

ความเป็นมา

การสิ้นสุดของยุคสงครามเย็นและการก้าวเข้าสู่โลกยุคโลกาภิวัตน์ทำให้อาเซียนต้องปรับตัวเพื่อรักษาสถานภาพ ความสำคัญและความเกี่ยวข้องขององค์กรในภูมิภาค การจัดตั้งประชาคมอาเซียนเกิดจากปัจจัยภายในคือ การที่อาเซียนไม่สามารถแก้ไขปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัจจัยภายนอกคือโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องพึ่งพากันและแข่งขันกันสูงขึ้น ประเทศสมาชิกจึงเห็นความสำคัญของการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งและอำนาจต่อรองให้กับรัฐสมาชิก

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ในเดือน ต.ค. 2546 ที่บาหลี ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี 2020 ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 ในเดือน ม.ค. 2550 ที่เซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำ ได้ตกลงให้มีการจัดตั้งประชาคมให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นเป็นภายในปี 2015

ประชาคมอาเซียนคืออะไร

ประชาคมอาเซียนประกอบด้วยความร่วมมือ 3 เสาหลัก คือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community – ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC) เสาหลักแต่ละด้านมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- **ประชาคมความมั่นคงอาเซียน** มีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคอยู่อย่างสันติสุขโดยการแก้ไขปัญหาในภูมิภาคโดยสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน ประชาคมความมั่นคงอาเซียนจะ (1) ใช้ข้อตกลงและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้วในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขข้อพิพาทภายในภูมิภาค รวมทั้งการเผชิญหน้ากันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ และการขจัดอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (2) ริเริ่มกลไกใหม่ๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคงและกำหนดรูปแบบใหม่สำหรับความร่วมมือด้านนี้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐาน การป้องกันการเกิดข้อพิพาท การแก้ไขข้อพิพาท และการสร้างเสริมสันติภาพภายหลังการยุติข้อพิพาท (3) ส่งเสริมความร่วมมือทางทะเล ทั้งนี้ ความร่วมมือข้างต้นจะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของประเทศสมาชิกในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ และความร่วมมือทางทหารกับประเทศนอกภูมิภาค และไม่นำไปสู่การสร้างพันธมิตรทางการทหาร

- ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภูมิภาคเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นๆ ได้ โดย (1) มุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมภายในปี 2020 (2) ทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (single market and production base) โดยจะริเริ่มกลไกและมาตรการใหม่ๆ ในการปฏิบัติตามข้อริเริ่มทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว (3) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาและช่วยให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมกระบวนการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน (4) ส่งเสริมความร่วมมือในนโยบายการเงินและเศรษฐกิจมหภาค ตลาดการเงินและตลาดทุน การประกันภัยและภาษีอากร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม พัฒนาคือความร่วมมือด้านกฎหมาย การเกษตร พลังงาน การท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการยกระดับการศึกษาและการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในการนี้ ผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบให้เร่งรัดการรวมกลุ่มสินค้าและบริการสำคัญ จำนวน 11 สาขาให้เป็นสาขานำร่อง ได้แก่ สินค้าเกษตร / สินค้าประมง / ผลิตภัณฑ์ไม้ / ผลิตภัณฑ์ยาง / สิ่งทอ / ยานยนต์ / อิเล็กทรอนิกส์ / เทคโนโลยีสารสนเทศ (e-ASEAN) / การบริการด้านสุขภาพ, ท่องเที่ยวและการขนส่งทางอากาศ (การบิน) ซึ่งอาเซียนได้ดำเนินการดังนี้

- 1) กำหนดให้ประเทศสมาชิกได้รับผิดชอบในการจัดทำ Roadmap ในแต่ละสาขา ได้แก่
 - **ไทย:** ท่องเที่ยวและการขนส่งทางอากาศ (การบิน)
 - **พม่า:** สินค้าเกษตรและสินค้าประมง
 - **อินโดนีเซีย:** ยานยนต์และผลิตภัณฑ์ไม้
 - **มาเลเซีย:** ยางและสิ่งทอ
 - **ฟิลิปปินส์:** อิเล็กทรอนิกส์
 - **สิงคโปร์:** เทคโนโลยีสารสนเทศ และการบริการด้านสุขภาพ
- 2) จัดทำกรอบความตกลงว่าด้วยการรวมกลุ่มสินค้าและบริการ 11 สาขาดังกล่าว คือ Framework Agreement for the Integration of the Priority Sectors และพิธีสาร¹ สำหรับแต่ละสาขา คือ ASEAN Sectoral Integration Protocol อีก 11 ฉบับ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการร่วมที่จะใช้ในการรวมกลุ่มสินค้าและบริการสำคัญทุกสาขา โดยมีมาตรการสำคัญคือ การเปิดเสรีการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน การส่งเสริมการค้าและการลงทุน และความร่วมมือในด้านอื่นๆ

¹ เป็นข้อตกลงประเภทหนึ่ง

- 3) กำหนดให้ปี ค.ศ. 2010 เป็น deadline สำหรับการรวมตัวของสินค้าและบริการ 11 สาขา ดังกล่าว โดยให้มีการผ่อนปรนสำหรับประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV)

- **ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน** มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร โดยเน้นความร่วมมือในด้านต่างๆ อาทิ (1) การพัฒนาสังคม โดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากไร้ในถิ่นทุรกันดาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มต่างๆ ในสังคม (2) การพัฒนาการฝึกอบรม การศึกษาขั้นพื้นฐานและสูงกว่า การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างงาน และการคุ้มครองทางสังคม (3) การส่งเสริมความร่วมมือด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่นโรคเอดส์ โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (4) การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (5) การส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิดและศิลปินในภูมิภาค

ประเทศไทยกับประชาคมอาเซียน

1. ประชาคมความมั่นคงอาเซียน

สันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาในด้านอื่นๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ประชาคมอาเซียนมุ่งส่งเสริมความร่วมมือเพื่อสร้างไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคตลอดมา โดยได้มีการลงนามในเอกสารทางการเมืองต่างๆ อาทิ (1) สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation, TAC) ปี 2519 ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มุ่งเน้นการสร้างสันติภาพและความมั่นคง ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างกัน (2) สนธิสัญญาว่าด้วยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration หรือ ZOPFAN) เมื่อปี 2514 ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะทำให้ภูมิภาคนี้ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก (3) สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone หรือ SEANWFZ) ปี 2537 ซึ่งห้ามมิให้ประเทศภาคีผลิต ครอบครอง ขนย้าย หรือทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาค รวมทั้งได้ริเริ่มการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) อันประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศคู่เจรจา และประเทศผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน ซึ่งปัจจุบัน มีประเทศสมาชิกรวมทั้งสิ้น 23 ประเทศเพื่อเป็นเวทีในการเสริมสร้างความไว้ใจกันระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ปัจจุบันอาเซียนขยายความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงออกไปให้กว้างขวางขึ้น รวมถึงความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อสิ่งท้าทายใหม่ๆ และสถานการณ์แวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ เช่น การจัดการกับปัญหาข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการค้าการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ซึ่งรัฐใดรัฐหนึ่งมีอาจแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพังแต่ต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกประเทศ

2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน²

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลก ซึ่งนับวันจะเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยอาเซียนจะสามารถขยายการค้าและการลงทุนทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคให้สูงขึ้น เนื่องจากการลดอุปสรรคทางด้านภาษี และที่ไม่ใช่ภาษีต่างๆ ลง โดยประโยชน์สำคัญจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน ได้แก่

1. ช่วยขยายการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคให้สูงขึ้น เนื่องจากทำให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และเงินทุนได้อย่างเสรีมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการผลิต และส่งเสริมให้มีการใช้วัตถุดิบ/ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในภูมิภาค (outsourcing) มากยิ่งขึ้น
2. ลดการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคที่สาม
3. สร้างอำนาจการต่อรองของอาเซียนในเวทีโลก
4. เพิ่มสวัสดิการและยกระดับความเป็นอยู่ของผู้บริโภคให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากผู้บริโภคจะสามารถเลือกสรรสินค้าต่างๆ ได้หลากหลายมากขึ้นในราคาที่ต่ำลง รวมทั้งได้รับสินค้าที่มีมาตรฐานในระดับภูมิภาคและระดับโลก
5. พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน
6. ช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) การแบ่งงานกันทำ (division of labor) และการพัฒนาความชำนาญในการผลิต (specialization) ตลอดจนการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ร่วมกัน

โอกาสทางการค้าของไทยจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

ในส่วนของไทย ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนมาโดยตลอด เนื่องจากเล็งเห็นว่า อาเซียนเป็นตลาดที่มีความสำคัญและมีศักยภาพในการเจริญเติบโตต่อไป ประกอบด้วยประชากรรวมกันกว่า 550 ล้านคน นอกจากนี้ การส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในสาขาสำคัญยังจะช่วยให้ไทยสามารถขยายการค้าและการลงทุนในสาขาที่

² ข้อมูลจาก สำนักงานอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ผู้ประกอบการไทยจึงจำเป็นต้องเร่งปรับตัวและใช้โอกาสจากการลดอุปสรรคทางการค้า และการลงทุนต่างๆ ลง ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในสาขาที่ไทยมีความพร้อมและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง

เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) กับประเทศไทย

เป้าหมายหลักของอาฟตาคือส่งเสริมให้เกิดการค้าภายในภูมิภาคอย่างเสรีปราศจากอุปสรรคทั้งในด้านภาษีและที่มิใช่ภาษี ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศมีเป้าหมายการลดภาษีสินค้าในบัญชีลดภาษีเป็น 0 ภายในปี ค.ศ. 2010 ในขณะที่ ประเทศสมาชิกใหม่ (CLMV) มีเป้าหมายการลดภาษีสินค้าเป็น 0 ภายในปี ค.ศ. 2015

ผลด้านบวก

- **การค้าระหว่างประเทศขยายตัว**

อาฟตานับเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้การค้าของไทยกับต่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ผ่านมา การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้อาฟตาค ทำให้การไหลเวียนของสินค้าระหว่างประเทศอาเซียนดำเนินไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น เกิดการพึ่งพาวัตถุดิบและชิ้นส่วนในการผลิตระหว่างกันมากขึ้น และเนื่องจากการเร่งลดอุปสรรคทางการค้า ทั้งทางด้านภาษีศุลกากรและที่มิใช่ภาษีศุลกากรภายใต้อาฟตาค จึงทำให้สินค้าของอาเซียนมีต้นทุนต่ำ อาเซียนจึงกลายเป็นฐานการผลิตที่มีศักยภาพในการแข่งขันสูงแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ กระจายตัวเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียนอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยซึ่งมีความได้เปรียบในสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ อยู่ในจุดศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียน มีเขตแดนที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม คือ สิงคโปร์และมาเลเซีย เข้ากับประเทศอาเซียนใหม่ คือ ลาว กัมพูชา และพม่า จึงได้รับประโยชน์จากอาฟตาค่อนข้างมาก ประกอบกับมีแรงงานที่มีฝีมือ มีความละเอียดประณีต มีตลาดภายในประเทศที่มีกำลังซื้อและมีขนาดใหญ่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อย่างต่อเนื่อง

การส่งออกและนำเข้าของไทยกับประเทศคู่ค้าสำคัญในระยะ 10 ปี ที่ก่อตั้งอาฟตาระหว่างปี 2536 – 2546 นั้น มีการขยายตัวค่อนข้างสูง ในปี 2546 ไทยส่งออกไปยังทั่วโลกเป็นมูลค่า 80,040 ล้านดอลลาร์

ตารางที่ 1 แสดงการค้าระหว่างประเทศของไทยกับคู่ค้าสำคัญเปรียบเทียบระหว่างปี 2536-2546 และ 2547-2548

รายการ	ประเทศคู่ค้า	มูลค่า : ล้านเหรียญสหรัฐฯ			
		ปี 2536	ปี 2546	ปี 2547	ปี 2548
การส่งออก	อาเซียน	6,585	16,486	21,241	24,398
	ญี่ปุ่น	6,327	11,356	13,499	15,097
	สหรัฐฯ	8,022	13,596	15,509	16,997
	สหภาพยุโรป	6,493	11,748	13,816	14,294
	โลก	37,325	80,040	96,531	110,953
การนำเข้า	อาเซียน	5,940	12,489	15,835	21,631
	ญี่ปุ่น	13,939	18,074	22,294	26,036
	สหรัฐฯ	5,362	7,093	7,206	8,684
	สหภาพยุโรป	7,684	7,504	9,074	10,466
	โลก	46,163	75,034	94,037	118,190

