

## บทที่ 2

### ระบบกฎหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ด้วยเหตุที่ประเทศสมาชิกในเขตการค้าเสรีอาเซียนเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิธีการศุลกากรและการค้า” (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) และ “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization : WTO) ดังนั้น หากประเทศใดที่มีความต้องการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องมีการแจ้งรายงานแผนการจัดตั้ง และจะต้องรายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนความคืบหน้าของการรวมกลุ่มนั้นต่อองค์การการค้าโลก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษากฎในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในระดับสากล ตลอดจนพิจารณาถึงความสอดคล้องของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการเจรจาต่อรองทางการค้านั้นสามารถแบ่งได้ตามระดับของการเจรจา คือ

- การเจรจาทวิภาคี (bilateral) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อประเทศการเจรจามากฝ่าย (plurilateral) อาทิเช่น การเจรจา 3 ฝ่าย หรือการเจรจา 4 ฝ่าย

- การเจรจาหลายฝ่ายหรือพหุภาคี (multilateral) ซึ่งเป็นการเจรจาที่มีประเทศเข้าร่วมและใช้เวลายาวนานกว่าจะได้ข้อสรุป การเจรจาต่อรองทางการค้าเหล่านี้นำไปสู่ระดับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ ในปัจจุบันระดับความสัมพันธ์ในระดับกลุ่มประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงกันและมีข้อตกลงต่อกัน (regional trade arrangements) เป็นกลุ่มเศรษฐกิจและเป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาที่นำไปสู่การค้าเสรีของโลก

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมีได้หลายรูปแบบและมีวิวัฒนาการแตกต่างกันโดยแต่ละรูปแบบจะมีความเข้มข้นของความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแตกต่างกันไป จึงขอแบ่งรูปแบบของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจได้เป็น 4 รูปแบบใหญ่ๆ โดยขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของการรวมกลุ่ม ดังนี้

1) เขตการค้าเสรี (free trade area) เป็นการรวมกลุ่มที่มีความเข้มข้นน้อย โดยสมาชิกในกลุ่มตกลงที่จะยกเลิกการกีดกันการค้าและการขจัดอุปสรรคทางการค้าในรูปแบบต่างๆ ระหว่างกัน กล่าวคือ มีการค้าเสรีภายในกลุ่มสมาชิกด้วยกัน เช่น ไม่เก็บภาษีศุลกากร แต่รัฐสมาชิกมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร และนโยบายทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มได้

โดยที่ประเทศสมาชิกอาจมีการมีกำแพงภาษีขาเข้าและการกีดกันทางการค้าและบริการของตน แตกต่างกับประเทศสมาชิกอื่นที่รวมตัวเป็นเขตการค้าเสรี ด้วยเหตุนี้เมื่อมีความแตกต่างกันด้านภาษี จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (rules of origin) เพื่อจำกัดขอบเขตภายในเขตการค้าเสรี โดยให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าที่มีต้นกำเนิดภายในหรือส่วนใหญ่ผลิตในเขตการค้าเสรีนั้นๆ

2) สหภาพศุลกากร (custom union) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีความเข้มข้นกว่าการรวมกลุ่มแบบเขตการค้าเสรี กล่าวคือ นอกจากจะมีการค้าเสรีในกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกแล้ว ประเทศสมาชิกยังใช้อัตราภาษีศุลกากรเป็นอัตราเดียวกัน คือ สินค้าจากนอกกลุ่มสามารถเข้ามาในประเทศสมาชิกใดก็ได้ โดยมีอัตราภาษีเท่ากัน (common external tariff) ในกลุ่มสหภาพศุลกากรนั้น และมีข้อตกลงเกี่ยวกับการแบ่งรายได้จากภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าและบริการที่มีการนำเข้าด้วย

3) ตลาดร่วม (common market) เป็นการรวมกลุ่มที่มีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นกว่าสหภาพศุลกากร คือมีลักษณะของเขตการค้าเสรีและสหภาพศุลกากร กล่าวคือ นอกจากจะมีการค้าเสรีในกลุ่มและมีการใช้อัตราภาษีศุลกากรเหมือนกันแล้ว ตลาดร่วมยังมีการยกเลิกการกีดกันการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงานและทุนอีกด้วย โดยให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงาน ภายในกลุ่มอย่างเสรี

4) สหภาพเศรษฐกิจ (economic union) เป็นการรวมกลุ่มเสมือนหนึ่งเป็นตลาดเดี่ยว โดยรัฐสมาชิกจะต้องใช้นโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกันตั้งแต่ นโยบายการคลัง การเงิน การลงทุน อุตสาหกรรม และนโยบายการค้าระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศที่อยู่ในการรวมกลุ่มเศรษฐกิจนี้จะกลายเป็นระบบเศรษฐกิจเดียวกัน คล้ายๆ เป็นประเทศเดียวกันในเชิงเศรษฐกิจ แม้ว่าในทางการเมืองยังแยกกันโดยแต่ละประเทศต่างก็มีรัฐบาลของตนเองก็ตาม

นอกจากแบ่งการรวมกลุ่มเศรษฐกิจข้างต้น Maceau Gabrielle<sup>1</sup> ยังแบ่งการรวมกลุ่มเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งกลุ่ม คือ

สหภาพการเมือง (political union) เป็นการรวมประเทศต่างๆ ให้เป็นสหภาพ โดยมีการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างๆ ทางเศรษฐกิจแบบเดียวกัน คือ มีความเป็นหนึ่งเดียวทางเศรษฐกิจ และระบบการเมืองการปกครองเดียวกันโดยมีรัฐบาลปกครองเหนือชาติ

---

<sup>1</sup> Maceau Gabrielle, Anti-dumping and Anti-trust issue in Free Trade Area, (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp.167-169.

(supra nation government) โดยมีรัฐสมาชิกเข้าร่วมกลายเป็นชาติอย่างแท้จริง และมีอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลแห่งรัฐ

การรวมตัวทางเศรษฐกิจ (economic integration) ในรูปแบบต่างๆ ข้างต้นรวมทั้งการรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์หลายอย่างที่ส่งเสริมให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจเกิดประโยชน์ร่วมกัน และพัฒนาการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นการรวมตัวกันในทางเศรษฐกิจที่สมบูรณ์แบบมากที่สุด และเป็นรูปแบบของการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ที่สุด

### 1. ลักษณะทางกฎหมายของเขตการค้าเสรีและสหภาพศุลกากร

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้มีการปฏิบัติต่อเนื่องกันมานานจนได้รับการรับรองในฐานะของการเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และนอกจากนี้ยังได้รับการรับรองไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรและการค้า หรือ แกตต์ (GATT 1974) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม 1948 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐต่างๆ การจัดตั้งสหภาพศุลกากร (custom Union) การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (free trade area) หรือการทำความตกลงเฉพาะกาลที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (interim agreement leading to the formation of a free trade area) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มเสรีภาพในทางการค้าด้วยการพัฒนาการรวมกลุ่มให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้น ผ่านทางความตกลงโดยสมัครใจของประเทศสมาชิกในความตกลงนั้น<sup>2</sup> แนวทางของ GATT ในขั้นต้นเป็นการวางกฎเกณฑ์ในทางการค้าในบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว และเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมด โดยได้ยอมรับสิทธิในการจัดตั้งข้อตกลงระดับภูมิภาคในรูปแบบของการจัดตั้งสหภาพศุลกากรและเขตการค้าเสรีไว้ในข้อ XXIV ของ GATT 1947 และปฏิบัติกันต่อมาจนกระทั่งถึง GATT 1994 ภายใต้องค์การการค้าโลก

แกตต์หรือองค์การการค้าโลก (WTO) ในปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องการให้การค้าโลกดำเนินไปอย่างเสรี บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันคือไม่มีการเลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ระหว่างประเทศภาคีสมาชิก ดังจะเห็นได้จากการที่บทบัญญัติของแกตต์กำหนดหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งหรือ MFN (Most-Favored Nation Treatment) ไว้ในมาตรา 1 (Article I) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ในมาตรา 3 (Article III)

<sup>2</sup> GATT 1994, Article XXIV, para 4

การจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคไม่ว่าจะอยู่ในรูปทวิภาคีหรือพหุภาคี โดยข้อเท็จจริงนั้นเป็นการสร้างความเป็นเสรีทางการค้ามากขึ้นระหว่างประเทศในกลุ่ม แต่ไม่อาจหลีกเลี่ยงการกีดกันทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มไปได้ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของ WTO จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มหรือการทำความตกลงทางการค้าระดับภูมิภาคเช่นนี้เป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ ถือเป็น “ข้อยกเว้น” (exceptions) อย่างหนึ่งของ WTO ที่ประเทศภาคีสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ (Non-MFN) ระหว่างประเทศในกลุ่มกับประเทศนอกกลุ่ม แต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ มิฉะนั้นอาจจะขัดกับพันธกรณีภายใต้ WTO ได้

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคระบุอยู่ในความตกลง GATT 1994 ข้อ XXIV Art 4 – Art 9 ซึ่งยินยอมให้ประเทศที่เข้าร่วมในการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจนี้ไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีบางประการของแกตต์ได้ อย่างไรก็ตาม ในเชิงวิชาการถือว่าข้อ XXIV นี้ค่อนข้างจะมีรายละเอียดและมีความซับซ้อนมาก (detailed and complex criteria) บทบัญญัติหนึ่งในอีกหลายหลายบทบัญญัติของแกตต์

### 1.1 สถานะทางกฎหมายของเขตการค้าเสรี (Free-trade Area)

ความตกลง GATT 1994 ข้อ XXIV Art 7 กำหนดให้สมาชิกในเขตการค้าเสรี หรือความตกลงเฉพาะกาลฯ มีพันธกรณีที่ต้องแจ้งต่อ “ที่ประชุมใหญ่ประเทศสมาชิก” (contracting parties) ให้ทราบถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือการรับรองความตกลงเฉพาะกาลฯ ดังกล่าวโดยพลัน และจะต้องให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเพียงพอที่ที่ประชุมใหญ่ประเทศสมาชิกจะสามารถทำรายงาน หรือข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิกอื่นให้ทราบตามความเหมาะสม ในกรณีที่มีการศึกษาโดยการปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกของเขตการค้าเสรี หรือความตกลงเฉพาะกาลฯ นั้น หรือเมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะที่กำหนดไว้ในวรรค 7(b) พบว่า ความตกลงนั้นไม่มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดเขตการค้าเสรีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในความตกลงนั้น หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นไม่ใช่ระยะเวลาอันสมควร ที่ประชุมใหญ่ประเทศสมาชิกต้องให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกของความตกลงนั้น และประเทศสมาชิกต้องไม่คงไว้ หรือทำให้ความตกลงนั้นมีผลบังคับใช้แล้วแต่กรณี หากรัฐภาคีไม่พร้อมที่จะทำการแก้ไขข้อตกลงตามข้อเสนอแนะเหล่านั้น<sup>3</sup>

<sup>3</sup> GATT 1994, Article XXIV, para 7 (c)

นอกจากนี้ ในข้อ XXIV Art 8 (b) ยังได้ระบุเงื่อนไขในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไว้ว่า ในเขตการค้าเสรีประเทศสมาชิกจะต้องขจัดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าทั้งหลายระหว่างประเทศสมาชิกลงอย่างมาก (substantially all the trade) โดยแต่ละประเทศสามารถกำหนดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าที่ใช้กับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกเขตการค้าได้โดยอิสระ แต่อัตราหรือระดับของอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าจะต้องไม่สูงหรือเข้มงวดกว่าเดิมก่อนที่จะเข้ามาร่วมกันจัดตั้งเขตการค้า อย่างไรก็ตาม GATT 1994 ก็มีได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้ โดยรัฐสมาชิกของเขตการค้าเสรีจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของเขตการค้าเสรี หรือความตกลงเฉพาะกาลฯ ของพวกเขาเอง

## 1.2 สถานะทางกฎหมายของสหภาพศุลกากร (Customs Union)

ในการจัดตั้งสหภาพศุลกากร ได้ระบุหลักการในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจไว้คล้ายคลึงกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ซึ่งความตกลง GATT 1994 ข้อ XXIV Art 8 (a) ระบุว่า การจัดตั้งสหภาพศุลกากรนั้น จะต้องเป็นการขจัดข้อจำกัดทางการค้า (trade restrictions) ระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพลงอย่างมาก (substantially eliminated) มีการกำหนดข้อจำกัดทางการค้าที่ใช้กับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกสหภาพให้เป็นรูปแบบเดียวกัน (uniform restrictions) อัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าทั้งหมด (the whole) ที่ประเทศสมาชิกสหภาพใช้กับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกสหภาพจะต้องไม่สูงกว่าหรือมีความเข้มงวด (more restrictive) กว่าอัตราหรือระดับเดิมของแต่ละประเทศสมาชิกที่ใช้อยู่ก่อนการจัดตั้งสหภาพ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการกำหนดอัตราภาษีเดียวกันต่อประเทศนอกกลุ่ม (common external tariff) อาจทำให้อัตราภาษีของแต่ละประเทศผูกพันไว้กับแกตต์หรือ WTO ในสินค้าชนิดเดียวกันเพิ่มขึ้นหรือลดลงบ้างแล้วแต่กรณีวรรค 6 จึงกำหนดว่าหากจะต้องมีการชดเชยความเสียหายแก่ประเทศนอกกลุ่ม (compensatory adjustment) ก็ให้ดำเนินการตามข้อ XXVIII แต่การกำหนดวิธีการนี้ไว้ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเทศที่จัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจจะต้องดำเนินการตามข้อ XXVIII เสมอไป หมายความว่า หากประเทศนั้นๆ มิได้ปฏิบัติตามข้อ XXVIII เพื่อชดเชยความเสียหายก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหภาพแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจตามข้อ XXIV ยังแบ่งได้อีกในรูปแบบ คือ ข้อตกลงชั่วคราวก่อนที่จะจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี (interim agreement) ซึ่งข้อตกลงชั่วคราวก่อนที่จะจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี (interim agreement) เป็นข้อตกลงที่

ประเทศที่เข้าร่วมมักใช้เพื่อเริ่มดำเนินการในการจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นข้อตกลงที่ใช้เพื่อการปรับตัว (transition) ของประเทศสมาชิกก่อนการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจ ข้อ XXIV Art 5 (c) ระบุว่าประเทศที่ลงนามในข้อตกลงชั่วคราวนี้ต้องดำเนินการร่วมกันในการกำหนดแผนและตารางเวลา (plan and schedule) เพื่อจะจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี โดยต้องดำเนินการปรับตัวภายในระยะเวลาพอควรที่กำหนดไว้ (reasonable length of time)

## 2. ลักษณะการรวมกลุ่มของอาเซียนก่อนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### 2.1 การรวมกลุ่มของอาเซียนก่อนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อาเซียนเป็นความริเริ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย เพื่อหาวิธีที่จะลดความขัดแย้งทางการเมือง และมุ่งสร้างความมั่นคงในภูมิภาคจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ด้วยแนวความคิดที่ว่า การร่วมมือกันทางเศรษฐกิจจะช่วยลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิก เป็นสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงและความมีเสถียรภาพให้แก่ภูมิภาค ผู้แทนทั้ง 5 ประเทศได้หารือและนำมาสู่การก่อตั้งประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia Nations: ASEAN) ในวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยการลงนามร่วมกันในปฏิญญากรุงเทพฯ (ASEAN Declaration)

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทำให้อาเซียนได้มีการขยายจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น โดยบรูไนเข้าเป็นสมาชิกประเทศที่ 6 และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกคือ พม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ทำให้ ณ ปัจจุบันนี้อาเซียนมีสมาชิกภาพรวมทั้งสิ้น 10 ประเทศ มีพลเมืองรวมกันทั้งสิ้น 500

การความร่วมมือของอาเซียนในระยะแรก เป็นความร่วมมือในลักษณะทางการเมืองมากกว่าเน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ อันเนื่องมาจากความต้องการแสวงหาความมั่นคงและเสถียรภาพ ปกป้องตนเองจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ และความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่มีสถานะเป็นองค์กรทางนิตินัย เพราะยังไม่มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) โดยการรวมตัวกันเกิดจากการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันของผู้นำประเทศอาเซียนที่ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันและความ

สมานฉันท์ การไม่แย่งชิงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก และการตัดสินใจใดต้องให้หลัก  
ฉันทามติ (consensus) และไม่ได้มุ่งพัฒนาให้เป็นประชาคมอาเซียนดังเช่นปัจจุบัน

