

### ภูมิหลังการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

บทนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ตลอดจนรายละเอียดและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อเป็นการปูทางให้เห็นถึงพัฒนาการของความพยายามที่จะขยายความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนนับตั้งแต่ก่อตั้ง ในปี 2510 จนมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ในปี 2535 อันจะเป็นการเน้นให้เห็นประเด็นของปัญหาชัดเจนยิ่งขึ้น โดยสามารถแบ่งความพยายามที่จะขยายความร่วมมือทางการค้าระหว่างกันของอาเซียนได้เป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2510 - 2518 (ก่อนการประชุมสุดยอดฯ ครั้งที่ 1  
ในวันที่ 23-25 กุมภาพันธ์ 2519)

ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2519 - 2534 (ก่อนการประชุมสุดยอดฯ ครั้งที่ 4  
ในวันที่ 27-28 มกราคม 2535)

ระยะที่ 3 ระหว่างปี 2535 - ปัจจุบัน (ภายหลังการประชุมสุดยอดฯ ครั้งที่ 4)

#### ความพยายามขยายความร่วมมือทางการค้าระหว่างปี 2510 - 2518

ตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา แนวความคิดที่สำคัญที่สุดที่เสนอให้อาเซียนมีการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคอย่างจริงจังคือ รายงานเบื้องต้น ของกลุ่มศึกษาของสหประชาชาติว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในอาเซียน (UN Study Team on Economic Cooperation in ASEAN) \* โดยการนำของศาสตราจารย์ G.Kansu แห่งตุรกี และศาสตราจารย์ E.A.G.Robinson แห่งมหา

---

\* สหประชาชาติได้จัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (2514-2524) ขึ้น และพยายามกระตุ้นให้ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนา เพื่อขยายขอบเขตของการค้าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

วิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งได้เข้ามาศึกษาภาวะทางเศรษฐกิจและปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียน ตลอดจนได้เสนอแนะมาตรการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี 2513-2515 ด้วยความร่วมมือของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและตะวันออกไกล (Economic and Social Commission for Asia and the Far East-ECAFE) \* ที่ประชุมว่าด้วยการค้าและการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Conference on Trade and Development-UNCTAD) และ องค์การอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organization-FAO) ซึ่งเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติ

กลุ่มศึกษาฯ ได้เริ่มศึกษาในปี 2513 และเสร็จสิ้นในปี 2514 งานชิ้นสำคัญของกลุ่มศึกษาฯ คือการชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายความร่วมมือที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก และส่วนรวมรวมทั้งข้อได้เปรียบด้านเศรษฐกิจ<sup>1</sup> โดยรายงานดังกล่าวได้เสนอแนะให้อาเซียนมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ คือ

1. การเลือกปล่อยเสรีทางการค้า (selective trade liberalization) ได้แก่ การให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่สินค้าเป็นรายประเภทหรือตามขั้นตอนของการผลิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างภาคีอาเซียนขยายตัว และก่อให้เกิดความชำนาญการผลิตสินค้าที่ตนได้เปรียบในเชิงผลิตขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีได้ในอนาคต

\* คณะกรรมการดังกล่าวภายหลังเปลี่ยนชื่อมาเป็นคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific-ESCAP)

<sup>1</sup> มาลินดา มนุษย์, "ความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้อาเซียน: การค้าระดับภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 54.

2. การตกลงแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรม (industrial complementary agreements) ได้แก่ การตกลงกำหนดค่าให้แก่แต่ละประเทศดำเนินการผลิตชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์ในการประกอบสินค้าชนิดเดียวกัน แล้วนำชิ้นส่วนดังกล่าวมาประกอบเป็นสินค้าในประเทศใดประเทศหนึ่งต่อไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดความชำนาญในการผลิตชิ้นส่วนในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถจัดตั้งขึ้นเองได้ และเมื่อมาตรการดังกล่าวมาดำเนินการร่วมกับมาตรการด้านอื่น เช่น การให้สิทธิพิเศษทางการค้า เป็นต้น ก็จะทาให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

3. การดำเนินการโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ร่วมกัน (package deal agreements in the form of joint industrial projects) ได้แก่ ข้อตกลงจัดสรรโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใหม่ ๆ ให้แก่ประเทศสมาชิกของอาเซียน แต่ละประเทศภายในขอบเขตและระยะเวลาที่กำหนด ตลอดจนการร่วมลงทุน และการให้สิทธิพิเศษทางการค้า แก่สินค้าของโครงการอุตสาหกรรมนั้น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประเทศสมาชิกของอาเซียนสามารถจัดตั้งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยมั่นใจว่าจะสามารถส่งสินค้าที่ผลิตไปขายในตลาดของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้<sup>2</sup>

ในส่วนของโครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมนั้น ในปัจจุบันมีโครงการที่ได้เริ่มปฏิบัติมาตั้งแต่ปี 2531 ที่เรียกว่า โครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์เฉพาะยี่ห้อและรุ่น ได้รับอนุมัติแล้ว 7 โครงการ คือโครงการของมิตซูบิชิ วอลโว่ เมอร์ซิเดสเบนซ์ โตโยต้า นิสสัน DAF และเรโนลต์ โดย 2 โครงการแรกได้เริ่มการค้าและแลกเปลี่ยนชิ้นส่วนในบางรายการที่ตกลงกันแล้ว

สำหรับการดำเนินงานในโครงการอุตสาหกรรมใหญ่ร่วมกันนั้น ในปัจจุบันมีโครงการที่ได้เริ่มปฏิบัติมาตั้งแต่ปี 2524 ที่เรียกว่า โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน

---

<sup>2</sup> รัชนิกร บุญ-หลง, "ประเทศไทยในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) พ.ศ. 2510 - 2530," (เอกสารวิจัย ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 33-34.

(ASEAN Industrial Complementation Scheme-AIC) ๗ได้รับอนุมัติแล้ว คือ โครงการผลิตปุ๋ยเรียว (มาเลเซีย) โครงการผลิตปุ๋ยเรียว (อินโดนีเซีย) โครงการผลิตทองแดงแปรรูป (ฟิลิปปินส์) และโครงการทำเหมืองแร่ปรอท (ไทย) ซึ่ง 2 โครงการแรกนั้นได้ทำการผลิตเพื่อขายแล้ว ส่วนโครงการผลิตทองแดงแปรรูปกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาคณะกรรมาธิการว่าเหมาะสมจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ และโครงการทำเหมืองแร่ปรอทของไทย กำลังอยู่ในระหว่างจัดตั้งบริษัทดำเนินการ อย่างไรก็ตามโครงการทั้ง 4 โครงการนั้นจัดเป็นโครงการขนาดใหญ่ ดังนั้นโครงการดังกล่าวจึงประสบปัญหาความล่าช้าและใช้งบประมาณสูง ประเทศสมาชิกของอาเซียนซึ่งมีปัญหาระงับงบประมาณอยู่แล้วจึงมักไม่ยอมเสี่ยงต่อการลงทุนในโครงการที่ไม่แน่ใจว่าจะได้กำไรคุ้มทุนหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ภาครัฐบาลอาเซียนส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2523 ที่เรียกว่าโครงการอุตสาหกรรมร่วมทุนอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture Scheme-AIJV) ที่ได้รับอนุมัติแล้ว 18 โครงการ แต่ได้มีการถอนออกไป 4 โครงการ จึงเหลือที่กำลังดำเนินการอยู่ 14 โครงการ ซึ่งในจำนวนนี้ได้ผลิตเพื่อขายแล้ว 5 โครงการ ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ 6 โครงการ และเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติใหม่ 3 โครงการ ซึ่งแม้ว่าโครงการเหล่านี้จะส่งเสริมให้มีการค้าและการลงทุนในอาเซียนมากกว่าโครงการใด ๆ ก็ตาม แต่ก็ยังมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการ เช่น ระบบภาษีของประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกันมาก การขออนุมัติต้องผ่านขั้นตอนมากมาย จนทำให้ภาคเอกชนเบื่อหน่ายและขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ทำให้โครงการดังกล่าวยังไม่เป็นที่แพร่หลายและดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศเท่าที่ควร

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิ่มเสรีทางการค้า (trade liberalization) นั้น ในรายงานฯ ได้เสนอแนะว่า อาเซียนควรพิจารณาจัดตั้งเขตการค้าเสรี (free trade zone) เป็นจุดมุ่งหมายระยะยาว (long-term objective)

นับตั้งแต่กลุ่มศึกษาฯ ได้เสนอรายงานนี้แล้วอาเซียนได้จัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 12-13 มีนาคม 2514 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อศึกษารายงานดังกล่าว ประธานาธิบดีเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส ของฟิลิปปินส์จึงเสนอให้

อาเซียนจัดตั้งตลาดร่วมอาเซียน (ASEAN Common Market) โดยเริ่มจากการเปิดตลาดการค้าเสรีในสินค้าที่คัดเลือกแล้ว<sup>3</sup> แต่ที่ประชุมเพียงแต่รับทราบข้อเสนอแนะเท่านั้น โดยไม่มีการปฏิบัติการใด ๆ ต่อมาคณะกรรมการถาวรด้านการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียนได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการเกี่ยวกับสถิติทางการค้าของอาเซียน ในเดือนสิงหาคม 2516 ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย และได้ศึกษารายงานดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งพร้อมกับจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องปล่อยเสรีทางการค้า ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีการประชุมกันระหว่างวันที่ 24-26 มกราคม 2517 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการปล่อยเสรีทางการค้า และได้ข้อสรุปว่า การยกเลิกหรือการลดอุปสรรคทางการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์บางชนิดจะเป็นแนวทางหนึ่งไปสู่การปล่อยเสรีทางการค้า อย่างไรก็ตามความกระตือรือร้นของอาเซียนที่จะขยายความร่วมมือทางการค้า ได้เกิดขึ้นอย่างมากภายหลังการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางการเมือง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี 2518 เมื่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีน<sup>4</sup> ทั้งนี้เพราะผู้นำอาเซียนต่างตระหนักว่าการกระชับความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะเป็นหนทางหนึ่งในการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น และเสถียรภาพทางการเมืองของแต่ละประเทศ ในขณะที่ทุกฝ่ายกำลังเผชิญกับคอมมิวนิสต์ร่วมกัน<sup>5</sup> และการแลกเปลี่ยนการค้าภายในอาเซียนด้วยกันจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง ในการลดการพึ่งพิงทาง

<sup>3</sup> Chaiyong Satjipanon, "AFTA: The First Step toward ASEAN Economic integration," สรุปรวม (10 กุมภาพันธ์ 2535): 66.

