

บทที่ 4

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (ปี 1989 –1997) : จากพันธมิตรที่ใกล้ชิด สู่อุตสาหกรรมที่ขัดแย้งทางเศรษฐกิจ

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นได้กลายเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาจากในรูปแบบพันธมิตรที่ใกล้ชิด สู่อุตสาหกรรมที่อยู่ในลักษณะที่เห็นห่างกัน มีความชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ เหตุการณ์ที่น่าจะสร้างประเด็นความขัดแย้งให้แก่ทั้งสองประเทศมากที่สุดคือ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากการที่สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญภาวะขาดดุลทางการค้าอย่างรุนแรง ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียส่วนใหญ่ รวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น กลายเป็นประเทศที่ได้ดุลการค้าจากสหรัฐอเมริกาอย่างมหาศาล ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าสาเหตุประการสำคัญคือ การที่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียไม่ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีอย่างจริงจัง อันเป็นที่มาของมาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากมาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา แต่ท่าทีของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานี้นั้น กลับอยู่ในสภาพที่แข็งแกร่งมากขึ้น กล่าวคือ ไม่เพียงแต่รัฐบาลไทยจะพยายามเจรจาเพื่อขอผ่อนปรนมาตรการต่าง ๆ จากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังสามารถเรียกร้องความสัมพันธไมตรีในลักษณะที่เสมอภาคกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นด้วยซึ่งท่าทีเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และสื่อมวลชนภายในประเทศเป็นอย่างดี ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสาเหตุประการสำคัญคือ การที่ไทยมีความมั่นใจในความสำเร็จทางเศรษฐกิจของตนอย่างสูง และมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นทั้งศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เนื้อหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวในเบื้องต้นนี้จะถูกนำเสนออย่างละเอียดภายใต้บทที่ 4 นี้ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นที่ใช้ศึกษาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

- 4.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย : ปัจจัยประการสำคัญในการปรับความสัมพันธ์
- 4.2 ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นในปี 1989¹ นั้น ได้นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่อง โครงสร้างอำนาจของโลกและประเด็นระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางทหารและเศรษฐกิจที่มีอำนาจสูงสุดหนึ่งเดียวในโลก โดยปราศจากคู่แข่งทางอุดมการณ์เหมือนอย่างที่เคยเป็นอยู่หลายทศวรรษ อย่างไรก็ตาม สถานะดังกล่าวย่อมไม่ใช่เป็นโดยเบ็ดเสร็จอย่างแน่นอน² ทั้งนี้เนื่องจาก ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ประเทศอย่างญี่ปุ่น ยุโรปตะวันตก หรือแม้กระทั่งประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Countries หรือ NICs) อันได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ ได้พัฒนาเศรษฐกิจของตนจนกลายเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีเศรษฐกิจและมีอัตราการเจริญเติบโตสูงสุดของโลก³ และด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประเทศเหล่านี้ เริ่มมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุให้โครงสร้างอำนาจของโลกภายหลังสงครามเย็น อยู่ในลักษณะที่มีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น โปรดดูตารางที่ 4.1

¹ ปี 1989 เป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนต่าง ๆ ของโลกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำลายกำแพงเบอร์ลิน และการรวมประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นเหตุการณ์เชิงสัญลักษณ์ที่สำคัญ อันบ่งชี้ว่าการเผชิญหน้าระหว่างค่ายเสรีประชาธิปไตยและค่ายคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลง ทั้งสองฝ่ายยอมลดหย่อนท่าทีและเงื่อนไข โดยฝ่ายของสหภาพโซเวียตยอมให้ประเทศเป็นจุดรวมหลักของของความขัดแย้งในยุโรปให้กลับมารวมกันได้ ท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดจุดพลิกผันของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับโลกและส่งผลกระทบต่อโครงสร้างในระดับภูมิภาคด้วย รายละเอียดโปรดดู Lawrence T. Caldwell, "Soviet-American Relations: The Cold War Ends," *Current History* (October 1990) : 346.

² Samuel P. Huntington ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจโลกที่เป็นไปในลักษณะกระจายอำนาจมากขึ้น มิได้เกิดจากปัจจัยภายนอกที่ประเทศต่าง ๆ มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้นเท่านั้น แต่เขาวินิจฉัยว่า การเปลี่ยนแปลงนี้ได้เกิดจากปัจจัยภายในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนไม่สนับสนุนให้รัฐบาลของตนดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ยุ่งเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ของโลกมากนัก โดยเฉพาะการช่วยเหลือแบบให้เปล่า เพราะมองว่าเป็นการนำเอาภาษีของประชาชนไปใช้กับสิ่งที่ไม่ได้สร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศตน รายละเอียดโปรดดู Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs* (March – April, 1999) : 35-36.

³ ความหมายของคำว่า ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Countries หรือ NICs) ในทางปฏิบัติ คือ กลุ่มประเทศที่มีมูลค่าเพิ่มของสินค้าอุตสาหกรรม เริ่มเติบโตสูงขึ้น คิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Products หรือ GDP) แสดงให้เห็นความสำคัญของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ การลงทุนต่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมด้วย อ้างอิงจาก ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนา," ใน *พัฒนาการอุตสาหกรรมและพัฒนาการเศรษฐกิจ ประสพการณ์ของเกาหลีใต้ บราซิล ไทย* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 20.

ตารางที่ 4.1 : อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย
โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (ปี 1981-1996)

Base	เฉลี่ย								
Year	1981-1990	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ฮ่องกง	7.2	2.8	3.2	4.1	5.3	5.5	5.7	5.9	4.5
เกาหลี	8.8	6.2	9.2	8.5	4.8	4.7	6.7	6.9	7.1
สิงคโปร์	6.3	9.2	8.3	6.7	5.8	9.9	7.0	6.0	6.9
ไต้หวัน	8.5	7.6	4.9	7.2	6.6	6.2	6.4	6.6	5.7
ไทย	7.9	12.3	11.6	8.1	7.6	7.8	8.2	8.5	5.5

ที่มา: Bank of Thailand

นอกจากนี้ สภาวะการณ์ของการปรับเปลี่ยนประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เคลื่อนจากมิติทางด้านความมั่นคง ไปสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากขึ้นภายหลังการสงครามเย็นนั้น ได้ช่วยเน้นให้เห็นว่าประเด็นเรื่อง “เศรษฐกิจ” มีบทบาทในการกำหนดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศชัดเจนมากขึ้น⁴ ทั้งนี้เพราะ การล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ยุโรปตะวันออก ในปี 1989 เป็นสัญลักษณ์ของการสิ้นสุดความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ซึ่งหมายความว่า ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจของนานาประเทศจะเป็นไปโดยเสรีภาพมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย และประเทศที่เคยเป็นคอมมิวนิสต์ จะถูกเชื่อมโยงทางการค้า การลงทุน การบริการอื่น ๆ ต่อกัน โดยไม่มีข้อจำกัดอันเกิดจากความตึงเครียด หรือเส้นแบ่งเขตการเมืองดังแต่ก่อน

เพราะฉะนั้น ในบริบทดังกล่าวนี้เอง จึงกลายเป็นเงื่อนไขให้การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความเข้มข้นมากขึ้น และประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ จึงกลายเป็นประเด็นหลักในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยทั่วไป

ภาพของการเปลี่ยนแปลงภายหลังสงครามเย็น ดังกล่าวในข้างต้นนี้ ไม่เพียงจะส่งผลสะท้อนในวงกว้างต่อระดับโลก และภูมิภาค เท่านั้น แต่ได้ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับแนวคิด นโยบาย และพฤติกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย

⁴ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะแท้จริงแล้วประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศ NICs ต่างพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมในระดับที่แตกต่างกัน และมีอัตราการเจริญเติบโตในระดับที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ มีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 11 ภายในช่วงหลังทศวรรษที่ 1980 รายละเอียดโปรดดู Albert Fishlow, Catherine Gwin, Stephan Haggard, Dani Rodrik, and Robert Wade, **Miracle or Design : Lessons From The East Asian Experience** (USA. : Overseas Development Council, 1994)

ไทย เป็นหนึ่งในบรรดาประเทศเหล่านี้ ที่พยายามฉกฉวยโอกาส จากบรรยากาศใหม่ๆ ที่เปิดกว้างให้แสวงหาผลประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างอิสระ⁵ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งมีภูมิศาสตร์อยู่ติดกับ⁶ ไทย ภายหลังจากสงครามภายในพื้นที่เหล่านี้ได้ลดระดับความรุนแรงลง และไฝ่หาสันติภาพมากขึ้น การพัฒนาความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมกับประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน หรือแม้กระทั่งการพัฒนาความสัมพันธ์อย่างรอบด้านกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในลักษณะดังกล่าว ไม่ได้เกิดจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอกประเทศ ดังที่กล่าวในข้างต้นเท่านั้น แต่ได้เกิดจากปัจจัย “ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว” อย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทยเป็นหลักด้วย กล่าวคือ เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตที่สูงมาก โดยเฉพาะในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 กล่าวคือ ในปี 1987 เติบโตร้อยละ 9.5 ปี 1988 เติบโตร้อยละ 13.2 ปี 1989 เติบโตขึ้นร้อยละ 12.3 สรุปแล้ว เศรษฐกิจไทยเติบโตในช่วงปี 1987 -1989 โดยเฉลี่ยร้อยละ 11.6⁷ (โปรดดูตารางที่ 4.1)

ความสำเร็จทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้มีส่วนในการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้นำไทยในการดำเนินนโยบายภายในประเทศมากขึ้น ไม่เพียงแต่พิจารณาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศทางเศรษฐกิจในเชิงรุกมากขึ้น ตามที่กล่าวในข้างต้นเท่านั้น แต่ทั้งนี้หมายรวมถึงความหมายมั่นที่จะเป็นมหาอำนาจในภูมิภาค ความคาดหวังที่จะเป็นประเทศผู้นำในกลุ่มอาเซียนและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นใจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกามากขึ้น (ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ภายในบทที่ 4 ต่อไป)

⁵ คำว่า “อิสระ” ในที่นี้ หมายถึง การที่ไทยลดระดับการผูกพัน และพึ่งพาประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา โดยเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่แนบแน่นในรูปแบบพันธมิตรในช่วงสงครามเย็น รายละเอียดโปรดดูใน Sarasin Virapol, “Catching the Wind” *Far Eastern Economic Review* (19 November 1992) : 30.

