

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในมุมมอง เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

กรวิทย์ เกาะกลาง

Ph.D. (Public Management), อาจารย์

คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail : koravidh@gmail.com

221

รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล. (2558).
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน:
มุมมองทางเศรษฐกิจการเมือง
ระหว่างประเทศ. ปทุมธานี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 390 หน้า.

ปีที่ 24
ฉบับที่ 1
ม.ค.
-
เม.ย.
2561



หนังสือ “ประชาคมเศรษฐกิจ
อาเซียน: มุมมองทางเศรษฐกิจการเมือง
ระหว่างประเทศ” จัดพิมพ์เผยแพร่โดย
ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้
เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
ดุษฎีบัณฑิตของผู้เขียนในชื่อเดียวกัน
ซึ่งมีความน่าสนใจทั้งในด้านการใช้
ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศในการอธิบายประชาคม
เศรษฐกิจอาเซียน และการนำเสนอ

ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบ

หนังสือเล่มนี้วิเคราะห์ที่มาที่ไปของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ซึ่งจะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ เสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศสมาชิกเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้นอย่างสมบูรณ์ใน ค.ศ. 2015 โดยเนื้อหาของหนังสือแบ่งเป็น 5 บท สำหรับเนื้อหาในส่วนของบทนำ ได้นำเสนอกระบวนการในการศึกษาวิจัยโดยนำทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ สำนักเสรีนิยม (Liberalism) และสำนักสัจนิยม (Realism) มาวิเคราะห์การบูรณาการทางเศรษฐกิจในอาเซียน โดยผู้เขียนได้ทบทวนให้เห็นว่าทฤษฎีทั้งสองนี้มีแนวความคิดตรงกันว่าการเมืองและเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันและเป็นพลังขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค แต่ทฤษฎีทั้งสองให้ความสำคัญกับบทบาทของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจแตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักเสรีนิยมเชื่อว่า “เศรษฐกิจกำหนดการเมือง” หรือตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งกลไกตลาดจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันกับทุกฝ่าย (absolute gains) ส่วนสำนักสัจนิยมเห็นว่า “การเมืองกำหนดเศรษฐกิจ” หรือรัฐมีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยรัฐจะคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ทำให้ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีลักษณะของผลประโยชน์เชิงสัมพัทธ์ (relative gains)

ในบทที่ 2 ภูมิหลังการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน กล่าวถึงภูมิหลังของความร่วมมือและการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนก่อนเข้าสู่ AEC ซึ่งแบ่งออกเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนก่อนทศวรรษ 1970 ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทศวรรษ 1970-1980 และการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทศวรรษ 1990 ถึง ค.ศ. 2002 ซึ่งผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่าถึงแม้การก่อตั้งอาเซียนใน ค.ศ. 1967 จะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น แต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ดีขึ้นในโลก

หลังสงครามเย็น การได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีการค้าโลก รวมทั้งกฎระเบียบของ GATT และการบูรณาการทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนให้ประสบความสำเร็จ และทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น รวมทั้งทำให้มีการปรับตัวในการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้น

ในบทที่ 3 การดำเนินงานเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผู้เขียนระบุว่า การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีความสัมพันธ์กับบริบททางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถดถอยทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตลาดส่งออกสำคัญของประเทศในอาเซียน และความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของจีนที่เพิ่มสูงขึ้นในฐานะตลาดเกิดใหม่ที่มีศักยภาพในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) มากกว่าอาเซียน ซึ่งปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อสถานการณ์ด้านการลงทุนของประเทศสมาชิก และจะส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนในระยะกลางถึงระยะยาว ประกอบกับการทำข้อตกลงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นอีกปัจจัยที่ผลักดันให้อาเซียนมีแผนการจัดตั้ง AEC ในฐานะ 1 ใน 3 เสาหลักของการบูรณาการไปสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียนใน ค.ศ. 2020

ในด้านโครงสร้างและกลไกต่าง ๆ นั้น ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรของอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน โดยสร้างกลไกการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานสู่ AEC ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 (ค.ศ. 2003) ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนฉบับที่ 2 หรือแถลงการณ์บาหลีฉบับที่ 2 ซึ่งได้สะท้อนมุมมองของแนวทางบูรณาการทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal institutionalism) อาเซียนยังได้กำหนดแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ และในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 13 (ค.ศ. 2007)

ผู้นำอาเซียนลงนามใน “ปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (AEC Blueprint) ซึ่งเป็นปฏิญญาที่ผูกมัดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะปฏิบัติตามและดำเนินการให้ AEC ประสบผลสำเร็จใน ค.ศ. 2015 ตามเป้าหมายหรือคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการของ AEC คือ 1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว 2) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ 3) การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และ 4) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยอาเซียนได้กำหนดเครื่องมือสำคัญคือ AEC Scorecard เพื่อกำกับความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อผูกมัดและมาตรการของ AEC Blueprint ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