<sup>4</sup> Seiji Naya, "The Future of ASEAN Economic Cooperation: Implications of the Changing World Environment," A paper prepared for the Seminar of ASEAN after the Third Summit, Issues and Prospects, February 6-7, 1989.

<sup>5</sup> Leszek Buszynski, "ASEAN : A Changing Regional Role," ASEAN Survey (July 1987): 781.

การค้าของประเทศสมาชิกของอาเซียนที่มีต่อประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>6</sup> ดังนั้นในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 13-15 พฤษภาคม 2518 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการค้าอาเซียน เพื่อศึกษาเรื่องการทำสิทธิพิเศษทางการค้าขึ้น และเมื่อมีการประชุมของเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting-SOM) ของอาเซียน ระหว่างวันที่ 26-27 พฤศจิกายน 2518 เพื่อเตรียมการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 และเพื่อประสานงานในความพยายามที่จะดำเนินการทางด้านแผนการและโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ จึงเสนอต่อที่ประชุมให้มีการส่งเสริมการค้าภายในภูมิภาคให้เป็นเขตการค้าเสรี โดยให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดลดอัตราภาษีทุกชนิด (across-the-board tariff cut) ลงทันทีร้อยละ 10 และยกเลิกภาษีทั้งหมด ภายในระยะเวลา 10-15 ปี นับเป็นการเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก แต่อินโดนีเซียไม่แสดงความกระตือรือร้นในข้อเสนอนี้ เนื่องจากอินโดนีเซียเองต้องการให้ปล่อยเสรีทางการค้าด้วยการลดภาษีแบบค่อยเป็นค่อยไปแบบเป็นรายสินค้ามากกว่า และไม่ชอบคำว่าเขตการค้าเสรี เนื่องจากอินโดนีเซียเกรงว่า การเปิดการค้าเสรีจะกระทบกระเทือนอุตสาหกรรมภายในของตน ดังนั้นข้อเสนอกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจึงมีอันต้องระงับไป<sup>7</sup>

#### ความพยายามขยายความร่วมมือทางการค้าระหว่างปี 2519 - 2534

แม้ข้อเสนอกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรี ของสิงคโปร์และฟิลิปปินส์มีอันต้องระงับไป แต่อเซียนก็ยังคงมีความพยายามที่จะหามาตรการเพื่อขยายความร่วมมือด้าน

<sup>6</sup> John Wong, ASEAN Economics in Perspective: A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, The Philippines, Singapore and Thailand (New York: MacMillan Press, 1979), p.38.

<sup>7</sup> มาลินดา มนุษย์, "ความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในอาเซียน: การค้าระดับภูมิภาค," หน้า 23.

การค้าภายในภูมิภาคต่อไป ดังจะเห็นได้จากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 23-25 กุมภาพันธ์ 2519 ที่ประชุมได้แสดงความห่วงใยในเรื่องความเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของอาเซียนตลอดจนความร่วมมือด้านการค้าระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสถาปนาความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน ความพยายามที่จะปรับปรุงการส่งออกสู่ตลาดภายนอก และความพยายามร่วมกันในภูมิภาคนี้ระหว่างประเทศ เป็นต้นดังนั้นจึงมีการตกลงและลงนามร่วมกันในเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ (Treaty of Amity and Cooperation) และปฏิญญาสมานฉันท์ (Declaration of ASEAN Concord) อันเป็นการแสดงถึงความพยายามร่วมกันวางเป้าหมายและมาตรการขยายความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก โดยในปฏิญญาสมานฉันท์ได้ระบุวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในด้านเทคโนโลยีและกรรมวิธีในการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตและปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตที่ส่งเป็นสินค้าออกไว้ 4 ประเด็น คือ

1. **ความร่วมมือด้านการค้า** ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันในการค้า โดยให้มีการค้าเสรีระหว่างกัน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ และการค้าใหม่ ๆ และเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการค้าของสมาชิกแต่ละประเทศ เพื่อป้องกันและเพื่อเพิ่มเงินตราต่างประเทศและทุนสำรองโดยให้มีการตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน โดยการเจรจาภายใต้ความเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของประเทศสมาชิกนอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะพยายามร่วมกันกำจัดอุปสรรคทางการค้าทั้งหมดภายในประเทศและพัฒนาการใช้ผลผลิตเหล่านั้นในทางใหม่ ๆ รวมทั้งร่วมมือกันแสวงหาตลาดภายนอกภูมิภาค และในการติดต่อกับกลุ่มเศรษฐกิจและมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอื่น ๆ
2. **ความร่วมมือด้านสินค้าพื้นฐาน** การขยายการค้าในระหว่างประเทศสมาชิกจะสะดวกขึ้น โดยการร่วมมือกันผลิตวัตถุดิบพื้นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องอาหารและพลังงาน ที่สมาชิกแต่ละประเทศจะร่วมมือช่วยเหลือกันในฐานะวิกฤติ
3. **ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม** ให้มีการสร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ภายในภูมิภาคร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของภูมิภาค และให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่างต่อการใช้ทรัพยากรภายในภูมิภาคให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. ความร่วมมือในการแก้ปัญหาสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยสินค้าโภคภัณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วยยางธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์ไม้สัก เมล็ดพืช น้ำมันและน้ำมันพืช ดีบุก ทองแดง น้ำตาล และสิ่งทอ

และกำหนดให้มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจขึ้นเป็นองค์การใหม่ เพื่อพิจารณาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ทบทวนความร่วมมือและการปฏิบัติงานในโครงการเศรษฐกิจของอาเซียน ตลอดจนแยกร่างนโยบายเพื่อเร่งรัดความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอาเซียน

ในเดือนมกราคม 2520 นายลี กวน ยู นายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ และประธานาธิบดีมาร์กอส ของฟิลิปปินส์ ซึ่งได้เคยเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีมาแล้ว แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกทั้งหมดจึงทำความตกลงกันระหว่าง 2 ประเทศว่า จะลดอัตราภาษีขาเข้าของแต่ละฝ่ายลงร้อยละ 10 ต่อมาสิงคโปร์และไทยได้ทำการตกลงแบบเดียวกันเฉพาะสินค้าบางชนิด แต่เนื่องจากประเทศเหล่านั้นตระหนักถึงความกังวลใจของอินโดนีเซีย ความตกลงดังกล่าวจึงต้องถูกระงับไปอีก

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะขยายความร่วมมือทางการค้า ตามที่ได้ระบุไว้ อย่างชัดเจนในปฏิญญาสมานฉันท์ ตั้งแต่การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 ได้นำไปสู่การรับร่างข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangement - ASEAN PTA) ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2520 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และการลงนามในความตกลงฯ ดังกล่าว ในการประชุมสมัยพิเศษของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2520 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ตลอดจนการให้สัตยาบันจากผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 5 ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 4-5 สิงหาคม 2520 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

ในความตกลงฯ ได้กำหนดให้มีการร่วมมือในการกระตุ้นและขยายการค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษทางการค้าไว้ 5 ประการ คือ

1. การทำสัญญาซื้อขายระยะยาว (long-term quality contracts) คือ



ประเทศสมาชิกของอาเซียนจะทำสัญญาซื้อขายสินค้าพื้นฐานให้กับประเทศสมาชิกด้วยกันก่อน ประเทศอื่นในยามที่มีการผลิตมากเกินไปจนทำให้สินค้าล้นตลาดหรือเกิดการขาดแคลนทั่วโลก

2. การให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปดอกเบี้ยต่ำ สำหรับการซื้อสินค้าอาเซียน (purchase finance support at preferential interest rates) คือ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของอาเซียนจะปล่อยเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่า โดยทั่วไป ให้กับผู้ส่งออกและนำเข้าสินค้าที่อยู่ในความตกลง

3. การให้สิทธิพิเศษในการจัดซื้อวัสดุ เครื่องใช้ทางราชการ โดยวิธีการประมูล (preference in procurement by government entities) ซึ่งประเทศสมาชิกของอาเซียนจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ประมูลจากประเทศสมาชิกด้วยกันมากกว่าประเทศอื่น ๆ

