  
 แนวโน้มทำให้กลุ่มอ่อนแอลง เพราะไม่สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ โดยเฉพาะสินค้าบริการ สุดท้าย  
 กลุ่มสถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน มีมุมมองต่อการเปิดเสรีที่แตกต่างหลากหลาย  
 ออกไป ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่เน้นผลประโยชน์ทางค่านิยม  
 มากกว่า โดยเฉพาะเรื่องผลเสียของการเปิดเสรีที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนาและภาคเกษตร<sup>53</sup>

<sup>50</sup> ณัฐนันท์ คุณมาศ และคณะ, "การพัฒนาความสัมพันธ์ไทยต่อรัสเซียและประเทศตลาดยุโรปใหม่," (กรมยุโรป  
 กระทรวงการต่างประเทศ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553).

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, 6-7.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, 57-58.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, 57.

งานวิจัยของณัฐนันท์ คุณมาศ มีคุณูปการสำคัญต่อการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความตกลงการค้าเสรีอีกกลุ่มหนึ่ง นั่นคือกลุ่มภาคประชาสังคม โดยลักษณะสำคัญของกลุ่มนี้ มีเป้าหมายและผลประโยชน์แตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจ โดยที่กลุ่มประชาสังคม มิได้มองผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเท่านั้น หากมองผลประโยชน์ในเชิงสวัสดิการสังคมและมนุษยธรรมเป็นหลัก

ภาคประชาสังคมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความตกลงการค้าเสรี ได้แก่ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) ซึ่งหลังจากที่มีการรวมตัวของกลุ่มองค์กรภาคประชาชนต่างๆ เครือข่ายของกลุ่มคัดค้านก็สร้างจุดยืนแสดงความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาทำความตกลงการค้า อ้างอิงจากคำปรารภของกลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) ที่ว่า

“การดำเนินการของกลุ่ม ฯ มีเป้าหมายที่จะทำให้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีใดๆที่เกิดขึ้น หรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาคประชาชน ข้อตกลงใดๆ ที่เกิดขึ้นต้องไม่นำพาประเทศไปเป็นอาณานิคมของต่างชาติ หรือเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ต้องเป็นประโยชน์ไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ การดำเนินการของกลุ่ม ฯ มิใช่เป็นไปเพื่อเคลื่อนไหวล้มล้างกระบวนการจัดทำเขตการค้าเสรีของรัฐบาล แต่จะทำหน้าที่ทางวิชาการโดยการสื่อสารกับสถาบันรัฐสภา สื่อมวลชน และภาคประชาชน”<sup>54</sup>

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน ถือว่ามีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับความตกลงการค้าเสรีในสังคม โดยเฉพาะผลกระทบจากความตกลงการค้าเสรีทั้งเชิงเศรษฐกิจและพันธะทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ทั้งยังสามารถดึงเครือข่ายเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรที่ได้รับผลกระทบจากความตกลงการค้าเสรี ที่ก่อนหน้านี้ไม่สามารถแสดงจุดยืนทางนโยบายกับรัฐบาลได้ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนทำให้กลุ่มเกษตรกรมีช่องทางในการแสดงความเรียกร้องต่อต้านการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับรัฐบาล<sup>55</sup> มากไปกว่านั้น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนยังสร้างผลในการต่อต้านที่เป็นรูปธรรมอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะการรวบรวมกลุ่มผู้คัดค้านเดินขบวนต่อต้านการเจรจาความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาล ซึ่ง

<sup>54</sup> กลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), *เกี่ยวกับเรา* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: <http://www.ftawatch.org/about> [24 มีนาคม 2558]

<sup>55</sup> "ท้วงรัฐสื่อพิรุณค้าเสรี เอกชนร้องเปิดข้อมูล," *โพสต์ทูเดย์*, 14 พฤษภาคม 2547; .

นอกจากจะต้องการหยุดยั้งการลงทุนในความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียแล้ว ผลของการต่อต้านยังขยายวงไปยังความตกลงการค้าเสรีทุกฉบับด้วย<sup>56</sup>

ประเด็นเรียกร้องสำคัญของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน วางอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเรื่องการเมืองว่าด้วยความตกลงการค้าเสรี นั่นคือลักษณะของการเจรจาความตกลงการค้าเสรีฉบับต่างๆ เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ของผู้ที่มีส่วนในการเจรจาความตกลง โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และผู้ที่เกี่ยวข้องดำรงตำแหน่งในรัฐบาล ผลเสียจึงเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากภาคเศรษฐกิจในระบบที่ไม่เท่ากัน เพราะทุนขนาดใหญ่มักจะได้ประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรซึ่งไม่สามารถเรียกร้องหรือมีส่วนร่วมในการเจรจา กลับกลายเป็นฝ่ายเสียประโยชน์อยู่ฝ่ายเดียว<sup>57</sup> แนวคิดเช่นนี้ สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มภาคประชาสังคม ที่มีการมองผลประโยชน์ในเชิงสวัสดิการและมนุษยธรรม จึงเข้าไปสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรมีช่องทางในการเรียกร้องของตนต่อรัฐบาล

แม้ว่าความเคลื่อนไหวของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนและเครือข่าย จะไม่สามารถหยุดการลงทุนในความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลได้ แต่ความเคลื่อนไหวก็สามารถดึงความสนใจของสังคม ให้ตั้งคำถามต่อกระบวนการดำเนินนโยบายการค้าต่างประเทศของรัฐบาล ลักษณะการนำเสนอของสื่อหลังความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม มีลักษณะวิพากษ์ความเร่งรีบและรวบรัด ในการเจรจาความตกลงการค้าเสรีมากขึ้น นอกเหนือจากการวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวในช่วงต้นของการริเริ่มเจรจาความตกลงการค้าเสรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>56</sup> "ชุมนุมใหญ่ 28 มิ.ย. ต้าน 'เอฟทีเอ' ผู้เลี้ยงโคล่ารายชื้อถวายเป็นฎีกา," *มติชน*, 23 มิถุนายน 2547.

<sup>57</sup> "เอฟทีเอ คายพิษสินค้าไทยเอื้อทุนใหญ่-เกษตรกรเจ๊งยับ," *ฐานเศรษฐกิจ*, 6 ตุลาคม 2548.

ตารางที่ 4.2 ปฏิกริยาของกลุ่มต่างๆ ต่อนโยบายความตกลงการค้าเสรีสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

ลักษณะของปฏิกริยา	กลุ่ม
สนับสนุน	กลุ่มทุนข้ามชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการแข่งขัน
กึ่งสนับสนุน/กึ่งคัดค้าน	กลุ่มเกษตรกร (ขึ้นอยู่กับสินค้าที่เจรจาในความตกลงแต่ละฉบับ) กลุ่มอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก
คัดค้าน	กลุ่มภาคประชาสังคม (กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA watch))

ปฏิกริยาของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แสดงให้เห็นลักษณะการตอบสนองต่อแนวนโยบายจากปัจจัยด้านอุปสงค์ของนโยบายสาธารณะ ตามตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการตอบสนองต่อแนวนโยบายความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แบ่งออกเป็นสามลักษณะ คือ การสนับสนุน กึ่งสนับสนุน/กึ่งคัดค้าน และคัดค้าน โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีมุมมองด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก จะสนับสนุนหรือคัดค้านขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือสูญเสียจากการทำความตกลงการค้าเสรี ในที่นี้กลุ่มที่สนับสนุน ได้แก่ กลุ่มทุนข้ามชาติ กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีความสามารถในการแข่งขันหรือได้รับประโยชน์ในการทำธุรกิจในประเทศคู่เจรจาจากกฎระเบียบในความตกลงการค้าเสรี ส่วนกลุ่มกึ่งสนับสนุน/กึ่งคัดค้านนั้นก็พิจารณาจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเช่นกัน หากการเจรจาความตกลงการค้าเสรีให้ประโยชน์กับการส่งออก ก็มีแนวโน้มที่จะให้ความสนับสนุนการเจรจาความตกลงฉบับดังกล่าว และในขณะเดียวกันก็จะคัดค้านประเทศคู่เจรจาที่อาจทำให้เสียผลประโยชน์สุดท้าย กลุ่มที่คัดค้านเป็นกลุ่มที่ไม่ได้มองผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ แต่มองในเชิงสวัสดิการของสังคมและความเป็นธรรมต่อกลุ่มคนที่เสียประโยชน์ นั่นคือ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน ที่คัดค้านการเจรจาความตกลงการค้าเสรีอย่างยิ่งยวด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความเห็นที่แตกต่างต่อนโยบายความตกลงการค้าเสรี ด้านรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ก็มีแนวทางในการผลักดันนโยบายความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีมุมมองในเชิงเศรษฐกิจ ให้สนับสนุนนโยบายของรัฐบาล โดยการสนับสนุนและปรับมุมมองที่ได้รับจากช่องทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้กลุ่มที่มีลักษณะกึ่งสนับสนุน/กึ่งคัดค้าน หัน

มาใช้ช่องทางความตกลงการค้าเสรีและสนับสนุนแนวนโยบายในที่สุด ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้อง  
ตั้งได้อภิปรายในหัวข้อถัดไป

#### 4.2.2 แนวทางผลักดันความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร: การปรับมุมมอง เกี่ยวกับผลประโยชน์จากนโยบายความตกลงการค้าเสรี

สืบเนื่องจากผลกระทบที่มีต่อภาคเศรษฐกิจในประเทศที่แตกต่างกันไปตามประเทศ  
คู่เจรจา และปฏิกริยาจากผู้ผลิตในสาขาการผลิตต่างๆ เกิดเป็นแรงกระเพื่อมสะท้อนกลับมายังผู้  
กำหนดนโยบายการตกลงการค้าเสรี ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องดำเนินการสร้างความสนับสนุน  
ต่อนโยบายการค้าต่างประเทศของรัฐบาล โดยลักษณะของแนวทางที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรใช้ ก็คือ  
การปรับเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่มีต่อช่องทางทางการค้าต่างประเทศของกลุ่มต่างๆ จากการ  
ทำความเข้าใจความตกลงการค้าเสรี โดยพบว่าพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้กลุ่ม  
ผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่มีฐานผลิตในประเทศไทย ต้องปรับแนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย  
การค้าและหันมาใช้ความตกลงการค้าเสรีเป็นช่องทางในการทำการค้ากับตลาดต่างประเทศ ดังคำ  
กล่าวที่ว่า

“...ประเทศไทยขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการเริ่มต้นเจรจา FTA หรือ Free Trade Agreement  
กับประเทศที่สำคัญ ในเอเชีย อาทิ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นี่คือนี่สิ่งที่ส่งสัญญาณให้เห็น  
ว่าศักยภาพประเทศไทยและบริษัทที่อยู่ในประเทศไทยจะผลิตได้นั้น สามารถเพิ่มได้อีกมากเพราะ  
ตลาดของเราจะใหญ่ขึ้นมาก นั่นคืออนาคตของประเทศไทย...ผมขอให้กำลังใจว่าจากวันนี้  
อนาคตของธุรกิจของท่าน ถ้าท่านสามารถปรับปรุงให้ธุรกิจของท่านถูกต้องตามแนวทางของการ  
สร้างความเข้มแข็งแล้ว ธุรกิจของท่านจะมีแต่ดีกว่า”<sup>58</sup>

เหตุผลประการหนึ่งที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจหันมาใช้ช่องทาง  
ความตกลงการค้าเสรี เกิดขึ้นจากความพยายามตอบสนองต่อแนวคิดของรัฐบาลในการดำเนิน  
นโยบายความตกลงในเบื้องต้น ที่ใช้ความตกลงการค้าเสรีในการเปิดตลาดต่างประเทศ และเป็น  
เครื่องมือในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน การสนับสนุนให้กลุ่มธุรกิจหันมาใช้ความตกลง  
การค้าเสรี เพื่อเป็นช่องทางในการทำการค้า จึงเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐบาลต้องผลักดันให้เกิดขึ้นด้วย  
เช่นกัน

<sup>58</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีมอบรางวัลและประกาศเกียรติคุณ  
อุตสาหกรรมดีเด่น ประจำปี 2545 ณ ดิกลสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, 10 พฤษภาคม 2545.

ลักษณะของการผลักดันให้ความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นช่องทางในการทำธุรกิจระหว่างประเทศ ในแง่มุมหนึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการมองผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการค้าของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งกลุ่มที่สำคัญคือกลุ่มอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยในช่วงแรกของการทำความตกลง พ.ต.ท.ทักษิณ มักจะมีการกล่าวถึงกลุ่มอุตสาหกรรมเป็นส่วนมาก เพราะการผลักดันให้กลุ่มอุตสาหกรรมหันมาใช้ความตกลงการค้าเสรี ถือเป็น การสื่อสารถึงกลุ่มที่จะสนับสนุนความตกลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสนับสนุนแนวทางนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเองด้วย ในปาฐกถาครั้งหนึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“...ผมได้พูดกับสภาหอการค้าไปแล้ว ผมขออยู่กับ ส.อ.ท. (สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) อีกครั้งหนึ่งว่า ท่านต้องเตรียมตัวรับการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ และก็ไม่มีเปลี่ยนแปลงไหนที่ให้ผลทางบวก 100% หรือให้ผลทางลบ 100% อยู่ที่ท่านจะหาจังหวะ หาโอกาส และความพร้อมที่จะให้ประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จะเข้ามาภายใน 2-3 ปีนี้ ท่านจะพบการแข่งขันภายในประเทศ แต่ท่านกำลังจะมีโอกาสในตลาดต่างประเทศที่มากกว่าที่เคยมีในอดีต เพราะเรากำลังขยายตลาดให้ท่าน... FTA จะเสรีจรวดปลายปีหน้า แต่อาจจะเริ่มจากส่วนหนึ่งก่อน แล้วค่อยเริ่มขยายไป นี่คือตลาดใหม่ ซึ่งเราเจาะกันไม่ค่อยได้ในอดีต แต่วันนี้เราเจาะไปแล้ว และคิดว่าปลายปีหน้าตลาดนี้จะเปิดจะเปิดให้กับสินค้าไทยทั้งหมด”<sup>59</sup>

แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามผลักดันให้ความตกลงการค้าเสรี กลายเป็นแนวทางหลักของการค้าระหว่างประเทศในช่วงเวลานี้ก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลของการใช้สิทธิความตกลงการค้าเสรีที่มีการลงนามแล้ว พบว่าการขยายตัวทางการค้าจะเกิดขึ้นในช่วงแรกที่มีความตกลงมีผลบังคับใช้และลดลงในเวลาต่อมา<sup>60</sup> ซึ่งผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute-TDRI) เห็นว่าเป็นผลจากการใช้มาตรการที่มีใช้ปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของประเทศคู่ค้า<sup>61</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าอัตราการใช้สิทธิตามความตกลงที่เกิดขึ้นภายหลังจากมีผลบังคับใช้ ไม่เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร คาดหวังไว้เท่าใดนัก

<sup>59</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำปาฐกถาพิเศษของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่อง “แนวนโยบายของรัฐบาลที่มีต่ออุตสาหกรรมไทย” ในงานเลี้ยงฉลองเนื่องในโอกาสครบรอบ 35 ปี สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 27 พฤศจิกายน 2545.

<sup>60</sup> สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ติดตามการใช้สิทธิประโยชน์ FTA ภาคอุตสาหกรรม ปี 2555 เตรียมความพร้อมสู่ AEC (ออนไลน์) [http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/FTA-industry/FTA\\_2555\\_to\\_AEC.pdf](http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/FTA-industry/FTA_2555_to_AEC.pdf) [21 กุมภาพันธ์ 2558]

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน.



มากไปกว่านั้นข้อคัดค้านของกลุ่มต่างๆ แม้จะทำให้การเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีกับคู่ค้าสำคัญที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วสะดุดลง และไม่อาจเดินหน้าได้อย่างรวดเร็ว แต่ประเด็นที่มีการคัดค้านเองหลายครั้งก็กลายเป็นข้อต่อรองของไทยในการเจรจากับประเทศคู่ค้าด้วย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใช้การออกมาคัดค้านของกลุ่มภาคประชาสังคม กัดดันการเจรจากับ สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะเรื่องสิทธิบัตรยาที่มีการเจรจาในความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา<sup>62</sup> แสดงให้เห็นว่าความพยายามของการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี เป็นสิ่งที่พ.ต.ท.ทักษิณ ต้องการผลักดันให้สำเร็จอย่างมากภายใต้การบริหารราชการในสมัยนี้

ด้วยเหตุข้างต้น จึงมีการพบปะหลายครั้งของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เพื่อประนีประนอมกับกลุ่มต่างๆ ที่ออกมาเคลื่อนไหว พยายามทำให้ความตกลงแต่ละฉบับสามารถผ่านไปได้ ตัวอย่างสำคัญของความพยายามเช่นนี้เกิดขึ้นในกรณีของการทำความตกลงการค้าเสรีกับออสเตรเลีย ซึ่งมีการมองว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการทำความตกลงอาจเกิดการกระจุกตัวกับกลุ่มอุตสาหกรรมบางกลุ่ม และเกิดผลเสียกับภาคเกษตรกรรมไทย โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโค<sup>63</sup> กรณีเช่นนี้ นายสุนทร นิคมรัตน์ นายกษมาคมโคเนื้อแห่งประเทศไทย ออกมากล่าวว่า รัฐบาลมีการเกลี้ยกล่อมกลุ่มเกษตรกรก่อนที่จะมีการลงนามทำความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย และเนื่องจากรัฐบาลแสดงจุดยืนอย่างแข็งขันรวมทั้งเห็นว่าการทำความตกลงจะล้มเหลวหากกลุ่มไม่เห็นด้วย ทางกลุ่มจึงยินยอมตามที่รัฐบาลร้องขอ<sup>64</sup>

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเอง แม้ว่าจะรับรู้ถึงการออกมาคัดค้านและไม่เห็นด้วยต่อการทำความตกลงการค้าเสรีของกลุ่มต่างๆ ก็ตาม แต่ยังคงมุ่งมั่นที่จะทำให้การเจรจาประสบความสำเร็จ โดยให้หน่วยงานรัฐบาลลงไปเจรจากับกลุ่มต่างๆ และแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อลดแรงกดดันต่ออุปทานของนโยบายการค้าต่างประเทศ แนวคิดที่แสดงให้เห็นว่าพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรคาดการณ์ถึงแรงกระเพื่อมที่อาจเกิดขึ้นจากการทำความตกลงการค้าเสรี ปรากฏขึ้นตั้งแต่เมื่อเริ่มเจรจากับประเทศคู่ค้าใหญ่ตั้งแต่แรก ดังคำกล่าวที่ว่า

“วันนี้เรากำลังขยาย FTA ขณะนี้ประเทศจีนได้เซ็นสัญญากับเราแล้ว...แล้วจะประกาศเดินหน้ากับสหรัฐอเมริกา...บางส่วนอาจจะเสียเปรียบจีนแต่ไปได้เปรียบอเมริกา บางส่วนอาจเสียเปรียบ

<sup>62</sup> จักรรี ไชยพินิจ, "เศรษฐกิจการเมืองของนโยบายทรัพย์สินทางปัญญา: ศึกษากรณีการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรยาในประเทศไทย," 206.