อาเซียนได้มีการพัฒนาความร่วมมือมาอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือที่ชัดเจนของ  
อาเซียนได้เริ่มขึ้นเมื่อผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความ  
ร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic  
Cooperation) และ ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่าเทียมกันสำหรับเขตการค้าเสรี  
อาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the  
ASEAN Free Trade Area (AFTA)) เป็นการประกาศเริ่มการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ASEAN  
Free Trade Area: AFTA

แม้ว่าความตกลงแม่บทไม่ใช่สนธิสัญญา (Treaty) ข้อตกลงจัดตั้ง AFTA ก็มีความ  
ผูกพัน ที่รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการตามพันธกรณีที่ได้รับไว้ ซึ่งมีลักษณะเป็นความผูกพันในทาง  
การเมือง (Political Policy) เป้าหมายหลักของเขตการค้าเสรีอาเซียน คือการลดอัตราภาษีสินค้า  
ให้เหลือน้อยที่สุดหรือเป็น 0 รวมถึงการยกเลิกข้อจำกัดปริมาณการนำเข้าตลอดจนมาตรการกีด  
กันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff barriers หรือ NBTs) อีกด้วย

เนื่องจากเขตการค้าเสรี มีวัตถุประสงค์พื้นฐานให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี  
สำหรับประเทศในกลุ่มเมื่อเปรียบเทียบกับการค้ากับประเทศนอกกลุ่ม โดยตกลงที่จะยกเลิกการ  
กีดกันทางการค้าและขจัดอุปสรรคทางการค้าในรูปแบบต่างๆ ระวังกัน นอกจากนี้ ตามหลักการ  
ของเขตการค้าเสรีนั้น ประเทศหนึ่งๆ ของกลุ่มยังคงมีอัตราภาษีศุลกากรของตนเองที่แตกต่างกัน  
สำหรับสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม โดยที่ประเทศสมาชิกอาจมีกำแพงภาษีขาเข้าและการกีดกัน  
ทางการค้าและบริการของตนแตกต่างกับประเทศในกลุ่ม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการที่  
ป้องกันสินค้าจากนอกกลุ่มที่อาจไหลผ่านประเทศสมาชิก AFTA ที่มีอัตราภาษีต่ำ เพื่อเข้าไปยังอีก  
ประเทศหนึ่งของ AFTA ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีกฎที่เรียกว่า “กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า” (rule of  
origin) โดยให้สิทธิพิเศษแก่สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดภายในเขตการค้าเสรีนั้น

จึงกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มของอาเซียนก่อนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน  
เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่อาศัยความผูกพันในทางการเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรม  
ภายในของอาเซียน ขาดนิติฐานะทางกฎหมายเป็นเพียงการรวมกลุ่มประเทศ แม้จะมีการลงนาม  
ความผูกพันหลายฉบับก็ตาม แต่ก็ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จึงขาดสภาพบังคับ  
รัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามพันธกรณี ดังนั้น ในช่วงที่ผ่านมาประเทศสมาชิกมักจะขอผ่อนผันการ

ปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดข้อพิพาทระหว่างสมาชิกของอาเซียน และทำให้อาเซียนไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

## 2.2 การรวมกลุ่มของอาเซียนภายหลังการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อาเซียนได้มีพัฒนาการในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตลอดมา โดยความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก คือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) แต่อย่างไรก็ตาม อาเซียนไม่ได้หยุดยั้งในการพัฒนาที่จะรวมกลุ่ม โดยในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 8 เมื่อปี 2545 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ผู้นำอาเซียนได้ประกาศเจตนารมณ์เห็นชอบให้อาเซียนกำหนดทิศทางทางการดำเนินงาน เพื่อนำอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2563 (ค.ศ. 2010) ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ออกแถลงการณ์บาหลี (Bali Concord II) เพื่อแสดงเจตนารมณ์ที่จะนำอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีหนึ่งในสามแผนงานหลักที่สำคัญ คือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) และต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 เมื่อต้นปี 2550 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี 2558 (ค.ศ. 2015) เพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้เร็วขึ้นจากปี 2563 (ค.ศ. 2020) การรวมกลุ่มของอาเซียนภายหลังการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นับว่ามีความใกล้ชิดมากกว่าอดีต เนื่องจาก อาเซียนได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อันเป็นเอกสารที่มีความสำคัญในการรองรับนิติฐานะของอาเซียน โดยได้กำหนดให้อาเซียนมีสภาพบุคคลในทางกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานและองค์กรของอาเซียน

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาเซียน เป็นหนึ่งใน 3 เสาหลักในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน<sup>4</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบการดำเนินงานการรวมกลุ่มเศรษฐกิจของอาเซียนในปัจจุบัน พบว่า มีการดำเนินงานผสมผสานระหว่างการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในรูปแบบของ สหภาพศุลกากร (customs union) ตลาดร่วม (common market) และ สหภาพเศรษฐกิจ (economic

---

<sup>4</sup> อีก 2 เสาหลักคือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

union) กล่าวคือ มีการจัดภาษีภายในภูมิภาคระหว่างสมาชิกด้วยกัน เหมือนกับสหภาพศุลกากร แต่สิ่งที่ยังขาดอยู่คือ การปรับอัตราภาษีของประเทศนอกภูมิภาคให้เป็นหนึ่งเดียวกัน (uniform external tariff structure) และมีการขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกทั้งด้านภาษี และมีใช้ภาษี และส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงาน (ซึ่งอาเซียนจะหมายถึงเฉพาะแรงงานวิชาชีพเท่านั้น ไม่ใช่แรงงานทุกประเภท) เหมือนกับตลาดร่วม<sup>5</sup> แต่สิ่งที่ยังขาดอยู่คือ การกำหนดนโยบายด้านการค้าร่วมกัน (common external trade policy) โดยการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียนมีเป้าหมายในการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และปัจจัยการผลิตที่เสรี เหมือนกับการรวมกลุ่มแบบสหภาพเศรษฐกิจ แต่สิ่งที่ยังขาดคือ การมีนโยบายการเงิน และการคลังร่วมกัน การมีเงินตราสกุลเดียวกัน และการมีโครงสร้างและอัตราภาษีร่วมกัน ซึ่งจัดเป็นลักษณะเฉพาะที่พัฒนาขึ้นมาเองให้เหมาะสมกับการดำเนินงานภายในของอาเซียนเอง

นอกจากนี้ เพื่อให้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อาเซียนจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทภายนอกประกอบ โดยเฉพาะทิศทางนโยบายเศรษฐกิจกับประเทศนอกกลุ่ม เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในประชาคมโลก และเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรอง รวมถึงการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ลึกซึ้งและกว้างขวางมากขึ้นซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาไปในลักษณะการเป็นสหภาพศุลกากร (customs union) หรือตลาดร่วม (common market) หรือสหภาพเศรษฐกิจ (economic union) ในอนาคต<sup>6</sup>

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนคงไม่สามารถอิงตามหลักการ/รูปแบบตามทฤษฎีที่มีอยู่ เนื่องจากอาเซียนได้พัฒนาแนวทาง/รูปแบบวิธีการดำเนินงานภายในของอาเซียนเอง และการรวมกลุ่มเศรษฐกิจของอาเซียนก็เป็นไปในลักษณะที่ประเทศสมาชิกต่างเห็นพ้องร่วมกันที่จะดำเนินการไปตามเป้าหมาย/พันธะสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งนับเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จและการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่ลึกซึ้งมากขึ้นในอนาคต

<sup>5</sup> อาเซียนได้พยายามในการขจัดอุปสรรคทางการค้าทั้งทางด้านภาษีและมิใช่ภาษี และให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานที่เสรีมากขึ้น

<sup>6</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ASEAN Economic Community: AEC, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร, 2551), น. 45.

### 3. ที่มาของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ปัญหาภัยคุกคามที่เกิดจากความไม่มั่นคงทางเสถียรภาพและการไร้สันติภาพที่เกิดขึ้นทั่วโลก อันเนื่องมาจากการได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เป็นสิ่งที่ชักนำให้เกิดเจตนารมณ์ที่จะก่อตั้งองค์การความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดสันติภาพและการอยู่ร่วมกันโดยสันติ โดยผู้นำของแต่ละประเทศได้หันมาร่วมมือกันด้วยตระหนักถึงประโยชน์ซึ่งมีอยู่ร่วมกัน และการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ร่วมกันในภูมิภาค ด้วยเจตจำนงที่จะร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และร่วมกันเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น

ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมตัวของอาเซียน มีดังนี้<sup>7</sup>

(1) ภัยคุกคามจากการขยายอำนาจของระบอบคอมมิวนิสต์ เนื่องจากอาเซียนได้ตระหนักว่าการต่อสู้โดยใช้กำลังกับประเทศที่นิยมคอมมิวนิสต์นั้นไม่สามารถเอาชนะได้อย่างแน่นอน และขบวนการทำลายของคอมมิวนิสต์จะเข้มแข็งขึ้นเมื่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคนี้อยู่ในสภาพที่ล้าหลังและอ่อนแอ ดังนั้น จึงได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และให้มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นปราการในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์

(2) การเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ภายในภูมิภาค ในช่วง 2-3 ปี ก่อนการก่อตั้งอาเซียน มีเหตุการณ์สำคัญที่มีส่วนผลักดันในการก่อตั้งอาเซียน เช่น การเปลี่ยนแปลงของผู้นำอินโดนีเซียจากซูการ์โนเป็นซูฮาร์โต อันนำมาซึ่งการยุตินโยบายเผชิญหน้าระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซีย สำหรับฟิลิปปินส์นั้นการที่ประธานาธิบดีมากอสซึ้นมาีอำนาจก็ช่วยลดความตึงเครียดในบรรยากาศการเมืองลงไปมากและนำไปสู่การปรองดองกัน โดยมีประเทศไทยเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เป็นต้น

(3) ความคิดที่จะเพิ่มอำนาจต่อรอง ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ล้วนเป็นประเทศที่มีวัตถุดิบและเป็นผู้ผลิตสินค้าขั้นปฐมเป็นสินค้าออกทั้งสิ้น เว้นแต่สิงคโปร์ก็ยังเป็นแค่พ่อค้าคนกลางที่เพิ่มเริ่มผลิตสินค้ากึ่งอุตสาหกรรมส่งออก สินค้าขั้นปฐมเหล่านี้เป็นสินค้าที่มีราคาไม่แน่นอนขึ้นลงเสมอและประเทศผู้ส่งออกก็ไม่มีอำนาจต่อรอง ดังนั้น หากมีการรวมกลุ่มกันก็จะทำให้เพิ่มอำนาจต่อมากขึ้นด้วย และเป็นที่ยอมรับว่า

<sup>7</sup> กรมอาเซียน กระทรวงพาณิชย์.(2530).สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์. (ที่ระลึกครบรอบการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้), น. 13.

หากรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนผูกขาดแล้ว ย่อมสามารถกำหนดราคาสินค้าบางประเภทในตลาดการค้า เช่น ดีบุก ยางพารา น้ำมันปาล์ม เป็นต้น ได้ด้วย และนอกจากอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจแล้ว การรวมตัวกันย่อมจะก่อให้เกิดอำนาจต่อรองทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคอีกทางหนึ่งด้วย

(4) ความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศ การพัฒนาประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้ต่อเมื่อมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กล่าวคือ มีความสงบสุขภายในประเทศ ไม่มีภัยคุกคามและการแทรกแซงจากภายนอก นอกจากนี้ ประเทศในอาเซียนส่วนมากเป็นประเทศเล็ก ๆ หากไม่รวมกันไว้อาจถูกประเทศใหญ่ๆ คุกคามได้ หรืออาจถูกปล่อยให้อยู่อย่างโดดเดี่ยว การร่วมมือกันจึงเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งขึ้นได้หลายเท่า

ภายใต้การสภาวะทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวโน้มที่กีดกันทางการค้ามากขึ้น ทำให้อาเซียนตระหนักถึงความจำเป็นในการประสานความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคที่มีอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญนอกเหนือจากเรื่องของความมั่นคง นับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนจนถึงปัจจุบันอันเป็นช่วงของการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การรวมกลุ่มของอาเซียนได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงหลักๆ ดังนี้

### 3.1 ช่วงของการริเริ่มก่อตั้งอาเซียนและการจัดทำปฏิญญากรุงเทพฯ (พ.ศ. 2510-2520)

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) หรือ “อาเซียน” ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967 อันเป็นความริเริ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โดยได้ร่วมกันลงนามใน “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) ณ กรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกกันว่า “ปฏิญญาอาเซียน” (ASEAN Declaration) โดยมีความมุ่งหมายเพื่อหาวิธีที่จะลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและมุ่งสร้างความมั่นคงในภูมิภาค เนื่องจากขณะนั้นมีภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซง ทั้งโดยการใช้กำลังโดยตรงและการสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศ อาเซียนตระหนักว่าการใช้กำลังทางทหารไม่สามารถเอาชนะลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ จึงหันมาใช้ความร่วมมือพัฒนาสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชน และความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่ภูมิภาค

จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาคต่างๆ ของโลก ทำให้อาเซียนมีการขยายจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยประเทศบรูไน ดารุสซาลาม ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกชาติที่ 6 เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2527 และประเทศเวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกชาติที่ 7 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 โดยมีลาวและพม่าเข้าเป็นสมาชิกชาติที่ 8 และ 9 ตามลำดับ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 และประเทศกัมพูชาได้เข้าเป็นสมาชิกชาติที่ 10 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2542 ทำให้อาเซียนมีสมาชิกทั้งสิ้น 10 ประเทศ (สมาชิกเดิม 6 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และบรูไน ดารุสซาลาม สมาชิกใหม่ 4 ประเทศ (CLMV) ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และ เวียดนาม)

ตามปฏิญญากรุงเทพฯ อาเซียนมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แม้ว่าเป้าหมายในการรวมกลุ่มอาเซียนจะตั้งขึ้นเพื่อ “เพิ่มอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ...โดยการพยายามร่วมมือกัน และเพื่อการยกระดับความร่วมมืออย่างแท้จริง และความช่วยเหลือกันในเรื่องผลประโยชน์ทั่วไปทางเศรษฐกิจ”<sup>8</sup> แต่ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติแล้วความสัมพันธ์ของรัฐสมาชิกอาเซียนนั้นมีการแสดงออกในลักษณะที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจน้อยมาก<sup>9</sup> เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่คล้ายกันมาก และมีการขัดกันของผลประโยชน์ในหลายเรื่อง กล่าวคือ มีลักษณะสินค้า และอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน จึงทำให้เกิดการแข่งขันกัน และการที่ประเทศสมาชิกมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจ เหล่านี้ ล้วนเป็นเหตุให้การรวมกลุ่มของอาเซียนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ในระยะเริ่มแรกของการรวมตัวกันของอาเซียน ยังเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่มีสถานะเป็นองค์กรทางนิตินัยเพราะยังไม่มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันของผู้นำประเทศอาเซียนที่ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ไม่มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับการวางรูปแบบองค์กรแต่ใช้การรวมกลุ่มในลักษณะความร่วมมือ

---

<sup>8</sup> “Accelerate economic grow...though joint endeavors and for promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the field of economic...”

<sup>9</sup> Narongchai Akrasanee and David Stifel. The Political Economy of the ASEAN Free Trade Area, in AFTA: the way ahead, ed. Pearl Imada and Seiji Naya, ed. (Singapore: Singapore Nation Printer Ltd.,1992),p.27.