4. การร่วมมือกันป้องกันการทุ่มตลาดจากภายนอก และการผ่อนปรนข้อจำกัดที่มิใช่ภาษี

5. การให้สิทธิพิเศษด้วยการลดหย่อนภาษีศุลกากร (tariff preference) แม้ว่ามาตรการเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่กำหนดไว้ภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษ แต่มีเพียงการให้สิทธิพิเศษด้วยการลดหย่อนภาษีศุลกากรเท่านั้นที่มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (Committee on Trade and Tourism-COTT) ซึ่งมีการประชุมปีละ 2 ครั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการเจรจารายการสินค้าที่เหมาะสมต่อการให้สิทธิพิเศษ ก่อนที่จะเสนอให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนลงนามร่วมกันก่อนที่จะมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศ

ภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 2 ประเทศสมาชิกของอาเซียนต่างประสบกับความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจโลก เช่น ปัญหาการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศตกต่ำ ปัญหาการกีดกันทางการค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อภาวะเศรษฐกิจของอาเซียน เนื่องจากอาเซียนต้องพึ่งพารายได้จากการส่งออก ดังนั้นในการประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 18 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2528 ประเทศไทยจึงเสนอให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ขึ้น ซึ่งข้อเสนอของไทยเป็นที่สนใจของภาคเอกชนภายในประเทศ ตลอดจนภาคเอกชนและรัฐบาลของอาเซียน ในที่สุดการประชุมรัฐมนตรี

ต่างประเทศอาเซียนสมัยพิเศษ ในวันที่ 30 เมษายน 2529 ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย จึงตกลงให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 14-15 ธันวาคม 2530 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งการประชุมสุดยอดฯ ในครั้งนั้นนอกจากจะมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อปรับปรุงมาตรการขยายความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังพยายามหามาตรการที่จะกระชับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนเพื่อขยายตลาดการค้าและพัฒนาอุตสาหกรรมตลอดจนการลงทุนภายในประเทศด้วยเช่นกัน<sup>8</sup> ดังนั้นในช่วงก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 จึงมีการเสนอรูปแบบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจหลายรูปแบบ เช่น ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 18 ในเดือนสิงหาคม 2529 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์ได้เสนอให้อาเซียนเป็นตลาดร่วม ภายในปี 2543 แต่ก็ไม่มีใครยอมรับข้อเสนอดังกล่าวในการประชุมครั้งนั้น<sup>9</sup>

ในส่วนของภาครัฐบาลอาเซียน โดยคณะกรรมการด้านการค้าและการท่องเที่ยวของอาเซียนได้มอบหมายให้นักวิชาการเริ่มทำการศึกษารูปแบบและทิศทางความร่วมมือทางการค้าของอาเซียนขึ้นในปลายปี 2529 เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อนำแนวความคิดดังกล่าวเสนอแนะต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ซึ่งนักวิชาการเหล่านั้นได้ทำการศึกษาและเสนอแนะแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องรูปแบบและทิศทางความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า ของอาเซียนหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น

<sup>8</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน, 20 ปี อาเซียน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2530), หน้า 98-101.

<sup>9</sup> Chaiyong Satjipanon, "AFTA: The First Step toward ASEAN Economic integration," : 66.

1. ข้อเสนอของดร.เซจิ นายา (Dr.Seiji Naya) \* โดย ดร.เซจิ นายา ได้เสนอว่า ในช่วงเวลาของการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 นั้น ยังไม่ใช่เวลาที่ เหมาะสมที่จะสถาปนาอาเซียนให้เป็นเขตการค้าเสรีหรือสหภาพศุลกากรแต่ควรจะปรับปรุง สิทธิพิเศษทางการค้าที่มีอยู่ให้ขยายเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1.1 ควรกำหนดเป้าหมายให้การค้าระหว่างประเทศสมาชิก ของ อาเซียนทั้งหมดภายใต้ ASEAN PTA มีมูลค่าการค้าร้อยละ 80-90 ภายในปี 2543

1.2 ควรจะใช้ across-the-board approach ในการเปิด เสรีทางการค้า แต่อาจจะแยกให้มีการเจรจาเป็นกรณี ๆ ไป

1.3 ให้ใช้ระบบ 6-x เช่น อาจไม่รวมสิงคโปร์เข้ามาในกลุ่มลด ภาษีในระยะ 3-4 ปีแรก

2. ข้อเสนอของดร.คริสโตฟ ฮันส์ ไรเจอร์ (Dr.Christoph Hans Reiger) \*\* ที่เสนอให้อาเซียนจัดตั้ง ASEAN Trading System โดยมีสาระสำคัญพอ สรุปได้ดังนี้

2.1 ให้จัดตั้งสหภาพศุลกากร (Customs Union) ซึ่งประกอบด้วยอินโดนีเซีย ไทย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ โดยกำหนดให้อัตราภาษีศุลกากรของประเทศ สมาชิกที่จะใช้กับประเทศภายนอก อยู่ในระดับใกล้เคียงกับอัตราภาษีศุลกากรของมาเลเซีย เพราะเป็นอัตราที่อยู่ในระดับปานกลาง

\* ดร.เซจิ นายา เป็นนักวิชาการและอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นที่ปรึกษาหน่วยวิจัยทางเศรษฐกิจของ Institute of Southeast Asian Studies ประเทศสิงคโปร์

\*\* ดร.คริสโตฟ ฮันส์ ไรเจอร์ เป็นที่ปรึกษาหน่วยวิจัยทางเศรษฐกิจของ Institute of Southeast Asian Studies ประเทศสิงคโปร์ เสนอเอกสารดังกล่าว ครั้งแรกในการประชุมเรื่อง Towards the making of an ASEAN Common Market ระหว่างวันที่ 30-31 ตุลาคม 2529 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

2.2 ให้จัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เพื่อเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพศุลกากรกับสิงคโปร์และบรูไน โดยจะจำกัดเฉพาะสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดภายในอาเซียนเท่านั้น

2.3 ให้ใช้วิธีการที่เรียกว่า sectoral approach

2.4 ให้มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน คือ 10 ปี

2.5 ให้มีการจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกบางประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งสหภาพศุลกากร

3. ข้อเสนอของดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี \* ที่เสนอให้อาเซียนเปิดตลาดการค้าเสรีเป็นรายหมวดสินค้าอุตสาหกรรม โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

3.1 ให้จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษอัตโนมัติ (Automatic Preferential Treatment-APT) โดยการให้สิทธิพิเศษแก่กันสำหรับหมวดสินค้าอุตสาหกรรมที่เปิดตลาดเสรี

3.2 ให้จัดทำข้อตกลงว่าด้วยสิทธิพิเศษทางการลงทุนสำหรับหมวดสินค้าอุตสาหกรรมที่เปิดตลาดเสรี

3.3 ให้มีการคัดเลือกหมวดสินค้าอุตสาหกรรมที่จะเข้าร่วม

3.4 ให้มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

3.5 ให้ใช้วิธีการที่เรียกว่า sectoral approach

ในปีเดียวกัน ภาคเอกชนโดยสภาหอการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN

---

\* ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นนักวิชาการและอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษาหน่วยวิจัยทางเศรษฐกิจของ Institute of Southeast Asian Studies ประเทศสิงคโปร์ เป็นคณะกรรมการทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก ของนิตยสารไทม์ และเป็นคณะกรรมการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (Thailand Development Research Institute-TDRI) นอกจากนี้ยังเป็นผู้แทนของประเทศไทยเข้าร่วมในกลุ่ม 14 ด้วยเช่นกัน

Chambers of Commerce and Industry หรือ ASEAN-CCI) ก็ได้จัดตั้งกลุ่ม 14 (Group of Fourteen) ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากประเทศสมาชิกของอาเซียนแต่ละประเทศ เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางขยายความร่วมมือทางการค้าของอาเซียน ซึ่งกลุ่ม 14 ได้ทำการศึกษาและเสนอให้อาเซียนริเริ่มเปิดตลาดค้าให้เสรียิ่งขึ้นโดยเร็ว โดยให้ลดหย่อนภาษีศุลกากรอย่างน้อยร้อยละ 50 สำหรับสินค้าทุกรายการยกเว้นสินค้าเกษตร และให้มีการปรับปรุงโครงสร้างเดิมของอาเซียน โดยเสนอให้หัวหน้ารัฐบาลของอาเซียน ควรมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ ส่วนที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจควรแบ่งเป็น ASEAN Trade and Industry Ministers Meeting ดูแลเฉพาะเรื่องการค้า อุตสาหกรรม และการลงทุน โดยให้มีการประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเฉพาะเรื่อง เช่น การเงินการคลัง เกษตร แร่ธาตุและพลังงาน การขนส่งและการท่องเที่ยว เป็นต้น และควรปรับปรุงคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจของอาเซียน เช่น ควรเปลี่ยนจากคณะกรรมการด้านการค้าและการท่องเที่ยวเป็นคณะกรรมการด้านการค้า อุตสาหกรรมและการลงทุน (Committee on Trade Industry and Investment-COTII) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โดยที่สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรี และจากการปรึกษาหารือกันในระดับต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกได้ข้อสรุปว่า อาเซียนยังไม่พร้อมเป็นกลุ่มเศรษฐกิจตามรูปแบบของประชาคมยุโรป<sup>10</sup> ดังนั้นผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศของอาเซียน จึงมีมติเพียงให้ประเทศสมาชิกของอาเซียน ขยายและปรับปรุงมาตรการความร่วมมือทางการค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ เดิมที่มีอยู่เท่านั้น โดยได้มีมติเห็นชอบและลงนามร่วมกันในเอกสารสำคัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 4 ฉบับ คือ (1) ความตกลงว่าด้วยหลักประกันและการลงทุนร่วมกันภายในอาเซียน (2) พิธีสารว่าด้วยการปรับปรุงระบบสิทธิพิเศษทางการค้า โดยมีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนแน่นอน ให้การค้าระหว่างอาเซียนครึ่งหนึ่งอยู่ภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ และให้ลดสินค้าในรายการสินค้าสงวนสิทธิ์เหลือร้อยละ 10 ของจำนวนสินค้าที่ซื้อ

<sup>10</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน, 20 ปี อาเซียน, หน้า 99.