ในบทที่ 4 ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผู้เขียนได้ศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบในเชิงบวกและในเชิงลบต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยระบุว่าสถาบันระหว่างประเทศ การขยายตัวของตลาด และผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ผู้เขียนพบว่า การดำเนินการไปสู่ AEC ทำให้ตลาดในภูมิภาคอาเซียนมีการขยายตัวในมิติด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุน ซึ่งการขยายตัวในมิติด้านการค้าสินค้าเกิดจากผลสำเร็จในการลดและยกเลิกภาษีศุลกากรเข้าตามความตกลงต่าง ๆ โดยมีการขยายตัวทางการค้าภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (intra-ASEAN trade) เพิ่มขึ้น และอาเซียนยังมีบทบาทในการเป็นแกนกลางขับเคลื่อนการบูรณาการเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น และแสดงบทบาทในฐานะผู้สร้างการเชื่อมต่อกับประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาคอีกด้วย นอกจากนี้ อาเซียนประสบความสำเร็จในการขยายตลาดในมิติด้านการค้าบริการ ที่มุ่งเน้นในสาขาบริการ 5 สาขา คือ การท่องเที่ยว การบิน สุขภาพ เทคโนโลยีสารสนเทศ และโลจิสติกส์ และการเร่งรัดการบูรณาการ

ในสาขาสินค้าและบริการสำคัญ 12 สาขา สำหรับการขยายตลาดในมิติด้านการลงทุน ด้วยการขจัดอุปสรรคสำหรับนักลงทุนต่างประเทศ ทำให้มีการไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) มาสู่อาเซียนเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในสาขาการเงิน สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม และภาคบริการ

การขยายตัวของตลาดในภูมิภาค เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนในมิติต่างๆ กล่าวคือการขยายตัวด้านการค้าสินค้าได้สร้างแรงจูงใจให้ประเทศต่างๆ สนับสนุนการดำเนินงานไปสู่ AEC โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีมูลค่าการค้าสูงที่สุดตามลำดับ มักจะมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการบูรณาการทางเศรษฐกิจ และยังได้รับการสนับสนุนจากประเทศอื่นๆ ที่ได้รับผลประโยชน์แห่งชาติเพิ่มขึ้นจากการขยายตัวของการค้าสินค้าในภูมิภาคด้วย เช่นเดียวกับในมิติด้านการค้าบริการ ซึ่งสัดส่วนของภาคบริการในประเทศสมาชิกอาเซียนมีการขยายตัวและมีบทบาทต่อเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น สำหรับในมิติด้านการลงทุน พบว่ากลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย เป็นกลุ่มที่ได้รับ FDI มากที่สุด ในขณะที่กลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ (กลุ่มประเทศ CLMV ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) มีแนวโน้มที่จะได้รับ FDI จากประเทศนอกภูมิภาคและการลงทุนภายในอาเซียนเพิ่มขึ้นด้วย

นอกจากนั้น ผู้เขียนระบุว่าประเด็นปัญหาที่ท้าทายต่อการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวคือ อาเซียนเผชิญกับอุปสรรคจากปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 ประการคือ ความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา และการตั้งมาตรการกีดกันทางการค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Measures: NTMs) และอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตาม

แผนการจัดตั้ง AEC สำเร็จลุล่วงทันกำหนด

ในบทสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ผู้เขียนได้อธิบายว่าข้อค้นพบต่าง ๆ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน และประเมินความเป็นไปได้ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 3) เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคที่ท้าทายต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียน และ 4) เพื่อเสนอข้อแนะนำเชิงนโยบายที่จะช่วยผลักดันให้การดำเนินการตามแผนงานของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้

เป็นที่รับรู้ในปัจจุบันแล้วว่าการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 27 ระหว่างวันที่ 21-22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ผู้นำอาเซียนได้ประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2015 รวมถึงประกาศวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ค.ศ.2025 และรับรองแผนงานประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2025 (AEC Blueprint 2025) ในอีก 10 ปี ข้างหน้า (ค.ศ. 2016-2025) ซึ่งแสดงถึงการบรรลุเจตนารมณ์ของความร่วมมือที่สำคัญของอาเซียน แต่ AEC ที่เป็น 1 ใน 3 เสาหลักของการบูรณาการไปสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียน และความสำเร็จของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไม่ใช่สิ่งประกันว่าการดำเนินงานในระยะต่อไปข้างหน้าจะมีความยั่งยืน การทบทวนความเป็นมาของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากมุมมองทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ น่าจะเป็นฐานของความรู้ที่สำคัญในการทำความเข้าใจการดำเนินงานของ AEC ในระยะต่อไป ทั้งในด้านความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น รวมถึงสามารถใช้แนวการวิเคราะห์และข้อค้นพบต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาแนวโน้มของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในโอกาสต่อไปด้วย