ระหว่างรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและยังทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของตน ซึ่งทำให้การตัดสินใจและขับเคลื่อนองค์กรเป็นไปไม่ได้ไม่ไว้วางใจ โดยมีการเจริญเติบโตขององค์กรอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้ความสำคัญกับกรอบความงานอย่างกว้างๆ และยืดหยุ่นได้ โดยยึดหลักเท่าเทียมกันและความสมานฉันท์ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก และการตัดสินใจใดๆ จะใช้หลักฉันทามติ (consensus) และไม่ได้มุ่งที่จะพัฒนาให้เป็นประชาคมอาเซียนแบบที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสมาคมอาเซียนดังปรากฏในปฏิญญากรุงเทพฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการวางเป้าหมายอย่างกว้างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ในช่วงเวลานี้ ยังมีการเผชิญหน้าทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้การเจริญเติบโตของอาเซียนในช่วงนี้เป็นไปอย่างไม่รวดเร็วนัก การดำเนินงานยังเป็นไปอย่างช้าๆ และยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถรองรับความคิดเห็นหลากหลายของสมาชิก และสร้างรากฐานสำหรับจุดมุ่งหมายร่วมกันต่อไป ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมจึงมีไม่ค่อนมากนัก แต่อาเซียนก็สามารถสานสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกได้เป็นผลสำเร็จเนื่องจากความร่วมมือเศรษฐกิจของอาเซียนมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกันมาก จึงทำให้ความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะที่แข่งขันกัน อันทำให้มีผลประโยชน์ขัดกัน และการที่ระดับฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันของประเทศสมาชิก จึงทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจ จึงทำให้อาเซียนมีตลาดสินค้าที่แยกจากกันแทนที่จะเป็นตลาดร่วม หรือตลาดเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ทิศทางในการวางแผนงานด้านเศรษฐกิจของอาเซียนเริ่มชัดเจนมากขึ้นหลังจากที่อาเซียนจัดการประชุมระดับผู้นำ หรือการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เมื่อวันที่ 23-25 กุมภาพันธ์ 1976 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยผู้นำประเทศสมาชิกในอาเซียนซึ่งขณะนั้นยังมีสมาชิกเพียง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้ลงนามในเอกสารสำคัญสองฉบับ ได้แก่ “ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน” (Declaration of ASEAN Concord) และ “สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) ซึ่งให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยได้กำหนดความร่วมมือทางเศรษฐกิจไว้รวม 4 ด้าน ได้แก่<sup>10</sup>

<sup>10</sup> พูนศรี คุลีเมชิน, “จากวันวานสู่อนาคตสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน,” Vol.7 No.1 วารสารการค้าโลก : World Trade Journal น.7 (January – March 2009).

1. ความร่วมมือด้านสินค้าพื้นฐาน ได้แก่ อาหารและพลังงานในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤต ประเทศสมาชิกผู้ผลิตจะต้องให้ลำดับความสำคัญของการช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนก่อนเป็นลำดับแรก
2. ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในภูมิภาคร่วมกัน เพื่อสนองโครงสร้างพื้นฐานในอาเซียน สร้างความชำนาญเฉพาะอย่างและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในภูมิภาคให้เกิดประโยชน์สูงสุด (มีการแบ่งผลผลิตในอุตสาหกรรมที่แต่ละประเทศมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และมีความสามารถในการผลิตในเชิงเปรียบเทียบ)
3. ความร่วมมือทางการค้า เพื่อขยายการค้าภายในอาเซียนโดยให้มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้า โดยการลดภาษีศุลกากร ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน ซึ่งเป็นการลดภาษีจากอัตรา MFN (ASEAN Preferential Trading Arrangement : ASEAN-PTA) (ซึ่งไม่ครอบคลุมทุกรายการสินค้าที่มีการค้าขายระหว่างกัน และรายการที่นำมาลดภาษีก็ไม่ใช่ว่ารายการที่มีนัยสำคัญทางการค้าทำให้การขยายการค้าระหว่างกันไม่ได้ผลเท่าที่ควร) และความร่วมมือกันแสวงหาตลาดภายนอกภูมิภาคมากขึ้น
4. ความร่วมมือในการแก้ปัญหาสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ โดยการสร้างอำนาจต่อรองในตลาดโลกในสินค้าโภคภัณฑ์ที่ประเทศอาเซียนเป็นผู้ผลิตและส่งออกรายใหญ่ของโลก เช่น ยางธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์ไม้สัก น้ำมัน ดีบุก และสิ่งทอ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตและส่งออกสินค้าประเภทเดียวกัน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในตลาดโลก และร่วมมือกันต่อสู้กรณีเกิดกรณีพิพาทในเวทีองค์การการค้าโลกอีกด้วย

### 3.2 ช่วงการขยายตัวของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2521-2540)

ภายหลังสงครามเวียดนามได้สิ้นสุดลง และการถอนทหารของเวียดนามออกจากกัมพูชา ทำให้อาเซียนได้ตระหนักถึงการรวมตัวกัน เนื่องจากปัจจัยหลักในการรวมตัวกันของอาเซียน คือ ปัญหาความมั่นคงภายในภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแกมพูชาที่ทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการรวมกลุ่มกันได้สิ้นสุดลง และในสภาวะการค้าระหว่างประเทศในโลกที่นับวันจะมีการแข่งขันการค้าอย่างรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ ในช่วง พ.ศ. 2522-2533 ได้มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในอาเซียน อันทำให้มีการส่งออกผลิตภัณฑ์เพิ่มขึ้นอย่างกระชั้นชิด และการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วเช่นนี้ทำให้มีการเพิ่มผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในภูมิภาค ทำให้แนวโน้มการค้าของอาเซียนเปลี่ยนไป คือ มีการค้าระหว่างประเทศสมาชิกใน

อาเซียนเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมกันแทนที่การแข่งขันกัน ดังนั้น การที่จะให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมกันได้ อาเซียนจึงหันมามุ่งเน้นกระชับและขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างกันมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันให้อาเซียนต้องมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นนอกเหนือจากความมั่นคง โดยหันมามุ่งเน้นการร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม อาเซียนก็ยังคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ในการรวมกลุ่มกัน คือ

- 1) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในภูมิภาค
- 2) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค และ
- 3) ใช้เป็นเวทีแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายในภูมิภาค

ในช่วงการขยายตัวของความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้ อาเซียนมีการขยายสมาชิกภาพ โดยได้รับประเทศบรูไน ดารุสซาลาม เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชาเข้าร่วมเป็นสมาชิก ซึ่งในช่วงนี้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีปัจจัยทั้งภายในและ ภายนอก กล่าวคือ ปัจจัยภายในที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอของประเทศสมาชิกหลายประเทศ อีกทั้ง จากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ทำให้อาเซียนได้เห็นถึงความจำเป็นในการรวมกลุ่ม เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของตนมากขึ้น จึงทำให้การค้าระหว่างประเทศสมาชิกเปลี่ยนเป็นการส่งเสริมกัน ส่วนปัจจัยภายนอก คือ แรงกดดันจากภายนอกที่ทำให้มีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วในภูมิภาคอื่นๆ ได้มีการเปิดเสรีและมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น สหภาพยุโรป “อาเซียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความดึงดูดใจต่อนักลงทุนให้มากยิ่งขึ้น หนทางเดียวที่ทำได้คือ การสร้างตลาดใหญ่ในภูมิภาคเดียวโดยผ่านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน”<sup>11</sup>

ในช่วงนี้ได้เกิดความตกลงทางด้านเศรษฐกิจต่างๆ เกิดขึ้นหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญที่สุด คือ เขตการค้าเสรีอาเซียน หรือ อาฟต้า (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ก็เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้เช่นกัน

---

<sup>11</sup> Jaturon Thirawat, “Some Observations on AFTA,”วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 23, ปีที่ 1, น. 56-64 (มีนาคม 2536).

### 3.2.1 การจัดทำความตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการค้าอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangements: PTA)

พัฒนาการในช่วงนี้ เริ่มต้นหลังจากที่รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ลงนามใน “ความตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการค้าอาเซียน” หรือ ASEAN Preferential Trading Arrangements: PTA มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2521 โดยให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกใน 2 ลักษณะ คือ<sup>12</sup>

- การให้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากร โดยการให้ส่วนลดพิเศษทางภาษีศุลกากร (Margin of Preference: MOP) สำหรับสินค้าที่นำเข้าระหว่างกันในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราปกติ และการผูกพันอัตราอากรขาเข้า ณ อัตราที่เรียกเก็บอยู่ อีกทั้งยินยอมให้มีบัญชีสินค้าที่ขอสงวนไว้ไม่ต้องนำมาลดภาษีสินค้านำเข้าระหว่างกัน (exclusion list)

- การให้สิทธิพิเศษอื่นที่มีใช้ภาษี เช่น สัญญาซื้อขายระยะยาว การให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปอัตราดอกเบี้ยต่ำในการซื้อสินค้าจากอาเซียน และการให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อของทางราชการ เป็นต้น

การดำเนินงานภายใต้ ASEAN-PTA ไม่ได้ช่วยให้เกิดการขยายตัวทางการค้าภายในอาเซียนมากนัก ทั้งนี้เพราะประเทศสมาชิกไม่มีความจริงใจที่จะให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศอื่น เนื่องจากบัญชีสินค้านำเข้าที่สมาชิกนำมาลดภาษีให้แก่กันมักเป็นสินค้าที่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้ผลิต หรือผลิตไม่ได้ ทำให้สินค้าที่มีการซื้อขายกันจริงไม่มีการขยายตัวเท่าที่ควร อีกทั้งสินค้าที่มีการให้สิทธิพิเศษระหว่างกันนี้จะไม่สามารถเฟื่องฟูได้ นอกจากจะมีการขจัดเซรเวयरการอื่นที่เหมาะสมและได้รับการยินยอมจากประเทศสมาชิกอื่น จึงทำให้แต่ละประเทศต้องพิจารณารายการสินค้าที่จะให้ได้สิทธิพิเศษอย่างเข้มข้น นอกจากนี้ ส่วนลดการให้สิทธิพิเศษด้านภาษี (MOP) ก็ไม่ได้จูงใจให้มีการนำเข้ามากขึ้น เพราะแม้จะลดภาษีแล้วแต่ก็ยังมีอัตราที่สูงอยู่ และยังมีมาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษีอีกเป็นจำนวนมากที่สมาชิกยังคงใช้ในการกีดกันกันอยู่

ในช่วงนี้ได้มีโครงการความร่วมมือต่างๆ เกิดขึ้นตามมา เช่น ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมซึ่งมี 4 โครงการ ได้แก่ โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project: AIP) พ.ศ. 2523 โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation: AIC) พ.ศ. 2524 โครงการร่วมลงทุนด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Ventures: AIJV) พ.ศ. 2526 และโครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ (Brand-to-Brand Complementation: BBE) พ.ศ. 2532

<sup>12</sup> พูนศรี คุลีเมชิน, อ้างแล้ว เข็จรรทที่ 10, น. 7.

### 3.2.2 การจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

ความเป็นมาในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี เริ่มมาจากความตึงเครียดทางการเมืองในภูมิภาคเริ่มคลี่คลายลงหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงรับข้อเสนอบริษัทของไทยในการร่วมกันจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีอาเซียน” (ASEAN Free Trade Area: AFTA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของสินค้าอาเซียน ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ รวมทั้งสร้างอำนาจต่อรองมากขึ้น และได้ออก “แถลงการณ์ สิงคโปร์” (Singapore Declaration of 1992) แสดงเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อรักษาความมีเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองภายในภูมิภาค และได้ลงนามความตกลง 2 ฉบับ คือ

- ความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินการความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ และ

- ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area: CEPT) เพื่อจัดตั้งเขตการค้าอาเซียนหรืออาฟต้า (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ซึ่งเป็นการประกาศเริ่มต้นการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา

พันธกรณีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนมีหลักในการดำเนินการ ดังนี้

1. การขจัดภาษีสินค้านำเข้าจากประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการลดภาษีจะเป็นไปตามกำหนดการในบัญชีลดภาษีที่ประเทศสมาชิกจัดทำขึ้น (Inclusion List) ภายใต้เงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ ของทั้งประเทศผู้ส่งออกและนำเข้า โดยอาเซียนได้กำหนดเป้าหมายในการลดภาษี ดังนี้

- สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศ จะต้องลดภาษีเหลือ 0% ของสินค้าทุกชนิดที่อยู่ในบัญชี Inclusion List (IL) ภายในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ.2010)

- สำหรับสมาชิกใหม่ CLMV จะต้องลดภาษีเหลือ 0% ของสินค้าทุกชนิดที่อยู่ในบัญชี Inclusion List (IL) ภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2013)

2. ยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non Tariff Barriers) ระหว่างกัน

เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ของ AFTA ต้องเป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีลดภาษี หรือ Inclusion List (IL) ของทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า และเป็นสินค้าที่มีการผลิตในอาเซียน ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งประเทศ (ASEAN Content) รวมกันแล้วคิดมูลค่าอย่างน้อยร้อยละ 40<sup>13</sup> ของมูลค่าสินค้า ซึ่งอาเซียนได้นำกฎการแปลงสภาพอย่างเพียงพอ (substantial transformation) มาใช้ กล่าวคือ สินค้าที่แปรรูปไปจากวัตถุดิบอย่างมาก โดยในกรณีที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการผลิตมากกว่าหนึ่งประเทศจะถือว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดจากประเทศสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเกิดขึ้น โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนพิกัดศุลกากร ซึ่งได้นำมาใช้กับสินค้าบางประเภทแล้ว ได้แก่ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม แป้งข้าวสาลี ผลิตภัณฑ์ไม้ ผลิตภัณฑ์อลูมิเนียม และเหล็ก เป็นต้น

การลดภาษีภายใต้ AFTA ของสมาชิกอาเซียนมีความคืบหน้าไปอย่างมาก ปัจจุบันอัตราภาษีส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 0-5 แล้ว และมีเป้าหมายจะลดเหลือร้อยละ 0 ภายในปี 2553 ซึ่งสิ่งสำคัญต่อไปที่อาเซียนจะต้องดำเนินการ คือ การจัดทำมาตรการที่มีใช้ภาษีที่เป็นอุปสรรคทางการค้า การสร้างมาตรฐานการยอมรับร่วมกันในภูมิภาค และการอำนวยความสะดวกทางด้านศุลกากร การส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าในภูมิภาคอย่างเสรี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กล่าวได้ว่าความสำเร็จจากการก่อตั้ง AFTA ทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียนขยายตัวอย่างรวดเร็ว และอาเซียนก็จัดทำความตกลงด้านเศรษฐกิจขึ้นอีกหลายฉบับในช่วงเวลาไม่ถึง 10 หลังจากการตั้งอาฟต้า

### 3.2.3 การจัดทำกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS)

เนื่องจากอาเซียนได้เล็งเห็นความสำคัญของการค้าบริการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จึงได้ร่วมกันจัดทำและลงนามยอมรับ “กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS)” เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) และมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านบริการของอาเซียน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน สร้างความสามารถในการบริการอย่างหลากหลาย และกระจายการบริการทั้งในและนอกอาเซียน ลดอุปสรรคการค้าบริการระหว่างสมาชิก และเปิดตลาดการค้าบริการระหว่างกลุ่มให้มากขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)

<sup>13</sup> ดูรายละเอียดการลดภาษีและอัตราภาษีสินค้าที่ [www.asean.aec.org](http://www.asean.aec.org)

โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะยกเลิกข้อจำกัดในการค้าบริการในอาเซียน และเปิดเสรีการค้าบริการทั้งในทางลึกและทางกว้างให้มากกว่าที่ประเทศสมาชิกให้ในความตกลงการค้าบริการภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการภายใต้องค์การการค้าโลก (General Agreement on Trade in Service: GATS) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างอาเซียนให้เป็นเขตการค้าบริการเสรี

ภายใต้ AFAS อาเซียนตกลงให้มีการเจรจาจัดทำข้อผูกพันด้านการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และข้อผูกพันอื่นๆ สำหรับทุกสาขาบริการ และทุกรูปแบบ (Mode) ของการให้บริการ โดยมีเป้าหมายให้มีการจัดทำข้อผูกพันที่ดีกว่าที่ผูกพันไว้ใน GATS ที่เรียกว่า “GATS-plus commitment” ในเรื่องการเข้าสู่ตลาด การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และอื่นๆ ที่ผ่านมาได้ มีการเจรจาไปแล้ว 7 รอบ โดยมุ่งเน้นการเปิดเสรีใน 7 สาขาบริการ คือ สาขาการเงิน การขนส่งทางทะเล การขนส่งทางอากาศ การสื่อสาร โทรคมนาคม การท่องเที่ยว การก่อสร้าง และสาขาบริการธุรกิจ โดยได้มีการขยายขอบเขตการเจรจาเปิดเสรีให้รวมทุกสาขาบริการ และนอกเหนือจากการเปิดตลาดร่วมใน 7 สาขาข้างต้นแล้ว และยังสามารถเริ่มวิธีเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการตามหลักการ ASEAN-X<sup>14</sup> ด้วย กล่าวคือ ประเทศสมาชิกทั้ง 2 ประเทศขึ้นไปที่มีความพร้อมจะเปิดเสรีสาขาบริการใดให้แก่กันมากขึ้นก็สามารถกระทำก่อนได้ และเมื่อประเทศอื่นมีความพร้อมจึงค่อยเข้ามาร่วม นอกเหนือจากการเปิดตลาดการค้าบริการในกรอบ AFAS แล้ว สมาชิกอาเซียนยังต้องเร่งรัดเปิดตลาดในสาขาบริการที่เป็นสาขาบริการสำคัญ (priority sector) 5 สาขา ได้แก่ สาขาโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ สาขาสุขภาพ สาขาการท่องเที่ยว และสาขาการบิน ภายในปี 2010 สาขาบริการโลจิสติกส์ ภายในปี 2013 และเปิดเสรีบริการในทุกๆ สาขา (Non Priority Sector) ภายในปี 2015 ตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint: AEC Blueprint)

### 3.2.4 ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO)

ความตกลงนี้ได้เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อ ปี 1996 (พ.ศ. 2539)<sup>15</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมระหว่างภาคเอกชนของอาเซียน ช่วยเพิ่มศักยภาพในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและสนับสนุนการแบ่งการผลิตภายในอาเซียน รวมถึงการใช้วัตถุดิบภายใน

<sup>14</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. *อ่างแล้ว เชิงอรุภที่ 6*, น. 14.