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

อาฟตามีส่วนสำคัญที่ทำให้อาเซียนกลายเป็นคู่ค้าสำคัญอันดับต้น ๆ ของไทย ในปี 2536 อาเซียนเป็นแหล่งส่งออกสำคัญอันดับ 2 รองจากสหรัฐฯ แต่ในปี 2546-2548 อาเซียนเป็นแหล่งส่งออกสำคัญอันดับหนึ่ง โดยสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังอาเซียนที่สำคัญ ได้แก่ คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ รถยนต์ และส่วนประกอบ น้ำมันสำเร็จรูป เคมีภัณฑ์ และแผงวงจรไฟฟ้า ด้านการนำเข้า อาเซียนก็ทวีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ จากที่เคยเป็นแหล่งนำเข้าอันดับ 3 ของไทย รองจากญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ปัจจุบัน อาเซียนเป็นแหล่งนำเข้าอันดับ 2 รองจากญี่ปุ่น โดยสินค้าเข้าที่สำคัญจากอาเซียน ได้แก่ น้ำมันดิบ คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ เคมีภัณฑ์ แผงวงจรไฟฟ้า และเครื่องจักรไฟฟ้า

- **สินค้าออกของไทยมีมูลค่าการส่งออกสูงชันกว่าแต่ก่อน**

ในด้านการส่งออก อาฟต้ามีส่วนทำให้สินค้าออกของไทยมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น เพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ การส่งออกของไทยขยายตัวเพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนของสินค้าเกษตรกรรม เกษตรแปรรูป และอุตสาหกรรม ซึ่งช่วยให้สาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ มีรายได้และมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น

- **สินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นมาก**

ส่วนใหญ่ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ และส่วนประกอบ รถยนต์ และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า น้ำมันสำเร็จรูป และอัญมณีและเครื่องประดับ เป็นต้น

- **สินค้าทุน วัตถุดิบและชิ้นส่วนที่นำเข้ามีราคาถูกลง**

รัฐบาลได้ปรับโครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรของไทย เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศและพันธกรณีภายใต้ความตกลงอาฟต้า ทำให้อัตราภาษีของสินค้านำเข้าของประเทศลดต่ำลงมาก สินค้านำเข้า โดยเฉพาะสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ ชิ้นส่วน และสินค้ากึ่งสำเร็จรูป มีราคาถูกลง เอื้อประโยชน์แก่ภาคการผลิต เกิดการขยายตัวได้ดีขึ้น และต้นทุนการผลิตลดลง ซึ่งในส่วนนี้ เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การส่งออกของไทยขยายตัวสูงขึ้นมาก

สินค้าทุน วัตถุดิบและสินค้ากึ่งสำเร็จรูปสำคัญที่ไทยนำเข้าเพิ่มขึ้น เช่น น้ำมันดิบ เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เพชรพลอยและอัญมณี คอมพิวเตอร์ และส่วนประกอบ เหล็กกล้า และเครื่องมือเครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์และทางการแพทย์ เป็นต้น

- **ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการที่สินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาถูกลง**

ผู้บริโภคภายในประเทศได้รับประโยชน์จากการที่สินค้าที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ทั้งในสิ่งที่นำเข้าและผลิตภายในประเทศ มีราคาต่ำลง แต่มีคุณภาพและรูปแบบหลากหลายให้เลือกซื้อได้ตามความพอใจและระดับของรายได้ สินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้าสูงขึ้น เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติก เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด และพืชและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพืช เป็นต้น

- **การลงทุนโดยตรง (FDI) ในไทยเพิ่มมากขึ้น**

จากการที่อาเซียนเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่มีประชากรในประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศรวมกันกว่า 500 ล้านคน อาเซียน รวมทั้ง ไทย จึงเป็นภูมิภาคที่สามารถดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะมีเงินทุนโดยตรงจากต่างประเทศไหลออกจากไทยค่อนข้างมากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ แต่ก็เพิ่มขึ้นจนถึงระดับ 1.9 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปีในช่วงปี 2546 จนปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุนที่ไหลเข้าสู่ภาคธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน และอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีการขยายฐานการผลิตในไทย และส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากญี่ปุ่นสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป นอกจากนี้ สิงคโปร์ก็มีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเข้ามาลงทุนในภาคการค้าและธุรกิจบริการ ในสาขาการสื่อสาร การลงทุนโดยตรงที่หลังไหลเข้ามายังประเทศ

การเตรียมความพร้อมของไทย

- **อุตสาหกรรมภายในประเทศที่มีความอ่อนแอไม่สามารถแข่งขันได้**

การลดภาษีอาฟตาอาจส่งผลกระทบต่อการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมบางประเภทในประเทศ ที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ไม่มีศักยภาพในการปรับตัวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน หรืออุตสาหกรรมที่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวนานมาก เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้จะไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าจากประเทศอาเซียนที่มีราคาถูกกว่าได้ ซึ่งผลกระทบต่อดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นกับทั้งอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ และอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก โดยเฉพาะสินค้าสำเร็จรูปบางชนิด เช่น น้ำมันพืช สิ่งทอ (ผ้าฝ้าย เส้นด้าย เส้นใยประดิษฐ์) เหล็ก เครื่องใช้ไฟฟ้า และเครื่องอิเล็กทรอนิกส์บางชนิด และเคมีภัณฑ์ เป็นต้น

- **อุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบและชิ้นส่วนจากภายนอกอาเซียนจะมีต้นทุนการผลิตสูง**

