

## บทที่ 4

### บทบาทของประเทศไทยในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 3 พบว่าสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในประเทศไทย เป็นเพียงปัจจัยผลักดันและเงื่อนไขช่วยให้การเสนอนโยบายดังกล่าวเท่านั้น ไม่ได้เป็นปัจจัยหลักนำไปสู่การลงนามในเอกสารจัดตั้งฯ แต่อย่างใด ดังนั้นปัจจัยที่ควรจะศึกษาต่อไปได้แก่ ความสามารถในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย ในฐานะประเทศที่นำเสนอและดำเนินการเจรจาในนามอาเซียน ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับและร่วมลงนาม และเพื่อให้เห็นประเด็นชัดเจนขึ้น ในบทที่ 4 นี้จะได้พิจารณาศึกษาใน 3 ประเด็นสำคัญคือ (1) แนวนโยบายของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ต่อการจัดตั้ง AFTA (2) จุดประสงค์และเป้าหมายของไทยต่อการจัดตั้ง AFTA และ (3) การดำเนินการทางการทูตเพื่อให้มีการจัดตั้ง AFTA ซึ่งจะวิเคราะห์ตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. แนวนโยบายของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ต่อการจัดตั้ง AFTA

(2 มีนาคม 2534 - 28 มกราคม 2535)

หลังจากที่นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในวันที่ 2 มีนาคม 2534 และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี รวม 34 คน ในวันที่ 6 มีนาคม 2534 แล้วได้แถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 4 เมษายน 2534 โดยนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายทางการต่างประเทศนั้น ได้ระบุเป็นข้อ ๆ ไว้ดังนี้

1. จะเร่งสร้างภาพพจน์ที่ถูกต้องของประเทศไทย และสร้างความเชื่อมั่นแก่นานาประเทศในความต่อเนื่องของนโยบาย
2. จะเสริมสร้างสันติภาพในภูมิภาค และความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค
3. จะเพิ่มทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สังคม และวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศอาเซียน

4. จะพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ และวัฒนธรรม กับ ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน

5. จะส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยวและแรงงานกับมิตรประเทศ หรือกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย

6. จะเพิ่มบทบาทของประเทศไทย ในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนระบบการค้าเสรี และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

7. จะคุ้มครอง ดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม <sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้แล้วจะเห็นว่า มีเป้าหมายสำคัญ คือ การขยายความสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งเป้าหมายดังกล่าว สะท้อนได้จากทัศนะของนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ว่า

เศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เป็นช่วงที่แปรผันไปตามสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและวิวัฒนาการของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งหนึ่งที่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาตลอด นับแต่การจัดตั้งกติกาว่าด้วยความตกลงทั่วไปทางการค้าและภาษีศุลกากร หรือแกตต์ ก็คือการกีดกันทางการค้าซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้การขาดดุลของประเทศไทยก็ดี หรือนโยบายการกีดกันสินค้านำเข้าของบางประเทศที่ได้เปรียบดุลการค้าอย่างมากก็ดี ย่อมนำมาซึ่งแรงผลักดันที่จะทำให้เกิดมาตรการกีดกันทางการค้าเพิ่มมากขึ้น ผลกระทบย่อมตกอยู่กับประเทศกำลังพัฒนาที่มีระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ การส่งออกและยังขาดอำนาจหลังการต่อรอง เช่น ประเทศไทย เป็นต้นนั้นเอง รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เพื่อรักษาระบบการค้าระหว่างประเทศ

<sup>1</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, งานของรัฐบาลอันันท์ ปันยารชุน, เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ: เจ พิล์ม โปรเซส, 2535), หน้า 35.

แบบเสรีและลดการกีดกันทางการค้า แต่เป็นที่น่าเสียดายที่การเจรจายังคงยืดเยื้อ ไม่สัมฤทธิ์ผลได้ภายในเดือนธันวาคม 2533 ตามกำหนด นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลปัจจุบันจึงมุ่งเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในวงการเศรษฐกิจโลก เพื่อสนับสนุนระบบการค้าเสรี และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>2</sup>

ดังนั้น นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน จึงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการมีความสัมพันธ์กับประเทศคู่ค้าในลักษณะที่เท่าเทียมกัน<sup>3</sup> และพยายามพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะของกลุ่ม 1 ให้มีความแน่นแฟ้นและทัดเทียมกับกลุ่มเศรษฐกิจที่เป็นคู่ค้าของไทยซึ่งจะเป็นการสร้างพลังอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจในลักษณะของกลุ่มแทนที่จะต่อสู้อย่างโดดเดี่ยวแต่การกระชับความร่วมมือในลักษณะของการอาศัยกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค เช่น APEC หรือ EAEG ไม่สามารถทำได้ในระยะสั้นเนื่องจากมีขอบเขตที่กว้างเกินไปและอาจถูกรอบงำทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การพยายามแสวงหามาตรการเพื่อกระชับความร่วมมือในอาเซียนให้แน่นแฟ้นก่อนก้าวไปสู่วงใหญ่ เช่น APEC หรือ EAEG จึงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และเป็นแนวทางให้ไทยบรรลุเป้าหมายได้มากกว่า<sup>4</sup> แนวความคิดดังกล่าวนี้สะท้อนได้จากทัศนะของนายอานันท์ฯ ที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ ในขณะที่เดินทางมาเยือนไทยอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 24-25 มิถุนายน 2534 ว่า

จากการหารือกับนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์และรัฐมนตรีอาวุโส ลี กวน ยู นั้นก็เห็นพ้องกันว่า ก่อนจะเริ่มเข้าสู่วงใหญ่อย่าง EAEG หรือ APEC เราควรทำอาเซียนให้ดีที่สุดก่อน

2 กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, เอกสารในการสัมมนาเรื่องการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: ผลกระทบต่อประเทศไทย จัดที่โรงแรมรอยัลลอร์ดลิต 15-16 สิงหาคม 2534. (อัดสำเนา)

3 มติชน (15 สิงหาคม 2534): 3.

4 กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน, ข่าวอาเซียน ฉบับพิเศษ (8 สิงหาคม 2534): 2.

หากเราเข้าไปโดยอาเซียนเองไม่มีจุดประสงค์ที่ชัดเจน เราก็จะถูกใช้เป็นเครื่องมือ (manipulated) โดยมหาอำนาจแล้วอาเซียนจะค่อย ๆ สลาย (diluted) โดยเฉพาะด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ จากจุดนี้ก็จะเห็นว่าการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งต่อไปนี้จะ เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญมาก <sup>5</sup>

นอกจากนี้ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ยังได้กล่าวเน้นถึงความจำเป็นดังกล่าวว่า

แนวโน้มที่ประชาคมยุโรปและเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ จะเป็นกลุ่มที่สำคัญในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศทำให้ไทยต้องเตรียมปรับแนวนโยบายโดยจะต้องพิจารณาว่าไทยจะสามารถอาศัย APEC ได้หรือไม่ในการรักษาผลประโยชน์ของตน แต่การที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือมากกว่า APEC จะทำให้ไทยไม่สามารถอาศัย APEC เป็นเครื่องมือต่อรองได้ โดยไทยจะได้ประโยชน์ในแง่การร่วมประชุมเท่านั้น ส่วน EAEG นั้น โดยที่ขณะนี้ยังไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า ญี่ปุ่นจะเข้าร่วมด้วยหรือไม่ ดังนั้นไทยจะหวังพึ่งพา EAEG ในขณะนี้ยังไม่ได้ ดังนั้นจึงควรหันมาพึ่งพา ASEAN เป็นหลัก <sup>6</sup>

จากที่กล่าวมาชี้ให้เห็นว่า ไทยได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนมากเป็นพิเศษ และต้องการหามาตรการเพื่อกระชับความร่วมมือให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ดังนั้น นโยบายต่างประเทศของไทยจึงให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับแรก ตามที่นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวว่า

รัฐบาลชุดนี้ได้ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับแรก โดยจะร่วมมือกับอาเซียนในการผลักดันให้พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจไปอีกระดับหนึ่ง รัฐบาลนี้อยากทำ

<sup>5</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "สานเนาบันทึกการหารือข้อราชการระหว่าง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยกับนายกรัฐมนตรีแห่งสิงคโปร์ ณ ดิกลันตีโมตรี ทาเนียบรัฐบาล," 24 มิถุนายน 2534.

<sup>6</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารในการสัมมนาเรื่องการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: ผลกระทบต่อประเทศไทย, (อัครเสนา)

ให้อาเซียนเข้มแข็งกว่านี้อีกโดยการสร้างเขตการค้าเสรีขึ้น อันจะมีผลในการเพิ่มความเชื่อถือว่าให้แก่อาเซียน อันอาจจะใช้ประโยชน์ต่อรองกับประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ ได้ต่อไป<sup>7</sup> และแนวนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอาเซียนที่ชัดเจนที่สุดสามารถเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในสุนทรพจน์ที่นายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวต่อนายโรเจอร์ คอก ดง นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ ในขณะที่เดินทางมาเยือนไทยอย่างเป็นทางการว่า "รัฐบาลไทยมีความต้องการจะเห็นอาเซียนมุ่งไปสู่ free trade area ภายในระยะเวลาก่อนสิ้นปี ค.ศ.2000 นี้"<sup>8</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า เป้าหมายสำคัญของนโยบายต่างประเทศของไทยในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับอาเซียน ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ก็คือการเสนอมมาตรการเพื่อขยายความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับอาเซียนด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบการค้าเสรี

## 2. จุดประสงค์และเป้าหมายของไทย ต่อการจัดตั้ง AFTA

รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน นั้นเข้ามาบริหารประเทศภายหลังคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เข้ายึดอำนาจการบริหารประเทศจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และจะสิ้นสุดการเป็นรัฐบาลเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535 จึงมีระยะเวลาบริหารประเทศไม่นานนัก ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยบรรลุเป้าหมายก่อนที่รัฐบาลจะหมดวาระลง จึงมีความจำเป็นที่ไทยจะต้องเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีและดำเนินการ

<sup>7</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารในการเสวนาระหว่าง ฯพณฯ อาสา สारสิน และคณะกษัตริย์วิชาการ เรื่องการต่างประเทศของไทย จัดที่โรงแรมอิมพีเรียล 24 สิงหาคม 2534. (อัคราเนนา)

<sup>8</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารในการสัมมนา เรื่องการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: ผลกระทบต่อประเทศไทย, (อัคราเนนา)

โจมตีว่าให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งฯ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ให้ได้ก่อน ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ จะมีการเจรจาตกลงกันภายหลัง ดังที่ ดร.ณรงค์ชัยฯ ได้กล่าวว่า "รัฐบาลอานันท์ ได้พยายามเร่งรัดให้มีการตกลงในขั้นต้นระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียนทั้ง 6 ประเทศ โดยยึดหลักว่า "ตกลงก่อนแล้วค่อยเจรจาทันที" เพราะหากจะทำตามขั้นตอน ตามกติกาแล้ว คุณอานันท์ ก็จะพันตาแหน่งเสียก่อน" <sup>9</sup> ดังนั้น เป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายดังกล่าวก็คือการพยายามดำเนินการทางการทูต เพื่อโจมตีว่าให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งฯ ให้ได้ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 โดยในเบื้องต้นรัฐบาลไทยได้วางแนวความคิดกว้าง ๆ เรื่องเขตการค้าเสรีไว้ดังนี้

1. ต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจนแน่นอน เป็นที่เข้าใจได้เป็นสากล
2. ต้องมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน และเหมาะสมเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายในการวางแผนการลงทุนและอุตสาหกรรม เพื่อเข้าสู่ระบบเขตการค้าเสรี
3. รูปแบบในการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นเขตการค้าเสรี จะต้องมีความยืดหยุ่นและอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความเหมาะสม มีความสมดุลระหว่างการดำเนินการที่เป็นไปตามกลไกที่กำหนดไว้ ทั้งโดยอัตโนมัติและโดยการเจรจาระหว่างกัน หากมีความจำเป็นและเหมาะสม
4. ต้องมีกลไกที่นำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการดำเนินการที่ไม่สูญเสีย สิ้นเปลือง ทรัพยากรถึงความเหมาะสม เพื่อสามารถบังคับการและดำเนินงานให้เป็นไปตามโครงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน <sup>10</sup>

ดังนั้นแนวความคิดดังกล่าวจึงได้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่ไทยต้องการให้ระบุไว้ในเอกสารจัดตั้งฯ 4 ประเด็นสำคัญ คือ

<sup>9</sup> "อาพต้า:เขตการค้าเสรีอาเซียน," บ้านเมือง (14 กุมภาพันธ์ 2536): 17.

<sup>10</sup> ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล, "เขตการค้าเสรีอาเซียน," วารสารกฎหมายสุโขทัย ธรรมาธิราช 4 (ธันวาคม 2535): 115.

## 2.1 ให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ภายใน 10 ปี และใช้ชื่อว่า เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA)

เหตุผลสำคัญของไทยที่ต้องการให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และใช้ชื่อว่าเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) นั้นอาจพิจารณาได้จาก

1) แนวโน้มของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและมักเป็นไปตามผลของการเจรจาในกรอบขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเจรจาในรูปแบบพหุภาคี ภายใต้กรอบของแกตต์ ดังนั้น หากการเจรจารอบอุรุกวัย ประสบผลสำเร็จก็จะทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องลดอัตราภาษีขาเข้าลง ลดการใช้มาตรการกีดกันและปิดเปิดเปิดทางการค้าต่าง ๆ ลง ซึ่งจะทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องเปิดตลาดของตนเองให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีมากขึ้น

2) แนวโน้มการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมีมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านราคาของกลุ่มเหล่านี้มีมากขึ้น ดังนั้น หากอาเซียนไม่สามารถพัฒนาความร่วมมือด้วยการรวมกลุ่มเพื่อลดต้นทุนการผลิตได้ จะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน ในเวทีการค้าระหว่างประเทศลดลง

3) แนวโน้มของกระบวนการผลิตในปัจจุบันมีลักษณะที่บริษัทขนาดใหญ่ (multinational corporation) จะเชื่อมโยงตลาดในภูมิภาคต่างๆ โดยผ่านกระบวนการการลงทุนและขยายการค้าในประเทศนั้น ๆ ดังนั้นอาเซียนจะต้องรวมตัวกันเป็นตลาดเดียวที่มีขนาดประชากร 324 ล้านคน เพื่อดึงดูดการลงทุนและขยายการค้ากับต่างประเทศได้มากขึ้น รวมทั้งจะช่วยดึงดูดให้บริษัทระหว่างประเทศเหล่านี้โยกย้ายฐานการผลิตมาสู่ภูมิภาคอาเซียนมากขึ้นซึ่งจะทำให้อาเซียนจะยังคงรักษาการเป็นภูมิภาคที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในโลกไว้ได้ <sup>11</sup>

4) การรวมกลุ่มเป็นเขตการค้าเสรี จะทำให้อาเซียนมีอำนาจต่อรอง

<sup>11</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน, ข่าวอาเซียน ฉบับพิเศษ, : 5.

ทางเศรษฐกิจและการค้ามากขึ้น และคำว่า "เขตการค้าเสรี" จะไม่มีลักษณะที่ขัดแย้งกับกลุ่มการค้าอื่นๆ ซึ่งจะทำให้กลุ่มการค้าเหล่านั้นไม่มองว่าเขตการค้าเสรีเป็นการจัดตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องตนเองและต่อต้านกลุ่มการค้าเหล่านั้น เช่นเดียวกับการจัดตั้งกลุ่ม EAEG ของมาเลเซีย อีกทั้งเขตการค้าเสรีดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคที่มีอยู่เดิม คือ APEC เนื่องจากไทยได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เขตการค้าเสรีอาเซียนนั้นจะเป็นการค้าและการภายใต้อุปถัมภ์ของแกตต์

อย่างไรก็ตามเหตุผลที่ชัดเจนที่สุดที่น่าจะสะท้อนได้จากทัศนะของดร.ณรงค์ชัยว่า ผมมีความเห็นเหมือนคุณอานันท์ ที่ว่า เดียวนี้เศรษฐกิจของโลกมีการแข่งขันกันมากที่สำคัญคือเรื่องของการลงทุนที่ไร้พรมแดน ดังนั้นเราต้องลดพรมแดนทางเศรษฐกิจลงเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจของเราแข่งขันกับประเทศอื่นได้ พื้นที่ของอาเซียนมีความใกล้ชิดกันอยู่แล้ว หากเราจะส่งเสริมให้มีการลงทุนระหว่างกัน โดยเอาพรมแดนทางเศรษฐกิจออก หรือให้เหลือน้อยที่สุด เหมือน NAFTA หรือ EC ก็น่าจะเป็นประโยชน์ ดังนั้นเป้าหมายสำคัญที่เราตั้งไว้ ก็คือ เราจะเป็น free trade และใช้คำว่า free trade เพราะเหตุว่าจะได้ชัดเจน คนทั้งโลกฟังแล้วรู้เรื่อง นักลงทุนฟังแล้วรู้เรื่อง 12

## 2.2 การใช้วิธีการที่เรียกว่า Sectoral Approach

อุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนที่ผ่านมามีประสิทธิผลสำเร็จเท่าที่ควร ก็คือการไม่มีกำหนดระยะเวลาและกลุ่มสินค้าที่แน่นอน รวมทั้งขั้นตอนปฏิบัติที่จะทำให้อัตราการนั้น ๆ บรรลุผลอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในปฏิญญาความสามัคคีแห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ที่กล่าวถึงความร่วมมือทางการค้าไว้ว่า "ประเทศสมาชิกจะทบทวนแบบแผนการค้าแบบให้สิทธิพิเศษๆ ในระยะยาว บนพื้นฐานแห่งความเหมาะสมไม่ว่าจะเวลาใด โดยการ

12 สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.