ขายกัน ภายใน 5 ปี (3) ความตกลงว่าด้วยการร่วมลงทุนของอาเซียน โดยให้เพิ่มส่วน  
ลดภาษีศุลกากร (Margin of Preference-MOP) ในอุตสาหกรรมร่วมทุน และ (4)  
ความตกลงว่าด้วยการยกเลิกและลดข้อจำกัดทางการค้าที่มีในอาเซียน

ภายหลังการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและ  
การเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป โดยแนวโน้มการกีดกันทางการค้าและการ  
รวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เริ่มมีมาตั้งแต่ช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 เริ่มรุนแรง  
มากขึ้น ในขณะที่อาเซียนเองก็มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ดังนั้น  
ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 21 ระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน - 1  
ธันวาคม 2532 ที่กรุงบันดาร์ เสรี เบกาวัน ประเทศบรูไน ที่ประชุมจึงพิจารณาถึงความ  
เปลี่ยนแปลงดังกล่าว และเห็นพ้องกันว่าอาเซียนควรจะปรับตัวและกระชับความร่วมมือทาง  
เศรษฐกิจและการค้าให้มากยิ่งขึ้น เพื่อรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม  
ต่าง ๆ และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (Senior Economic  
Officials Meeting-SEOM) ดำเนินการหามาตรการความร่วมมือใหม่ ๆ ทางด้าน  
เศรษฐกิจต่อไป

เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียนจึงได้ประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยน  
ความคิดเห็นกัน ระหว่างวันที่ 2-3 พฤษภาคม 2533 ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย แล้วเห็น  
ชอบให้ผ่านแนวความคิดของการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุนภายในอาเซียน สำหรับ  
สินค้าอุตสาหกรรมก่อน โดยเริ่มจากสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิด หรืออุตสาหกรรมที่เป็นการ  
ร่วมลงทุนของอาเซียน ทั้งนี้โดยใช้อัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Common Effective  
Preferential Tariff-CEPT) ที่เสนอโดยประเทศอินโดนีเซียเป็นมาตรการหลัก

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 22 ระหว่างวันที่ 29-30  
ตุลาคม 2533 ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับแนวความคิด  
ของเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจดังกล่าว และมีความเห็นในเบื้องต้นว่า ควรเริ่มใช้  
แนวความคิดดังกล่าวกับสินค้าอุตสาหกรรมบางชนิด เช่น ปูน ซีเมนต์ และเยื่อกระดาษ  
ที่เสนอโดยอินโดนีเซีย เป็นต้นก่อน พร้อมทั้งนี้ได้มีมติให้เพิ่มส่วนลดภาษีศุลกากร สำหรับ  
สินค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ จากเดิมที่กำหนดไว้ร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 75

นอกจากนี้ในการประชุมดังกล่าว ประเทศฟิลิปปินส์ยังได้เสนอแนวความคิดเรื่องสนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Treaty of ASEAN Economic Cooperation) โดยมีสาระสำคัญคือการให้มีโครงสร้างทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้มีอำนาจเหนือชาติสมาชิก (supra-nationality) และมีกลไกอย่างเป็นทางการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทตามรูปแบบของประชาคมยุโรป นอกจากนี้ยังเสนอให้จัดตั้งกองทุน หรือ investment bank ขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจและการค้าที่อ่อนแอ แต่ที่ประชุมได้เสนอให้มีการศึกษาข้อเสนอดังกล่าวต่อไป

ต่อมาในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจสมัยพิเศษ ระหว่างวันที่ 15-16 มีนาคม 2534 ที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้พิจารณาเอกสารเรื่องอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม ของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการแล้วจากที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 22 และมีมติให้ยกเลิกมาตรการจำกัดปริมาณนำเข้า (quantitative import restrictions) ไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยวได้เสนอความเห็นของภาคเอกชนที่ต้องการให้ภาครัฐบาลนำแนวความคิด sectoral approach มาใช้โดยให้พิจารณาเปิดการค้าเสรีเป็นหมวดสินค้า โดยในเบื้องต้นได้เสนอนำ 4 หมวดสินค้า คือ อัญมณีและเครื่องประดับ สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและรองเท้ากีฬา ทั้งนี้เพื่อตัดปัญหาการที่แต่ละประเทศจะนำผลดีผลเสียของสินค้าแต่ละรายการมาเปรียบเทียบ เพื่อเสนอสินค้าที่ประเทศนั้น ๆ ได้เปรียบ และไม่ต้องมาพิจารณาอัตราภาษีศุลกากรที่เหมาะสมภายใต้มาตรการอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม แต่ในที่ที่สุดที่ประชุมได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการอาเซียนไปดำเนินการต่อ โดยมีเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ เป็นศูนย์กลางในการพิจารณาและประสานงานในเรื่องดังกล่าว และมีมติให้มีข้อยุติใด ๆ ในข้อเสนอจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Grouping-EAEG) ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญที่เสนอเข้าสู่ที่ประชุม และข้อเสนอสนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นข้อเสนอตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 22 เนื่องจากเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการศึกษาพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

ความพยายามขยายความร่วมมือทางการค้าระหว่างปี 2535 - ปัจจุบัน

ก. การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

นับตั้งแต่การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 ในปี 2530 ได้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ในทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการยุติของสงครามเย็นและแนวโน้มของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดจนการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศของอาเซียนจึงกำหนดให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ขึ้น ในปี 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ เพื่อพิจารณาหาช่องทางที่จะพัฒนาจากความร่วมมือ (cooperation) ทางเศรษฐกิจไปสู่การรวมตัว (integration) ในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน นอกจากนี้ยังจะได้พิจารณาช่องทางที่อาเซียนจะมีบทบาทและอำนาจต่อรองมากขึ้น ในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ <sup>11</sup> ดังนั้น ในการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ระหว่างวันที่ 19-20 กรกฎาคม 2534 แต่ละประเทศจึงเสนอรูปแบบความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่อที่ประชุม คือ (1) การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ของไทย (2) กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Grouping-EAEG) ของมาเลเซีย (3) อัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Common Effective Preferential Tariff Scheme-CEPT) ของอินโดนีเซีย (4) สนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Treaty of ASEAN Economic Cooperation) ของฟิลิปปินส์ (5) สามเหลี่ยมแห่งความเจริญเติบโต (Growth Triangle) ของสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนดังกล่าวไม่ได้มีการยอมรับหรือปฏิเสธแนวความคิดใด ๆ แต่ให้แต่ละประเทศนำไปศึกษารายละเอียดเพื่อเสนอที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ในวันที่ 7-8 ตุลาคม 2534 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

<sup>11</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน, ข่าวอาเซียน ฉบับพิเศษ (2535): 3.



ต่อมาในการประชุมของรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ประเทศไทยจึงเสนอเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนต่อที่ประชุม และที่ประชุมได้เห็นชอบแนวความคิดดังกล่าว และตกลงยอมรับในหลักการพร้อมทั้งมอบหมายให้ประเทศไทยดำเนินการจัดทำรายละเอียดร่วมกับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ดังนั้นในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ประเทศไทยจึงเสนอเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนต่อที่ประชุม และในที่สุดได้มีการตกลงและลงนามร่วมกันในเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ คือ

1. แถลงการณ์ร่วม หรือ ปฏิญญาสิงคโปร์ 1992 (Singapore Declaration of 1992) ลงนามโดยผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศของอาเซียน
2. กรอบข้อตกลงเพื่อยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ลงนามโดยผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศของอาเซียน
3. ข้อตกลงว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff For the ASEAN Free Trade Area) ลงนามโดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ

#### ข. สาระสำคัญของเขตการค้าเสรีอาเซียน

1. หลักการที่สำคัญ คือ เป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจแบบเปิดกว้าง ตามแนวทางส่งเสริมการค้าเสรีของโลก อยู่ภายใต้กรอบของ GATT และบนพื้นฐานผลประโยชน์ร่วมกันของประชาคมอาเซียน โดยจะมีการลดภาษีของสินค้าที่มาจากประเทศสมาชิกให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายในระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 โดยจะไม่เป็นบ่อน้ำปรกทางการค้าต่อประเทศภายนอกอาเซียน

#### 2. เป้าหมายที่สำคัญ คือ

2.1 เพื่อให้การค้าภายในอาเซียนเป็นไปโดยเสรี ปราศจากข้อจำกัดที่มีภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) และให้มีอัตราภาษีศุลกากรต่ำที่สุด เพื่อเป็นการขยายการค้าภายในภูมิภาคให้เพิ่มมากขึ้น

2.2 เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน

2.3 เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์เศรษฐกิจและการค้าโลกที่จะ  
เสรียิ่งขึ้น จากผลการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย

3. วิธีการที่สำคัญ คือ ยังคงใช้วิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษฯ เดิม แต่จะเสริม  
ด้วยวิธีการอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วม ซึ่งมีได้แตกต่างไปจากวิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ  
ที่ใช้กันอยู่เดิม เพียงแต่ให้มีการกำหนดกลุ่มสินค้าที่แน่นอนและการลดภาษีศุลกากรให้เหลือ  
ร้อยละ 0-5 ภายในระยะเวลาที่แน่นอน จากนั้นจะขยายไปสู่กลุ่มสินค้าอื่น ๆ ในปีต่อไป  
จนกว่าจะครอบคลุมสินค้าทุกรายการ หรือไม่มีการเก็บภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิก  
ด้วยกัน ส่วนวิธีการเดิมนั้นจะมีลักษณะที่ค่อย ๆ ตกลงให้มีการลดอัตราภาษีศุลกากรแก่สินค้า  
ที่ได้รับสิทธิพิเศษฯ โดยมีเป้าหมายให้ลดลงเหลือร้อยละ 0-5 เช่นเดียวกับมาตรการอัตรา  
ภาษีศุลกากรพิเศษร่วมแต่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเหมือนมาตรการอัตราภาษีศุลกากร  
พิเศษร่วม ซึ่งมาตรการอัตราภาษีศุลกากรพิเศษร่วมหรือ CEPT นั้น มีหลักการโดยทั่วไปคือ

3.1 ประเทศที่เข้าร่วม คือ ประเทศสมาชิกทุกประเทศ โดยหาก  
ประเทศใดยังไม่พร้อมสำหรับสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่ง อาจขอเลื่อนออกไปก่อนได้  
สำหรับประเทศที่มีความพร้อมตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป สามารถดำเนินการได้ทันที

3.2 สินค้าเป้าหมาย ได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูป  
และสินค้าประเภททุน

3.3 สินค้านยกเว้น ประกอบด้วย

3.1.1 สินค้านยกเว้นชั่วคราว ประเทศสมาชิกสามารถขอยกเว้น  
สินค้าบางรายการที่ยังไม่พร้อมที่จะเข้าโครงการได้เป็นการชั่วคราว เพื่อปกป้องอุตสาหกรรม  
ที่อยู่ในรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ (exclusion list) แต่ในระหว่างการขอยกเว้น  
นั้น ประเทศดังกล่าวจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษจากประเทศอื่นสำหรับสินค้านั้น

3.1.2 สินค้านยกเว้นถาวร ได้แก่ สินค้าเกษตรที่ยังไม่แปรรูป  
(non-processed agricultural products) เนื่องจากสินค้านี้เป็นสินค้าหลัก  
ของประเทศสมาชิก (ยกเว้นสิงคโปร์และบรูไน)

3.4 แหล่งกำเนิดสินค้า จะต้องเป็นผลผลิตของประเทศสมาชิกใน

อาเซียน ที่มีสัดส่วนของมูลค่าที่ทำงานอาเซียน (local content) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 โดยจะเป็นสัดส่วนจากประเทศเดียว หรือจะเป็นสัดส่วนสะสมจากประเทศสมาชิกต่าง ๆ ก็ได้

3.5 ระยะเวลา ภายใน 15 ปี โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536 ถึง 1 มกราคม 2551

3.6 ฐานภาษี ให้ใช้อัตราภาษีที่จัดเก็บ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2535 และส่วนลดภาษีศุลกากร สำหรับสินค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษฯ ณ วันดังกล่าวเช่นกัน

3.7 การลดภาษี แบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ

3.7.1 แบบปกติ หรือ Normal Track

3.7.2 แบบเร่งลดภาษี หรือ Fast Track

3.7.1 การลดแบบปกติ (Normal Track) แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. สินค้าที่มีอัตราภาษีปัจจุบันสูงกว่าร้อยละ 20 จะต้องลดให้เหลือร้อยละ 20 ภายใน 5-8 ปี หลังจากนั้นใน 7 ปีที่เหลือ ให้ลดลงร้อยละ 5 ต่อครั้ง ทุก 2 ปี คือ จากที่เหลือร้อยละ 20 ในปีที่ 8 ก็ให้ลดเหลือร้อยละ 15 ในปีที่ 10 หรือ 11 และให้เหลือร้อยละ 10 ในปีที่ 12 หรือ 13 และให้เหลือร้อยละ 0-5 ในปีที่ 14 หรือ 15 (ดูตารางที่ 1)

2. สินค้าที่มีอัตราภาษีปัจจุบันร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า จะต้องลดภาษีลงร้อยละ 5 ทุก 5 ปี คือ หากอัตราภาษีปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 20 ก็ให้ลดลงเป็นร้อยละ 15 ในปีที่ 6 และให้เหลือร้อยละ 10 ในปีที่ 11 และให้เหลือร้อยละ 5 ในปีที่ 15 หรือหากอัตราภาษีปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 15 ก็ให้ลดเหลือร้อยละ 10 ในปีที่ 6 และให้เหลือร้อยละ 5 ในปีที่ 11 เป็นต้น (ดูตารางที่ 2)

## ตารางที่ 1

กำหนดค่าสำหรับสินค้าในกลุ่ม Normal Track ที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20

* อัตรา	2536	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51		
ปัจจุบัน	(ร้อยละ)																	
บรูไน	30	30	28	26	24	22	20	15	15	10	10	10	0-5					
อินโด	50	50	50	50	50	50	40	30	30	20	20	20	15	15	10	10	0-5	
เนเธอร์แลนด์	40	40	40	40	40	40	30	30	30	20	20	20	15	15	10	10	0-5	
	30	30	30	30	30	30	20	20	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5	
	25	25	25	25	25	25	20	20	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5	
มาเลเซีย	50	46.25	42.50	38.75	35.00	31.25	27.5	23.75	20	(ถึง 2545)								
เซีย	30	28.75	27.50	26.25	25.00	23.75	22.5	21.25	20	(ถึง 2545)								
(a)										(เริ่ม 2546 ) 15 10 5								
ฟิลิปปินส์ (b)																		
46-50							45	40	35	30	20	20	15	15	10	10	0-5	
41-45							40	35	30	25	20	20	20	15	15	10	10	0-5
36-40							35	30	25	25	20	20	20	15	15	10	10	0-5
31-35							30	30	25	25	20	20	20	15	15	10	10	0-5
26-30							25	25	25	25	20	20	20	15	15	10	10	0-5
21-25							20	20	20	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5
สิงคโปร์ (c)																		
ไทย เกิน	30	30**	30	30	30	30	25	25	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

กำหนดภาษีสำหรับสินค้าในกลุ่ม Normal Track ที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20

* อัตรา	2536	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
ปัจจุบัน																
26-30						25	25	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5
21-25								20	20	20	20	15	15	10	10	0-5

\* Non-PTA products (as of 2 January 1992)

PTA products (as of 31 December 1992)

(a) Formula of tariff cut  $(x-20\%)/8$ , where  $x$  = Existing tariff

(b) During 1993-1995 Executive Order 470 implements

an autonomous 5-year tariff reduction program ending 1995.

(c) สินค้าที่ไม่มีสินค้าที่เกินภาษีเกินร้อยละ 20

\*\* สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมทุกชนิด

ที่มา: ASEAN ONWARDS: An Approach for a New Dynamic Cooperation.

The paper prepared for 44<sup>th</sup> ASEAN-CCI Council Meeting

at Chiang Mai, Thailand; January 12-15, 1993 (Jakarta:

The ASEAN Secretariat, 1993), p.27.



\* Non-PTA products (as of 2 January 1992)

PTA products (as of 31 December 1992)

(a) Formula of tariff cut  $(x-5\%)/10$ , where  $x$  = Existing tariff

(b) During 1993-1995 Executive Order 470 implements

an autonomous 5-year tariff reduction program ending 1995.

(c) สิงคโปร์ จะลดภาษีเหลือ 0 ทันทีในปี 2536

ที่มา: Ibid., p.28.

3.7.2 การลดแบบเร่งลดภาษี (Fast Track) สินค้าที่เร่งลดภาษี ตามที่ได้ตกลงในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ประกอบด้วยสินค้า 15 รายการ (ดูตารางที่ 3) โดยประเทศสมาชิกตกลงกันว่า สินค้าประเภทใดในสินค้ากลุ่มเร่งลดภาษีนี้มีอัตราภาษีในปัจจุบันสูงกว่าร้อยละ 20 จะต้องลดให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 10 ปี (ดูตารางที่ 4) ส่วนสินค้าที่มีอัตราภาษีในปัจจุบันเท่ากับร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า จะต้องลดให้เหลือร้อยละ 0-5 ภายใน 7 ปี (ดูตารางที่ 5) นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536

### ตารางที่ 3

#### กลุ่มสินค้าที่เร่งลดภาษี 15 กลุ่ม

กลุ่มสินค้า	พิกัดอัตราศุลกากร (harmonize system)	ประเทศผู้เสนอ
น้ำมันพืช	1507-1515, 1516.20, 1517-1519	มาเลเซีย
ซีเมนต์	2523	ไทย
เคมีภัณฑ์	28, 2901-2935, 3823	สิงคโปร์
เภสัชภัณฑ์	30	สิงคโปร์
ปุ๋ย	31	ไทย

ตารางที่ 3 (ต่อ)  
 กลุ่มสินค้าที่เร่งลงภาษี 15 กลุ่ม

กลุ่มสินค้า	พิกัดอัตราศุลกากร (harmonize system)	ประเทศผู้เสนอ
พลาสติก	39	สิงคโปร์
ผลิตภัณฑ์ยาง	40	มาเลเซีย
ผลิตภัณฑ์หนัง	41,42	ไทย
เยื่อกระดาษ	47	ไทย
สิ่งทอ	50-63	ไทย
เซรามิกและแก้ว	69-70	อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์
อัญมณีและ	71	ไทย
เครื่องประดับ		
ขั้วไฟฟ้าทองแดง	7403.11	ฟิลิปปินส์
เครื่องใช้ไฟฟ้า		
และอิเล็กทรอนิกส์	84.70,84.71,84.73,85	สิงคโปร์และมาเลเซีย
เฟอร์นิเจอร์ไม้	94.01,94.03	ไทยและอินโดนีเซีย
และหวาย		

ที่มา: สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, เขตการค้าเสรีอาเซียน: ข้อมูลเบื้องต้น

(กรุงเทพฯ: สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 22.