⁶ Ibid.

⁷ Asian Development Bank Outlook (1994) : 231.

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ได้มีส่วนกระทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น จากความสัมพันธ์ในรูปแบบพันธมิตรที่มีความใกล้ชิดต่อกันในช่วงสงครามเย็น มาสู่ความสัมพันธ์ที่คลายความใกล้ชิดลงภายหลังการล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์ โดยฝ่ายสหรัฐอเมริกานั้น เมื่อสงครามเย็นยุติลง รวมถึงความขัดแย้งในกัมพูชาซึ่งเคยถือว่าเป็นภัยคุกคามหลักของอาเซียนได้จางหายไป สหรัฐอเมริกาก็ได้ปรับบทบาททางความมั่นคงของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้ลดลง ทั้งนี้เพราะ ผลประโยชน์ทางความมั่นคงร่วมกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคดังกล่าวได้ลดน้อยลง ประกอบกับแรงกดดันภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เกิดจากประชาชนและกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองต่าง ๆ ที่เรียกร้องให้รัฐบาลลดพันธกรณีต่าง ๆ ในโลก รวมทั้งเอเชียลงด้วย ดังนั้น บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชีย รวมถึงไทย ได้คลายตัวลงในช่วงเวลานี้

ในขณะที่ไทยนั้น ได้ปรับความสัมพันธ์ที่มีต่อสหรัฐอเมริกา จากความต้องการพึ่งพาในระดับสูง มาสู่การลดระดับการพึ่งพาลง⁸ ตั้งแต่สมัยที่สหรัฐอเมริกาประกาศถอนทหารและฐานทัพออกจากประเทศในทศวรรษที่ 1970 แล้ว ด้วยการดำเนินความสัมพันธ์รอบทิศทาง (Omni - Directional Policy) กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับจีน ญี่ปุ่น อาเซียน และประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ประกอบกับการที่ไทยมีปัญหามหาทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น ในทศวรรษที่ 1980 ได้ทำให้ทั้งสองประเทศมีความขัดแย้งทางเศรษฐกิจต่อกันมากขึ้น และสงครามเย็นได้กลายเป็นเหตุการณ์สำคัญ ที่กระทำให้การเปลี่ยนแปลงระดับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมีความชัดเจนมากขึ้น โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุประการสำคัญ 2 ประการ คือ

- 4.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย : ปัจจัยประการสำคัญในการปรับความสัมพันธ์
- 4.2 ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

⁸ Sarasin Virapol, "Catching the Wind" *Far Eastern Economic Review* (19 November 1992) : 30.

4.1 การเจริญเติบโต¹ ทางเศรษฐกิจของไทย : ปัจจัยประการสำคัญในการปรับความสัมพันธ

ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของไทยนี้เริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยประเด็นที่น่าสนใจ คือ เศรษฐกิจได้แปรสภาพจากเศรษฐกิจที่มีฐานะเปราะบาง และมีปัญหาด้านเสถียรภาพ¹⁰ มาเป็นเศรษฐกิจที่มีอัตราการขยายตัวที่สูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในช่วงเวลานี้ตรงกับยุครัฐบาลภายใต้ นายกรัฐมนตรีพล.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ถือว่าเป็นช่วงรอยต่อทั้งในทางการเมืองที่ยาวนานของพล.เปรม ติณสูลานนท์ และทางเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลของพล.เปรม ได้สร้างรากฐานแห่งความแน่นแฟ้นเพื่อสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจไทยเพื่อเผชิญกับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในระดับโลก และภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของการกำเนิดข้อตกลงพลาซ่า การที่ประเทศคอมมิวนิสต์ เพื่อนบ้านของไทยต่างก็ปรับแนวนโยบายเศรษฐกิจเพื่อเชื่อมโยงกับต่างประเทศ และปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงกลไกตลาด สิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่การคลี่คลายทางการเมืองในภูมิภาคอันเป็นผลมาจากการถอนทหารของเวียดนามที่มีอยู่ในกัมพูชา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของไทยนี้ อาจกล่าวได้ว่าเมื่อเทียบอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยกับส่วนอื่น ๆ ของโลกนั้นอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร คือ มีอัตราเติบโตเฉลี่ยใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ นั่นคือ ร้อยละ 11 นอกจากนี้การขยายตัวในช่วงปี 1990 ก็ยังสูงเกินคาด คืออยู่ในระดับร้อยละ 10 -11 ทำให้เห็นภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยที่กำลังมุ่งไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตามหลังกลุ่ม “สี่เสือเอเชีย” ถึงขนาดมีการให้สมญาว่าประเทศประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ระหว่างปี 1981-1996 ดังต่อไปนี้คือสาเหตุของความสำเร็จทางเศรษฐกิจดังกล่าว ประกอบไปด้วยทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ อันได้แก่ ปัจจัยภายนอก คือ สภาวะเศรษฐกิจของโลกที่ดีที่มีส่วน

¹⁰ ผู้เขียนตั้งใจใช้คำว่า “การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” ในส่วนนี้ มากกว่าที่จะใช้คำว่า “ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ” ทั้งนี้เพราะคำว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจ” นั้น ไม่ได้หมายความว่า เพียงแค่การมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นเกณฑ์ในการวัดความสำเร็จทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ควรหมายถึง การพัฒนาและช่วยให้คนยากจนมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยยังนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำของรายได้ และปัญหาประการอื่น ๆ เช่น การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การพึ่งพิงเทคโนโลยีต่างประเทศ โดยปราศจากการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองอย่างเหมาะสม ซึ่งสิ่งเหล่านี้มิได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง รายละเอียดโปรดดู Robert J. Muscat, *The Fifth Tiger : A Study of Thai Development Policy* (USA :The United Nations University Press, 1994)

¹⁰ รายละเอียดโปรดดู ชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์, “การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทย” ใน *หนึ่งทศวรรษ เศรษฐกิจไทย* (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและมูลนิธิหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 1-12.

อย่างมากต่อการปรับตัวของเศรษฐกิจไทย¹¹ ประกอบกับผลจากข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ซึ่งทำขึ้นในช่วงปี 1985 ได้ทำให้ไทยกลายเป็นฐานการลงทุนแหล่งสำคัญของประเทศต่าง ๆ ที่มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น¹² นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยภายในประเทศ นั่นคือ การมีนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งในเชิงรับและเชิงรุกในช่วงรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ปี 1980-1988) และรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ¹³ (ปี 1988-1990) รวมถึง การเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก¹⁴ (Export Oriented) เป็นปัจจัยพื้นฐานประการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญนี้ด้วย นอกเหนือจากแนวทางการพัฒนาในรูปแบบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบมหภาค เพื่อพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งดังกล่าวนั้น รัฐบาลไทยในช่วงเวลานี้ยังมีความต้องการที่จะเร่งการพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ให้เร็วมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ยุทธศาสตร์ประการสำคัญที่ผู้นำประเทศได้นำมาใช้ คือ การปรับโครงสร้าง และเร่งพัฒนาประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยใช้ความได้เปรียบทางด้านภูมิศาสตร์ และนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เป็นตัวดูดเงินทุน และความเชื่อมั่นจากต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการเงินและเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาค¹⁵

¹¹ มาสกุ พงษ์ไพจิตร, "การพัฒนาอุตสาหกรรม ประสบการณ์ประเทศไทย" ใน พัฒนาการอุตสาหกรรมและ พัฒนาการเศรษฐกิจ ประสบการณ์ของเกาหลีใต้ บราซิล ไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.)

¹² ข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) คือ การทำข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นฮ่องกง ไต้หวัน หรือสิงคโปร์ ผลของข้อตกลงดังกล่าวได้ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องปรับค่าเงินของตนเองให้สูงขึ้น อย่างเช่น ในกรณี เงินเยนของญี่ปุ่น ที่ขยับตัวสูงอย่างรวดเร็วจากระดับกว่า 200 เยน ต่อ 1 เหรียญสหรัฐ เป็นระดับ 100 กว่าเยน ซึ่งหมายถึงค่าเงินที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเท่าตัว แรงกดดันจากการเพิ่มขึ้นของค่าเงินดังกล่าวนี้ทำให้ต้องดำเนินนโยบายปรับฐานการผลิตบางส่วน เพื่อไปประเทศอื่นที่มีต้นทุนต่ำกว่า โปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) , รายงานศปร.:รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง, 2542)

¹³ Peter G. Warr and Bhanupong Nitiprabha, Thailand's macroeconomic miracle : stable adjustment and sustained growth (Washington D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, 1996).

¹⁴ ยุทธศาสตร์พัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Oriented) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก ผ่านธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) โดยรัฐบาลได้เริ่มต้นที่จะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการทศวรรษที่ 1980 ภายหลังจากที่ประเทศประสบปัญหาภาวะตลาดแคบ เนื่องจากการใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาที่เน้นการผลิตที่ทดแทนการนำเข้า โปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) , รายงานศปร.:รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง, 2542)

¹⁵ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, "นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามเย็น," ใน 5 ทศวรรษ การต่างประเทศของไทย จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 226-227.

