



บทที่ 1

## บทนำ

สภาพของการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน เน้นความสำคัญของการจัดการกับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependencies) อย่างซับซ้อนของบรรดาประเทศประชาธิปไตยอุตสาหกรรม (industrialized democracies) ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุด ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเปิดของบรรดาประเทศเหล่านี้ทำให้ความผูกพันเกี่ยวข้องกันมีมากขึ้นจากการเคลื่อนย้ายผลผลิตระหว่างประเทศ การค้าระหว่างประเทศ เป็นเหตุให้นโยบายเศรษฐกิจภายใน และนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศมีความเกี่ยวพันกันอย่างแน่นแฟ้น ระดับของความร่วมมือระหว่างกันไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน และนโยบายการเงิน เป็นผลมาจากการเจรจาต่อรอง ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีประเทศที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมากกว่ามักจะเป็นฝ่ายได้เปรียบ ทำให้เกิดความพยายามที่จะจัดการกับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างยุติธรรม โดยเริ่มที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและประสบความสำเร็จพอสมควร แสดงให้เห็นว่าความรู้สึกของความ เป็นภูมิภาคเดียวกันสามารถ เป็นพื้นฐานของการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อจัดการกับการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

การรวมตัวกัน เป็นประชาคมของยุโรปทำให้ประเทศประชาธิปไตยอุตสาหกรรมอื่น ๆ กระทบกระเทือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในด้านการตลาด ทำให้เกิดความจำเป็นในการรวมตัวกันขึ้นมา สำหรับอเมริกาเหนือได้แก่ การร่วมมือกันระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดาและ เม็กซิโกในด้านพลังงานและการค้า ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ก็ทวีความสำคัญขึ้น รวมทั้งญี่ปุ่นกับ เกาหลีและไต้หวันด้วย ซึ่งในขณะ เดียวกันการค้าและการลงทุนระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นก็ทำให้มีความ

---

<sup>1</sup> Gavin Boyd ed., Region Building in the Pacific (New York : Pergamon Press, 1982), p.1.

จำเป็นที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันขึ้นมา เพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายและบรรดาเพื่อนบ้านแปซิฟิกทั้งหลาย ความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดระหว่างกันนี้ทำให้นักวิชาการพากันมองถึงการสร้างระบบภูมิภาคขึ้นมาระหว่างอเมริกาเหนือ เอเชียตะวันออก และประเทศบนฝั่งแปซิฟิก เป็นประชาคมแปซิฟิก<sup>1</sup>

การตระหนักถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจของบรรดาประเทศในย่านแปซิฟิกทำให้เกิดข้อเสนอในการสร้างโครงสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคขึ้นมาเพื่อเป็นองค์การในการปรึกษาหารือ (consultation) เพื่อให้รัฐบาลทั้งหลายร่วมมือกันในการวางนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติไปในทิศทางที่เอื้อต่อกันและกัน ความคิดและข้อเสนอเริ่มก่อตัวขึ้นในทศวรรษ 1960 โดยนักวิชาการญี่ปุ่น ศาสตราจารย์ Kiyoshi Kojima ได้เสนอแนวความคิดเรื่องเขตการค้าเสรีของแปซิฟิก (Pacific Free Trade Area-PAFTA) โดยรัฐมนตรีต่างประเทศ นาย Takeo Miki ให้การสนับสนุนเขาได้เสนอแนวความคิดนี้ต่อประเทศในย่านแปซิฟิก โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดประชาคมแปซิฟิกขึ้นทำนองเดียวกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC)<sup>2</sup> เพื่อที่จะถ่วงดุลย์กับ EEC ในการค้าระหว่างประเทศและได้มีการก่อตั้ง Pacific Basin Economic Council ขึ้น จากนั้นก็ได้มีการกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรขึ้นอย่างเป็นทางการในปลายทศวรรษ 1970

ในเดือนมีนาคม 1979 นายกรัฐมนตรี Ohira แห่งญี่ปุ่นได้ก่อตั้ง Pacific Basin Co-operation Study Group ขึ้นโดยมีนาย Saburo Okita เป็นประธาน กลุ่มนี้ได้ศึกษาและเสนอรายงานความร่วมมือระหว่างประเทศ

1

Ibid. p. 2.

2

Rhondda M. Nicholas "ASEAN and the Pacific Community Debate : Much Ado about something" Asian Survey Vol. XXI, No. 12, December 1981, p. 1198.

ในย่านแปซิฟิกขึ้นมา โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานในด้านต่าง ๆ ขึ้น เพื่อจัดการประชุมระหว่างประเทศปริกษาหารือในประเด็นต่าง ๆ

นอกจากนั้นในเดือนพฤษภาคม 1979 ศาสตราจารย์ Hugh Patrick แห่ง Yale University และนาย Peter Drysdale แห่ง Austratian National University ได้เสนอผลการวิจัยในการจัดตั้งองค์การทางการค้าและพัฒนาแห่งแปซิฟิก (Organization for Pacific trade and development-OPTAD) ต่อกรมการค้าสหรัฐฯ เพื่อเป็นองค์การกลางในการร่วมปริกษาหารือและวางนโยบายร่วมกันระหว่างกลุ่มเหนือใต้ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มี การจัดองค์การในลักษณะที่มั่นคง จนกระทั่งในเดือนกันยายน 1980 จากการสัมมนาที่กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย ได้มีมติให้จัดตั้ง Pacific Co-operation Committee (PCC) ขึ้น ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (unofficial) ประกอบด้วยตัวแทนจาก 3 ฝ่าย คือ นักธุรกิจ นักวิชาการ และข้าราชการ เพื่อร่วมกันปริกษาหารือและขยายการแลกเปลี่ยนความเห็นซึ่งกันและกันในประเด็นความร่วมมือระหว่างภูมิภาค<sup>1</sup> นับว่าการสัมมนาที่กรุงแคนเบอร์รา<sup>1</sup> เป็นจุดสำคัญของการพัฒนาแนวความคิดนี้ โดยมีการกล่าวถึงปัญหาและการจัดโครงสร้างของประชาคมแปซิฟิก อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีมติจากกลุ่มอาเซียน อาเซียนแต่ละประเทศยังริรอที่จะเข้าร่วม และมักจะแสดงทัศนคติในฐานะประเทศมากกว่าในนามของกลุ่มอาเซียน ขณะที่ที่ประชุมให้ความสำคัญกับกลุ่มอาเซียนเป็นพิเศษ

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเพื่อที่จะอธิบายและทำนายถึงแนวโน้มและท่าทีต่าง ๆ ของอาเซียนต่อ

---

<sup>1</sup> Expert Group on ASEAN and Pacific Economic Co-operation Report of the Export Group DP/EGAPEC/12, 11 June 1982, p. 16.

ข้อเสนอของประชาคมแปซิฟิก (อาเขียนในที่นี้ไม่รวมบรูไนซึ่งยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกในช่วงเวลาที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้)<sup>1</sup>

ข้อเสนอของประชาคมแปซิฟิก

การพิจารณาประเด็นการก่อตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างกลุ่ม Pacific Basin เกิดจากทัศนะทางด้านเศรษฐกิจ ผู้ก่อตั้งแนวความคิดนี้ส่วนใหญ่เป็นนัก เศรษฐศาสตร์และนักธุรกิจที่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีจัดการ การพึ่งพาอาศัยกันของบรรดาประเทศต่าง ๆ ใน Pacific Basin ซึ่งทุกฝ่ายยอมรับว่าการพึ่งพาระหว่างกันนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันจะก่อให้เกิดปัญหา เพราะการเพิ่มขึ้นของการพึ่งพาทาง เศรษฐกิจนี้จะบั่นทอนความเป็นอิสระของนโยบาย ของแต่ละประเทศ ดังนั้นจึงพยายามที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์จากการพึ่งพาอาศัยกันทางด้าน เศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็รักษา ความชอบธรรมของแต่ละประเทศในการกำหนดนโยบายของตน เท่าที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ ในย่านแปซิฟิกมีนโยบายของประเทศที่กระทบต่อ เศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ เช่น ในทศวรรษ 1970 การห้ามนำถั่วเหลืองเข้าของสหรัฐฯ เกาหลีลดค่าเงิน ในปี 1974 และการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเข้าที่ใช้แรงงานของออสเตรเลีย สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของประเทศในย่านนี้ จึงเกิดความคิดที่ควรจะมีการปรึกษาหารือและ เจรจาระหว่างกันเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อ เศรษฐกิจของเหล่าประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเป็นนโยบายปกป้องทางการค้า อันเป็นอันตรายต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศที่พยายามจะพัฒนาให้เป็นประเทศ

---

<sup>1</sup> บรูไน เข้า เป็นสมาชิกสมาคมประชาคม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(อาเขียน) ในวันที่ 7 มกราคม 1984

อุตสาหกรรม ในแง่ของการจำกัดตลาด นอกจากนั้นยังเชื่อว่าการเจรจาต่อ  
 รองแบบพหุภาคีจะได้ผลกว่าการเจรจาระดับทวิภาคีหรือระดับโลก โดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่งประชาคมแปซิฟิกจะเป็นช่องทางหนึ่งของการเจรจา เหนือ-ใต้ ในระดับ  
 ภูมิภาค แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงปัญหาด้านสมาชิกภาพ ต้องระวังไม่ให้  
 การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะจะทำให้องค์การฯ ไม่สามารถดำเนินงานได้  
 อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอว่าประชาคมแปซิฟิกควรจะเป็นการรวมตัวกันเพื่อ  
 เศรษฐกิจ เพราะเชื่อว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาทางเทคโนโลยีเป็นสิ่ง  
 ซึ่งเป็นสากลและเป็นกลาง ผู้ริเริ่มแนวความคิดของการรวมตัวนี้จึงพยายามเน้นให้  
 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เห็นว่าประชาคมแปซิฟิก เป็น เรื่องของผลประโยชน์  
 ร่วมกัน<sup>1</sup>

#### ข้อสงวนของอาเซียน

อาเซียนยังคงสงวนท่าทีต่อการเข้าร่วมประชาคมแปซิฟิก ส่วนใหญ่จะสนับสนุนและ แสดงท่าทีเห็นด้วยต่อแนวความคิดนี้ แต่ก็มีข้อที่ จะเข้าร่วมโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากไม่แน่ใจต่อความคิดที่จะสร้างประชาคมแปซิฟิกในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจโดยลำพัง ประเทศในประชาคมควรจะทำความเข้าใจกันก่อนที่จะเริ่มสร้างประชาคมซึ่งต้องใช้เวลาเป็นทศวรรษจึงควร จะเผยแพร่ขยายความคิดนี้ให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เมื่อนั้นความคิดที่จะรวมตัวกันก็จะเกิดขึ้นเอง ซึ่งในประเด็นนี้ตรงกันกับประเด็นสำคัญในการประชุมว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจของแปซิฟิก จัดโดยคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือในแปซิฟิก (The Pacific Cooperation Committee) ของประเทศไทยและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ที่กรุงเทพฯ เมื่อ 3-5

1

Rhondda M. Nicholas op. cit., p. 1203.

มิถุนายน 2525<sup>1</sup> ที่เห็นพ้องกันว่าแนวความคิดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจของแปซิฟิกยังเป็นเรื่องที่ไม่แพร่หลายนัก ควรมีการเผยแพร่แนวความคิดนี้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในหมู่นักการเมืองของประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักวิชาการและนักธุรกิจ

นอกจากนั้น อาเซียนยังมองในประเด็นด้านการเมือง หากอาเซียนเข้าร่วมในประชาคมแปซิฟิกจะทำให้เป็นการแยกตัวจากกลุ่ม 77 เกรงว่าประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่ม 77 จะมองว่าอาเซียนมีความร่วมมือกับประเทศพัฒนาในกลุ่มแปซิฟิกโดยละเลยประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ และประชาคมแปซิฟิกอาจถูกมองว่าเป็น ideological bloc เพราะมีจุดมุ่งหมายที่จะรวมเฉพาะประเทศที่มีระบบตลาดเสรี ทำให้ไซเวียตมองว่าอาเซียนกำลังถูกชักจูง ให้เข้าร่วมกลุ่มเพื่อต่อต้านไซเวียต<sup>1</sup>

อาเซียนเกรงว่าทิวอำนาจแปซิฟิกพยายามจะดึงอาเซียนเข้าไปในความสัมพันธ์แบบพึ่งพา (dependency relationship) ของสหรัฐฯ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่นและคำนึงว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมจะมีเพิ่มขึ้นเพียงใด ทั้งนี้เพราะอาเซียนเองได้มีการเจรจา 2 ฝ่ายกับประเทศพัฒนาแล้วในแปซิฟิก เช่น อาเซียน-สหรัฐฯ อาเซียน-ญี่ปุ่น เป็นต้น จึงยังไม่เห็นความจำเป็นในการที่จะรวมตัวกัน และยังสงวนท่าทีต่อไป

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นของการขยายตัวของอาเซียนสู่ประชาคมแปซิฟิก ทั้งในแง่ของปัจจัยที่เอื้ออำนวย และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

#### สมมติฐาน

1. อาเซียนมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตของความร่วมมือออกไปสู่

---

<sup>1</sup> Y. Bandura "The Pacific Community : A Brain Child of Imperialist Diplomacy" International Affairs, June 1980, p.67.

ประชาคมแปซิฟิก

2. ปัจจัยทางด้าน เศรษฐกิจจะนำไปสู่การขยายตัวของอาเซียนยัง

ประชาคมแปซิฟิก

3. ปัจจัยทางการเมืองจะเป็นตัวยั้งการขยายขอบเขตของความร่วมมือ

### วิธีดำเนินการศึกษา

จะดำเนินการศึกษาด้วยการวิจัยโดยใช้วิธีพรรณนาการ (Descriptive Method) และการวิเคราะห์ (Analytical Method) ควบคู่กันไป โดยอาศัยการวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้แทนภาครัฐ วิชาการ และนักธุรกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนเสริม ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้การนำเอาทฤษฎีหน้าที่ (Functional Theory หรือ Functionalism) ที่เน้นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะ supra-national Community บนรากฐานของการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจ (economic integration) เข้ามาอธิบายและเป็นหลักในการวิจัยเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ตั้งไว้

ทฤษฎีหน้าที่ (Functional Theory หรือ Functionalism)

เป็นแนวความคิดที่มีพื้นฐานมาจากผลงานของนักวิชาการชาวอังกฤษ ศาสตราจารย์ David Mitrany เรื่อง "A Working Peace System" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1943 เสนอรูปแบบใหม่ของการเสริมสร้างสันติภาพขึ้นในโลก เป็นผลงานที่เขียนขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เขาเห็นว่าระบบการเสริมสร้างสันติภาพที่มีอยู่เดิมนั้นไม่ได้ผล ทำให้เกิดสงครามใหญ่ขึ้นถึง 2 ครั้ง จึงเสนอว่า แทนที่จะให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือสร้างกฎเกณฑ์สำหรับสังคมขึ้นมา นั้น ควรจะหันไปเน้นถึงหน้าที่และบทบาทขององค์ประกอบในสังคมโดยไม่คำนึงถึงลัทธิ ความเชื่อ หรืออุดมการณ์ หน้าที่และบทบาทร่วมกันนี้จะทำให้เกิดรูปแบบและกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง (Form to

follow function) และสันติภาพจะเกิดขึ้นตามมา<sup>1</sup>

ในช่วงทศวรรษ 1950 นาย Ernst Haas ได้นำเอาแนวความคิดของศาสตราจารย์ David Mitrany มาอธิบายถึงการรวมตัวของประชาคมเหล็กและถ่านหินของยุโรป (The European Coal and Steel Community) ซึ่งเป็นรากฐานของประชาคมยุโรปในปัจจุบัน เขาให้ข้อสรุปว่าประเด็นสำคัญของทฤษฎีหน้าที่คือ การให้ความสำคัญกับกิจกรรมซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐและเขตแดน นอกจากนั้นประเด็นทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันนั้นสามารถจะพัฒนาไปสู่การรวมตัวกันของรัฐที่มีผลประโยชน์ตรงกันได้<sup>2</sup>

ทฤษฎีหน้าที่ไม่เพียงแต่จะอธิบายถึงการพัฒนาการรวมตัวกันของรัฐในยุโรปตะวันตกเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นทฤษฎีทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สามารถอธิบายและใช้กับการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ ได้ ตัวอย่างเช่น การรวมตัวกันของเขตการค้าเสรีในลาตินอเมริกา (The Latin American Free Trade Area) เป็นต้น

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับการร่วมมือในบรรดาประเทศรอบ ๆ มหาสมุทรแปซิฟิก เป็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่มียุติหรือข้อสรุปที่แน่นอน ดังนั้นการยกเรื่องนี้ขึ้นมาศึกษา จึงคาดว่าจะ เป็นประโยชน์ทั้งในแง่ของวิชาการและในแง่ของการอ้างอิงต่อ ๆ ไป

1

Paul Taylor, "Functionalism : The Theory of David Mitrany" in Paul Taylor and A.J.R. Groom eds., International Organizations: A Conceptual Approach. (New York : Nichols Publishing Company, 1978), pp. 236-238.

2

Robert J. Lieber, The Theory of World Politics (Cambridge Massachusetts : Winthrop Publishers, Inc., 1972) pp. 42-43.