เจรจาภายใต้ความเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของประเทศสมาชิก"<sup>13</sup> ซึ่งคำว่า "ระยะยาว" นั้นเป็นการแสดงความหมายที่คลุมเครือต่อกำหนดเวลาที่แน่นอน และคำว่า "โดยการเจรจาภายใต้ความเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของประเทศสมาชิก" นั้นแสดงให้เห็นถึงความไม่มีความเป็นอัตโนมัติในโครงการและทุกประเทศต้องเห็นชอบร่วมกันทำให้การปฏิบัติการต่างๆ เป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ได้ผลเท่าที่ควร กล่าวคือ มาตรการความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ ซึ่งใช้วิธีการ product-by-product approach และ across-the-broad approach โดยการคัดเลือกเป็นรายสินค้าและเจรจาต่อรองกัน เป็นไปด้วยความเชื่องช้า สิ้นเปลือง และต้องใช้เวลาาน อีกทั้งไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนแน่นอนตามที่นายอานันท์ฯ ได้แสดงทัศนคติต่อความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนที่ผ่านมาว่า "ความพยายามของอาเซียนที่จะสร้างความสำเร็จในการร่วมมือระหว่างกันนั้น ดำเนินไปได้น้อยมาก และที่สำคัญที่สุดคือการขาดเป้าหมายที่แน่นอน"<sup>14</sup> ดังนั้นเพื่อให้เขตการค้าเสรีอาเซียนมีเป้าหมายที่ชัดเจนแน่นอน จึงกำหนดให้ใช้วิธีการ sectoral approach โดยมีการกำหนดกลุ่มสินค้าและระยะเวลาที่แน่นอนตลอดจนขั้นตอนปฏิบัติที่จะทำให้มาตรการต่าง ๆ บรรลุผลอย่างชัดเจนภายใน 10 ปี โดยให้มีการปรับระบบภาษีให้ผสมกลมกลืนเป็นอันเดียวกัน (harmonized tariff) ก่อนเป็นเขตการค้าเสรี และมีความเป็นอัตโนมัติในแผนการมากที่สุด นอกจากนี้เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงจากข้อกำหนดที่ได้ตกลงกันแล้วจึงกำหนดให้สินค้าที่ได้ตกลงกันนั้นต้องมีรหัสสินค้าเดียวกันชัดเจน โดยเริ่มที่ละกลุ่มสินค้า (sector) จากกลุ่มสินค้าที่ง่ายต่อการค้าเสรีไปสู่กลุ่มสินค้าที่ยากต่อการค้าเสรี จนกว่าจะครอบคลุมสินค้าทุกรายการภายในเวลาที่กำหนด และไม่มีการเก็บภาษีศุลกากรระหว่างกันเลยภายใต้สินค้าในหมวดสินค้าระดับอัตราภาษีศุลกากร 2 หลัก (chapter Harmonized

<sup>13</sup> รมรงค์ นพคุณ, สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือสมาคมอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย, 2525-2526), หน้า 73-74.

<sup>14</sup> "อาเซียนเห็นพ้องตั้งเขตการค้าเสรี," สยามรัฐ (28 มกราคม 2535)

System (HS) 2 digit) ซึ่งเป้าหมายของการใช้วิธีการ sectoral approach ไปสู่การเป็นเขตการค้าเสรีนั้นสะท้อนได้จากคำพูดของนายอานันท์ที่หารือกับนายโรเจอร์ โจน ดง นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ที่ว่า "ไทยจะใช้วิธีการ sectoral approach มากกว่าที่จะเลือกตัวสินค้าซึ่งคงใช้เวลาานานมาก" <sup>15</sup> ซึ่งสอดคล้องกับคำพูดของดร.ณรงค์ชัยฯ ที่ว่า "ถ้าเราเอาทั้งหมดมันอาจจะช้า ดังนั้น เราจึงขอใช้วิธีการ sectoral approach เนื่องจากบาง sector มีความพร้อมสูงในการที่จะเป็น free trade" <sup>16</sup>

### 2.3 มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีขงาณีสกุลการ (Non-Tariff Barriers-NTBs) ไปด้วยกัน

มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีขงาณีสกุลการ เช่น การห้ามนำเข้าหรือการจำกัดปริมาณนำเข้า เป็นต้น เป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการค้าเสรีของอาเซียนจากการศึกษาของ UNCTAD พบว่าประเทศอาเซียนมักนิยมมาใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าดังจะเห็นได้จากสินค้าบางรายการที่อยู่ภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษ และจะต้องให้สิทธิพิเศษ แต่กลับมีการใช้มาตรการห้ามนำเข้า หรือการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีขงาณีสกุลการอื่น ๆ กับสินค้านำเข้าดังกล่าว เช่น ฟิลิปปินส์กำหนดห้ามนำเข้าและข้าวโพดอยู่ภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษ แต่ขณะเดียวกันก็ห้ามนำเข้าสินค้านำเข้าดังกล่าว หรือในขณะที่อินโดนีเซียกำหนดให้ดูเ็นและจักรเย็บผ้าอยู่ภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษ แต่ก็ห้ามนำเข้าสินค้านำเข้าดังกล่าวเช่นกัน <sup>17</sup>

<sup>15</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "สำเนาบันทึกรการหารือข้อราชการระหว่าง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยกับนายกรัฐมนตรีแห่งสิงคโปร์," 24 มิถุนายน 2534.

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

<sup>17</sup> Arizon, C.J., Liberalization of Non-Tariff Measures in the ASEAN Preferential Trading Arrangement (Geneva : UNCTAD, 1982), pp.149-159.

อย่างไรก็ตามความพยายามลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีขั้วภาษีหรือ NTBs ในอาเซียน นั้นมีมาโดยตลอด เช่น ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 ในปี 2530 ประเทศสมาชิก ได้มีการลงนามร่วมกันในเอกสาร Memorandum of Understanding เพื่อให้มีการลด มาตรการดังกล่าวอย่างเป็นระบบ แต่การลดก็ยังไม่มีความคืบหน้าทางปฏิบัติแต่อย่างใด<sup>18</sup> กล่าว คือมาตรการเหล่านั้นยังคงมีอยู่ในอาเซียนแม้จะมีจำนวนลดน้อยลงก็ตาม ดังนั้นเพื่อให้สินค้า และทุนมีการไหลเวียนและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีจึงกำหนดให้มีการลดมาตรการเหล่านั้น ไปพร้อม ๆ กับการกำจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่เป็นภาษีศุลกากร

2.4 **ให้มีการจัดตั้งองค์การใหม่ ในระดับรัฐมนตรีของอาเซียน (ASEAN Ministerial-Level Council) โดยมีคณะกรรมการในลักษณะ ASEAN Tariff Commissioners ที่มีอำนาจบังคับการ ดูแลและดำเนินงานให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลง โดยตรงแทนรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน**

ในปัจจุบันความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนในด้านภาษีศุลกากรที่ผ่านมามีลักษณะหลักอยู่ 3 ด้าน คือ

1. คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (Committee on Trade and Tourism-COTT) มีหน้าที่ดูแลให้มีการขยายตัวทางการค้าทั้งภายในอาเซียน และแสวงหาตลาดภายนอกภูมิภาครวมทั้งเป็นกลไกที่ดูแลเรื่องการให้สิทธิพิเศษ โดยมีการเจรจาแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Trade Preferences Negotiating Group-TPNG) ทั่วหน้าที่เจรจาและรายงานผลต่อ COTT
2. คณะทำงานของอาเซียนว่าด้วยภาษีศุลกากร (ASEAN Working Group on Customs Matters-AWGCM) ภายใต้อำนวยการว่าด้วยการคลังและการ

---

<sup>18</sup> Mari Pangestu, Hadi Soesastro and Mubariq Ahmad, "A New Look at Intra-ASEAN Economic Cooperation," ASEAN Economic Bulletin 8 (March 1992): 346.

ธนาคาร (Committee on Finance and Banking-COFAB) หน้าที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานด้านภาษีศุลกากร และส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศสมาชิกที่มีความคล่องตัวมากขึ้น

3. คณะกรรมการอุตสาหกรรม แร่ธาตุและพลังงาน (Committee on Industry, Minerals and Energy-COIME) หน้าที่พิจารณาการให้ส่วนลดภาษีศุลกากร (Margin of Preferences-MOP) แก่สินค้าในโครงการร่วมทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture-AIJV)

คณะกรรมการทั้ง 3 ด้านนี้ จะรายงานผลการดำเนินงานโดยตรงต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Meeting-AEM) ซึ่งมีการประชุมเพื่อกำหนดแนวนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกอาเซียนอย่างน้อยปีละครั้ง และก่อนการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนแต่ละครั้งจะมีการประชุมของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Officials Economic Meeting-SEOM) เพื่อเตรียมการประชุม จะเห็นว่าโลกที่ดูแลด้านความร่วมมือทางการค้าในด้านภาษีศุลกากรของอาเซียนนั้นเริ่มมากเกินไปจนทำให้การทำงานเพื่อเร่งรัดความร่วมมือด้านภาษีศุลกากรมีความซับซ้อนและไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้นเพื่อให้ความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนภายใต้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนประสบความสำเร็จจึงจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อดูแลเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนโดยเฉพาะโดยไม่ขึ้นกับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ตามที่ดร.ณรงค์ชัยฯ ได้ให้ทัศนะแสดงถึงความจำเป็นไว้ว่า

เรื่องนี้ประเด็นสำคัญ อยู่ที่รูปแบบการทำงานของอาเซียนและรูปแบบการบริหารงานภายในของแต่ละประเทศ ในส่วนของรูปแบบการทำงานของอาเซียนนั้น เป็นรูปแบบการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบมากและมีวาระการประชุมหลายเรื่องด้วยกัน เราอยากให้เรื่องการค้าเสรี (free trade) เป็นเรื่องสำคัญ จึงขอแยกออกมาเป็นองค์กรใหม่ต่างหากในระดับรัฐมนตรี ส่วนเรื่องการบริหารงานภายในของแต่ละประเทศนั้นแต่ละประเทศต่างก็มีวิธีการบริหารงานเป็นของตนเองและเป็นสาเหตุให้วิธีการทำงานของอาเซียนไม่สอดคล้องกัน เรื่อง AFTA เป็นเรื่องสำคัญและเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีเป็นสำคัญจึงกำหนดให้มี AFTA Council มีกระทรวงการคลังของแต่ละประเทศเป็น

ผู้ดูแล 19

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 นั้น เป้าหมายหลักของไทยในการดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับอาเซียนคือการดำเนินการให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนมีการยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ส่วนเป้าหมายรองซึ่งเป็นรายละเอียดของเขตการค้าเสรีนั้น มี 4 ประเด็นสำคัญ คือ (1) ให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ภายใน 10 ปี และให้ใช้ชื่อว่าเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) (2) วิธีการที่จะให้เกิด AFTA นั้น กำหนดให้ใช้วิธีการ sectoral approach โดยเริ่มที่ละกลุ่มสินค้าจากกลุ่มสินค้าที่ง่ายต่อการค้าเสรีไปสู่กลุ่มสินค้าที่ยากต่อการค้าเสรีจนกว่าจะครอบคลุมสินค้าทุกกลุ่ม (3) ให้ลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้อยู่ทุกประการ (NTBs) ไปพร้อม ๆ กับการลดภาษีศุลกากรภายในระยะเวลาที่กำหนด และ (4) ให้มีการจัดตั้งองค์การพหุระดับรัฐมนตรีอาเซียน (ASEAN Ministerial-Level Council) ขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะ ทั้งนี้การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวต้องมีความเป็นอัตโนมัติ ตามระยะเวลาที่กำหนดให้มากที่สุด ซึ่งในบทที่ 4 นี้ จะวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายตามเป้าหมายหลักและเป้าหมายรองตามประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ต่อไป

### 3. การดำเนินการทางการทูต เพื่อให้มีการจัดตั้ง AFTA

#### 3.1 การวางแนวทางการดำเนินการ

เนื่องจากประเทศสมาชิกของอาเซียนแต่ละประเทศ มีจุดยืนในด้านการค้าและผลประโยชน์แตกต่างกัน การยอมรับการเปิดเสรีทางการค้าในรูปแบบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนจึงอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้นไทยจึงกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนให้มีความยืดหยุ่น เป็นที่ยอมรับได้ของหลายฝ่ายบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นระบบในคราวเดียวกัน แต่

จะคัดเลือกสินค้าในบางกลุ่มที่ประเทศส่วนใหญ่มีความพร้อมที่จะเปิดเสรีทางการค้าและเริ่มดำเนินการแต่เพียงประเทศที่พร้อมก่อน แล้วจึงไปสู่การรวมตัวของทั้ง 6 ประเทศ 20 ดังนั้น ในส่วนของข้อเสนอ ไทยจึงเริ่มต้นด้วยการประสานความแตกต่างทางความคิดในอาเซียน โดยการนำแนวความคิดของแต่ละประเทศมาผสมผสานกับข้อเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีของไทย ดังที่นายอมเรศ ศิลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้กล่าวว่า "ควรใช้แนวความคิด CEPT แบบ product approach ของอินโดนีเซียและแนวความคิด sectoral approach ของไทย ผสมผสานกับแนวความคิดเรื่อง Growth Triangle ของสิงคโปร์ นอกจากนี้อาเซียนจะร่วมมือกันเพียง 2 หรือ 3 ประเทศก่อน" 21 ซึ่งตรงกับแนวความคิดของ ดร.ณรงค์ชัย ที่เสนอว่า

การจัดตั้ง AFTA ควรนำแนวความคิดของอินโดนีเซียเกี่ยวกับ Common Effective Preferential Tariff หรือ CEPT มาใช้ด้วยและจะต้องเน้นว่า AFTA จะเป็นขั้นตอนที่ก้าวไปสู่การจัดตั้ง EAEG ของมาเลเซีย ซึ่งจะทาให้ทั้งอินโดนีเซียและมาเลเซียสนับสนุนข้อเสนอของไทย ส่วนสิงคโปร์จะให้การสนับสนุนข้อเสนอ AFTA ของไทยเช่นกันเพราะอยู่ในฐานะที่จะได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจาก AFTA อยู่แล้ว 22

สำหรับรูปแบบของการดำเนินการนั้น ควรต้องรีบไปหารือกับผู้นำประเทศที่สำคัญในภูมิภาค คือประธานาธิบดีซูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย และรัฐมนตรีอาวุโส ลี กวน ยู ของสิงคโปร์ ก่อน 23 จึงอาจกล่าวได้ว่าไทยได้วางแนวทางดำเนินการไว้บนพื้นฐานของการ

20 "การพิจารณาจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน," สยามจดหมายเหตุ 16 (9-15 สิงหาคม 2534): 883.

21 กระทรวงการคลัง, "รายงานการประชุมคณะทำงานเตรียมการแผนเร่งรัดความร่วมมือของอาเซียนในด้านศุลกากร, ครั้งที่ 1/2534," 20 กรกฎาคม 2534.

22 กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารในการสัมมนาเรื่องการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ: ผลกระทบต่อประเทศไทย, (อัสตานา)

23 สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

ประนีประนอมยืดหยุ่นและผลประโยชน์ร่วมกัน โดยจะผสมผสานแนวความคิดของประเทศต่าง ๆ เข้ามาประยุกต์ไว้ในข้อเสนอของไทย และประการสำคัญคือต้องมีการพบปะหารือกับผู้นำของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศสำคัญภูมิภาค \*

### 3.2 ระยะเวลาของการดำเนินการ

การดำเนินการใ้มน้ำวและเจรจาต่อรองของไทย เพื่อให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งฯ นั้น แบ่งได้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ

3.2.1 ภายหลังจากขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของนายอานันท์ ปันยารชุน - การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 (2 มีนาคม 2534 - 8 ตุลาคม 2534)

ดังกล่าวแล้วในข้อ 1 ว่า เป้าหมายหลักในการดำเนินการในนโยบายต่างประเทศ

---

\* มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า การที่ไทยต้องให้ความสำคัญกับอินโดนีเซียอย่างมากนั้น เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ (1) อินโดนีเซียนั้นถือว่าเป็นประเทศของตนเองเป็นประเทศใหญ่ มีเกียรติภูมิ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งในระดับภูมิภาครวมทั้งมีส่วนโดยตรงในการก่อตั้งอาเซียนมาแต่เริ่มแรก ดังนั้นท่าทีและนโยบายของอินโดนีเซียจึงมุ่งงำข้ออาเซียนเป็นเส้นทางไปสู่การเสริมสร้างพหุภาคีและสถาปนาเสถียรภาพขึ้นในภูมิภาค [Andrew J. MacIntyre, "Interpreting Indonesian Foreign Policy," *Asian Survey* 27 (May 1987)] (2) แม้จุดยืนในนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียจะพยายามเน้นความร่วมมือภายในอาเซียน แต่ก็มีท่าทีคัดค้านและไม่ยอมรับแนวความคิดเรื่องการค้าเสรีมาโดยตลอดคงจะเห็นได้จากข้อเสนอเรื่องเขตการค้าเสรีที่ผ่านมามีไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกครบทุกประเทศ ก็เนื่องมาจากการไม่ยอมรับของอินโดนีเซียเป็นหลัก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เมื่อนำมาประกอบกับอุดมการณ์ที่เน้นชาตินิยมของอินโดนีเซียด้วยแล้ว จึงสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดไทยต้องให้ความสำคัญกับอินโดนีเซียเป็นประเทศแรกที่ต้องเดินทางไปปรึกษาหารือก่อนการเสนอจัดตั้ง AFTA

ของไทย ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับ อาเซียนคือการขยายความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน ด้วยการเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และดำเนินการให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ยอมรับและร่วมลงนามในเอกสาร จัดตั้งฯ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ดังนั้น หลังจากนายอานันท์ฯ ได้ขึ้นดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 2 มีนาคม 2534 แล้ว จึงเดินทางไปเยือนประเทศ อินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 24-25 พฤษภาคม 2534 พร้อมด้วยนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังและคณะ ซึ่งในการเดินทางเยือนดังกล่าวนอกจากจะเป็นการเสริมสร้าง สัมพันธไมตรีของทั้ง 2 ประเทศแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือเพื่อแลกเปลี่ยน แนวความคิดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในอนาคตด้วยเช่นกัน<sup>24</sup> จากนั้น ได้เดินทางไปพบปะหารือกับดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ระหว่าง วันที่ 29-30 พฤษภาคม และเดินทางไปพบปะหารือกับนายโกรี โจก ตง นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอาวุโส ลี กวน ยู ของสิงคโปร์ พร้อมทั้งแลกเปลี่ยนแนวความคิดเรื่องความ ร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ในวันที่ 30-31 พฤษภาคม 2534 ผลการพบปะหารือกับ ผู้นำประเทศเหล่านั้นมีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่าอาเซียนควรจะพัฒนาความร่วมมือด้านการค้า ให้มากขึ้นและควรจะรวมตัวกันเพื่อการติดต่อกับกลุ่มประเทศอื่น ๆ จะได้มีความเข้มแข็งขึ้น แต่การรวมตัวกันนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกลุ่มประเทศอื่น ๆ แต่ควรจะสอดคล้องกัน<sup>25</sup> และ การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ในเดือนมกราคม 2535 ที่สิงคโปร์ นั้น จะเป็นการ ประชุมที่ส่งผลกระทบต่ออนาคตของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน<sup>26</sup>

24 วารสารชาวบ้าน (ประมวลมติคณะรัฐมนตรี) 16 (พฤษภาคม 2534): 14.