<sup>63</sup> Benjaprut Akkarasriprapai, "Australia FTA Buys Exports," *The Nation*, 1 September 2004.

<sup>64</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, "ความตกลงการค้าเสรีไทย- ออสเตรเลีย กับคำถามที่ต้องการคำตอบ," ใน *ข้อตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย: รายงานและการวิเคราะห์*, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 59.

อเมริกาแต่ไปได้เปรียบอินเดีย เพราะฉะนั้นไม่มีใครที่จะมีความสุข 100% หรือมีความสุข 100% แต่เป็นเรื่องของการปรับตัว...”<sup>65</sup>

การกล่าวในลักษณะเช่นนี้ แง่หนึ่งหมายถึงการเห็นพ้องกับกับแนวคิดของการบังคับเปิดเสรี (lock-in reform) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศในเอเชียตะวันออก โดยใช้เครื่องมือทางนโยบายการค้าต่างประเทศอย่างความตกลงการค้าเสรี<sup>66</sup>

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงการกล่าวถึงความตกลงการค้าเสรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาจไม่ได้ใช้คำให้ชัดเจนระหว่างความตกลงการค้าเสรีกับการเปิดเสรีการค้าแบบพหุภาคี<sup>67</sup> นั้นหมายความว่า การเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีมีลักษณะของการเปิดเสรีทางการค้า และประโยชน์ที่จะได้รับนั้นมีมากกว่าต้นทุนในการเจรจาที่ต้องเสียไป ลักษณะของทัศนะเช่นนี้ ทำให้การมองผลประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับจากความตกลงการค้าเสรี มีลักษณะเหมือนกับการเปิดเสรีแบบพหุภาคีโดยปริยาย<sup>68</sup> ทำให้กล่าวได้ว่าพ.ต.ท.ทักษิณ ไม่แยกความแตกต่างของการเจรจาในระดับต่างๆ และเห็นว่าความตกลงการค้าเสรีเป็นการเจรจาที่ให้ประโยชน์ทางการค้าเช่นเดียวกับสนธิสัญญาพหุภาคี

<sup>65</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในโอกาสเป็นประธานในพิธีมอบรางวัล Set Awards 2003 และปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การพัฒนาคุณภาพประเทศไทยเชิงบูรณาการ ณ ห้องเพลนารี 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, 21 กรกฎาคม 2546.

<sup>66</sup> Sang-young Rhyu, "South Korea's Political Dynamics of Regionalism: A Comparative Study of Korea-Japan FTA and Korea-U.S. FTA," in *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, ed. Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee (New York: Springer New York, 2011).

<sup>67</sup> เมื่อเกิดกรณีของการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับข้อตกลงการค้าเสรีมากขึ้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจึงพ่วงท้ายประโยคที่พูดถึงการทำข้อตกลงการค้าเสรีของไทย ด้วยวลี “ภายใต้กรอบ WTO” เพิ่มเข้าไป (ทักษิณ ชินวัตร, คำบรรยายพิเศษของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แก่คณะนักศึกษา (วปอ. รุ่นที่ 46 และ ปรอ. รุ่น 16) ในหัวข้อเรื่อง “อนาคตกำลังโล่งประเทศไทย” ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ ศูนย์แสดงสินค้า เมืองทองธานี, 15 กันยายน 2547., ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในการแสดงวิสัยทัศน์แก่ภาคเอกชน ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, 23 ธันวาคม 2547., และทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ “นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน” ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 25 ธันวาคม 2547.)

<sup>68</sup> ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ การเจรจาเปิดเสรีทางการค้าแบบพหุภาคี จะให้สวัสดิการหรือผลประโยชน์แก่ประเทศที่เปิดเสรีมากกว่าการเปิดเสรีที่จำกัดผู้เจรจา อันเกิดขึ้นจากผลที่ได้จากการเจรจาการค้าปรับใช้ได้กับทุกประเทศ และลดต้นทุนจากปรากฏการณ์ที่เรียกว่าซามสเปกเกตตี้ (spaghetti bowl effect) เนื่องจากการใช้สนธิสัญญาส่งออกหลายฉบับไปยังตลาดที่แตกต่างกัน (Jagdish Bhagwati, David Greenaway, and Arvind Panagariya, "Trading Preferentially: Theory and Policy.")

อย่างองค์การการค้าโลก ในประเด็นนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กล่าวถึงการพัฒนาประเทศและความเจริญรุดหน้าของสวีเดน ซึ่งอ้างว่าเกิดขึ้นจากการเปิดเสรีทางการค้า โดยการกล่าวถึงประเทศสวีเดนเป็นการตอบโต้สื่อมวลชนที่วิพากษ์การทำความตกลงการค้าเสรีของรัฐบาล ว่าหากประเทศจะเจริญรุดหน้าอย่างสวีเดน ไทยจะต้องเปิดเสรีทางการค้า ดังข้อความที่ว่า

“...หนังสือพิมพ์บางฉบับพาดหัวไม่ค่อยสวย บอกว่าเอกชนกลัว FTA ทำจน ซึ่งความวิตกกังวลเป็นเรื่องธรรมดา...ผมจะเล่าให้ฟังครับ นายกรัฐมนตรีแห่งสวีเดนที่เพิ่งมาเยือนประเทศไทย...บอกกับผมว่า เมื่อก่อนนี้สวีเดนเป็นประเทศที่ยากจนมาในแถบนั้น แต่เวลานี้สวีเดนเป็นประเทศที่ร่ำรวยมากประเทศหนึ่ง เขาบอกว่า magic หรือความอัศจรรย์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสวีเดนจากประเทศยากจนกลายเป็นประเทศร่ำรวยนั้นเกิดจาก...หลักที่หนึ่งคือเรื่องการเปิดการค้าเสรี...เพราะฉะนั้น คุณแล้วท่านไม่ต้องคิดอะไรมากครับ เรากำลังเอาตลาด 63 ล้านคนไปแลกกับตลาดหลายพันล้านคน...”<sup>69</sup>

การมีทัศนคติต่อความตกลงการค้าเสรีเช่นนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงผลักดันนโยบายความตกลงการค้าเสรี โดยอ้างประโยชน์ของการค้าระหว่างประเทศ มุ่งเน้นไปที่ช่องทางการส่งออกของภาคเอกชนที่ได้รับจากการทำความตกลงการค้าเสรี เหมือนดังที่ได้รับจากการเปิดเสรีการค้าแบบพหุภาคี

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการอ้างถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำความตกลงการค้าเสรีอยู่บ่อยครั้ง แต่ปรากฏว่าภาคเอกชนส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ประกอบการไทย ยังไม่มั่นใจต่อนโยบายการค้ารูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นนี้ แม้ว่ากลุ่มผู้ส่งออกจะไม่ได้คัดค้านความตกลงการค้าเสรีเฉกเช่นภาคประชาสังคม แต่ข้อกังวลหลักส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับอุปสรรคทางการค้า<sup>70</sup> ดังเช่นอุปสรรคทางการค้าจากมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers) และกฎระเบียบว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นต้น<sup>71</sup>

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความพยายามปรับแนวคิดเกี่ยวกับการมองผลประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายการค้า โดยใช้ช่องทางการสื่อสารไปยังกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ถึงสิ่งที่จะได้รับจากนโยบายการค้าต่างประเทศแบบใหม่ที่รัฐบาลกำลังทำอยู่ ทำให้นโยบายความตกลงการค้าเสรี มีนโยบายที่เกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดนโยบายสาธารณะแต่อย่างใด กลับกลายเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากฝั่งอุปทาน

<sup>69</sup> ทักษิณ ชินวัตร, คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ “นายท. ทักษิณคุยกับประชาชน” ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 10 มกราคม 2547.

<sup>70</sup> “หอไทยยังแหงเปิด FTA จีรัฐเคลียร์อุปสรรคก่อน,” *ฐานเศรษฐกิจ*, 26 ตุลาคม 2546.

<sup>71</sup> “จับตาแหล่งกำเนิดสินค้าเอฟทีเอไทย-สหรัฐฯ,” *กรุงเทพธุรกิจ*, 27 ตุลาคม 2546.

ซึ่งได้รับผลโดยตรงจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดด้านนโยบายการค้าที่ผูกโยงกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ อันทำให้รัฐบาลต้องเร่งเจรจาทำความตกลงการค้าเสรี และพยายามสร้างความสนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ นำช่องทางการค้ารูปแบบนี้มาใช้เพิ่มเติมจากช่องทางอื่นๆ ที่มีอยู่เดิม

การที่นโยบายความตกลงการค้าเสรีไทยสามารถเป็นนโยบายการค้าต่างประเทศหลัก และมีการเปิดเจรจากับประเทศคู่เจรจาที่หลากหลาย แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะยังไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันอย่างเต็มที่นั้น รวมถึงยังมีกลุ่มที่คัดค้านการเจรจาความตกลงฉบับสำคัญๆ นั้น เป็นผลจากโครงสร้างของการกำหนดนโยบายสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีลักษณะของการรวมศูนย์การตัดสินใจอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถริเริ่มและกำหนดทิศทางการเจรจา อันสืบเนื่องจากการที่สถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเปิดช่องให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถผลักดันแนวคิดทางนโยบายการค้าต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ ซึ่งประเด็นนี้เป็นหัวใจหลักของการวิเคราะห์กลุ่มของปัจจัยภายใน ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการเมืองภายในประเทศในหัวข้อถัดไป

#### 4.3 โครงสร้างทางการเมืองภายในประเทศของนโยบายความตกลงการค้าเสรี

Peter Gourevitch มองว่าการวิเคราะห์ปัจจัยภายในที่มีต่อความร่วมมือระหว่างประเทศวางอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์สองแบบ คือ การวิเคราะห์บนพื้นฐานของความพึงใจต่อนโยบายของตัวแสดงต่างๆ (preference-driven) และการวิเคราะห์บนพื้นฐานของสถาบันที่ก่อให้เกิดนโยบาย (institution-driven)<sup>72</sup> ซึ่งทั้งสองแนวคิดเป็นการใช้กรอบการวิเคราะห์ด้วยระเบียบวิธีการเปรียบเทียบ (comparative method) โดยการวิเคราะห์ในแบบแรกเป็นการหาข้อสรุปในกรณีที่มีความพึงพอใจแตกต่างกันของตัวแสดงต่างๆ นโยบายจึงจะเกิดขึ้นได้เมื่อความพึงใจเหล่านั้นได้รับการตอบสนองตามลำดับความสำคัญ ขณะที่การวิเคราะห์ในแบบที่สอง ชี้ว่าสถาบันทางการเมืองที่แตกต่างกันจะให้ผลทางนโยบายแตกต่างกันแม้ว่าความรูปแบบความพึงพอใจจะเหมือนกัน

<sup>72</sup> Peter A. Gourevitch, "Squaring the Circle: The Domestic Sources of International Cooperation," *International Organization* 50, 2 (Spring 1996).

ตาม<sup>73</sup> เมื่อมองจากมุมนี้การวิเคราะห์ด้านปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมืองในประเทศ จึงมีความสำคัญต่อการก่อรูปของนโยบายสาธารณะ

ผลของรูปแบบสถาบันทางการเมืองในประเทศ ดังกรณีของประเทศไทย ด้านหนึ่งทำให้เกิดขึ้นของนโยบายความตกลงการค้าเสรีมีการเปิดเจรจาที่รวดเร็ว และผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถริเริ่มการเจรจาทำความตกลงกับประเทศต่างๆ ได้ โดยมีได้อ้างอิงความพึงใจต่อนโยบายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเท่าใดนัก ดังเห็นได้จากความพยายามส่งเสริมการใช้ความตกลงของรัฐบาลต่อกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจระหว่างประเทศและกลุ่มผู้ผลิตต่างๆ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การพิจารณาประเด็นด้านสถาบันทางการเมืองในประเทศ มีความสำคัญอย่างมากต่อการอภิปรายเกี่ยวกับการทำความตกลงการค้าเสรี

ด้วยเหตุข้างต้น การวิเคราะห์ของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee จึงพิจารณาปัจจัยทางสถาบันการเมืองในประเทศ ประกอบด้วยกรอบอธิบายแนวคิดหลักสองประการ คือ กรอบอธิบายโครงสร้างทางการเมืองตัดสินใจนโยบาย (policy-making structure) และ กำลังในการยับยั้งนโยบายของตัวแสดง (veto points)

#### 4.3.1 ลักษณะสถาบันทางการเมืองของการตัดสินใจนโยบายการค้าต่างประเทศ

พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งและเข้าสู่อำนาจภายใต้ข้อกำหนดทางสถาบันของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งในหลายแง่มุมได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล สร้างความแตกต่างจากการกำหนดนโยบายในรัฐบาลก่อนหน้า ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การดำเนินนโยบายของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นไปตามแนวนโยบายของตัวนายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษาหลักอย่างพันศักดิ์ วิญญรัตน์และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ก็คือการเป็นรัฐบาลเลือกตั้งรัฐบาลแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ชนะการเลือกตั้งและสามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ รวมถึงความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นผลจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้การเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารประเทศ รวมถึงนโยบายด้านเศรษฐกิจต่างๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

<sup>73</sup> Ming Wan, "The Domestic Political Economy of China's Preferential Trade Agreements," in *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, ed. Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee (New York: Springer New York, 2011), 35.

ปัจจัยประการแรกเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งส่งผลต่อฝ่ายบริหารการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ “ไม่มีนวัตกรรมด้านกฎกติกาการกำกับบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเลย”<sup>74</sup> หมายถึงการเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยมีการกำกับควบคุมจากตัวกฎหมายสูงสุดน้อย ลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมีช่องทางในการดำเนินนโยบายได้อิสระมากกว่าอดีต ซึ่งรัฐบาลของพ.ต.ท.ทักษิณ ก็ได้ใช้ช่องทางดังกล่าวในการนำเสนอโยบายกึ่งการคลัง<sup>75</sup> เช่น กองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท โครงการสินเชื่อ SMEs เป็นต้น ในการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการฟื้นตัวและเกิดสภาพคล่องในระบบ ลักษณะเช่นนี้ในแง่หนึ่งถือเป็นการแทรกแซงตลาด ที่รัฐต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังป้องกันการทำหน้าที่แทนหรือเบียดบังทรัพยากรจากเอกชน<sup>76</sup>

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้สร้างเขตการเลือกตั้งระดับประเทศขึ้นมา ในแง่มุมหนึ่งถือเป็นการสนับสนุนให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และนำไปสู่การลดลงของจำนวนพรรคการเมือง กติกาของการสังกัดพรรคก็เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่หัวหน้าพรรค ที่ตามธรรมเนียมจะขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหากพรรคชนะการเลือกตั้ง ล้วนเหนี่ยวนำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่มือของนายกรัฐมนตรี สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญต้องการสร้างรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งนั่นเอง<sup>77</sup>

<sup>74</sup> รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, "กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" (บทความนำเสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจไทย, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม 2544), 56.

<sup>75</sup> มาตรการกึ่งการคลังถือเป็นมาตรการของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาด เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะซบเซา ทั้งนี้ มาตรการกึ่งการคลังถือเป็นมาตรการที่ไม่อยู่ในงบประมาณทั่วไปและมักเกิดความสูญเปล่าทางการคลัง ทำให้นักเศรษฐศาสตร์หันมาให้ความสนใจและศึกษาการใช้มาตรการเหล่านี้เพิ่มขึ้น นิยามของมาตรการกึ่งการคลังมีความหลากหลาย ซึ่งผู้วิจัยขอหยิบยกนิยามที่มีความครอบคลุมมาใช้ดังนี้ “กิจกรรมหรือมาตรการที่กระทำโดยธนาคารกลาง หรือสถาบันการเงินของรัฐ โดยก่อให้เกิดผลที่สามารถเทียบเคียงโดยมาตรการทางงบประมาณในรูปแบบของภาษีเงินอุดหนุน หรือรายจ่ายโดยตรง และกิจกรรมหรือมาตรการดังกล่าวมีหรืออาจก่อผลกระทบต่อการค้าเงินทางการเงินของธนาคารกลาง สถาบันการเงินของรัฐ หรือรัฐบาล” (อนุวัฒน์ ชลไพศาล, *นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ* (ออนไลน์) <http://econ.tu.ac.th/archan/rangsun/> โครงการเมธีวิจัยอาวุโส%20สกว/Thaksinomics/802%20นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ.pdf [23 มีนาคม 2558])

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, 3.