ประกอบการที่ไทยยังเน้นบทบาทของประเทศให้ดำเนินนโยบายอิสระและเป็นตัวของตัวเอง เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะกับประเทศมหาอำนาจ ตัวอย่างเหตุการณ์ที่อธิบายลักษณะของแนวโน้มนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลานี้คือ การที่ไทยมีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อสหรัฐอเมริกามากขึ้น เช่น ในกรณีการเรียกร้องเพื่อขอปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา จากระบบอุปถัมภ์ มาเป็นเสมอภาค ในการพบปะระหว่างนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ กับประธานาธิบดี จอร์จ บุช ที่กรุงโตเกียวในปี 1989 ซึ่งฝ่ายไทยได้ยื่นบันทึกช่วยจำที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ฝ่ายไทยต้องการ เอกสารฉบับนี้เน้นประเด็นทางเศรษฐกิจ โดยเรียกร้องให้หาหนทางที่จะแก้ปัญหาค่าความขัดแย้งในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อกัน และส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

นอกจากนี้ ไทยยังปฏิเสธที่จะยอมอ่อนข้อตามคำเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้า โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในต่อนโยบายรัฐบาลด้วย กล่าวคือ รัฐสภา สื่อมวลชน นักศึกษา ต่างแสดงความคิดเห็น สนับสนุน ให้ยื่นหยัดต่อการกดดันของสหรัฐอเมริกา¹⁶ และกระแสเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการเจรจาของรัฐบาลในเรื่องการขอปรับโครงสร้างความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ในการพบปะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 2 มีนาคม ปี 1992 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายอาสา สารสิน ได้แสดงท่าทีต่อสหรัฐอเมริกาว่า ไทยมีความต้องการที่จะแก้ไขสนธิสัญญาสันติภาพไทย-สหรัฐอเมริกา ในปี 1866 ด้วย¹⁷

การปรับเปลี่ยนดังกล่าว นั้นหมายรวมไปถึงการที่รัฐบาลไทยมุ่งเน้นการรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศอย่างสูง โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นแนวทางที่ตรงข้ามกับรัฐบาลในชุดก่อน ๆ ที่มักจะมีความหวาดกลัวอันเนื่องมาจากลัทธิการปกครองที่แตกต่าง แต่มาถึงในยุคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลของพล.ชาติชาย ชุณหะวัณ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า

“ลมแห่งการเปลี่ยนแปลงกำลังพัดอยู่เหนือเอเชียอาคเนย์”¹⁸

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁷ Peter Mytri Ungphakorn, *Bangkok Post* (10 March 1992) : 4.

¹⁸ “รัฐบาลชาติชายกับนโยบายต่างประเทศ,” *สยามรัฐ* (25 มิถุนายน 2532)

และหลังจากเข้าบริหารประเทศเพียงไม่ถึงสองเดือน นายกรัฐมนตรีชาติชายก็ได้ประกาศสโลแกนที่ว่า

“เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า”

(Turning Indochina from a battlefield into a market place)

นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการดำเนินวิเทศব্যด้วยการใช้ “เศรษฐกิจ” เป็นเครื่องมือในการสร้างสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้ อัตราการค้าในระดับทวิภาคี และดุลการค้าระหว่างไทยกับลาว กัมพูชา และเวียดนาม ในช่วงปี 1989-1992 มีแนวโน้มที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้น พิจารณาได้จากตารางที่ 4.2 ดังนี้ คือ

**ตารางที่ 4.2: การค้าทวิภาคีและดุลการค้า
ระหว่างประเทศไทยกับลาว กัมพูชา และเวียดนาม (ปี 1986-1989)**

ปี	ลาว		เวียดนาม		กัมพูชา	
	ปริมาณการค้า	ดุลการค้า	ปริมาณการค้า	ดุลการค้า	ปริมาณการค้า	ดุลการค้า
1986	818.7	+751.5	119.0	119.0	-	-
1987	1,197.7	+893.1	186.1	186.1	0.2	+0.2
1988	1,866.1	+730.3	463.3	463.3	14.4	+13.4
1989	2,922.8	+350.8	1,591.8	1,591.8	3.9	+0.9
1991	3,59	+758	3,538.7	-2,401.5	413.4	-177.0
1992	4,118.2	+2029.8	3,985.5	-90.9	4,035.5	-695.5

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวจะเป็นการบุกเบิกโอกาสสำคัญที่ทำให้ฝ่ายต่างๆ สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์รอบข้างได้เป็นอย่างดี แต่ก็ไม่วายที่รัฐบาลไทยในสมัยนี้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าทำการค้าแสวงหากำไร โดยไม่ใส่ใจมนุษยธรรม จนกระทั่งถึงเหตุการณ์ที่ไทยสามารถทำให้พม่าเปิดประตูออกต้อนรับด้วยการร่วมลงนามในข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในรอบหลายสิบปี ซึ่งได้ทำให้เสียงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไทยนั้นจางลง มีเพียงเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังช่วยกระชับความสัมพันธ์ทางการเมืองและการทูตระหว่างไทยกับพม่าให้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ปฏิบัติการที่ดีของรัฐบาลไทยที่มีต่อเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในปักกิ่ง ประเทศจีน ที่ถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องกิจการภายในประเทศ

จีนนั้น ยังได้กระทำให้ไทยกับจีนมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นด้วย¹⁹

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในภายหลังจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการยึดอำนาจของ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ปี 1991 เป็นผลให้ไทย ได้รัฐบาลชุดใหม่ โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เนื้อหาสาระของนโยบายทาง เศรษฐกิจ และการต่างประเทศยังคงเน้นความต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อน กล่าวคือ มุ่งสร้างสันติ ภาพในภูมิภาคและความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายพัฒนาความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจ วิชาการ และวัฒนธรรมกับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศ เพื่อนบ้าน²⁰ อาทิ การสนับสนุนให้ผู้แทนของเขมรได้หารือทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในช่วงเวลานี้ภาวะการค้าระหว่างไทยกับเขมรตามบริเวณเขตแนวชายแดนไทยก็เป็นไป อย่างคึกคัก สังเกตได้จากปริมาณยานพาหนะที่นำนักลงทุนเข้าไปในบริเวณจุดผ่อนปรน อำเภอ คลองลึก จังหวัดตราด โดยแบ่งเป็นรถบรรทุกขนาดใหญ่ วันละไม่ต่ำกว่า 100 คัน และรถปิคอัพ วัน ละไม่ต่ำกว่า 800 คัน อีกทั้งรัฐบาลไทยยังให้ความช่วยเหลือ และร่วมมือทางวิชาการกับประเทศ เพื่อนบ้าน เช่น ลาว พม่า กัมพูชา โดยถือว่าตนเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ มากพอที่จะช่วยเหลือประเทศเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ การเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่หนองคายเชื่อม กับฝั่งลาว เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน ปี 1991 ยังนับว่าเป็นการกระชับสัมพันธ์ไมตรีที่ดียิ่ง ระหว่างสองบ้านพี่เมืองน้อง และแนวคิดประการสำคัญที่สุดคือ การที่รัฐบาลนายอานันท์ได้โดย ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการเงิน และเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาค และเสริมแนวทางดังกล่าวด้วยการที่นายกรัฐมนตรีอานันท์ได้เสนอแนวคิดเรื่อง การจัดตั้งเขต การค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA)²¹ ในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม ปี 1992 ณ ประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้เพราะมองเห็นว่า การ เปลี่ยนแปลงรวดเร็วของเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศได้ส่งผลกระทบให้เกิดแรงกดดันจาก การกีดกันทางการค้าในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก นอกจากนี้ ยังเกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ในหลายภูมิภาคทั่วโลกเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคให้แข็งแกร่งเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และการแข่งขันในตลาดโลกอีกด้วย ดังนั้น การจัดตั้ง AFTA จึงน่าจะยังประโยชน์สู่ประเทศสมาชิก ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มาก แนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากผู้นำอา

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰ คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล , “ งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน , “ (มีนาคม 2535)

²¹ ธนาสุภชดี สตะเวทิน , “นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอานันท์,” เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 10 เดือนรัฐบาลอานันท์ จัดโดยบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ร่วมกับสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย 21 ธันวาคม 2534.

เขียนอื่น ๆ เป็นอย่างดี และมีการลงนามในข้อตกลงสำคัญ ๆ 3 ประการ ได้แก่ ข้อตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing Asian Economic Cooperation)

ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่ครอบคลุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในทุก ๆ ด้าน และกำหนดแนวทางไว้อย่างกว้างขวาง, ข้อตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the common Effective Preferential Tariff for the AFTA หรือ CEPT Agreement) โดยระบุถึงกลไกสำคัญของการลดภาษีในการดำเนินงานของ AFTA และปฏิญญาสิงคโปร์ปี 1992 (Singapore Declaration of 1992) โดยระบุเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง AFTA วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการ รวมทั้งกลุ่มสินค้า 15 รายการ ที่จะมีการเร่งลดภาษี (Fast Track) ก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศที่มุ่งให้ความสำคัญกับภาคเอกชนอย่างเต็มที่ โดยมีการแก้ไขผ่อนคลายนโยบายต่าง ๆ มากขึ้น เพื่อให้การประกอบธุรกิจและการค้าของภาคเอกชนแข่งขันกันอย่างเสรี โดยลดขั้นตอน การขออนุญาต ตั้ง ขยาย และประกอบกิจการโรงงาน²²

เมื่อพิจารณาแนวคิด และนโยบายต่าง ๆ ในข้างต้น พบว่าในช่วงปลายของยุคสงครามเย็นนั้น ประเด็นเรื่อง เศรษฐกิจ กลายเป็นปัจจัยหลัก และมีความโดดเด่นอย่างมากในการกำหนดทิศทางของการต่างประเทศไทย ทั้งนี้รวมถึงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในอินโดจีน ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ประกอบกับการมีอัตราค่าแรงต่ำ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ไทยจึงมีความสนใจและตื่นตัวต่อการค้ากับเพื่อนบ้านมากขึ้น ๆ ทำให้เป้าหมายหลักในนโยบายที่มีต่อเพื่อนบ้านในเวลานี้นั้น มีแนวโน้มที่จะคำนึงถึง เศรษฐกิจ มากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (More Oriented Toward Economics)

ดังนั้น จึงไม่น่าเป็นที่ประหลาดใจถ้าจะกล่าวว่า เป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 (ปี 1992-1995) ย่อมหนีไม่พ้นการเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน อันจะประกอบไปด้วยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อประเทศเพื่อนบ้านในแถบอินโดจีน และนโยบายสีเหลืองเศรษฐกิจ และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา (ปี 1995-1996) นโยบายต่างประเทศที่มีต่อเพื่อนบ้านก็ยังคงเป็นประเด็นหลักในการต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐบาลชุดนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คือ พลอ.ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้