25 "นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์เยือนไทย," สยามจดหมายเหตุ 16 (5-11 กรกฎาคม 2534): 729-730.

26 กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารการสัมมนาเรื่องการรวมกลุ่มทาง เศรษฐกิจระหว่างประเทศ: ผลกระทบต่อประเทศไทย, (อัสตานา)



ภายหลังการเดินทางเยือนอินโดนีเซีย มาเลเซียและสิงคโปร์ นายอานันท์ฯ มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการแผนเร่งรัดความร่วมมือของอาเซียนในด้านภาษีศุลกากร ขึ้นมาโดยเฉพาะ จำนวน 23 คน \* (ดูเอกสารประกอบในภาคผนวก ค) เพื่อพิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย ที่จะใช้เป็นหัวข้อสำคัญในการหารือและกำหนดท่าทีของไทยในการทำความตกลงด้านการค้า ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง เป็นคณะกรรมการและหัวหน้าคณะเลขานุการ จากนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำรายละเอียดและยกร่าง Thai Conceptual Paper โดยมีปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการเตรียมการฯ ของไทยแล้วจะเห็นว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการจัดทำรายละเอียดและยกร่างข้อเสนอของไทย คือ (1) นายสุธี สิงห์เสน่ห์ ในฐานะประธานคณะกรรมการ (2) ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดทำรายละเอียดต่าง ๆ ในฐานะคณะกรรมการและที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน และ (3) นายอมเรศ ศิลาลอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ คณะทำงานในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน

ต่อมา นายโรเจอร์ จอก ตง นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ ได้เดินทางมาเยือนไทยอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 24-25 มิถุนายน 2534 และได้พบปะกับนายอานันท์ฯ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อหารือถึงเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย (อ่านรายละเอียดในภาคผนวก ง) ซึ่งการพบปะกันในครั้งนี้ได้มีการแลกเปลี่ยนแนวความคิดกันอย่าง

---

\* รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มอีก 2 คน คือ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ

เป็นรูปธรรมมากขึ้น คงข้อความตอนหนึ่งที่นายอานันท์ฯ กล่าวกับนายริ้เกะ โจก ตง ว่า

ในอดีตเราปล่อยอาเซียนให้ล่องลอยไปเรื่อย ๆ หากเราสามารถวางวัตถุประสงค์ให้อาเซียนมุ่งไปสู่การสร้างเขตการค้าเสรี (Free Trade Area-FTA) โดยกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนที่จะลดและผสมผสานระบบภาษีกันก็จะเป็นการดี ช่วงเวลานี้ก็พอเหมาะแล้ว การแข่งขันการลงทุนจากต่างประเทศก็น้อย และประเด็นด้านการเมืองที่จะทำให้เราหันเหความสนใจไปจากด้านเศรษฐกิจก็ลดลง (เช่น ปัญหากัมพูชา ก็เพลามือแล้ว) ดังนั้นรัฐบาลก็ควรจะให้เวลาและความคิดที่จะร่วมมือทางเศรษฐกิจกันอย่างจริงจัง เพื่อมุ่งสู่ FTA ในอาเซียน ใน 10-20 ปีข้างหน้า...ซึ่งเอกสารข้อเสนอนี้ ไม้จำเป็นต้องเป็นเอกสารของไทย แต่อาจเป็นเพียงการริเริ่มจากไทยเท่านั้น หากเป็นไปได้ก็อยากขอให้สิงคโปร์ทำข้อคิดจากสิงคโปร์ก่อนที่ฝ่ายไทยจะผลิตเป็นเอกสารออกมา และประสงค์จะให้ประเทศอาเซียนอื่น ๆ เสนอความเห็นมาด้วย 27

ซึ่งนายริ้เกะ โจก ตง เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวและเสนอแนะว่า

เอกสารนั้น หากมีเจ้าของร่วมมากเท่าไรก็น่าจะยิ่งดี ข้อเสนอทั้งหลายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีก็ดี CEPT ของอินโดนีเซียก็ดี EABG ของมาเลเซียก็ดี และแม้ของฟิลิปปินส์นั้น หากจะให้เป็นไปได้จริง ๆ อย่างมีประสิทธิผล ก็จะต้องไปด้วยกัน สอดคล้องกันและครอบคลุมแนวความคิดทั้งหมด สิงคโปร์เองสนับสนุนด้านการค้าเสรีอยู่แล้ว ฟิลิปปินส์ก็มีแนวเสนอยิ่งใหญ่ (grandiose) แต่ทำไม่ค่อยได้ มาเลเซียคงจะไม่ขัดข้อง ญุณแจสำคัญจึงอยู่ที่อินโดนีเซีย ซึ่งเสนอให้สร้างกรอบภาษีร่วมที่มีประสิทธิผล (Common Effective Preferential Tariff-CEPT) ในผลิตภัณฑ์บางประเภทหรืออุตสาหกรรมบางกลุ่ม และต่อไปก็คงจะครอบคลุมได้หมดในอนาคต น่าจะพยายามนำแนวความคิดของอินโดนีเซียมาประยุกต์ให้กลมกลืนเข้ากันได้ อาจพยายามใช้คำของอินโดนีเซียด้วยได้ก็ดี 28

27 กระทรวงการต่างประเทศ, "สาเนาบันทึกการหารือข้อราชการระหว่าง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยกับนายกรัฐมนตรีแห่งสิงคโปร์," 24 มิถุนายน 2534.

28 เรื่องเดียวกัน.

จากการพบปะหารือระหว่างนายอานันท์ฯ กับ นายโรเกะ โจน ดง ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยจะต้องดำเนินการรื้อรื้อน้ำวมมากที่สุด คือ อินโดนีเซีย และปัจจัยสำคัญที่จะทำให้อินโดนีเซียให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของไทย ก็คือการนำแนวความคิดเรื่องอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (CEPT) ของอินโดนีเซีย เข้ามาประยุกต์ไว้ในข้อเสนอของไทย เนื่องจากแนวความคิดดังกล่าวของอินโดนีเซียมีความคล้ายคลึงกับแนวความคิดของไทยที่ต้องการให้มีการปรับระบบภาษีของอาเซียนให้ผสมผสานกลมกลืนกัน ก่อนการเป็นเขตการค้าเสรีและประการสำคัญคือผลการพบปะหารือดังกล่าวได้ถูกนำมาเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำ Thai Conceptual Paper และกำหนดแนวทางดำเนินการของไทยในเอกสารชื่อ The Anand Initiative for a Breakthrough in ASEAN Customs Trade and Investment Cooperation เพื่อให้คณะผู้แทนของไทยซึ่งมีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นหัวหน้าคณะนำไปปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกของอาเซียนในเดือนกันยายน

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 ระหว่างวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2534 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจได้เป็นวาระการประชุมที่ได้รับความสนใจอย่างมาก โดยแต่ละประเทศได้เสนอแนวความคิดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน คือ (1) กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Grouping-EAEG) ของมาเลเซีย (2) อัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Common Effective Preferential Tariff-CEPT) ของอินโดนีเซีย (3) สนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Treaty of ASEAN Economic Cooperation) ของฟิลิปปินส์ และ (4) สามเหลี่ยมแห่งความเจริญเติบโต (Growth Triangle) ของสิงคโปร์ ส่วนไทยได้เสนอเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ต่อที่ประชุมด้วยเช่นกัน ซึ่งในการกล่าวสุนทรพจน์เปิดประชุมของ ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ก็ได้กล่าวสนับสนุนข้อเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีของไทย และที่ประชุมได้ยินดีต่อการริเริ่มของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของไทย ภายใต้การสนับสนุนของนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ที่เสนอให้อาเซียนพัฒนาเป็นเขตการค้าเสรีภายในปี 2543

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนดังกล่าว ไม่ได้มีมติสนับสนุนหรือปฏิเสธแนวความคิดใด ๆ แต่ให้แต่ละประเทศกลับไปศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติม และนำเสนออีกครั้งในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม 2534 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

ต่อมา นายอานันท์ฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นคณะกรรมการเพิ่มเติม ในวันที่ 28 สิงหาคม 2534 และเพื่อให้คณะกรรมการฯ มีผลการศึกษาและจัดเตรียมเอกสารข้อเสนอของไทยเสร็จก่อนการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในเดือนตุลาคม นายอานันท์ฯ จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นหัวหน้าคณะ เดินทางไปเยือนประเทศสมาชิกของอาเซียน โดยเริ่มจากประเทศอินโดนีเซีย (10-12 กันยายน 2534) มาเลเซีย สิงคโปร์และบรูไน (17-19 กันยายน 2534) และฟิลิปปินส์ (22-23 กันยายน 2534) เพื่อนำข้อเสนอการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ในรูป Thai Conceptual Paper ไปปรึกษาหารือและพูดคุยถึงปัญหาที่แต่ละประเทศจะต้องได้รับจากเขตการค้าเสรี ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำผลการหารือมาปรับปรุงข้อเสนอของไทย ขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการเจรจาโน้มน้าวให้ประเทศเหล่านั้นเห็นถึงประโยชน์ และยอมรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบเขตการค้าเสรีของไทยด้วยเช่นกัน

ภายหลังการเดินทางเยือนอาเซียน ของนายสุธี สิงห์เสน่ห์ และคณะ ไทยได้นำผลการหารือ (ดูตารางที่ 22) มาปรับปรุงข้อเสนอของไทย (Thai Conceptual Paper) ให้เป็นรูปข้อเสนอของอาเซียน (ASEAN Conceptual Paper) โดยเปลี่ยนชื่อจาก The Anand Initiative for a Breakthrough in ASEAN Customs Trade and Investment Cooperation เป็น The ASEAN Free Trade Area, A proposal และปรับปรุงรายละเอียดจากกำหนดเวลา 10 ปี เป็น 15 ปี ส่วนวิธีการแม้ได้รับการคัดค้านจากบางประเทศแต่ไทยยืนยันนำใช้วิธีการ sectoral approach <sup>29</sup>

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

เพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดการค้าเสรีเร็วขึ้น (ดูตารางที่ 22 และ 23) พร้อมกันนี้ นายอานันท์ฯ ได้ส่งหนังสือขอขอบคุณและเอกสารฉบับปรับปรุงของไทยพร้อมหนังสือขอการสนับสนุนต่อเอกสารดังกล่าว ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ไปยังหัวหน้ารัฐบาลของอาเซียน อย่างไรก็ตามในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ในวันที่ 4-5 ตุลาคม 2534 อินโดนีเซียก็ยังมีท่าทีลังเลไม่เห็นด้วยกับการใช้คำว่า เขตการค้าเสรีตามข้อเสนอของไทย

### ตารางที่ 22

ผลการเดินทางเยือนอาเซียนของคณะผู้แทนไทย ในเดือนกันยายน 2534

เป้าหมาย (จัดตั้ง AFTA)	บรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ เห็นด้วยในหลักการ ส่วนอินโดนีเซียเห็นด้วยในหลักการ แต่ไม่ต้องการให้ใช้คำว่า "เขตการค้าเสรี"
วิธีการ (sectoral approach)	บรูไน ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ เห็นด้วยกับไทย ส่วนอินโดนีเซีย เสนอให้ใช้วิธี product-by-product approach โดยการคัดเลือกรายการสินค้าตามที่ได้ตกลงกัน เข้าร่วมใน CEPT และมาเลเซียเสนอให้ใช้วิธี across-the-board approach โดยให้สินค้าทุกอย่างที่ค้าขายกัน ต้องลดภาษีลงร้อยละ 5 จนเหลือ 0 ภายใน 20 ปี ตามวิธีการของ PTA เดิม
กำหนดเวลา (10 ปี)	สิงคโปร์เห็นด้วย บรูไนและมาเลเซีย เห็นด้วยแต่เกรงว่าอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ซึ่งยังไม่พร้อมจะไม่เห็นด้วย จึงเสนอว่า ควรขยายเป็น 15-20 ปี ส่วนอินโดนีเซีย เสนอให้มีการรวมกลุ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากการนำแนวความคิด CEPT ของอินโดนีเซียมาใช้สำหรับสินค้าบางตัวก่อน เนื่องจาก

ตารางที่ 22 (ต่อ)

ผลการเดินทางเยือนอาเซียนของคณะผู้แทนไทย ในเดือนกันยายน 2534

---

	โครงสร้างระบบภาษีของแต่ละประเทศในอาเซียนแตกต่างกัน อาเซียนจึงไม่สามารถเป็นเขตการค้าเสรีได้รูปแบบใดภายใน เวลา 10 ปี จึงเสนอให้ขยายเป็น 15-20 ปี ส่วนฟิลิปปินส์ ต้องการเวลาในการปรับตัวและไม่ต้องการให้เกิดการบิดเบือน ทางการค้า จึงเสนอให้ขยายเวลาเป็น 15-20 ปีเช่นกัน	
เรื่อง NTBs	ให้ลดไปพร้อมกัน ทุกประเทศเห็นด้วย	
การจัดตั้งองค์กร ใหม่เข้ามาดูแล แทน AEM	ให้มีการเจรจากันไป	

---

ตารางที่ 23

เปรียบเทียบ Thai Conceptual Paper กับ ASEAN Conceptual Paper

---

หัวข้อ	Thai Conceptual Paper	ASEAN Conceptual Paper
เป้าหมาย	ASEAN Free Trade Area ทุกประเทศร่วมด้วย	ไม่เปลี่ยนแปลง
วิธีการ	sectoral approach ครอบคลุมสินค้าทุกรายการ	ไม่เปลี่ยนแปลง (ยกเว้นในเรื่องสินค้า ให้มีการ



## ตารางที่ 23 (ต่อ)

## เปรียบเทียบ Thai Conceptual Paper กับ ASEAN Conceptual Paper

หัวข้อ	Thai Conceptual Paper	ASEAN Conceptual Paper
	โดยเริ่มทีละกลุ่ม ภายใต้อะไหล่ chapter HS 2 digit ไม่มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ (exclusion list)	ยกเว้นสินค้าเกษตรที่ยังไม่แปรรูป [unprocessed agricultural products] และสินค้าทุน [capital goods]
กำหนดเวลา	ให้เหลือ 0 % ใน 10 ปี	ให้เหลือ 0-5 % ใน 15 ปี
เรื่อง NTBs	ให้ลดไปพร้อมกัน	ไม่เปลี่ยนแปลง
กลไกดูแล	จัดตั้งองค์การใหม่ดูแล AFTA แทน AEM	ไม่เปลี่ยนแปลง

จากตารางที่ 23 ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แม้ไทยจะมีการปรับปรุงรายละเอียดในเอกสารที่จะเสนอต่อการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจในเดือนตุลาคมก็ตาม แต่สาระสำคัญและเป้าหมายที่ไทยต้องการยังไม่มีเปลี่ยนแปลงใด ๆ ยกเว้นในเรื่องกำหนดเวลาที่ไทยยินยอมให้เป็น 15 ปี ซึ่งอาจพิจารณาได้จากการที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ (ยกเว้นสิงคโปร์) เห็นควรให้ไทยขยายเวลาเป็น 15-20 ปี และในเรื่องสินค้าที่ให้มีการยกเว้นสินค้าเกษตรและสินค้าทุน เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การคงสาระสำคัญในเรื่องเป้าหมาย วิธีการ รวมทั้งกลไก เป็นต้นไว้เหมือนเดิมนั้น นอกจากจะเป็นการรักษาเป้าหมายของไทยแล้วยังเป็นไปเพื่อผลในการเจรจาต่อรองในภายหลังด้วยเช่นกัน ส่วนการยินยอมในเรื่องกำหนดเวลา

และสินค้ากวนั้น ก็เพื่อเป็นการผ่อนปรนมาให้มีการต่อต้านและให้มีการยอมรับหลักการ  
ข้อเสนอของไทยในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนก่อนนั่นเอง

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ระหว่างวันที่ 7-8  
ตุลาคม 2534 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ไทยจึงเสนอให้นำ CEPT ของ  
อินโดนีเซีย มาเป็นกลไกหลักไปสู่ AFTA โดยให้ CEPT เป็นจุดตั้งต้นในการจัดแบ่งสินค้า  
ที่จะลดภาษีเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสินค้าที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าร้อยละ 20 และสูงกว่าร้อยละ  
20 อินโดนีเซียจึงเห็นด้วยกับข้อเสนอของไทย เนื่องจากอินโดนีเซียเคยเสนอ CEPT  
มาก่อน<sup>30</sup> และที่ประชุมได้มีมติรับหลักการเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย และ  
CEPT ของอินโดนีเซียเนื่องจากเห็นว่าสามารถประยุกต์เข้ากันได้ (ดูตารางที่ 24) ส่วน  
ข้อเสนอเรื่องสนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ เนื่องจากมีลักษณะเป็น  
กฎหมายมากไปจึงทำให้เปลี่ยนเป็นข้อตกลงแทนเพื่อไม่ต้องมีข้อผูกมัดมากนัก และให้ศึกษาใน  
รายละเอียดเพิ่มเติม และให้ข้อเสนอเรื่องสามเหลี่ยมแห่งความเจริญเติบโตของสิงคโปร์  
เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับย่อย (sub-regional cooperation) โดย  
ประเทศที่ต้องการสร้างความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวสามารถหาความตกลงกันเป็นกรณีไป  
และถือเป็นความตกลงระดับทวิภาคีในกรอบของอาเซียน ส่วนข้อเสนอเรื่องกลุ่มเศรษฐกิจ  
เอเชียตะวันออกเฉียง หรือ EAEG ของมาเลเซีย ที่ประชุมมีมติให้เปลี่ยนชื่อเป็นความร่วมมือ  
ทางเศรษฐกิจเอเชียตะวันออกเฉียง (East Asian Economic Caucus-EAEC) เพื่อเน้น  
บทบาทของการใช้ เป็นเวทีปรึกษาหารือแบบหลวม ๆ แทนการจัดตั้งกลุ่ม โดยจะไม่มีการจัด  
ตั้งกองเลขาธิการหรือคณะกรรมการใด ๆ เป็นการถาวร และให้มีการศึกษานายละเอียด  
ต่อไป ทั้งนี้ที่ประชุมได้มีมติให้ไทยไปดำเนินการจัดเตรียมรายละเอียดและยกร่างประกาศ  
ตลอดจนแผนปฏิบัติการร่วมกับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ เพื่อจัดเตรียมเอกสารเสนอ  
ต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนต่อไป

30 สัมภาษณ์ คร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.



## ตารางที่ 24

มติของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ในเดือนตุลาคม 2534  
(เฉพาะที่เกี่ยวกับข้อเสนอเรื่อง AFTA ของไทย)

หัวข้อ	มติ
เป้าหมาย	ASEAN Free Trade Area ทุกประเทศร่วมด้วย
วิธีการ	sectoral approach โดยการคัดเลือกหมวดสินค้าที่จะเข้า อยู่ในแผนงาน ส่วนจะเป็นหมวดสินค้า (sector) ใดบ้างจะได้ มีการเจรจาต่อไป โดยไม่รวมสินค้าเกษตรและสินค้าทุน แต่ ถ้าสินค้าเกษตรนั้น มีการแปรรูปแล้วก็จะถือเป็นสินค้าภายใต้ แผนงานด้วย และสินค้าที่อยู่ในแผนงานนั้น คือ สินค้าภายใต้ Harmonized System (HS) 6 digit classification level หากประเทศใดมีปัญหาสำคัญจริง ๆ ในสินค้านี้ ก็ให้มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ (exclusion list) ได้แต่ สินค้านี้จะต้องเป็นสินค้าภายใต้รหัส HS 8-9 digit เท่านั้น ทั้งนี้เห็นว่า CEPT ของอินโดนีเซีย มาเป็นกลไกหลัก ในแผนงานจัดตั้ง AFTA ในฐานะเป็นเป้าหมายระยะกลาง พร้อมกันนี้ให้ชั่วคราวการ PTA ที่ปรับปรุงแล้วไปพร้อม ๆ กัน
กำหนดเวลา	ให้อัตราภาษีในขั้นสุดท้ายลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 15 ปี
เรื่อง NTBs	ให้ลดไปพร้อม ๆ กัน

ตารางที่ 24 (ต่อ)

มติของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 วนเดือนตุลาคม 2534

(เฉพาะที่เกี่ยวข้องข้อเสนอเรื่อง AFTA ของไทย)

หัวข้อ	มติ
กลไกดูแล	ให้มีการเจรจาต่อไป

เมื่อพิจารณามติของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว พบว่ามติดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเพียงพอ เนื่องจาก (1) ที่ประชุมรับหลักการทั้งเรื่อง CEPT ของอินโดนีเซีย และ AFTA ของไทย (2) ไม่ระบุแนวทางที่ PTA กับ CEPT จะประยุกต์เข้ากันได้อย่างไร และประการสำคัญ คือการกำหนดให้สินค้าที่มีเลขรหัสภาษีศุลกากรระดับ 6 หลัก จะทำให้มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์จำนวนมากและจะเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือทางการค้าต่อไป 31

อย่างไรก็ตาม มติที่ประชุมดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของไทยในการดำเนินการเฝ้าระวังจนประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียนยอมรับในหลักการเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย ซึ่งนับเป็นความสำเร็จอันเบื้องต้นที่นายอานันท์ฯ กล่าวว่าเป็นการวางแผนหลักไว้ให้เป็นมติดีออกมาก่อน" 32

31 Mari Pangestu, Hadi Soesastro and Mubariq Ahmad, "A New Look at Intra-ASEAN Economic Cooperation," ASEAN Economic Bulletin, 8: 346.

32 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน, เล่มที่ 1, หน้า 174.

3.2.2 ภายหลังการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23  
(7-8 ตุลาคม 2534) - การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 (27-28 มกราคม 2535)

หลังจากที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนมีมติรับหลักการข้อเสนอของไทยแล้ว นายอานันท์ฯ ได้นำผลการประชุมดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 22 ตุลาคม 2534 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการตามที่นายอานันท์ฯ เสนอ คือ

1. ให้คงไว้ซึ่งคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าว ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน
2. ให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวเร่งจัดทำแผนงานขั้นรายละเอียดตั้งแต่ขณะนี้จนถึงกำหนดการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่สิงคโปร์
3. ในระหว่างนี้ควรเริ่มพิจารณาภายในประเทศก่อน เช่น กำหนดว่า มีหมวดสินค้าใดบ้างควรดำเนินการระยะเวลายาวนาน และเมื่อได้ข้อกำหนดแล้วจะได้นำข้อกำหนดดังกล่าวไปเจรจากับประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ควรทำความเข้าใจความตกลงกับประเทศต่าง ๆ ให้เสร็จก่อนการประชุมสุดยอดฯ ที่สิงคโปร์<sup>33</sup> และได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2534 ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว

ต่อมา นายอมเรศ ศิลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือถึง นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2534 เสนอให้มีการประชุมคณะทำงานฯ เพื่อคัดเลือกสินค้าที่จะเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ในวันที่ 25-27 พฤศจิกายน 2534 ที่สิงคโปร์ ซึ่งคณะผู้ศึกษาฯ มีนายบัณฑิต นิจราน (จากธนาคารแห่งประเทศไทย) เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการศึกษาและจัดเตรียมเอกสารชื่อ Technical Paper on Initial Selection of Sectors Feasible for AFTA and Long-term Action Plan เสนอหมวดสินค้าที่ไทยควรเสนอเข้าสู่

---

33 "เขตการค้าเสรีสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) นโยบายสาธารณะ 4 (จดหมายข่าว ภายในของสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.): 19.

AFTA เป็นหมวดสินค้าแรก ๆ ได้แก่

1. Wood and Wood products, HS chapters 44-47 และ 94
2. Leather and Leather products, HS chapters 41-43
3. Apparel products, HS chapters 61-62
4. Precious stones and jewelry, HS chapter 71
5. Fertilizer, HS chapter 31
6. Cement, HS chapter 25
7. Electrical Appliance and IC, HS chapter 85 \* 34

หลังจากนั้นคณะทำงานได้ส่งเอกสารดังกล่าวให้นายอานันท์ฯ พิจารณา และเห็น  
 พ้องกันว่า ไทยพอจะแข่งขันและอาจได้เปรียบประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน ในหลาย  
 หมวดสินค้าและยังคงเสนอให้ใช้วิธีการ sectoral approach ต่อไปส่วนอัตราและระยะ  
 เวลาในการลดภาษี กำหนดให้ลดภาษีสินค้าที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าร้อยละ 20 ให้ลดทันทีหรือ  
 ไม่เกิน 7-10 ปี ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ 20 ให้ลดเหลือร้อยละ 20 ภายใน  
 5-8 ปี จากนั้นให้ลดให้เหลือร้อยละ 0-5 แต่เมื่อรวมระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดแล้ว  
 ต้องไม่เกิน 15 ปี นับแต่การจัดตั้ง AFTA ได้รับการปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกัน ในส่วนของ  
 สินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ 20 นั้น ไทยเห็นว่า ถ้าต้องใช้เวลาถึง 15 ปี จึงจะเหลือ  
 ร้อยละ 0-5 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ดังนั้น ถ้ามีโอกาสไทยจะเสนอให้ใช้เวลา

---

\* เอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแต่ละหมวดสินค้า และ  
 วิเคราะห์ผลกระทบต่อการค้าและเศรษฐกิจ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากการลดภาษี  
 ต่อกันไว้ด้วย และเป็นที่น่าสังเกตว่าในเอกสารดังกล่าวได้ระบุให้ไทยควรเสนอเครื่องใช้  
 ไฟฟ้า แต่ในเวลาต่อมา ไทยได้เสนอเยื่อกระดาษ (pulp) แทน

34 กระทรวงการคลัง, "รายงานการประชุมคณะทำงานเตรียมการแผนเร่งรัด  
 ความร่วมมือของอาเซียนในด้านศุลกากร, ครั้งที่ 3/2534," 2 ธันวาคม 2534.

เพียง 10 ปี อย่างไรก็ตาม รายละเอียดดังกล่าวจะถูกใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการเจรจา  
ต่อรองกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ในวันที่ 25-  
27 พฤศจิกายน 2534 35

ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจดังกล่าว ที่ประชุมได้พิจารณา  
ข้อเสนอของไทยดังกล่าวแล้ว มีมติให้จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของ  
อาเซียน 2 ฉบับ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ในเดือนมกราคม 2535 คือ

1. Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic  
Cooperation ซึ่งเป็นข้อตกลงหลัก กำหนดแนวนโยบายและเป้าหมายของความร่วมมือ  
ทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ โดยมีเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ AFTA ของไทยเป็น  
เป้าหมายหลักประการหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งภายใน 15 ปี uly ใช้ CEPT เป็นกลไกหลัก

2. Agreement on Common Effective Preferential Tariff  
(CEPT) Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA) ซึ่งเป็นข้อ  
ตกลงย่อยระบุถึงรูปแบบของ CEPT ที่จะ เป็นกลไกนำไปสู่ AFTA

แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดในข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับแล้วพบว่า ยังไม่เป็นไป  
แนวทางที่ไทยเสนอ แต่เป็นไปแนวทางของอินโดนีเซีย เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ

1. ข้อตกลงดังกล่าวไม่ระบุว่าวิธีการหรือแนวทาง (approach) ที่จะนำ  
ไปสู่ AFTA จะใช้ sectoral approach แต่มีลักษณะเป็น product-by-product  
approach และ across-the-board approach ซึ่งจะ ทำให้มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์  
เป็นจำนวนมากและจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเกิดเขตการค้าเสรี เหมือนกับที่เป็นอุปสรรค  
ต่อความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ ที่ผ่านมา

2. เรื่องอัตราและระยะเวลา ในการลดภาษีสินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ  
20 ที่ประชุมมีมติให้ลดเหลือร้อยละ 20 ภายใน 5-8 ปี หลังจากนั้นอีก 10-13 ปี ให้ลด  
เหลือร้อยละ 0-5 ซึ่งการลดภาษีในลักษณะดังกล่าว จะต้องใช้เวลานาน 15 ถึง 18 ปี

ซึ่งไม่ตรงกับแนวทางของไทยที่เสนอให้นับรวมกันทั้ง 2 ขั้นตอนแล้ว ต้องไม่เกิน 15 ปี ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าร้อยละ 20 ที่ประชุมมีมติให้ใช้เวลา 10-13 ปี เพื่อลดภาษีให้เหลือร้อยละ 0-5 โดยใช้หลักการ 6-x ซึ่งไม่ตรงกับแนวทางที่ไทยเสนอให้ลดภาษีลงทันทีหรือไม่เกิน 7-10 ปี และให้ทุกประเทศร่วมด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากลักษณะการลดภาษีดังกล่าวแล้วจะพบว่า ถ้าปฏิบัติตามมติดังกล่าว AFTA จะเกิดขึ้นหลังจากปีที่ 15 แล้ว ซึ่งไม่ตรงกับแนวทางของไทยที่ต้องการให้ AFTA เกิดขึ้นทันที หรือไม่เกิน 15 ปี

3. คำว่า "Leading to" ในข้อตกลง แสดงให้เห็นถึงการลดภาษีแบบค่อยเป็นค่อยไป (gradualism) และไม่มีกำหนดเวลาว่าจะเป็น AFTA เมื่อใด จึงแตกต่างกับแนวทางของไทยที่ต้องการให้เกิด AFTA โดยเร็ว โดยเฉพาะในสินค้าบางกลุ่มที่มีความพร้อมจะเป็น AFTA ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องของคำ (wording) ในกฎหมาย

ดังนั้น คณะทำงานของไทยจึงมอบหมายให้คณะผู้ศึกษา ซึ่งจัดทำ Technical Paper ชุดเดิมได้จัดเตรียมข้อแก้ไขในร่างข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับ ให้เป็นไปตามแนวทางของไทยเพื่อยื่นขอแก้ไขในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ในวันที่ 20-21 ธันวาคม 2534 ซึ่งเป็นการประชุมเพื่อจัดเตรียมเอกสารสุดท้ายเพื่อเสนอให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนพิจารณาและลงนาม ในขณะที่เดียวกันให้คณะผู้ศึกษา จัดทำแผนดำเนินการขั้นตอนไปในการดำเนินการประชุมดังกล่าวไม่ยอมรับข้อแก้ไขของไทย โดยในเอกสาร Technical Paper นั้น จะต้องระบุให้ใช้ sectoral approach เป็นวิธีการให้เกิด AFTA และให้มีการเจรจาตกลงเรื่องหมวดสินค้าที่จะระบุไว้ในปฏิญญา (Declaration) ที่จะมีการลงนามในการประชุมสุดยอดฯ ในเดือนมกราคม 2535 ให้ได้

วันที่ 6 ธันวาคม 2534 นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ส่งเอกสารที่คณะผู้ศึกษาฯ ได้ปรับปรุงแก้ไขเรียบร้อยแล้วและเป็นเอกสารที่ไทยจะเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจในวันที่ 20-21 ธันวาคม 2534 ให้นายอานันท์ฯ ได้พิจารณาสั่งการ คือ

1. Technical Paper on Initial Selection of Sectors Feasible for AFTA and Long-term Action Plan

2. Proposed Amendments for Framework Agreement on

Enhancing ASEAN Economic Cooperation and Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA)

3. Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA)

และเพื่อให้ข้อเสนอบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทย นายสุธี สิงห์เสนห์ ได้เสนอวิธีการดำเนินงานขั้นตอนต่อไป 3 ข้อ แก่นายอานันท์ฯ คือ

1. ให้หัวหน้าคณะผู้แทนไทย คือ นายพร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ในขณะนั้น) เป็นผู้นำเสนอข้อแก้ไขดังกล่าว ต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ในวันที่ 20-21 ธันวาคม

2. ให้แต่งตั้ง ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นผู้แทนพิเศษในคณะผู้แทนไทย ในการประชุมดังกล่าว

3. ให้คณะทำงานฯ ยังคงเป็นคณะทำงานประสานและกำหนดท่าทีของไทย ในการเตรียมแผนงานทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อเข้าสู่การประชุมสุดยอดฯ ต่อไป 36

ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2534 อนุมัติให้ดำเนินการ ตามที่เสนอ

ต่อมาในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ระหว่างวันที่ 20 - 21 ธันวาคม 2534 ที่สิงคโปร์ เพื่อพิจารณาตกลงและจัดเตรียมเอกสารสุดท้ายที่จะลงนามในการประชุมสุดยอดฯ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ในฐานะผู้แทนพิเศษของนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติภารกิจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของอาเซียน จึงได้เสนอเอกสารขอแก้ไขข้อตกลงฯ ในการประชุมครั้งที่ผ่านๆ มาและเป็นผู้เจรจาต่อรองในเรื่องต่าง ๆ อย่างไม่รู้จบตามที่ประชุม ได้มีมติยืนยันตามร่างข้อตกลงเดิม คือ

---

36 กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค 0302/67393 เรื่องข้อเสนอเขตการค้าเสรีอาเซียน ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี," 6 ธันวาคม 2534.

1. จะไม่ใช้วิธี sectoral approach แต่ให้ใช้วิธี product-by-product approach และ across-the-board approach โดยคัดเลือกสินค้าภายใต้รหัสภาษีศุลกากร Harmonized System (HS) 6 digit classification level เข้ามาอยู่ในแผนการตามมติของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ที่ผ่านมา

2. ให้มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์แบบท้ายข้อตกลง ซึ่งสินค้าสงวนสิทธิ์ดังกล่าวจะประกอบด้วยสินค้าเกษตรที่ใหม่แปรรูปและสินค้าทุน

3. จะไม่มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ คือ AFTA Council ในรูปของ ASEAN Tariff Commissioners ตามข้อเสนอของไทย แต่ให้คงเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจไว้เป็นองค์กรหลักที่จะดูแลการดำเนินงานเรื่อง CEPT/AFTA

4. สินค้าที่มีอัตราภาษีขาเข้าร้อยละ 20 ลงมา ให้ลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 7-10 ปี ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ 20 ให้ลดเหลือร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า ภายใน 5-8 ปี แล้วให้ลดลงเรื่อย ๆ จนเหลือร้อยละ 0-5 โดยรวมกับการลดในช่วงแรกแล้วต้องไม่เกิน 15 ปี<sup>37</sup>

พร้อมกันนี้ประธานในที่ประชุมได้ส่งเอกสารร่างข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับ ให้ประเทศสมาชิกพิจารณาแก้ไข แต่ให้แก้ไขได้เฉพาะถ้อยคำ (wording) เท่านั้น ส่วนสาระสำคัญให้จำกัดอยู่ในประเด็นที่ได้เจรจาตกลงกันแล้วและภายใต้มติของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 23 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกส่งบัญชีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ ข้อคิดเห็น และข้อแก้ไข ให้แก่สิงคโปร์ ภายในวันที่ 6 มกราคม 2535

เมื่อพิจารณาของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจดังกล่าวแล้วพบว่า

ในข้อที่ 1 และ 3 นั้นยังไม่เป็นไปตามข้อเสนอและแนวทางของไทย ดังนั้นไทยจึงขอสงวนประเด็นดังกล่าวไว้ให้มีการเจรจาในระดับสูงต่อไป

ในข้อที่ 2 อินโดนีเซียขอให้งดเว้นรายการสินค้าที่สงวนไว้ให้ชาวอินโดนีเซีย

<sup>37</sup> กระทรวงการคลัง, "รายงานการประชุมคณะทำงานเตรียมการแผนเร่งรัดความร่วมมือของอาเซียนในด้านศุลกากร, ครั้งที่ 1/2535," 6 มกราคม 2535.



ทามและยังไม่ยินยอมให้สินค้าทุนเข้าร่วมในแผนการดังกล่าว จึงต้องมีการเจรจากันต่อไป

ส่วนข้อที่ 4 เป็นไปตามข้อเสนอของไทยแล้วแต่ไทยก็ยังคงการให้สินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ 20 ให้ลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 10 ปี เพื่อให้เกิด AFTA ภายใน 10 ปี ในสินค้าทั้ง 2 กลุ่ม

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำสั่งนายกรัฐมนตรีในตอนแรกนั้นได้อนุมัติให้ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้เสนอ Technical Paper ของไทย และเป็นผู้ดำเนินการเจรจาต่อรองในเรื่องต่าง ๆ แต่ในที่สุดไทยได้มอบหมายให้ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ซึ่งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน และเป็นผู้แทนพิเศษของนายกรัฐมนตรีในคณะผู้แทนไทยในการประชุมดังกล่าว เป็นผู้เสนอและดำเนินการเจรจาต่อรองในเรื่องต่าง ๆ แทน ซึ่งทำให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีของไทยจากการให้ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และเป็นหัวหน้าคณะเป็นผู้เจรจาต่อรองในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจมาโดยตลอด มาเป็นดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ซึ่งเป็นนักวิชาการและนักธุรกิจเอกชน ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวและมีความเชี่ยวชาญในการเจรจาต่อรองในภาคธุรกิจเอกชนเป็นอย่างดี เป็นผู้เสนอและเจรจาต่อรองในเรื่องต่าง ๆ

ภายหลังการประชุมของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ดร.ณรงค์ชัยฯ ได้มีหนังสือรายงานผลการประชุมดังกล่าวให้นายอานันท์ฯ ทราบ ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. ข้อตกลง Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation มีมาตราเรื่อง AFTA บอกว่าจะให้เป็นภายใน 15 ปี โดยใช้มาตรการ CEPT เป็นกลไกหลัก ข้อนี้ผมบอกให้เน้นวิธีการ sectoral approach ประเทศอื่นบอกไม่จำเป็น ผมจึงขอสงวนสิทธิ์ไว้เดิมคำนี้ให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2. ข้อตกลง Agreement on Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA) เป็นการเน้น CEPT โดยให้ผลสุดท้ายเป็น AFTA ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะทำให้ AFTA เกิดช้ามาก คือ จะค่อย ๆ ลดภาษีระดับรายการสินค้า 6 หลัก และให้มีการยกเว้นสินค้าระดับรายการ 8/9 หลักได้ วิธีการเช่นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาเดิม คือ รายการสินค้าที่อาจมีการค้าจะถูกยกเว้นเป็นส่วนน้อย

3. แนวทาง CEPT 1 ไปสู่ AFTA นี้ต่างกับแนวทางของไทยซึ่งเน้นให้เกิด AFTA อย่างรวดเร็วสำหรับสินค้าเป็นกลุ่ม ๆ จากกลุ่มที่เกิดง่ายไปหากลุ่มที่เกิดยาก ซึ่งแนวทางนี้จะช่วยเรื่องการลงทุนอย่างมาก ปัญหาคือ AEM เมื่อ 7-8 ตุลาคม สนับสนุนทั้ง CEPT และทั้ง AFTA โดยให้เจ้าหน้าที่ไปร่างข้อตกลงที่มีทั้งสองเรื่อง SEOM ได้มีการประชุมเมื่อ 27 พ.ย. แล้วตัดสินใจร่างข้อตกลงตามแนวทางที่เน้น CEPT 1 ให้ไปสู่ AFTA

4. ในการประชุม SEOM เมื่อ 20-21 ธันวาคม ผมพยายามให้เขาเปลี่ยนแนวทางมาเป็นแนวทางของไทยตามที่คณะผู้แทนของไทยได้ไปเจรจาไว้แต่ไม่สำเร็จ เพราะเขาตกลงเลือกแนวทางกันไปแล้ว ถ้าจะเลือกแนวทางควรรมาเสนอตั้งแต่ 27 พฤศจิกายน ผมจึงได้เปลี่ยนวิธีการ คือ พยายามเสนอให้แนวทางที่เขาเลือกกันแล้ว นำไปสู่ AFTA ให้เร็วที่สุด ส่วนแนวทางของไทย ถ้าจะพยายามอีก ต้องดำเนินการที่ระดับรัฐมนตรี และหัวหน้ารัฐบาล

5. แนวทางที่เลือกกันซึ่งปรากฏในร่างข้อตกลง CEPT Scheme Leading to AFTA ที่แก้ไขสุดท้าย จะทำให้เกิด AFTA ช้า/เร็ว ดังนี้

1) สำหรับสินค้าที่ภาษีขาเข้า 20 % ลงมาประเทศสมาชิกสามารถตกลงลดภาษีมาเป็น 0-5 % ภายใน 7-10 ปี หมายความว่าสินค้าเหล่านี้จะเป็น free trade ได้ภายใน 1-10 ปี

2) สินค้าที่ภาษีขาเข้าเกิน 20 % ประเทศสมาชิกจะต้องลดภาษีลงมาถึงระดับ 20 % หรือต่ำกว่า ภายในเวลา 5-8 ปี แล้วจะต้องลดต่อลงมาเป็น 0-5 % โดยรวมกับลดช่วงแรกแล้วทั้งหมดต้องไม่เกิน 15 ปี

6. จากแนวทางดังกล่าว ประเทศไทยสามารถทำให้เกิด AFTA ได้เร็วสำหรับสินค้ากลุ่มที่มีภาษีขาเข้า 20 % ลงมา 38

---

38 ณรงค์ชัย อัครเศรณี, "รายงานผลการประชุมร่างข้อตกลงเรื่อง AFTA ของ SEOM Preparatory Committee ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 20-21 ธันวาคม 2534 ณ ประเทศสิงคโปร์ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี," 24 ธันวาคม 2534.

พร้อมกันนี้ ในหนังสือดังกล่าว ดร.ณรงค์ชัยฯ ได้เสนอว่าการจะผลักดันแนวทางเดิมของไทยคงจะลำบาก ดังนั้นแนวทางที่ไทยควรดำเนินการต่อไปคือทำให้แนวทางที่เลือกแล้วมีผลให้เกิด AFTA ได้ง่ายและเร็วยิ่งขึ้นโดยไทยควรดำเนินการ ต่อไปเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ให้เสนอเปลี่ยนชื่อข้อตกลงจาก Agreement on Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA) เป็น Agreement on Common Effective Preferential Tariff Scheme for ASEAN Free Trade Area (เพื่อนั้น AFTA)

2. ให้เน้นการแนบรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ไว้กับข้อตกลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งของอินโดนีเซีย ที่ต้องการให้ยกเว้นรายการสินค้าที่สงวนไว้ให้ชาวอินโดนีเซียทำ

3. ให้มีคณะเจ้าหน้าที่ระดับอาเซียน รับผิดชอบในการทำงานเรื่อง CEPT/AFTA โดยตรง เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็ว

4. เริ่มขบวนการชักชวนให้ประเทศสมาชิกกริบลดภาษี สำหรับรายการสินค้าที่อัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า ที่จุดนี้จะเอา sectoral approach ของไทยมาใช้ได้โดยคงต้องยอมให้มี 6-X

5. การดำเนินการในข้อ 1-3 คงต้องดำเนินการในระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีการพบกันในวันที่ 23 มกราคม เพื่อพิจารณาข้อตกลงต่างๆ โดยเรื่องรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ของอินโดนีเซียจะต้องติดตามก่อน ส่วนในข้อ 4 นั้น คณะทำงานเรื่อง AFTA ที่มีอยู่แล้ว น่าจะดำเนินการศึกษา และนำเป็นข้อตกลงภายหลังการประชุมสุดยอดฯ ได้

6. ในการพบปะหัวหน้ารัฐบาลอย่างไม่เป็นทางการ ก่อนการประชุมสุดยอดฯ ท่านนายกฯ อาจพิจารณาดำเนินการให้มีการสนับสนุน AFTA มากขึ้น โดยให้ข่าวทั้งหลายในช่วงการประชุมสุดยอดฯ เป็นเรื่อง AFTA เป็นส่วนใหญ่

7. ภายในประเทศไทย นำที่จะทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจว่า AFTA จะมีความหมายต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของเขาอย่างไร 39

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าวิธีการ sectoral approach ที่ไทยเชื่อว่าจะทำให้เกิด AFTA เร็วขึ้น และเสนอให้ใช้วิธีการดังกล่าวในการจัดตั้ง AFTA และมีมติของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนในเดือนตุลาคม ก็ระบุให้ใช้แนวทางดังกล่าว แต่ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ เพื่อจัดทำรายละเอียดและยกร่างเอกสารจัดตั้งฯ มีมติเป็นลักษณะ product-by-product และ across-the-board จึงให้เห็นว่า

1) มติรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากระบุให้ใช้ sectoral approach แต่ในขณะเดียวกันก็มีมติให้ใช้ CEPT เป็นกลไกหลัก ซึ่ง CEPT มีลักษณะการลดแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้นในขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดจึงออกมาในลักษณะ product-by-product approach และ across-the-board approach ซึ่งจะทำการค่อย ๆ ไปถึง AFTA และเป็นไปตามแนวทางของอินโดนีเซียเป็นส่วนใหญ่

2) การประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยสนับสนุนข้อเสนอของไทยเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุสำคัญสะท้อนได้จากทัศนะของนายอานันท์ฯ ที่ว่า "เป็นสิ่งที่เขาทำมาแล้ว 25 ปี เราจะเปลี่ยนแนวเขาก็ต้องคำนึงว่าจะเป็นการในอินโดนีเซีย มาเลเซีย รวมทั้งสิงคโปร์" 40 หรือทัศนะของดร.ณรงค์ชัยฯ ว่า "ในระหว่างที่ร่างสัญญา เจ้าหน้าที่เขาไม่รู้ว่า รัฐบาลเขาจะเอาแบบ sector เขาถือว่า รัฐบาลคงชอบแบบ across-the-board และจะเอาแบบนั้น" 41

3) การดำเนินการของไทยในระดับเจ้าหน้าที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ไทยให้ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นผู้เสนอ Technical Paper และเจรจาต่อรองในเรื่องต่าง ๆ แทนปลัดกระทรวงพาณิชย์ ในขณะนั้น

ต่อมานายอานันท์ฯ ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2534 อนุมัติให้ดำเนินการตามที่ดร.ณรงค์ชัยฯ เสนอ และให้คณะทำงานพิจารณา

40 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, งานของรัฐบาลอานันท์ บันยารชุน, เล่มที่ 1, หน้า 173.

41 สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

ดำเนินการต่อไป ในวันเดียวกัน นายอมเรศ ศิลาลอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้รายงานผลการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจดังกล่าวให้นายอานันท์ฯ ทราบและสนับสนุนให้ไทยดำเนินการเจรจาในระดับที่สูงกว่าการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ โดยการเสนอขอทบทวนมติของที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ครั้งที่ 23 ต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในวันที่ 23 มกราคม 2535 พร้อมกันนี้ได้เสนอความเห็นต่อแนวทางของดร.ณรงค์ชัยฯ ว่า

1. การเปลี่ยนชื่อข้อตกลง Common Effective Preferential Tariff Scheme Leading to ASEAN Free Trade Area เป็น Common Effective Preferential Tariff for ASEAN Free Trade Area เพื่อเน้น AFTA นั้น น่าจะดำเนินการได้ เพราะไม่มีผลกระทบต่อสาระสำคัญของร่างข้อตกลง

2. เห็นด้วยที่จะให้มีการแนบบัญชีรายการสินค้าสงวนสิทธิไว้กับข้อตกลง ซึ่งควรจะรวมถึงสินค้าเกษตรที่ยังไม่แปรรูปและสินค้าทุนตามรายการที่จะตกลงกัน รวมทั้งรายการสินค้าที่อินโดนีเซียต้องการสงวนไว้ให้ชาวอินโดนีเซียทำ ทั้งนี้ควรเจรจาต่อรองให้มีรายการสินค้าสงวนสิทธิขั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. การเสนอจัดตั้งองค์กรใหม่ในระดับรัฐมนตรีอาเซียน เพื่อรับผิดชอบเรื่อง CEPT/AFTA โดยตรงได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากทุกประเทศ เนื่องจากอาเซียนมีองค์กรที่รับผิดชอบเรื่องนี้อยู่แล้ว คือ AEM และ SEOM ซึ่งสามารถจัดตั้งองค์กรย่อยขึ้นติดตามเรื่องดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

4. เห็นด้วยที่จะเริ่มขบวนการชักชวนให้ประเทศสมาชิกรีบลดภาษีสำหรับสินค้าที่มีอัตราร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า โดยคงต้องยอมให้มีหลักการ 6-X แต่จะต้องหลีกเลี่ยงการกล่าวถึง sectoral approach ซึ่งเป็นแนวทางที่สับสนและสร้างความเข้าใจผิดแก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียนมาโดยตลอด ดังนั้นไทยไม่ควรยึดติดกับแนวความคิดที่ว่า sector จะต้องเป็น chapter หรือเป็นรายการสินค้า HS ก็หลัก แต่ควรเน้นในเรื่องการให้ค่านิยมสินค้าในแต่ละ sector ให้นำชดแทน 42

---

42 กระทรวงพาณิชย์, "หนังสือที่ พณ 0704/8545 เรื่องขอเสนอเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี," 27 ธันวาคม 2534.

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เห็นด้วยกับแนวทางการดำเนินการต่อไปของไทยตามที่ ดร.ณรงค์ชัยฯ เสนอทุกประเด็น ยกเว้นในเรื่องการจัดตั้งองค์กรในในระดับรัฐมนตรีอาเซียนขึ้นมาดูแลเรื่อง AFTA โดยตรงที่ ดร.ณรงค์ชัยฯ ยืนยันให้มีการเจรจาจัดตั้งให้ได้ ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า ประเด็นดังกล่าวถูกคัดค้านจากทุกประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการเจรจาต่อไปในประเด็นดังกล่าว แต่สามารถใช้อองค์กรเดิมที่มีอยู่ คือ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) และเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM) ดูแลต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 6 มกราคม 2535 คณะทำงานฯ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับแล้วเห็นว่าไทยสามารถรับหลักการร่างข้อตกลงทั้ง 2 ฉบับได้ เพราะข้อตกลงดังกล่าวสามารถทำให้ AFTA เกิดขึ้นได้ภายใน 15 ปี ตามเจตนารมณ์ของไทย และได้วางแนวทางการดำเนินการต่อไปของไทย ดังนี้

1. ไทยควรดำเนินการกับประเทศบางประเทศ ที่สามารถทำงานร่วมกันได้ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น เพื่อให้เกิด AFTA ในสินค้าบางกลุ่มก่อน เนื่องจากข้อตกลง CEPT ยังเปิดทางให้สามารถดำเนินการลดภาษีในระดับกลุ่มย่อย (sub-sector) สำหรับสินค้าบางกลุ่มได้

2. ให้มีการหารืออย่างไม่เป็นทางการในระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในวันที่ 23-24 มกราคม 2535 ว่า จะระบุคำว่า sectoral approach ใน Article 2 : A Cooperation in Trade ของ Framework Agreement ดีหรือไม่

3. ให้ยื่นข้อเสนอเปลี่ยนชื่อ Agreement on CEPT Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA) เป็น Agreement on CEPT Scheme for ASEAN Free Trade Area (AFTA) อย่างเป็นทางการ ต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจอีกครั้ง ในวันที่ 18-21 มกราคม พร้อมทั้งดำเนินการเจรจาลำดับนำในระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน

4. ให้เจรจาต่อรองให้มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ขั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ และถ้ารายการสินค้าสงวนสิทธิ์รวมทั้งคานิยามทั้งหมดปรากฏอยู่ในเอกสารแนบท้ายข้อตกลง ก็ควรเสนอให้ย้ายคานิยามของสินค้า เกษตรที่ยังไม่แปรรูปและสินค้าทุน ไปไว้ในเอกสาร

แนบท้ายข้อตกลงและแก้ไขมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

5. การจัดตั้งองค์กรามจะทาให้เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจรู้สึกสูญเสียอำนาจและจะมีผลลบท่อ AFTA ดังนั้นควราให้คงร่างเดิมไว้ เพราะในที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจสามารถจัดตั้งคณะกรรมการย่อยเพื่อดูแลเรื่อง CEPT/AFTA ได้ 43 \*

พร้อมกันนี้ได้มีมติให้นายอมเรศ ศิลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และคณะเดินทางไปอินโดนีเซียเพื่อดำเนินการเจรจามุ่งนำอินโดนีเซียให้เห็นด้วยกับข้อเสนอของไทยให้ได้ก่อนการประชุมสุดยอดฯ

ต่อมาในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ระหว่างวันที่ 18 - 21 มกราคม 2535 ไทยได้เสนอแก้ไขประเด็นต่าง ๆ ในข้อตกลงให้เป็นไปตามแนวทางของไทยอีกครั้ง นอกจากนี้ยังเสนอขอแก้ไขให้สินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ 20 ให้ลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 10 ปี ลดยให้ลดระยะเวลาจากเดิม 15 ปี ลงมาเหลือ 10 ปี แต่อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์เห็นว่า ตนเองจะต้องใช้เวลาในการปรับตัว จึงให้คงระยะเวลา 15 ปีไว้ 44 พร้อมทั้งยืนยันให้เป็นไปตามมติและร่างข้อตกลงเดิม ไทยได้จัดเตรียมร่างเอกสาร 3 ฉบับ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดฯ คือ

#### 1. คำประกาศสิงคโปร์ (Singapore Declaration)

43 กระทรวงการคลัง, "รายงานการประชุมคณะกรรมการเตรียมการแผนเร่งรัดความร่วมมือของอาเซียน ในด้านศุลกากร, ครั้งที่ 1/2535," 6 มกราคม 2535.

\* เป็นที่น่าสังเกตรว่าคณะกรรมการมีมติสอดคล้องกับข้อเสนอของนายอมเรศฯ และ ดร.ณรงค์ชัยฯ ยกเว้นในเรื่องการดำเนินการให้มีการจัดตั้งองค์กรามในระดับรัฐมนตรี ที่มีมติสอดคล้องกับนายอมเรศฯ แต่ไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของ ดร.ณรงค์ชัยฯ ดังนั้น การที่นายอมเรศฯ นำประเด็นดังกล่าวและประเด็นเรื่องการรวมสินค้าทุนเข้าไว้ใน AFTA ไปหารือกับประธานาธิบดีซูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย จึงน่าจะเป็นการสั่งการจากนายอานันท์ฯ

44 "การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4," สยามจดหมายเหตุ 17 (21-27 กุมภาพันธ์ 2535): 219-223.

2. ข้อตกลงว่าด้วยกรอบการค้าเงินงาน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน (Agreement on the Framework for Enhancing ASEAN Economic Cooperation)

3. ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม อันจะนำสู่เขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme leading to the ASEAN Free Trade Area (AFTA)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการประชุมดังกล่าวแม้ไทยจะพยายามเจรจาต่อรองอย่างมากในประเด็นเรื่องระยะเวลาของการลดภาษี ในส่วนของสินค้าที่มีอัตราภาษีเกินร้อยละ 20 ซึ่งจะลดเหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 15 ปี แต่ไทยมองว่ายังไม่เป็นไปตามแนวทางของไทยที่ต้องการให้เกิด AFTA ภายใน 10 ปี แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ที่ประชุมยังยืนยันมติเดิม ส่วนประเด็นอื่น ๆ เช่น (1) การแก้ไขชื่อข้อตกลงจาก CEPT Leading to AFTA เป็น CEPT for AFTA (2) การให้ระบุมิติการ sectoral approach ไว้ในข้อตกลง (3) การจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นมาดูแล CEPT/AFTA โดยตรง (4) การให้แนบบัญชีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ไว้กับข้อตกลง และ (5) การให้รวมสินค้าทูนไว้ในโครงการ AFTA นั้นนอกจากจะเป็นหัวข้อสำคัญของไทยในการประชุมแล้ว ข้อแก้ไขร่างข้อตกลงดังกล่าวยังเป็นประเด็นสำคัญที่คณะผู้แทนไทยได้นำไปหารือกับประธานาธิบดี ซูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย ในเดือนมกราคม 2535 และนำผลการหารือเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในวันที่ 23-24 มกราคม 2535 \* เลยโดยไม่ผ่านที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ตามที่

\* นายอมเรศ ศิลาลอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และคณะได้เดินทางไปอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียวและไทยไม่ได้นำผลการหารือเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจแสดงให้เห็นว่า (1) ณ ขณะนั้นมีเพียงอินโดนีเซียประเทศเดียวที่ยังไม่เห็นพ้องในประเด็นต่าง ๆ ตามข้อเสนอของไทย และ (2) ไทยได้เปลี่ยนยุทธวิธีจากการดำเนินการในระดับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร มาเป็นการดำเนินการในระดับรัฐมนตรีและหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งประสบผลสำเร็จมากขึ้น



ดร.ณรงค์ชัยฯ ได้ให้ทัศนะในเรื่องดังกล่าวว่า "คุณอานันท์ฯ ได้ส่งคุณอมเรศฯ ไปเจรจา ที่อินโดนีเซียก่อนหน้าการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ 1 อาทิตย์ คุยไปพบกับประธานาธิบดี ซูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย พอคุณอมเรศฯ ไปถึงก็ได้รับความสำเร็จโดยไม่ได้บอกใครและ ประกาศในที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจที่สิงคโปร์เลย พวกข้าราชการเขาก็แปลกใจ" 45 ซึ่งทัศนะดังกล่าวตรงกับคำพูดของนายอานันท์ฯ ที่ว่า "งานที่สุดแล้วก็ต้องจับหลักข้างบนให้ แข็ง เจริญในระดับรัฐบาลของเขาให้รู้เรื่องให้รัฐบาลของเขาสั่งการเป็นนโยบายลงไปให้ ฝ่ายประจำเห็นชอบให้ได้ประเทศใดติดขัดเราก็ส่งคุณอมเรศฯ ไป อย่างที่อินโดนีเซีย ไปถาม เขาเป็นข้อ ๆ เล่าว่าจะเอาอย่างไร เขาก็ตอบมาในทางบวกเยอะแยะโดยเฉพาะในระดับ รัฐบาล เราก็ถือเป็นนโยบายของรัฐบาลเขาไปเลย" 46

ตั้งแต่วันที่การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ระหว่างวันที่ 23-24 มกราคม 2535 จึงมีมติให้เปลี่ยนชื่อข้อตกลง จาก Agreement on CEPT Scheme Leading to an ASEAN Free Trade Area (AFTA) เป็น Agreement on CEPT Scheme for ASEAN Free Trade Area (AFTA) ตามข้อเสนอของไทย ซึ่งเหตุผลสำคัญที่ไทย ต้องการให้เปลี่ยนชื่อข้อตกลงดังกล่าวนี้ ดร.ณรงค์ชัยฯ ได้กล่าวว่า

เป็นเรื่องที่เถียงกันมาโดยตลอดว่า จะเอาหรือไม่เอา free trade ฝ่ายที่ไม่เอา free trade เพราะเขากลัวว่า ถ้าเป็น free trade จะทำให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศของเขา ดังนั้นฝ่ายที่กลัวจึงให้เอา CEPT คุยให้ค่อยๆ ไปถึง AFTA และจะได้ไม่ต้องมีข้อผูกมัดมากเกินไป เราก็เลยเถียงกันในเรื่องนี้ เพราะถ้าเป็น CEPT for AFTA มันก็บอกชัดเจนว่า จะต้องเป็น AFTA ส่วน CEPT Leading to AFTA จะถึงเมื่อไรก็ไม่รู้ยังงั้นเราก็ไม่ยอม ดังนั้นภายหลังการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในเดือน มกราคม ผลจึงออกมาเป็น CEPT for AFTA 47

45 สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

46 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน, เล่มที่ 1, หน้า 174.

47 สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

นอกจากนี้ที่ประชุมได้ตกลงเลือกสินค้าภาคอุตสาหกรรม ที่จะเข้าไปอยู่ภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน รวม 15 รายการ คือ สินค้าที่เป็นข้อเสนอของไทย 7 รายการ ได้แก่ ปูนซีเมนต์ เยื่อกระดาษ สิ่งทอ ฝ้าย อัญมณีและเครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์หนัง และเฟอร์นิเจอร์ไม้ ซึ่งอินโดนีเซียเสนอเฟอร์นิเจอร์หวายเข้ามารวมด้วย มาเลเซียเสนอ น้ำมันพืช ยางพารา สิ่งครุภัณฑ์ ยานยนต์ เคมีภัณฑ์ พลาสติก เครื่องใช้ไฟฟ้า และฟิลิปินส์เสนอ หลอดแคโรทที่มาจากทองแดง ทั้งนี้อินโดนีเซียยอมให้สินค้าทุนเข้าอยู่ภายใต้ข้อตกลงและไม่เน้นเรื่องรายการสินค้าที่สงวนไว้ให้ชาวอินโดนีเซียทำอีกต่อไป<sup>48</sup> สำหรับกลไกที่จะดูแลเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น มีมติให้จัดตั้งองค์การหมั่นในระดับรัฐมนตรีอาเซียน โดยให้องค์กรดังกล่าวประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเลขาธิการอาเซียน ภายใต้การสนับสนุนของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ และต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจทราบอย่างสม่ำเสมอ ขณะเดียวกันได้ตกลงให้ประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศสามารถดำเนินการลดภาษีเร็วกว่ากำหนดที่ตั้งไว้ได้ทันที พร้อมกันนี้ได้อนุมัติร่างเอกสาร 3 ฉบับ เพื่อลงนามในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 คือ

1. คำประกาศสิงคโปร์ (Singapore Declaration) ในส่วนของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ได้ระบุถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และรายการสินค้าทั้ง 15 รายการที่จะลดภาษีลงทันที ตามข้อเสนอของไทย

2. ข้อตกลงว่าด้วยกรอบการดำเนินงาน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน (Agreement on the Framework for Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ในส่วนของความร่วมมือทางการค้าได้ระบุถึง AFTA ด้วย

3. ข้อตกลงว่าด้วยมาตรการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม เพื่อเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)

อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นรายละเอียดของเขตการค้าเสรีอาเซียน ตามข้อเสนอ

<sup>48</sup> สยามจดหมายเหตุ 17 (7-13 กุมภาพันธ์ 2535): 157.

ของไทยซึ่งถูกบรรจุอยู่ในเอกสารจัดตั้ง AFTA ทั้ง 3 ฉบับ นั้น ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของการดำเนินการทางการทูตของไทย ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ระหว่างวันที่ 23-24 มกราคม 2535 เป็นอย่างดี และไม่มี การดำเนินการเพิ่มเติมในประเด็นเหล่านั้นอีกแต่อย่างใด ดังที่ ดร.ณรงค์ชัยฯ กล่าวไว้ว่า "ภายหลังการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในวันที่ 23-24 มกราคม คุณอานันท์ฯ ไม่ได้เดินทางไปเจรจาเพิ่มเติมอีกแล้ว เรื่องทุกอย่างเสร็จสิ้นในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจแล้ว" 49

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นประเด็นสำคัญและมีการลงนามร่วมกันในการประชุมสุดยอดอาเซียน นายอานันท์ฯ จึงได้เดินทางไปสิงคโปร์ เพื่อพบปะกับผู้นำประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน อย่างไม่เป็นทางการ ตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2535 และในขณะที่เดียวกันได้พยายามให้สัมภาษณ์และให้ข่าวในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นส่วนใหญ่ พร้อมทั้งชักชวนให้ประเทศสมาชิกเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนต่อข้อเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย เช่น การกล่าวสุนทรพจน์ที่สมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศ ที่สิงคโปร์ ในวันที่ 25 มกราคม มีข้อความตอนหนึ่งว่า

เป็นเวลาที่เหมาะสมแล้วที่อาเซียนจะก้าวไปสู่การเป็นเขตการค้าเสรี ภายในระยะเวลา 10-15 ปี ผมเชื่อมั่นว่า การประชุมสุดยอดที่กำลังจะมาถึงนี้ ข้อเสนอเรื่องเขตการค้าเสรีจะได้รับการสนับสนุนจากผู้นำรัฐบาลของอาเซียนซึ่งต้องใช้เวลาในการเมืองร่วมกันเป็นอย่างมากที่จะทำให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจเช่นนี้ไว้ได้ 50

พร้อมกันนี้ได้พยายามรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ เห็นความสำคัญและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งทั้ง 3 ฉบับ ว่า

AFTA จะทำให้ตลาดอาเซียนมีประชากรรวมกันมากกว่า 324 ล้านคน ซึ่งจะช่วยให้ดึงดูดการลงทุนมากกว่าแยกกันเป็น 6 ตลาด และประการสำคัญภูมิภาคอาเซียนมีความพร้อม

49 สัมภาษณ์ ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี, 8 กุมภาพันธ์ 2537.

50 "แอฟต้าของอาเซียน," นักอุตสาหกรรม 1 (กุมภาพันธ์ 2535): 79.

มากกว่าภูมิภาคอื่นในเรื่องนี้ รัฐบาลไทยคาดหวังถึงการลงนามใน Agreement on the Framework for Enhancing ASEAN Economic Cooperation และ Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA) ซึ่งจะเป็นรูปแบบและกลไกสำคัญที่จะพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งมี CEPT เป็นกลไกหลักต่อไป 51

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ประเทศสมาชิกของอาเซียน ทั้ง 6 ประเทศ ได้ตกลงที่จะเพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและกระชับความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศจีน พร้อมทั้งมีการตกลงและลงนามร่วมกันในเอกสารจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ทั้ง 3 ฉบับ นับเป็นความสำเร็จตามเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาลอนันต์ ปันยารชุน ที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนมีการยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 และเพื่อเป็นการแสดงออกถึงความจริงใจของไทย นายอนันต์ฯ ได้ประกาศสดภาพีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมดที่นำเข้าจากอาเซียนที่มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 30 ภายในวันที่ 1 มกราคม 2536 และให้เหลือร้อยละ 20 ภายในวันที่ 1 มกราคม 2537 52

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่าประเทศไทยสามารถดำเนินการนับนำทางการทูต จนทำให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน ยอมรับและลงนามร่วมกันในเอกสารจัดตั้งได้สำเร็จนั้น เป็นเพราะการดำเนินการนับนำอย่างได้ผลของรัฐบาลไทยในการทูตระดับ

51 The Secretariat of the Prime Minister, Office of the Prime Minister Government House, Management, Reform and Vision, A Selection of Speeches by Prime Minister Anand Panyarachun Vol.II (December 1991 - March 1992), pp.51-52.

52 "ค้าเสรีอาเซียน," ประชาชาติธุรกิจ ฉบับคืนกำไร (2535): 42-43.

การประชุมสุดยอด (summit diplomacy) และการทูตในระดับรัฐมนตรี (sub-summit diplomacy) โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีความรู้และความเข้าใจใน ด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (ดังกล่าวแล้วในข้อ 3.3 บทที่ 3) และเคย เป็นคณะทำงาน ASEAN Task Force ซึ่งเคยเสนอแนวความคิดดังกล่าวต่อภาคีรัฐบาล อาเซียนมาครั้งหนึ่งแล้ว ในปี 2529 และประการสำคัญเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือและมี ชื่อเสียงเป็นที่รู้จักดีทั้งภายในและต่างประเทศ อีกทั้งมีความสามารถในด้านการเจรจาเป็น ผู้เสนอแนวความคิดและดำเนินการอย่างได้ผลในการทูตระดับการประชุมสุดยอด (หรือการ ทูตในระดับผู้นำ) ดังจะเห็นได้จากการเดินทางเยือนอาเซียน ในเดือนพฤษภาคม 2534 และมีการพบปะกับนายโทะโร จอก ตง นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ เป็นครั้งที่ 2 ในเดือน มิถุนายน รวมทั้งการดำเนินการขอการสนับสนุนต่อข้อเสนอของไทยในการประชุมรัฐมนตรี เศรษฐกิจ และการโทรศัพท์พูดคุยกับผู้นำอาเซียนโดยตรง เป็นต้น ล้วนทำให้ผู้นำของ ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน โดยเฉพาะอินโดนีเซียเห็นด้วยกับข้อเสนอของไทยจน นำไปสู่การร่วมลงนามในการประชุมสุดยอดฯ ในเดือนมกราคม ในขณะที่นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายอมเรศ ศิลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย ได้ดำเนินการอย่างได้ผลในการทูตระดับรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากการเดินทาง เยือนอาเซียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะในเดือนกันยายน 2534 ได้นำ ไปสู่การยอมรับในหลักการข้อเสนอของไทย ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ใน เดือนตุลาคม และการเดินทางเยือนอินโดนีเซียของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และ คณะ ในเดือนมกราคม ได้ทำให้ข้อเสนอและประเด็นต่าง ๆ ของการจัดตั้งเขตการค้า เสรีอาเซียนตามแนวทางของไทยได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน โดยเฉพาะอินโดนีเซียซึ่งไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของไทยในบางประเด็นเบื้องต้น ได้กลับ มายินยอมตามข้อเสนอของไทยในที่สุด ซึ่งการดำเนินการอย่างได้ผลนั้นนอกจากกล่าวได้ว่า มี พื้นฐานมาจากการดำเนินการที่เป็นระบบ มีการประสานงานกันอย่างดีและมีการทำงานร่วม กันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีนายอานันท์ฯ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอแนวความคิดและ สั่งการ ในขณะที่คณะทำงานเตรียมการแผนเร่งรัดความร่วมมือของอาเซียนในด้านศุลกากร เป็นผู้จัดทำรายละเอียด เสนอแนะและดำเนินการร่วมกับนายอานันท์ฯ อย่างได้ผล จึงอาจ

กล่าวได้ว่า ความสามารถของผู้ดำเนินการที่ดี การทำงานที่เป็นระบบ มีการประสานงาน และทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือ ทำให้รัฐบาลไทยสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใน 3 ด้าน คือ

#### 1. การแสวงงำ้าอาเซียนเห็นว่า ข้อเสนอของไทยเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของอาเซียน

ความแตกต่างในระดับการพัฒนาและลักษณะทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกของอาเซียน ทำให้เห็นนโยบายด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนไม่สอดคล้องกัน และไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น กรณีของสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ที่สิงคโปร์เป็นประเทศเล็ก ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในอาเซียน ในขณะที่อินโดนีเซียเป็นประเทศใหญ่ มีทรัพยากรธรรมชาติมาก แต่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับต่ำ ดังนั้นอินโดนีเซียจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายกับอาเซียนด้วยความระมัดระวัง และมีท่าทีคัดค้านการเปิดเสรีทางการค้าในอาเซียนมาโดยตลอด

#### ตารางที่ 25

เปรียบเทียบการค้าภายในอาเซียน ปี 2528 และ ปี 2533

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

ที่มา : IMF, Direction of Trade Statistic, 1991 quoted in Pearl Imada & Seiji Naya, AFTA: The Way Ahead (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p.75.

จากตารางที่ 25 จะเห็นว่า ในปี 2533 ไทยมีอัตราการขยายตัวทางการค้ากับอาเซียนเพิ่มมากที่สุดถึงร้อยละ 20.1 ตามด้วยมาเลเซียและสิงคโปร์ ร้อยละ 15.9 และ 15.6 ตามลำดับ ส่วนอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ในขณะที่เดียวกันประเทศที่มีการค้าขายกับอาเซียนมากที่สุดคือ สิงคโปร์และมาเลเซีย ร้อยละ 47.1 และ 26.4 ดังนั้นการเปิดการค้าเสรีจึงมีประโยชน์ต่อสิงคโปร์และมาเลเซียมากที่สุดตามลำดับ ในขณะที่ไทยอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นจะเห็นว่า สิงคโปร์และมาเลเซียได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอของไทยอย่างเต็มที่ ในขณะที่อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์มีท่าทีลังเล เนื่องจากเกรงว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศจะได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และการที่ไทยมีการค้ากับอาเซียนและมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับปานกลางก็อุปสรรคกับสามารถแสดงให้อาเซียนเห็นว่าข้อเสนอของไทยไม่ได้เป็นไปเพื่อครอบงำอาเซียนหรือเพื่อผลประโยชน์ของไทย มีส่วนทำให้อินโดนีเซียไม่รู้สึกกังวลต่อข้อเสนอของไทยมากเหมือนที่เคยกังวลต่อข้อเสนอเรื่องการค้าเสรีในอดีต

### ตารางที่ 26

#### อัตรากำไรโดยเฉลี่ยของอาเซียน

ประเทศ	อัตรากำไร	ปี 2536
บรูไน	สูงกว่า 20 %	ไม่เปลี่ยนแปลง
อินโดนีเซีย	สูงกว่า 60 %	20 - 30 %
มาเลเซีย	สูงกว่า 40 %	20 - 30 %
ฟิลิปปินส์	สูงกว่า 80 %	20 - 30 %
สิงคโปร์	สูงกว่า 5 %	ไม่เปลี่ยนแปลง
ไทย	สูงกว่า 380 %	20 - 30 %

ที่มา: "การค้าโลกกับอาเซียน," เศรษฐกิจसनเทศ 1 (มีนาคม-เมษายน 2535): 9.

## ตารางที่ 27

## อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของสินค้า 15 รายการ ภายใต้ CEPT

	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	ไทย
เยื่อกระดาษ	9	3	7	5
สิ่งทอ	19	6	26	30
น้ำมันปาล์ม	13	1	21	10
เคมีภัณฑ์	4	0	7	10
ผลิตภัณฑ์ยา	5	0	9	8
ปุ๋ย	0	0	3	0
พลาสติก	15	13	17	25
ผลิตภัณฑ์หนัง	3	9	19	24
ผลิตภัณฑ์ยาง	9	8	23	22
ซีเมนต์	15	55	30	5
ผลิตภัณฑ์แก้ว	20	15	20	18
อัญมณีและเครื่องประดับ	11	5	24	0
เครื่องใช้ไฟฟ้า	24	15	18	25
เฟอร์นิเจอร์	50	24	33	80

ที่มา: Pearl Imada & Seiji Naya, AFTA: The Way Ahead, p.81.



ตารางที่ 28  
จำนวนสินค้าในรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ของอาเซียน  
(เฉพาะที่ไม่เข้าร่วมใน CEPT)

ประเทศ	ระดับภาษี (หลัก)		จำนวน รวม
	9	6	
บรูไน	465	-	465
อินโดนีเซีย	2,028	1,040	3,068
มาเลเซีย	1,266	703	1,969
ฟิลิปปินส์	1,140	-	1,140
สิงคโปร์	120	-	120
ไทย	559	416	975

ที่มา: The ASEAN Secretariat, AFTA Reader: Questions and Answers on the CEPT for AFTA (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 1993), p.21.

จากตารางที่ 26 จะเห็นว่า ในปี 2536 สิงคโปร์มีการเก็บภาษีสินค้าขาเข้าในอัตราที่ต่ำสุด ส่วนบรูไนมีการเก็บภาษีสินค้าเข้าต่ำรองลงมาจากสิงคโปร์ ขณะที่มาเลเซียมีอัตราภาษีขาเข้าในระดับปานกลาง ส่วนฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียมีการเก็บภาษีสินค้าเข้าในอัตราที่สูงตามลำดับ ในขณะที่ไทยมีอัตราภาษีขาเข้าสูงสุดในอาเซียน

จากตารางที่ 27 จะเห็นว่า ในจำนวนสินค้า 15 รายการภายใต้ CEPT ฟิลิปปินส์และไทยมีการปกป้องด้วยการเก็บภาษีขาเข้าในอัตราที่สูง ส่วนอินโดนีเซียและมาเลเซียเก็บภาษีขาเข้าในอัตราที่ต่ำตามลำดับ นอกจากนี้จะเห็นว่ามาเลเซียมีการปกป้องเพียงซีเมนต์และเฟอร์นิเจอร์ ส่วนอินโดนีเซียปกป้องเฉพาะเครื่องใช้ไฟฟ้า เฟอร์นิเจอร์

และผลิตภัณฑ์แก้ว และฟิลิปินส์ปกป้อง 6 รายการคือ ซีเมนต์ เพอร์นิเจอร์ สิ่งทอ น้ำมันปาล์ม ผลิตภัณฑ์ยาง อัญมณีและเครื่องประดับ ในขณะที่ไทยปกป้อง 6 รายการเท่ากับ ฟิลิปินส์ คือ สิ่งทอ พลาสติก ผลิตภัณฑ์หนัง ผลิตภัณฑ์ยาง เครื่องใช้ไฟฟ้าและเพอร์นิเจอร์ จากตารางที่ 28 จะเห็นว่า อินโดนีเซียและมาเลเซียมีจำนวนรายการสินค้า สงวนสิทธิ์ที่จะไม่เข้าร่วมใน CEPT มากที่สุดตามลำดับ ในขณะที่ฟิลิปินส์มีระดับปานกลาง ส่วนไทยมีจำนวนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปินส์ (ไม่นับรวมสิงคโปร์และบรูไน เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศนั้นมีอัตราภาษีขาเข้าต่ำที่สุดในอาเซียนและมีความพร้อมที่จะเปิดตลาดเสรี จึงไม่จำเป็นต้องมีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในเท่าใดนัก)

การยินยอมลดภาษีสินค้าเข้าที่มีอัตราสูงสุดในอาเซียน (ตารางที่ 26 และ 27) ก็ดี การมีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ที่จะไม่เข้าร่วมใน CEPT น้อยที่สุด (ตารางที่ 28) ก็ดี ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงถึงความจริงใจของไทย และทำให้อาเซียนเห็นว่าข้อเสนอเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทยนั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อครอบงำอาเซียนหรือเพื่อผลประโยชน์ของไทย แต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของอาเซียนโดยรวม จึงให้ความเชื่อถือและยอมรับข้อเสนอของไทย

## 2. การประสานความคิด

### 2.1 ข้อเสนอของไทยมีความยืดหยุ่นเป็นที่ยอมรับได้ของประเทศสมาชิก

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ในวันที่ 7-8 ตุลาคม 2534 นั้นประเทศสมาชิกของอาเซียนได้เสนอแนวความคิดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนหลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งแต่ละแนวความคิดมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

## ตารางที่ 29

## แนวความคิดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน

ประเทศ	แนวคิดที่เสนอ	ลักษณะแนวคิดโดยย่อ
อินโดนีเซีย	อัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Common Effective Preferential Tariff -CEPT)	มุ่งเน้นการลดอัตราภาษีบางประเทศ ภายในกลุ่ม โดยระยะแรกพยายามให้ สินค้าประเภทกระดาษและเยื่อกระดาษ ปูนซิเมนต์และปุ๋ยเป็นสินค้าเสรี
มาเลเซีย	กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Grouping-EAEG)	เป็นการขยายการรวมตัวของกลุ่ม อาเซียนในวงกว้าง เป็นการรวมตัว อย่างหลวม ๆ เช่นเดียวกับ APEC โดยเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่าง ประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศ ในเอเชียตะวันออกอื่น ๆ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน ไต้หวัน ฮองกง รวมทั้ง กลุ่มอินโดจีน 3 ประเทศคือ เวียดนาม กัมพูชาและลาว โดยมีอาเซียน เป็นแกนนำ เพื่อใช้เป็นเวทีต่อรอง การค้าระหว่างประเทศ และเพื่อขยาย ปริมาณการค้าและการลงทุน
ฟิลิปปินส์	สนธิสัญญาความร่วมมือทาง เศรษฐกิจของอาเซียน (Treaty of ASEAN Economic	เป็นแนวทางกว้าง ๆ ให้กลุ่มอาเซียน ขยายความร่วมมือทางการค้าก่อน แล้ว จึงขยายไปสู่ความร่วมมือทางด้านอื่น ๆ

ตารางที่ 29 (ต่อ)

แนวความคิดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน

ประเทศ	แนวคิดที่เสนอ	ลักษณะแนวคิดโดยย่อ
	Cooperation)	เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี การกำหนดสกุลเงินหรืออัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบเดียวกัน เช่นเดียวกับความร่วมมือของประชาคมยุโรป
สิงคโปร์	สามเหลี่ยมแห่งความเจริญเติบโต (Growth Triangle)	เน้นความร่วมมือในระดับย่อยของอาเซียน เฉพาะในด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว
ไทย	เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA)	ความคิดเริ่มแรกตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดอุปสรรคทางการค้า มีการปรับปรุงอัตราภาษีนำเข้าและพิธีการทางศุลกากรของแต่ละประเทศให้ผสมกลมกลืนเป็นระบบเดียวกัน (harmonized tariff) อย่างเป็นขั้นตอน โดยมีการกำหนดเวลาที่แน่นอนในการบรรลุเป้าหมาย

จากตารางที่ 29 จะเห็นว่าข้อเสนอทั้ง 5 ประการนั้นล้วนมีเป้าหมายสำคัญเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน แต่แตกต่างกันในเรื่องแนวทางการดำเนินการอยู่บ้างคือ

ข้อเสนอของมาเลเซีย เป็นการขยายวงกว้างออกไปนอกอาเซียน แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนด้วยกัน ข้อเสนอของสิงคโปร์เป็นความร่วมมือในระดับย่อยในภูมิภาค ในขณะที่ข้อเสนอของไทย อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จำกัดอยู่เฉพาะในภูมิภาค ซึ่งตรงกับทัศนะของผู้นำไทย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์และบรูไน ซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของมาเลเซียถูกมองว่ามีลักษณะของการจัดตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องทางการค้า ส่วนข้อเสนอของฟิลิปปินส์มีลักษณะเป็นกฎหมายมากไป ทำให้ต้องมีข้อผูกมัดสูง [อาเซียนเองไม่ต้องการให้มีมาตรการที่มีข้อผูกมัดมากเกินไปดังจะเห็นได้จากเอกสารจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ก็ใช้คำว่า ข้อตกลง (Agreement) เท่านั้น] ในขณะที่ข้อเสนอของสิงคโปร์จำกัดเฉพาะด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวเท่านั้น สำหรับข้อเสนอของอินโดนีเซียนั้นได้รับการยอมรับมาแล้วตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 22 ที่อินโดนีเซีย ในปี 2533 ส่วนข้อเสนอของไทยนอกจากจะมุ่งขยายตลาดการค้าของอาเซียนแล้ว ยังมุ่งดึงดูดการลงทุนจากภายนอกภูมิภาคด้วย และประการสำคัญ คือในส่วนของมาตรการขยายการค้าภายในภูมิภาคนั้นมีลักษณะที่เข้ากันได้กับข้อเสนอของอินโดนีเซีย คือ ต้องการปรับระบบภาษีของอาเซียนให้มีอัตราเดียวกันทั่วทั้งอาเซียน แต่มีข้อแตกต่างในด้านวิธีการ กล่าวคือ ข้อเสนอของอินโดนีเซียนั้นเลือกเฉพาะสินค้าบางรายการที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20 ส่วนที่สูงกว่านั้นอยู่นอกหลักการ และไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ส่วนข้อเสนอของไทยอัตราสูงสุดเป็นเกณฑ์ คือ สินค้าที่สูงกว่าอัตราที่กำหนดให้ค่อย ๆ ลดลงมา ส่วนที่ต่ำอยู่แล้วให้ลดลงไปถึง 0 ภายในระยะเวลาที่แน่นอน โดยไทยเสนอให้ใช้หลักดูเป็นหมวดสินค้า (sectoral approach) ในขณะที่อินโดนีเซียให้คัดเลือกเป็นรายสินค้าจนกว่าจะครอบคลุมทุกรายการ จึงกล่าวได้ว่าข้อเสนอของไทยและอินโดนีเซียมีหลักการที่คล้ายคลึงกันและสามารถไปด้วยกันได้ โดยที่ข้อเสนอของอินโดนีเซียเป็นแนวทางไปสู่ข้อเสนอของไทย

ดังนั้น การที่ไทยพยายามนำแนวความคิดของแต่ละประเทศซึ่งมีเป้าหมายสำคัญเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันเหมือนกัน โดยเฉพาะข้อเสนอของอินโดนีเซียเข้ามาผสมผสานกับข้อเสนอของไทย จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หลักการข้อเสนอของไทยเป็นที่ยอมรับของอินโดนีเซียและประเทศสมาชิกอื่น ๆ

## 2.2 ทักษะของผู้นำ

อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จดังกล่าวมาจากปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผู้นำรัฐบาลของอาเซียนมีเจตนาารมณ์ทางการเมือง (political will) ร่วมกันจึงมีความเห็นพ้องกันในระดับผู้นำ ดังนั้นแนวโน้มทักษะของผู้นำที่มีต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน จึงมีอิทธิพลต่อการยอมรับข้อเสนอของไทย ดังนี้

### ตารางที่ 30

#### ทักษะและท่าทีของผู้นำอาเซียนต่อรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียน

ผู้นำ/ประเทศ	แนวความคิดต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน
ประธานาธิบดีซูฮาร์โต (SOEHARTO) อินโดนีเซีย	ประธานาธิบดีซูฮาร์โต เคยกล่าวว่า การทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความมั่นคงและร่วมมือกันจะต้อง เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกในนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย <sup>53</sup> นอกจากนี้ยังแสดงความไม่พอใจที่อาเซียนให้ความสำคัญแก่การค้ากับประเทศภายนอกกลุ่มมากกว่าความร่วมมือภายในกลุ่ม และเคยเสนอเอกสารชื่อ ASEAN Strategic Program เพื่อเรียกร้องให้อาเซียนกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้มากขึ้น โดยการปรับปรุงรูปแบบความร่วมมือที่มีอยู่อย่างจริงจัง แต่ไม่สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มต่อสู่ลัทธิ

<sup>53</sup> Solidum, Estrella D., Towards a Southeast Asian Community (Quzon City: University of Philippines Press, 1974), p.68.



## ตารางที่ 30 (ต่อ)

ทัศนะและท่าทีของผู้นำอาเซียนต่อรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน

ผู้นำ/ประเทศ

แนวความคิดต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน

ปกป้องทางการค้า (protectionism) ด้วยการจัดตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องทางการค้า ดังนั้นจึงมีท่าทีสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนภายใต้กรอบความร่วมมือของ APEC และคัดค้านการจัดตั้งกลุ่มที่จะมีผลกระทบต่อ APEC เช่น EAEG ของมาเลเซีย \*

ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด  
(DR. MAHATHIR BIN  
MOHAMAD)  
มาเลเซีย

ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด มีแนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาว่ายังไม่มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นจึงพยายามสนับสนุนให้อาเซียนมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังเพื่อการพึ่งพาตนเองได้ และมีความวิตกต่อการเกิดขึ้นของกลุ่มการค้าในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะ NAFTA และ EC โดยมองว่า กลุ่มเหล่านั้นเกิดขึ้นเพื่อปกป้องทางการค้า ดังนั้นจึงมุ่งให้อาเซียนร่วมกันต่อสู้ โดยการจัดตั้งกลุ่มในภูมิภาคในลักษณะที่ทัดเทียมกันและคล้ายคลึงกับการจัดตั้ง NAFTA

\* มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การคัดค้านแนวความคิดดังกล่าวนั้นอาจมาจากการที่ มาเลเซียเสนอแนวความคิดดังกล่าว ต่อ นายหลี่ เมีง นายกรัฐมนตรีของจีน เป็นคนแรก ในขณะที่นายหลี่ เมีง เดินทางเยือนมาเลเซียในเดือนธันวาคม 2533 แทนที่จะเสนอต่อ ประธานาธิบดีซูฮาร์โต ของอินโดนีเซีย

ตารางที่ 30 (ต่อ)

ทักษะและท่าทีของผู้นำอาเซียนต่อรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน

ผู้นำ/ประเทศ	แนวความคิดต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน
<p>ประธานาธิบดี คอรารซอน อาคีโน (CORAZON C. AQUINO) ฟิลิปปินส์</p>	<p>เพื่อการมีอำนาจต่อรองที่ทัดเทียมกับกลุ่มเหล่านั้น ขณะเดียวกัน ก็มีท่าทีคัดค้านแนวความคิดของฟิลิปปินส์ เนื่องจากมองว่าความร่วมมือของอาเซียนไม่จำเป็นต้องมี สนธิสัญญาใด ๆ</p> <p>ควรเร่งขยายความร่วมมือทางการค้าก่อนพัฒนาไปสู่ความ ร่วมมือด้านอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกับประชาคมยุโรป นอกจากนี้ยังมีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า ที่ประธานาธิบดีคอรารซอน อาคีโน สนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนนั้น เนื่องจากต้องการแสดงถึงการมีส่วนร่วมกับอาเซียนเพื่อจะ สามารถเข้าร่วมกับอาเซียนได้ภายหลังการพ้นจากตำแหน่ง ในปี 2535 *</p>
<p>นายโก๊ะ รุจก ตง (GOH CHOK TONG) สิงคโปร์</p>	<p>สิ่งที่ผู้นำสิงคโปร์ตระหนักมากที่สุดในการดำเนินนโยบาย คือ การผลักดันให้สิงคโปร์มีความก้าวหน้าและกินคืออยู่ที่ ภายใต้ต้นนโยบายกระจายการผลิตสู่ตลาดโลกอย่างกว้าง</p>

\* ประธานาธิบดีคอรารซอน อาคีโน จะพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดี อันเนื่อง  
มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของฟิลิปปินส์ ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 และมีได้ลงสมัครชิง  
ตำแหน่งประธานาธิบดีอีก



ตารางที่ 30 (ต่อ)

ทัศนะและท่าทีของผู้นำอาเซียนต่อรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน

ผู้นำ/ประเทศ

แนวความคิดต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน

ขวาง (diversification of global market) และการเป็นศูนย์กลางการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาค จึงให้ความสำคัญต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างมาก เพราะนอกจากอาเซียนจะเป็นแหล่งวัตถุดิบแล้วยังเป็นแหล่งระบายสินค้าของสิงคโปร์ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ดังนั้นจึงสนับสนุนมาตรการทุกอย่างที่ส่งเสริมความร่วมมือในอาเซียน อย่างไรก็ตาม นายโร๊ะะ โจก ตง มองว่าความร่วมมือนั้นควรมีความร่วมมือเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการกระชับความร่วมมือในอาเซียนก่อน แล้วจึงขยายความร่วมมือให้ครอบคลุมทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการสร้างกรอบภายในอาเซียนก่อนก้าวไปสู่กรอบใหญ่ เช่น APEC หรือ EAEG

สุลต่าน ฮาจิ  
ฮัสซานัล โบลเกียร์  
(HAJI HASSANAL  
BOLKIAH)  
บรูไน

เน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบการค้าเสรี และขยายความร่วมมือให้เชื่อมโยงทั้งภูมิภาค เพื่อสร้างอาเซียนให้แข็งแกร่ง จึงมีท่าทีสนับสนุนข้อเสนอของไทย และคัดค้านการจัดตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องทางการค้าเช่นเดียวกับอินโดนีเซีย มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ผู้นำของบรูไนนั้นมีความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวกับผู้นำอินโดนีเซีย และรัฐมนตรีอาวุโส ลี กวน ยู ของสิงคโปร์ ดังนั้น ทัศนะและแนวนโยบายจึงมีลักษณะคล้ายตามอินโดนีเซียและสิงคโปร์



### 3. การประสานประโยชน์

เมื่อพิจารณารายละเอียดข้อเสนอของไทยใน Thai Conceptual Paper ซึ่งเป็นข้อเสนอเบื้องต้นของไทยเปรียบเทียบกับรายละเอียดในเอกสารจัดตั้งฯ ที่มีการลงนามร่วมกัน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 (ดูตารางที่ 31) แล้วพบว่า มีทั้งที่เป็นไปและไม่เป็นไปตามแนวทางของไทย ดังนี้

#### ตารางที่ 31

เปรียบเทียบรูปแบบ AFTA ในเอกสารเบื้องต้นและในเอกสารจัดตั้งฯ

หัวข้อ	AFTA ในเอกสารเบื้องต้น	AFTA ในเอกสารจัดตั้งฯ
เป้าหมาย	ASEAN Free Trade Area ทุกประเทศร่วมด้วย	CEPT for AFTA ทุกประเทศร่วมด้วย และ 6-X
วิธีการ	sectoral approach ครอบคลุมสินค้าทุกรายการ โดยเริ่มทีละกลุ่ม ภายใต้อ chapter HS 2 digit ไม่มีรายการสินค้าสงวนสิทธิ์	sectoral approach (Fast Track-15 รายการ) และ product-by-product approach & across-the-board approach (Normal Track-ที่เหลือ) ครอบคลุมเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าทุนและสินค้าเกษตรแปรรูป ภายใต้รหัสภาษีศุลกากรระดับ HS 6 digit ยกเว้นถาวรสินค้าเกษตร และสินค้าที่มีเหตุผลด้านความมั่นคง เป็นต้น รวมทั้งสินค้ายกเว้นชั่วคราว ในรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ รหัส HS 8-9 digit (ยกเว้นฉบับที่ 8)

## ตารางที่ 31 (ต่อ)

## เปรียบเทียบรูปแบบ AFTA ในเอกสารเบื้องต้นและในเอกสารจัดตั้งฯ

หัวข้อ	AFTA ในเอกสารเบื้องต้น	AFTA ในเอกสารจัดตั้งฯ
กำหนดเวลา	10 ปี	15 ปี
กลไกดูแล	จัดตั้งองค์กรใหม่ดูแล AFTA แทน AEM	องค์กรในระดับรัฐมนตรี ที่ AEM แต่งตั้ง ภายใต้การสนับสนุนของ SEOM และเลขาธิการอาเซียน

จากตารางที่ 31 จะเห็นว่า ในด้านหลักการและเป้าหมาย ไทยเสนอให้หน้า CEPT ของอินโดนีเซีย มาเป็นกลไกหลักไปสู่ AFTA ในด้านวิธีการ ถึงแม้ไทยจะยืนยันให้ใช้ sectoral approach เพื่อให้เกิด AFTA เร็วขึ้น แต่ก็มีการประนีประนอมให้หน้าวิธีการ product-by-product approach และ across-the-board approach มาใช้ในสินค้าที่เหลือได้ ดังนั้นในเอกสารจึงออกมาเป็นกลุ่มสินค้าเร่งลดภาษี (Fast Track) 15 รายการ และกลุ่มสินค้าลดภาษีตามปกติ (Normal Track) ที่เหลือ โดยยินยอมให้มีสินค้านำเข้าเร็ว คือ สินค้าเกษตรและสินค้าที่มีเหตุผลด้านความมั่นคง เป็นต้น และสินค้านำเข้าชั่วคราวในรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ได้ แต่ต้องเป็นสินค้าภายใต้รหัสภาษีศุลกากร HS 8-9 digit [สินค้านี้มีความเจาะจงและชัดเจนมากที่สุด เช่น ถ้าเป็นกระดาษก็ต้องบ่งบอกว่าเป็นกระดาษอะไร] เท่านั้นโดยให้มีการทบทวนในปีที่ 8 หลังจากข้อปฏิบัติ AFTA ได้รับการปฏิบัติ (1 มกราคม 2536) และให้หมดภายใน 15 ปี และเมื่อพิจารณาสินค้า 7 รายการที่ไทยเสนอแล้วพบว่า บัญชีเมนต์ และเยื่อกระดาษ เป็นสินค้าที่อินโดนีเซียเสนอให้อยู่ใน CEPT มาตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 22 ในปี 2533 ส่วนอัญมณีและเครื่องประดับ สิ่งทอและเฟอร์นิเจอร์ไม้ เป็นสินค้าที่ภาคเอกชนคือ อาเซียน-ซีซีโอ เสนอให้เปิดเสรีมาตั้งแต่การประชุม ครั้งที่ 39 ระหว่างวันที่ 21-25

มกราคม 2534 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย รวมทั้งในการประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (COTT) ครั้งที่ 30 ระหว่างวันที่ 12 - 14 มีนาคม 2534 ที่ประเทศสิงคโปร์ และการประชุมของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจสมัยพิเศษ ระหว่างวันที่ 15-16 มีนาคม 2534 ที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ก็มีการเสนอให้เปิดเสรีสินค้าดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้นรายการสินค้าดังกล่าวจึงได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกง่ายขึ้น ในด้านการจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นมาดูแล AFTA โดยตรงแทนรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน นั้นเนื่องจากการคัดค้านจากทุกประเทศ ไทยจึงยินยอมให้มีการทำงานประสานระหว่างองค์การใหม่ กับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนและเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ในด้านของกำหนดเวลา ภายหลังที่คณะผู้แทนของไทยได้เดินทางไปหารือกับอาเซียนในเดือนกันยายน 2534 แล้วมีการปรับปรุงเป็น 15 ปี ตามคำแนะนำของประเทศสมาชิก (ยกเว้นสิงคโปร์ ที่เห็นด้วยกับกำหนดเวลา 10 ปี ของไทย) อย่างไรก็ตาม กำหนดเวลา 15 ปีดังกล่าว น่าจะได้รับอิทธิพลจากคำแนะนำของสถาบัน ASEAN ISIS ในเดือนมิถุนายน 2534 ที่เสนอให้อาเซียนควรเป็นเขตการค้าเสรีในปี 2550 ซึ่งเป็นปีที่อาเซียนจัดตั้งครบรอบ 40 ปี <sup>54</sup> ในส่วนของมาตรการการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้ศุลกากร หรือ NTBs นั้นได้เคยมีการลงนามร่วมกันในเอกสารชื่อ Memorandum of Understanding เพื่อลดมาตรการดังกล่าวมาตั้งแต่การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ในปี 2530 ดังนั้นทุกประเทศจึงเห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว

อาจกล่าวได้ว่า การที่ไทยพยายามประนีประนอมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นมากที่สุด เท่ากับเป็นการประสานประโยชน์ เพื่อผ่อนปรนไม่ให้เกิดความขัดแย้งและต่อต้านข้อเสนองานของไทย ดังนั้นประเด็นต่าง ๆ ที่ไทยเสนอจึงได้รับความเห็นชอบเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงประเด็นเดียวเท่านั้นที่ไม่เป็นไปตามแนวทางของไทยเลย คือ สินค้าที่เข้าร่วมใน

<sup>54</sup> Mari Pangestu, Hadi Soesastro and Mubariq Ahmad,

"A New Look at Intra-ASEAN Economic Cooperation," ASEAN Economic Bulletin, 8: 345.

AFTA นั้น ไทยกำหนดให้เป็นสินค้าภายใต้ chapter Harmonized System (HS) 2 digit แต่มติในที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนเดือนตุลาคมก็ตี ในเอกสารจัดตั้งฯ ก็ตี เป็น Harmonized System (HS) 6 digit classification level ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญน่าจะมาจากการไม่สามารถดำเนินการให้ประเทศสมาชิกเข้าใจได้ และเกิดความสับสนจนไม่ยอมรับในที่สุดตามที่นายอมเรศ สีลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ชี้แจงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวต่อนายอานันท์ฯ ภายหลังการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ด้านเศรษฐกิจ ในวันที่ 20-21 ธันวาคม 2534 ว่า

ประเด็นที่สำคัญยิ่งก็คือความสับสนในเรื่องความหมายของ sector กล่าวคือข้อเสนอของไทยตีความหมายว่า sector เทียบเท่า chapter Harmonized System (HS) 2 digit ซึ่งไม่ใช่ว่าความหมายที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งตามหลักทฤษฎีและหลักปฏิบัติ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน จึงมีมติให้ใช้ Harmonized System (HS) 6 digit classification level เป็นวิธีการ ดังนั้นไทยจึงหันมาเน้นการให้คำนิยามสินค้าในแต่ละ sector ให้ชัดเจนมากกว่าที่จะยึดแนวทางเดิม 55

จากที่กล่าวมาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการรื้อรื้อนำทางการทูตจนประเทศสมาชิกของอาเซียนมีการยอมรับและร่วมลงนาม ในเอกสารจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทยนั้น สำเร็จได้เพราะความสามารถในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย 3 ประการสำคัญ คือ

1. ความสามารถในการแสดงให้อาเซียนเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของไทยไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของไทยหรือเพื่อครอบงำอาเซียน แต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของอาเซียนโดยรวม ซึ่งเป็นความสามารถของรัฐบาลไทย ซึ่งนายอานันท์ฯ ได้กล่าวอยู่เสมอในที่ต่าง ๆ ว่า "เหนือสิ่งอื่นใด ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่แน่วแน่และจำเป็นต้องแปรเจตนารมณ์นั้นมาให้เห็น

---

55 กระทรวงพาณิชย์, "หนังสือที่ พณ 0704/8545 เรื่องข้อเสนอเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทย ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี," 27 ธันวาคม 2534.

เป็นการปฏิบัติอย่างได้ผลในการร่วมมือดำเนินการโดยลดการคำนึงถึงแต่เพียงผลประโยชน์แห่งชาติในระยะสั้น แต่หันไปเน้นถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของภูมิภาคในระยะยาว" 56  
 ดังที่รัฐบาลไทยได้แสดงความจริงใจในการปฏิบัติเป็นตัวอย่างดังกล่าวแล้ว

2. ความสามารถในการประสานความคิด ของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน โดยเฉพาะการนำแนวความคิดเรื่อง CEPT ของอินโดนีเซีย ซึ่งได้รับความเห็นชอบแล้วจากที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 22 มาเป็นกลไกหลักไปสู่ AFTA ก็ดี การเสนอแนวความคิดที่ไม่มีลักษณะขัดแย้งกับแนวความคิดของประเทศใด ๆ ก็ดี ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญให้มีการยอมรับหลักการเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ของไทย ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ในเดือนตุลาคม

3. ความสามารถในการประนีประนอมเพื่อประสานประโยชน์ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ไทยสามารถดำเนินการในนามประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน อย่างเต็มที่จนได้รับความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ในด้านเป้าหมายของการเป็นเขตการค้าเสรีอาเซียน แม้ว่าในส่วนของการวิธีการ กำหนดเวลาและประเด็นอื่น ๆ จะแตกต่างไปจากเป้าหมายในข้อเสนอเบื้องต้นของไทยบ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม เป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น มีทั้งเป้าหมายหลักและเป้าหมายรอง บนพื้นฐานของการประนีประนอมยืดหยุ่น ในส่วนของประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นเป้าหมายรองนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามผลของการเจรจาต่อรองกัน แต่เมื่อยังสามารถรักษาเป้าหมายหลักไว้ได้ การดำเนินการดังกล่าวก็ถือว่าประสบความสำเร็จ ดังนั้น การดำเนินการของไทยจนทำให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน ยอมรับและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งฯ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของไทยได้สำเร็จ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 นั้น จึงนับได้ว่าเป็นการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินนโยบาย ในเรื่องการเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนของไทยโดยสมบูรณ์

---

56 กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน, ข่าวอาเซียน ฉบับพิเศษ, (2535): 7.