<sup>77</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย, *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2556), 296-298.

จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปิดโอกาสให้แก่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยด้านหนึ่งหมายถึงนโยบายการค้าต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น การนำความตกลงการค้าเสรีเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา ซึ่งรัฐบาลมองว่าการทำความตกลงทางเศรษฐกิจ เช่นนี้ ไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องเข้าไปยังสภา<sup>78</sup> ทำให้สามารถเร่งเจรจาทำความตกลงได้อย่างรวดเร็ว ตามที่พ.ต.ท.ทักษิณ คาดหวัง

สำหรับปัจจัยด้านวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 วิกฤตการณ์ครั้ง นั้นถือเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญที่สร้างแรงกระตุ้นต่อมาในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล หลังปี 2540 หน้าที่ของรัฐบาลคือการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งในประเด็นนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ถือว่าสามารถเข้ามาตอบสนองกับความต้องการของประชาชน โดยเสนอนโยบายประชานิยม และชุดนโยบายในการ กระตุ้นเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่านโยบายเศรษฐกิจแบบทวิวิถี (Dual Track)

มากไปกว่านั้นวิกฤตเศรษฐกิจยังมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นอยู่เดิม โดยทำให้ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบาย เปลี่ยนจากเทคโนโลยีเป็นนักการเมือง-นัก ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าวน้อย การเข้ามาของผู้กำหนดนโยบายหน้าใหม่ ในแง่หนึ่งทำให้เกิดความเห็นที่คล้ายคลึงกันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับประชาคมธุรกิจเอกชน ทำให้แนวโน้ม ของการดำเนินนโยบายเป็นไปในทิศทางที่ให้ประโยชน์และได้รับการสนับสนุน<sup>79</sup> โครงสร้างทาง การเมืองจึงมีการจัดกระบวนการให้กลุ่มที่คัดค้านนโยบายไม่สามารถเข้าถึงศูนย์กลางของการตัดสินใจได้ การตัดสินใจด้านนโยบายจึงอยู่ในมือของพ.ต.ท.ทักษิณและกลุ่มที่ปรึกษาหลัก ซึ่งมีบทบาทในการ ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอยู่มากพอสมควร

ปัจจัยทั้งสองประการเกี่ยวกับโครงสร้างทางสถาบันทางการเมือง เมื่อนำมาวิเคราะห์ กับนโยบายการค้าต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายไม่มีความแตกต่างจากการ ตัดสินใจนโยบายด้านอื่น กระบวนการของการริเริ่มนโยบายของพรรคไทยรักไทย อยู่ในอำนาจการ ตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีชื่อเรียกลักษณะของการตัดสินใจเช่นนี้ว่า “CEO Style”<sup>80</sup> และดู

<sup>78</sup> "Thailand Must Get in the Game, Insists Thaksin," *Bangkok Post*, 19 February 2004.

<sup>79</sup> Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005), 216-217.

<sup>80</sup> Laurids S. Lauridsen, "The Policies and Politics of Industrial Upgrading in Thailand During the Thaksin Era (2001–2006)," *Asian Politics & Policy* 1, 3 (July/September 2009). และ Dhiwakorn Kaewmanee, *The Evolution of the Thai State: The Political Economy of Formative and Transformative External Influences* (Berlin: Dissertation.de-- Verlag im Internet GmbH, 2007), 219-224.

เหมือนว่าพ.ต.ท.ทักษิณ เองก็เห็นชอบพร้อมมองว่าการใช้การบริหารรูปแบบนี้ เหมาะสมกับสภาพการณ์ และการดำเนินนโยบายจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการนำแนวการบริหารรูปแบบนี้ไปปรับใช้กับหน่วยงานบริหารในระบบราชการอีกหลายแห่งด้วย<sup>81</sup>

ลักษณะของโครงสร้างการตัดสินใจนโยบายการค้าต่างประเทศช่วงก่อนและระหว่างการดำรงตำแหน่งของพ.ต.ท.ทักษิณสามารถเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจน ดังแผนภาพ 4.1 และ 4.2

แผนภาพที่ 4.1 โครงสร้างการกำหนดนโยบายการค้าก่อน พ.ศ. 2544

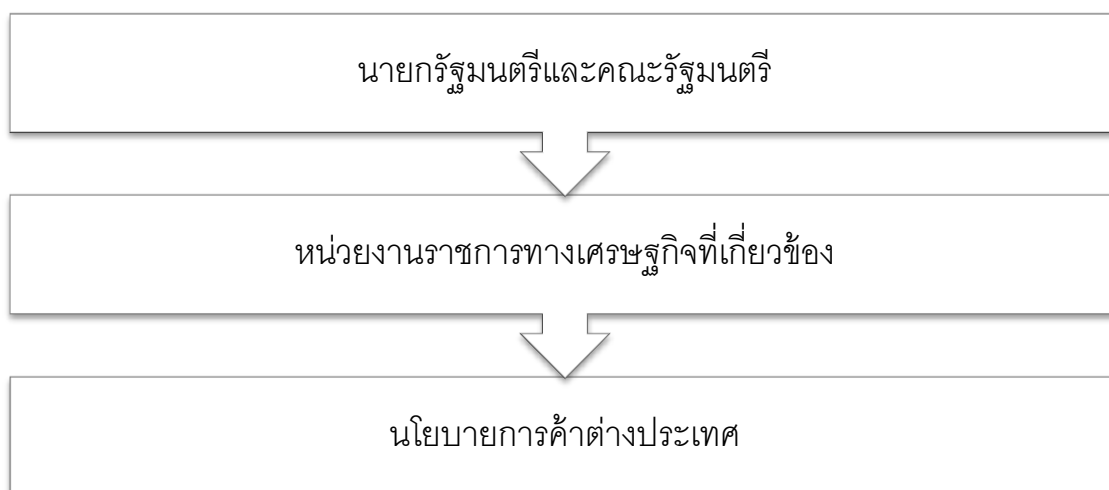


ที่มา: ประสพสุข สังข์บุญมาก, “นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย: ปัจจุบันและอนาคต” ใน รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ, *นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย และการค้ากับสหรัฐอเมริกา* (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 30.

<sup>81</sup> ศุภมิตร ปิติพัฒน์, "การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ," 58-61.



#### แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างการกำหนดนโยบายการค้า พ.ศ. 2544-2549



ที่มา: ประสพสุข สังข์บุญมาก, “นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย: ปัจจุบันและอนาคต,” 31.

โดยในแผนภาพ 4.1 ลักษณะของนโยบายการค้าต่างประเทศ เป็นการรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะจากเทคโนโลยีที่ประจำอยู่ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการค้าต่างประเทศสำคัญๆ อย่างกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ และกระทรวงอุตสาหกรรม เทคโนโลยีเหล่านี้ก็จะส่งต่อข้อมูลไปยังคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) ซึ่งจะเสนอแนะแนวทางให้แก่คณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจอีกต่อหนึ่ง จะเห็นได้ว่านโยบายการค้าในช่วงตัวแบบการกำหนดนโยบายเช่นนี้ มีลักษณะที่จำกัดอยู่กับแนวทางการผลิตและการเปิดเสรีให้สอดคล้องกับสภาพของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ

กลับกันการกำหนดนโยบายภายใต้รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษา สามารถกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายการค้า โดยเฉพาะการริเริ่มดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรี ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ คาดหมายให้เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการกระตุ้นเศรษฐกิจตามแนวทางทักษิโนมิกส์ กระบวนการของนโยบายการค้าในยุคนี้จึงมีลักษณะตามแผนภาพ 4.2 นั่นคือการที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีดำรินโยบายออกมา จากนั้นก็สั่งการให้หน่วยงานราชการต่างๆ นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยมีได้เปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะแนวทางจากหน่วยงาน

เหล่านั้นมากนัก ลักษณะเช่นนี้ได้ทำให้กลุ่มเทคโนโลยีที่เคยทำงานเป็นผู้เสนอแนะนโยบาย กลายเป็นพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติคำสั่งรัฐบาลเท่านั้น<sup>82</sup>

ดังนั้น โครงสร้างของการกำหนดนโยบายที่เป็นอยู่ในช่วงของรัฐบาลไทยรักไทย จึงมี ลักษณะที่เอื้ออำนวยให้สามารถเริ่มการเจรจาและใช้นโยบายความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ได้ ทั้งยังทำให้การเร่งเจรจาเกิดขึ้นได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงการรับรู้ของนายกรัฐมนตรี ที่หัน มาใช้ความตกลงการค้าเสรีในการเจรจาการค้าที่ได้อภิปรายไว้ในช่วงแรกของบทนี้

#### 4.3.2 กำลังในการยับยั้งนโยบาย (veto points)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการตัดสินใจ เป็นการแสดงให้เห็นด้านหนึ่งของ กระบวนการกำหนดนโยบายการค้าต่างประเทศ ทว่าการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จำเป็นต้องพิจารณาถึงกำลังในการยับยั้งนโยบายของผู้เล่นชี้ขาด (player) ร่วมด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ ในประเด็นด้านการเปิดเสรีทางการค้า ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ย่อมสร้างผู้ได้รับประโยชน์และเสีย ประโยชน์จากแนวนโยบายดังกล่าวอยู่เสมอ ตามกรอบแนวคิดเกี่ยวกับประเด็นนี้ Aggarwal และ Lee สรุปไว้ว่า หากการเปิดเสรีในประเด็นหนึ่งๆ มีผู้เล่นอยู่เป็นจำนวนมาก การเปิดเสรีมักจะไม่ได้ เกิดขึ้นและทำให้แนวทางของนโยบายการค้าต่างประเทศคงเดิม ในทางกลับกัน หากโครงสร้างการ กำหนดนโยบายมีผู้เล่นชี้ขาดน้อย การเปลี่ยนแปลงแนวทางของนโยบายการค้าก็จะเกิดขึ้นได้ง่ายและ เป็นไปอย่างรวดเร็ว<sup>83</sup>

ลักษณะของกำลังในการยับยั้งสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤติ เศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ซึ่งวิกฤตการณ์ดังกล่าว ได้ปรับเปลี่ยนผู้เล่นชี้ขาดในโครงสร้างการตัดสินใจ รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านนโยบายการค้าต่างประเทศ นอกจากนี้ วิกฤติเศรษฐกิจยังทำให้เกิดการกระจุกตัวของผู้เล่นชี้ขาดในเครือข่ายเศรษฐศาสตร์ การเมืองของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรด้วยเช่นกัน ในหัวข้อนี้จึงแบ่งการอภิปรายประเด็นเรื่องกำลังในการ ยับยั้งนโยบายออกเป็นสองประเด็นหลัก ได้แก่ ผลของวิกฤติต่อการกระจุกตัวของกำลังในการ

<sup>82</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย, *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนาคราถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540*, 307-308.

<sup>83</sup> Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee, "The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreement in the Asia-Pacific." สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับจำนวนผู้เล่นชี้ขาดกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ โปรดดู Andrew J. MacIntyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance* (Ithaca: Cornell University Press, 2003).

ยับยั้งสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และ ผลของการกระจุกตัวดังกล่าวต่อการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรี

#### 4.3.2.1 วิกฤติการเงินเอเชีย พ.ศ. 2540: ที่มาของวิกฤติและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

คำแถลงของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ในการประชุมประจำร่วมระหว่างกลุ่มธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อปี 2541 ได้ระบุถึงวิกฤติเศรษฐกิจที่ไทยเผชิญในปี 2540 ว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุหลัก 3 ประการ ได้แก่ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นเวลายาวนานของรัฐบาลโดยเฉพาะภาคการส่งออกที่หดตัวลงในปี 2539 การหลั้หลับตาใช้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศเพื่อปกป้องค่าเงิน และการไร้ความเชื่อมั่นต่อสภาพของผู้ตัดสินใจทางนโยบายของรัฐ ซึ่งส่งสัญญาณไม่ดีไปยังตลาดทุน จนทำให้นักลงทุนเกิดความตื่นตระหนกและพาให้เงินลงทุนไหลออกจากไทย<sup>84</sup>

หากสรุปเหตุการณ์ความเป็นมาของวิกฤติครั้งนี้อาจเริ่มต้นจากการพิจารณาการเปิดเสรีภาคการเงินอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้มีมาตรการควบคุมดูแลเพียงพอ ซึ่งทำให้ปริมาณเงินกู้ยืมระยะสั้นที่ไหลเข้ามาเก็งกำไรในภาคการเงินของไทยมีจำนวนมาก และเงินเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้าไปลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศรายชื่อสถาบันการเงินที่มีความเสี่ยง และปรับปริมาณเงินสำรองของสถาบันการเงิน ทำให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลสถานะของสถาบันเหล่านั้น ในไม่ช้าข้อมูลก็กระจายไปในตลาดทุน ทำให้เกิดความตื่นตระหนกและดึงเงินออกจากตลาด<sup>85</sup> ดังที่นายธารินทร์ ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการร่วมกลุ่มธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

คำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศตั้งแต่การทุจริตคอร์รัปชัน ทุนนิยมพวกพ้อง (crony capitalism) จนถึงความอ่อนแอของระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางธุรกิจ<sup>86</sup> ซึ่ง Jonathan E. Leightner เรียกคำอธิบายกลุ่มนี้ว่า

<sup>84</sup> International Monetary Fund and World Bank Group, *Statement by H.E. Tarrin Nimmanahaeminda, Minister of Finance of Thailand at the 1998 Ibrd/IMF Joint Annual Meetings* (online) <https://www.imf.org/external/am/1998/speeches/pr26the.pdf> [13 November 2014]

<sup>85</sup> Suchitra Punyaratabandhu, "Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitution Reform," *Asian Survey* 38, 2 (February 1998): 162.

<sup>86</sup> Michael R. King, "Who Triggered the Asian Financial Crisis?," *Review of International Political Economy* 8, 3 (Autumn 2001).

คำอธิบายมาตรฐานของสาเหตุวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย<sup>87</sup> ก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้วิกฤตการณ์รุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม Leightner ชี้ว่าสาเหตุเหล่านี้อาจมิใช่สาเหตุเริ่มต้นของวิกฤตการณ์ เพราะปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดีในช่วงทศวรรษ 2530 ด้วย<sup>88</sup> ดังนั้นการอธิบายสาเหตุของวิกฤติจึงหนีไม่พ้นการวิเคราะห์จากแนวโน้มการเปิดประเทศ ที่ดำเนินการมาตลอดนับตั้งแต่การเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า จนถึงการทำสนธิสัญญาการเปิดเสรีภาคบริการและการเงินในช่วงเวลาถัดมา

ในทางตรงข้าม Thitinan Pongsudhirak<sup>89</sup> มองประวัติศาสตร์ความเป็นมาของหน่วยงานที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุของวิกฤติ โดยการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย และความอ่อนแอด้านสถาบันที่กำกับดูแลนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เปิดช่องทางให้นักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจเข้ามากำกับและชี้นำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค กระบวนการกำหนดนโยบายจึงกลายเป็นประเด็นด้านการเมือง และก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการกำหนดนโยบาย ซึ่ง Pongsudhirak เห็นว่าวิกฤตการณ์ครั้งนี้เกิดขึ้นจากโครงสร้างภายในประเทศที่ไม่อาจจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจโลกได้

แม้ว่าจะมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับที่มาและสาเหตุเริ่มต้นของวิกฤติเศรษฐกิจ แต่สามารถสรุปได้เป็นสองประเด็นหลัก กล่าวคือ ความไร้เสถียรภาพของสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศ กับการเปิดประเทศสู่เศรษฐกิจโลก การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการใช้แนวทางของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้ไทยมีอัตราการฟื้นตัวจากวิกฤติช้า ประชาชนจึงเริ่มมองว่าการบริหารงานในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายชวน หลีกภัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

ควบคู่กันไปกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การเดินหน้าร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความเคลื่อนไหวจากทุกกลุ่มการเมืองในประเทศ ด้วยความคาดหวังให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แก้ไขปัญหาค่าอ่อนแอของรัฐบาลผสม และการทุจริตคอร์รัปชันที่ฝังรากลึกในการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน โดยการเลือกตั้งในปี 2544 พรรคไทยรักไทยสามารถเอาชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล

<sup>87</sup> Jonathan E. Leightner, "Globalization and Thailand's Financial Crisis," *Journal of Economic Issues* 33, 2 (June 1999): 371.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 371-372.

<sup>89</sup> Thitinan Pongsudhirak, "Crisis from Within: The Politics of Macroeconomic Management in Thailand, 1947-97" (Doctoral dissertation, Department of International Relations, London School of Economic, 2001).