²² Peter G. Warr and Bhanupong Nitiprabha, *Thailand's macroeconomic miracle : stable adjustment and sustained growth* (Washington, D.C. : The International Bank for Reconstruction and Development, 1996)

ได้อาศัยสายสัมพันธ์และภูมิหลังทางการทหาร สร้างสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน คือ จีน เวียดนาม ลาว พม่า อย่างแน่นแฟ้น และได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในแนวทางเดียวกันนี้ในสมัยที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย (ปี 1996-1997)

จากลำดับการดำเนินนโยบายต่างประเทศทางเศรษฐกิจของไทย ต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในช่วงระหว่างปี 1989-1996 ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะสามารถพิจารณาได้ว่า ไทย ได้ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับที่สูงขึ้นกว่าในสมัยสงครามเย็น และไม่ว่าเหตุผลของข้อเท็จจริงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องที่สงครามในอาณาบริเวณนี้ได้สงบลงแล้ว หรือประเทศเหล่านี้ได้เปิดประเทศและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดมากขึ้น จะมีรายละเอียดเป็นเช่นไร นั้นย่อมไม่มีความสำคัญเท่ากับการมีข้อเท็จจริงว่า ณ ช่วงเวลาดังกล่าว ไทย มีความต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการเงิน และเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาค อันเนื่องมาจากความมั่นใจว่าฐานะทางเศรษฐกิจที่รุ่งเรือง และการเมืองที่มีเสถียรภาพ มากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน อันจะเป็นโอกาสที่เอื้ออำนวยให้ไทยได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เอื้อต่อการเพิ่มบทบาทของไทยในภูมิภาคนี้

ตัวอย่างของนโยบายต่างประเทศที่ดำเนินการต่อประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ เช่น

4.1.1 นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (Turning Indochina from a battlefield into a market place) ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี 1988-1990)

นโยบายดังกล่าว หมายถึง การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยพยายามที่จะปรับแนวนโยบายให้สอดคล้องกับโลกยุคสงครามเย็น และเน้นที่จะให้ไทยเป็นศูนย์กลางของอินโดจีน ทั้งนี้มีปรากฏการณ์สำคัญที่สนับสนุนการดำเนินแนวทางและนโยบายดังกล่าว คือ การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยม มาเป็นการใช้ระบบกลไกตลาดของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เวียดนาม กัมพูชา พม่า และจีน ภายหลังจากสงครามเย็น นับว่าเป็นโอกาสที่ดีของประเทศต่าง ๆ ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันกับประเทศเหล่านี้ซึ่งเป็นตลาดเปิดใหม่และมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มากมาย

ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวปรากฏว่า ในช่วงเวลานี้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศในอินโดจีนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น เริ่มต้นจากความสัมพันธ์กับลาว ที่อยู่ในลักษณะปรองดองกันมากขึ้น กล่าวคือ พลอ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 24-25 พฤศจิกายน ปี 1988 และทั้งสองฝ่ายมีการแถลงการณ์ร่วมที่ยืนยันในมิตรภาพระหว่างกัน การค้าระหว่างไทยกับลาวได้เพิ่มมากขึ้นจาก 818.7 ล้านบาท และ 1,197.7 ล้านบาทใน ปี 1986 และตามลำดับมาเป็น 1,866.1 ล้านบาท ในปี 1988 และ 2,922.8

ล้านบาท ในปี 1989 จะเห็นได้ว่าการค้าระหว่างไทยกับลาวระหว่าง ปี 1987-1989 เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 57 ต่อปี โดยไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้า

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียดนามอยู่ในทิศทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะหลังจากที่เวียดนามได้ถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน ปี 1988 ต่อมาในระหว่างวันที่ 9-12 มกราคม ปี 1989 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พล.อ.อ. สิทธิ ได้เดินทางไปเยือนเวียดนามพร้อมด้วยคณะธุรกิจ เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ และหาทางขยายการค้าและการลงทุน การค้าระหว่างไทยกับเวียดนามได้เพิ่มขึ้นจาก 463.3 ล้านบาทในปี 1988 เป็น 1,591.8 ล้านบาท ในปี 1989 และไทยเริ่มขาดดุลการค้ากับเวียดนาม ในปี 1989 เป็นมูลค่า 7 ล้านบาท สินค้าไทยที่นำเข้าจากเวียดนามมักเป็นเศษเหล็ก หนังโค- กระบือ และวัตถุดิบ อุปโภค บริโภค และวัสดุก่อสร้าง

อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวได้สร้างความขัดแย้งกับแนวทางของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนำโดยพล.อ.อ. สิทธิ เศรษฐศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีความขัดแย้งในกัมพูชา กล่าวคือ กระทรวงการต่างประเทศมองว่าควรใช้นโยบายที่สร้างแรงกดดันให้กับเวียดนามมากกว่าการสร้างความสัมพันธ์ หรือ ประนีประนอม ตามแนวทางที่ทางคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า "บ้านพิษณุโลก" ได้กระทำ เพราะว่าแนวทางในลักษณะของการประนีประนอมนั้นจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่ความเห็นดังกล่าว ไม่สามารถที่เปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับเวียดนามได้ พิจารณาได้จากการที่ฝ่ายที่ปรึกษานายกรัฐมนตรียังคงดำเนินนโยบายผ่อนคลายกับเวียดนาม และรัฐบาลฮุนเซน ของกัมพูชา ที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเชิญนายฮุนเซน ซึ่งไทยไม่ได้ให้การรับรองรัฐบาลอย่างเป็นทางการ มาเยือนกรุงเทพมหานครอย่างไม่เป็นทางการถึง 3 ครั้ง รวมทั้งการดำเนินงานเป็นการส่วนตัวในกรุงเทพมหานคร เพื่อประชุมใกล้ชิดกับผู้นำเขมรฝ่ายต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ ในรัฐบาลสมัยพลเอกชยา ยังได้พยายามดำเนินการเข้าร่วมประชุมนานาชาติ ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เพื่อแก้ไขปัญหา กัมพูชา และเดินทางไปตามประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น จีน เพื่อร้องขอให้ประเทศเหล่านี้สนับสนุนและแก้ไขปัญหา กัมพูชา ร่วมกัน

4.1.2 แนวคิดการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) ของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ปี 1991 -1992)

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้นั้น แท้จริงแล้ว เป็นการสานแนวทางการพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศในอินโดจีนจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยพิจารณาได้จากคำแถลงการณ์ของนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (ปี 1991-1992) ดังนี้ คือ

“ประเทศไทยจะไม่เป็นเพียงแต่ประตูสำหรับการเคลื่อนผ่านทั้งสองทางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม แต่จะเป็นหลักสำคัญสำหรับประเทศอินโดจีนที่จะติดต่อและมีส่วนร่วมในกระบวนการแห่งปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอาเซียน เอเปก และที่เลยไกลออกไปกว่านั้น”²³

เขตการค้าเสรีอาเซียน จึงเป็นแนวคิดของนายกรัฐมนตรีนาย อานันท์ ปันยารชุน โดยมีใจความหลักคือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี เพื่อกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนโดยเฉพาะ กลไกที่ต้องการดำเนินการคือการจัดให้มีการค้าเสรีปลอดภาษีในกรอบอาเซียนขึ้น ส่วนระยะเวลาในการลด หรืองดอัตราภาษีศุลกากรสินค้าขาเข้าจากประเทศสมาชิกนั้น จะเกิดขึ้นเป็นลำดับภายในกำหนดระยะเวลา 10 ปี จากเดิมที่เคยกำหนดไว้ 15 ปี ซึ่งจะมีผลให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดของอาเซียน จะต้องลดภาษีลงจนเหลือ 0-5% ภายในระยะเวลา 10 ปี เริ่มจากในวันที่ 1 มกราคม ปี1993²⁴ การกำเนิดความร่วมมือในลักษณะนี้ จะทำให้ประเทศที่อยู่ภายในกรอบของอาเซียนได้ประโยชน์ ในแง่ของการค้าที่เสรีขึ้น สะดวกขึ้น และมีปริมาณมากขึ้น

4.1.3 การขยายความร่วมมือระหว่างประเทศกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่าง ๆ (Sub-regional economic cooperation) ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ปี 1992-1995)

การผลักดันกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่าง ๆ นั้น ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ภายใต้หลักการแบ่งสรรทรัพยากร โดยมีภาครัฐบาลเป็นผู้นำการลงทุน โดยเน้นหนักด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคมให้กับพื้นที่ในโครงการนี้ เท่ากับเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนในอนาคต ให้สะดวกขึ้น ตัวอย่างของกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค เช่น มีสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจทางภาคเหนือ (ไทย พม่า จีน ลาว) สามเหลี่ยมเศรษฐกิจทางภาคใต้ (IMT-GT Growth Triangle) ห้าเหลี่ยม

²³ Bangkok Post (13 August 1991)

²⁴ ชัมมิต อาเซียน : ข้อมูลพื้นฐานของอาเซียน” แนวหน้า (19 กรกฎาคม 2437) : 4

เศรษฐกิจหรือการพัฒนาชายฝั่งทะเลด้านตะวันตก (จีน พม่า ไทย ลาว เขมร เวียดนาม) หก เหลี่ยมเศรษฐกิจ (ตอนใต้ของจีน พม่า ลาว ตอนเหนือของไทย กัมพูชา เวียดนาม) เป็นต้น

4.1.4 การสานต่อแนวนโยบาย การเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค และการสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนอย่างเข้มข้น ในรัฐบาลสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา (ปี 1995-1996)