สินค้าที่ได้รับผลกระทบจากการลดภาษีในอาฟตาอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ สินค้าสำเร็จรูปที่มีการลดภาษีในอาฟตาแล้ว แต่เป็นสินค้าที่ต้องใช้วัตถุดิบนำเข้ามาจากนอกอาเซียน ซึ่งมีอัตราภาษีอยู่ในระดับสูง เช่น วัตถุดิบและชิ้นส่วนของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ วัตถุดิบประเภทวัสดุสิ้นเปลืองที่นำมาผลิตเฟอร์นิเจอร์ (กาว เคมีภัณฑ์ เหล็ก สี วีเนียร์ อุปกรณ์ต่าง ๆ) เคมีภัณฑ์และวัสดุประกอบสินค้าเครื่องหนังและรองเท้า อัตราภาษีวัตถุดิบที่สูง ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง และสินค้าสำเร็จรูปที่ผลิตภายในประเทศ จึงมีราคาแพงกว่าสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้ามาจากอาเซียน เป็นเหตุให้ไม่สามารถแข่งขันได้ หากรัฐบาลสามารถปรับโครงสร้างอัตราภาษีตามขั้นตอนการผลิตให้สอดคล้องกับพันธกรณีต่าง ๆ ที่ไทยผูกพันอยู่ ก็จะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้กับสินค้าของไทยได้

3. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

จุดมุ่งหมายของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน คือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของอาเซียน โดยมีแผนปฏิบัติการประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือในหลายสาขาเช่น ความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติด การพัฒนาชนบท การขจัดความยากจน สิ่งแวดล้อม การศึกษา วัฒนธรรม สตรี สาธารณสุข โรคเอดส์ และเยาวชนเป็นต้น เป็นกลไกสำคัญเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของประชาคมนี้อย่างมีประสิทธิภาพ แผนปฏิบัติการดังกล่าวมุ่งให้เกิดผลใน 4 ประเด็นหลัก คือ

1) การสร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร โดยเน้นการแก้ไขปัญหาคความยากจน เสริมสร้างความเสมอภาคและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยใช้มาตรการระดับภูมิภาค เพื่อ ส่งเสริมการดำเนินการภายในประเทศ ในด้านต่างๆ อาทิ

1.1 ยกกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ไร้โอกาสและผู้ด้อยโอกาส โดยเสริมสร้างศักยภาพ ของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน และส่งเสริมวิธีการที่จะให้คน เหล่านี้มีส่วนร่วมในสังคม

1.2 ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมและการพัฒนาให้การศึกษาที่มีมาตรฐานสูง โดยใช้ การสร้างเครือข่ายและการประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษา

1.3 ลดความเสี่ยงทางสังคมของ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ โดยสนับสนุนโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ และส่งเสริมการบริการที่เกี่ยวข้อง เช่น การให้การดูแล ผู้สูงอายุ การบริการด้านสาธารณสุข และการศึกษา

1.4 ส่งเสริมให้ครอบครัว ประชาสังคม และภาคเอกชนมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น ในการแก้ไขความยากจนและปัญหาด้านสวัสดิการสังคม ด้วยการจัดตั้งเครือข่ายและ โครงการแลกเปลี่ยน รวมทั้งส่งเสริมอาชีพต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนและ สวัสดิการสังคม

1.5 ส่งเสริมให้สตรีและเยาวชนมีส่วนร่วมในกลุ่มกำลังแรงงานที่สามารถทำงานได้ดีขึ้น ด้วยการจัดการฝึกอบรมทักษะ และสามารถเข้าถึงสินเชื่อขนาดเล็กและระบบข้อมูลได้มากขึ้น

1.6 แก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาระบบการสาธารณสุข

1.7 ป้องกันการแพร่กระจาย และลดอันตรายของโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง(โรคเอดส์) และ โรคติดต่ออื่นๆ

1.8 เสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบฐานข้อมูลความ มั่นคงด้านอาหาร

1.9 ทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ประเทศสมาชิกสามารถฟื้นตัวจากภัยพิบัติได้รวดเร็ว โดย ลดผลกระทบทางลบของภัยพิบัติเพื่อมุ่งสู่การเป็นชุมชนที่ปลอดภัยขึ้นและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.10 ทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปลอดภัยาเสพติดภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดย การป้องกัน บำบัดและใช้ชุมชนเป็นพื้นฐานในการควบคุมการใช้สารเสพติดในทางที่ผิด ควบคู่ไป กับการส่งเสริมการพัฒนาทางเลือก และการจัดการลักลอบค้ายาเสพติด

1.11 การส่งเสริมวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีในอาเซียน เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใน ภูมิภาค ด้วยการส่งเสริมการเรียนรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งการส่งเสริมการนำ วิทยาศาสตร์ประยุกต์และเทคโนโลยีไปใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

2) การแก้ไขผลกระทบต่องสังคมอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ การมุ่งสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคทางสังคมซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางเมืองต่อไป แผนการปฏิบัติการด้านสังคมและวัฒนธรรมจึงเน้น การสร้างฐานทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถในการแข่งขัน และสร้างระบบการป้องกันทางสังคมเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาและฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือแรงงาน และเสริมสร้างความร่วมมือด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สวัสดิการสังคม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สาธารณสุข โดยเน้นปัญหาที่มากับโลกาภิวัตน์ เช่น โรคระบาด ไข้หวัดนก SARS มาลาเรีย และวัณโรค เป็นต้น

3) ส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการการดูแลสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง โดยมีกลไก เพื่อจัดการการดูแลสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ตลอดจนการป้องกันและขจัดภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันมลพิษจากหมอกควันที่ข้ามแดน การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมชายฝั่งและทะเล การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการและส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ธาตุ

4) การสร้างเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน (ASEAN Identity) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างประชาคมอาเซียน โดยการให้การศึกษแก่ประชาชน ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและปฏิสัมพันธ์ในหมู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนตระหนักว่า ในท่ามกลางความหลากหลายทางประสพการณ์และมรดกทางวัฒนธรรมนั้น ประชาชนอาเซียนยังมีความเชื่อมโยงกันด้านประวัติศาสตร์ แหล่งที่อยู่อาศัยในเขตที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และความมุ่งหวังที่จะเห็นสันติภาพและความรุ่งเรืองของภูมิภาคที่จะเป็นพื้นฐานเป็นพื้นฐานของการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันของอาเซียนได้

จัดทำโดย กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน
กระทรวงการต่างประเทศ
สถานะ ณ มีนาคม 2550

กฎบัตรอาเซียน

ภูมิหลังการจัดทำกฎบัตรอาเซียน

- เอกสารจัดตั้งอาเซียน - Bangkok Declaration - เป็นเพียงคำประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะจัดตั้ง ASEAN แต่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ทำให้อาเซียนไม่มีสถานะบุคคลอย่างเป็นทางการ
- Bali Concord II กำหนดเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคม อันประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ 1) ประชาคมความมั่นคงอาเซียน 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เพื่อยกระดับความร่วมมือในด้านดังกล่าวในภูมิภาค
- ASEAN Summit ครั้งที่ 11 - ผู้นำได้ลงนามในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ จัดตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียน (Eminent Persons Group on the ASEAN Charter – EPG) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการรวมตัวของอาเซียนและเนื้อหาที่ควรปรากฏในกฎบัตร ซึ่ง EPG ประชุมอย่างต่อเนื่องทั้งปี และได้พบปะหารือกับรัฐสภาและภาคส่วนต่างๆ
- EPG ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ซึ่งผู้นำได้ลงนามในปฏิญญาเซบู ว่าด้วยแผนแม่บทของกฎบัตรอาเซียน มอบหมายให้คณะทำงานระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน (High Level Task Force – HLTF) ยกร่างกฎบัตรเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์ ในเดือน พ.ย. นี้
- HLTF จะยกร่างกฎบัตรโดยใช้แนวทางจากผู้นำ เอกสารของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะจาก EPG ให้เสร็จสิ้นเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์ ในเดือน พ.ย. 50 โดยมีกำหนดเสนอร่างแรกให้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนพิจารณาในเดือน กรกฎาคม และร่างสุดท้ายภายใน กันยายน 2550

กฎบัตรอาเซียนจะช่วยขับเคลื่อนการสร้างประชาคมอาเซียนอย่างไร

- แม้ว่าอาเซียนก่อตั้งมาแล้ว 40 ปี และประสบความสำเร็จหลายด้านโดยเฉพาะในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพในภูมิภาค ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีปัญหาแกมพูชา
- แต่ด้วยสภาวะการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปลี่ยนไป อาเซียนก็ต้องปรับตัว ซึ่งมีข้อพิจารณาหลายประการที่ผู้นำอาเซียนหรือกันแล้วเห็นว่าควรต้องปรับเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับอาเซียน ที่สำคัญเช่น
 1. อาเซียนมีลักษณะเป็นองค์กรหลวมๆ ไม่มีนิติฐานะ ประเทศสมาชิกยึดถืออำนาจอธิปไตยของตนเต็มที่ ไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของอาเซียนเท่าที่ควร หลักการ ระเบียบ และวิธีการของอาเซียนไม่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2. มีกรณีประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตกลงไว้ แต่ยังไม่มีการบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตกลงกันไว้
3. แม้อาเซียนจะประสบความสำเร็จในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศสมาชิกในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา แต่อาเซียนก็ยังเป็นองค์กรที่ห่างไกลจากประชาชน ผลประโยชน์จากการดำเนินการต่างๆของอาเซียนยังไม่ถึงประชาชนส่วนใหญ่ และนโยบายอาเซียนไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
4. หลังยุคสงครามเย็นเป็นต้นมาอาเซียนมีบทบาทและความสำคัญลดลงไปเพราะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่ เช่น การรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งในระดับภูมิภาคของกลุ่มประเทศต่างๆ การเติบโตอย่างรวดเร็วของจีนและอินเดีย นอกจากนี้ ปัจจุบัน มีปัญหาท้าทายและภัยคุกคามของโลกยุคปัจจุบัน เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ เป็นต้น แต่อาเซียนยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพและมีหลักการบางอย่าง (โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน) ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ตลอดจนมีงบประมาณจำกัด

- กฎบัตรจะเป็น legal and institutional framework เพื่อให้อาเซียนสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี 2015 ตามที่ผู้นำได้ประกาศเจตนารมณ์ไว้ โดย

1. ให้ สถานะนิติบุคคล แก่อาเซียน เพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งสามารถลงนามในสนธิสัญญาและทำนิติกรรมต่างๆ ในนามของประเทศสมาชิกตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มี กฎเกณฑ์ในการทำงาน (rule-based organization) โดย

- (1) ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎบัตรและความตกลงของอาเซียน รวมถึงการออกกฎหมายภายในรองรับพันธกรณี (obligation to comply)

- (2) มีกลไกการระงับข้อพิพาทสำหรับความตกลงในทั้ง 3 เสาหลัก (enforcement)

- (3) มีกลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิก – โดยเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติตามคำตัดสินจากกลไกการระงับข้อพิพาทของประเทศสมาชิก และรายงานต่อผู้นำ (monitoring)

- (4) มีมาตรการลงโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี (sanctions) โดยให้ผู้นำสามารถตัดสินกรณีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างรุนแรง

3. ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มี ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-oriented organization)

โดย

(1) มุ่งให้กิจกรรมของอาเซียนก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ให้ ความสำคัญกับการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน ความมั่นคงของมนุษย์ เสริมสร้างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเมืองระดับภูมิภาคเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

(2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การกำหนดให้องค์กรต่างๆ ของอาเซียนมี หน้าที่ปรึกษาหารือกับภาคประชาชนในการดำเนินงานภายใต้ความรับผิดชอบ การให้สถานะที่ปรึกษากับองค์กรภาคประชาชนต่างๆ เป็นต้น

4. ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างองค์กรใหม่เพื่อ ปรับปรุงการประสานงาน ปรับกระบวนการตัดสินใจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และปรับหลักการ non-interference ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้อาเซียนสามารถแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ได้ทันท่วงที โดย

(1) ตั้ง ASEAN Summit ระดับผู้นำ ซึ่งจะประชุมร่วมกันบ่อยขึ้นเพื่อให้แนวทางและ เสริมสร้างเจตจำนงในการสร้างประชาคมอาเซียน

(2) ตั้งคณะมนตรี (Councils) ของแต่ละเสาหลัก เพื่อความเป็นเอกภาพและการ ประสานงานที่ดีระหว่างกิจกรรมภายใต้แต่ละเสาหลัก และประเด็นที่เป็น cross-cutting issues