พรรคเดียวได้สำเร็จ ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ ที่สร้างความอ่อนแอทางการเมืองให้กับนักการเมืองอาชีพที่โลดแล่นบนหน้าฉากช่วงก่อนวิกฤติ<sup>90</sup> จนก่อให้เกิดสูญญากาศทางการเมืองขึ้น เปิดโอกาสให้นักธุรกิจชั้นนำเปลี่ยนท่าทีจากการเป็นผู้อยู่ด้านหลังฉาก เดินหน้าเข้ามาจัดการและผลักดันนโยบายสาธารณะด้วยตัวเอง<sup>91</sup>

4.3.2.1.2 การจัดการกำลังในการยับยั้งของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรหลังวิกฤต: ผลสืบเนื่องต่อนโยบายความตกลงการค้าเสรี

วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 เปรียบเสมือนตัวทำลายสำคัญที่ผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองดำเนินต่อไป เนื่องจากลักษณะของการเกิดวิกฤติถูกมองจากประชาชน ว่าเป็นเงาสะท้อนความบกพร่องของระบบการเมืองและความไร้ประสิทธิภาพของนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ<sup>92</sup>

การแสวงหาการเมืองรูปแบบใหม่แตกต่างจากลักษณะที่เป็นมาอยู่เดิม กลายเป็นกระแสสำคัญที่ประชาชนเรียกร้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เข้าสู่แวดวงการเมืองตั้งแต่ก่อนวิกฤติหันมาใช้ช่วงเวลาดังกล่าว ก่อตั้งพรรคการเมืองเสนอทางเลือกตัวเองผ่านแนวคิด “Rethink”<sup>93</sup> ก่อนจะกลายเป็นสโลแกนช่วงหาเสียงที่ว่า “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน” ซึ่งในช่วงก่อตั้งพรรคการเมืองสมาชิกพรรคมีที่มาในสองรูปแบบ ได้แก่ นักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจรุ่นใหม่ ทายาทของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศ และนักการเมืองที่มีฐานคะแนนเสียงสำคัญในพื้นที่ โดยการสรรหาสมาชิกในรูปแบบหลัง กลายเป็นประเด็นสำคัญที่พรรคไทยรักไทยถูกโจมตีว่ากลายเป็นพรรค “ตัวดูด” นั่นคือ การซื้อตัวนักการเมืองที่มีฐานคะแนนดีในพื้นที่ แต่สังกัดอยู่พรรคการเมืองอื่น ให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย

<sup>90</sup> Jonathan E. Leightner, "Thailand's Financial Crisis: Its Causes, Consequences, and Implications," *Journal of Economic Issues* 41, 1 (March 2007): 65.

<sup>91</sup> Allen Hicken, "Politics of Economic Recovery in Thailand and the Philippines," in *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, ed. Andrew MacIntyre, T. J. Tempel, and John Ravenhill (New York: Cornell University Press, 2008), 211.

<sup>92</sup> Dhiwakorn Kaewmanee, *The Evolution of the Thai State: The Political Economy of Formative and Transformative External Influences*, 219.

<sup>93</sup> "พรรค ทักษิณ มาพร้อมทายาทธุรกิจรุ่นใหม่ ชูแนวคิด Rethink," *ประชาชาติธุรกิจ*, 1 มิถุนายน 2541

มีตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นกลยุทธ์เพื่อชนะในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย นั่นคือการดึงเอา ฌรงค์ วงศ์วรรณ อดีตหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งถือเป็น “พ่อเลี้ยง” ผู้กว้างขวาง ในภาคเหนือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้วิธีการทาบทามให้เป็นประธานที่ปรึกษาพรรค พร้อมทั้งดึงตัว บุตรชาย คือนายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ ให้เข้าร่วมพรรค<sup>94</sup> นอกจากนี้ สมาชิกคนสำคัญภายในพรรค อย่างเช่นสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ คณิต ฒ นคร พงษ์เทพ เทพกาญจนา สุรเชษฐ์ ดวงสอดศรี สุรนนท์ เวชชาชีวะ และสุธรรม แสงปทุม ก็ได้ชื่อว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถดึงเอานักการเมืองคนสำคัญเข้า มาร่วมพรรคไทยรักไทยได้อีกมาก<sup>95</sup>

เมื่อหันกลับไปพิจารณาแนวทางการสร้างพรรคไทยรักไทย และการสร้างความ ได้เปรียบในการเลือกตั้งของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและทีมงาน ก็จะทำให้เห็นว่าลักษณะของการดำเนิน ตามแนวทางดังกล่าว ได้สร้างแนวโน้มของการดึงเอากลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ และการเมืองเข้ามารวมอยู่ภายใต้เครือข่ายของพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีความหลากหลายของภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเช่นนี้ถือเป็นการดึงเอากำลังในการยับยั้งที่กระจายอยู่ใน โครงสร้างการเมืองแบบเก่า ให้เข้ามากระจุกตัวอยู่ภายใต้เครือข่ายทางเศรษฐกิจการเมืองของพรรค ไทยรักไทยและพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งในปี 2543 และเข้า บริหารประเทศในปี 2544 ลักษณะของการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่เป็นไปในแนวทางที่วางไว้ตาม แนวทางการหาเสียง โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ แต่อย่างไร ก็ตามจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีลักษณะที่แสดงให้เห็น ความสัมพันธ์ของเครือข่ายของตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรกับกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องเช่นกัน

Natthanun Kunnamas ชี้ให้เห็นประเด็นดังกล่าวในกรณีสโลแกน “ครัวไทยสู่ครัว โลก” ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของไทย โดยคาดหวังให้มีการ ส่งออกติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลกภายในปี 2549 ซึ่งสโลแกนนี้เอง ถือเป็นสโลแกนหลักของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) (CPF) ทำให้มองได้ว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่สนับสนุนซีพี เอพด้วย<sup>96</sup>

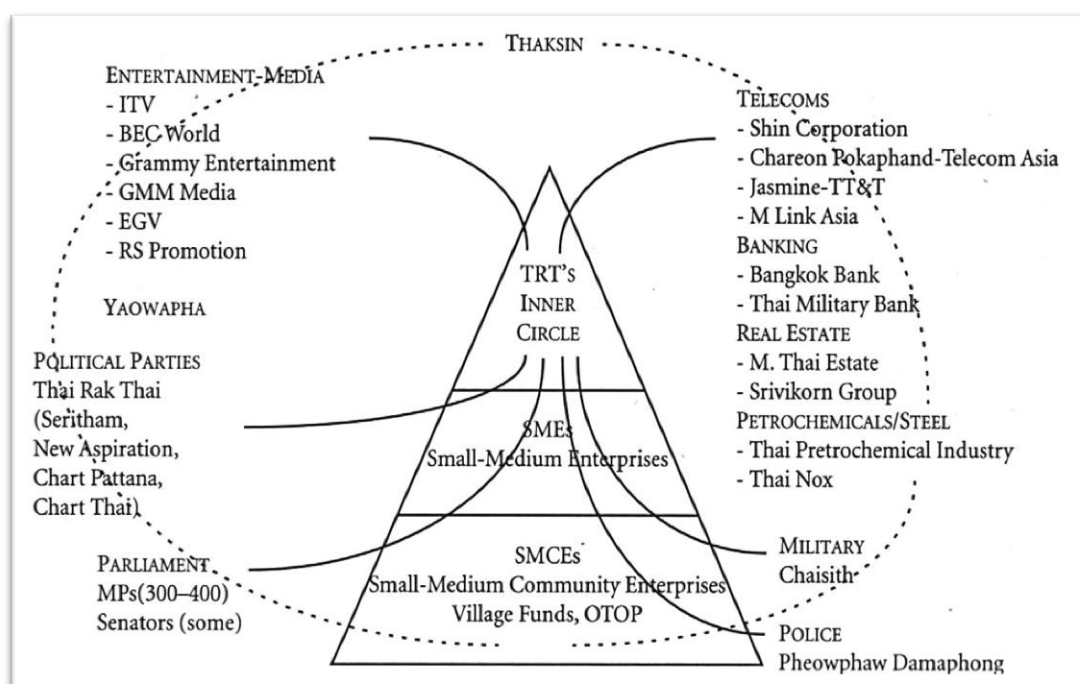
<sup>94</sup> "ทักษิณฯชูประเด็นนายกเหนือ ดึงพ่อเลี้ยงฌรงค์ปศ.ที่ปรึกษา," *ผู้จัดการรายวัน*, 11 มิถุนายน 2541.

<sup>95</sup> "เปิดตัวทีม (ตุต) คุณภาพ," *ประชาชาติธุรกิจ*, 13 เมษายน 2543.

<sup>96</sup> Natthanun Kunnamas, "Old, New and Scare Protectionisms: Thailand's Agricultural Exports to the EU," 59.

ลักษณะของการกระจุกตัวของกำลังในการยับยั้งยังสามารถเห็นได้จาก กลุ่มธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทย ทั้งให้การสนับสนุนและการมีตัวแทนระดับสูงดำรงตำแหน่งในรัฐบาลด้วยเช่นกัน ซึ่ง Duncan McCargo และ Ukrist Pathmanand ได้แจกแจงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดังแผนภาพที่ 4.3

แผนภาพที่ 4.3 เครือข่ายเศรษฐกิจการเมืองไทยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรหลัง 2540



ที่มา: Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005), 220.

โดยจะเห็นได้ว่าลักษณะของเครือข่ายเศรษฐกิจการเมืองดังกล่าว ครอบคลุมกลุ่มธุรกิจหลายภาคอุตสาหกรรม และส่งผลให้คนที่อยู่ในเครือข่ายไม่มีการออกมาคัดค้านแนวทงนโยบายของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมจากโครงสร้างและสมาชิกของกลุ่มธุรกิจที่อยู่ในพรรคไทยรักไทยหลักๆ ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาล และมีส่วนเกี่ยวข้องในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี ตามตาราง 4.2 จะเห็นแนวโน้มของการกระจุกตัวของกำลังในการยับยั้งนโยบายชัดเจนยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.3 โครงสร้างและสมาชิกของกลุ่มไทยรักไทย และความเชื่อมโยงกับรัฐบาล  
ทักษิณ ชินวัตร

กลุ่มทุน	ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	ตำแหน่ง
ชินวัตร (โทรคมนาคม)	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	- หัวหน้าพรรค - นายกรัฐมนตรี
	นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์	- รองหัวหน้าพรรค
เจียรนนท์ (การเกษตร)	นายธนินทร์ เจียรนนท์	- ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
	นายวัฒนา เมืองสุข	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาและความ มั่นคงของมนุษย์
	นายวีระชัย วีระเมธีกุล	- ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการคลัง - หนึ่งในผู้ก่อตั้งพรรค
	นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์	- รองนายกรัฐมนตรี
จิ้งรุ่งเรืองกิจ- จุฬางกูร (ชิ้นส่วนยานยนต์)	นายสุริยะะ จิ้งรุ่งเรืองกิจ	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม - เลขาธิการพรรค
โพธารามิก (โทรคมนาคม)	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ - กรรมการบริหารพรรค
มหากิจศิริ (สินค้าอุปโภค บริโภค)	นายประยุทธ์ มหากิจศิริ	- รองหัวหน้าพรรค - ผู้บริจาครายใหญ่
	นายเฉลิมชัย มหากิจศิริ	- รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
มาลีนนท์ (บันเทิง)	นายประชา มาลีนนท์	- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม - รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ที่มา: ภาคภูมิ วาณิชกะ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาความตกลงการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 93.



มากไปกว่านั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในฐานะนายกรัฐมนตรี ยังมีเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งก็คือการเปลี่ยนตัวหรือสลับตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี การสับเปลี่ยนดังกล่าวทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรสามารถสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะไม่ถูกคัดค้าน และทำให้กำลังในการยับยั้งนโยบายกลับคืนไปยังตัวนายกรัฐมนตรีหรือมอบให้แก่บุคคลที่มีความเห็นพ้องในทิศทางเดียวกันได้

ตารางที่ 4.4 กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนและคัดค้านความตกลงการค้าเสรี

กลุ่มที่สนับสนุน	กลุ่มที่คัดค้าน
<p>กลุ่มทุนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลไทยรักไทย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มชินวัตร</li> <li>- กลุ่มโพธารามิก</li> <li>- กลุ่มเจียรนนท์</li> <li>- กลุ่มจิ้งจอกเรื่องกิจ-จุฬางกูร</li> <li>- กลุ่มมาลีนนท์</li> <li>- กลุ่มมหากิจศิริ</li> </ul> <p>สถาบันทางเศรษฐกิจภาคเอกชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย</li> <li>- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย</li> <li>- สมาคมธนาคารไทย</li> </ul>	<p>องค์กรภาคประชาชนต่างๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch)</li> <li>- สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ</li> <li>- สภาเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนแห่งประเทศไทย</li> </ul> <p>สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์</p> <p>สมาพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย</p>

ที่มา: ปรับปรุงจาก ภาคภูมิ วาณิชกะ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อตกลงการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549,” 89-90.

เมื่อหันกลับมาพิจารณานโยบายความตกลงการค้าเสรี จะเห็นได้ว่าลักษณะของกำลังในการยับยั้งของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีลักษณะที่กระจุกตัว จากตารางที่ 4.3 กลุ่มที่สนับสนุนความตกลงการค้าเสรีล้วนเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และมีตำแหน่งในคณะรัฐบาลด้วย ส่วนสถาบันทางเศรษฐกิจภาคเอกชน ทั้งสามสถาบัน ก็ไม่ได้คัดค้านชัดเจน

ส่วนกลุ่มที่คัดค้านนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการคัดค้านของกลุ่มองค์กรภาคประชาชน ซึ่งมีกำลังในการยับยั้งน้อย และไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายความตกลงการค้าเสรีได้ การคัดค้านจึงทำได้ผ่านเครื่องมือกระบวนการความเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น การเดินขบวนประท้วง

และการยับยั้งการเจรจา นอกจากนั้น กลุ่มเกษตรกรที่แม้จะเป็นกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในการเจรจาความตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับ ก็ไม่มีกำลังในการยับยั้งมากพอ ที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของรัฐบาลได้ การดำเนินการของเกษตรกรจึงเป็นการรวมกำลังกับกลุ่มภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ดังที่อภิปรายไว้ก่อนหน้า

การที่กำลังในการยับยั้งกระจุกตัวอยู่ในเฉพาะกลุ่มธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐบาลไทยรักไทยเท่านั้น ทำให้แม้แต่ในภาคธุรกิจเอง แม้จะมีความไม่เห็นด้วยแต่ก็ไม่อาจทัดทานการดำเนินนโยบายได้ ยกตัวอย่าง เช่น การคัดค้านของสมาคมธนาคารไทย ต่อการเจรจาสินค้าบริการในความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ การคัดค้านของกลุ่มภาคธุรกิจเช่นนี้ กลับเป็นเพียงการเสนอแนะความเห็นเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดก็มักจะยอมโอนอ่อนตามต่อรัฐบาลเสียมากกว่า<sup>97</sup>

ประเด็นเรื่องกำลังในการยับยั้งนโยบายดังที่ได้อภิปรายในหัวข้อนี้ จึงสามารถแสดงให้เห็นกระบวนการที่ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถรุดหน้าเปิดเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ได้หลายประเทศ และมีความรวดเร็วในการเจรจาอย่างมากในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่ง

จากการอภิปรายโครงสร้างทางสถาบันการเมืองของนโยบายการค้าต่างประเทศ ต่อการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเห็นได้ว่าลักษณะของโครงสร้างการตัดสินใจ ภายใต้สถาบันการเมืองภายในจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้สร้างรัฐบาลที่เข้มแข็ง บวกกับกำลังในการยับยั้งนโยบายที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในแวดวงของผู้กำหนดนโยบาย ทำให้การริเริ่มการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ต้องการตอบสนองต่อเป้าหมายของนโยบายเศรษฐกิจ

#### 4.4 สรุปท้ายบท

สภาพแวดล้อมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจการเมืองโลก อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งๆ ได้ แต่ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของ

<sup>97</sup> ภาคภูมิ วาณิชกะ, "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาความตกลงการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 119-120.