นโยบายต่างประเทศภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา ส่วนใหญ่นั้นได้เน้นการสานต่อแนวนโยบายจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน หรือนโยบายต่าง ๆ ในกรอบของอาเซียน เพราะฉะนั้น ในช่วงเวลานี้ไทยจึงได้เสนอแนะให้มีการผลักดันให้เปิดเสรีในด้านการบริการ โดยพยายามร่นระยะเวลาจากเดิมที่กำหนดไว้ 3 ปี ให้เหลือ 1 ปีครึ่ง นอกจากนั้น ยังมีแนวความคิดสนับสนุนการขยายตัวของอาเซียนในกรอบของการลงทุนเสรี และสนับสนุนให้มีการขยายตัวในกรอบของความร่วมมือของกรอบลุ่มแม่น้ำโขง และสนับสนุนแนวทางที่จะขยายความร่วมมือของกรอบลุ่มแม่น้ำโขง ไปครอบคลุมประเทศมาเลเซีย และประเทศอื่น ๆ ตลอดจนถึงญี่ปุ่น และเกาหลี²⁵

นอกจากนี้ รัฐบาลได้ทำการสานต่อแนวทางที่สนับสนุนให้ไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค โดยเน้นแนวนโยบายที่เรียกว่า การคลั่งในเชิงรุก ซึ่งมุ่งเป้าไปที่การใช้แนวทางการคลั่ง เพื่อกระตุ้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีน รวมทั้ง การที่นายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา ยังได้แสดงท่าทีสนับสนุนสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอาเซียนกับยุโรปด้วย ดังจะเห็นได้ชัดเจนคือ การสนับสนุนให้มีการประชุมในกรอบของอาเซียน และกระชับหรือสร้างความร่วมมือในกรอบของเอเปก

นอกจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะภูมิภาคนิยม²⁶ เช่นดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไทย ยังได้พยายามสร้างความสัมพันธ์กับนานาประเทศรอบด้าน อย่างเช่น จีน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น อาเซียน เอเปก กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non – Aligned Movement หรือ NAM) ด้วย ซึ่งเป็นการกระจายความสัมพันธ์ออกไปอย่างกว้างมากขึ้น ลักษณะของการดำเนินการดังกล่าวจึงมีความแตกต่างจากสมัยสงครามเย็นอย่างมาก ทั้งนี้

²⁵ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "การเมืองการปกครองไทยหลังสิ้นสุดสงครามเย็น," ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 41-42.

²⁶ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะพยายามสร้างเสริมและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ เหล่านี้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่แนวนโยบายต่ออินโดจีนในทางปฏิบัติ ไม่สามารถออกผลเป็นรูปธรรมได้ ดังจะเห็นได้ว่าบทบาทของไทย ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการค้า หรือการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซียได้ สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลให้อัตราการขยายความร่วมมือในกรอบการค้าการลงทุนของไทยกับประเทศเหล่านี้มีลักษณะชะงืดลง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน

เพราะในช่วงสมัยนั้น การต่างประเทศของไทย ได้ให้ความสำคัญกับการผูกพันทางความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจอยู่กับสหรัฐอเมริกาในระดับที่สูงมาก

เพราะฉะนั้น การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นให้ความสำคัญต่อ ประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็นนี้ จึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา อย่างมาก กล่าวคือ ระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาอยู่ในลักษณะที่ห่างเหินกันมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ ผู้นำไทยได้มุ่งความสนใจอยู่ที่ความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น ด้วยมีเป้าหมายที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจการเงินภายในภูมิภาคอย่างรวดเร็ว ซึ่งแนวทางการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่คือ การเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการเมืองกับประเทศเพื่อนบ้าน ในฐานะที่เป็นประเทศที่ได้เปรียบทั้งในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ และการมีเสถียรภาพทางการเมือง มากกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค

ในขณะที่ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ในฝ่ายของสหรัฐอเมริกานั้นความเปลี่ยนแปลงในยุโรป ตะวันออกตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 วิกฤตการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซีย และความล่มสลายของจักรวรรดิโซเวียต ได้ดึงความสนใจของสหรัฐอเมริกาไปจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เกือบจะโดยสิ้นเชิง แม้กระทั่งในวงการรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาเอง ยังมีความเห็นว่าการประธานาธิบดีจอร์จ บุช ควรจะให้ความสนใจแก่ภูมิภาคดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น²⁷ อย่างไรก็ตามความไม่แน่ชัดเกี่ยวกับบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคแห่งนี้ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ได้กลายเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องทบทวนบทบาทของตนอย่างมาก²⁸ อีกทั้งยังมีแรงกดดันจากภายในประเทศ คือ ประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นปัจจัยประการสำคัญในการพิจารณาอีกด้วย

ดังนั้น จากการพิจารณาบริบทแวดล้อมของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ ดังที่กล่าวในข้างต้นนั้นจะพบว่า ความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1989-1996 อยู่ในระดับที่ห่างเหินกันกว่าที่เคยเป็นเมื่อสมัยสงครามเย็นอย่างมาก ทั้งนี้มีสาเหตุหลักของการเปลี่ยนแปลงระดับความสัมพันธ์ คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูงสุดของไทยในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งมีส่วนทำให้มุมมอง ทศนคติ แนวคิดของผู้นำไทยต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลง และ

²⁷ ซีระ นุชเปี่ยม, "เอเชียหลังยุคสงครามเย็น, " เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2535): 9-10.

²⁸ เรื่องเดียวกัน

แตกต่างกันไปจากเดิม กล่าวคือ ผู้นำไทยมีความต้องการที่จะดำเนินนโยบายอิสระและเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระดับสูงในช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม สาเหตุดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงลักษณะและระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1989-1996 ได้ดีเพียงพอ ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อพิจารณาอัตราการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาพบว่า มีอัตราการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทุกปี อันแสดงให้เห็นว่า ไทยมีความต้องการที่จะพึ่งพาดตลาดของสหรัฐอเมริกา²⁹ ในระดับสูงขึ้น ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจจะขัดแย้งกับสมมติฐานของการศึกษาในครั้งนี้ได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบว่า ในขณะที่อัตราการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1990 มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกา เป็นตลาดใหญ่ที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของไทย เพราะเป็นแหล่งที่สามารถรองรับสินค้าส่วนใหญ่ของไทยจำนวนมาก รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบเสรีนิยม ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการค้าของไทย แต่อัตราการขยายตัวของตลาดส่งออกสินค้าไทยในสหรัฐอเมริกา สัดส่วนของตลาดส่งออกสินค้าไทยในสหรัฐอเมริกา และอัตราการขยายตัวของการนำเข้าและส่งออกระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา กลับมีอัตราการขยายตัวที่ลดน้อยลง (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 1.1)

ทั้งนี้เพราะ สาเหตุของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้นี้อาจมีหลายประการ ทั้งในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของค่าเงินบาท อันเนื่องมาจากสาเหตุของการที่ค่าเงินดอลลาร์แข็งตัวขึ้น³⁰ ทำให้การส่งออกของไทยไม่สามารถแข่งขันสู้กับประเทศอื่น ๆ ที่มีค่าเงินถูกกว่า ระดับอัตราเงินเฟ้อของไทยสูงขึ้น³¹ ความอ่อนแอของภาคการผลิตจริงของเศรษฐกิจไทย หรือแม้กระทั่ง

²⁹ สหรัฐอเมริกา เป็นตลาดใหญ่ที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของไทย เพราะเป็นแหล่งที่สามารถรองรับสินค้าส่วนใหญ่ของไทยจำนวนมาก รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบเสรีนิยม ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการค้าของไทย รายละเอียดโปรดดู วารสารแนวโน้มเศรษฐกิจธนาคารพาณิชย์ 5(พฤษภาคม 2534) :1-22.

³⁰ การที่สมรรถนะของไทยในการแข่งขันกับตลาดโลกได้ตกต่ำลง ทั้งนี้สาเหตุจากในช่วงกลางปี 1996 เงินดอลลาร์ของสหรัฐอเมริกาเมื่อเทียบกับค่าเงินเยนเริ่มแข็งตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ค่าเงินบาทซึ่งผูกติดกับตะกร้าเงินที่มีน้ำหนักเงินเหรียญสหรัฐอเมริกาส่งที่สุด คือ ร้อยละ 80-90 ของตะกร้าเงินทั้งหมดอธิบายการสาเหตุแข็งตัวของค่าเงินดอลลาร์ และผลกระทบต่อเงินบาท รายละเอียดโปรดดู คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) , รายงานศปร.:รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 22.

³¹ ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นกำลังโน้มต่ำลง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการเปิดเสรีทางการเงินมากขึ้นได้ทำให้เศรษฐกิจเติบโตแบบฟองสบู่ เงินทุนระยะสั้น จากต่างประเทศของเอกชนไหลเข้ามาในประเทศจำนวนมากและมักนำไปลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น อาทิ การลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรต่อการปรับโครงสร้างการผลิตให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น และให้มีขีดความสามารถใน

การที่ภาคการผลิตไม่สามารถแข่งขันในเรื่องราคาต้นทุนกับประเทศเกิดใหม่ที่เพิ่งเปิดตลาด ภาย หลังสงครามเย็น เป็นต้น แต่สำหรับกรณีศึกษา การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ สหรัฐอเมริกาในครั้งนี้ ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่ยืดเยื้อ น่า จะเป็นสิ่งที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงระดับการพึ่งพาของไทยต่อสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนมาก ขึ้น

4.2 ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

4.2.1 ความสำคัญของตลาดสหรัฐอเมริกาต่อไทย

สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกสินค้าที่มีความสำคัญต่อไทย ทั้งนี้เพราะเป็นตลาดที่มี อำนาจการซื้อสูง อีกทั้งยังมีลักษณะเปิดกว้างสำหรับสินค้าจากต่างประเทศพอสมควร ทิศทาง การค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1989-1996 อยู่ในอัตราที่มีการขยายตัวอย่างต่อ เนื่อง (แม้ว่าอัตราการขยายตัวจะอยู่ในสัดส่วนที่ลดน้อยลงก็ตาม) และไทยเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบ ดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกามาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ ปี 1987-1992 ที่มีอัตราการขยายตัวในสัดส่วนที่สูง โดยในระยะเวลาดังกล่าวไทยได้เปรียบดุลการ ค้าสหรัฐอเมริกา คิดเป็นมูลค่า 14,116 - 63,310 ล้านบาทต่อปี หรือเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาดัง กล่าวร้อยละ 69.7 ต่อปี กอปรกับการที่ตลาดสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดที่สำคัญในการส่งออกของ ไทย ดังจะเห็นได้จากสถิติการส่งออกในปี ปี 1992 ไทยได้ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาคิดเป็นมูลค่าสูงถึง 184,334 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.4 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของ ไทย³²