## ตารางที่ 4

กำหนดค่าสำหรับสินค้าในกลุ่ม Fast Track ที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20

	* อัตรา	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546
ประเทศ ปัจจุบัน												
												(ร้อยละ)
-----												
บรูไน(a)												
อินโด	40	40	40	30	30	20	20	15	15	10	10	0-5
เนเธอร์แลนด์	30	30	30	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5
	25	25	25	20	20	20	20	15	15	10	10	0-5
มาเลเซีย	50	45.5	41	36.5	32	27.5	23	18.5	14	9.5	5	
ฟิลิปปินส์ (b)	40	36.5	33	29.5	26	22.5	19	15.5	12	8.5	5	
	30	27.5	25	22.5	20	17.5	15	12.5	10	7.5	5	
ฟิลิปปินส์ (c)												
	46-50				45	40	35	30	25	20		
	41-45				40	35	30	25	20	15	10	0-5
	36-40				35	30	25	20	15	10	10	0-5
	31-35				35	25	25	25	15	15	15	0-5
	26-30				25	25	20	20	15	15	10	0-5
	21-25				20	20	15	15	15	10	10	0-5
สิงคโปร์												
สูงกว่า 20	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ไทย												
สูงกว่า 30	30	30	30	25	25	20	20	15	15	10	10	0-5
	26-30			25	25	20	20	15	15	10	10	0-5
	21-25			20	20	15	15	10	10	0-5		

\* Non-PTA products (as of 2 January 1992)

PTA products (as of 31 December 1992)

(a) บรูไน ไม่มีสินค้าที่เก็บภาษีเกิน 20 %

(b) Formula of tariff cut  $(x-5\%)/10$ , where  $x$  = Existing tariff

(c) During 1993-1995 Executive Order 470 implements

an autonomous 5-year tariff reduction program ending 1995.

ที่มา: ob.cit., p.25.

### ตารางที่ 5

กำหนดภาษีสำหรับสินค้าในกลุ่ม Fast Track ที่มีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า

	* อัตรา	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
ประเทศ ปัจจุบัน					(ร้อยละ)			**	***
บรูไน	20	20	20	15	15	15	10	10	0-5
	15	15	15	10	10	10	10	10	0-5
	10	10	10	5	5	5	5	5	0-5
อินโด	20	20	20	15	15	10	10	10	0-5
นีเซีย	15	15	15	10	10	5	5	5	0-5
	10	10	10	5	5	5	5	5	0-5
มาเล	20	17.86	15.72	13.58	11.44	9.30	7.16	5.02	
เซีย(a)	10	9.30	8.60	7.90	7.20	6.50	5.80	5.00	
ฟิลิปปินส์ (b)									
	16-20					15	15	10	10 0-5
	11-15					10	10	0-5	0-5 0-5
	6-10					0-5	0-5		

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

กำหนดภาษีสำหรับสินค้าในกลุ่ม Fast Track ที่มีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า

* อัตรา	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543
ประเทศ ปัจจุบัน				(ร้อยละ)			**	***
	0-5	0-5	0-5	0-5	0-5			
สิงคโปร์ (c)								
ไทย	20	20	20	15	15	10	10	10 0-5
	15-19			15	15	15	10	10 0-5
	10-14			10	10	10	0-5	
	6-9	0-5						
5 % หรือ ต่ำกว่า	0-5							

\* Non-PTA products (as of 2 January 1992)

PTA products (as of 31 December 1992)

\*\* เริ่ม 1 มกราคม 2542

\*\*\* เริ่ม 1 มกราคม 2543

(a) Formula of tariff cut  $(x-5\%)/7$ , where  $x$  = Existing tariff

(b) During 1993-1995 Executive Order 470 implements an autonomous 5-year tariff reduction program ending 1995.

(c) สิงคโปร์ จะลดภาษีเหลือ 0 ทันทีในปี 2536

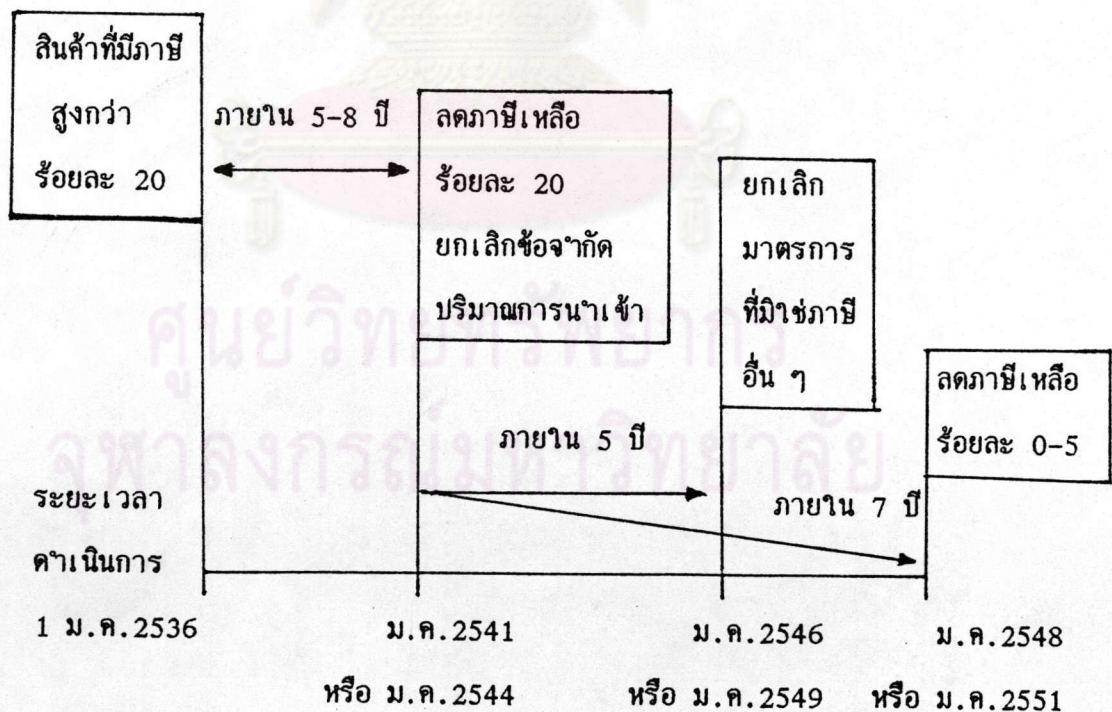
ที่มา: Ibid., p.26.

อย่างไรก็ตาม สินค้ารายการใดที่มีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า ในวันที่ 1 มกราคม 2536 อยู่แล้ว ประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปสามารถทําความตกลงลด

อัตราภาษีระหว่างกันให้เหลือร้อยละ 0-5 ใดทันทีทั้งนี้เพื่อเป็นการเร่งรัดให้มีการลดอัตราภาษีให้เร็วขึ้น และประเทศสมาชิกจะได้รับสิทธิพิเศษในส่วนลดอัตราภาษี จากข้อกำหนดข้างต้นจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ก็ต่อเมื่อสินค้าของประเทศนั้นเมื่ออัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่าเท่านั้น นอกจากนี้ประเทศสมาชิกต้องยกเลิกข้อจำกัดปริมาณการนำเข้าสำหรับสินค้าที่อยู่ใน CEPT เมื่อสินค้านั้นเมื่ออัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า และให้ทำการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ที่มีขงภาษีอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายในระยะเวลา 5 ปี หลังจากที่สินค้านั้นเมื่ออัตราภาษีเหลือร้อยละ 20 (ดูตารางที่ 6-7) โดยไม่กระทบกระเทือนต่อข้อผูกพันตามข้อตกลงของ GATT