นโยบายจำเป็นที่จะต้องอภิปรายจากมุมมองของปัจจัยภายใน ซึ่งมีการปรับตัวเพื่อจัดการกับแรงกระตุ้นและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปนั้น ในกรณีของความตกลงการค้าเสรีก็เช่นกัน การปรับตัวของนโยบายการค้าต่างประเทศ ที่เน้นการเจรจาทำความตกลงการค้าเสรีในช่วงการดำรงตำแหน่งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำเป็นต้องอภิปรายผ่านกลุ่มของปัจจัยภายในต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

ปัจจัยกลุ่มของความคิดและการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศของ พ.ต.ท.ทักษิณ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงมุมมองที่มีต่อนโยบายการค้าต่างประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากแนวนโยบายเศรษฐกิจ ที่ต้องเร่งฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 พ.ต.ท.ทักษิณ และที่ปรึกษาหลักจึงใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนานเพื่อลดแรงกดดันจากภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การเติบโตจากภายในจึงทำให้นโยบายการค้าต่างประเทศผ่อนคลายจากการเร่งส่งออก มาเป็นการใช้นโยบายเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้การสร้างขีดความสามารถดังกล่าว ยังรวมถึงการดึงเอาความตกลงการค้าเสรี มาใช้เป็นแนวนโยบายหลัก เพราะการแข่งขันที่ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค หันมาใช้ความตกลงการค้าเสรี เพื่อรักษาตลาดที่มีอยู่เดิมและเจาะตลาดใหม่ด้วย

ปัจจัยกลุ่มที่สองเน้นถึงความพยายามเปลี่ยนแปลงมุมมองต่อผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความตกลงการค้าเสรีกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการทำให้ความตกลงการค้าเสรี กลายเป็นแนวนโยบายการค้าต่างประเทศหลัก จนสามารถได้รับการสนับสนุนให้หันนโยบายดังกล่าวเดินหน้าต่อไปได้ ทั้งนี้การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ สามารถดำเนินการเชิงการเมืองเหล่านี้ได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยกลุ่มที่สาม นั่นคือโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง ที่เปิดช่องและโอกาสให้แก่ นายกรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 พยายามสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งขึ้นมา พ.ต.ท.ทักษิณ จึงสามารถผลักดันนโยบายสาธารณะต่างๆ ทั้งแนวนโยบายแบบประชานิยม และมาตรการกึ่งการคลังได้ วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ก็เปิดโอกาสให้เกิดการระจุดตัวของกำลังในการยับยั้ง กลุ่มการเมืองที่ต้องการยับยั้งนโยบายความตกลงการค้าเสรี ไม่สามารถคัดค้านการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงนี้ได้ เนื่องจากกำลังในการยับยั้งกระจายอยู่ภายในเครือข่ายเศรษฐกิจการเมืองของ พ.ต.ท.ทักษิณ

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ความตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้น อย่างเป็นรูปธรรมในกระบวนการนโยบายการค้าต่างประเทศไทย และสามารถเร่งเจรจาความตกลงหลายฉบับ เพื่อตอบสนองต่อแนวคิดทางเศรษฐกิจภายในประเทศ และการแข่งขันกับต่างประเทศในภูมิภาคและระดับโลก

## บทที่ 5

### สรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีการเดินหน้าเร่งทำความตกลงการค้าเสรีหลายฉบับ จนนำไปสู่การเกิดขึ้นของเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองต่างๆ ตลอดจนการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพ.ต.ท.ทักษิณ

กรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์และตอบคำถามการวิจัย ผู้วิจัยใช้กรอบของ Vinod K. Aggarwal และ Seungjoo Lee ว่าด้วยการวิเคราะห์กลุ่มของปัจจัยภายในที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ ผู้การเดินหน้าทำความตกลงการค้าเสรีของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

ซึ่งหลังจากได้อภิปรายในบทที่ 2 3 และ 4 พบว่ากระสวนของนโยบายการค้าต่างประเทศไทย ได้รับอิทธิพลทั้งจากปัจจัยระหว่างประเทศและภายในประเทศ ขึ้นอยู่กับลักษณะของความเข้มแข็งของโครงสร้างสถาบันภายในว่าจะสามารถกำหนดทิศทางตอบสนองแรงกระตุ้นและการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมอย่างไร

โดยไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่มีการพึ่งพิงภาคการค้าต่างประเทศเป็นหัวจักรนำการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาตั้งแต่ยุคเริ่มการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการค้า โดยเฉพาะเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ เข้ามาบริหารประเทศ มุมมองและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากทีมเศรษฐกิจ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐบาลในอดีต โดยนโยบายการค้าต่างประเทศจากที่เคยถูกมองให้เป็นตัวสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว กลักลับกลายเป็นนโยบายที่สามารถสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันได้ เพราะนโยบายเศรษฐกิจมหภาคไม่ได้มุ่งเน้นการเจริญเติบโตผ่านการค้าต่างประเทศเท่านั้น หากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ให้ความสำคัญกับภาคเศรษฐกิจภายในไปพร้อมกัน

ภาคการค้าต่างประเทศในช่วงต้นของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพ.ต.ท.ทักษิณ จึงเป็นตลาดที่จะมารองรับสินค้าและบริการ ที่มีการขยายตัวเนื่องมาจากนโยบายกระตุ้นการผลิต จากแนวทางการบริหารแบบทวิวิถี รายได้ของประเทศและการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จึงเกิดขึ้นจากการบริโภค การลงทุนภายใน พร้อมกับการค้ากับตลาดที่มีอยู่เดิม และตลาดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในภายหลัง

นอกจากนี้ ช่วงต้นทศวรรษ 2540 แนวโน้มของสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจการค้าโลกมีการเปลี่ยนแปลง หลายประเทศใหญ่เริ่มหันมาทำการเจรจาการค้าผ่านความตกลงการค้าเสรี ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และที่ปรึกษาผู้มีส่วนในการตัดสินใจทางนโยบายการค้าก็ได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยเช่นกัน ความตกลงการค้าเสรีเริ่มเข้ามาในวาทกรรมของรัฐบาล ในฐานะของการสร้างความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งระหว่างตลาดหลักที่ไทยค้าขายอยู่เดิม กับสร้างตลาดใหม่ที่ไทยบุกเบิกเข้าไป ความตกลงการค้าเสรีในช่วงแรก พ.ต.ท.ทักษิณ มุ่งหมายให้เป็นการสร้างความแน่นอนของตลาดที่จะมารองรับสินค้า จากนโยบายส่งเสริมการผลิตและฟื้นฟูเศรษฐกิจ กล่าวคือ นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายขยายการผลิตทางการเกษตร ฯลฯ โดยกลายเป็นความตกลงทางการค้า ที่เจรจาเพื่อเติมเต็มช่องว่างระหว่างการผลิตและการขายสินค้าในตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม ในเวลาถัดมา วาทกรรมเรื่องความตกลงการค้าเสรีในฐานะที่เป็นตลาดสำหรับระบายสินค้า ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นแนวคิดในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน พ.ต.ท.ทักษิณ เริ่มมีการพูดถึงความตกลงการค้าเสรี ว่าเป็นนโยบายที่มีความจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยง มีการเดินหน้าเร่งเจรจากับประเทศคู่ค้าหลักทั้ง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น จีน กับประเทศที่อยู่ในภูมิภาคอื่นๆ เช่น บราซิล ชิลี เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับความตกลงการค้าเสรีเช่นนี้ ด้านหนึ่งเป็นผลจากการรับรู้เรื่องการแข่งขันในการปกป้องตลาด ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ และคณะที่ปรึกษาเห็นว่าการเร่งเจรจากับความตกลงการค้าเสรีของประเทศที่อยู่ใกล้เคียง ดังเช่น สิงคโปร์ อาจทำให้การส่งออกสินค้าไปยังตลาดหลักได้รับผลกระทบ การชิงเจรจาความตกลงการค้าเสรีจึงกลายเป็นแนวทางของการดำเนินนโยบายการค้าที่สมเหตุสมผล

เมื่อรัฐบาลเดินหน้าเจรจาความตกลงการค้าเสรีเต็มตัว แนวทางต่อมาคือความพยายามในการสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงแนวทางของนโยบายการค้า การปรับมุมมองที่มีต่อความตกลงการค้าเสรี จึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามมา รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ มีการเจรจาเพื่อให้กลุ่มต่างๆ เห็นด้วยกับการเจรจาความตกลงการค้าเสรี โดยเฉพาะเกษตรกร ที่กังวลว่าหลังเปิดเสรี สินค้าเกษตรจากประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสินค้าที่ไทยมีความสามารถในการแข่งขันน้อย จะเข้ามาในตลาดได้ง่ายขึ้น

การปรับมุมมองต่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายความตกลงการค้าเสรี แม้ว่าอาจได้รับความสนับสนุนก็ตาม ก็เกิดมีกลุ่มที่ต่อต้านการเปิดเสรีผ่านความตกลงทางการค้าเช่นนี้ โดยเฉพาะกลุ่มภาคประชาสังคม ที่มีการรวมตัวขององค์กรเอกชนต่างๆ เป็นกลุ่ม FTA Watch ซึ่งเคลื่อนไหวต่อต้านการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เนื่องจากห่วงเกรงการตกลงที่รัฐบาลทำกับประเทศเหล่านี้ว่าจะก่อให้เกิดผลได้ไม่คุ้มเสีย

ทว่าความเคลื่อนไหวต่อต้านการเจรจาความตกลงการค้าเสรี แม้ว่าจะมีพลังโดยสามารถจัดตั้งการชุมนุมประท้วงการเจรจาในประเทศไทยได้สำเร็จ หากแต่การต่อต้านเช่นนี้ ยังไม่อาจเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจนโยบายได้มากนัก เพราะลักษณะของสถาบันทางการเมืองภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ที่กำกับให้เกิดรัฐบาลเข้มแข็งและจำกัดผู้เล่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการค้าต่างประเทศได้

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เปิดช่องให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็ง ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของรัฐบาลและตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก พ.ต.ท.ทักษิณ ก็เปลี่ยนแนวทางการกำหนดนโยบายการค้า จากที่เคยเป็นมติของที่ประชุมร่วมรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจและคณะกรรมการเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มาเป็นการให้แนวทางนโยบายจากนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษา ข้าราชการที่ดูแลกระทรวงเศรษฐกิจ ก็กลายเป็นผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติตามแนวทางนโยบายที่รัฐบาลวางไว้เท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้การตัดสินใจนโยบายมีความรวดเร็ว ดังเช่นการดำเนินนโยบายความตกลงการค้าเสรี ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการตัดสินใจทางนโยบายที่ปราศจากส่วนร่วมของภาคประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากโครงสร้างทางสถาบันอย่างรัฐธรรมนูญที่เปิดช่องการตัดสินใจนโยบายการค้าแล้ว วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ก็มีส่วนในการทำให้นโยบายความตกลงการค้าเสรีเกิดขึ้นได้รวดเร็ว เหตุผลสืบเนื่องมาจากการที่วิกฤติเศรษฐกิจ ได้บั่นทอนกำลังของนักการเมืองกลุ่มที่โลดแล่นในช่วงเวลาก่อนวิกฤติ และนักธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติดังกล่าว ก็อ่อนแอลงไม่อาจเป็นกำลังสนับสนุนได้มากนัก กลุ่มนักธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติดังกล่าวน้อย จึงสามารถเข้าสู่ถนนการเมืองและรวมจับมือกันกับรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของกำลังในการยับยั้ง อยู่ในแวดวงของรัฐบาล การตัดสินใจทางนโยบายต่างๆ จึงเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และมีความเป็นเอกภาพสูง

ความตกลงการค้าเสรีของไทยในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเกิดขึ้นท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลก ที่ผลักดันและเป็นแรงกระตุ้นของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่างประเทศ บวกกับลักษณะของโครงสร้างสถาบันการเมืองภายในประเทศ และองค์ความคิดที่เกี่ยวกับนโยบายการค้าต่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงและเอื้ออำนวยให้การใช้ความตกลงการค้าเสรีกลายเป็นแนวนโยบายการค้าต่างประเทศหลักในสมัยนี้

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

"GM ลุ้นทักษิณบินออสเตรเลีย พ.ค. ตั้งเขตการค้าเสรีเปิดตลาดรถยนต์." *ผู้จัดการรายวัน*, 30 เมษายน 2545, 4.

"เข้าใจโลก เข้าใจทุน ฉบับ 'พันศักดิ์ วิญญรัตน์'." *กรุงเทพธุรกิจ* 18 กุมภาพันธ์ 2546, 11.

"เปิดตัวทีม (ทูต) คุณภาพ." *ประชาชาติธุรกิจ*, 13 เมษายน 2543, 1, 9.

"เอกชนหนุนรัฐทำเอฟทีเอ." *ฐานเศรษฐกิจ*, 21 กรกฎาคม 2545, 14.

เอกสิทธิ์ สุวรรณการ และคณะ. "โครงการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อประเทศไทยจากความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย และไทย-อินเดีย." กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ: สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการค้า, 2552.

"เอฟทีเอ คายพิษสินค้าไทยเอื้อทุนใหญ่-เกษตรกรเจ็บบ." *ฐานเศรษฐกิจ*, 6 ตุลาคม 2548, 1, 2.

แสงทองคำ, วิรัตน์, บรรณาธิการ. *ใบปลิว*. พันศักดิ์ วิญญรัตน์ เขียน. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2544.

โสทธิธร มัลลิกะมาส. "โครงการศึกษาผลกระทบจากการจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย." กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

กรมเจรจาการค้า. *ความคืบหน้า/สถานะการเจรจา* (ออนไลน์) แหล่งที่มา:

<http://www.thaifta.com/thaifta/Home/NegoLastestStatus/tabid/117/Default.aspx> [2 มกราคม 2558]

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. *โครงการศึกษาความตกลงการค้าเสรีไทย-ซีลี กลยุทธ์และแนวทางการเจรจาความตกลงการค้าเสรีไทยซีลี* (ออนไลน์) แหล่งที่มา:

<http://www.thaifta.com/thaifta/Home/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2/tabid/55/ctl/Details/mid/435/ItemID/7702/Default.aspx> [2 กรกฎาคม 2558]

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "กษ 1034/15337 กรอบเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างสาขาเกษตร." 30 เมษายน 2541.

กระทรวงพาณิชย์. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เขตการค้าเสรีระหว่างไทยและสาธารณรัฐเกาหลี." 2 พฤศจิกายน 2542.

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย." 26 มกราคม 2536.

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การสมัครเข้าเป็นภาคีแกตต์." 6 มิถุนายน 2521.

กลุ่มศึกษาข้อตกลงการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch). *เกี่ยวกับเรา* (ออนไลน์) แหล่งที่มา:

<http://www.ftawatch.org/about> [24 มีนาคม 2558]

คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์มติชน, 2557.

"คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544." *ราชกิจจานุเบกษา* 118, 21 ง(พิเศษ) (2 มีนาคม 2544): 1-44.

"คำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี เนื่องในวันครบรอบ 3 ปีแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2504." *รัฐสภาสาร* 9, 12 (พฤศจิกายน 2504): 85-96.

"คำปราศรัย ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เนื่องในวันขึ้นปีใหม่ 2504." *รัฐสภาสาร* 9, 2 (มกราคม 2504).

"คำปราศรัยในวันครบรอบ 2 ปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน 10 กุมภาพันธ์ 2504." *รัฐสภาสาร* 9, 4 (มีนาคม 2504): 95-101.

"คุย 3 ปีอุ้มรากหญ้า หน้จ๊ีบจ๊อย: 'พันศักดิ์' กระตุ้นรัฐบาล ลุยแผน 2 เต็มเต็มเศรษฐกิจ." *ดอกเบี๋ยธุรกิจ*, 22 ธันวาคม 2546, 13-14.

จักรี ไชยพิณิจ. *เศรษฐกิจการเมืองของนโยบายทรัพย์สินทางปัญญา: ศึกษากรณีการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรยาในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553.

"จับตาแหล่งกำเนิดสินค้าเอฟทีเอไทย-สหรัฐ." *กรุงเทพธุรกิจ*, 27 ตุลาคม 2546, 1, 3.

จิตติภัทร พูนขำ และ ญัฐนันท์ คุณมาศ. *ยุโรปกลางและตะวันออก: การทวนคืนสู่ยุโรปและการเข้าสู่เศรษฐกิจเสรี*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

จุลชีพ ชินวรรโณ. *สู่สหัสวรรษที่ 3: กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน*. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2542.

จุน เจริญเสียง และคณะ. "โครงการศึกษาและติดตามการใช้ประโยชน์จากความตกลงการค้าเสรีของไทย และเสนอแนะแนวทางการเจรจาในอนาคต - ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ไทย-นิวซีแลนด์." *กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2556.



- "ชุมนุมใหญ่ 28 มิ.ย. ต้าน 'เอฟทีเอ' ผู้เลี้ยงโคล่ารายชื้อถวยฎีกา." *มติชน*, 23 มิถุนายน 2547, 1, 12.
- ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์. *10 ปี วิฤตเศรษฐกิจไทยกับประชาธิปไตยบนทาง 3 แพร่ง*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เอเอ เปเปอร์ สเตชันเนอร์รี่ จำกัด, 2550.
- ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ ราซีน แซลลี่. *การค้าและการเจรจาระหว่างประเทศ: พลวัตและข้อคิดสำหรับนโยบายการค้าไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ณัฐนันท์ คุณมาศ และคณะ. "การพัฒนาความสัมพันธ์ไทยต่อรัสเซียและประเทศตลาดยุโรปใหม่." *กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2553.
- ดวงกมล คาร์พินสกี. "ความเข้มงวดของกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้าภายใต้ JTEPA." *สำนักทวิภาคี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์*, 2556.
- "ท้วงรัฐส่อพิรุศค้าเสรี เอกชนร้องเปิดข้อมูล." *โพสต์ทูเดย์*, 14 พฤษภาคม 2547, A2.
- ทักษิณ ชินวัตร. คำกล่าว ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดการประชุม "ยุทธศาสตร์พาณิชย์ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย" และมอบนโยบายการดำเนินงานแก่กระทรวงพาณิชย์ ณ ห้อง Plenary Hall 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. 12 กุมภาพันธ์ 2546.
- . คำกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี การสัมมนายุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลงทุน ณ ดิคสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. 28 เมษายน 2544.
- . คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในโอกาสบรรยายพิเศษแก่นักศึกษาหลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 45 และ ปรอ. รุ่นที่ 15 ในหัวข้อวิชา "บทบาทของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ" ณ ห้องบรรยายรวม วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 30 กรกฎาคม 2546.
- . คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในพิธีมอบรางวัลและประกาศเกียรติคุณอุตสาหกรรมดีเด่น ประจำปี 2545 ณ ดิคสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. 10 พฤษภาคม 2545.
- . คำกล่าวของนายกรัฐมนตรีต่อชุมชนชาวไทย ณ โรงแรม Holiday Inn นครนิวยอร์ก. 16 ธันวาคม 2544.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในโอกาสเป็นประธานในพิธีมอบรางวัล Set Awards 2003 และปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การพัฒนาคุณภาพประเทศไทยเชิงบูรณาการ ณ ห้องเพลนารี 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. 21 กรกฎาคม 2546.

- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในการแสดงวิสัยทัศน์แก่ภาคเอกชน ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. 23 ธันวาคม 2547.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 9 มีนาคม 2545.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 13 กันยายน 2545.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 28 กรกฎาคม 2544.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 10 มกราคม 2547.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 25 ธันวาคม 2547.
- . คำกล่าวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในรายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" ทางคลื่น F.M. 92.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. 21 กุมภาพันธ์ 2547.
- . คำบรรยายพิเศษของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แก่คณะนักศึกษา (วปอ. รุ่นที่ 46 และ ปรอ. รุ่น 16) ในหัวข้อเรื่อง "อนาคตกำลังไต่ล่าประเทศไทย" ณ ห้องแกรนด์ ไดมอนด์ ศูนย์แสดงสินค้า เมืองทองธานี. 15 กันยายน 2547.
- . คำปาฐกถาพิเศษของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่อง "แนวนโยบายของรัฐบาลที่มีต่ออุตสาหกรรมไทย" ในงานเลี้ยงฉลองเนื่องในโอกาสครบรอบ 35 ปี สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. 27 พฤศจิกายน 2545.
- "ทักษิณ ดันเขตการค้าเสรีไทย-จีน บินขอคำตอบ จูหงงจี ไม่รออาเซียน." *มติชน*, 9 เมษายน 2545, 8.
- "ทักษิณฯ ชูประเด็นนายกเหนือ ดึงพ่อเลี้ยงณรงค์ปธ.ที่ปรึกษา." *ผู้จัดการรายวัน*, 11 มิถุนายน 2541, 5.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* 30, 1 (มกราคม 2533).
- . *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* 22, 1 (มกราคม 2525).

———. รายงานเศรษฐกิจรายเดือน 27, 12 (ธันวาคม 2530).

ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายเขตการค้าเสรีของไทย. กรุงเทพฯ:

โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, บรรณาธิการ. รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะ

ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักบริการวิชาการฯ หอสมุดรัฐสภา, 2544.

"ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ยกเลิกการลดและลดอัตราอากรศุลกากรและยกเว้นอัตราอากร

ศุลกากร." *ราชกิจจานุเบกษา* 100, 43 (22 มีนาคม 2526).

ประสพสุข สังข์บุญมาก. "นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย: ปัจจุบันและอนาคต." ใน *นโยบาย*

*การค้าระหว่างประเทศของไทยและการค้ากับสหรัฐอเมริกา*. รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ และ

สมบูรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ, 3-32. กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

"ฝ่าแผน Sme ไทยรักไทย ทางเลือกเสาหลักเศรษฐกิจ." *ประชาชาติธุรกิจ*, 2 พฤศจิกายน 2541, 2.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "ทักษิณอมิกส์." ใน *ทักษิณอมิกส์*. จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ:

วิถีทรรศน์, 2547.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:

ซิลค์เวอร์มบุ๊กส์, 2542.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ. "นร 0202 (คศก)/2/พ รายงานสรุป

ภาวะเศรษฐกิจปี 2540 แนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ." 5 มกราคม

2541.

"พรรค ทักษิณ มาพร้อมทายาทธุรกิจรุ่นใหญ่ ชูแนวคิด Rethink." *ประชาชาติธุรกิจ*, 1 มิถุนายน

2541 32.

พันศักดิ์ วิญญรัตน์. *ประเทศไทยกับความท้าทายทางเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21*. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ: ชานชาลา, 2548.

พีเทอร์ ไมตรี อิงภากรณ์. *สามมิติของการเจรจาבורุควัย*. กรุงเทพฯ: ไร่ลาบ, 2538.

ภาคภูมิ วาณิชกะ. *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ: กรณีศึกษา*

*ความตกลงการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549*. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2551.

"ยุทธศาสตร์ พื้นเศรษฐกิจไทยยั่งยืน." *ฐานเศรษฐกิจ*, 25 ตุลาคม 2541, 1, 17-19.

- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546.
- . "กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540." บทความนำเสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ไทยภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจไทย, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม 2544.
- . *จาก Thaksinomics สู่ทักษิณานิธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openbooks, 2548.
- รัชดา เจียสกุล และคณะ. "โครงการศึกษาแนวทาง และผลกระทบของการจัดทำความตกลงการค้าเสรีไทยกับสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป." กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ: บริษัท ไบรอัน เคฟ (ประเทศไทย) จำกัด, 2554.
- ราชบัณฑิตยสถาน. *พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2555.
- วรวงษ์. "ประเทศไทยจะเข้าเป็นสมาชิกภาคีข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)." *สยามรัฐ*, 27 สิงหาคม 2512.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. *พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- . *หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค*. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. *การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.
- ศุภิช ศุภชลาศัย และคณะ. "โครงการวิจัยที่ปรึกษาการวิเคราะห์เจรจาภายใต้ความร่วมมือหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างไทย-ญี่ปุ่น." สำนักเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น: ศูนย์ศึกษาเอเปคและศึกษาความร่วมมือในภูมิภาคแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *แนวทางการส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสินค้าชั้นกลางเพื่อเชื่อมโยงและสนับสนุนการผลิตสินค้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2535.
- . *ผลกระทบจากการทำความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐ* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [http://www.thaifita.com/thaifita/Portals/0/File/fta\\_us\\_study.doc](http://www.thaifita.com/thaifita/Portals/0/File/fta_us_study.doc) [2 กรกฎาคม 2558]

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติเจรจาผูกพันอัตราอากรศุลกากร กับภาคีแกตต์." 31 สิงหาคม 2525.

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์. ปาฐกถา เรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจโดยรวม ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ. 22 พฤศจิกายน 2544.

"สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ คีย์แมนทีมศก. ไทยรักไทย ฟันธง ปชป. แก่ผิดทาง." *ประชาชาติธุรกิจ*, 23 พฤศจิกายน 2543, 1, 13.

สมพร เทพสิทธา. *สินค้าออกกับความมั่นคงแห่งชาติ*. พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2515.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "นร 0202/ว273 การประชุมชี้แจงนโยบายของรัฐบาล." 16 ธันวาคม 2540.

———. "นร 0504/ว(ล)6456 การเร่งรัดดำเนินการตามผลการเจรจาและข้อตกลงทางการค้า (FTA)." 19 พฤษภาคม 2546.

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับเขตการค้าเสรี." 4 มิถุนายน 2545.

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งกองทุนร่วมลงทุน เพื่อยกระดับความสามารถการแข่งขันของธุรกิจไทย และเรื่องบทบาทของสถาบันเฉพาะทางกับการเพิ่มความสามารถการแข่งขันของประเทศ." 22 กรกฎาคม 2546.

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การหาตลาดการค้าในต่างประเทศ." 3 มกราคม 2521.

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สถานการณ์ที่สำคัญภายในประเทศ ต่างประเทศ และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ." 19 มิถุนายน 2544.

———. "หนังสือที่ สร. 0701/1724." 21 กรกฎาคม 2509.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการส่งออก. "พณ 0908 (3)/732 ภาวะการค้าปี 2540 และเป้าหมายการส่งออก ประมาณการนำเข้าและดุลการค้าปี 2541." 24 กุมภาพันธ์ 2541.

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *ติดตามการใช้สิทธิประโยชน์ FTA ภาคอุตสาหกรรม ปี 2555 เตรียมความพร้อมสู่ AEC* (ออนไลน์)  
[http://www.oie.go.th/sites/default/files/ attachments/FTA-industry/FTA\\_2555\\_to\\_AEC.pdf](http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/FTA-industry/FTA_2555_to_AEC.pdf) [21 กุมภาพันธ์ 2558]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=85> [2 พฤษภาคม 2557]

———. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4* (ออนไลน์) แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=86> [2 พฤษภาคม 2557]

- . "นร (รศก.) 1015/569 รายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามกรอบ การติดตาม  
มาตรการเศรษฐกิจระยะปานกลาง ครั้งที่ 1 (พฤษภาคม — ตุลาคม 2541)." 16  
พฤศจิกายน 2541.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง*  
พ.ศ. 2510-2514. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2509.
- . *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534*. กรุงเทพฯ: สำนัก  
นายกรัฐมนตรี, 2529.
- . *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529*. กรุงเทพฯ: สำนัก  
นายกรัฐมนตรี, 2524.
- . *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ.2504 ถึง 2506 และ 2507 ถึง*  
*2509 ระยะที่สอง (พ.ศ.2507 - 2509)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507.
- "เอกสารส่วนบุคคล นายบุญชนะ อุตถากร เรื่อง ความเห็นเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกภาคีข้อตกลงว่า  
ด้วยภาษีศุลกากรและการค้า." *สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ*. สบ.18.8/26. 27 สิงหาคม  
2512-8 กันยายน 2512.
- "เอกสารส่วนบุคคล นายบุญชนะ อุตถากร เรื่อง บันทึกความทรงจำเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ สังคม และ  
การเมือง." ———. สบ. 18.8/5. 31 มีนาคม 2512-20 กรกฎาคม 2515.
- "การขอผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศจากยูซอม." ———. พณ 0301.11/49. 15 ธ.ค. 2508-2 ก.ค.  
2510.
- "ดุลย์การค้าของประเทศไทย รายงานของ Committee on Trade เรื่อง Foreign Trade Aspects  
of Economic Development Plans of Ecafe Countries." ———. พณ. 0301.9.4/6.  
5-13 ตุลาคม 2510.
- "ร่างมาตรฐานการผลิตกระสอบ." ———. พณ 0301.11/93.
- สำนักอเมริกาและแปซิฟิก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. *เขตการค้าเสรีไทย-เปรู ความเป็นไปได้*  
*และประโยชน์ต่อประเทศไทย (ออนไลน์) แหล่งที่มา: [http://www.thaifta.com/ThaiFTA/](http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Portals/0/File/study_pe.doc)*  
*Portals/0/File/study\_pe.doc* [2 กรกฎาคม 2558]
- สิทธิกร นิพนธ์. *การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา บันทึกความคืบหน้าการเจรจา: 2548-2552*.  
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล. *การประชุมแคนคูน: ความผลิบานและโรยราของการค้าเสรี*. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2547.

สุวินัย ภรณวลัย. *แกะรอยทักษิโนมิกส์กับความจำเป็นของทางเลือกที่สาม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547.

"หอไทยยังแหงเปิด FTA จีรัฐเคลียร์อุปสรรคก่อน." *ฐานเศรษฐกิจ*, 26 ตุลาคม 2546, 1, 12, 15.

อนุวัฒน์ ชลไพศาล. *นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ* (ออนไลน์) <http://econ.tu.ac.th/archan/rangsun/โครงการเมธีวิจัยอาวุโส%20สกว/Thaksinomics/802%20นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ.pdf> [23 มีนาคม 2558]

อภิชาติ สถิตนิรามัย. *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ* 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดี๋ยวกัน, 2556.

อรณิชา จุฑารสภ. *พลวัตของเวทีการค้าโลก: ความร่วมมือของกลุ่มจี 20 และความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีที่แคนคูน*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549.

อิสร์กุล อุณหเกตุ. "ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย กับคำถามที่ต้องการคำตอบ." ใน *ข้อตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย: รายงานและการวิเคราะห์*. รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, บรรณาธิการ, 41-85. กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. *สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960-1970)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2526.

อุดม เกิดพิบูลย์. *ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

#### ภาษาอังกฤษ

Abajian, Albert N. *Development of Trade and Commerce in Thailand 1967-1971*. [S.l.]: International Marketing Institute, 1966.

Aggarwal, Vinod K. "Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific." In *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications*, Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata eds., 404-436. New York: Routledge, 2006.

Aggarwal, Vinod K., and Seungjoo Lee. "The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreement in the Asia-Pacific." In *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee eds., 1-28. New York: Springer New York, 2011.

- Akkarasriprapai, Benjaprut. "Australia FTA Buoy Exports." *The Nation*, 1 September 2004, 4B.
- Antkiewicz, Agata, and John Whalley. "China's New Regional Trade Agreements." *The World Economy* 28, 10 (October 2005): 1539-1557.
- Arnold, Dennis. "Free Trade Agreements and South Asia." *Journal of Contemporary Asia* 36, 2 (2006): 195-222.
- Baier, Scott L., Jeffrey H. Bergstrand, and Peter Egger. "The New Regionalism: Causes and Consequences." *Économie Internationale* 109 (2007): 9-29.
- Baldwin, Robert E. "Political Economy of the Disappointing Doha Round of Trade Negotiations." *Pacific Economic Review* 12, 3 (August 2007): 253-266.
- Bangkok Post. *Mid-Year Economic Review 2001* (online) Available from: <http://www.bangkokpost.com/midyear2001/trade.html> [7 February 2010]
- . *Mid-Year Economic Review 2003* (online) Available from: <http://www.bangkokpost.com/midyear2003/international4.html> [20 February 2010]
- Bhagwati, Jagdish, David Greenaway, and Arvind Panagariya. "Trading Preferentially: Theory and Policy." *The Economic Journal* 108, 449 (July 1998): 1128-1148.
- Bhagwati, Jagdish N. "US Trade Policy: The Infatuation with FTAs." In *Department of Economics Discussion Papers: Columbia University Academic Commons*, 1995.
- Bhagwati, Jagdish, and Arvind Panagariya. "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends." *The American Economic Review* 86, 2 (May 1996): 82-87.
- Brenton, Paul, and Hiroshi Imagawa. "Rules of Origins, Trade, and Customs." In *Customs Modernization Handbook*, L. De Wulf and J.B. Sokol eds., 183-213. Washington D.C.: The World Bank, 2005.
- Brown, Andrew G., and Robert M. Stern. "Global Market Integration and National Sovereignty." *The World Economy* 29, 3 (March 2006): 257-279.
- Capling, Ann. "Preferential Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region." *The Pacific Review* 21, 1 (2008): 27-48.



- Cattaneo, Olivier. "The Political Economy of PTAs." In *Bilateral and Regional Trade Agreements*, Simon Lester and Bryan Mercurio eds., 28-51. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Chachavalpongpun, Pavin. *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*. 1 ed. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Chinese Government. *The 10th Five-Year Plan* (online) Available from: [http://english.gov.cn/2006-04/05/content\\_245624.htm](http://english.gov.cn/2006-04/05/content_245624.htm) [30 June 2014]
- Chong, Soo Yuen, and Jung hur. "Small Hubs, Large Spokes and Overlapping Free Trade Agreements." *The World Economy* 31, 12 (December 2008): 1625-1665.
- CNN Money. *Consumer Confidence Plunges: Soaring Energy Prices, War Fears, Cold Weather Send Key Index to Lowest in More Than 9 Years* (online) Available from: <http://money.cnn.com/2003/02/25/news/economy/consumer/index.htm> [20 March 2014]
- Collier, Paul. "Why the WTO Is Deadlocked: And What Can Be Done About It." *The World Economy* 29, 10 (October 2006): 1423.
- Congressional Budget Office. *H.R. 3827, Immigration Relief for Hurricane Katrina Victims Act of 2005* (online) Available from: <http://www.cbo.gov/cost-estimates/search?keys=katrina&op=search> [13 April 2014]
- Corning, Gregory P. "Between Bilateralism and Regionalism in East Asia: The Asean-Japan Comprehensive Economic Partnership." *The Pacific Review* 22, 5 (2009): 639-672.
- Desker, Barry. "In Defence of FTAs: From Purity to Pragmatism in East Asia." *The Pacific Review* 17, 1 (2004): 3-26.
- Dunkley, Graham. *The Free Trade Adventure: The WTO, the Uruguay Round and Globalism-a Critique*. London: Zed Books, 2000.
- Europa. *New Strategy Puts EU Trade Policy at Service of European Competitiveness and Economic Reform, Ip/06/1303* (online) Available from: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1303> [28 May 2014]
- European Union. *Treaty of Nice: Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*

- (online) Available from: [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C\\_2001080EN.000101.html](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.000101.html) [30 May 2014]
- Evenett, Simon, and Michael Meier. "An Interim Assessment of the U.S. Trade Policy of 'Competitive Liberalization!'" *The World Economy* 31, 1 (January 2008): 31-66.
- Feenstra, Robert C., and Alan M. Taylor. *International Economics*. 1 ed. New York: Worth Publishers, 2008.
- Florentino, Robert V., Luis Verdeja, and Christelle Toqueboeuf. "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update." In *WTO Discussion Paper 12*. Geneva: World Trade Organization, 2007.
- Gourevitch, Peter A. "Squaring the Circle: The Domestic Sources of International Cooperation." *International Organization* 50, 2 (Spring 1996): 349-373.
- Gresser, Edward. *String of Pearls or Multi-Car Pile Up?: The U.S. Negotiates New Trade Agreements with 15 Countries* (online) Available from: [http://www.dlc.org/ndol\\_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=251724](http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=251724) [22 May 2014]
- . *Trade Promotion Authority: The Key Questions* (online) Available from: [http://www.dlc.org/ndol\\_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=3837](http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=900010&contentid=3837) [13 May 2014]
- Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman. "The Politics of Free-Trade Agreements." *The American Economic Review* 85, 4 (September 1995): 667-690.
- Hale, Thomas. "The De Facto Preferential Agreements in East Asia." *Review of International Political Economy* 18, 3 (2011): 299-327.
- Hicken, Allen. "Politics of Economic Recovery in Thailand and the Philippines." In *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, Andrew MacIntyre, T. J. Tempel and John Ravenhill eds. New York: Cornell University Press, 2008.
- Hillberry, Russell. "Review of International Experience: Ex Post Studies of Other PTAs and Implications for PTA Design." In *Negotiating a Preferential Trading Agreement: Issues, Constraints and Practical Options*, Sisira Jayasuriya, Donald MacLaren and Gary Magee eds., 12-35. Northampton, MA: Edward Elgar, 2009.

- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis, and André Sapir. "Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements." *The World Economy* 33, 11 (November 2010): 1565-1588.
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook April 2003: Growth and Institutions*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003.
- . *World Economic Outlook April 2006: Financial Systems and Economic Cycles*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006.
- . *World Economic Outlook April 2006: Globalization and Inflation*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006.
- . *World Economic Outlook May 2001: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.
- . *World Economic Outlook October 2001: The Information Technology Revolution*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.
- . *World Economic Outlook September 2004: The Global Demographic Transition*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2004.
- . *World Economic Outlook September 2005: Building Institutions*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005.
- International Monetary Fund and World Bank Group. *Statement by H.E. Tarrin Nimmanahaeminda, Minister of Finance of Thailand at the 1998 Ibrd/IMF Joint Annual Meetings* (online) <https://www.imf.org/external/am/1998/speeches/pr26the.pdf> [13 November 2014]
- Jawara, Fatoumata, and Aileen Kwa. *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations*. London: Zed Books, 2003.
- Jayasuriya, Sisira, and Gary Magee. "Introduction." In *Negotiating a Preferential Trading Agreement: Issues, Constraints and Practical Options*, Sisira Jayasuriya, Donald MacLaren and Gary Magee eds., 3-11. Northampton, MA: Edward Elgar, 2009.
- Kaewmanee, Dhiwakorn. *The Evolution of the Thai State: The Political Economy of Formative and Transformative External Influences*. Berlin: Dissertation.de--Verlag im Internet GmbH, 2007.

- Kent, Kathleen. *EU Trade Policy-Making: What Role for Civil Society?* (online) Available from: <http://www.ie-ei.eu/bibliotheque/memoires/KENT.pdf> [22 May 2014]
- Kimura, Fukunari. "Demystifying Protectionism: The WTO Trade Policy Review of Japan." *The World Economy* 31, 11 (November 2008): 1383-1392.
- King, Michael R. "Who Triggered the Asian Financial Crisis?". *Review of International Political Economy* 8, 3 (Autumn 2001): 438-466.
- Koizumi, Junichiro. *Comment by Prime Minister Junichiro Koizumi on the Suspension of the WTO Doha Development Agenda Negotiations* (online) Available from: <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2006/8/0801.html> [12 June 2014]
- Krishna, Pravin. "Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach." *The Quarterly Journal of Economics* (February 1998): 227-251.
- Krueger, Anne O. "Free Trade Agreements Versus Customs Unions." *Journal of Development Economics* 54, 1 (October 1997): 169-187.
- Kunnamas, Natthanan. "Book Review: My Vision of Europe and Globalization and Europe We Want by Lionel Jospin, Revision of French Left in Globalized Europe." *Journal of European Studies* 10, 1 (2002): 195-206.
- . *Old, New and Scare Protectionisms: Thailand's Agricultural Exports to the EU*. Doctoral dissertation, School of Politics and International Relations, University of Leeds. 2008.
- Lamy, Pascal. *Keeping Pace with the Global Economy: The Challenges for the Multilateral Trading System* (online) Available from: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_1999\\_2004/lamy/speeches\\_articles/spla14\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla14_en.htm) [28 May 2014]
- . *Where Next for EU Trade Policy?* (online) Available from: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_1999\\_2004/lamy/speeches\\_articles/spla228\\_en.htm](http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/lamy/speeches_articles/spla228_en.htm) [28 May 2014]
- Lauridsen, Laurids S. "The Policies and Politics of Industrial Upgrading in Thailand During the Thaksin Era (2001–2006)." *Asian Politics & Policy* 1, 3 (July/September 2009): 409-434.

- Leightner, Jonathan E. "Globalization and Thailand's Financial Crisis." *Journal of Economic Issues* 33, 2 (June 1999): 367-373.
- . "Thailand's Financial Crisis: Its Causes, Consequences, and Implications." *Journal of Economic Issues* 41, 1 (March 2007): 61-76.
- Low, Linda. "Policy Dilemmas in Singapore's Rta Strategy." *The Pacific Review* 16, 1 (2003): 99-127.
- MacIntyre, Andrew J. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- Manger, Mark S. *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements between North and South*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Mansfield, Edward D., and Eric Reinhardt. "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements." *International Organization* 57, 4 (Autumn 2003): 829-862.
- Maur, Jean-Christophe. "Exporting Europe's Trade Policy." *The World Economy* 28, 11 (November 2005): 1565-1590.
- McCargo, Duncan, and Ukrist Pathmanand. *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press, 2005.
- McDonald, Scott, and Terrie Walmsley. "Bilateral Free Trade Agreements and Customs Unions: The Impact of the EU Republic of South Africa Free Trade Agreement on Botswana." *The World Economy* 31, 8 (August 2008): 993-1029.
- Ministry of Commerce. *China's Free Trade Agreements* (online) Available from: [http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta\\_qianshu.shtml](http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta_qianshu.shtml) [30 June 2014]
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. *Japan's FTA Strategy* (online) Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html> [12 June 2014]
- . *Joint Statement on the Occasion of the Signing of the Agreement between Japan and the United Mexican States for the Strengthening of the Economic Partnership* (online) Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/agreement/joint.html> [12 June 2014]

- Office of United States Trade Representative. "International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources." 2004.
- Palmer, Doug, and Laura MacInnis. *G4 Talks Collapse, Throw Trade Round into Doubt* (online) Available from: <http://www.reuters.com/article/2007/06/21/us-trade-wto-idUSL2179513320070621> [22 April 2014]
- Perroni, Carlo, and John Whalley. "The New Regionalism: Trade Liberalization or Insurance?". *Canadian Journal of Economics* 33, 1 (February 2000): 1-24.
- Peters, Gerhard, and John T. Woolley. *George W. Bush's Statement of Administration Policy: H.R. 3005 - Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001* (online) Available from: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25605> [10 May 2014]
- Phongpaichit, Pasuk, and Chris Baker. *Thaksin*. 2 ed. Chiang Mai: Silkworm Books, 2009.
- Plummer, Michael G. "'Best Practices' in Regional Trading Agreements: An Application to Asia." *The World Economy* 30, 12 (December 2007): 1771-1905.
- Pongsudhirak, Thitinan. *Crisis from Within: The Politics of Macroeconomic Management in Thailand, 1947-97*. Doctoral dissertation, Department of International Relations, London School of Economic. 2001.
- Porter, Michael E. *Thailand's Competitiveness: Creating the Foundations for Higher Productivity* (online) [http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/CAON%20Thailand%202003%20FINAL%2005-06-03%20CK\\_2d07083c-994a-48f2-a2b3-73c0b9d59a47.pdf](http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/CAON%20Thailand%202003%20FINAL%2005-06-03%20CK_2d07083c-994a-48f2-a2b3-73c0b9d59a47.pdf) [20 January 2015]
- Punyaratabandhu, Suchitra. "Thailand in 1997: Financial Crisis and Constitution Reform." *Asian Survey* 38, 2 (February 1998): 161-167.
- Ravenhill, John. "The New East Asian Regionalism: A Political Domino Effect." *Review of International Political Economy* 17, 2 (2010): 178-208.
- Rhyu, Sang-young. "South Korea's Political Dynamics of Regionalism: A Comparative Study of Korea-Japan FTA and Korea-U.S. FTA." In *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee eds., 71-87. New York: Springer New York, 2011.

- Sally, Raseen, and Rahul Sen. "Whither Trade Policies in Southeast Asia? The Wider Asian and Global Context." *ASEAN Economic Bulletin* 22, 1 (April 2005): 92-115.
- Sally, Razeen. "FTAs and the Prospects for Regional Integration in Asia." In *ECIPE Working Paper No. 1*: ECIPE, 2006.
- . *Trade Policy, New Century: The WTO, FTAs and Asia Rising*. 1 ed. London: The Institute of Economic Affairs, 2008.
- Sarkar, Shyamalendu, and Hong Y. Park. "Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Trade with Mexico." *The International Trade Journal* 15, 3 (2001): 269-292.
- Saxonhouse, Gary R. "Regional Initiatives and US Trade Policy in Asia." *Asian-Pacific Economic Literature* 11, 2 (2002): 1-14.
- Saxonhouse, Gary R., and Robert M. Stern. "Trade-Policy Issues and Policy Options for Japan and the United States: Introduction and Overview." *The World Economy* 29, 6 (June 2006): 669-676.
- Sen, Rahul. *Free Trade Agreements in Southeast Asia*. 1 ed. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004.
- "Thailand Must Get in the Game, Insists Thaksin." *Bangkok Post*, 19 February 2004, 3.
- The Washington Post. *Text of President Bush's 2001 Address to Congress* (online) Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushtext022701.htm> [13 May 2014]
- Trading Economics. *United States Consumer Confidence* (online) Available from: <http://www.tradingeconomics.com/united-states/consumer-confidence> [13 March 2014]
- Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Wan, Ming. "The Domestic Political Economy of China's Preferential Trade Agreements." In *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, Vinod K. Aggarwal and Seungjoo Lee eds., 29-48. New York: Springer New York, 2011.

- Wang, Dashu. "Multilateralism and FTAs: A Chinese Perspective on an Australia-China FTA." In *Negotiating a Preferential Trading Agreement: Issues, Constraints and Practical Options*, Sisira Jayasuriya, Donald McLaren and Gary Magee eds., 35-47. Northampton, MA: Edward Elgar, 2009.
- Whalley, John. "Recent Regional Agreements: Why So Many, Why So Much Variance in Form, Why Coming So Fast, and Where Are they Headed?". *The World Economy* 31, 4 (April 2008): 517-532.
- Wonnacott, Paul, and Mark Lutz. "Is There a Case for Free Trade Areas." In *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Jeffrey Schott ed., 59-84. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989.
- World Trade Organization. *Doha Development Agenda: Negotiations, Implementation and Development* (online) Available from: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/negotiations\\_summary\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiations_summary_e.htm) [31 March 2014]
- . *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (online) Available from: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_e.htm) [2 May 2014]
- . *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)* (online) [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_02\\_e.htm#articleXXIV](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV) [13 January 2013]
- . *General Agreement on Trade in Services* (online) Available from: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gats\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gats_e.htm) [2 May 2014]
- . *International Trade Statistics 2001*. Geneva: World Trade Organization, 2001.
- . *International Trade Statistics 2002*. Geneva: World Trade Organization, 2002.
- . *International Trade Statistics 2003*. Geneva: World Trade Organization, 2003.
- . *International Trade Statistics 2004*. Geneva: World Trade Organization, 2004.
- . *International Trade Statistics 2005*. Geneva: World Trade Organization, 2005.
- . *International Trade Statistics 2007*. Geneva: World Trade Organization, 2007.
- . *Trade Profiles* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=BN,KH,ID,LA,MY,MM,PH,SG,TH,VN> [30 June 2014]



- . *Trade Profiles: China* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN> [30 June 2014]
- . *Trade Profiles: European Union (27)* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E27> [22 May 2014]
- . *Trade Profiles: Japan* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=JP> [22 May 2014]
- . *Trade Profiles: United States* (online) Available from: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=US> [13 May 2014]
- . *World Trade Report 2003*. Geneva: World Trade Organization, 2003.
- . *World Trade Report 2004*. Geneva: World Trade Organization, 2004.
- . *World Trade Report 2006*. Geneva: World Trade Organization, 2006.
- รัฐสรณ์ ณะพรพันธ์. *Trade Policy Review of Thailand: The Thai Government Reports, 1995-2007*. กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- . *Trade Policy Review of Thailand: The WTO Secretariate Reports, Volume One: 1995-1999*. กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ภาคผนวก ก

### สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกปี 2544-2549

ช่วงเวลาระหว่างปี 2544-2549 ระบบเศรษฐกิจโลกปรากฏให้เห็นความผันผวนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งหลังจากการเติบโตชะงักมานานกว่าครึ่งทศวรรษ โดยเฉพาะในตลาดของหลายประเทศอุตสาหกรรม รายงานขององค์การการค้าโลกระบุว่าในปี 2543 การค้าระหว่างประเทศเติบโตกว่าร้อยละ 12 เปรียบเทียบกับร้อยละ 4 ในปี 2542<sup>292</sup> ทั้งนี้สืบเนื่องจากการลุกลามของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเริ่มจะคงตัวในทวีปละตินอเมริกา<sup>293</sup> รวมถึงได้เห็นการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจหลักโดยเฉพาะทวีปอเมริกาเหนือ

ทว่าในปี 2544 เหตุการณ์ด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการก่อการร้าย 9/11 ได้เขย่าเสถียรภาพของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาโดยสิ้นเชิง ภาพอาคารแฝด World Trade Centre ในมหานครนิวยอร์กพังถล่ม ตามมาด้วยการประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของประธานาธิบดีบุช ผลักให้ประเด็นภูมิศาสตร์การเมือง เลื่อนอันดับขึ้นในการจัดลำดับความสำคัญทางนโยบายของหลายประเทศ ส่วนภาวการณ์ทางเศรษฐกิจหลังเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งเพิ่งจะมีการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกได้ไม่นาน รายงานภาวะเศรษฐกิจของ IMF ได้ออกมาเตือนการชะลอตัวของ การเติบโตทางเศรษฐกิจอีกครั้งตั้งแต่ต้นปี<sup>294</sup> สืบเนื่องจากการชะลอตัวของเขตเศรษฐกิจใหญ่ทั้งสหรัฐอเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น รวมถึงตลาดเกิดใหม่ทั้งหลายด้วย ซึ่งเมื่อบวกเข้ากับวิกฤต 9/11 และการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ ความน่าผิดหวังของยอดขายสินค้าไอที และฟองสบู่ดอทคอมแตก ล้วนส่งผลต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเกือบทุกภูมิภาค แม้แต่กลุ่มประเทศส่งออกชั้นนำในเอเชียก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน การค้าระหว่างประเทศ ปี 2544 เห็นการติดลบของการขยายตัวของปริมาณการค้าสินค้าเป็นครั้งแรกนับแต่ปี 2525 ที่ลบร้อยละ 1.5 ส่วนมูลค่าการส่งออกสินค้าติดลบร้อยละ 4.5 ด้านการค้าสินค้าบริการก็ติดลบร้อยละ 0.5 เป็นครั้งแรกเช่นเดียวกันนับตั้งแต่ปี 2526<sup>295</sup> คาดว่าปัจจัยสำคัญเกิดจากยอดส่งออกอุปกรณ์ไอที และการตื่นตระหนกจาก 9/11 ที่ส่งผลกระทบ

<sup>292</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2001* (Geneva: World Trade Organization, 2001), 1-2.

<sup>293</sup> Ibid., 3.

<sup>294</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook May 2001: Fiscal Policy and Macroeconomic Stability* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001), 145.

<sup>295</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2002*, 1-2.

โดยตรงต่อความเชื่อมั่นภาคธุรกิจและผู้บริโภคในสหรัฐฯ<sup>296</sup> ความเคลื่อนไหวที่หลายฝ่ายมองว่าเป็นผลในด้านบวกเพียงประการเดียว คือการได้ข้อสรุปจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ในเดือนพฤศจิกายน เพื่อขอให้เปิดการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา

ครั้นถึงต้นปี 2545 สัญญาณด้านเศรษฐกิจบ่งบอกการชะลอตัวถึงจุดต่ำสุด และเริ่มผงกหัวกระตือรือร้นในภูมิภาคอเมริกาเหนือ เขตเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนผ่าน (transition economy) และประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย โดยเฉพาะจีนและอินเดีย ส่วนยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น ยังคงชะลอตัวต่อเนื่อง เช่นเดียวกับลาตินอเมริกาที่ยังไม่ฟื้นวิกฤติ ตัวขับเคลื่อนหลักที่ทำให้เศรษฐกิจโลกพ้นจากการชะลอตัวได้อย่างเร็วหนีไม่พ้นจีน ซึ่งมีอัตราการเติบโตทางการค้ากว่าร้อยละ 30 ตั้งแต่ปี 2543 ถึงปี 2545 ซึ่งหลังจากเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จีนได้กลายเป็นประเทศผู้ค้ารายใหญ่อันดับ 4 ของโลก<sup>297</sup> นอกจากนี้ การกระตือรือร้นของเศรษฐกิจยังเกิดจากอานิสงค์ของราคาน้ำมันที่ลดต่ำลงด้วย ทำให้อุปสงค์ในหลายประเทศดึงดูดให้มีการนำเข้าสินค้ามากขึ้น ตัวเลขทางการค้าปี 2545 ดีขึ้นกว่าปี 2544 โดยเฉพาะตัวเลขมูลค่าการค้าที่ดีขึ้นชัดเจน มีการเติบโตของมูลค่าการส่งออกสินค้าที่ร้อยละ 4.0 และสินค้าบริการมากถึงร้อยละ 6.0 จากร้อยละ 0 ในปี 2544 เป็นผลจากการนำเข้าของสหรัฐฯ ช่วงต้นปีและการเติบโตของภาคบริการเขตเอเชีย<sup>298</sup> ที่เริ่มมีการเปิดเสรีภาคบริการมากขึ้น

การเมืองระหว่างประเทศปี 2545 ยังคงคุกรุ่นต่อเนื่องจากเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐฯ และพันธมิตรคงมีปฏิบัติการรุกรานอัฟกานิสถานต่อเนื่อง บวกกับเดือนตุลาคม 2545 สภาองเกรสลงมติผ่านกฎหมายให้ดำเนินการทางทหารต่ออิรัก แนวโน้มของการเกิดสงครามในตะวันออกกลางเริ่มชัดเจนยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าปฏิบัติการรุกรานอิรักยังไม่เริ่มขึ้นจนกว่าเดือนมีนาคม 2546 ดัชนีความเชื่อมั่นผู้บริโภคสหรัฐฯ ภายหลังเดือนตุลาคม 2545 ดิ่งลดลงเหลือ 79.60 จาก 93.70 ในเดือนก่อนหน้า<sup>299</sup> ส่งผลกระทบต่ออุปสงค์ภายในประเทศ และมีผลต่อการนำเข้าสินค้า จากประเทศอื่นด้วย

เริ่มต้นไตรมาสแรกของปี 2546 ด้วยความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ปฏิบัติการรุกรานอิรักของสหรัฐฯ เติมน้ำในเดือนมีนาคม ท่ามกลางเสียงคัดค้านจากสมาชิกสหประชาชาติ ความไม่แน่นอนจากปัญหาตะวันออกกลางส่งผลต่อโดยตรงเศรษฐกิจในตลาดใหญ่ทั่ว

<sup>296</sup> Ibid., 3-4.

<sup>297</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2003* (Geneva: World Trade Organization, 2003), 1.

<sup>298</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2003* (Geneva: World Trade Organization, 2003), 14.

<sup>299</sup> Trading Economics, *United States Consumer Confidence* (online) Available from: <http://www.tradingeconomics.com/united-states/consumer-confidence> [13 March 2014]

โลก ช่วงต้นปี 2546 ดัชนีความเชื่อมั่นผู้บริโภคสหรัฐฯลดถึงจุดต่ำสุดในรอบ 9 ปีที่ 64.8 จุด มากกว่าช่วงหลังเหตุการณ์ 9/11<sup>300</sup> แต่ค่อยๆ ดีขึ้นหลังจากเหตุการณ์ร้อนในอิรักสิ้นสุดอย่างรวดเร็ว

ภาวะเศรษฐกิจโลกต้นปี 2546 ไม่สดใสเท่าใดนัก เพราะการฟื้นตัวในปี 2545 ถูกฉุดลงด้วยเหตุการณ์ความวุ่นวายในตะวันออกกลาง พร้อมกับความกังวลเรื่องราคาน้ำมันที่ทะยานขึ้น นอกจากนี้ ความเปราะบางของเศรษฐกิจที่พึ่งพิงตัวของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ ล้วนเพิ่มความเสี่ยงให้การเติบโตทางเศรษฐกิจ กัดต้นอุปสงค์ของผู้นำเข้าหลักให้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด<sup>301</sup> ทว่าปลายปี 2546 ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจต่างๆ กลับขึ้นมาอยู่ในทิศทางบวก เหตุผลสำคัญมากจากการใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจในหลายๆประเทศ ที่เห็นแนวโน้มเศรษฐกิจโลกเข้าสู่ภาวะชะงักงัน และการลดลงของราคาน้ำมันช่วยผ่อนคลายแรงกดดันต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เศรษฐกิจของประเทศตลาดเกิดใหม่ในเอเชีย ก็ดีขึ้นด้วยช่วงปลายปี ปัญหาโรคซาร์สยุติลงอย่างรวดเร็วก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยหนุนการเติบโต ในภาคอุตสาหกรรมบริการ เช่น การท่องเที่ยวได้

ส่วนสถิติด้านการค้า แม้จะประสบกับปัญหาการเมืองในตะวันออกกลาง ไร้กระบาดในเอเชีย และความล้มเหลวของการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก อัตราเติบโตทางการค้าโลกยังคงเพิ่มต่อเนื่องจากปี 2545 โดยมีอัตราการเติบโตของปริมาณการค้าสินค้าที่ร้อยละ 4.5 แนนอนที่สุดว่าเกิดจากอานิสงค์ของกลุ่มประเทศเอเชีย และตลาดเปลี่ยนผ่าน ซึ่งต่างมีผลิตภัณฑ์มวลรวมฯเติบโตในอัตราเลขสองหลัก<sup>302</sup> การนำเข้าของสหรัฐฯที่มาจาก การปรับตัวดีขึ้นของความเชื่อมั่นผู้บริโภค ส่งผลให้ดุลการค้าในหลายภูมิภาคดีขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ตัวเลขของปริมาณการค้าโลกที่สูงขึ้น ยังเป็นผลจากอุปสงค์ของจีน ที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องตามอัตราผลิตที่เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงของฐานการผลิตในเอเชีย ยังส่งเสริมให้จีนมีอัตราการส่งออกที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน<sup>303</sup>

<sup>300</sup> CNN Money, *Consumer Confidence Plunges: Soaring Energy Prices, War Fears, Cold Weather Send Key Index to Lowest in More Than 9 Years* (online) Available from: <http://money.cnn.com/2003/02/25/news/economy/consumer/index.htm> [20 March 2014]

<sup>301</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook April 2003: Growth and Institutions* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003), 151.

<sup>302</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2004* (Geneva: World Trade Organization, 2004), 16.

<sup>303</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2004* (Geneva: World Trade Organization, 2004), 13.

ประเด็นปัญหาในตะวันออกกลางโดยเฉพาะสงครามอิรักยังคง เป็นปัญหาสำคัญในปี 2547 ถึงแม้ว่าสหรัฐฯจะได้รับชัยชนะในสงคราม แต่ยังคงปรากฏปัญหาการใช้สงครามกองโจรของ บรรดาผู้รักชาติต่อซัดดัม ฮุสเซน นอกจากนี้ การก่อการร้ายในยุโรปตะวันตก ยังคงสร้างความไม่แน่นอน ทางการเมือง รวมถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติ วิกฤตสีนามิตอนปลายปี เริ่มแสดงให้เห็นถึงความเสียหาย จากภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้น และผลกระทบต่อความเปราะบางของเศรษฐกิจและการเมือง

สภาวะด้านเศรษฐกิจปี 2547 ยังคงอยู่ในทิศทางขาขึ้น การเติบโตของเศรษฐกิจโลก ขยายตัวสูงสุดในรอบ 30 ปี<sup>304</sup> อันเกิดจากตัวเลขเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในตลาดหลัก ทั้งสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ที่ประสบความสำเร็จจากนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีกำไรภาคธุรกิจเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ปี 2547 ยังเป็นครั้งแรกในรอบหลายปีที่ได้เห็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เกือบทุก ภูมิภาคทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นอเมริกาใต้ ซึ่งฟื้นตัวจากวิกฤตและเริ่มกลับมาแข็งแกร่งอีกครั้ง ยุโรปเริ่มมี การขยายตัวทางการค้า จีนและอินเดียทำอัตราการเติบโตสูงเป็นประวัติการณ์ที่ร้อยละ 9.5 กับ 7.3<sup>305</sup> ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แรงกดดันทางการเมืองจากตะวันออกกลาง ยังคงกดดันต่อราคาน้ำมัน และมีแนวโน้มปรับตัวขึ้น

สถิติทางการค้าระหว่างประเทศในปี 2547 มีการขยายตัวเป็นประวัติการณ์ ตามการ เจริญเติบโตของเศรษฐกิจ มูลค่าการส่งออกสินค้าสูงขึ้น สืบเนื่องจากการแข็งตัวของสกุลเงินดอลลาร์ สหรัฐฯ ทำให้เกิดการขยายตัวของการปริมาณการค้าโลกมากกว่าร้อยละ 20 รวมถึงราคาน้ำมันที่ สูงขึ้นก็เพิ่มอัตราการขยายตัวของมูลค่าการส่งออกของผู้ส่งออกในตะวันออกกลาง จีนมีการเติบโต ทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นตลาดนำเข้าหลักของทั้งสินค้าและบริการ ผลักดันให้เกิดอุปสงค์เชื้อเพลิง พลังงาน และดึงเอาราคาน้ำมันในตลาดโลกให้ไต่ระดับขึ้นเรื่อยๆ<sup>306</sup>

ปี 2548 ประธานาธิบดีบุช เข้าดำรงตำแหน่งอีกครั้งหลังชนะเลือกตั้งเป็นสมัยที่สอง อย่างเฉียดฉิว สหรัฐอเมริกาจึงยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศมากนัก แต่ปัญหาด้าน ภูมิศาสตร์การเมืองหวนกลับมาอีกครั้ง ไม่ใช่เฉพาะในตะวันออกกลาง แต่เป็นคาบสมุทรเกาหลี เมื่อ เกาหลีเหนือประกาศการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งถือเป็นการเขย่าสถานการณ์ทางการเมืองใน คาบสมุทรเกาหลีและเอเชียตะวันออกอย่างยิ่ง แต่สถานการณ์คลี่คลายลงช่วงเดือนกันยายน หลังจาก

<sup>304</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook September 2004: The Global Demographic Transition* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2004), 181.

<sup>305</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2005* (Geneva: World Trade Organization, 2005), 1.

<sup>306</sup> *Ibid.*, 5.

เกาหลีเหนือยอมหยุดโครงการนิวเคลียร์ไว้ แลกกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ส่วนสถานการณ์การก่อการร้ายที่ระอุขึ้นในยุโรป เมื่อเกิดเหตุระเบิดในรถไฟใต้ดินและรถโดยสารประจำทางในลอนดอน จุดประเด็นปัญหาการก่อการร้ายขึ้นมาอีกครั้ง นอกจากนี้ ภัยธรรมชาติยังคงเป็นปัญหาใหญ่ หลังจากคลื่นยักษ์ในปลายปี 2547 คร่าชีวิตประชาชนหลายแสนคนรอบมหาสมุทรอินเดีย ปี 2548 เฮอริเคนคาทรินาพัดเข้าถล่มชายฝั่งรัฐลุยเซียนาของสหรัฐฯ ภาพความเสียหายของเมืองนิวออร์ลีน แสดงให้เห็นความรุนแรงของภัยธรรมชาติที่มากขึ้น ประมาณการว่าความเสียหายครั้งนี้มีมูลค่าไม่ต่ำกว่าเจ็ดหมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>307</sup>

สำหรับสภาพเศรษฐกิจ ในปี 2548 ราคาน้ำมันที่พุ่งสูงขึ้นอีกส่งผลให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2547 เริ่มชะลอตัวลงในหลายตลาดหลัก การชะลอตัวทางเศรษฐกิจในยุโรปและญี่ปุ่นวนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง แต่ประเทศกำลังพัฒนายังมีอัตราการเติบโตต่อเนื่อง ภัยธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่กดดันเศรษฐกิจโลก ถึงแม้ว่าเหตุการณ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดีย จะไม่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจในประเทศที่ประสบเหตุมากนัก แต่ความล่าช้าของการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้<sup>308</sup> ส่วนการเติบโตของการค้าโลกลดลงจากปีก่อนมาอยู่ที่ร้อยละ 6 เนื่องจากการชะลอตัวของการนำเข้าในสหภาพยุโรป สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ด้านจีนยังคงมีสัดส่วนการนำเข้าที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังน้อยกว่าปี 2547 ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ที่แข่งค่าติดต่อกันเป็นปีที่สอง ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของสินค้าบริการ โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียที่มีอัตราการขยายตัวทางการค้าสินค้าบริการมากที่สุด สวนทางกับฝั่งยุโรป ที่สกุลเงินยูโรอ่อนค่าลง<sup>309</sup>

สำหรับภาวะเศรษฐกิจโลกต้นปี 2549 นั้นดีขึ้นกว่าที่คาดการณ์ไว้ ถึงแม้ว่าจะเกิดปัญหาภัยธรรมชาติและราคาน้ำมัน อย่างไรก็ตามปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญที่มีส่วนกดดันการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก คือการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมียอดการขาดดุลต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นในครึ่งทศวรรษแรก สอดคล้องกับการได้ดุลการค้าของตลาดส่งออกในเอเชีย จีน

<sup>307</sup> Congressional Budget Office, *H.R. 3827, Immigration Relief for Hurricane Katrina Victims Act of 2005* (online) Available from: <http://www.cbo.gov/cost-estimates/search?keys=katrina&op=search> [13 April 2014]

<sup>308</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook September 2005: Building Institutions* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005), 187.

<sup>309</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2006* (Geneva: World Trade Organization, 2006), 19.

และญี่ปุ่น ล้วนสร้างความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจโลก<sup>310</sup> ปัญหาดังกล่าวปรากฏให้เห็นจากความผันผวนในตลาดทุน<sup>311</sup> ขณะที่เหตุการณ์ทางการเมืองโลกยังไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก

ด้านการค้าระหว่างประเทศปี 2549 ยังคงมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยมีการขยายตัวของปริมาณการค้าที่ร้อยละ 8 เปรียบเทียบกับปริมาณผลผลิตที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ซึ่งการเติบโตของการค้าโลกนำหน้าการขยายตัวของผลผลิตเป็น 2 เท่า เป็นลักษณะเช่นนี้มาตั้งแต่ต้นทศวรรษ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและการขยายตัวของการค้าโลกอย่างต่อเนื่อง ภาคการนำเข้าและส่งออกมีสัดส่วนมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ด้านตลาดสำคัญของโลกก็ขยายตัวเช่นกัน การส่งออกสินค้าของสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ร้อยละ 3 ถึง 7 ส่วนสหรัฐอเมริกามีอัตราเพิ่มขึ้นเหนือค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 11 และจีนที่ร้อยละ 22<sup>312</sup>



<sup>310</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook April 2006: Globalization and Inflation* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006), 187.

<sup>311</sup> International Monetary Fund, *World Economic Outlook April 2006: Financial Systems and Economic Cycles* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006), 171.

<sup>312</sup> World Trade Organization, *International Trade Statistics 2007* (Geneva: World Trade Organization, 2007), 1-4.



ตาราง ก. แสดงอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและการค้าโลก พ.ศ.2544-2549

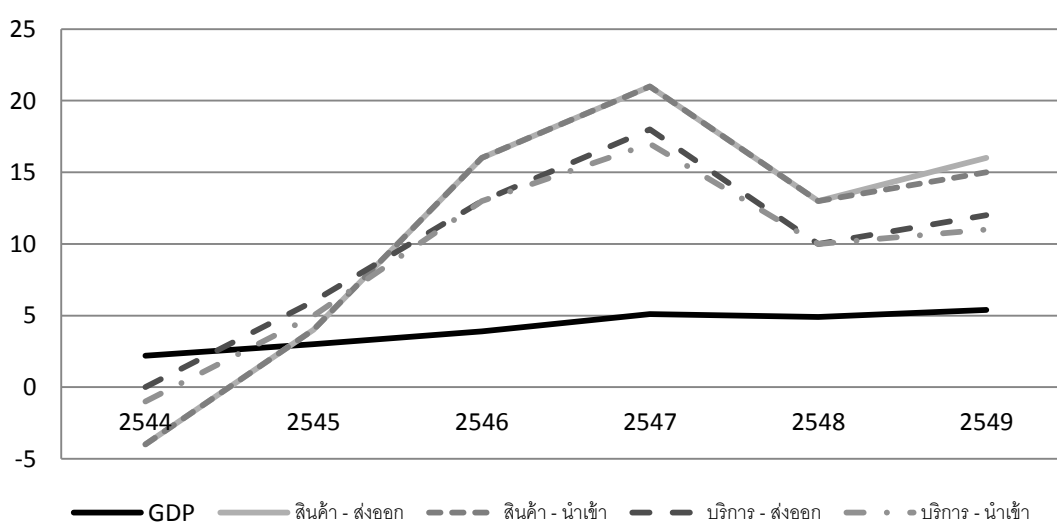
(หน่วย: ร้อยละ)

	2544	2545	2546	2547	2548	2549
World GDP	2.2	3.0	3.9	5.1	4.9	5.4
ปริมาณการค้าโลก (คิดตามมูลค่าการค้า)						
สินค้า						
ส่งออก	-4	4	16	21	13	16
นำเข้า	-4	4	16	21	13	15
บริการ						
ส่งออก	0	6	13	18	10	12
นำเข้า	-1	5	13	17	10	11
ปริมาณการค้าสินค้าโลก (คิดตามปริมาณการค้า)						
ส่งออก	-1.5	3	4.5	9	6	8
นำเข้า	-1.5	3	5.0	10	6	8

ที่มา: World Trade Organization และ International Monetary Fund

แผนภูมิ ก. สรุปแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจการค้า พ.ศ.2544-2549

(หน่วย: ร้อยละ)



ที่มา: World Trade Organization และ International Monetary Fund

ข้อมูลในตาราง ก. และแผนภูมิ ก. เห็นได้ว่าแนวโน้มทางการค้าระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดีสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ทั้งที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและภัยพิบัติทางธรรมชาติมากมาย ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจด้านอุปทาน (supply-side) คือการเพิ่มสูงขึ้นของราคาน้ำมันตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงจุดสูงสุดในปี 2551 โดยปีนี้เองได้เกิดวิกฤตหนี้สินเชื่อซับไพรม์ (Subprime) ในตลาดการเงินและอสังหาริมทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา กัดดันให้การเติบโตทางการค้าโลกหยุดชะงักลง



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์ เกิดที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่คณะรัฐศาสตร์ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2551 หลังจากนั้นได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2556