การแข่งขันเพิ่มขึ้น รายละเอียดโปรดดู Stephan Haggard, "A Model of Balance-of-Payment Crises," *World Economic Outlook* (2000)

³² มาตรา 301 ได้รับความคุ้มครอง ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้แทน พิเศษทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ให้ได้สวนประกาศที่ปฏิบัติการค้าไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา ถ้าสำนักงานนี้สอบสวนว่า เป็นความจริงดังการฟ้องร้อง จะประกาศชื่อของประเทศนั้นให้ทราบทั่วกัน โดยจำแนกตามลำดับความร้ายแรงของปัญหาและ มาตรฐานตอบโต้เป็น 3 ระดับ คือ ประเทศที่ต้องจับตามองความประพฤติ (Watch List:: WL) ประเทศที่ต้องจับตามองอย่างใกล้ชิด (Priority Watch List:: PWL) และประเทศที่ต้องเริ่มดำเนินการได้สวนอย่างเร่งด่วน (Priority Foreign Country : PFC) แล้วจึง ดำเนินการเจรจาเพื่อจัดการปฏิบัติการค้าที่ไม่เป็นธรรมให้สำเร็จภายใน 3 ปี หากล้มเหลวจะดำเนินการตอบโต้หลายแบบ เช่น ห้ามการนำเข้า กำหนดโควตา เพิ่มภาษีนำเข้า ลด หรือเลิกสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (General System of Preference : GSP) การห้ามใช้บริการข่าวสารข้อมูลของสหรัฐอเมริกา ห้ามใช้บริการคมนาคม และโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น โปรดดูรายละเอียดใน วารสารแนวโน้มเศรษฐกิจจนาคาพาณิชย์ 5(พฤษภาคม 2534)

อย่างไรก็ดี จากสภาพการได้เปรียบดุลการค้าของไทยต่อสหรัฐอเมริกา ได้กระทำให้ไทยต้องเผชิญกับมาตรการการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐอเมริกา อันเป็นสาเหตุของปัญหาทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ทั้งนี้เนื่องจากในขณะที่ไทยได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นทุกปี³³ เศรษฐกิจภายในของสหรัฐอเมริกากลับอยู่ในสภาพที่แย่งลง นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับปัญหาการขาดดุลงบประมาณ การขาดดุลการค้า การสูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้แก่ประเทศเกิดใหม่ รวมทั้งภาวะวิกฤตการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้นสองระลอก ในช่วงปี 1973 - 1974 และ 1979 ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลักดันให้กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา เข้ามาบีบบังคับให้รัฐบาลดำเนินลัทธิกีดกันทางการค้ากับประเทศที่สร้างปัญหาให้กับตนเอง

เฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการขาดดุลการค้า ที่สหรัฐอเมริกาเผชิญติดต่อกันมานานหลายปี ได้ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องดำเนินนโยบายการค้าที่แข็งกร้าว เพื่อลดการขาดดุลการค้าที่เรื้อรังมาเป็นเวลานานลง โดยสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายทางการค้าที่สำคัญคือ กฎหมายการค้าเบ็ดเสร็จ ปี 1988 ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดให้สำนักผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกา³⁴ (US Trade Representative :USTR) สามารถระบุประเทศต่างๆ ที่ดำเนินการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้สำนักงานผู้แทนดังกล่าวยังเป็นผู้ที่มีหน้าที่เลือกวิธีการดำเนินการตอบโต้ทางการค้ากับประเทศต่างๆ ทั้งในรูปภาษีศุลกากร และที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร โดยใช้ข้ออ้างว่าประเทศคู่ค้าบางประเทศปฏิบัติทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม และได้ประกาศใช้กฎหมายการค้าฉบับใหม่ (The Omnibus Trade and Competitiveness Act หรือ Trade Act) ในเดือนสิงหาคม ปี 1988 ซึ่งเพิ่มอำนาจให้กับผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative หรือ U.S.T.R.) ในการตอบโต้ประเทศคู่ค้า โดยอาศัยมาตรา 301 (Regular 301) และมาตรา 301

³³ ไทย กลายเป็นประเทศที่ได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกาทุกปีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ ปี 1985 ภายหลังจากที่มีสถานะเป็นคู่ค้าที่ขาดดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่องถึง 24 ปี นับจาก ปี 1960-1984 โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน

³⁴ เรื่องเดียวกัน

(Special 301) พิเศษ³⁵ เพื่อตอบโต้การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมจากประเทศต่าง ๆ ที่ละเมิดข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ การไม่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Right) หรือคุ้มครองอย่างไม่เพียงพอ หรือไม่มีประสิทธิภาพ การไม่ยอมเปิดตลาดให้กับสินค้าและบริการจากสหรัฐอเมริกา การไม่คุ้มครองสิทธิแรงงานภายในประเทศ (ของคู่ค้า) การใช้แรงงานเด็กเป็นต้น³⁶ โดยใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า ได้แก่ การห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศนั้น การตั้งกำแพงภาษีขาเข้ารวมทั้งการตัดสิทธิพิเศษทางภาษีอากร³⁷ (Generalized System of Preferences หรือ GSP) เป็นต้น³⁸

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาเคยตัด GSP ไทยในปี 1988 ซึ่งในครั้งนั้นสินค้าไทยที่ถูกตัด GSP มีจำนวน 8 รายการ คิดเป็นมูลค่านำเข้า 165 ล้านดอลลาร์ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ไทยดำเนินการแก้ไขกฎหมายทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตรยา ลิขสิทธิ์ รวมถึงการคุ้มครองคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ แต่ไทยก็ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของสหรัฐอเมริกาอย่างเพียงพอ และในปี 1989 สหรัฐอเมริกาได้บีบบังคับไทยในเรื่องเดียวกันนี้อีก โดยสหรัฐอเมริกาให้เหตุผลว่าได้รับเสียหายจากการที่ไทยละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเป็นมูลค่าถึง 200 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 5,000 ล้านบาท ในช่วงเวลานั้น) ซึ่งถ้าหากการเจรจาในครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จแล้ว สหรัฐอเมริกาจะดำเนินการตอบโต้ไทย จนกระทั่งความเสียหายที่ไทยได้รับจะเท่ากับมูลค่าที่สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียไป สหรัฐอเมริกาอาจจะใช้การตัดสิทธิพิเศษทางการค้า การเพิ่มภาษีนำเข้า หรือห้ามนำเข้าสินค้าจากไทย โดยเฉพาะ GSP นั้น ในปี 1988 ที่ผ่านมามีปรากฏว่าไทยใช้ GSP จากสหรัฐอเมริกาถึงร้อยละ 23 ของมูลค่านำเข้าทั้งหมดของสหรัฐอเมริกาจากไทย หรือประมาณ 1200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากเป็นอันดับสามรองจากเม็กซิโก และมาเลเซีย³⁹

³⁵ มาตรา 301 พิเศษ จะใช้กับประเทศที่ละเมิดหรือไม่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาระบุให้ประเทศนั้นเป็นประเทศที่ถูกจับตามอง (Watch List) หรือประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด (Priority Foreign Country : PFC) ซึ่งถ้าหากประเทศที่ถูกระบุว่าเป็นประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด ไม่ได้แสดงท่าทีว่าจะเข้าร่วมเจรจาโดยสุจริตใจ หรือไม่มีความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกา ก็จะถูกตอบโต้ด้วยมาตรา 301 พิเศษ ซึ่งการตอบโต้จะออกมาในรูปของการตัด GSP, การจำกัดหรือห้ามการนำเข้า, การใช้มาตรการตอบโต้ทางภาษีศุลกากรโดยเรียกเก็บภาษี 100% การช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศและการป้องกันการทุ่มตลาดจำกัด การให้บริการข้อมูลจากสหรัฐอเมริกา หรือจำกัดการให้บริการ Telecommunication โดยการตอบโต้นี้จะคำนวณให้เท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกา โปรดดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน

³⁶ เรื่องเดียวกัน

³⁷ เรื่องเดียวกัน

³⁸ วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ (มีนาคม 2529) : 1.

³⁹ วารสารแนวโน้มเศรษฐกิจ ธนาคารพาณิชย์ 5(พฤษภาคม 2534) :1-22.

ในปี 1989 สหรัฐอเมริกาตอบโต้ไทยด้วยมาตรา 301 ธรรมดา (Regular 301) ในกรณี การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยถูกไต่สวนในเรื่องการห้ามนำเข้าบุหรี่จากสหรัฐอเมริกา ต่อมาในปี 1990 ไทยถูกไต่สวนเรื่องการละเมิดลิขสิทธิ์ด้านเพลงและวีดีโอ และไม่จับกุม หรือกวาดล้างผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง และในปี 1991 ไทยถูกสอบสวนเรื่องการไม่ให้ความคุ้มครอง สิทธิบัตรผลิตภัณฑ์ยาของสหรัฐอเมริกา สำหรับเรื่องการไม่ให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ของสหรัฐอเมริกาเพียงพอหรือมีประสิทธิภาพนั้น ไทยถูกตอบโต้ด้วยมาตรการ 301 พิเศษ โดย ถูกประกาศจำแนกให้เป็นประเทศในกลุ่มประเทศที่ต้องจับตาอย่างใกล้ชิด (Priority Watch List : PWL) เมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 1989

ภายใต้กฎหมายการค้าสหรัฐอเมริกา หรือมาตรา 301 พิเศษนี้ประเทศไทยได้ถูก กำหนดให้เป็น 1 ใน 3 ประเทศที่ถูกกำหนดให้เป็นประเทศที่ต้องเริ่มดำเนินการไต่สวนอย่างเร่งด่วน (PFC) นอกเหนือจากจีนและอินเดีย ทั้งนี้โดยสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวว่าประเทศไทยไม่ได้ ให้ความคุ้มครองกับทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่อง สิทธิบัตรยา, ลิขสิทธิ์ภาพยนตร์, เทปบันทึกเสียง, คอมพิวเตอร์ซอฟท์แวร์ ซึ่งสหรัฐอเมริกา ต้องการให้ไทยปรับปรุงร่างกฎหมายสิทธิบัตรและให้การคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างพอเพียง โดยเฉพาะสิทธิบัตรยา นอกจากนี้ ยังต้องการให้ไทยให้ความเข้มงวดในเรื่องการคุ้มครองลิขสิทธิ์ คอมพิวเตอร์ซอฟท์แวร์ ลิขสิทธิ์ภาพยนตร์ และลิขสิทธิ์เทปบันทึกเสียงและเทปวีดีโอมากขึ้น โดยขณะนี้ไทยอยู่ในระหว่างการถูกไต่สวนว่ามีความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตรหรือไม่ โดยสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการไต่สวนและตัดสินใจว่าจะดำเนินมาตรการ ตอบโต้ไทยหรือไม่ ซึ่งใช้เวลาประมาณ 6-9 เดือน⁴⁰ และในปีเดียวกันนั้น สหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกการให้ GSP แก่สินค้า 8 ประเภท 16 รายการจากประเทศไทย

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 4.3
รายการสินค้าไทยที่ถูกสหรัฐอเมริกากระจับสิทธิ (1987-1991)

ลำดับ	พิกัดอัตราศุลกากร (HS)	สินค้า	อัตรากำหนดนำเข้าปกติของสหรัฐ	หมายเหตุ
1	7113.11.50	เครื่องรูปพรรณทำด้วยโลหะเงินที่มีมูลค่าเกิน 18 เหรียญสหรัฐต่อโหลชิ้น	6.5%	ถูกกระจับสิทธิตั้งแต่วันที่ 1
2	7113.19.50	เครื่องรูปพรรณทำด้วยโลหะมีค่าอื่นๆ	6.5%	กรกฎาคม 2530 เป็นต้นมา
3	7113.20.50	เครื่องรูปพรรณทำด้วยโลหะสามัญที่หุ้มติดด้วยโลหะมีค่า	6.5%	
4	7116.10.10	ของที่ประกอบด้วยไข่มุกแท้	6.5%	ถูกกระจับสิทธิตั้งแต่วันที่ 1
5	7116.20.20	ของที่ประกอบด้วยอัญมณีที่มีค่าและสิ่งมีค่า	6.5%	กรกฎาคม 2531 เป็นต้นมา
6	1102.30.00	แป้งข้าว	0.2 เซนต์ /กก.	ถูกกระจับสิทธิตั้งแต่วันที่ 1
7	1103.14.00	ข้าวบด	0.2 เซนต์ /กก.	กรกฎาคม 2532 เป็นต้นมา
8	7113.11.20	เครื่องรูปพรรณทำด้วยโลหะเงินที่มีมูลค่าไม่เกิน 18 เหรียญสหรัฐต่อโหลชิ้น	27.5%	
9	6702.90.60	ดอกไม้ ผลไม้ และต้นไม้ประดิษฐ์ทำด้วยวัตถุอื่นๆที่ไม่ใช่พลาสติก ขนนกและผ้าใยสังเคราะห์	17%	
10	6908.10.20	กระเบื้องปูพื้นและผนัง	20%	
11	9401.40.00	ที่นั่งไม้ปรับเป็นเตียงได้ ยกเว้นที่นั่งในสวน	3.2%	
12	9401.61.60	ที่นั่งไม้ที่มีเบาะรองนั่ง	2.5%	
13	9401.69.80	ที่นั่งอื่นๆที่เป็นโครงไม้	2.5%	
14	9403.30.80	เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในสำนักงาน	2.5%	
15	9403.40.90	เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในครัว	2.5%	
16	9403.50.90	เฟอร์นิเจอร์ไม้ที่ใช้ในห้องนอน	2.5%	
17	9403.60.80	เฟอร์นิเจอร์ไม้อื่นๆ	2.5%	
18	0713.31.40	ถั่วแห้ง	1.1 /	ถูกกระจับสิทธิตั้งแต่วันที่ 1
19	2005.80.00	ข้าวโพดหวานปรุงแต่ง	12.5%	กรกฎาคม 2533 เป็นต้นมา
20	8521.10.00	เครื่องอุปกรณ์ช่วยบันทึกหรือถอดภาพวิดีโอแบบเทปแม่เหล็ก	3.9%	
21	9405.30.00	ชุดไฟตกแต่งชนิดที่ใช้กับต้นคริสต์มาส	8.0%	

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ

จากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา นั้น ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะท่าทีของสหรัฐอเมริกา ในกรณีทรัพย์สินทางปัญญา พิจารณาจาก แถลงการณ์ของผู้แทนการค้าของสหรัฐอเมริกาที่ว่า สหรัฐอเมริกาจะใช้กฎหมายการค้าเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่จะเปิดตลาดการค้าในต่างประเทศให้กับความรู้ ความชำนาญ และเทคโนโลยีของสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นขยายตลาดสินค้าที่คิดว่าตนเองมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าจำพวกที่ใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นสินค้าที่จัดเป็นทรัพย์สินทางปัญญาแทบทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่เครื่องจักรกล คอมพิวเตอร์ซอฟแวร์ เป็นต้น และสำหรับประเทศไทยนั้น สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ไทยปรับปรุงและให้การคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างพอเพียงสำหรับสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทุกประเภทจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะยา เครื่องจักรการเกษตรและจุลชีพ นอกจากนี้ยังให้มีการคุ้มครองลิขสิทธิ์โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ของไทยให้ครอบคลุมไปถึงคอมพิวเตอร์ซอฟท์แวร์ อีกทั้งให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้าด้วย⁴¹

4.2.2 การตอบสนองและท่าทีของไทยในกรณีปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา : พยายามแก้ไข เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการค้า

สหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้ไทยปรับปรุงและเพิ่มความคุ้มครองด้านสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า โดยแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมเสียใหม่ เมื่อไทยไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดเวลา ประกอบกับการมีปฏิวัติยึดอำนาจโดย รสช. ในปี 1991 สหรัฐอเมริกาจึงประกาศให้ไทยเป็นประเทศในกลุ่มถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด ในวันที่ 26 เดือนเมษายน ปี 1992 ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดซึ่งกำลังอยู่ในช่วงการเจรจาต่อรอง และดำเนินการสอบสวนพฤติกรรมของนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องใช้เวลา 6-9 เดือนก็ตาม หากแต่ภาวะการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการตอบโต้ต่าง ๆ ที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้กับประเทศไทยกันได้แก่ การขึ้นภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย 100% การตัด GSP รวมทั้งการห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยได้ทำให้ผู้นำเข้าสินค้าไทยเริ่มชะลอลง ทั้งนี้เพื่อรอดูนโยบาย และท่าทีของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว อันส่งผลกระทบต่อส่งออกของไทยไปยังสหรัฐอเมริกาอ่อนตัวลง⁴² เพราะว่าผู้นำเข้าสหรัฐอเมริกาจากไทยได้สูญเสียความมั่นใจและชะลอการนำเข้าจากไทยลง ขณะที่การนำเข้าจากจีนและมาเลเซียซึ่งเป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในปี 1992

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

⁴² เรื่องเดียวกัน

นอกจากนี้เมื่อการตอบโต้ของสหรัฐอเมริกามีความจริงจังมากขึ้นในต้นปี 1993 การส่งออกของไทยไปสหรัฐอเมริกาในครั้งแรกของปี 1993 ได้ชะลอตัวลง เหลือเพียงร้อยละ 11.3 เท่านั้น โดยผลแห่งความไม่มั่นใจเห็นได้ชัดเจนขึ้นในไตรมาสที่สอง เมื่อการส่งออกจากสหรัฐอเมริกาชะลอตัวลงอย่างรวดเร็ว คือจากร้อยละ 15.6 ในไตรมาสที่หนึ่งเหลือร้อยละ 7.6 ในไตรมาสที่สอง⁴³ และโดยสรุปแล้วอัตราการส่งออกสินค้าไทยไปสหรัฐอเมริกาดัน้อยลงจากร้อยละ 19.90 ในปี 1992 เป็นร้อยละ 9.31 ของสินค้าทั้งหมด ในปี 1993⁴⁴

ในปลายปี 1992 เมื่อนายชวน หลีกภัย ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เอกอัครราชทูตประจำประเทศไทย คือ นายเดวิด ฟลอยด์ แลมเบิร์ตสัน ได้เข้าพบนายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หลายครั้ง เพื่อเจรจาเรื่องการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ปัญหาลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตร เนื่องจากกังวลใจที่ไทยยังไม่ได้ดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง ส่วน USTR ยังคงตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของไทยต่อไป โดยยังคงไม่ลงโทษทางการค้า เนื่องจากไทยเพิ่งเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ต่อมาเมื่อ USTR ได้รับการร้องเรียนจากสมาคมผู้ผลิตผู้จำหน่ายทางภาพยนตร์ ดนตรี และคอมพิวเตอร์จำนวน 7 สมาคม จึงได้ติดต่อมายังกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ส่งคณะผู้แทนการค้าไทยไปเจรจาปัญหาทรัพย์สินทางปัญญา⁴⁵

รัฐบาลไทยพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์เพลง ซีดี และภาพยนตร์สหรัฐอเมริกา โดยประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม และให้เจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจवादล้าง และตรวจจับจนถึงแหล่งต้นตอการผลิตส่วนในเรื่องการปลอมแปลงคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์นั้น กรมทรัพย์สินทางปัญญาได้หาทางแก้ไขกฎหมายให้รัดกุมยิ่งขึ้น ส่วนในเรื่องสิทธิบัตรนั้น สมานิติบัญญัติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ปี 1993 ⁴⁶

รัฐบาลได้ส่งคณะผู้แทนเจรจาปัญหาทรัพย์สินทางปัญญาไปสหรัฐอเมริกา 2 ครั้ง ในเดือนเมษายน และกรกฎาคม ปี 1993 ผลจากการเจรจาครั้งสุดท้ายคือ สหรัฐอเมริกาได้เลื่อนการพิจารณาตัดสินตอบโต้ไทยไปจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม และในวันที่ 8 กันยายน สหรัฐอเมริกาได้รับการประกาศให้หลุดพ้นจากประเทศในกลุ่มที่ต้องเริ่มดำเนินการโต้สวนอย่างเร่งด่วน ให้เหลือแต่ระดับประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด เท่านั้น และในปีเดียวกันนี้ นายก

⁴³ เรื่องเดียวกัน

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน

⁴⁵ โคริน เฟื่องเกษม , "นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ : วิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศ," ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 24-29.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน

รัฐมนตรีชวณ หลีกภัย เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาในเดือนพฤศจิกายน เพื่อเจรจากับ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน เรื่องการขอร้องให้ผู้นำสหรัฐอเมริกาช่วยให้ไทยถูกปลดออกจากกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด เพราะว่ารัฐสภาได้รับหลักการกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตรไปแล้ว ทั้งยังได้ปราบปรามการละเมิดอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

จากผลการเจรจาในครั้งนี้ ประธานาธิบดีคลินตัน มิได้ตกลงเรื่องการปลดไทยออกจาก ประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด แต่ให้คำมั่นว่าจะพิจารณาเรื่อง GSP แก่ไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งในที่สุดแล้ว สหรัฐอเมริกาได้พิจารณาปลดไทยออกจากกลุ่มประเทศที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิด มาเป็นประเทศที่ต้องจับตามอง ในวันที่ 8 กันยายน ปี 1993 อันหมายความว่าไทยจะไม่ถูก มาตรการตอบโต้ทางการค้าจากสหรัฐอเมริกาโดยทันที ตลอดจนพิจารณาให้ GSP หลายราย การที่เคยระงับแก่ไทย⁴⁷

อย่างไรก็ตาม แม้อุเหมือนว่าความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามี แนวโน้มในที่ดีขึ้น แต่ปัญหาเหล่านี้ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งเมื่อมีกรณีปัญหาทางการเมือง เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่สหรัฐอเมริการู้สึกไม่พอใจและสงสัยในพฤติกรรมของนักการเมืองไทยร่วมรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น นายณรงค์ วงศ์วรรณ นายวัฒนา อัศวเหม เป็นต้น มีส่วนข้องกับการค้ายาเสพติด และการลักลอบตัดต้นไม้ ทำให้ สหรัฐอเมริกามีปฏิกิริยาต่อไทยหลายประการ เช่น การงดออกวีซ่า การประกาศดำเนินคดี และ ให้ส่งนายทอง ศิริปริชาพงศ์ การแถลงการณ์โดยโฆษกต่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น จึงอาจจะสรุปรวมกันได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งทางการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐ อเมริกาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 นี้ ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามี ปัญหามากขึ้น และระดับการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับที่น้อยลง (ทั้ง นี้พิจารณาระดับการพึ่งพา ไม่ใช่ระดับความต้องการพึ่งพา) กล่าวคือ ฝ่ายไทยนั้นค่อนข้างชุ่น เคื่องใจในพฤติกรรมของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะไทยมักจะคาดหวังความช่วยเหลือจากสหรัฐ อเมริกา โดยอ้างถึงความสัมพันธ์ที่เคยแนบแน่นในสมัยเป็นพันธมิตรทางความมั่นคงร่วมกันใน สงครามเย็น ซึ่งมีนักวิชาการวิเคราะห์ไว้มากมายว่า แท้ที่จริงแล้วทัศนคติเช่นนี้เกิดจากการมีมุมมองในเรื่องผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะมองผลประโยชน์ในระยะสั้น หรือผลประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่อง ๆ ไป หากเรื่องเหล่านั้นจบสิ้นลง ผลประโยชน์ในเรื่องดังกล่าวก็จบสิ้นลงด้วยเช่นกันจึงไม่แปลกที่ภายหลังจากการที่สหรัฐอเมริกาถอนทหารและ ฐานทัพออกจากสงครามเวียดนาม สหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสนใจและความช่วยเหลือแก่ไทย อย่างที่เคยเป็นในช่วงแรกมากนัก ในขณะที่ไทยนั้น เมื่อวิกฤตการณ์ใด ๆ เกิดขึ้น มักที่จะเรียก

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน

ร้องการช่วยเหลือพิเศษจากสหรัฐอเมริกาเสมอ โดยมีอ้างว่าสหรัฐอเมริกาน่าจะเห็นแก่ความสัมพันธ์ดั้งเดิมที่เคยมีร่วมกัน⁴⁸

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะหว่างทั้งสองประเทศในทศวรรษที่ 1980 ได้เกิดขึ้นในเวลาเดียวกับที่ไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จึงได้ทำให้ปฏิกิริยาของไทยที่มีต่อสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ ฝ่ายไทย ไม่ได้โอนอ่อนผ่อนตามสหรัฐอเมริกาเหมือนอย่างที่เคยเป็น พิจารณาจาก ความกล้าที่จะต่อรองทางการค้ากับสหรัฐอเมริกามากขึ้น การเรียกร้องขอปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาจากรูปแบบอุปถัมภ์ สู่ความเป็นเสมอภาคมากขึ้น รัฐบาลไทยได้พยายามพยายามเจรจาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา ด้วยวิธีการที่มีจะโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาแล้ว แต่สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างทางการค้าระหว่างประเทศได้กำหนดให้ไทยต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกามากโดยปริยาย เนื่องจากตลาดสหรัฐอเมริกาคือตลาดใหญ่ และเสรี ซึ่งเอื้อต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ไทย ดังนั้น แม้ปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะสร้างความสมดุลหรือความไม่เป็นธรรมทางการค้าแก่ไทย แต่ปริมาณทางการค้าของทั้งสองประเทศยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะอยู่ในระดับอัตราที่ลดน้อยลง (โปรดดูตารางที่ 3.2 ในบทที่ 3) หากแต่รูปแบบหรือโครงสร้างทางการค้า อันได้แก่โครงสร้างสินค้าเข้าและสินค้าออกมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากต้องปรับให้สอดคล้องต่อกันของผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เช่น สหรัฐอเมริกาได้รับ GSP อันเนื่องจากสินค้าชนิดนั้นที่ได้ส่งเข้าไปในตลาดสหรัฐอเมริกา มีมูลค่าเกินเพดานที่กำหนด หรือเกินข้อจำกัดว่าด้วยความจำเป็นด้านการแข่งขัน (Competitive Need Limits) และเป็นผลให้สินค้าชนิดนั้นสามารถแข่งขันในตลาดสหรัฐอเมริกาได้น้อยลง และมูลค่าการนำเข้าได้ชะลอลดลงเช่นกัน

แนวทางแก้ไขอีกประการที่สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างทางการค้าของทั้งสองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป คือ การกระจายตลาดของสินค้าบางประเภทออกไปยังแหล่งอื่น เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ แผงวงจรไฟฟ้า อัญมณีเครื่องประดับ รองเท้า และชิ้นส่วนเครื่องวีดีโอ อุปกรณ์ เครื่องเสียง เป็นต้น แนวทางดังกล่าวได้ทำให้ไทยพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระดับที่ลดน้อยลงกว่าเดิม แต่ได้ทำการกระจายตลาดไปสู่แหล่งอื่นที่สามารถรองรับได้มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตก

⁴⁸ Ansil Ramsay, in *Thailand-U.S. Relations Changing Political, Strategic and Economic Factors*, ed. Ansil Ramsay and Wiwat Mungkandi (USA. : Institute of East Asian Studies University of California ,1988)

สรุป

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงระหว่างปี 1989-1997 นั้นมีลักษณะที่ห่างเหินกันมากขึ้น และไทยพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระดับที่ลดน้อยลงกว่าเดิม โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุประการสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงของไทย ที่ทำให้ผู้นำไทยมีความมั่นใจในการดำเนินนโยบายทั้งภายใน และภายนอกประเทศมากขึ้นกว่าสมัยสงครามเย็นที่มีจะทำตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา หรือความขัดแย้งทางเศรษฐกิจที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศมีปัญหามากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะมีความมั่นใจในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ อันเนื่องจากการมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ฝ่ายไทยยังคงตระหนักถึงภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาเป็นแหล่งตลาดใหญ่ที่สุดประเทศหนึ่งอย่างดี ดังนั้น แนวทางและพฤติกรรมในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของไทย คือ ความพยายามที่จะโอนอ่อนผ่อนตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างสินค้าเข้าและสินค้าออก กล่าวคือ ไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการแข่งขันสินค้าบางชนิดในตลาดของสหรัฐอเมริกา อันนำมาซึ่งการที่ต้องกระจายสินค้าประเภทนั้น ๆ ไปยังแหล่งต่าง ๆ ทั่วโลกมากขึ้น ซึ่งเป็นผลให้อัตราการขยายและสัดส่วนของตลาดสินค้าไทยในสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาที่ศึกษาอยู่ในระดับที่ลดน้อยลง

เพราะฉะนั้น การที่ไทยมีระดับการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาลดน้อยลงจึงเกิดจากภาวะการณ์ทั้งที่ไทยมีส่วนในการกำหนดเอง เช่น ความต้องการสร้างสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอินโดจีน ความต้องการเป็นมหาอำนาจในภูมิภาค เป็นต้น และความจำเป็นอันเนื่องมาจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกา ที่กดดันให้ไทยต้องทำการปรับโครงสร้างของสินค้าเข้า และสินค้าออกของตน อันเป็นเหตุให้ไทยได้กระจายตลาดของตนไปยังประเทศอื่น ๆ มากขึ้น นอกจากนี้ สถานการณ์ดังกล่าว ยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศอีกด้วย

มิเพียงเท่านั้น ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ประเด็นทางการเมืองได้มีส่วนสำคัญในการสร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาด้วย ไม่ว่าจะเป็นในกรณีการก่อรัฐประหารของ รสช. หรือการที่นักการเมืองบางคนในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นบุคคลที่สหรัฐอเมริกาดังข้อหาว่ามีส่วนพัวพันเรื่องการค้ายาเสพติด การลักลอบตัดต้นไม้ เป็นต้น