### ตารางที่ 6

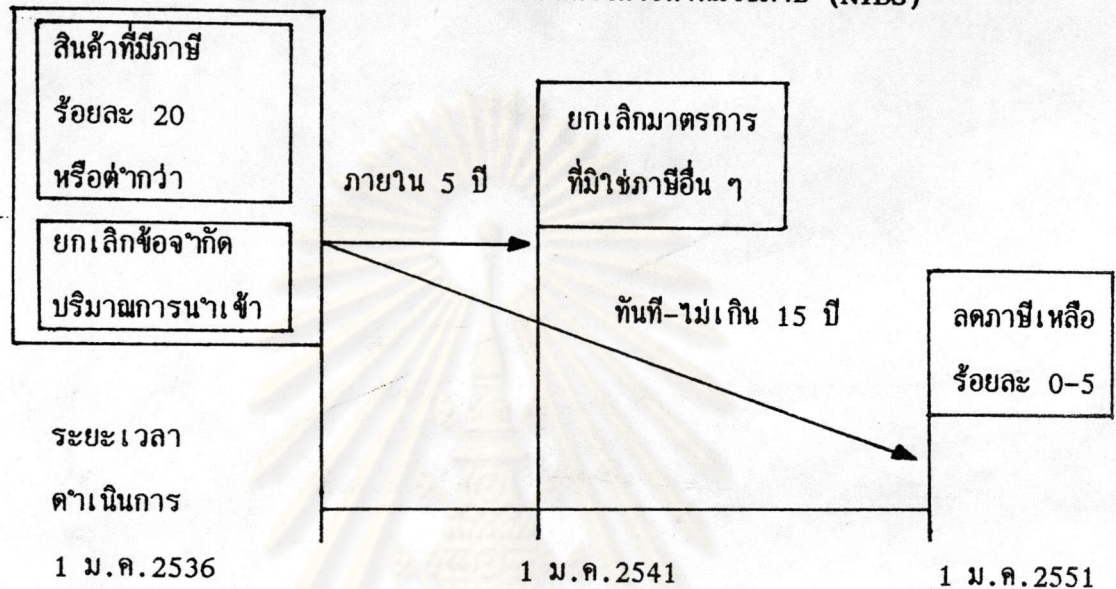
กำหนดภาษีสำหรับสินค้าที่มีอัตราภาษีสูงกว่าร้อยละ 20  
และการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีขงภาษี (NTBs)



ที่มา: "การค้าโลกกับอาเซียน," เศรษฐกิจसनเทศ 1 (มีนาคม-เมษายน): 11.

## ตารางที่ 7

กำหนดภาษีสำหรับสินค้าที่มีอัตราภาษีร้อยละ 20 หรือต่ำกว่า  
และการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีภาษี (NTBs)



ที่มา: เรื่องเดียวกัน.

3.8 มาตรการฉุกเฉิน ในกรณีฉุกเฉิน ประเทศสมาชิกอาจขอยกเลิกการยกเว้นภาษีหรือยกเลิกมาตรการที่มีภาษีได้ เป็นการชั่วคราว ในกรณีดังต่อไปนี้

3.8.1 เมื่อสินค้าที่นำเข้ามาภายใต้โครงการ ทำให้เกิดผลเสียรุนแรงต่ออุตสาหกรรมของประเทศนำเข้าที่ผลิตสินค้านั้น โดยประเทศนั้นสามารถยกเลิกการลดภาษีที่ให้ต่อประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียนในสินค้าชนิดนั้นได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้การยกเลิกชั่วคราวต้องเป็นไปตามข้อตกลงของ GATT

3.8.2 เมื่อการนำเข้าทำให้เกิดปัญหาต่อดุลการชำระเงิน ของประเทศสมาชิกใด ประเทศสมาชิกนั้นสามารถเข้ามาตราการจำกัดการนำเข้าได้ เพื่อหยุดยั้งการถดถอยอย่างรุนแรงของเงินตราต่างประเทศสำรอง แต่ทั้งนี้ยังคงต้องรักษาอัตราภาษีที่ไว้ต่อกันไว้

3.8.3 ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้มาตรการเพื่อ

- ความมั่นคงแห่งชาติ
- ศีลธรรมอันดีงามของประชาชน
- คุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช
- คุ้มครองวัตถุที่มีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์และโบราณคดี

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสามารถขอยกเว้นสินค้าบางรายการที่ไม่พร้อมจะอยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าวได้เป็นการชั่วคราว แต่ในระหว่างที่ขอยกเว้น ประเทศสมาชิกนั้น จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ สำหรับสินค้ารายการที่ขอยกเว้นนั้น โดยสินค้ารายการที่ขอยกเว้นนั้นจะจัดอยู่ในรายการสินค้าสงวนสิทธิ์ ซึ่งจะมีการพิจารณาทบทวนความตกลงฯ นี้ในปีที่ 8 (พ.ศ.2544) เพื่อพิจารณารายการสินค้าสงวนสิทธิ์ หรือแก้ไขความตกลงในเรื่องอื่น ๆ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามข้อตกลงจึงมีการปรับโครงสร้างองค์กรของอาเซียนโดย

1. ยกเลิกคณะกรรมการเศรษฐกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้ง 5 คณะ โดยให้เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ (SEOM) ดูแลความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนแทน
2. จัดตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council)" เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลประสานงาน และทบทวนการดำเนินงานให้เป็นไปตามความตกลงฯ

#### ค. ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

##### 1. ผลกระทบในทางดี

##### 1.1 เกิดการขยายตัวทางการค้า

เมื่อมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนแล้ว คาดว่า จะทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้า (trade creation) โดยจะมีการซื้อขายสินค้ากันภายในกลุ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำการค้าภายในภูมิภาคมีบทบาทมากขึ้น แม้โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน จะเป็นอุปสรรคต่อการขยายการค้าภายในกลุ่มก็ตาม แต่โครงสร้างสินค้าส่งออกและนำเข้าของแต่ละประเทศสมาชิกจะมีการกระจายมากขึ้น โดยสภาพการณ์ดังกล่าวจะช่วยผลักดันให้การค้าภายในอาเซียนขยายตัวมากขึ้นในระยะยาว

ผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อเกิดการขยายตัวทางการค้าแล้วจะทำให้มีการจัดซื้อวัตถุดิบภายในภูมิภาค เช่น ไม้และแร่ธาตุต่าง ๆ เป็นต้น มากขึ้นเช่นกัน

### 1.2 เกิดการปรับโครงสร้างการผลิต

การลดหรือยกเลิกอัตราภาษีระหว่างกัน จะทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างอุตสาหกรรมของประเทศสมาชิกที่รุนแรงขึ้น ซึ่งจะมีผลให้ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต มีการค้นคว้าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ เพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือหันเหไปประกอบกิจการอื่น ๆ ที่มีความได้เปรียบในเชิงต้นทุนมากกว่า ซึ่งการปรับโครงสร้างทางการผลิตดังกล่าว จะมีผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### 1.3 เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน จะทำให้เกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (economic restructuring) หรือการโยกย้ายอุตสาหกรรมหรือการผลิต (industrial relocation) ไปสู่ประเทศที่มีประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการผลิตในอุตสาหกรรมนั้น ๆ สูงกว่า เป็นการสร้างความชำนาญในการผลิต โดยการแบ่งกันผลิตสินค้าตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ซึ่งจะทำให้ประเทศสมาชิกผลิตสินค้าต่าง ๆ ตามความถนัด และจะค่อย ๆ ลดการผลิตสินค้าในสาขาที่ตนมีขีดความสามารถในการแข่งขันลดลง ซึ่งผลจากการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ จะทำให้อาเซียนมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (resource pooling) และมีต้นทุนการผลิตลดลงซึ่งจะทำให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกมากขึ้น

### 1.4 เกิดการประหยัดจากขนาดของการผลิต

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน จะทำให้ฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้น เป็นการประหยัดจากขนาดของการผลิต (economics of scales) กอปรกับอาเซียนมีความได้เปรียบในด้านค่าจ้างที่ต่ำ และมีวัตถุดิบที่จำเป็นในด้านการผลิตทางอุตสาหกรรมมากอยู่แล้ว จะทำให้เกิดการประหยัดด้านต้นทุนการผลิตมากยิ่งขึ้น

### 1.5 เกิดการขยายตัวในการลงทุน

เนื่องจากอาเซียนมีประชากรรวมกันแล้วสูงถึง 324 ล้าน ใกล้เคียงกับเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและกลุ่มประชาคมยุโรป ดังนั้น การจัดตั้งเขตการค้าเสรี

อาเซียนจะทำให้ตลาดมีขนาดใหญ่ขึ้นและช่วยจูงใจให้นักลงทุนทั้งภายนอกและภายในกลุ่มหันมาลงทุนเพื่อขยายอุตสาหกรรมที่มีอยู่เพื่อขยายในตลาดที่ใหญ่ขึ้นและเพื่อลงทุนในอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ซึ่งไม่อาจเกิดได้ถ้าสนองตลาดภายในประเทศเพียงตลาดเดียว และเมื่อมีการลงทุนเพิ่มมากขึ้นจะส่งผลให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตสินค้ามากขึ้นด้วยเช่นกันจึงอาจกล่าวได้ว่า ตลาดของอาเซียนจะสามารถดึงดูดนักลงทุนได้พอสมควร ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ในระดับสูงต่อเนื่องมากกว่าร้อยละ 7 ต่อปี

#### 1.6 เกิดอำนาจการต่อรองที่เข้มแข็งขึ้น

ในปัจจุบัน อาเซียนมีบทบาทสำคัญในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งในเวทีของสหประชาชาติ หรือการเจรจาการค้า GATT รอบอุรุกวัย รวมทั้งการเจรจาทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อสามารถรวมเป็นตลาดเดียวกันได้แล้ว จะทำให้มีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น โดยเฉพาะการเจรจาด้านการค้า ในสถานการณ์ที่มีการรวมกลุ่มทางการค้าเช่น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือและกลุ่มประชาคมยุโรป เป็นต้น