<sup>15</sup> เป็นความตกลงเพื่อทดแทนโครงการร่วมทุนด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน พ.ศ. 2526 และโครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ ปี พ.ศ. 2532

ภูมิภาค ทั้งนี้เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมของอาเซียน ซึ่งจะทำให้การลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

หลักการในการขอรับสิทธิประโยชน์ภายใต้ AICO

- ผู้ประกอบการอย่างน้อย 1 ราย ในประเทศอาเซียนประเทศหนึ่งร่วมมือกับผู้ประกอบการ อีกอย่างน้อย 1 ราย ในอาเซียนอีกประเทศหนึ่ง (สามารถมีประเทศที่เข้าร่วมโครงการได้มากกว่า 2 ประเทศ) ยื่นคำร้องขอรับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีในการส่งออก-นำเข้าสินค้าและวัตถุดิบภายใต้ AICO ต่อหน่วยงานที่แต่ละประเทศกำหนด<sup>16</sup>

- ต้องมีหุ้นคนชาติที่บริษัทนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยร้อยละ 30

- ต้องชี้แจงเหตุผลว่าจะร่วมมือกันอย่างไร

ผลประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการ คือ ภายในปี พ.ศ. 2548 สินค้าและวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตภายใต้โครงการ AICO จะเสียภาษีนำเข้าในอัตราร้อยละ 0 โดยสินค้านั้นจะได้รับการยอมรับเสมือนเป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งสินค้าที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ AICO ได้แก่ สินค้าทั่วไป ยกเว้นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ชัดต่อศีลธรรมและวัฒนธรรม อันดีงาม หรือเป็นอันตรายต่อชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืช รวมทั้งสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ที่มีใช้ภายใต้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประเทศที่ให้สิทธิประโยชน์ โดยสินค้านั้นจะไม่ถูกจำกัดด้วยระบบโควตาหรือมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้

### 3.3 ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามแนวทางของ ASEAN Vision 2020 (พ.ศ. 2541-2547)

ในช่วงดังกล่าว ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงทั่วเอเชีย (Asian Economic Crisis) ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องวางแผนดำเนินงานด้านเศรษฐกิจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งและความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค ผู้นำอาเซียนจึงได้ประกาศ “วิสัยทัศน์อาเซียน” (ASEAN Vision 2020) ในการประชุมสุดยอดของอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 2 เมื่อเดือนธันวาคม 1997 (พ.ศ. 2540) ณ ประเทศมาเลเซีย อันเป็นการกำหนดแนวทางใหม่ สู่ปี 2020 (พ.ศ. 2563) เรียกว่า “อาเซียน 2020: หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาไม่หยุดยั้ง อันจะนำมาซึ่งการรวมตัวทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดขึ้นของอาเซียน” เพื่อใช้เป็นเป้าหมายของการดำเนินงานความ

<sup>16</sup> สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจรับคำร้องขอ คือ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

ร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในศตวรรษที่ 21 โดยในเอกสารดังกล่าวประกอบด้วยแนวทางการร่วมมือที่สำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองและสังคม

ASEAN Vision 2020 ด้านเศรษฐกิจ ได้วางเป้าหมายระยะยาวที่จะสร้างอาเซียนให้เป็นกลุ่มเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่มีเสถียรภาพ ความมั่งคั่ง และมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และการลงทุน รวมทั้งเงินทุนอย่างเสรี มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทัดเทียมกัน ตลอดจนส่งเสริมระบบการค้าพหุภาคีที่เสรีและเป็นธรรม ลดช่องว่างแห่งความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ ทั้งนี้ อาเซียนได้วางกรอบการดำเนินงานเพื่อไปสู่เป้าหมายต่างๆ อย่างชัดเจน เช่น 1) ส่งเสริมการหารืออย่างใกล้ชิดในนโยบายเศรษฐกิจและการเงินเพื่ออำนวยการซึ่งเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจมหภาคระดับภูมิภาค 2) พัฒนาการรวมตัวและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก การเปิดเสรีการค้าภายใต้เขตการค้าอาเซียน 3) การเร่งรัดการเปิดเสรีการค้าบริการ การจัดตั้งเขตการลงทุนอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2010 และมีการลงทุนโดยเสรีภายในปี ค.ศ. 2020 4) ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SME) ให้มีศักยภาพ 5) ส่งเสริมการเปิดเสรีทางการเงิน และประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในด้านการคลังและตลาดทุน 6) จัดตั้งระบบมาตรฐานสากลและปรับประสานระบบในอาเซียนด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการค้าเสรีเป็นต้น (สาระสำคัญของวิสัยทัศน์อาเซียนปรากฏตามภาคผนวก ก)

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และการดำเนินตามกรอบที่ตั้งไว้ อาเซียนได้จัดทำ “แผนปฏิบัติการฮานอย” (Hanoi Plan of Action: HPA) ได้จัดทำขึ้นในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 6 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม เพื่อให้เป็นแนวทางการดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์อาเซียน โดยแผนชุดแรกจะมีระยะเวลาในการดำเนินการ 6 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 - 2547 และกำหนดให้ทบทวนการดำเนินงานทุก 3 ปี ภายใต้แผนปฏิบัติการฮานอยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อาเซียนจะเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจมหภาคและการเงิน โดยการสร้างความมั่นใจ พื้นฟูเศรษฐกิจ และส่งเสริมเสถียรภาพทางการเงินของภูมิภาค เพื่อหลีกเลี่ยงความผันผวนในอนาคต โดยการรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคและการเงินของภูมิภาค สร้างความแข็งแกร่งของระบบการเงิน ส่งเสริมการเปิดเสรีบริการในสาขาการเงิน ส่งเสริมความร่วมมือด้านการเงิน ภาษี และการประกันภัย และการพัฒนาตลาดทุนอาเซียน นอกจากนี้ อาเซียนยังส่งเสริมการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจด้วยการเร่งรัดการดำเนินการภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน ดำเนินการตามกรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน เปิดเสรี

การค้าบริการ ส่งเสริมการพาณิชย์ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคควบคู่กันไป

จากการดำเนินงานของอาเซียนภายใต้วิสัยทัศน์อาเซียนและแผนปฏิบัตินานออยที่ผ่านมา พบว่าไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศสมาชิกไม่ได้มีการร่วมมืออย่างจริงจัง และแผนงานดังกล่าวไม่ได้กำหนดแนวทางหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน ไม่มีกรอบระยะเวลาของการดำเนินงาน ไม่มีกลไกการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามแผนงาน ตลอดจนกระบวนการระดับข้อพิพาทหรือการเยียวยาความเสียหายในกรณีที่ประเทศสมาชิกฝ่าฝืนหรือละเมิดพันธกรณี ซึ่งได้มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และแผนงานดังกล่าวว่า “วิสัยทัศน์อาเซียนที่ประกาศโดยผู้นำปี 1997 (พ.ศ. 2540) เป็นวิสัยทัศน์ที่กว้างๆ ไม่มีเป้าหมายสุดท้ายด้านเศรษฐกิจที่เฉพาะเจาะจง (specific economic end goal) และอาเซียนไม่ได้มองจนจบกระบวนการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว ดังนั้น แผนปฏิบัติการนานออยจึงเป็นแค่แผนงานกว้างๆ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นแค่แถลงการณ์ของความสมานฉันท์ (statement of solidarity) ซึ่งไม่มีขั้นตอนที่นำไปสู่วิสัยทัศน์ (interim steps toward vision) ที่ชัดเจน ไม่มีหน่วยงานกลางภายในประเทศที่คอยประสานเรื่องต่างๆ ไม่มีการติดตามการดำเนินการอย่างใกล้ชิด และไม่มี กลไกการบังคับใช้ (enforcement mechanism) ที่มีประสิทธิภาพ”<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนานออยนี้เอง อาเซียนได้จัดทำกรอบสำหรับการดำเนินงานเพิ่มเติมที่สำคัญดังนี้

### 3.3.1 ความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน (Framework Agreement on the ASEAN Investment Area: AIA)

กรอบความตกลงว่าด้วยเขตการลงทุนอาเซียน เริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2541 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อาเซียนเป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกอาเซียน และบรรยายการลงทุนที่เสรีและโปร่งใส โดยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งและเพิ่มความสามารถขีดความสามารถและอุตสาหกรรมอาเซียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่อการไหลเวียนและการเคลื่อนย้ายเงินทุน เทคโนโลยี และแรงงานฝีมือในอาเซียน

หลักการสำคัญในการดำเนินการภายใต้ AIA คือ

---

<sup>17</sup> ภาวิญญู เถลิงศรี.(2551). ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. รายงานวิจัย. สำนักเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. น. 1.

- การให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติทุกมาตรการแก่นักลงทุนอาเซียน<sup>18</sup> หมายถึง ประเทศสมาชิกต้องให้การปฏิบัติแก่นักลงทุนอาเซียนเท่าเทียมกับที่ปฏิบัติแก่นักลงทุนที่เป็นคนชาติของตน ภายในปี พ.ศ. 2553 และแก่นักลงทุนทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2563 อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการเปิดเสรีและการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น ครอบคลุมเฉพาะการลงทุนโดยตรงในสาขาการผลิต เกษตร ประมง ป่าไม้ เหมืองแร่ และบริการที่เกี่ยวข้องกับ 5 สาขาดังกล่าว ไม่รวมถึงการลงทุนด้านหลักทรัพย์ และการลงทุนที่ครอบคลุมโดยความตกลงอื่นๆ

- หลักการว่าด้วยการเปิดตลาด (opening-up of industries) หมายถึง ประเทศสมาชิกจะต้องเปิดเสรีทุกอุตสาหกรรมแก่นักลงทุนสัญชาติอาเซียน แต่มีข้อยกเว้นได้ โดยประเทศสมาชิกต้องยื่นรายการประเภทกิจการที่ขอยกเว้นชั่วคราว (Temporary Exclusion List: TEL) ได้ แต่ต้องมีการทบทวนเพื่อยกเลิกรายการดังกล่าว โดยวางเป้าหมายในการเปิดเสรีอุตสาหกรรมทั้งหมดแก่นักลงทุนอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2553 และแก่นักลงทุนทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2563

### 3.3.2 กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit)

มีผลบังคับใช้ในปี 1998 (พ.ศ. 2541) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานด้านการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสินค้าผ่านแดนในอาเซียน ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน อาเซียนจะให้สิทธิในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (Transit) ไปยังประเทศที่สาม โดยที่ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศที่ถูกผ่านแดนจะต้องอำนวยความสะดวกให้กับประเทศอื่น โดยไม่มีการเปิดตรวจสินค้าโดยไม่จำเป็น ไม่มีการจัดเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากสินค้าผ่านแดน และไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนพาหนะในการขนส่งสินค้า ทั้งนี้ อาเซียนได้จัดทำพิธีสารแนบท้ายอีก 9 ฉบับ<sup>19</sup> ได้แก่

<sup>18</sup> ความหมายของ “นักลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment)” ตามความตกลง AIA หมายถึง คนชาติหรือนิติบุคคลใดของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ลงทุนในประเทศสมาชิกอื่น โดยมีสัดส่วนการถือหุ้นของคนชาติอาเซียนรวมกันแล้วอย่างน้อยที่สุดเท่ากับสัดส่วนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในและนโยบายของชาติที่มีการพิมพ์เผยแพร่ของประเทศที่รับการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนนั้น (ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 14.)

<sup>19</sup> นลินทิพย์ หอมวิเศษวงศา. กฎบัตรอาเซียนและทิศทางการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนในอนาคต. รายงานวิจัย. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. น. 16-17.

พิธีสารฉบับที่ 1: การกำหนดเส้นทางการขนส่งผ่านแดนและจุดอำนวยความสะดวก  
(Designation of Transit Transport Routes and Facilities)

พิธีสารฉบับที่ 2: การกำหนดด่านพรมแดนสำหรับการเข้า-ออก (Designation of Frontier Posts)

พิธีสารฉบับที่ 3: ประเภทและปริมาณของรถ (Types and Quantity of Road Vehicles)

พิธีสารฉบับที่ 4: ข้อกำหนดทางเทคนิคของรถ (Types and Quantity of Road Vehicles)

พิธีสารฉบับที่ 5: แผนแห่งกลุ่มประเทศอาเซียนว่าด้วยการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Types and Quantity of Road Vehicles)

พิธีสารฉบับที่ 6: จุดผ่านแดนสำหรับรถไฟและสถานีชุมทาง (Types and Quantity of Road Vehicles)

พิธีสารฉบับที่ 7: ระบบศุลกากรในการผ่านแดน (Customs Transit System)

พิธีสารฉบับที่ 8: มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measure)

พิธีสารฉบับที่ 9: สินค้าอันตราย (Dangerous Goods)

อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนก็ยังให้สัตยาบันเพื่อการมีผลบังคับใช้พิธีสารดังกล่าวไม่ครบ เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านแดนมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงด้วย

**3.3.3 ข้อริเริ่มเพื่อการกระชับการรวมกลุ่มอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) ปี 2001 (พ.ศ. 2544)**

มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และลดความยากจนในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการศึกษาวิจัยเพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดแข็งของเศรษฐกิจและสนับสนุนการรวมกลุ่มของอาเซียน ส่งเสริมการพัฒนาประเทศสมาชิกใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยีสารสนเทศ และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

### 3.4 ช่วงของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (พ.ศ. 2545-ปัจจุบัน)

จากกระแสโลกาภิวัตน์ วิกฤตเศรษฐกิจและแนวโน้มของการจัดทำความตกลงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (regional economic integration) ซึ่งมีการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ในระดับทวิภาคี ภูมิภาคและพหุภาคีแพร่ขยายไปมากขึ้น ทำให้อาเซียนต้องเร่งกระชับความร่วมมือให้เกิดความมั่นคงมากขึ้น ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและเป็นสิ่งที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลก นอกจากนี้ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางด้านการค้าและการลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกอาเซียนอีกด้วย อาเซียนจึงต้องเร่งปรับปรุงการดำเนินงานให้ทันกระแสการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการแข่งขันทางการค้าและการแข่งขันการลงทุนโดยตรงที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นและมีแนวโน้มจะถ่ายโอนไปสู่ประเทศเศรษฐกิจใหม่ เช่น ประเทศจีน อินเดีย และรัสเซีย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในอาเซียนหันมาให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และอำนวยความสะดวกประโยชน์ส่งเสริมความร่วมมือเพื่ออำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนระหว่างกัน

นอกจากนี้อาเซียนต้องปรับตัวเพื่อบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยสร้างความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partners) ทั้งโดยการจัดทำ FTA และความร่วมมือในด้านต่างๆ เพื่อให้ก้าวทันกับโลกภาวะเศรษฐกิจโลก ที่หันมาให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่ม อีกทั้งความล่าช้าจากการเจรจาระดับพหุภาคี ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อาเซียนต้องเร่งรัดการรวมกลุ่มภายในระหว่างประเทศสมาชิกให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ผู้นำอาเซียนจึงได้ประกาศแสดงเจตนารมณ์ที่จะรวมกลุ่มภายในภูมิภาคให้แข็งแกร่งมากขึ้น

#### 3.4.1 แนวความคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อาเซียนมีความคิดในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2540 ระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (Informal ASEAN Summit) ครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อผู้นำอาเซียนได้ประกาศ “วิสัยทัศน์ ASEAN Vision 2020” (พ.ศ. 2563) ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการรวมกลุ่มของอาเซียนและเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว อาเซียนได้จัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “แผนปฏิบัติการฮานอย” (Hanoi Plan of Action: HPA) เป็นแผนชุดแรกมีระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2541-2547) อย่างไรก็ตาม วิสัยทัศน์อาเซียนที่ได้ประกาศนั้นก็ยังเป็นเพียงวิสัยทัศน์ที่กว้างๆ ไม่มีเป้าหมายสุดท้ายด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น

แผนปฏิบัติการฮานอยจึงเป็นแผนงานกว้างๆ หรือเป็นแค่แถลงการณ์ของความสามัคคีกัน (statement of solidarity) ซึ่งไม่มีขั้นตอนที่จะนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่ชัดเจน ไม่มีหน่วยงานกลางภายในประเทศที่คอยประสานงานเรื่องต่างๆ ไม่มีการติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด และไม่มีกลไกการบังคับใช้

แนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ได้เริ่มอย่างชัดเจนในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา โดยผู้นำอาเซียนได้ประกาศเจตนารมณ์เห็นชอบให้อาเซียนกำหนดทิศทางการทำงานที่แน่ชัดเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อนำอาเซียนไปสู่การเป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) ซึ่งอาจเป็นไปในทำนองเดียวกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในระยะเริ่มต้น (European Economic Community: EEC)

เพื่อไปสู่เป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers: AEM) ได้มีมติเห็นชอบให้ศึกษาการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน ซึ่งผลของการศึกษาได้เสนอแนะแนวทางการเร่งรัดการรวมกลุ่มในสาขาอุตสาหกรรม สาขาบริการ ที่มีศักยภาพของอาเซียน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมด้านสินค้าอุปโภค/บริโภค ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าการค้าระหว่างกันในอาเซียนสูงสุด และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนในการส่งออกสูงสุดของอาเซียน โดยต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานภายในของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ยังได้เห็นชอบให้จัดตั้ง “คณะทำงานในระดับสูงว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน” (High Level Task Force on ASEAN Economic Integration: HLTF) ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงการค้าของประเทศอาเซียน 10 ขึ้น เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยปลัดกระทรวงพาณิชย์ของไทย (นายการุณ กิตติสถาพร) ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานของคณะทำงานดังกล่าว<sup>20</sup>

คณะทำงานในระดับสูงว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน (HLTF) ได้ดำเนินการประชุมรวมทั้งหมด 5 ครั้ง โดยได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 35 เมื่อเดือนกันยายน 2546 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา จนกระทั่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 เดือนตุลาคม พ.ศ.2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำ

<sup>20</sup> ภาวิญญู เถลิงศรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 40.

อาเซียนได้ร่วมลงนามใน “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน” (Declaration of ASEAN Concord II) หรือ “แถลงการณ์บาหลี” หรือ “Bali Concord II” ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน<sup>21</sup> (ASEAN Security Community) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน<sup>22</sup> (ASEAN Economic Community)

---

<sup>21</sup> ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community) มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศภายในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคโดยสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อาเซียนได้วางกรอบการดำเนินการเพื่อให้บรรลุการเป็นประชาคมความมั่นคงอาเซียน เช่น เพิ่มศักยภาพในการแก้ปัญหาข้อพิพาทภายในภูมิภาค รวมทั้งการต่อต้านการก่อการร้าย การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ และการขจัดอาวุธที่มีอานุภาพการทำลายล้างสูง และอาเซียนจะสร้างกลไกใหม่ๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคงและกำหนดรูปแบบใหม่ในความร่วมมือด้านนี้ รวมถึงกำหนดมาตรฐานการป้องกันการเกิดข้อพิพาท การระงับข้อพิพาท และการส่งเสริมไมตรีภายหลังการเกิดข้อพิพาทด้วย นอกจากนี้อาเซียนจะส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงทางทะเล ซึ่งอาเซียนยังไม่มีความร่วมมือด้านนี้ด้วย ทั้งนี้ ความร่วมมือข้างต้นจะไม่กระทบต่อนโยบายต่างประเทศ และความร่วมมือทางทหารของประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอกภูมิภาค

<sup>22</sup> ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ที่จะให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีความสามารถในการแข่งขันกับภูมิภาคอื่นหรือกลุ่มเศรษฐกิจอื่น โดยมุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาเศรษฐกิจในทุกๆ ด้าน การลดปัญหาความยากจน และลดช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในปี 2020 โดยการจัดตั้งให้อาเซียนเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิต การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน (CLMV) เพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนา ส่งเสริมความร่วมมือในนโยบายการเงินและเศรษฐกิจมหภาค ตลาดการเงิน และเงินทุน การประกันภัยและภาษีอากร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ความร่วมมือด้านกฎหมาย พัฒนาความร่วมมือด้านเกษตร พลังงาน การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม<sup>23</sup> (ASEAN Socio-Cultural Community) โดยมีแผนงานหลักที่สำคัญ คือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ.2020)

ผู้นำอาเซียนเห็นชอบให้มีการเร่งรัดการรวมกลุ่มในสาขานำร่อง โดยได้ลงนามกรอบ “ความตกลงว่าด้วยการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียน” (Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors) ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 10 ณ กรุงเทพมหานคร สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 และในโอกาสเดียวกันนี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนก็ได้ลงนาม “พิธีสารเพื่อการรวมกลุ่มสาขาสำคัญ 11 ฉบับ” (SAEAN Sectoral Integration Protocol) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำร่องการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจใน 11 สาขาสำคัญ ก่อน ได้แก่ เกษตร ประมง ผลิภัณฑ์ไม้ ผลิภัณฑ์ยาง สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ สุขภาพ เทคโนโลยี สารสนเทศ การท่องเที่ยว และการบิน ซึ่งแต่ละพิธีสารก็มีแผนการรวมกลุ่มสำหรับแต่ละสาขาปรากฏเป็นภาคผนวกด้วย

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมกราคม 2550 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามใน “ปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” ภายในปี 2558 เพื่อเร่งรัดกรอบเวลาในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เร็วขึ้นจากเดิมปีที่ระบุไว้ในปี 2020 ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 และแถลงการณ์บาทลีฉบับที่ 2

หลังจากนั้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2550 รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้ลงนามในพิธีสารเพื่อการรวมกลุ่มในสาขาโลจิสติกส์ ซึ่งแผนงานการรวมกลุ่มสาขานี้ปรากฏเป็นภาคผนวกเพื่อให้สาขาโลจิสติกส์เป็นสาขาสำคัญที่อาเซียนจะเร่งรัดการรวมกลุ่มเป็นสาขาที่ 12

---

<sup>23</sup> ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community) มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร ประชากรมีสุขภาพเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม (Social security) โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาสังคม โดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากจนในถิ่นทุรกันดาร การพัฒนาฝึกอบรม การศึกษา การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการคุ้มครองทางสังคม การส่งเสริมความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมความร่วมมือด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น โรคไข้หวัดสายพันธุ์ใหม่ 2009 โรคซาร์ เป็นต้น

และในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อ 21 พฤศจิกายน 2007 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบและได้มีการลงนามในเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับ คือ

1. “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2550 ให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การระหว่างประเทศ (inter-government organization) และเป็นกรอบกฎหมายและกฎระเบียบที่เข้มแข็ง เพื่อช่วยกำหนดทิศทางในการสร้างประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียนเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียน ซึ่งจะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรภายในอาเซียน เป็นพันธกรณีที่อาเซียนมีส่วนร่วมกัน ที่สมาชิกอาเซียนทุกประเทศจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

2. “ปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (Declaration on The ASEAN Economic Community Blueprint: AEC Blueprint) ซึ่งเป็นแผนงานบูรณาการที่มีความเป็นหนึ่ง เพื่อเร่งการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยระบุคุณลักษณะสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะจัดตั้งขึ้นภายในปี 2015 ซึ่งสอดคล้องกับแถลงการณ์บาหลี ครั้งที่ 2 และมีการระบุเป้าหมายกรอบระยะเวลาในการดำเนินมาตรการต่างๆ ที่ชัดเจน พร้อมทั้งให้ความยืดหยุ่นที่จะตกลงกันล่วงหน้าสำหรับการดำเนินงานตามแผนงานสำหรับประเทศสมาชิกทั้ง 10 เพื่อให้เห็นการดำเนินงานในภาพรวม เช่น การเร่งเปิดเสรีการค้า การบริการ และการลงทุน ทั้งนี้เพื่อกำหนดทิศทางให้มีความชัดเจนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดจนกว่าจะบรรลุเป้าหมาย และเพื่อสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายดังกล่าวร่วมกัน โดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers: AEM) ได้ตกลงจัดทำแผนงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกอาเซียน เรียกว่า “AEC Scorecard” เพื่อประเมินผลการดำเนินงาน ระบุปัญหา/อุปสรรค แนวทางการแก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน

เมื่อเศรษฐกิจของโลกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ความล่าช้าในการเจรจาพหุภาคี และกระแสภูมิภาคนิยมทำให้อาเซียนเข้าสู่การเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่เจรจาต่างๆ ซึ่งการเจรจาดังกล่าวก็ดำเนินการอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งล่าสุด อาเซียนอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับคู่เจรจา 6 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน (เปิดการเจรจาเมื่อปี พ.ศ. 2546) ญี่ปุ่น (เปิดการเจรจาเมื่อปี พ.ศ. 2547) อินเดีย (เปิดการเจรจาเมื่อปี พ.ศ. 2547) สาธารณรัฐเกาหลี (เปิดการ

เจรจาเมื่อปี พ.ศ. 2548) ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (เปิดการเจรจาเมื่อปี พ.ศ. 2548) และสหภาพยุโรป (เปิดการเจรจาเมื่อปี พ.ศ. 2551)

นอกจากนี้ อาเซียนยังอยู่ระหว่างทำการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน-ปากีสถาน เขตการค้าเสรีตะวันออก (East Asia Free Trade Area: ASEN + China, Japan, Korea) และความตกลงพันธมิตรทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดในเอเชียตะวันออก (Close Economic Partnership in East Asia: ASEAN+ ASEN + China, Japan, Korea, India, Australia, New Zealand) ในช่วงของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 40 ในเดือนสิงหาคม 2551 รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนได้หารือเกี่ยวกับประเทศคู่ค้าที่อาเซียนจะได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรในการจัดทำเขตการค้าเสรี ได้แก่ กลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation: GCC) กลุ่มตลาดร่วมอเมริกาตอนล่าง (Mercosur) และรัสเซีย และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจทำการศึกษาประเมินผลความเป็นไปได้ของการจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับกลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับ และกลุ่มตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่างพร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขั้นตอนสำหรับการดำเนินความร่วมมือทั้งสองกลุ่มประเทศดังกล่าวต่อไป

#### สถานะล่าสุด

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 ระหว่างวันที่ 26 กุมภาพันธ์ – 1 มีนาคม 2552 ผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศได้มีการร่วมลงนามในเอกสารภายใต้ “ปฏิญญาชะอำ-หัวหิน ว่าด้วยแผนงานสำหรับประชาคมอาเซียนปี 2552-2558” เพื่อผลักดันอาเซียนให้เข้าสู่การเป็นประชาคมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในอีก 6 ปีข้างหน้า พร้อมให้การรับรอง และออกเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประชุม 6 ฉบับ ได้แก่ 1) การจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2) การจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน 4) การรวมตัวของอาเซียน ปฏิญญาร่วมว่าด้วยการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ 5) แถลงการณ์ว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียนและแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน และ 6) แถลงการณ์ว่าด้วยวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินโลก

ในปฏิญญาดังกล่าวยังได้ให้การรับรองแผนงานสำหรับการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคง และแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนแผนการลดช่องว่างการพัฒนาในกลุ่มประเทศอาเซียน ตลอดจนเป้าหมายเพื่อการพัฒนาของอาเซียน โดยประเทศสมาชิกต่างเห็นตรงกันว่าต้องดำเนินนโยบายเชิงรุกฟื้นฟูความเชื่อมั่นของตลาด ร่วมมือ

การเพิ่มความไหลเวียนของสินค้าและทุนให้เสรี เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ขยายตัวของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ รวมถึงยังเรียกร้องให้มีการดำเนินการที่มีการประสานงานกันมากยิ่งขึ้นระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพทางการเงินรวมถึงการปฏิรูประบบการเงินระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่ระบบการเงินที่ครอบคลุมและเท่าเทียม

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งนี้ ที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์ว่าด้วยวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินโลก ตอกย้ำความจำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูความเชื่อมั่นและเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินในภูมิภาคเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยเห็นชอบตามข้อเสนอของที่ประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียนบวก 3 (จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้) ซึ่งประชุมกันไปก่อนหน้านั้นที่ จ.ภูเก็ต โดยให้ขยายความร่วมมือภายใต้กรอบข้อริเริ่มเชียงใหม่ ที่ไทยเองเป็นผู้ริเริ่มไว้ เมื่อคราววิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ในคราวนี้ให้เพิ่มวงเงินจาก 80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 120,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนยังได้ขอให้รัฐมนตรีคลังอาเซียนเร่งรัดการดำเนินการตามข้อริเริ่มเชียงใหม่ให้เสร็จก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนบวก 3 ในเดือนเมษายน 2552 นี้

นอกจากนี้ ยังได้เร่งรัดการเปิดเสรีในด้านต่างๆ โดยประกาศชัดเจนว่า ไม่เอาด้วยกับการกีดกันทางการค้า ขอให้ประเทศสมาชิกประสานนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของธุรกิจขนาดกลางและย่อม (SMEs) ให้สามารถรองรับผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจโลกได้ และผู้นำอาเซียน 10 ประเทศ ยังได้เป็นสักขีพยาน ในการลงนามความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงทางปิโตรเลียม ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานอาเซียนลงนาม โดยความตกลงนี้จะเป็นประโยชน์ต่ออาเซียนในแง่พลังงานสำรอง ในกรณีที่พลังงานสำรองของอาเซียนมีน้อยกว่าร้อยละ 10 อีกด้วย

#### 3.4.2 สถานะทางกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นับตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South-East Asian Nation: ASEAN ) อันเป็นผลจาก “ปฏิญญากรุงเทพ” (Bangkok Declaration) ในระยะเริ่มแรกของการรวมตัวกันของอาเซียน ยังเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่มีสถานะเป็นองค์กรทางนิตินัยเพราะยังไม่มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันของผู้นำประเทศอาเซียนที่ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจากการต้องการรักษาความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมือง อันเป็นผลจากภัยคุกคามต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยยึดหลักเท่าเทียมกันและความสมานฉันท์ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศ

สมาชิก และการตัดสินใจใดๆ จะใช้หลักฉันทามติ (consensus) และไม่ได้มุ่งที่จะพัฒนาให้เป็นประชาคมอาเซียนแบบที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แม้ในระยะหลังได้หันมาให้ความสนใจในเรื่องเศรษฐกิจมากขึ้น โดยได้มีการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน (FTA) แต่ฐานะของอาเซียนก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ อาเซียนยังคงเป็นเพียงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อให้อาเซียนมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีความสามารถในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมต่างๆ กับประเทศอื่น หรือภูมิภาคอื่น และได้รับการยอมรับในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่มีความสำคัญองค์การหนึ่ง เมื่อได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน อาเซียนจึงได้มีการระบุบทบัญญัติเพื่อเป็นการรับรองนิติฐานะของอาเซียนไว้ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 ข้อ 3 เรื่องสภาพบุคคลตามกฎหมายของอาเซียน โดยบัญญัติว่า “อาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาลได้รับสภาพบุคคลตามกฎหมายโดยกฎบัตรนี้”<sup>24</sup> ดังนั้น ตามบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้อาเซียนมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต่างจากอาเซียนในอดีตที่ผ่านมา

### 3.4.3 โครงสร้างและการดำเนินงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

#### โครงสร้างองค์กรของอาเซียน

ในการดำเนินงานตามพันธกรณีที่กำหนดใน “ปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (AEC Blueprint) มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวางนโยบาย การผลักดันแนวคิดต่างๆ ในความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อกฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างภายในอาเซียน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินงานภายในอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาเซียนไม่ได้ยกเลิกองค์กรที่มีอยู่เดิม แต่กฎบัตรอาเซียนได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมา ซึ่งทำให้โครงสร้างขององค์กรอาเซียนประกอบไปด้วย 9 องค์กร ได้แก่ 1) ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน 2) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน 3) คณะมนตรีประชาคมอาเซียน 4) องค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา 5) เลขาธิการอาเซียนและสำนักงานเลขาธิการอาเซียน 6) คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน 7) สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ 8) องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน และ 9) มูลนิธิอาเซียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>24</sup> ASEAN, as an inter-governmental organization, is hereby conferred legal personality.

1. การประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลอาเซียน หรือ การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit)

เป็นการประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลหรือประมุขของรัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นกลไกสูงสุดในการกำหนดนโยบายและแนวทางการร่วมมือของอาเซียน กำหนดให้มีการประชุมปีละ 2 ครั้ง โดยทั่วไปจะประชุมประมาณเดือนพฤศจิกายน โดยประเทศสมาชิกซึ่งเป็นประธานอาเซียนเป็นเจ้าภาพ และสามารถเรียกประชุมพิเศษหรือเฉพาะกิจในกรณีที่มีความจำเป็นได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมความร่วมมือและริเริ่มกิจกรรมใหม่ๆ ของอาเซียน รวมทั้งความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา

2. คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council)

คณะมนตรีประสานงานอาเซียน ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน มีการประชุมอย่างน้อยสองครั้งต่อปี และมีหน้าที่ในการประสานงานกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียน ต่างๆ เพื่อเพิ่มความสอดคล้องของนโยบาย ประสิทธิภาพ และความร่วมมือระหว่างกัน เตรียมการประชุมของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน แต่งตั้งและยุติหน้าที่ของรองเลขาธิการอาเซียนตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการอาเซียน ปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรหรือที่ประชุมสุดยอดอาเซียนมอบหมายให้โดยได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพิจารณารายงานประจำปีของเลขาธิการอาเซียนเกี่ยวกับงานของอาเซียนหน้าที่และการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนและองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง<sup>25</sup>

3. คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในการเป็นประชาคมอาเซียน อาเซียนได้กำหนดให้มีคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน รับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยแต่ละคณะมนตรีประชาคมอาเซียนจะมีองค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องในขอบข่ายการดำเนินงานของตน โดยผู้แทนของแต่ละประเทศสมาชิกสำหรับการประชุมคณะมนตรีประชาคมอาเซียนแต่ละคณะจะมาจากการแต่งตั้งโดยประเทศสมาชิก และอำนาจมีหน้าที่ ดังนี้<sup>26</sup>

<sup>25</sup> The ASEAN Charter, Article 8

<sup>26</sup> The ASEAN Charter, Article 9

- ต้องทำให้เป็นที่แน่ใจได้ว่าจะมีการดำเนินการตามข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

- ประสานการปฏิบัติงานของความร่วมมือสาขาต่างๆ ทั้งประเด็นที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของตน และประเด็นที่คาบเกี่ยวกับคณะมนตรีประชาคมอื่นๆ

- เสนอรายงานและข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของตน

- คณะมนตรีประชาคมอาเซียนแต่ละคณะจะประชุมกันอย่างน้อยสองครั้งต่อปี โดยมีประธานการประชุมเป็นรัฐมนตรีที่เหมาะสมจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นประธานอาเซียน และให้คณะมนตรีประชาคมอาเซียนได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้อง

#### 4. องค์การระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies)

จะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การที่มีอยู่ ดังนี้<sup>27</sup>

- ปฏิบัติตามความตกลงและข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของแต่ละองค์การ

- เสริมสร้างความร่วมมือในสาขาของแต่ละองค์การให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนและการสร้างประชาคมอาเซียน

- เสนอรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีประชาคมอาเซียนของแต่ละองค์การ

- องค์การระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขาแต่ละองค์การอาจมีเจ้าหน้าที่อาวุโสและองค์การย่อยที่เกี่ยวข้องในขอบข่ายการดำเนินงานของตนได้ ซึ่งองค์การระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและองค์การย่อยดังกล่าวอาจได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัย โดยเลขาธิการอาเซียนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการของผู้แทนถาวรประจำอาเซียน โดยไม่ต้องใช้บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขภายใต้กฎบัตรอาเซียน

#### 5. เลขาธิการอาเซียนและสำนักงานเลขาธิการอาเซียน

- เลขาธิการอาเซียน (Secretary – General of ASEAN)

เลขาธิการอาเซียนมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีที่ไม่สามารถต่ออายุได้และให้ได้รับการเลือกจากคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษร เพื่อปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียน รวมทั้ง ตราสาร พิธีสาร และแนวปฏิบัติของ

<sup>27</sup> The ASEAN Charter, Article 10

อาเซียนที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้วแต่เดิม ทำหน้าที่การอำนวยความสะดวกและดูแลความคืบหน้าในการอนุวัติความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียน รวมทั้งเข้าร่วมในการประชุมต่างๆ เสนอข้อคิดเห็นของอาเซียนและเข้าร่วมการประชุมกับภาคี นอกจากนี้ เลขานุการอาเซียนจะปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของอาเซียนด้วย โดยเลขานุการอาเซียนได้รับการสนับสนุนจากรองเลขานุการอาเซียนสี่คน โดยทั้งสี่คนต้องมีสัญชาติที่แตกต่างกันจากเลขานุการอาเซียนและมาจากประเทศสมาชิกที่ต่างกัน ทั้งนี้ รองเลขานุการอาเซียนจำนวนสองคนจะได้รับเลือกจากคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน ตามการหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษร มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีที่ไม่สามารถต่ออายุได้ ในขณะที่ รองเลขานุการอาเซียนอีกสองคนจะมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี ซึ่งอาจต่ออายุได้อีกสามปี และได้รับการคัดเลือกโดยเปิดกว้างบนพื้นฐานของความรู้ความสามารถ<sup>28</sup>

- สำนักงานเลขานุการอาเซียน (ASEAN Secretariat)

ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามข้อตกลงที่ลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เมื่อปี พ.ศ. 2519 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินงานตามโครงการและกิจกรรมของอาเซียน และเป็นศูนย์กลางในการติดต่อระหว่างสมาคมอาเซียน คณะกรรมการสถาบันต่างๆ รัฐบาลของประเทศสมาชิก รวมทั้งทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการประชุมต่างๆ ที่เป็นกลไกในการดำเนินงานของอาเซียนอีกด้วย สำนักงานเลขานุการอาเซียนตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีหัวหน้าสำนักงานเรียกว่า “เลขานุการอาเซียน (Secretary General of ASEAN)” ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี<sup>29</sup>

6. คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives to ASEAN)

โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะแต่งตั้งผู้แทนถาวรประจำอาเซียนหนึ่งคนในระดับเอกอัครราชทูตที่มีถิ่นพำนัก ณ กรุงจาการ์ตา โดยผู้แทนถาวรจะรวมกันตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการผู้แทนถาวร ซึ่งจะต้องสนับสนุนการทำงานของคณะมนตรีประชาคมอาเซียนและองค์การระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา ประสานงานกับสำนักเลขานุการอาเซียนแห่งชาติ และองค์การระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขาอื่นๆ ติดต่oprสานงานกับเลขานุการอาเซียนและสำนักเลขานุการ อำนวยการ

<sup>28</sup> The ASEAN Charter, Article 11

<sup>29</sup> เลขานุการอาเซียนคนปัจจุบันคือ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ซึ่งจะดำรงตำแหน่งเลขานุการอาเซียนระหว่างปี พ.ศ. 2551-2555 และมีรองเลขานุการอาเซียน 2 คน

ความสะดวก ความร่วมมือของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามที่คณะมนตรีประสานงานอาเซียนอาจมอบหมาย<sup>30</sup>

#### 7. สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariats)

เป็นหน่วยงานในกระทรวงต่างประเทศของประเทศสมาชิก ซึ่งแต่ละประเทศได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศนั้นๆ และติดตามผลของการดำเนินกิจกรรม/ความร่วมมือต่างๆ

นอกจากนี้ยังมี “องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน” ซึ่งอาเซียนจะให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยดำเนินการตามที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ และ “มูลนิธิอาเซียน” ซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนเลขาธิการอาเซียนและดำเนินการร่วมกับองค์กรของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง โดยส่งเสริมความสำคัญเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของอาเซียน<sup>31</sup>

#### การดำเนินงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในการดำเนินงานของอาเซียน ดำเนินการโดยการประชุมในระดับต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิกจะหมุนเวียนกันรับตำแหน่งประธาน และเป็นเจ้าภาพการประชุม ซึ่งแบ่งการประชุมได้ดังต่อไปนี้

##### - การประชุมระดับรัฐมนตรีสาขาต่างๆ (Ministerial Bodies)

อาเซียนมีการประชุมระดับรัฐมนตรีหลายสาขา เช่น รัฐมนตรีต่างประเทศ รัฐมนตรีเศรษฐกิจ คณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน<sup>32</sup> คณะมนตรีเขตการลงทุนอาเซียน รัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้ รัฐมนตรีพลังงาน รัฐมนตรีการท่องเที่ยว รัฐมนตรีแรงงาน รัฐมนตรีการศึกษา รัฐมนตรีสาธารณสุข รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

- การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Bodies) อาเซียนมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสหลายสาขาเช่นเดียวกับการประชุมระดับรัฐมนตรี เช่น ด้านการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเกษตรและป่าไม้ ด้านพลังงาน ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

<sup>30</sup> The ASEAN Charter, Article 12

<sup>31</sup> The ASEAN Charter, Article 15

<sup>32</sup> ได้มีมติให้รวมการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน และคณะมนตรีเขตการลงทุนอาเซียนอยู่ภายใต้การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ตามมติที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 39

- คณะกรรมการประจำอาเซียน (ASEAN Standing Committee: ASC) ประกอบด้วยเลขาธิการอาเซียนและอธิบดีกรมอาเซียนของแต่ละประเทศสมาชิก ทำหน้าที่ดูแลดำเนินงาน ติดตามผล และพิจารณาบททวนการปฏิบัติงานของอาเซียน เพื่อประสานงาน และดูแลรับผิดชอบงานด้านต่างๆ

นอกจากนี้ อาเซียนยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลงานด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ดังนี้.

(1) การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister: AEM)

กำหนดให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการปีละครั้ง ประมาณเดือนกันยายน เพื่อกำหนดแนวนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน พิจารณายกยกรอบหรือริเริ่มความร่วมมือใหม่ๆ รวมทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา และจะมีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (AEM Retreat) อีกปีละครั้ง ในช่วงเดือนพฤษภาคม เพื่อให้แนวทางและแก้ไขปัญหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นพิเศษ

นอกจากนั้น ยังอาจมีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal AEM) หรือสมัยพิเศษ (Special AEM) ได้อีก ตามแต่โอกาสและความจำเป็น โดยไม่มีการระบุระยะเวลาที่แน่นอน<sup>33</sup>

(2) คณะทำงานระดับสูงด้านการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาเซียน (High Level Task Force on ASEAN Economic Integration: HLTF-EI) โดยจะประชุมปีละอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อให้ข้อเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

(3) การประชุมระดับเจ้าหน้าที่ด้านอาวุโสด้านเศรษฐกิจอาเซียน (Senior Officials Economic Meeting: SEOM) จะประชุมปีละ 4 ครั้งเป็นอย่างน้อย เพื่อกำหนดการดำเนินงาน การขยาย การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนทุกด้าน และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา

นอกจากนี้ อาเซียนยังได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ/คณะทำงานที่แต่งตั้งโดย SEOM ดังนี้

(3.1) คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการภายใต้ความตกลง CEPT (OCCA) เพื่อดำเนินการลดภาษีและยกเลิกอุปสรรคทางการค้าให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ภายใต้อาฟต้า และความตกลงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

---

<sup>33</sup> สำหรับประเทศไทย หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยตำแหน่ง

(3.2) คณะทำงานความร่วมมืออุตสาหกรรมของอาเซียน (Working Group on Industrial Cooperation: WGIC) เพื่อดำเนินงานโครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมต่างๆ ของอาเซียน

(3.3) คณะกรรมการประสานงานด้านการลงทุน (Coordinating Committee on Investment: CCI) เพื่อดำเนินการจัดตั้งเขตการลงทุนอาเซียน และความร่วมมือด้านการลงทุนต่างๆ

(3.4) คณะกรรมการประสานงานด้านบริการ (Coordinating Committee on Services: CCS) เพื่อจัดทำข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการในอาเซียน และดำเนินงานความร่วมมือด้านบริการอื่นๆ

กฎบัตรอาเซียนไม่ได้ยกเลิกองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกการดำเนินงานของอาเซียน แต่ได้ปรับปรุงโครงสร้าง พร้อมทั้งกำหนดลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีอยู่เดิมกับองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่ กล่าวคือ การกำหนดให้มีคณะมนตรีประจำแต่ละเสาหลัก ได้แก่ คณะมนตรีประชาคมความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งคณะมนตรีประจำแต่ละสาขาจะมีหน้าที่ติดตามดูแลการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาภายใต้เสาหลักของตนและประเด็นที่คาบเกี่ยวกับประชาคมอื่น พร้อมทั้งมีคณะมนตรีประสานงาน เพื่อประสานงานกับคณะมนตรีประจำทั้งสามเสาหลัก

สำหรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิม ได้แก่ การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน คณะทำงานระดับสูงด้านการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาเซียน การประชุมระดับเจ้าหน้าที่ด้านอาวุโสด้านเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานต่างๆ จะยังมีต่อไป แต่ผลจากการปรับโครงสร้างใหม่ทำให้เกิดขึ้นอีก 2 องค์กรในกลไกการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ คือ คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนรายงานการดำเนินการต่อคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และให้มีการประสานงานระหว่างรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนกับคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน

#### 3.4.4 บทบาทของเลขาธิการอาเซียนในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เลขาธิการอาเซียน คือบุคคลที่มีความสำคัญในกระบวนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการดูแลการดำเนินการของอาเซียน มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและสอดส่องดูแลความคืบหน้าในการอนุวัติความตกลง

ลงและข้อตัดสินใจของอาเซียน พร้อมทั้งรายงานผลต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เข้าร่วมการประชุมต่างๆ เสนอข้อคิดเห็นของอาเซียนและเข้าร่วมการประชุมกับภาคี และเลขาธิการอาเซียนยังเป็นผู้รายงานความคืบหน้าการดำเนินงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ให้รัฐมนตรีในสาขาต่างๆที่เกี่ยวข้องและผู้นำอาเซียนรับทราบ<sup>34</sup>

นอกจากนี้ เลขาธิการอาเซียนยังทำหน้าที่โดยตำแหน่งในการเป็นคนกลางที่มีตำแหน่งหน้าที่น่าเชื่อถือ การประณามหรือการไกล่เกลี่ย<sup>35</sup> และเลขานุการอาเซียนโดยการช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการอาเซียน หรือองค์กรอาเซียนอื่นๆ ที่ได้รับแต่งตั้ง จะสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามผลการวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือข้อตัดสินใจ ซึ่งเป็นผลจากกลไกการระงับข้อพิพาทของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และรายงานไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน<sup>36</sup>

โดยอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการอาเซียน จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการจัดตั้งเนื่องจากเป็นผู้ดูแลควบคุมการบริหารงานต่างๆ ของอาเซียน และติดตามสอดส่องให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณี อันเป็นมาตรการในการบังคับประเทศสมาชิก ทำให้พันธกรณีได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง และทำให้อาเซียนมุ่งไปสู่ประชาคมอาเซียนตามที่ตั้งเป้าไว้

### 3.4.5 การจัดทำปฏิญญาว่าด้วยการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Declaration on The ASEAN Economic Community Blueprint: AEC Blueprint)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 11 เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 ผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบให้พิจารณาความเป็นไปได้ของการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จากเดิมที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ให้เร็วขึ้นอีก 5 ปี เป็นปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดยได้มอบหมายให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) และเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM) เป็นผู้พิจารณาหารือในรายละเอียด

เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจได้หารือและเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนพิจารณาในช่วงของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 38 เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของอาเซียนมีความคืบหน้าเป็นอย่างมาก ทั้งด้านเขตการค้าเสรีอาเซียน การค้าบริการและการลงทุน จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเร่งรัดเป้าหมายดังกล่าว อีกทั้งการเจรจาในการจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่เจรจามีแนวโน้มที่จะเร่งรัดการเปิดเสรีด้านต่างๆ เร็วขึ้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มให้

<sup>34</sup> ASEAN Charter Article 11

<sup>35</sup> ASEAN Charter Article 23 (2)

<sup>36</sup> ASEAN Charter Article 27

เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้จัดทำปฏิญญาว่าด้วยการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอันเป็นแผนการดำเนินงานเพื่อเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และเห็นชอบที่จะเสนอผู้นำอาเซียนให้ความเห็นชอบกับแผนงานดังกล่าว โดยได้นำเสนอให้ผู้นำอาเซียนลงนามให้ความเห็นชอบ

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 เดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งในที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนดังกล่าวได้ลงนามใน “ปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ค.ศ. 2015” (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ เสาหลักด้านความมั่นคง เสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม และ เสาหลักด้านเศรษฐกิจ ในการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับอาเซียน

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อ 21 พฤศจิกายน 2007 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้มีการลงนามใน “ปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (Declaration on The ASEAN Economic Community Blueprint: AEC Blueprint) พร้อมตารางดำเนินกิจกรรมต่างๆ (strategic schedule) เพื่อกำหนดแผนงานและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อการไปสู่เป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคล้ายกับที่สหภาพยุโรปที่มีการจัดทำเกณฑ์อ้างอิง (benchmark) ในด้านเศรษฐกิจตามช่วงระยะเวลาต่างๆ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของ AEC Blueprint ก็เพื่อกำหนดทิศทาง/แผนงานในด้านเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจนตามกรอบเวลาที่กำหนด (strategic schedule) จนบรรลุเป้าหมายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) และสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายดังกล่าวร่วมกัน เพื่อที่จะส่งเสริมให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือโดยเสรี และเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน ลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก และส่งเสริมการรวมตัวเข้ากับประชาคมโลกของอาเซียน

แผนงานสำคัญภายใต้ AEC Blueprint จะมุ่งดำเนินงานเพื่อบรรลุคุณลักษณะที่สำคัญใน 4 ด้าน คือ

1. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียน โดยกำหนดระยะเวลาที่ค่อยๆ ลดเลิกอุปสรรคทางการค้า

ระหว่างกัน ทั้งนี้อาเซียนได้ตั้งเป้าในการลดภาษีเป็น 0% และลดหรือเลิกมาตรการที่มีใช้ภาษีภายในปี 2010 เปิดตลาดภาคบริการทั้งหมดภายในปี 2015 และเปิดเสรีการลงทุนภายในปี 2010

2. การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง โดยเน้นนโยบายที่ช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการขนส่ง การเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และด้านพลังงาน

3. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน โดยส่งเสริมการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และเสริมสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการต่างๆ เช่น ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (AIA) เป็นต้น

4. การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ เน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เช่น การจัดทำเขตการค้าเสรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการผลิต/จำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

คุณลักษณะเหล่านี้ ล้วนมีความเกี่ยวข้องและส่งผลเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การรวบรวมแผนงาน/มาตรการต่างๆ นี้ จะช่วยให้การดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งช่วยให้การปฏิบัติตามแผนงานและการประสานงานระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 3.4.6 การจัดทำกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการรวมกลุ่มของอาเซียนมีพื้นฐานทางด้านกฎหมายรองรับ และมีพันธสัญญาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกฎบัตรอาเซียนจะเป็นเสมือนธรรมนูญของอาเซียนซึ่งจะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการรับมือกับความท้าทายใหม่ๆ และส่งเสริมเอกภาพในการรวมตัวกันของประเทศสมาชิก กฎบัตรอาเซียนจึงเป็นเอกสารที่มีความสำคัญทั้งในแง่ของการเป็นพันธกรณีของรัฐสมาชิกและเป็นเอกสารรับรองนิติฐานะของอาเซียน ซึ่งจะนำอาเซียนก้าวอย่างต่อไปสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

#### 3.4.6.1 ความเป็นมาของกฎบัตรอาเซียน

หลังจากที่ผู้นำอาเซียนประกาศแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ 2 แสดงเจตนารมณ์ที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ เสถียรภาพ ความมั่นคง เสถียรภาพ เศรษฐกิจ และเสถียรภาพสังคมและวัฒนธรรม ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 38 ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จึงได้มี

มติให้จัดทำกฎบัตรอาเซียนเพื่อเน้นย้ำวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และหลักการของประชาคมอาเซียน และแถลงการณ์กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดทำกฎบัตรอาเซียน โดยได้มีการจัดตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ (Eminent Persons Group: EPG) เรื่องกฎบัตรอาเซียน

คณะผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎบัตรอาเซียน (EPG) ได้นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมสุดยอด (ASEAN Summit) อาเซียน ครั้งที่ 12 ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ณ ประเทศฟิลิปปินส์ โดยเสนอว่า กฎบัตรอาเซียนอาจประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ ได้แก่ วัตถุประสงค์และหลักการ สมาชิกภาพ โครงสร้างองค์กร กระบวนการตัดสินใจ กลไกการระงับข้อพิพาท งบประมาณและการเงิน สถานะทางกฎหมาย ความคุ้มกันเอกสิทธิ์ และความสัมพันธ์กับภายนอก

ผู้นำอาเซียนจึงได้จัดตั้งคณะทำงานระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน (High Level Task Force on the ASEAN Charter: HLTF) เพื่อยกร่างกฎบัตรอาเซียนเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2550

ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 คณะทำงานระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน มีการประชุมรวม 13 ครั้ง โดยระหว่างนั้นได้มีการหารือกับภาคประชาสังคม เช่น ASEAN Inter-parliament Assembly พร้อมกับรายงานความคืบหน้าการดำเนินการให้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนรับทราบเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง และได้นำเสนอร่างกฎบัตรอาเซียนให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ลงนาม เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามยอมรับกฎบัตรอาเซียน โดยในขณะนั้นกฎบัตรอาเซียนได้มีผลบังคับใช้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2550<sup>37</sup>

#### 3.4.6.2 สาระสำคัญและเป้าหมายของกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน ไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของจุดมุ่งหมายและแนวทางการนำไปสู่เป้าหมายของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป้าหมายยังคงเป็นไปตามแนวทางเดิมที่ผู้นำประกาศไว้ตามแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) คือ การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แต่กฎบัตรอาเซียนจะช่วยทำให้แน่ใจว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามที่ตั้งไว้จริง โดยเป็นการเน้นย้ำถึงเจตนารมณ์ในการรวมกลุ่ม ทำให้อาเซียนมีกฎเกณฑ์ และมาตรการบังคับ ที่ชัดเจนขึ้น โดยปรับการดำเนินการความร่วมมือให้มีลักษณะเป็นการดำเนินการที่มีพื้นฐานอยู่บนกฎหมาย ปรับปรุงกลไกการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้รัฐสมาชิกดำเนินตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาเซียนยังได้

<sup>37</sup> ข้อมูลจาก <http://www.aseansec.org>

ปรับโครงสร้างของอาเซียนขึ้นใหม่ เพื่อให้เกิดกลไกในการขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้น กฎบัตรอาเซียนยังมีความสำคัญในฐานะเอกสารทางนิติฐานะของอาเซียน กล่าวคือ กฎบัตรอาเซียนทำให้อาเซียนมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยเป็นองค์กรระหว่างประเทศ จากเดิมที่อาเซียนเป็นแต่เพียงการรวมกลุ่มเศรษฐกิจที่ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมาย

แนวความคิดในการจัดทำกฎบัตรอาเซียนไม่ได้ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรเหนือรัฐเหมือนกับสหภาพยุโรป แต่กฎบัตรอาเซียนจะทำให้อาเซียนเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล โดยจะเป็นเหมือนธรรมนูญที่วางกรอบให้อาเซียนมีกฎเกณฑ์ในการทำงานและการบริหารกลไกความร่วมมือกันอย่างเป็นระบบ เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและกลไกที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยมีการประสานงานระหว่างกลไกที่รับผิดชอบด้านต่างๆ อย่างมีเอกภาพ มีการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้ตกลงกัน ซึ่งจะทำให้อาเซียนมีนโยบายและข้อตกลงต่างๆ เกิดประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกและประชาชน ภายใต้กฎบัตรอาเซียน โครงสร้างและรูปแบบขององค์กรโดยรวมของอาเซียนจะเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยในส่วนของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ อาเซียนมีพันธกรณีภายใต้ “แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (AEC Blueprint) ที่จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากจะระบุเรื่องโครงสร้างองค์กรและสถานะของอาเซียนไว้ในกฎบัตรอาเซียนแล้ว กฎบัตรอาเซียนยังกำหนดเรื่องกระบวนการตัดสินใจ และกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก รวมถึงเรื่องกองทุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียนด้วย กฎบัตรอาเซียนจึงเป็นกรอบกฎหมายที่ผูกพันสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ โดยเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่รองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตามเจตนารมณ์ที่ได้ประกาศในแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และหลักการของอาเซียน โดยแบ่งเป็นทั้งหมด 13 หมวด โดยในหมวดที่ 1 เป็นหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎบัตร โดยในส่วนของวัตถุประสงค์มีถึง 15 ข้อ ซึ่งส่วนมากเป็นวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สอดคล้องกับ ASEAN Vision 2020 และแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ 2 ในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้หลักการที่ปรากฏในปฏิญญา ความตกลง อนุสัญญา และตราสารอื่นๆ ของอาเซียน การเคารพอธิปไตย และความเสมอภาคของรัฐสมาชิก การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก และการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (รายละเอียดกฎบัตรอาเซียนดูในภาคผนวก ข)

โดยในหมวดที่ 2 ในข้อ 3 ได้บัญญัติรับรองในเรื่องสภาพบุคคลทางกฎหมายของอาเซียน ซึ่งภายใต้กฎบัตรอาเซียน อาเซียนมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล และได้รับสภาพบุคคลตามกฎหมาย

กฎบัตรอาเซียนยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการที่จำเป็นทุกประการรวมถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสมเพื่ออนุวัติบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียน และเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก<sup>38</sup> และหากรัฐสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี หรือมีการละเมิดพันธกรณีอย่างร้ายแรง อาเซียนได้กำหนดให้มีกระบวนการตัดสินใจไว้ในข้อ 20<sup>39</sup>

กฎบัตรอาเซียนยังได้กำหนดเรื่องของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่อาเซียนได้มีการกำหนดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการ โดยได้กำหนดไว้ในข้อ 14 โดยอาเซียนจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และจัดตั้งองค์การสิทธิมนุษยชนอาเซียน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน<sup>40</sup> และอาเซียนได้มีการให้สถานะอย่างเป็นทางการแก่มูลนิธิอาเซียน ซึ่งเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2530 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการตระหนักรู้ในความเป็นอาเซียน การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของอาเซียน มุ่งลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>41</sup>

การบริหารและขั้นตอนการดำเนินงาน กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้ประเทศสมาชิกหมุนเวียนกันในการรับตำแหน่งประธานอาเซียนทุกปี ตามลำดับตัวอักษรของชื่อภาษาอังกฤษของประเทศสมาชิก โดยในหนึ่งปีปฏิทินประเทศสมาชิกที่รับตำแหน่งประธานจะทำหน้าที่เป็นประธานของการประชุมต่างๆ ได้แก่ การประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง คณะมนตรีประสานงานอาเซียน คณะมนตรีประชาคมอาเซียนทั้งสามคณะ องค์การระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาและเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องตามที่เหมาะสมและคณะกรรมการผู้แทนถาวรประเทศสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนจะต้องส่งเสริมผลประโยชน์และความเป็นอยู่ที่ดี

<sup>38</sup> The ASEAN Charter, Article 5

<sup>39</sup> ให้รัฐสมาชิกเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อทำการพิจารณาโดยใช้หลักฉันทามติหากไม่สามารถหาฉันทามติได้ ให้ที่ประชุมสุดยอดของอาเซียนตัดสินใจว่าจะทำการตัดสินใจเฉพาะเรื่องนั้นอย่างไร (The ASEAN Charter, Article 20)

<sup>40</sup> The ASEAN Charter, Article 14

<sup>41</sup> The ASEAN Charter, Article 15

ของอาเซียน ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนหรือสถานการณ์วิกฤติที่มีผลกระทบต่ออาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพและทันที่รวมทั้งเป็นตัวแทนของอาเซียนในการเสริมสร้างและส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจาภายนอกภูมิภาคให้ใกล้ชิดขึ้นด้วย<sup>42</sup> ซึ่งกฎบัตรอาเซียนยังได้กำหนดเรื่องความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ โดยกำหนดให้บุคลากรของอาเซียน และสำนักงานเลขาธิการอาเซียนได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในดินแดนประเทศสมาชิกตามที่จะได้กำหนดไว้ในความตกลงระหว่างอาเซียนกับประเทศสมาชิก<sup>43</sup>

อาเซียนยังได้กำหนดเรื่องงบประมาณและการเงินไว้ในหมวดที่ 9<sup>44</sup> ของกฎบัตรอาเซียน หลักการในเรื่องนี้ คือ อาเซียนจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานทางการเงินประจำปีของทุกประเทศสมาชิก ประเทศละเท่าๆ กัน โดยประเทศสมาชิกต้องส่งเงินบริจาคให้ทันกำหนดตามที่ตกลงกันด้วย ทั้งนี้ เลขาธิการจะต้องขอความเห็นชอบงบประมาณสำหรับการดำเนินงานประจำปีของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนจากคณะกรรมการประสานงานอาเซียนด้วย

ในส่วนของการตีความตามกฎบัตรอาเซียน เลขาธิการอาเซียนจะตีความกฎบัตรตามขั้นตอนการดำเนินงานที่กำหนดโดยคณะกรรมการประสานงานอาเซียน เมื่อได้รับการร้องขอจากประเทศสมาชิกใดๆ ร้องขอ และให้ระงับข้อพิพาทใดๆ ที่เกิดจากการตีความกฎบัตรตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามหมวด 8 (การระงับข้อพิพาท)<sup>45</sup>

ในการแก้ไขกฎบัตรอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนใดๆ อาจเสนอข้อแก้ไขกฎบัตรอาเซียนได้ แต่จะต้องให้คณะกรรมการประสานงานอาเซียนเป็นผู้ยื่นข้อเสนอกการแก้ไขกฎบัตรต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนโดยฉันทามติเพื่อตัดสิน<sup>46</sup> และกฎบัตรอาเซียนอาจได้รับการทบทวนหลังจากที่มีผลใช้บังคับครบ 5 หรืออื่นๆ ตามที่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนกำหนด<sup>47</sup>

นอกจากนี้ ในส่วนของการมีผลบังคับใช้ของความตกลงด้านเศรษฐกิจฉบับต่างๆ ของอาเซียนที่เกิดขึ้นก่อนการมีผลบังคับใช้ของกฎบัตรอาเซียน ยังคงมีผลบังคับต่อไป อันเป็นผล

<sup>42</sup> The ASEAN Charter, Chapter 10, Article 31-33

<sup>43</sup> The ASEAN Charter, Chapter 6, Article 16-19

<sup>44</sup> The ASEAN Charter, Chapter 9, Article 29-30

<sup>45</sup> The ASEAN Charter, Article 51

<sup>46</sup> The ASEAN Charter, Article 48

<sup>47</sup> The ASEAN Charter, Article 50

มาจากบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียนเรื่องความต่อเนื่องทางกฎหมาย<sup>48</sup> (แต่ในกรณีที่เกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างสิทธิและพันธกรณีของประเทศสมาชิกภายใต้ความตกลงดังกล่าวกับกฎบัตรอาเซียน ต้องยึดถือกฎบัตรอาเซียนเป็นสำคัญ)

### 3.4.6.3 การบังคับตามกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนเป็นกรอบทางกฎหมายในการกำหนดความสัมพันธ์ภายในของอาเซียน ภายใต้กฎบัตรอาเซียนรัฐสมาชิกจะมีสิทธิและพันธกรณีที่เท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกมีมาตรการที่จำเป็นทุกประการอันรวมถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสมเพื่ออนุวัติบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก<sup>49</sup> และหากรัฐสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี หรือมีการละเมิดพันธกรณีอย่างร้ายแรงอาเซียนได้กำหนดให้มีกระบวนการตัดสินใจไว้ในข้อ 20 กล่าวคือ ให้รัฐสมาชิกเสนอเรื่องดังกล่าวไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อทำการพิจารณา โดยการตัดสินใจของอาเซียนจะอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและใช้หลักฉันทามติ หากไม่สามารถหาฉันทามติได้ ให้ที่ประชุมสุดยอดของอาเซียนตัดสินใจว่าจะทำการตัดสินใจเฉพาะเรื่องนั้นอย่างไร<sup>50</sup> ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงมั่นใจได้ว่าพันธกรณีที่ได้กำหนดไว้ในกฎบัตร จะได้รับการปฏิบัติตามและมีกลไกการบังคับที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่สมาชิกว่าจะมีการปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างแท้จริงและหากมีการละเมิดก็จะมีกลไกในการเยียวยาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 3.4.6.4 การระงับข้อพิพาท

หากมีกรณีของการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี กฎบัตรอาเซียนได้ระบุกลไกการระงับข้อพิพาทไว้ โดยคู่กรณีสามารถใช้กลไกการระงับข้อพิพาทได้ตามความเหมาะสม ตามที่ระบุไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท ที่เน้นย้ำบทบาทของพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความตกลงด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากหากอาเซียนมีการดำเนินงานภายใต้พื้นฐานของกฎระเบียบ (rule-based) ก็จะส่งผลดีต่อการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เนื่องจากมีการกำหนดกรอบตามพันธกรณีที่ชัดเจน มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้อาเซียนมีการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งจะทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่น่าลงทุน ส่งผลให้อาเซียนเป็น

<sup>48</sup> The ASEAN Charter, Article 52

<sup>49</sup> The ASEAN Charter, Article 5

<sup>50</sup> The ASEAN Charter, Article 20

ศูนย์กลางในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกับประเทศและภูมิภาคอื่น โดยผ่านการจัดทำเขตการค้าเสรีหรือความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจต่างๆ ต่อไปได้

กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดกรอบดำเนินงานเกี่ยวกับกลไกในการระงับข้อพิพาทต่างๆ โดยประเด็นหลัก คือ ให้อาเซียนจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทในทุกสาขาความร่วมมือ และประเทศสมาชิกต้องพยายามที่จะระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ผ่านการรื้อและการเจรจา<sup>51</sup> ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนไม่ตัดสิทธิในการใช้การระงับข้อพิพาทตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ<sup>52</sup>

รัฐสมาชิกที่เป็นคู่พิพาทอาจตกลงกันเมื่อใดก็ได้ที่จะใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอม หรือการไกล่เกลี่ย เพื่อระงับข้อพิพาทภายในระยะเวลาที่ตกลงกัน โดยคู่พิพาทอาจร้องขอให้เลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวได้<sup>53</sup> ส่วนในกรณีของตราสารเฉพาะ (Special Instrument) ให้ระงับข้อพิพาทโดยกลไกและขั้นตอน การดำเนินการที่กำหนดไว้ในตราสารนั้นๆ การระงับข้อพิพาทที่ไม่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ตราสารอาเซียนให้ใช้แนวทางระงับข้อพิพาทในสนธิสัญญาทางไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และให้ใช้การระงับข้อพิพาทตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียนในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียน เว้นแต่ในกรณีที่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น<sup>54</sup> ทั้งนี้ หากมีข้อพิพาทที่ไม่อาจระงับได้ให้เสนอข้อพิพาทนั้นให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสิน<sup>55</sup>

ในส่วนของการปฏิบัติตาม ให้เลขาธิการอาเซียนติดตามดูแลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือข้อตัดสินใจจากกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน และรายงานให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนรับทราบ อย่างไรก็ดี ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการที่ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ หรือข้อตัดสินใจดังกล่าวก็อาจเสนอให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสินใจได้เช่นกัน<sup>56</sup>

<sup>51</sup> The ASEAN Charter, Article 22

<sup>52</sup> The ASEAN Charter, Article 28

<sup>53</sup> The ASEAN Charter, Article 23

<sup>54</sup> The ASEAN Charter, Article 24

<sup>55</sup> The ASEAN Charter, Article 26

<sup>56</sup> The ASEAN Charter, Article 27

### 3.4.6.5 ความสัมพันธ์ของอาเซียนกับองค์กรภายนอก

ในการดำเนินความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียนจะต้องสร้างความสัมพันธ์ฉันท์มิตร และการเจรจาความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันกับนานาประเทศ องค์กร และสถาบันระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ<sup>57</sup> โดยดำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน โดยอาเซียนจะประสานงานและพยายามหาทำที่เดียวกันและดำเนินการร่วมกัน บนพื้นฐานของเอกภาพและความสามัคคี

ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนโดยการเสนอแนะที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนจะเป็นองค์กรที่กำหนดแนวนโยบายยุทธศาสตร์ในเรื่องความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน โดยมีที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการดูแลให้ความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียนดำเนินไปอย่างเสมอต้นเสมอปลายและสอดคล้องกัน ทั้งนี้ อาเซียนสามารถทำความตกลงกับประเทศหรือองค์กรและสถาบันระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและระหว่างประเทศได้ โดยคณะรัฐมนตรีประสานงานอาเซียนเป็นองค์กรที่กำหนดกระบวนการทำความตกลงดังกล่าวโดยการหารือกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียน<sup>58</sup>

สำหรับการประสานงานกับประเทศคู่เจรจา ให้ประเทศสมาชิกปรับเปลี่ยนกันรับผิดชอบภาพรวมการประสานงานและส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียนในความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา องค์กร และสถาบันระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการเป็นประธานร่วมในการประชุมที่เกี่ยวข้องระหว่างอาเซียนและหุ้นส่วนภายนอกภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งการรับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่สามที่อาจตั้งขึ้นในประเทศที่มีใช้สมาชิกอาเซียน และประกอบด้วยหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตของรัฐสมาชิกอาเซียน โดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเป็นองค์กรที่กำหนดว่าด้วยขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว<sup>59</sup>

ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอาจมอบสถานภาพอย่างเป็นทางการให้แก่ภาคีภายนอกในฐานะประเทศคู่เจรจา ประเทศคู่เจรจาเฉพาะด้าน หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ผู้สังเกตการณ์พิเศษผู้ได้รับเชิญ หรือสถานภาพอื่นที่อาจจัดตั้งขึ้นต่อไปด้วย<sup>60</sup>

<sup>57</sup> The ASEAN Charter, Article 41

<sup>58</sup> The ASEAN Charter, Article 41 (vii)

<sup>59</sup> The ASEAN Charter, Article 43 (i)

<sup>60</sup> The ASEAN Charter, Article 44

ในส่วนของคุณภาพสัมพันธภาพกับระบบสหประชาชาติ องค์การ และสถาบันระหว่างประเทศอื่นๆ อาเซียนอาจขอสถานภาพที่เหมาะสมกับระบบสหประชาชาติ รวมทั้งกับองค์การและสถาบันระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระหว่างประเทศอื่นได้ โดยให้คณะกรรมการประสานงานอาเซียนเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องการมีส่วนร่วมของอาเซียนในองค์การและสถาบันดังกล่าว<sup>61</sup>

นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนยังเปิดโอกาสให้รัฐที่มีใช้สมาชิกอาเซียน แต่งตั้งและส่งเอกอัครราชทูตที่เป็นผู้แทนอย่างเป็นทางการประจำอาเซียน ซึ่งที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการส่งผู้แทนอย่างเป็นทางการดังกล่าว

### 3.4.7 วิเคราะห์กฎบัตรอาเซียน

ในการจัดทำกฎบัตรอาเซียน รัฐสมาชิกต่างคาดหวังว่ากฎบัตรอาเซียนจะเป็นเอกสารที่มีความสำคัญที่สุดและจะเป็นการพลิกโฉมหน้าใหม่ของอาเซียน เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนจะเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญประจำอาเซียนที่ทุกชาติสมาชิกต้องปฏิบัติตาม มีกลไกการบังคับและพันธกรณีที่ชัดเจน ทำให้อาเซียนมีแนวปฏิบัติที่เป็นกิจลักษณะมิใช่เป็นเพียงแถลงการณ์หรือความร่วมมืออย่างหลวมๆ เช่นที่ผ่านมา นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียนแล้วยังมีอีกหลายเรื่องที่ยังไม่มีความชัดเจนและยังต้องมีการพัฒนาต่อไปอีกมาก เช่น การเป็นตลาดร่วมของอาเซียนนั้น ไม่ใช่ตลาดร่วมตามที่เข้าใจตามหลักสากล กล่าวคือ ตามทฤษฎีความหมายของตลาดร่วมนั้น ภายในกลุ่มจะต้องขจัดอุปสรรคทางการค้าทั้งด้านภาษีและมิใช่ภาษี และให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงาน ภายในกลุ่มอย่างเสรี แต่ในกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีเท่านั้นไม่ได้รวมถึงแรงงานทั้งหมด และให้มีการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทางภายในอาเซียนมากขึ้นเท่านั้น

ในส่วนของด้านเงินทุนกฎบัตรอาเซียนก็ไม่ได้เขียนไว้ชัดเจนว่าจะมีการเปิดเสรีอย่างแท้จริง ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนของอาเซียนที่แสดงให้เห็นว่ายังมีการปกป้องผลประโยชน์ของตนมากกว่าที่จะมาร่วมมือกันอย่างจริงจัง

<sup>61</sup> The ASEAN Charter, Article 45

ในด้านกลไก อาเซียนไม่ได้ยกเลิกองค์กรที่ทำหน้าที่อยู่เดิม แต่อาเซียนได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขึ้นใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่อีก 4 องค์กร คือ คณะมนตรีประสานงานอาเซียน คณะมนตรีประชาคมอาเซียน<sup>62</sup> คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน<sup>63</sup> และองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน พร้อมกันนี้ ได้มีการให้สถานะอย่างเป็นทางการแก่มูลนิธิอาเซียนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาเซียนจะได้มีการปรับองค์กรขึ้นใหม่ แต่ก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความซ้ำซ้อนของกลไกที่ตั้งขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council) ก็คือการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน หรือ AAM เดิม และการประชุมคณะมนตรีประชาคมความมั่นคงอาเซียน คนที่เข้าประชุมก็คือรัฐมนตรีต่างประเทศ และในส่วนของบทบาทหน้าที่ของคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็จะซ้ำซ้อนกับบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน หรือ AEM ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้เสาหลักเศรษฐกิจอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การที่อาเซียนได้ตั้งองค์กรใหม่อีก 2 องค์กรในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนรายงานการดำเนินงานต่อคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและประสานงานกับคณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียน อาจส่งผลให้เกิดปัญหา เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนไม่ได้กำหนดวิธีการที่จะทำให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินการตามข้อตัดสินใจด้านเศรษฐกิจของผู้นำอาเซียน และไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในการกำกับดูแลการดำเนินการตามข้อตัดสินใจ หรือการจัดการในกรณีที่ข้อตัดสินใจไม่ได้รับการปฏิบัติตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไม่ได้รับมอบอำนาจที่เหนือกว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา อีกทั้ง ไม่สามารถเริ่มกระบวนการระงับข้อพิพาทได้เอง

<sup>62</sup> อาเซียนได้กำหนดให้มีคณะมนตรีประจำแต่ละเสาหลัก ได้แก่ คณะมนตรีประชาคมความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยคณะมนตรีประจำแต่ละเสาหลักจะมีหน้าที่ติดตามดูแลการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาภายใต้เสาหลักของตนและประเด็นที่คาบเกี่ยวกับประชาคมอื่น โดยมีคณะมนตรีประสานงาน เพื่อประสานงานกับคณะมนตรีประจำเสาหลักทั้งสาม

<sup>63</sup> ประเทศสมาชิกจะต้องแต่งตั้งผู้แทนที่จะปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องอาเซียน ให้พำนัก ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย อีกตำแหน่งหนึ่งเพิ่มจากเอกอัครราชทูตของประเทศนั้นๆ

นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่ต้องสร้างความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาวุโส เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนระบุให้คณะกรรมการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้ระบุว่าเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากองค์การระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเป็นกลไกที่อยู่ภายใต้องค์การระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาซึ่งมีหน้าที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความไม่แน่ใจว่าการที่องค์การระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสต้องสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วย จะเป็นการเปิดให้องค์การระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสรายงานตรงต่อคณะกรรมการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้โดยไม่ต้องผ่านองค์การระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาหรือไม่

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนก็ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้คณะกรรมการผู้แทนถาวรสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการประชาคมอาเซียนและองค์การระดับมนตรีเฉพาะสาขา แต่กลับไม่ได้ระบุช่องทางให้คณะกรรมการประชาคมอาเซียนและองค์การระดับมนตรีเฉพาะสาขามอบหมายงานแก่คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน นอกจากนี้ยังไม่ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนกับหน้าที่ขององค์การระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสภายใต้องค์การระดับมนตรีเฉพาะสาขา ซึ่งทำให้ไม่แน่ใจว่าคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนจะสามารถประสานงานโดยตรงกับองค์การระดับมนตรีซึ่งเป็นองค์การระดับที่สูงกว่าโดยไม่ต้องผ่านองค์การระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสภายใต้องค์การระดับมนตรีเฉพาะสาขาหรือไม่

แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะบัญญัติให้มีกฎเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาทโดยให้ใช้กลไกการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน แต่ก็ยังไม่มียกข้อยกเว้นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขในกรณีที่รัฐสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามความตกลงได้ หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎบัตรอาเซียนได้กำหนดเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นหลังจากความตกลงด้านต่างๆ ได้รับการอนุมัติแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดเครื่องมือที่จะช่วยให้แน่ใจว่าความตกลงลงทุกฉบับจะได้รับการอนุมัติโดยทุกประเทศสมาชิก

ในเรื่องของความสัมพันธ์ของอาเซียนกับองค์การภายนอก ซึ่งแม้กฎบัตรอาเซียนจะเน้นย้ำเรื่องการร่ำรวางไว้ซึ่งความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน แต่กลไกในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวกลับยังไม่ชัดเจน เนื่องจากก่อนมีกฎบัตรอาเซียนรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนเป็นองค์กรที่กำหนดแนวนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา แต่หลังจากที่มีกฎบัตรอาเซียนแล้ว คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนควรต้องมีบทบาทในเรื่องนี้หรือไม่อย่างไร

ในด้านของกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน โดยในข้อ 20 ของกฎบัตรอาเซียนได้ระบุว่า การตัดสินใจของอาเซียนจะอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและใช้หลักฉันทามติ หรือระบบ consensus ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นการถอยหลังเข้าคลองของอาเซียน แม้ว่าอาเซียนจะได้กำหนดกรณีที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ โดยที่ประชุมสุดยอดของอาเซียนสามารถตัดสินใจว่าจะทำการตัดสินใจเฉพาะเรื่องนั้นอย่างไร แต่เรื่องนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ กฎบัตรอาเซียนไม่ได้กำหนดว่ามีเรื่องใดบ้างที่จะใช้การตัดสินใจแบบอื่นได้ ไม่มีการกำหนดรูปแบบของการตัดสินใจแบบอื่นที่ไม่ใช่ฉันทามติจะเป็นอย่างไร แม้ว่าโดยหลักการแล้วอาเซียนน่าจะได้ประโยชน์จากบทบัญญัติที่มีกระบวนการตัดสินใจแบบอื่นซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการต่างๆ ของอาเซียนเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น แต่ผลในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีความแน่นอน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปที่ได้ระบุกระบวนการตัดสินใจไว้ทั้งวิธีการตัดสินใจรูปแบบอื่นที่มีใช้ฉันทามติ และเรื่องที่จะต้องตัดสินใจโดยกระบวนการอื่นที่ไม่ใช่ฉันทามติ ซึ่งอาเซียนยังต้องมีการพัฒนาต่อไปอีกมาก

อาเซียนควรมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลมากกว่านี้ที่ควรกำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน นั่นคือ แนวคิดของการจัดตั้งสหภาพอาเซียนเหมือนกับสหภาพยุโรป โดยอาเซียนตั้งเป้าหมายเพื่อที่จะเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2015 แต่หลังจากปี 2015 อาเซียนจะเป็นอะไรต่อไปก็ยังคงว่างเปล่าอยู่ นอกจากนี้ อาเซียนควรมีการกำหนดกลไกทางด้านนิติศาสตร์ คือ การจัดตั้งสภาอาเซียน (ASEAN Parliament) และกลไกทางด้านตุลาการ คือ ศาลยุติธรรมของอาเซียน (ASEAN Court of Justice) เพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีความสมบูรณ์ มีองค์กรที่กำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน มีสถาบันในการระงับข้อพิพาทที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะทำให้อาเซียนสามารถพัฒนาเป็นกลุ่มเศรษฐกิจได้ดังเช่นสหภาพยุโรปในอนาคตอันใกล้

แม้ว่าอาเซียนจะมีกฎบัตรอาเซียนแล้วก็ตาม แต่ในแง่ของการดำเนินการตามพันธกรณี รัฐสมาชิกก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะบังคับให้ปฏิบัติตามพันธกรณีได้ อีกทั้งโครงสร้างการดำเนินงานที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่กลับยังทำให้เกิดความสับสนของขอบเขตอำนาจหน้าที่มากยิ่งขึ้น อาเซียนจึงต้องปรับตัวและมีความมุ่งมั่นในการรวมกลุ่มอย่างจริงจังมากกว่านี้เหมือนกับสหภาพยุโรปที่ประเทศสมาชิกมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและพร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อที่อาเซียนจะพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในท้ายที่สุด