(3) ตั้งองค์กรประกอบด้วย รมว. กต.อาเซียน มีหน้าที่กลั่นกรองเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของผู้นำ

(4) เพิ่มบทบาทและหน้าที่ของประธานอาเซียน เพื่อให้การดำเนินงานของอาเซียนเกิด ความต่อเนื่อง และมีการประสานงานที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วน

(5) เพิ่มอำนาจและความรับผิดชอบของเลขาธิการอาเซียน โดยนอกจากจะเป็น Chief Administrative Official แล้ว ยังมีหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามคำตัดสินจากกลไกระงับข้อพิพาทของ ประเทศสมาชิกและรายงานต่อผู้นำ และสนับสนุนการมีปฏิสัมพันธ์ขององค์กรของอาเซียนกับภาคประชา สังคม

(6) ตั้งสำนักผู้แทนถาวรของประเทศสมาชิกประจำอาเซียน ที่กรุงจकार์ตา เพื่อลด ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าร่วมประชุม และการประสานงานที่ดีขึ้น

(7) การตัดสินใจด้วยหลักการฉันทามติยังคงเป็นหลักการสำคัญของอาเซียน แต่ในกรณีที่ ไม่สามารถหาฉันทามติในระหว่างประเทศสมาชิกได้ ให้ผู้นำสามารถตกลงกันให้ใช้วิธีการตัดสินใจรูปแบบ อื่นได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(8) ยกกระดับ political dialogue เพื่อปรึกษาหารือถึงปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วม ของประเทศสมาชิกอาเซียน

พัฒนาการล่าสุดของการร่างกฎบัตรอาเซียน

- HLTF จะประชุมกันทั้งหมด 13 ครั้งระหว่าง เดือน ก.พ.-พ.ย. 2550 และจะจัดทำร่างกฎบัตรฯ ให้แล้วเสร็จภายในเดือน พ.ย. 2550 เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่จะจัดขึ้นในวันที่ 13-21 พ.ย. 2550 ที่สิงคโปร์
- ที่ผ่านมา HLTF ได้ประชุมมาแล้ว 11 ครั้ง (ครั้งล่าสุดที่นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 26 ก.ย. 50) และได้พิจารณาข้อบทต่างๆ ของกฎบัตรครบทุกบทในรอบแรก (first draft) แล้ว โดยกฎบัตรประกอบด้วย ข้อบทต่างๆ รวม 12 บท ดังนี้ 1) อารัมภบท 2) เป้าหมายและหลักการ 3) การให้สถานะนิติบุคคลกอาเซียน 4) สมาชิกภาพ 5) องค์กรของอาเซียน 6) เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน 7) กระบวนการตัดสินใจ 8) การระงับข้อพิพาท 9) งบประมาณและการเงิน 10) การบริหารจัดการและกระบวนการ 11) เอกฉัษณ์และสัญลักษณ์ของอาเซียน 11) ความสัมพันธ์กับภายนอก 12) บทบัญญัติทั่วไปและบทบัญญัติสุดท้าย
- HLTF ได้รายงานความคืบหน้าในการร่างกฎบัตรและขอรับแนวนโยบายจากรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในเรื่องที่ HLTF ตกงกันไม่ได้แล้ว 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 1 มี.ค. 30 ก.ค. และ 27 ก.ย. 50
- HLTF จะประชุมกันอีก 2 ครั้ง ที่กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน (3-5 ต.ค. 50) และ ที่กรุงเวียงจันทน์ (18-20 ต.ค. 50) หลังจากนั้น ประเทศสมาชิกจะดำเนินการตามขั้นตอนภายในของแต่ละประเทศก่อนที่จะมีการลงนามกฎบัตรที่ Summit ในเดือนพฤศจิกายน 2550 ที่สิงคโปร์

กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน

กันยายน 2550

FREQUENTLY ASKED QUESTIONS

1. เหตุใดอาเซียนจึงให้ความสำคัญกับการเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

- ที่ผ่านมอาเซียนมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จมากในการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีและสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสมาชิก ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า 40 ปีนับจากการก่อตั้งอาเซียนรัฐสมาชิกไม่เคยทะเลาะเบาะแว้งกันจนถึงขั้นที่จะใช้กำลังต่อสู้ทำสงครามกัน และต่างก็ระคับระคองตนจนอยู่รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์และการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจมาโดยตลอด
- แต่การมุ่งส่งเสริมแต่ความสัมพันธ์ภาครัฐทำให้อาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์กรของอภิสิทธิชน ผลประโยชน์ของความร่วมมือในอาเซียนยังไม่ตกถึงประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือมีส่วนร่วมในอาเซียน
- ขณะนี้ถึงเวลาแล้วที่อาเซียนจะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน และทำให้ประชาชนในชาติสมาชิกมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพราะประชาชนเป็นส่วนประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประชาคม อาเซียนจะเป็นประชาคมที่แท้จริงได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกของประชาคม ได้แก่ รัฐสมาชิกและประชาชน มีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอจนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนคงจะไร้ความหมายหากมันไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน
- จริงอยู่ว่าการรวมตัวระดับภูมิภาคมักมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ การพัฒนาทางเศรษฐกิจช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน แต่ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมตามมา อาเซียนจึงมีความร่วมมือใน socio-cultural pillar และความเป็น people-oriented organization ก็จะช่วยบรรเทาผลกระทบเหล่านี้ คือคำนึงถึงมิติของสังคมและมนุษย์/ประชาชน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความร่วมมือทุกสาขา

2. กฎบัตรอาเซียนและประชาคมอาเซียนจะทำให้ประเทศสมาชิกสูญเสียอำนาจอธิปไตยหรือไม่ อย่างไร

- อาเซียนเป็น intergovernmental มิใช่ supranational organisation หมายความว่า ประเทศสมาชิกจะตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดนโยบายและดำเนินการต่างๆ ภายใต้กรอบอาเซียน ไม่ได้มอบอำนาจให้อาเซียนเป็นผู้ตัดสินใจแทน หรือมีกฎหมายของอาเซียนเอง อย่างเช่นกรณีของ EU

- เพราะฉะนั้น ประเทศสมาชิกยังคงอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการประเทศและออกกฎหมายภายใน
- อย่างไรก็ตาม หากประเทศสมาชิกใช้อำนาจอธิปไตยของตนในการเลือกที่จะยอมผูกพันภายใต้ความตกลงอาเซียน ประเทศก็มีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีโดยการออกกฎหมายภายในรองรับ ซึ่งอาจมีผลเป็นการ harmonise กฎหมายภายใน แต่มิใช่การสูญเสียอธิปไตย
- ทั้งนี้ การรวมตัวในระดับภูมิภาคจะพัฒนาตามระดับความพร้อมและการรวมตัว อาเซียนก็เช่นเดียวกันที่จะยังต้องพัฒนาขึ้นไปอีก และก่อนที่จะไปถึงขั้นการมีกฎหมายอาเซียนคงต้องมี common policy/position ของอาเซียนเองเสียก่อน ซึ่งเป็นความเป็นจริงของอาเซียนในขณะนี้

3. อาเซียนจะไปไกลขนาดมีสภาอาเซียนหรือศาลอาเซียนหรือไม่

- สภาอาเซียน – อาเซียนต้องการ engage parliamentarians อยู่แล้ว กฎบัตรก็จะระบุกลไกการปรึกษาหารือและรับฟังข้อคิดเห็นจาก AIPA การจะมีสภาอาเซียนหรือไม่คงต้องดูพัฒนาการของอาเซียนด้วย ยกตัวอย่างสภาของ EU แรกเริ่มเดิมทีก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีอำนาจน้อยมาก คือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอ input หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด นั่นคือจุดเริ่มต้น ต่อมาถึงมีอำนาจมากขึ้น ถ้ามองอาเซียนเราไปถึงจุดนั้นหรือยัง มองไปข้างหน้า AIPA ก็จะมีสิทธิเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของอาเซียนในลักษณะ consultative body แต่เรายังไม่มีนโยบายร่วมหรือกฎหมายร่วมเลย และไม่ใช่ว่าทุกประเทศจะมีสภา เช่น บรูไนก็ไม่มี นั่นคือความเป็นจริงของภูมิภาค
- ศาล – การมีศาลมีข้อดีคือเป็นกลไกบังคับ/กำกับให้รัฐต้องเคารพข้อตกลงของอาเซียน และถ้ามีข้อพิพาทกันก็มีกลไกที่จะระงับข้อพิพาทนั้นก่อนที่จะลุกลามใหญ่โต ทำให้รัฐสมาชิกมีที่พึ่งพิงที่เป็นกลไกแน่นอนหากถูกอีกรัฐละเมิดสิทธิ แต่ศาลอาเซียนจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับความพร้อมของประเทศสมาชิกเพราะการตั้งศาลมี implication ทั้งในแง่อำนาจอธิปไตย ใครจะมาเป็นผู้ตัดสิน งบประมาณ ใครจะฟ้องคดีได้บ้าง เฉพาะรัฐ หรือรวมภาคเอกชนและปัจเจกบุคคล และจะบังคับให้ข้อพิพาทในอาเซียนต้องขึ้นศาลอาเซียนก่อนที่จะไปใช้กลไกอื่นๆ นอกภูมิภาคหรือไม่ อย่างไรก็ตามเสียการมีกลไกระงับข้อพิพาท ไม่ว่าจะศาลหรือไม่ ก็น่าจะช่วยให้อาเซียนจริงจังกับ commitment ของตัวเองมากขึ้น

4. องค์การสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจะมีหน้าตาเป็นอย่างไร

- กลไกนี้ควรสะท้อนความคาดหวังและความต้องการของประชาชนอาเซียน ในส่วนของไทยเองก็ได้ผลักดันให้มีการระบุถึงองค์การด้าน Human Rights อย่างเต็มที่
- อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องที่ sensitive กับบางประเทศ การจะผลักดันอะไรก็อาจต้องค่อยเป็นค่อยไป จากมุมมองของภาครัฐที่จะสามารถผลักดันได้ในขณะนี้ คือ เป็นกลไกส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน ให้ความรู้และทำให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตน อาจเริ่มจากการส่งเสริมสิทธิเด็กและสตรี ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่ vulnerable แต่มีศักยภาพหากได้รับการดูแลและส่งเสริมอย่างเหมาะสม
- การที่จะมี Human Rights Body ในกฎบัตรก็ถือว่าเป็นก้าวสำคัญของอาเซียนที่จะมีกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่เข้มแข็งขึ้นต่อไป

5. ASEAN Way เป็นอุปสรรคของการสร้างประชาคมหรือไม่ จะแก้ไขอย่างไร

- ASEAN Way มี 2 ส่วน ส่วนแรกคือหลัก consultation and consensus หลักนี้ทำให้อาเซียนไม่แตกแยกและยังคงอยู่ด้วยกันได้มาจนถึงทุกวันนี้ แต่ข้อเสียก็คือทำให้อาเซียนทำอะไรได้ช้าเพราะหากประเทศใดประเทศหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยทุกอย่างก็หยุดชะงัก ดังนั้นถ้าจะมีวิธีการตัดสินใจอื่นๆ ที่จะทำให้ตกลงกันได้และก้าวไปข้างหน้าได้เร็วขึ้นก็น่าจะนำมาใช้ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประเทศสมาชิก ตอนนี้มีมีการพูดถึงการตัดสินใจโดยการ vote ซึ่งจริงๆ แล้วไม่ใช่เรื่องใหม่ในอาเซียน ที่ผ่านมาก็เคยใช้ใน DSM ต่างๆ เช่น High Council และ DSM ด้านเศรษฐกิจ ต่อไปก็อาจนำวิธีนี้มาใช้เฉพาะเรื่องที่ไม่ละเอียดอ่อนเช่น เรื่อง กระบวนการ เรื่องการบริการองค์การ งบประมาณ และความตกลงบางเรื่อง ต้องดูรายละเอียดต่อไป
- ASEAN Way ส่วนที่ 2 คือหลัก non interference ตัวหลักการนี้เองเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปที่เป็นสากล แต่ปัญหาคืออาเซียนตีความหลักการเรื่องนี้อย่างเคร่งครัดมากเกินไปจนเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาข้ามแดนในยุคปัจจุบัน เช่น ปัญหายาเสพติด การค้ามนุษย์ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง การก่อการร้าย ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นหมอกควัน วิกฤตเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาเหล่านี้ที่ต้องการความร่วมมือจากหลายประเทศ ที่เราตีความเคร่งครัดก็น่าจะเป็นเพราะเรายังไม่ไว้วางใจกันมากเท่าที่ควรทั้งที่อยู่ด้วยกันมานาน สมาชิกเก่าก็ 40 ปี สมาชิกใหม่ก็กว่า 10 ปี ดังนั้นเราต้องคิดว่าจะทำอย่างไรให้ประเทศสมาชิกไว้วางใจกันมากขึ้นและคิดถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากขึ้น ถ้าเห็นว่ามีอะไรที่แม้จะดูเป็นเรื่องภายในแต่จะกระทบต่อ

ภูมิภาคก็ควรหยิบยกขึ้นหารือแลกเปลี่ยนกัน กฎบัตรอาจมีกลไกในลักษณะนี้ เช่น อาจให้ประธานอาเซียนหยิบยกเรื่องแบบนี้ขึ้นหารือกันได้

6. ที่ผ่านมา การรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกสร้างปัญหาให้กับอาเซียนพอสมควร ต่อไปอาเซียนจะจัดการกับปัญหามาอย่างไร

- จริงอยู่ที่หลักการสำคัญของอาเซียนคือ non-intervention แต่อาเซียนก็ตระหนักดีว่าประเด็นเรื่องพม่าเป็นปัญหาของอาเซียนด้วย
- กฎบัตรได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงหลักการประชาธิปไตยและให้ประเทศสมาชิกยึดมั่นต่อรัฐบาลที่มาจากวิถีทางรัฐธรรมนูญ การสร้างประชาคมความมั่นคงอาเซียนก็จะช่วยยกระดับความร่วมมือในการส่งเสริมประชาธิปไตยของแต่ละประเทศอันมีผลต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองในภูมิภาคด้วย
- กฎบัตรอาเซียนจะกำหนดให้มี political dialogue ระหว่างประเทศสมาชิกมากขึ้นเพื่อหารือในเรื่องที่กระทบต่อ common interests ของอาเซียน ซึ่งเรื่องพม่าก็อาจถือว่าการกระทบต่อ common interests ของอาเซียนเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การตีความหลักการ non-interference มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และคาดหวังว่าจะผลักดันให้พม่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น
- นอกจากนี้การทำให้อาเซียนเป็น people-centred organization ก็เป็นการเน้นย้ำถึงสิทธิของประชาชน ซึ่งรวมถึงสิทธิพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย เช่น สิทธิแสดงความคิดเห็น และสิทธิรวมกลุ่มทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งจะช่วยเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลพม่ามีความตระหนักในเรื่องนี้มากขึ้น
- Human Rights Body ก็เป็นอีกกลไกหนึ่งซึ่งจะมีบทบาทส่งเสริมเรื่องสิทธิในระบอบประชาธิปไตย

7. ประชาคมอาเซียนจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาข้ามพรมแดนอย่างไร

- แน่แน่นอนว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาไร้พรมแดน ตัวอย่างในอาเซียน เช่น กรณี Haze จากอินโดนีเซีย ซึ่งกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในหลายประเทศ
- ในความเป็นจริงแล้วอาเซียนมีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในหลายกรอบ เช่น การพัฒนาพลังงานทดแทน การรักษาสีน้ำจืดทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการทรัพยากรทางน้ำและป่าไม้ เป็นต้น

- กฎบัตรอาเซียนจะกำหนดให้สิ่งแวดล้อมเป็นเป้าหมายหนึ่งของอาเซียน และประชาคมด้านสังคมและวัฒนธรรมก็จะช่วยยกระดับความร่วมมือและการประสานงานของประเทศสมาชิกในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย
- นอกจากนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นปัญหาที่กระทบต่อ common interests ของประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้น political dialogue จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการแก้ปัญหา
- การมีงบประมาณของอาเซียนที่เพียงพอก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้แก้ปัญหาได้อย่างสำเร็จ ลู่วง คณะ HLTF ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้และกำลังพิจารณาวิธีการที่เหมาะสมในเรื่องการระดมทุน

8. ยุทธศาสตร์ของอาเซียนในบริบทของโลกคืออะไร (เรื่อง external relations)

- อาเซียนตั้งใจจะเป็นผู้ผลักดันการรวมตัวกันในระดับภูมิภาคของเอเชีย ที่ผ่านมามีได้แก่การผลักดันความร่วมมือในกรอบ ASEAN+3, East Asia Community, ACD เป็นต้น และยกระดับฐานะอาเซียนในสายตาประชาคมโลก ในองค์การระหว่างประเทศและ forum ระหว่างประเทศต่างๆ เช่น UN และกระชับความร่วมมือกับกรอบภูมิภาคอื่น ซึ่งเราตระหนักว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออาเซียนเข้มแข็งจากภายใน สามารถมี unity in diversity มีจุดยืนร่วมกันได้ charter อาจช่วยได้ในจุดนี้แต่ที่สำคัญคือการมี political will อีกอย่างที่ต้องทำคือต้องสร้างพันธมิตร เช่น Dialogue Partners, ASEM , ARF ทั่วโลก ระดับอนุภูมิภาคก็ต้องทำควบคู่กันไปให้ส่งเสริมกัน
- กรณีจีนและอินเดียที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว มุมหนึ่งก็มองได้ว่าเรามีคู่แข่งเพิ่มขึ้น ต้องเหนียวแน่นเพื่อไม่ให้ตกกระแสหรือพ่ายแพ้ในการแข่งขัน แต่อีกมุมหนึ่งก็เป็นโอกาสที่จะสร้างพันธมิตร engage these 2 rising powers เพื่อคานอำนาจกับมหาอำนาจอื่นๆ เช่น อเมริกา ญี่ปุ่น หรือรัสเซีย ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ เทคโนโลยี การค้า การลงทุน สิ่งเหล่านี้เป็นโอกาสที่เราต้องคว้าไว้