#### 1.7 ผู้บริโภคจะได้ซื้อสินค้าที่มีราคาถูกลง

ราคาสินค้าโดยทั่วไปจะลดลงเนื่องจากการลดภาษี การแข่งขัน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิต ตลอดจนการลงทุนร่วมกัน ทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาคของนักธุรกิจอาเซียน จะมีผลโดยตรงต่อผู้บริโภคที่จะได้ซื้อสินค้าราคาถูกลง แต่มีคุณภาพมากขึ้นและมีทางเลือกมากขึ้น

## 2. ผลกระทบในทางลบ

### 2.1 เกิดการกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

ประเทศสมาชิกบางประเทศของอาเซียน อาจจะมีสาขาการผลิตบางสาขาได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเขตการค้าเสรีอาเซียนเริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2536 แล้ว สาขาการผลิตที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำ หรือเคยได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ด้วยมาตรการภาษีและมาตรการที่มีภาษีมาโดยตลอดจะได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน และ



หากไม่สามารถปรับตัวและแข่งขันกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ อาจจะต้องล้มเลิกกิจการ หรือเปลี่ยนไปประกอบกิจการด้านอื่น ๆ แทน ดังนั้นรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ คงจะต้องมี มาตรการที่จะช่วยสาขาการผลิตนั้น ๆ ในการปรับตัวหรือปรับโครงสร้าง ซึ่งการปรับโครงสร้างการผลิตอาจจะดำเนินไปใน 2 ลักษณะ คือ (1) หากสาขาการผลิตนั้นมีศักยภาพสูง อยู่แล้ว ก็อาจจะปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันของสาขาการผลิตนั้นให้สูงขึ้น (2) หากปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันแล้ว แต่สาขาการผลิตนั้น ๆ ยังไม่สามารถจะปรับตัวหรือแข่งขันกับสินค้าประเภทเดียวกันจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ ก็จะต้องโยกย้ายการผลิตไปสู่สาขาการผลิตอื่นที่ถนัดและมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงกว่า นอกจากนี้การปรับตัวและปรับโครงสร้างของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว อาจทำให้เกิดภาวะว่างงานชั่วคราว และวัตถุดิบบางอย่างอาจจะขาดแคลนจากการขยาย การผลิตได้เช่นกัน

## 2.2 เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้า

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน อาจทำให้มีการซื้อสินค้าจากแหล่งที่มีต้นทุนถูกกว่า เนื่องจากการลดภาษีระหว่างกันจะทำให้การซื้อสินค้าจากประเทศสมาชิก ภายในกลุ่มซึ่งมีราคาถูกกว่าได้เปรียบการซื้อสินค้าจากแหล่งอื่น อันจะทำให้มีการบิดเบือน ทางการค้า (trade diversion) อย่างไรก็ตามผลกระทบในข้อนี้ยากต่อการประเมิน

## 2.3 เกิดการบิดเบือนทางการผลิตและบริโภค

โดยปกติสินค้าที่ผลิตเพื่อบริโภคในประเทศจะมีภาษีต่าง ๆ ผ่างเร้นอยู่ในขณะที่สินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกของประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนจะปลอดภาษี (โดยจะ สามารถรับคืนภาษีที่ผ่างอยู่คืนแทบทั้งสิ้น) ดังนั้น เมื่อมีการค้าเสรีระหว่างกันจะทำให้สินค้า ที่นำเข้าจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ อาจจะถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศเพื่อการบริโภคในประเทศ ผลที่ตามมาคือจะมีการนิยมบริโภคสินค้าที่นำเข้าจากอาเซียน ทำให้สินค้าที่ผลิต ในประเทศเพื่อตลาดในประเทศจะถูกแย่งตลาด ส่วนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะยังได้ รับการจูงใจให้ขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากตลาดกว้างขึ้น

## 2.4 เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐบาล

การลดภาษีศุลกากรที่เคยเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล จะมีผลให้เกิด \*

การสูญเสียรายได้ของรัฐบาล (ดูตารางที่ 8) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรายได้จากภาษี  
ศุลกากรในประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียนมีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญลง ดังนั้น ผล  
กระทบในส่วนนี้อาจไม่มีความสำคัญมากนัก

### ตารางที่ 8

เปรียบเทียบอัตราภาษีขาเข้าของสินค้า 15 รายการในกลุ่มสินค้าเร่งลด  
ก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

หน่วย : ร้อยละ

หมวดสินค้า	สิงคโปร์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ไทย	ฟิลิปปินส์	บรูไน
ซีเมนต์	0	30	0-55	30-50	0-20	0
ปุ๋ย	0	0	0-2	0	5-20	0
เยื่อกระดาษ	0	5	5	10	3	0
อัญมณีและ เครื่องประดับ	0-5	0-50	0	20-60	3-50	10
สิ่งทอ	5	40-60	10-30	60	30-40	10
ผลิตภัณฑ์ไม้และหวาย	5	30-35	20-25	80	50	20
ผลิตภัณฑ์ยางพารา	0-5	5-30	0-35	30-60	10-30	10
ผลิตภัณฑ์ยา	0	5	0-2	25-30	10-20	0
พลาสติก	0-5	5-60	2-55	40-60	10-50	0
เคมีภัณฑ์	0-11	5	2-30	36	10-20	20
เซรามิคและ เครื่องแก้ว	0	40-60	0	80	40-50	0
อิเล็กทรอนิกส์	0	0	5-35	30-60	10-30	20
ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง	5	50	20-30	100	50	0
น้ำมันปาล์ม	0	10	0	2.5	50	0

ตารางที่ 8 (ต่อ)

เปรียบเทียบอัตราภาษีขาเข้าของสินค้า 15 รายการในกลุ่มสินค้าเร่งลด  
ก่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

หน่วย : ร้อยละ

หมวดสินค้า	สิงคโปร์	อินโดนีเซีย	มาเลเซีย	ไทย	ฟิลิปปินส์	บรูไน
แคโรตที่ทาจากทองแดง	0	0	2	2.5	20	20

ที่มา: พิกัดอัตราภาษีศุลกากรรายประเทศ ดัดแปลงจาก เศรษฐกิจسنเทศ 1  
(กรกฎาคม 2535): 4.

เมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนแล้วพบว่า มีทั้งผลกระทบในทางดีและในทางลบที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเขตการค้าเสรีอาเซียน จะทำให้อาเซียนมีบทบาทและมีอำนาจต่อรองมากขึ้นในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ที่สำคัญคือ จะมีการขยายตลาดการค้าและการลงทุนเพิ่มมากขึ้นในอาเซียน อันจะมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียนในระยะยาว

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่า ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งอาเซียน ในปี 2510 แต่ในช่วงปี 2510 - 2518 นั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจยังมีไม่มากนัก เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่เข้าไปในการศึกษาสู่ทางและวางโครงสร้างสำหรับความร่วมมือเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นความพยายามที่จะขยายความร่วมมือทางการค้าจึงเป็นเพียงการเสนอแนวความคิดเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่มีการปฏิบัติการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม ต่อมาในช่วงปี 2519 - 2534 (การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 - 3) เริ่มมีการวางเป้าหมายและมาตรการขยายความร่วมมือทางการค้าภายในภูมิภาคที่ชัดเจนขึ้น ดังจะเห็นได้จากมีการลงนามร่วมกัน ในความตกลงว่าด้วยการพาณิชย์พิเศษทางการค้าของอาเซียน ภายหลังจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่

1 มกราคม 2521 หลังจากนั้นมีความพยายามที่จะปรับปรุงมาตรการดังกล่าวมาโดยตลอด แต่มาตรการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (ดูข้อ 2.1 ในบทที่ 3)

อาจกล่าวได้ว่า มาตรการภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน หรือ ASEAN PTA เป็นมาตรการเพียงประการเดียวที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดของอาเซียน มีความเห็นพ้องและลงนามร่วมกัน เพื่อนำมาตรการดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการขยายการค้าระหว่างกัน ส่วนมาตรการอื่น ๆ มักจะไม่ได้รับความเห็นพ้องจากประเทศสมาชิกทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ที่เสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีและตลาดร่วมที่ผ่านมานี้ไม่เคยได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกทั้งหมด โดยเฉพาะ อินโดนีเซียซึ่งมีท่าทีคัดค้านแนวความคิดดังกล่าวมาโดยตลอด ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะพัฒนาความร่วมมือไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) กลับได้รับการยอมรับและลงนามร่วมกันจากประเทศสมาชิกทั้งหมด ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ในปี 2535 ซึ่งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนดังกล่าวนี้ เป็นความร่วมมือทางการค้าที่มีมาตรการชัดเจนทั้งในเรื่องรูปแบบ เครื่องมือ วิธีการและระยะเวลาที่แน่นอนเป็นครั้งแรกของอาเซียน และเป็นมาตรการที่พัฒนาจากระบบการให้สิทธิพิเศษมาสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ซึ่งเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยได้เข้ามามีบทบาทอย่างเด่นชัด ทั้งในการนำเสนอและดำเนินการจนประเทศอินโดนีเซียและประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน มีความเห็นพ้องต้องกันและร่วมลงนามในเอกสารจัดตั้งฯ ได้สำเร็จ ซึ่งความสำเร็จดังกล่าว นอกจากจะเป็นความสำเร็จของอาเซียนที่สามารถจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนได้แล้ว ยังเป็นความสำเร็จของประเทศไทยในการดำเนินการค้าในนโยบายต่างประเทศด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามบทบาทของประเทศไทยในฐานะประเทศที่นำเสนอและเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนั้น จะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป