

# ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน

## Regionalism and ASEAN



อรณิชา รุ่งธิปานนท์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน

ปีที่พิมพ์ 2557

จำนวนหน้า 128 หน้า

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 150 เล่ม

จัดทำโดย อรณิชา รุ่งธิปานนท์

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 0-2244-2060 โทรสาร 0-2244-2058

Website: <http://www.parliament.go.th/library>

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ <http://www.parliament.go.th/library>



## บทสรุปผู้บริหาร

ภูมิภาคนิยม (Regionalism) คือ การรวมกลุ่มระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่สามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศสมัครใจและยินยอมเข้าเป็นส่วนหนึ่ง โดยการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือโดยการเจรจาหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างข้อผูกพันในเชิงพฤติกรรมและนโยบาย ตลอดจนบูรณาการความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งนี้ องค์การระดับภูมิภาคไม่ได้มีรูปแบบที่แน่นอน และไม่จำเป็นต้องมีทุกองค์การต้องยึดหลักดำเนินการแบบเดียวกัน บางองค์การอาจมีลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐบนพื้นฐานของหลักการพหุอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก คือมีลักษณะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Inter-governmental Organisation) หรือบางองค์การได้ยกระดับให้มีลักษณะเหนือรัฐ (Supranational Organisation) ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างระเบียบแบบแผนเชิงสถาบันและกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยรัฐบาลของแต่ละประเทศต้องยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยสู่สถาบันเหนือรัฐนั้น

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นในยุคสงครามเย็น (พ.ศ. 2490 - 2534) ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการต่อสู้กันระหว่างมหาอำนาจสองฝ่ายที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ระหว่างสหภาพโซเวียตที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ กับสหรัฐอเมริกาที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย ทั้งสองฝ่ายไม่ได้ต่อสู้กันด้วยกำลังทางทหาร แต่ทำสงครามจิตวิทยา แข่งขันกันสะสมอาวุธ เทคโนโลยีอวกาศ และเศรษฐกิจ มีการจารกรรมข้อมูลลับของอีกฝ่ายหนึ่ง และทำสงครามผ่านสงครามตัวแทน (Proxy War) เพื่อหาประเทศที่มีอุดมการณ์คล้ายคลึงกันมาเป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น การรวมกลุ่มระหว่างประเทศในช่วงนี้จึงเกิดจากการริเริ่มหรือผลักดันของประเทศมหาอำนาจ โดยให้ประเทศในแต่ละภูมิภาครวมตัวกันเพื่อสนับสนุนลัทธิทางการเมืองฝ่ายตน และต่อต้านลัทธิทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม แต่เนื่องด้วยประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย และต้องการดำรงอยู่อย่างเป็นกลางและสันติ ดังนั้น การก่อตั้งอาเซียนจึงเป็นผลจากความหวังร่วมกันของประเทศผู้ก่อตั้ง คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และไทย ที่ต้องการพึ่งพาตนเองแทนการพึ่งพามหาอำนาจอย่างที่เคยเป็นมา และต้องการให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศสมาชิกในสถานการณ์ที่ภูมิภาคกำลังเป็นเวทีของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งนี้ อาเซียนยังเป็นผลจากวิวัฒนาการความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีขึ้นก่อนหน้านั้น ประสบการณ์ที่ผ่านมาขององค์การสนธิสัญญา

ร่วมป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Southeast Asian Treaty Organisation: SEATO) สมาคมอาสา (The Association of Southeast Asia: ASA) และกลุ่มมาฟิลินโด (Malaya-Philippines-Indonesia: MAPHILINDO) เป็นอนุทหารณีในการกำหนดแนวทางความร่วมมือเพื่อป้องกันความล้มเหลวของอาเซียน อาทิ การจำกัดสมาชิกไว้เฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น และการจัดโครงสร้างองค์การอย่างหลวม ๆ และยืดหยุ่น ซึ่งแนวทางเหล่านี้ได้ก่อกลและเปิดโอกาสให้อาเซียนถือกำเนิดขึ้นและสามารถพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง

เมื่อสงครามเย็นเริ่มคลี่คลายและยุติลงใน พ.ศ. 2534 มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป และทำให้มีการจัดระเบียบโลกใหม่ แต่แต่ละประเทศต่างประเมินสถานะของตนเองในระบบโลก และสร้างความสัมพันธ์ใหม่กับประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างฐานอำนาจการต่อรองและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันโดยผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ การรวมกลุ่มระดับภูมิภาคหรือภูมิภาคนิยมในยุคนี้จึงมีลักษณะแตกต่างจากภูมิภาคนิยมในยุคสงครามเย็น ภูมิภาคนิยมในลักษณะใหม่เป็นการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่ริเริ่มโดยประเทศภายในภูมิภาคนั้น ๆ ไม่ได้เน้นการรวมตัวกันตามลัทธิทางการเมือง และมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคไม่ได้เข้ามาบีบบทบาทในการขับเคลื่อนการรวมกลุ่มอย่างที่เคยปรากฏในยุคสงครามเย็น ฉะนั้น ประเทศในภูมิภาคจึงเป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์การ และเป็นไปด้วยความสมัครใจมากกว่าถูกแรงขับจากตัวแสดงภายนอกภูมิภาค พร้อมกันนี้ภูมิภาคนิยมใหม่ยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือในด้านอื่น ๆ นอกจากด้านการเมือง เช่น เศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม สิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับอาเซียน การเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกมีส่วนผลักดันให้อาเซียนปรับเปลี่ยนการดำเนินงานและกลไกความร่วมมือจากลักษณะภูมิภาคนิยมเก่าเป็นภูมิภาคนิยมใหม่ ได้มีการขยายสมาชิกภาพให้ครอบคลุมทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ยกเว้นสาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์-เลสเต ที่เพิ่งเป็นประเทศเอกราชใหม่เมื่อ พ.ศ. 2545) และพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศและองค์การต่าง ๆ ภายนอกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอาเซียนได้อาศัยหลักการในการดำเนินความสัมพันธ์ที่เรียกว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) ซึ่งได้แก่ 1) การเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกัน บูรณภาพแห่งดินแดน 2) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน 3) การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี 4) การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง และ 5) ใช้การปรึกษาหารือและหลักฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจ อาเซียนได้ยึดมั่นหลักการเหล่านี้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยตระหนักว่าทุกประเทศมีสิทธิเสมอภาคในการดำเนินความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกันในกรอบของอาเซียน และทุกประเทศมีสิทธิที่จะดำเนินกิจการภายในของตนเองโดยไม่ต้องเผชิญกับการบีบคั้นจากภายนอก

กว่าสี่ทศวรรษที่อาเซียนดำรงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย มีการพัฒนาปรับปรุงกลไก การดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับแนวโน้มของโลก รวมทั้งสามารถรวม 10 ประเทศในภูมิภาคให้อยู่ ร่วมกันได้อย่างสันติท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย แม้ว่าการรวมตัวของอาเซียนจะยังไม่เข้มข้น เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป (European Union: EU) แต่อาเซียนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบูรณาการ เพื่อรับมือกับความท้าทายรูปแบบใหม่ของโลกในศตวรรษที่ 21 และปัจจุบันอาเซียนมีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกรอบกติกาขององค์การ และมุ่งหมายให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ เคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ขณะนี้อาเซียนกำลังอยู่ระหว่างการขับเคลื่อนไปสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ภายใต้สามเสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและ วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) ภายใน พ.ศ. 2558 แต่ในขณะนี้อาเซียน ไม่ได้มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็นองค์การเหนือรัฐเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป อาเซียนเลือก ที่จะบูรณาการในรูปแบบที่แตกต่างออกไป โดยเป็นการบูรณาการในลักษณะที่เรียกว่าองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐโดยไม่มีการสละอำนาจอธิปไตยให้แก่องค์กรกลาง ฉะนั้น จึงไม่อาจนำ การบูรณาการของสหภาพยุโรปและอาเซียนมาเปรียบเทียบกัน เพราะสององค์การนี้ต่างมีรูปแบบและความ มุ่งหมายของการบูรณาการที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการบูรณาการของอาเซียนเพิ่งจะเริ่มต้นขึ้น อาเซียนสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปได้ ทั้งจากความสำเร็จและข้อผิดพลาด

ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นธรรมนูญก่อตั้งอาเซียน และความตกลงฉบับต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทำร่วมกันตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งกฎบัตรอาเซียน แผนงานการ จัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก และข้อตกลงอื่น ๆ ในการมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเดียวกัน เป็นเรื่อง ที่มีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับความสัมพันธ์ นิติสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ที่มีอยู่นี้ ทำให้ประเทศสมาชิก อาเซียน รวมทั้งประเทศไทย ต้องกำหนดนโยบาย จัดทำแผนงาน ปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงาน ภาครัฐ และต้องจัดให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อผูกพันที่มีต่ออาเซียน โดยเฉพาะความตกลงที่นำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในกรณีนี้ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์การด้านนิติบัญญัติจึงเข้า มามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ การบัญญัติกฎหมายเพื่อส่งเสริมและแก้ไข ปัญหาจากการปฏิบัติตามข้อผูกพันของอาเซียน ตลอดจนการพิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกิจการของอาเซียนว่ามี

ความเหมาะสม เป็นประโยชน์ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงการรักษาความเป็นหุ้นส่วนของประชาคมอาเซียนได้อย่างมีเกียรติและเท่าเทียมกันด้วย นอกจากนี้ รัฐสภายังสามารถทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอาเซียนให้แก่สาธารณะได้รับทราบ โดยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนตระหนักรู้และเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ตลอดจนโอกาส ความท้าทาย และสิ่งที่ประชาชนจะต้องปรับตัวเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในอนาคต

การที่รัฐสภาไทยจะแสดงบทบาทตามที่กล่าวมาข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกรัฐสภาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ควรตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และพร้อมปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บริบทใหม่เมื่อก้าวสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ ในฐานะที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา จึงควรพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในสังคมยุคใหม่ อาทิ ด้านภาษาต่างประเทศ ด้านเทคโนโลยีและคอมพิวเตอร์ และด้านการสื่อสารและการติดต่อประสานงาน รวมทั้งเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่ออาเซียน และสร้างองค์ความรู้ที่เป็นสหสาขาวิชา เพื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ ได้รอบด้าน รวมทั้งสร้างเครือข่ายระหว่างรัฐสภาไทยกับสถาบันนิติบัญญัติของประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนด้วย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำไปสู่การประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันนิติบัญญัติในอาเซียนต่อไป เพราะในอนาคตบุคลากรของรัฐสภาต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งในตัวเองสูง ต้องมีความยืดหยุ่น และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องตามสถานการณ์ของภูมิภาค และรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของโลกได้

---

## คำนำจากสำนักวิชาการ

ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน เป็นเอกสารวิชาการเฉพาะสาขาที่จัดทำขึ้นตามภารกิจของสำนักวิชาการ เพื่อให้บริการทางวิชาการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาทางด้านนิติบัญญัติ ทั้งนี้ สำนักวิชาการได้ตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจดังกล่าว จึงได้สนับสนุนให้บุคลากรของสำนักวิชาการจัดทำเอกสารวิชาการเรื่องนี้ขึ้น โดยดำเนินการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมสถิติ ข้อเท็จจริง บทความ งานวิจัย และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเรียบเรียง วิเคราะห์ เสนอประเด็นปัญหา รวมทั้งอ้างอิงตามหลักวิชาการ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภา

จึงหวังว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มีนาคม 2557

## คำนำจากผู้เขียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2510 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการร่วมก่อตั้ง และอยู่คู่กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มานานกว่า 40 ปี แต่ช่วงเวลาที่ผ่านมา คนไทยจำนวนไม่มากนักที่รู้จักว่าอาเซียนคืออะไร และมีบทบาทอย่างไรต่อประเทศไทยและภูมิภาค บางคนรู้จักแต่ก็เพียงผิวเผินเท่านั้น คนไทยอีกจำนวนมากเพิ่งได้รู้จักอาเซียนเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาเมื่อผู้นำอาเซียนประกาศที่จะเร่งบูรณาการความร่วมมือไปสู่ประชาคมอาเซียนภายใน พ.ศ. 2558 หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่างนำเสนอเนื้อหาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับอาเซียนเพื่อให้ประชาชนในประเทศได้ตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียน และเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม ยังมีหลายหน่วยงานที่ได้สำรวจความตระหนักรู้ของประชาชนเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ผลที่ออกมาประเทศไทยยังอยู่ในลำดับท้าย ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลและทุกภาคส่วนของสังคมต้องเพิ่มความตระหนักรู้และเร่งสร้างความพร้อมให้กับ คนไทยในการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนร่วมกัน

เอกสารวิชาการเฉพาะสาขา เรื่อง “ภูมิภาคนิยมกับอาเซียน” เป็นความตั้งใจจริงของผู้เขียนที่ต้องการแบ่งปันสาระความรู้ให้แก่ผู้ที่สนใจเรื่องอาเซียน โดยนำเสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมและการรวมกลุ่มระหว่างประเทศ ความเป็นมาของอาเซียน พัฒนาการของอาเซียน ตลอดจนเนื้อหาเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียนและประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ ผู้เขียนยังนำเสนอประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้กรอบอาเซียนที่มีผลต่อกฎหมายไทย รวมทั้งทิศทางและบทบาทของรัฐสภาไทยในบริบทใหม่ของภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมของรัฐสภาไทยในการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน และสามารถรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ของโลกในศตวรรษที่ 21

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้จะมีส่วนในการสร้างพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภูมิภาคนิยม และอาเซียน รวมทั้งเพิ่มความตระหนักรู้ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป หากเอกสารวิชาการฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

อรณิช รุ่งธิปานนท์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

มีนาคม 2557

## สารบัญ

|   |     |
|---|-----|
| บทสรุปผู้บริหาร                               | ค   |
| คำนำจากสำนักวิชาการ                           | ช   |
| คำนำจากผู้เขียน                               | ช   |
| รายการคำย่อสำคัญ                              | ญ   |
| บทนำ  | 1   |
| แนวคิดและทฤษฎี                                | 4   |
| ภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน | 20  |
| กฎบัตรอาเซียนและการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน      | 40  |
| รัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน                | 76  |
| บทสรุปและข้อเสนอแนะ                           | 93  |
| บรรณานุกรม                                    | 104 |

## รายการคำย่อสำคัญ

| คำย่อ     | คำอธิบาย  |
|-----------|---|
| AC        | ASEAN Community<br>ประชาคมอาเซียน   |
| AEC       | ASEAN Economic Community<br>ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน  |
| AFTA      | ASEAN Free Trade Area<br>เขตการค้าเสรีอาเซียน   |
| AHRD      | ASEAN Human Rights Declaration<br>ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน  |
| AICHR     | ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights<br>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน            |
| AIPA      | ASEAN Inter-Parliamentary Assembly<br>สมัชชารัฐสภาอาเซียน   |
| APEC      | Asia-Pacific Economic Cooperation<br>ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก   |
| APSC      | ASEAN Political-Security Community<br>ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน   |
| ARF       | ASEAN Regional Forum<br>การประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก  |
| ASA       | Association of Southeast Asia<br>สมาคมอาสา  |
| ASCC      | ASEAN Socio-Cultural Community<br>ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน  |
| ASEAN     | Association of Southeast Asian Nations<br>สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  |
| BMPA-EAGA | Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area<br>เขตการเจริญเติบโตแห่งอาเซียนตะวันออก บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย |

| คำย่อ      | คำอธิบาย  |
|------------|---|
|            | และฟิลิปปินส์   |
| DOC        | Declaration of the Concord of Parties in the South China Sea<br>ปฏิญญาวาด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้   |
| DSM        | Dispute Settlement Mechanism<br>กลไกการระงับข้อพิพาท  |
| EAS        | East Asian Summit<br>การประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก   |
| EU         | European Union<br>สหภาพยุโรป  |
| EC         | European Community<br>ประชาคมยุโรป  |
| GMS        | Greater Mekong Sub-region<br>กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง  |
| ICJ        | International Court of Justice<br>ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ  |
| IMF        | International Monetary Fund<br>กองทุนการเงินระหว่างประเทศ   |
| IMT-GT     | Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle<br>โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย       |
| MAPHILINDO | Malaysia-Philippines-Indonesia<br>กลุ่มมาฟิลินโด (มาเลเซีย-ฟิลิปปินส์-อินโดนีเซีย)                          |
| NAM        | Non-Aligned Movement<br>ขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด  |
| SEATO      | Southeast Asian Treaty Organisation<br>องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้)                |
| SEANFZ     | Treaty on the Southeast Asia Nuclear Free Zone<br>สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ |

| คำย่อ  | คำอธิบาย  |
|--------|---|
| TAC    | Treaty of Amity and Cooperation<br>สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  |
| UN     | United Nations<br>องค์การสหประชาชาติ  |
| WTO    | World Trade Organisation<br>องค์การการค้าโลก  |
| ZOPFAN | Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality<br>ปฏิญญากำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ<br>เสรีภาพ และความเป็นกลาง |

# บทนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศที่อยู่คู่กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มานานกว่าสี่ทศวรรษ แม้ว่าอาเซียนก่อกำเนิดขึ้นในยุคสงครามเย็น แต่อาเซียนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างสอดคล้องกับบริบทสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย อาเซียนยังได้รับการชื่นชมจากนานาประเทศว่าเป็นองค์การระดับภูมิภาคตัวอย่างของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีอายุยาวนาน และมีสมาชิกที่เป็นกลุ่มประเทศในภูมิภาคอย่างแท้จริง ที่ผ่านมอาเซียนประสบความสำเร็จในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาค โดยสามารถป้องกันมิให้เกิดความบาดหมางหรือข้อขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างประเทศสมาชิกจนนำไปสู่สงคราม รวมทั้งสามารถป้องกันมิให้มีการใช้และสะสมอาวุธนิวเคลียร์ภายในภูมิภาคด้วย ดังนั้นบรรยากาศสันติภาพที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ประกอบกับการเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ และการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน เป็นแรงดึงดูดให้สถาบันระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ ภายนอกภูมิภาคเข้ามาลงทุนทางเศรษฐกิจ และสร้างความร่วมมือด้วยอย่างสร้างสรรค์และต่อเนื่อง

พ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกอาเซียนจะก้าวไปสู่การเป็นประชาคมเดียวกัน อันเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความสัมพันธ์แบบภูมิภาคนิยมใหม่ (New Regionalism) โดยมีปัจจัยภายนอก อาทิ การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดของประเทศจีนและอินเดีย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัญหาความท้าทายความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ เป็นตัวกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องบูรณาการความร่วมมือ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้สามารถจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และสามารถเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อประเทศในภูมิภาค อาเซียนหลังจากนั้นจะเป็นองค์การที่มีความร่วมมือกันแน่นแฟ้นมากขึ้น มีกรอบกติกาที่ชัดเจนให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ และประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ดังนั้นประเทศไทยในฐานะเป็นสมาชิกของอาเซียน จึงต้องเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตทั่วไปของประชาชน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงรัฐสภาไทยด้วย ที่จะมีส่วนอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะการพิจารณา

หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งการตรากฎหมายใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณีของอาเซียน ฉะนั้น ประชาชนคนไทยและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน จึงควรศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องของอาเซียน เพิ่มเติมทักษะ และเปลี่ยนทัศนคติเพื่อเตรียมพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป

เอกสารวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับภูมิภาคนิยม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มระหว่างประเทศ พัฒนาการของอาเซียน และการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นเหตุปัจจัยอันนำไปสู่การรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอธิบายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของอาเซียนที่มีมาอย่างต่อเนื่องจนนำมาสู่การสร้างประชาคมอาเซียนในปัจจุบัน นอกจากนี้ เอกสารวิชาการฉบับนี้ยังนำเสนอเกี่ยวกับผลกระทบต่อกฎหมายภายใน ซึ่งเกิดจากการที่ประเทศไทยมีนิติสัมพันธ์กับอาเซียน และรวมถึงบทบาทและทิศทางของรัฐสภาไทยในการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียน และการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยให้เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนได้อย่างมีเกียรติและเท่าเทียม

เอกสารวิชาการฉบับนี้ นำเสนอเนื้อหาตามจุดมุ่งหมายข้างต้น โดยแบ่งเนื้อหาเป็นบท ดังนี้

**บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎี** นำเสนอแนวคิดภูมิภาคนิยมเก่า และภูมิภาคนิยมใหม่ รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการอธิบายและวิเคราะห์การรวมกลุ่มระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

**บทที่ 3 ภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน** กล่าวถึงองค์การระหว่างประเทศในอดีตของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และนำเสนอเรื่องราวของอาเซียน ตั้งแต่ความเป็นมา หลักการพื้นฐานของอาเซียน และพัฒนาการของอาเซียนในช่วงกว่าสี่ทศวรรษที่ผ่านมา เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดภูมิภาคนิยมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการสร้างอาเซียนให้อำรงอยู่ได้ในภูมิภาคที่มีความหลากหลายและท่ามกลางกระแสพลวัตสังคมโลก

**บทที่ 4 กฎบัตรอาเซียนและการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน** อธิบายข้อมูลเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) และการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้ประชาคมสามเสาหลัก

**บทที่ 5 รัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน** มีเนื้อหาเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีต่ออาเซียน กับผลที่มีต่อกฎหมายไทย รวมทั้งบทบาทและทิศทางของรัฐสภาไทยในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยในบริบทใหม่ของภูมิภาคและสังคมโลก

**บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ** เป็นการสรุปเนื้อหาในประเด็นสำคัญของเอกสารวิชาการฉบับนี้ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาไทยในก้าวสู่ประชาคมอาเซียน โดยนำเสนอเนื้อหาเป็นสองส่วน คือ ภูมิภาคนิยมกับพัฒนาการของอาเซียน และนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน

-----

# 2 แนวคิดและทฤษฎี

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน เป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นในทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503 – 2512) โดยมีลักษณะการรวมกลุ่มระหว่างประเทศในบริบทของโลกยุคสงครามเย็น หรือมีลักษณะภูมิภาคนิยมเก่า (Old Regionalism) แต่ด้วยกระแสการเปลี่ยนแปลงของการเมืองโลก รวมทั้งความร่วมมือระดับภูมิภาคที่เริ่มกลับมามีบทบาทอีกครั้ง โดยเฉพาะในยุโรป ทำให้อาเซียนได้พัฒนารูปแบบองค์การและกลไกความร่วมมือให้สอดคล้องกับบริบทใหม่จนมีลักษณะเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะภูมิภาคนิยมใหม่ (New Regionalism) ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2523 - 2532) เป็นต้นมา ดังนั้น ในบทนี้จึงขอนำเสนอแนวคิดภูมิภาคนิยมทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ ประกอบกับทฤษฎีอื่น ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการอธิบายและวิเคราะห์การรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

## 1. นิยามศัพท์

ความร่วมมือระหว่างประเทศมีรูปแบบที่หลากหลายทั้งแบบทวิภาคี (Bilateral Cooperation) และแบบพหุภาคี (Multilateral Cooperation) ซึ่งอาจดำเนินการในระดับภูมิภาค (Regional) ระดับข้ามภูมิภาค (Cross-regional) หรือระหว่างภูมิภาค (Inter-regional) ซึ่งในที่นี้เน้นเรื่องความร่วมมือและการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศในระดับภูมิภาค (Regional Integration) สำหรับคำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคได้แก่ “ภูมิภาคนิยม” และ “ภูมิภาคกาวิวัตน์” คำศัพท์สองคำนี้มีความคล้ายคลึงกัน แต่มีความหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

**1.1 ภูมิภาคนิยม (Regionalism)** คือ การรวมกลุ่มระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ หรือสถาบันที่สามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน โดยที่แต่ละประเทศสมัครใจและยินยอมเข้าเป็นส่วนหนึ่งโดยการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือการเจรจาหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างข้อผูกพันในเชิงพฤติกรรมและนโยบาย ตลอดจนบูรณาการความร่วมมือระหว่างกัน

ซึ่งอาจหมายถึงการระดมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อจัดระบบในเชิงสถาบัน และการสร้างข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้แต่ละประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต่อกัน (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, 2552: 6) ดังนั้น การบูรณาการความร่วมมือในลักษณะนี้จึงเกิดขึ้นโดยรัฐเป็นผู้ริเริ่ม แล้วจึงกำหนดแนวทางหรือแผนรณรงค์ให้ภาคเอกชนหรือประชาชนได้ปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่าเป็นกระบวนการความร่วมมือแบบบนลงล่าง (แพรวภัทร ยอดแก้ว, 2555, อ้างถึงใน Hurrell, 1995)

ทั้งนี้ องค์การระดับภูมิภาคไม่ได้มีรูปแบบที่แน่นอน และไม่จำเป็นว่าทุกองค์การต้องยึดหลักดำเนินการแบบเดียวกัน บางองค์การอาจมีลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐบนพื้นฐานของหลักการพหุอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก (Sovereign Autonomy) คือ มีลักษณะเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Inter-governmental Organisation) หรือบางองค์การได้ยกระดับให้มีลักษณะเหนือรัฐ (Supranational Organisation) (Sridharan, 2007: 1) ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการสร้างระเบียบแบบแผนเชิงสถาบันและกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกฎเกณฑ์และรูปแบบการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก โดยรัฐบาลของแต่ละประเทศต้องยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยสู่สถาบันเหนือรัฐนั้น (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, 2552: 18)

**1.2 ภูมิภาคากาวิวัตน์ (Regionalisation)** เป็นกระบวนการเชื่อมโยงทางสังคมของภูมิภาคหนึ่งๆ ที่อาศัยการติดต่อทางเศรษฐกิจระหว่างสังคม ซึ่ง Andrew Hurrell อธิบายว่า ภูมิภาคากาวิวัตน์คือกระบวนการเชื่อมโยงเขตแดนระหว่างรัฐ โดยอาศัยการเคลื่อนย้ายของสิ่งต่าง ๆ อาทิ สินค้า บริการ เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และคน กระบวนการเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของตลาดภาคเอกชน และตัวแสดงทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระดับภูมิภาคในโลกยุคใหม่ จึงเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการความร่วมมือแบบล่างขึ้นบน (Davison, 2004: 149, อ้างถึงใน Hurrell, 1995) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในขณะที่ภูมิภาคนิยมเป็นรูปแบบของความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการโดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ภูมิภาคากาวิวัตน์คือกระบวนการที่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ บูรณาการผ่านช่องทางของตลาดและการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน ฉะนั้น ภูมิภาคากาวิวัตน์จึงเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีภูมิภาคนิยมหรือสถาบันความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างรัฐก่อนแต่อย่างใด แต่ภูมิภาคากาวิวัตน์เป็นกระบวนการบูรณาการระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้เกิดภูมิภาคนิยมได้ (Breslin, 2007: 29) ฉะนั้น จึงเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็น “ตลาดนำการบูรณาการ” (Market-led Integration) (Davison, 2004: 149 อ้างถึงใน Hurrell, 1995)

## 2. ภูมิภาคนิยม

ภูมิภาคนิยมศึกษาได้รับความสนใจเป็นอย่างมากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงใน พ.ศ.2488\* ซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตของความร่วมมือระดับภูมิภาคในยุโรปตะวันตก องค์การระดับภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 (พ.ศ. 2493 – 2512) หรือเรียกว่า “ภูมิภาคนิยมเก่า” เป็นองค์การความร่วมมือที่อาศัยบรรดาธิบายของภูมิรัฐศาสตร์และระบบแนวคิดของสงครามเย็นเป็นพื้นฐาน และมีวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองเป็นหลัก ยุคสงครามเย็น (พ.ศ. 2490 – 2534) เป็นช่วงเวลาของการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มประเทศสองฝ่าย ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งคือสหภาพโซเวียตหรือที่เรียกว่าค่ายตะวันออก ซึ่งปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ อีกฝ่ายหนึ่งคือสหรัฐอเมริกาและกลุ่มพันธมิตร ซึ่งปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย ทั้งสองฝ่ายไม่ได้ต่อสู้กันด้วยกำลังทางทหาร แต่ทำสงครามจิตวิทยา แข่งขันกันสะสมอาวุธ เทคโนโลยีอวกาศ และเศรษฐกิจ มีการจารกรรมข้อมูลลับของอีกฝ่ายหนึ่งและทำสงครามผ่านสงครามตัวแทน (Proxy War) เพื่อหาประเทศที่มีอุดมการณ์คล้ายคลึงกันมาเป็นเครื่องถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายตรงข้าม

การรวมกลุ่มระหว่างประเทศในช่วงนี้จึงเกิดจากการริเริ่มหรือผลักดันของประเทศมหาอำนาจ โดยให้ประเทศในแต่ละภูมิภาครวมตัวกันเพื่อสนับสนุนลัทธิทางการเมืองฝ่ายตน และต่อต้านลัทธิทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม ตัวอย่างเช่น กลุ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจร่วมกันของค่ายสังคมนิยมตะวันออก (The Council for Mutual Economic Assistance: COMECON) ของค่ายสังคมนิยมตะวันออก ซึ่งเป็นองค์การที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1949) เพื่อเป็นฐานกำลังให้กับอำนาจของสหภาพโซเวียต ป้องกันไม่ให้ประเทศในยุโรปตะวันออกปลีกตัวไปเข้าร่วมกับค่ายเสรีนิยมตะวันตกและแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) ซึ่งเป็นแผนฟื้นฟูยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ของสหรัฐอเมริกา (Sridharan, 2007: 5) ในกรณีของอาเซียนนั้น เป็นองค์การความร่วมมือที่ก่อตั้งขึ้นในลักษณะภูมิภาคนิยมเก่าในยุคสงครามเย็นเช่นกัน คือก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รวมกลุ่มกันโดยมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองเป็นหลัก คือการเพิ่มอำนาจการต่อรอง และป้องกันภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจภายนอกที่เข้ามาแทรกแซงประเทศภายในภูมิภาค รวมทั้งต่อต้านการขยายขอบเขตลัทธิคอมมิวนิสต์ และลดแรงปะทะที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งเรื่องดินแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อธำรงความสันติของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

\* สงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2482 (ค.ศ. 1939) และยุติเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945)

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ. 2513 – 2522) ภูมิภาคนิยมได้ลดความสำคัญลงไป ซึ่งเป็นผลจากสาเหตุสำคัญสองประการ คือ ประการแรก การดำเนินภารกิจขององค์การระดับภูมิภาคในทวีปต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อาทิ เขตการค้าเสรีอเมริกาใต้ (Latin American Free Trade Area) ประชาคมแอฟริกาตะวันออก (East African Community) สันนิบาตอาหรับ (Arab League) องค์การเอกภาพแอฟริกา (Organisation of African Unity) และองค์การรัฐอเมริกัน (Organisation of American States) ประการที่สอง กระบวนการความร่วมมือของประเทศในยุโรปดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ซึ่งเป็นผลจากแนวคิดชาตินิยม (Nationalism) ที่มองว่าความก้าวหน้าของการบูรณาการระดับภูมิภาคเป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก (Sridharan, 2007: 8-9)

อย่างไรก็ตาม ภูมิภาคนิยมก็ได้กลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งในทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2523 – 2532) ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นเริ่มผ่อนคลาย แรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสนใจกับภูมิภาคนิยมอีกครั้งคือเมื่อประชาคมยุโรป (European Community: EC)\* ได้ผ่านกฎหมายตลาดเดียวแห่งยุโรป (Single European Act) เมื่อ พ.ศ. 2529 (Eliassen and Arnesen, 2007: 206, อ้างถึงใน Fawcett and Hurrell, 1995) และได้ขยายความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในมิติอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้อำนาจทางเศรษฐกิจและบทบาทของยุโรปตะวันตกในเวทีโลกเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนั้น การจัดตั้งองค์การระดับภูมิภาคในช่วงทศวรรษที่ 1980 อาทิ เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Area: NAFTA) และการปรับปรุงองค์การระดับภูมิภาคที่ได้ก่อตั้งในยุคก่อนหน้านั้น อย่างเช่น อาเซียน จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการรวมกลุ่มที่เหนียวแน่นมากขึ้นของประเทศในยุโรปตะวันตกส่งผลอย่างยิ่งต่อแนวคิดภูมิภาคนิยมในยุคใหม่นี้

นอกจากนี้ ภาวะหลังสงครามเย็นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมิติตามความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และทำให้มีการจัดระเบียบโลกใหม่ อันนำไปสู่การเติบโตของภูมิภาคนิยมอีกครั้ง โดยแต่ละประเทศต่างประเมินสถานะของตนเองในระบบโลก และสร้างความสัมพันธ์ใหม่กับประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างฐานอำนาจการต่อรองและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ (Stubbs and Reed, 2006: 289-290) ทั้งนี้ Bjorn Hettne และ Fredrik Soderbaum (2002: 33) ได้อธิบายว่า องค์การระดับภูมิภาคในรูปแบบใหม่ก่อตั้งขึ้นภายใต้บริบทของโลกที่

---

\* ประชาคมยุโรป (European Community: EC) พัฒนามาเป็นสหภาพยุโรป (European Union: EU) ในปัจจุบัน สหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศภายใต้สนธิสัญญามาสทริชต์ (The Maastricht Treaty) ซึ่งมีการลงนามใน พ.ศ. 2535 ปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีสมาชิก 28 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2556)

เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งในที่นี้หมายความรวมถึง 1) ระบบชั่วคราวอำนาจของโลกได้เปลี่ยนจากสองชั่วคราวอำนาจไปสู่หลายชั่วคราวอำนาจ 2) อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา (American Hegemony) ได้ลดทอนกำลังลง 3) กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalisation) ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตภายในโลกมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ แสวงหาโอกาสจากระบบโลกเสรีและกระแสโลกาภิวัตน์ โดยไม่อาจปิดกั้นตนเองจากโลกภายนอกได้ และ 4) ประเทศกำลังพัฒนามีทัศนคติในแง่ลบต่อแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus)\* โดยมองว่านโยบายการสนับสนุนตลาดเสรี การลดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจแปรรูปเป็นของเอกชน และการผลักดันให้เกิดการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติภายใต้ฉันทามติวอชิงตันนั้น ได้นำเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ความบอบช้ำและล้มเหลวในที่สุด

ดังนั้น องค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา จึงเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะภูมิภาคนิยมใหม่ ที่มีความแตกต่างไปจากแนวทางเดิมที่ปรากฏในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ทั้งรูปแบบของการรวมกลุ่มและจุดมุ่งหมาย ลักษณะสำคัญของ “ภูมิภาคนิยมใหม่” คือ เป็นการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่ริเริ่มโดยประเทศภายในภูมิภาคนั้น ๆ โดยไม่ได้มีการรวมตัวกันตามลัทธิทางการเมือง และมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคไม่ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการรวมกลุ่มอย่างที่เคยปรากฏในยุคสงครามเย็น ฉะนั้น การขับเคลื่อนภูมิภาคนิยมใหม่จึงขึ้นอยู่กับประเทศภายในภูมิภาคเป็นหลัก ประเทศสมาชิกขององค์การเป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินกิจกรรม และเป็นไปด้วยความสมัครใจมากกว่าถูกแรงขับจากตัวแสดงภายนอกภูมิภาค พร้อมกันนี้ภูมิภาคนิยมใหม่ยังให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และขยายความร่วมมือในด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย เช่น ด้านพัฒนาสังคม ด้านสิทธิมนุษยชน และด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ภูมิภาคนิยมใหม่จึงเป็นกระบวนการความร่วมมือที่ประกอบด้วยมิติที่หลากหลายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคนิยมเก่า (Mittelman, 1999: 29)

นอกจากนี้ ภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่ยังมีแนวคิดเชิงเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ภูมิภาคนิยมเก่าเน้นความพอเพียงของภูมิภาค (Regional Self-sufficiency) และความเป็นอิสระหรือการไม่พึ่งพิงเศรษฐกิจโลก

---

\* ฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ใช้ธิบายนโยบายร่วมทางเศรษฐกิจของสถาบันระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา ฉันทามติวอชิงตันประกอบด้วยนโยบายที่มุ่งเน้นการขยายบทบาทของกลไกตลาด และลดบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยผู้ที่ต่อต้านแนวคิดทุนนิยมชี้ให้เห็นว่า นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และเชื่อว่าการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้นโยบายดังกล่าวจะนำเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ความล้มเหลว

โดยมีลัทธิเสรีนิยมของ Bretton Woods\* สนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก โดยการใช้เครื่องมือกีดกันทางการค้ากับประเทศนอกกลุ่ม (Hveem, 2006: 294) ในขณะที่ภูมิภาคนิยมใหม่มุ่งเน้นการสร้างการแข่งขันขององค์การระดับภูมิภาคในระบบเศรษฐกิจโลกทั้งในด้านการเงิน การค้า และการลงทุน ซึ่งเป็นการพัฒนาตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่เน้นเรื่องการแปรรูปบริการของรัฐเป็นเอกชน การเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน และการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Bowles, 2002: 81) ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

### ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนิยมเก่าและภูมิภาคนิยมใหม่

| ภูมิภาคนิยมเก่า<br>ทศวรรษที่ 1950 – 1960  | ภูมิภาคนิยมใหม่<br>ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980  |
|---|---|
| ก่อตั้งภายใต้บริบทของยุคสงครามเย็น ที่การเมืองโลกแบ่งเป็นสองขั้วอำนาจ คือ เสรีประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์                               | ก่อตั้งภายใต้บริบทของโลกยุคใหม่ ที่การเมืองโลกเปลี่ยนจากสองขั้วอำนาจไปสู่หลายขั้วอำนาจ และกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามามีบทบาทอย่างยิ่งกับเศรษฐศาสตร์การเมืองโลก |
| ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้ริเริ่มในการก่อตั้งและเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของกลุ่มความร่วมมือ เพื่อหาแนวร่วมในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายตรงข้าม | ประเทศในภูมิภาคริเริ่มก่อตั้งกลุ่มความร่วมมือ และดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศร่วมกันด้วยความสมัครใจมากกว่า ถูกแรงผลักดันจากประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค      |
| มีวัตถุประสงค์ด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก   | เน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและขยายความร่วมมือในด้านอื่น ๆ มากขึ้น   |

\* Bretton Woods เป็นข้อตกลงที่สร้างระบบการเงินของโลกสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยใช้ชื่อตามเมือง Bretton Woods ในรัฐนิวแฮมเชียร์ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นสถานที่จัดการประชุมเมื่อ พ.ศ. 2487 ในการประชุมครั้งนี้เป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) นอกจากนี้ ยังจัดระบบการเงินของโลกใหม่ เนื่องจากก่อนหน้านี้ ภาวะทางการเงินของโลกเป็นการอิงค่าเงินกับทองคำเป็นหลัก และใช้เงินปอนด์ของสหราชอาณาจักรเป็นเงินสกุลหลัก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจของสหราชอาณาจักรเกิดวิกฤติ และค่าเงินปอนด์ตกต่ำ ดังนั้น ข้อตกลงที่ Bretton Woods จึงเปลี่ยนทิศทางการเงินของโลก โดยยังคงกำหนดให้อิงค่าเงินกับทองคำ แต่ได้เปลี่ยนมาใช้ดอลลาร์สหรัฐเป็นเงินสกุลหลักแทน และสกุลเงินต่าง ๆ ต้องใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ จนกระทั่ง พ.ศ. 2514 จึงได้ยกเลิกระบบแลกเปลี่ยนอัตราคงที่มาใช้แบบลอยตัวแทน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาดอลลาร์ขาดแคลน เพราะใช้เงินมากจนเกินไป และไม่สามารถหาทองคำมาเป็นทุนแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Reserve) ได้ทัน

| ภูมิภาคนิยมเก่า<br>ทศวรรษที่ 1950 – 1960   | ภูมิภาคนิยมใหม่<br>ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980   |
|--|--|
| ทางด้านเศรษฐกิจอาศัยแนวคิดเสรีนิยมของ Bretton Woods โดยเน้นความพอเพียงของภูมิภาค ความเป็นอิสระและไม่พึ่งพิงโลก ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก และใช้เครื่องมือกีดกันทางการค้า | ทางด้านเศรษฐกิจอาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ มุ่งเน้นการสร้างการแข่งขันขององค์การระดับภูมิภาคในระบบเศรษฐกิจโลก ให้ความสำคัญกับการเปิดตลาดเสรี การค้าเสรี และการผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน |

สำหรับอาเซียน การเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกมีส่วนผลักดันให้อาเซียนปรับปรุงโครงสร้างองค์การ และกลไกความร่วมมือจากลักษณะภูมิภาคนิยมเก่าเป็นภูมิภาคนิยมใหม่ ทั้งยังพัฒนาความร่วมมือด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์กับประเทศและองค์การต่าง ๆ ภายนอกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภายใต้แนวคิดภูมิภาคนิยมใหม่กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศจะประกอบด้วยสมาชิกจากทั้งประเทศโลกฝ่ายเหนือ (ประเทศพัฒนาแล้ว) และประเทศโลกฝ่ายใต้ (ประเทศกำลังพัฒนา) แต่สำหรับอาเซียนแล้วยังคงเป็นกลุ่มความร่วมมือที่รับเฉพาะประเทศที่มีภูมิศาสตร์หรือมีที่ตั้งเดียวกัน และไม่นำค่านิยมและวิธีปฏิบัติจากภายนอกภูมิภาคมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินความร่วมมือภายในกลุ่ม (Breslin, 2007: 41) โดยในปฏิญญาอาเซียน หรือปฏิญญากรุงเทพฯ (ASEAN Declaration/ Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารการก่อตั้งอาเซียน ได้กำหนดให้อาเซียนเป็นกลุ่มความร่วมมือที่เปิดให้ทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ (ASEAN, 1967)

ดังนั้น ประเทศนอกภูมิภาคจึงไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนได้ อย่างเช่นกรณีของรัฐเอกราช ปาปัวนิวกินี ซึ่งเป็นประเทศในแถบโอเชียเนีย ยังคงมีสถานะประเทศผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน แม้ว่าจะได้ยื่นความจำนงสมัครเป็นสมาชิกอาเซียนตั้งแต่ พ.ศ. 2519 ก็ตาม ทั้งนี้ การรับรองสถานะประเทศผู้สังเกตการณ์ของปาปัวนิวกินีได้มีขึ้นก่อนการใช้บังคับการตัดสินใจใน พ.ศ. 2526 (Subsequent Decision in 1983) ซึ่งจำกัดให้เฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้นที่จะสามารถเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มภูมิภาคได้ สำหรับข้อโต้แย้งที่น่าสนใจที่อาเซียนยังไม่อาจรับปาปัวนิวกินีเข้าเป็นสมาชิกได้ คือ 1) ยังเป็นที่ถกเถียงกันทางภูมิศาสตร์ว่าปาปัวนิวกินีเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือไม่ เนื่องจากมีพรมแดนติดกับจังหวัดปาปัวตะวันตกของอินโดนีเซีย 2) ความสัมพันธ์และการพึ่งพาทางการเมืองและเศรษฐกิจของปาปัวนิวกินีมีความใกล้ชิดกับประเทศออสเตรเลียมากกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียน 3) การเข้ามาเป็นสมาชิกของปาปัวนิวกินีอาจเพิ่มอำนาจต่อรองของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ต่อกิจการภายในของอาเซียนและกิจการ

นอกกรอบอาเซียน เช่น การประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก (The East Asian Summit: EAS) และความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (The Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)\* และ 4) ประเทศปาปัวนิวกินีเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศที่เรียกว่า Pacific Islands Forum (PIF) ที่ประกอบด้วยประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก เช่น ปาเลา นาอูรู โโซโลมอน ไอแลนด์ รวมทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ถ้าปาปัวนิวกินีสามารถเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนแล้ว ประเทศอื่นๆ ใน PIF จะสามารถเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนได้หรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ยังคงเป็นคำถามสำคัญสำหรับอาเซียนในการรับปาปัวนิวกินีเข้าเป็นสมาชิก (สรินฉา อารีธรรมศิริกุล, ม.ป.ป.)

นอกจากประเด็นเรื่องที่ตั้งแล้ว อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นโดยไม่นำค่านิยมและความเชื่อของประเทศภายนอกภูมิภาคมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้สร้างความร่วมมือระหว่างกันบนพื้นฐานของค่านิยมและความเชื่อที่เหมือนกัน โดยเห็นได้จากรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และในขณะเดียวกันอาเซียนก็ไม่ได้ก่อตั้งขึ้นจากแนวคิดอย่างเดียวกันกับประเทศโลกฝ่ายเหนือ อาทิ แนวคิดเรื่องปัจเจกบุคคล และเสรีประชาธิปไตย (Breslin, 2007: 41) แม้แต่แนวทางด้านเศรษฐกิจ ประเทศในอาเซียนสร้างเศรษฐกิจการค้าในรูปแบบทุนนิยมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของภูมิภาคเอเชียตะวันออก ซึ่งต่างจากทุนนิยมในแบบอเมริกาเหนือและยุโรป รูปแบบเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกมีลักษณะเด่นของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยธุรกิจ และอาศัยระเบียบปฏิบัติทางสังคมในการขับเคลื่อนมากกว่าหลักกฎหมาย (Stubbs, 2005: 211) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า อาเซียนก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐานของการปฏิเสธระบบความเชื่อจากภายนอกภูมิภาคร่วมกัน (concepts of what the region is not) และภายใต้แนวคิดที่กลุ่มชนชั้นนำ (Elites) ของภูมิภาคปฏิเสธที่จะไม่รับร่วมกัน แต่ไม่ใช่ก่อตั้งจากการที่ประเทศสมาชิกมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่สอดคล้องกันอันหนึ่งอันเดียวกัน (Breslin, 2007: 42)

### 3. ภูมิภาคนิยมกับโลกาภิวัตน์

เมื่อก้าวถึงภูมิภาคนิยมใหม่แล้ว โลกาภิวัตน์เป็นเรื่องที่ควรอ้างถึงในที่นี้ด้วย เนื่องจากภูมิภาคนิยมเป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้เพื่อสร้างเสถียรภาพของตนเองในภาวะโลกไร้พรมแดน จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าโลกาภิวัตน์และภูมิภาคนิยมมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

---

\* ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) มีสมาชิกทั้งหมด 21 ประเทศ โดยประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2532 (ข้อมูล ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2555)

โลกในปัจจุบัน แต่ทั้งสองสิ่งนี้จะมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร และมีผลต่อเศรษฐศาสตร์การเมืองโลกอย่างไรนั้น จึงขออธิบายดังนี้

โลกาภิวัตน์ คือ ปรากฏการณ์ความเชื่อมโยงระหว่างประเทศอย่างไร้ขีดจำกัด มีการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยผ่านการเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ ทุน คน วัฒนธรรม ภาษา และข้อมูล อันเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยี การขนส่ง และการสื่อสาร เมื่อโลกาภิวัตน์ได้ลดความสำคัญของเขตแดนระหว่างประเทศลง บทบาทของภูมิภาคนิยมจึงมีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากแต่ละประเทศไม่อาจปฏิเสธโอกาสใหม่ ๆ ที่อยู่นอกเขตแดนของตนเองได้ ความร่วมมือระดับภูมิภาคจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้เพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ เพิ่มอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ และผลักดันตนเองเข้าสู่ระบบโลกได้ Shaun Breslin, Richard Higgott และ Ben Rosamond (2002: 8) ได้ยกตัวอย่างข้อดีของภูมิภาคนิยมที่สัมพันธ์กับโลกาภิวัตน์ในประเด็นการขยายสมาชิก (Enlargement) ของกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU) ว่า เงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปช่วยผลักดันให้ประเทศที่ต้องการเข้าร่วม ต้องปรับปรุงนโยบายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของประเทศเพื่อให้ได้มาตรฐานและบรรลุเงื่อนไขนั้น อย่างเช่นเงื่อนไขด้านการเปิดเสรี ประเทศที่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปต้องเปิดเสรีด้านการค้าและการเงินเพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ในกรณีของอาเซียน แม้ว่าอาเซียนไม่ได้ตั้งเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิก ยกเว้นเรื่องภูมิศาสตร์ที่ตั้ง แต่ประเทศสังคมนิยมอย่างลาวและเวียดนามที่ได้เป็นสมาชิกอาเซียนแล้ว ก็จำเป็นต้องพัฒนาประเทศในหลาย ๆ ด้านเพื่อให้ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในกลุ่ม เพื่อเข้าร่วมเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) และสามารถเป็นส่วนหนึ่งของตลาดทุนนิยมของโลกได้

ดังนั้น สำหรับนักวิชาการในกลุ่มที่มองว่าโลกาภิวัตน์กับภูมิภาคนิยมมีความเกี่ยวพันกัน จึงให้ความเห็นว่า ภูมิภาคนิยมไม่ได้เป็นสิ่งที่ทำลายอำนาจอธิปไตยของรัฐ และไม่ได้ขัดขวางความร่วมมือในระดับโลก ในทางตรงกันข้ามภูมิภาคนิยมกลับเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับโลก เมื่อประเทศหนึ่ง ๆ ยังไม่เข้มแข็ง หรือยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันหรือร่วมมือในระดับโลกได้ ก็สามารถร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคก่อน เมื่อเข้มแข็งแล้วก็สามารถร่วมมือกับประเทศภายนอกภูมิภาคได้ ฉะนั้น ภูมิภาคนิยมจึงไม่ได้หมายถึงการอยู่ตามลำพังกับประเทศสมาชิกในกลุ่มเท่านั้น แต่แสวงหาความร่วมมือกับประเทศหรือกลุ่มภายนอกภูมิภาคด้วย (แพรวภัทร ยอดแก้ว, 2555)

อย่างไรก็ดี นักวิชาการบางส่วนกลับมองว่า ภูมิภาคนิยมเป็นกลไกป้องกันตนเองที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ มิใช่เป็นกลไกที่จะนำรัฐนั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก (Nesadurai, 2003: 24)

โดยภูมิภาคนิยมจะลดทอนความสำคัญของโลกนิยม หรือสากลนิยม (Internationalism/Globalism) และทำให้กระบวนการเปิดเสรีทางการค้าตามข้อตกลงระดับโลกล่าช้าออกไป (Stevenson, 2004: 839) อย่างเช่นกรณีข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO)\* ซึ่งเป็นข้อตกลงพหุภาคีระดับโลก เป็นการเจรจาหลายฝ่าย หลายร้อยประเทศทั่วโลกต่างแสวงหาประโยชน์สูงสุดเพื่อตนเอง เมื่อไม่อาจหาดีระหว่างกันได้ จึงทำให้บางประเทศหันไปพึ่งการจัดตั้งกลุ่มพหุภาคีในระดับภูมิภาคหรือความร่วมมือแบบทวีภาคีแทน ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการบรรลุข้อมติระดับโลก

ทั้งนี้ นักวิชาการที่สนับสนุนเรื่องโลกาภิวัตน์ได้เสนอว่า กลุ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคควรปรับเป็นภูมิภาคนิยมแบบเปิด (Open Regionalism) เพื่อขยายโอกาสและผลประโยชน์ให้กับประเทศนอกกลุ่มด้วยแทนที่จะจำกัดเครือข่ายความร่วมมือไว้แต่เพียงสมาชิกภายในกลุ่มเท่านั้น รูปแบบความร่วมมือแบบเปิดนี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดของสำนักเสรีนิยมใหม่ ที่สนับสนุนให้แต่ละประเทศเปิดเสรีด้านเศรษฐกิจและลดบทบาทของรัฐบาล เพื่อให้ประเทศสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจ และดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ (Nesadurai, 2003: 33-34) ตัวอย่างความร่วมมือในรูปแบบภูมิภาคนิยมแบบเปิดที่เห็นได้ชัดคือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ที่มีเป้าหมายสนับสนุนระบบการค้าแบบพหุภาคีของภูมิภาคและโลก และตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกันทางด้านเศรษฐกิจเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์แก่ประเทศภายในกลุ่ม โดยไม่มีการกีดกันประเทศภายนอก ทั้งยังให้สิทธิประโยชน์กับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกด้วย

#### 4. ความร่วมมือระดับภูมิภาคในเชิงทฤษฎี

ภูมิภาคนิยมมีการศึกษาในเชิงทฤษฎีของสำนักต่าง ๆ การศึกษาของแต่ละสำนักต่างให้ความสนใจในการสร้างความร่วมมือภายใต้การเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการจัดระเบียบโลกใหม่ และพลวัตของระบบทุนนิยมโลก ในที่นี้ จึงขอนำแนวคิดของสำนักเสรีนิยมใหม่ และแนวคิดหน้าที่นิยมใหม่/ภารกิจนิยมใหม่ (Neo-functionalism) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยผลักดัน ผลประโยชน์ และเป้าหมายในการ

---

\* องค์การการค้าโลก (World Trade Organisation: WTO) มีสมาชิกทั้งหมด 159 ประเทศ โดยประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 (ข้อมูล ณ วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2556) องค์การการค้าโลกมีวิวัฒนาการมาจากแกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ซึ่งเป็นความตกลงหรือกฎเกณฑ์กำกับการค้าระหว่างประเทศ โดยที่ไม่มีกฎหมายและองค์การระหว่างประเทศรองรับ

สร้างความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมกับนำแนวคิดของสถาบันเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institution) มาใช้อธิบายถึงการปรับเปลี่ยนบทบาท และการพัฒนาโลกความร่วมมือของอาเซียน ในยุคหลังสงครามเย็น

#### 4.1 เสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism)

แนวคิดเสรีนิยมใหม่พัฒนามาจากแนวคิดของสำนักเสรีนิยมที่เชื่อในกลไกการทำงานของตลาด และเน้นการดำเนินธุรกิจแบบเสรีแทนการผูกขาด โดยรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยที่สุด ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดมีแนวคิดเรื่องความจำเป็นในการมีสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อดูแลระบบการเงินโลก และแนวคิดนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก พร้อมกับเกิดกรอบแนวคิดทฤษฎีของสำนักคิดใหม่ขึ้นด้วย คือ สำนักเสรีนิยมใหม่ ที่มีความเชื่อพื้นฐานว่ามนุษย์จะรุ่งเรืองได้หากได้รับอิสระทางการลงทุนในทรัพย์สินส่วนบุคคลภายใต้ตลาดเสรีและการค้าเสรี โดยมีรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลการเงินและความมั่นคงของรัฐ เพื่อปกป้องทรัพย์สินและให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างปกติ (นรุตม์ เจริญศรี, 2551: 124, อ้างถึงใน Harvey, 2005) ดังนั้น ประเด็นการส่งเสริมการแข่งขันระดับโลกและการลดกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของเรื่องภูมิภาคนิยมใหม่จึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของสำนักเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องการเปิดเสรีทางการค้า และการเน้นให้รัฐผ่อนปรนกฎระเบียบ และสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน อันเป็นการส่งเสริมให้หน่วยธุรกิจแข่งขันได้อย่างเสรี และสร้างความร่วมมือเชิงธุรกิจระหว่างกันมากขึ้น (นรุตม์ เจริญศรี, 2551: 125)

หากนำเรื่องของระบบทุนและตลาดโลกตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาสร้างคำอธิบายแก่ภูมิภาคนิยมย่อมกล่าวได้ว่า กระแสการเคลื่อนย้ายทุน ทรัพยากร และฐานการผลิต ตลอดจนการเชื่อมโยงกิจกรรมระหว่างประเทศของบริษัทเอกชน ช่วยผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ สร้างความร่วมมือระหว่างกันในภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการยอมรับทางการเมืองของตนเอง โดยมีเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมบทบาทภาพลักษณ์และอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศในภาวะที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของระบบโลก ซึ่งเป็นสภาวะที่ประเทศต่าง ๆ ไม่อาจหลีกเลี่ยงความสัมพันธ์กับประเทศหรือภูมิภาคอื่นได้ กระแสดังกล่าวยังจูงใจให้แต่ละประเทศต้องเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและดำเนินนโยบายเปิดเสรีมากขึ้น ลดกฎระเบียบ และสร้างเงื่อนไขที่สนับสนุนระบบการผลิต การเงิน และการค้า สำหรับกรณีของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้เลือกที่จะดำเนินตามแนวทางภูมิภาคนิยม เพื่อที่จะสามารถดำรงอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและการเมืองโลกในปัจจุบัน โดยเลือกที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันผ่านการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคภายใต้กรอบอาเซียน เพื่อลดทอนความขัดแย้งระหว่างประเทศ

เพื่อนบ้าน ให้สามารถบรรลุเป้าหมายความมั่นคงและความมั่งคั่งได้เร็วยิ่งขึ้น (นฤตม์ เจริญศรี, 2551 : 132-133) รวมทั้งมีเอกภาพทางนโยบายระหว่างประเทศ และมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในเวทีระดับโลก

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยังชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่ต้องการนำเศรษฐกิจของตนไปสู่การแข่งขันของระบบทุนนิยมโลก จำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือแบบพหุภาคีในระดับโลกต่อไป ในที่นี้อาจกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มระดับภูมิภาค หรือแม้แต่ความร่วมมือระดับทวีภาคี จะทำให้สมาชิกในกลุ่มความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างกันได้ โดยผ่านข้อตกลงร่วมกัน หรือผ่านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค ทั้งในรูปของเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) หรือสหภาพศุลกากร (Custom Union) การเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างกันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก เนื่องจากสามารถเข้าถึงตลาดของกันและกันได้ง่ายขึ้น และเมื่อประเทศต่าง ๆ ประสบความสำเร็จในข้อตกลงทางการค้าและการลงทุนในระดับภูมิภาคแล้ว การจัดทำข้อตกลงพหุภาคีในระดับโลก อย่างเช่น ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก ก็จะทำให้ได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มมองว่า ภูมิภาคนิยมเป็นเครื่องมือบั่นทอนการประสานความร่วมมือระดับโลก โดยการแยกเศรษฐกิจโลกออกเป็นกลุ่ม ๆ และเพิ่มความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยเฉพาะประเทศเศรษฐกิจหลักของแต่ละกลุ่มความร่วมมือ และในที่สุดข้อตกลงพหุภาคีระดับโลกจะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย เนื่องด้วยประเทศต่าง ๆ หันไปให้ความสำคัญกับความร่วมมือระดับภูมิภาคหรือระดับทวีภาคีมากกว่า (Mittelman, 1999: 29)

#### 4.2 หน้าที่นิยมใหม่/ภารกิจนิยมใหม่ (Neo-functionalism)

แนวคิดหน้าที่นิยมใหม่มีพื้นฐานมาจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเสรีนิยมและพัฒนามาจากแนวคิดของสำนักหน้าที่นิยม/ภารกิจนิยม (Functionalism) ที่เน้นการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในภารกิจใดภารกิจหนึ่ง เช่น การค้า การเงิน และการคมนาคมขนส่ง ฯลฯ และให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่อันเกิดจากการอยู่ร่วมกัน โดยไม่ให้ปัญหามาเป็นอุปสรรคขัดขวางการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ส่วนใดที่เป็นเป้าหมายร่วมกันก็ให้ดำเนินการไปก่อน ส่วนใดที่เป็นปัญหาก็ให้ชะลอไว้ก่อน เมื่อมีความร่วมมือกันมากขึ้นก็จะช่วยแก้ปัญหาอื่น ๆ ได้ในภายหลัง (แพรวภัทร ยอดแก้ว, 2555) สำหรับแนวคิดของสำนักหน้าที่นิยมใหม่มุ่งเน้นที่การพึ่งพากันระหว่างรัฐ และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคม โดยมีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศหรือองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ผลักดัน ส่งเสริม และนำเสนอแนวทางใหม่ ๆ เพื่อให้ความร่วมมือกันดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการบูรณาการระดับภูมิภาค โดยแนวคิดนี้เน้นอธิบายการบูรณาการในขอบเขตของประชาคมยุโรป ซึ่งต่อมาพัฒนามาเป็นสหภาพยุโรปนั่นเอง (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, 2552: 8)

Ernst Hass นักคิดคนสำคัญของสำนักหน้าที่นิยมใหม่ ได้อธิบายว่า การบูรณาการระดับภูมิภาคเป็นกระบวนการที่ประเทศต่าง ๆ ที่มีสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจแตกต่างกัน ได้โอนถ่ายความภักดีต่ออำนาจสูงสุดของรัฐผ่านกิจกรรมทางการเมืองและผลประโยชน์ที่คาดหวังไปยังศูนย์กลางแห่งใหม่ อันเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจการตัดสินใจเหนือรัฐ นอกจากนี้ ค่านิยมและผลประโยชน์ที่คาดหวังในระดับประเทศก็จะเปลี่ยนไปสู่ระดับภูมิภาคเช่นกัน Hass ยังได้อธิบายว่า การบูรณาการระดับภูมิภาคเป็นปรากฏการณ์การไหลบ่า (Spillover) และเป็นการขยายความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐ โดยที่การพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องหนึ่งจะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือในเรื่องอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น ระบบการค้าเสรีภายใต้กรอบสหภาพภาษีศุลกากรของยุโรปได้นำไปสู่การประสานนโยบายทางเศรษฐกิจ และเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทางการเมืองในที่สุด (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, 2552: 8-9)

แนวคิดของ Hass นำมาใช้ได้ดีกับการรวมกลุ่มแบบ Community System หรือการบูรณาการแบบสหภาพยุโรป หากนำมาใช้กับการรวมตัวแบบ Cooperation System ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือผ่านการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอย่างหลวม ๆ อย่างเช่นรูปแบบของอาเซียน จะเป็นไปได้ยากเนื่องจากการรวมตัวในรูปแบบ Cooperation System ประเทศสมาชิกไม่ได้มอบอำนาจอธิปไตยของรัฐให้แก่องค์การระดับภูมิภาค จึงเป็นผลให้การเปลี่ยนความจงรักภักดีของรัฐไปสู่องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศไม่อาจทำได้ง่าย ยกเว้นแต่ว่าประเทศสมาชิกจะได้ประโยชน์อย่างมากจากการรวมตัวกัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้แต่ละประเทศยินยอมสละความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของตน เพื่อแสวงหาแนวทางอันเป็นประโยชน์ในขอบเขตของสถาบันเหนือรัฐ (สีดา สอนศรี, 2527: 13-14) Leon Lindberg นักทฤษฎีอีกคนหนึ่งของสำนักนี้ ได้อธิบายว่า การบูรณาการระดับภูมิภาคจะประสบความสำเร็จเมื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจอยู่เหนือการเมือง การเมืองจะเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการบูรณาการเท่านั้น (ธนวัฒน์ พิมลจินดา, 2552: 9) เมื่อพิจารณาแนวคิดของ Lindberg แล้ว การบูรณาการของกลุ่มประเทศในยุโรปมักเป็นผลมาจากความต้องการผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก และความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนจะเป็นตัวเร่งให้เกิดความร่วมมือด้านอื่น ๆ ภายในกลุ่ม

ในกรณีของอาเซียนนั้น การก่อตั้งสถาบันไม่ได้เกิดจากความต้องการในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในระยะต่อมาความร่วมมือทางด้านการค้าและการลงทุนจะได้รับการพัฒนามากที่สุดเมื่อเทียบกับความร่วมมือในส่วนอื่น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความก้าวหน้าเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน หากพิจารณาเทียบกับสหภาพยุโรปแล้ว ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ขยายความร่วมมือของประเทศสมาชิกไปยังภาคส่วนอื่น ๆ ตามปรากฏการณ์การไหลบ่าของทฤษฎีหน้าที่นิยมใหม่ แต่อาเซียนได้นำความร่วมมือทาง

เศรษฐกิจมาใช้แก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างกันมากกว่า ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักสังคมนิยม (Realism) ที่เน้นอธิบายภูมิภาคนิยมในมิติทางการเมือง นักคิดสังคมนิยมมองว่า รัฐเป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependent Relations) รัฐยังต้องดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของชาติ และตอบโต้ภัยคุกคามเพื่อรักษาอำนาจแห่งรัฐไว้ ฉะนั้นการรวมกลุ่มระหว่างประเทศจึงเป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพของฐานอำนาจภายใน โดยการสร้างพันธมิตรเพื่อต่อต้านผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ และสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาค

### 4.3 สถาบันเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal Institution)

แนวคิดสถาบันเสรีนิยมใหม่ได้พัฒนามาจากแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของ Robert Keohane และ Joseph Nye ที่อธิบายพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา โดยอธิบายว่าประเทศต่าง ๆ มีการพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น เนื่องจากในระบบระหว่างประเทศมีตัวแสดงที่มีความหลากหลายและไม่ใช้รัฐเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างประเทศมากขึ้น อาทิ องค์การระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ ประกอบกับสภาพนาอิปไตยในระบบระหว่างประเทศที่แต่ละประเทศมีความอิสระไม่ขึ้นตรงต่อกัน และสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจ ความร่ำรวย และทรัพยากร ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องแข่งขันเพื่อความอยู่รอด ในเมื่อแต่ละประเทศมีกำลังที่ไม่เท่ากัน ความสามารถในการจัดการกับปัญหาโดยลำพังจึงมีข้อจำกัดและไม่อาจแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดเพื่อตนเองได้ตามที่ต้องการในทุกกรณี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาประเทศอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง

การพึ่งพาประเทศ หรือการพึ่งพาระหว่างรัฐ จะมีลักษณะเท่าเทียมกันหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของรัฐนั้น ๆ ว่ามีการตอบสนอง (Sensibility) และมีความอ่อนไหว (Vulnerability) ต่อพฤติกรรมของรัฐอื่นในการพึ่งพานั้นมากน้อยเพียงใด การตอบสนองของรัฐเป็นพฤติกรรมของรัฐหนึ่งที่มีต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐอื่น ส่วนความอ่อนไหวของรัฐเป็นพฤติกรรมของรัฐหนึ่งที่สามารถปรับเปลี่ยนได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของรัฐอื่นเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งการตอบสนองและความอ่อนไหวเป็นการสะท้อนให้เห็นอำนาจที่จำกัดของรัฐ ทำให้รัฐต้องพึ่งพากันและนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น ทั้งนี้ ระดับการพึ่งพาอาศัยกันที่เพิ่มมากขึ้นจะมีผลต่อการลดความสามารถของรัฐในการปกครองตนเอง ซึ่งแนวคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันได้ชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐยอมลดอำนาจอิปไตยบางส่วน แล้วปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อตกลงระหว่างรัฐ ย่อมเป็นประโยชน์กับรัฐมากกว่าเป็นผลเสีย เพราะความร่วมมือระหว่างกันจะทำให้รัฐได้รับผลประโยชน์บางอย่างซึ่งมีอาจกระทำไม่ได้โดยลำพัง

ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบของ “สถาบัน” เป็นความร่วมมือในลักษณะของการสร้างเงื่อนไขหรือข้อผูกพันสำหรับพฤติกรรมของรัฐที่ร่วมมือกัน สถาบันอาจอยู่ในรูปของการยึดถือวิถีการปฏิบัติร่วมกัน หรือเป็นเพียงกรอบความร่วมมือที่มีกฎเกณฑ์อย่างหลวม ๆ สถาบันจึงเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนความร่วมมือของรัฐสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนข่าวสารข้อมูล การลดความหวาดระแวงระหว่างกัน และเป็นเวทีการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ สถาบันยังทำหน้าที่สร้างบรรทัดฐานและกรอบการดำเนินงาน อันเป็นการกำหนดพฤติกรรมของรัฐสมาชิกให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกรอบความร่วมมือ ซึ่งรวมถึงบทลงโทษแก่รัฐสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามด้วย

จากข้างต้น สถาบันเสรีนิยมใหม่ได้เน้นอธิบายพฤติกรรมความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบของสถาบัน และเห็นว่าการเกิดขึ้น การคงอยู่ และการล่มสลายของสถาบันขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างรัฐ หากแต่ละรัฐมุ่งแต่ประโยชน์สูงสุดของตนเอง หรือยึดมั่นในอำนาจแห่งรัฐมากเกินไป สถาบันความร่วมมือระหว่างรัฐที่ทำหน้าที่ค้ำประกัน หรือลงโทษรัฐสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็ไม้อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น พฤติกรรมที่แต่ละรัฐมักแสดงออกคือ การแสวงงทำให้รัฐอื่น ๆ เข้าใจและเชื่อว่าตนจะร่วมมือ แต่ในท้ายที่สุดกลับปฏิเสธที่จะร่วมมือ เมื่อสมาชิกไม่พยายามที่จะร่วมมือกัน ย่อมทำให้ความร่วมมือไม่เกิดขึ้น และส่งผลให้รัฐที่เกี่ยวข้องต้องเสียผลประโยชน์ สำหรับแนวทางการแก้ไขคือ แต่ละรัฐจะต้องโน้มน้าวให้รัฐอื่น ๆ เชื่อว่า เมื่อร่วมมือกันแล้วต่างฝ่ายต่างจะได้รับประโยชน์เมื่อยอมละทิ้งผลประโยชน์ระยะสั้น เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ในระยะยาว โดยมีสถาบันเป็นเครื่องค้ำประกันพฤติกรรมของรัฐสมาชิก

แนวคิดสถาบันเสรีนิยมใหม่เชื่อว่า ความร่วมมือในรูปแบบสถาบันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ

1. ทำให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐมากขึ้น ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างกันและลดความหวาดระแวงระหว่างกัน
2. ช่วยให้แต่ละรัฐจัดการกับเรื่องและปัญหาต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกันได้ดีขึ้น
3. ก่อให้เกิดความโปร่งใส เนื่องจากมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ปัญหา และนโยบายระหว่างประเทศกันมากขึ้น ซึ่งทำให้รัฐสมาชิกได้คุ้นเคยและไว้วางใจกัน ตลอดจนคาดการณ์พฤติกรรมของรัฐสมาชิกอื่น ๆ ได้
4. ช่วยลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยสถาบันจะเป็นเวทีกลางสำหรับรัฐสมาชิกในการเจรจาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกัน

ฉะนั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐในรูปแบบสถาบันจะช่วยลดความไม่แน่นอนที่มีอยู่ในระบบระหว่างประเทศได้ และรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะสามารถดำเนินความร่วมมือระหว่างกันได้ง่ายขึ้น หรือเป็นการลดผลกระทบจากการรักษาอำนาจและผลประโยชน์สูงสุดของแต่ละประเทศได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความ

ร่วมมือในรูปของสถาบันจะเอื้ออำนวยให้รัฐต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้ แต่แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ก็ยอมรับว่า การจัดตั้งสถาบันต้องใช้เงินทุนและระยะเวลา รวมทั้งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก สถาบันจึงจัดตั้งได้ยาก แต่หากจัดตั้งได้แล้ว สถาบันก็จะสร้างกลไกความร่วมมือและกรอบการปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อรองรับหน้าที่ของสถาบันเอง กลไกความร่วมมือนี้เองจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นการรับรู้ของสถาบันที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ดังนั้น การปรับกลไกความร่วมมือจึงถือเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของสถาบัน เพื่อยังคงให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและธำรงอยู่ได้ (ชมัยภรณ์ ฌนอมศรีเดชชัย, 2546: 27-34)

ในกรณีของอาเซียน ได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการดำรงอยู่ของอาเซียนในฐานะเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอยู่เสมอ อาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวในช่วงกว่า 40 ปีที่ผ่านมา โดยการพัฒนาจากความร่วมมือในลักษณะภูมิภาคนิยมเก่ามาเป็นภูมิภาคนิยมใหม่ และสร้างกฎระเบียบและกลไกความร่วมมืออย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับระเบียบโลกใหม่ อย่างเช่น การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน และการสร้างความร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจผ่านการประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) โดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางความสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งเป็น การสะท้อนให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพของอาเซียนในการตอบสนองต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลง อันเป็นนัยสำคัญของการดำรงอยู่ของอาเซียนในรูปสถาบันระหว่างรัฐบาลของประเทศในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม อาเซียนยังคงพัฒนารูปแบบสถาบันภายใต้วิถีทางเดิม คือ การเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เคารพเอกราชอธิปไตย สิทธิ และความเสมอภาคของประเทศสมาชิก ยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน และยังคงไม่มีบทลงโทษแก่ประเทศที่ละเมิดพันธกรณีอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นที่อาเซียนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ ทั้งนี้ จะได้มีการกล่าวถึงประเด็นนี้ในบทต่อไป

-----

# 3 ภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน

อาเซียนก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) โดยเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของรูปแบบความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีขึ้นก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะแนวคิดของการจัดตั้งสมาคมอาสา (The Association of Southeast Asia: ASA) ที่ยังคงมีผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในปัจจุบัน ดังนั้น ในบทนี้จึงขอกล่าวถึงองค์การระดับภูมิภาคในอดีตโดยสังเขป คือ องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Southeast Asian Treaty Organisation: SEATO) สมาคมอาสา และกลุ่มมาฟิลินโด (Malaya-Philippines-Indonesia: MAPHILINDO) และในบทนี้ยังนำเสนอความเป็นมาและหลักการพื้นฐานของอาเซียน รวมทั้งพัฒนาการของอาเซียนในอดีต เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดภูมิภาคนิยมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการก่อร่างสร้างอาเซียนให้ดำรงอยู่ได้ในภูมิภาคที่มีความหลากหลายและท่ามกลางกระแสพลวัตสังคมโลก

## 1. องค์การระดับภูมิภาคในอดีต

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2488 ระบบการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีรัฐเอกราชเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมากอันเป็นผลจากระบบจักรวรรดินิยมเสื่อมลง และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความตึงเครียดในการเผชิญหน้ากันในลักษณะสงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจฝ่ายเสรีประชาธิปไตยกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ สภาวะดังกล่าวมีผลกระทบต่อกิจกรรมทางการเมืองและนโยบายการต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ทุกประเทศในภูมิภาคแห่งนี้อยู่ภายใต้การครอบงำของชาติตะวันตกมาเป็นเวลายาวนาน เมื่อได้รับอิสรภาพแล้วไม่ว่าจะด้วยการต่อสู้ที่รุนแรงหรือสันติก็ตาม ประเทศเหล่านี้ย่อมต้องหวงแหนความเป็นอิสระที่เพิ่งได้รับ และพยายามที่จะหาวิธีเสริมสร้างพลังต่อรองกับประเทศมหาอำนาจภายนอก ใน พ.ศ. 2490 พม่า กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว ฟิลิปปินส์ ไทย\* เวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้ ได้ร่วมกับประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่งได้รับอิสรภาพจากลัทธิอาณานิคมจัดตั้งกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา (AFRO-ASIAN Movement) ขึ้น

---

\* ประเทศไทยไม่ได้เป็นเมืองขึ้นอาณานิคม แต่เสียดินแดนบางส่วนในยุคล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

เพื่อปกป้องอำนาจอิทธิพลในยุคแห่งการล่าอาณานิคมใหม่ (Neo-colonialism) ที่สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตกำลังแข่งขันกันขยายอำนาจในลักษณะสงครามเย็น ต่อมากลุ่มความร่วมมือนี้ได้พัฒนามาเป็นขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-aligned Movement: NAM) ดังมีบทบาทอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับความเคลื่อนไหวภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ผู้นำของประเทศในภูมิภาคนี้มีทัศนคติที่สอดคล้องกันในเรื่องการต่อต้านภัยคุกคามจากมหาอำนาจ และมุ่งหมายที่จะดำเนินนโยบายการต่างประเทศอย่างเป็นอิสระ บรรดาผู้นำตระหนักดีว่าการจะบรรลุเป้าหมายนี้ได้ ไม่อาจดำเนินการได้โดยลำพังประเทศเดียว การจะกลับไปพึ่งพิงมหาอำนาจก็เป็นสิ่งที่น่าหวาดระแวง ดังนั้น จึงทำให้ผู้นำพยายามแสวงหาหนทางที่จะร่วมมือกันเองภายในภูมิภาคเพื่อให้เกิดการพัฒนาตนเองในแต่ละประเทศ และสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติโดยปราศจากการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจ แนวคิดนี้นำมาสู่การก่อตั้งอาเซียนใน พ.ศ.2510 (พิชณ สุวรรณชฎ, 2540: 29-30) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความร่วมมือในกรอบอาเซียนจำเป็นต้องมองไปถึงบริบทความมั่นคงโลกและภูมิภาคในช่วงก่อนการก่อตั้ง นโยบายการต่างประเทศและผลประโยชน์ของประเทศผู้ก่อตั้ง ตลอดจนองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีขึ้นก่อนหน้านั้นด้วย โดยจะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

### 1.1 องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Southeast Asian Treaty Organisation: SEATO)

องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือซีโต้ ก่อตั้งขึ้นโดยผลของสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลงนามเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในภูมิภาค โดยได้รับการสนับสนุนจากประเทศภายนอกภูมิภาค ฉะนั้น สมาชิกของซีโต้จึงประกอบด้วยประเทศทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมาชิกแปดประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ไทย และฟิลิปปินส์ ระบบพันธมิตรนี้ถูกผลักดันโดยสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการเครื่องมือสกัดกั้นการขยายตัวของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ ดังนั้น เป้าหมายหลักของการก่อตั้งซีโต้คือ การป้องกันเอกราช เสถียรภาพ และความมั่นคงร่วมกันในช่วงสงครามเย็น

ในระยะเวลาดังกล่าว สหรัฐอเมริกายังได้ทำสนธิสัญญาแบบทวิภาคีด้านความร่วมมือทางทหารและมาตรการป้องกันคอมมิวนิสต์กับประเทศในกลุ่มซีโต้ อาทิ การทำสนธิสัญญาการตั้งฐานทัพในฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ กองกำลังทหารจากสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และฟิลิปปินส์ยังได้เข้ามาตั้งมั่นที่ฐานทัพสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย และในประเทศอื่น ๆ ที่มีฐานทัพพันธมิตรซีโต้ ดังนั้น กองกำลังทหาร

ต่างชาติเหล่านี้จึงอยู่กระจายไปทั่วภูมิภาค ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้จึงเริ่มเป็นกังวลและเกรงว่าการดำรงอยู่ของซีโต้มิได้เป็นเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก แต่กลับเป็นเรื่องของการยอมรับบทบาทของสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตก ทำให้ประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคไม่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ร่วมกัน ขณะเดียวกันจีนและสหภาพโซเวียตก็ได้ประณามสหรัฐอเมริกาว่าดำเนินนโยบายจักรวรรดิ ส่วนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยอมเป็นฐานรองรับอำนาจของสหรัฐอเมริกาในการทำลายประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอย่างเวียดนาม ลาว และกัมพูชา (ลาวัญย์ เขมะพันธุ์มันส์, 2528: 12-15) ในเวลาต่อมา ภาศึหลายประเทศได้ถอนตัวออกจากกิจกรรมของซีโต้ ประกอบกับสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับจีนเมื่อประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เดินทางไปเยือนจีนเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 และฝ่ายคอมมิวนิสต์ในกัมพูชาและเวียดนามใต้ได้รับชัยชนะ ดังนั้นเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองของโลกได้เปลี่ยนไป การดำเนินงานของซีโต้จึงหมดความจำเป็นและต้องยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2520 (จุฬาพร เอื้อรักสกุล, 2553)

หากพิจารณาจากเป้าหมายหลักขององค์การ ซึ่งก็คือการเป็นกลุ่มพันธมิตรเพื่อร่วมป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ ซีโต้จึงเป็นเพียงองค์การที่แสดงเจตนารมณ์นี้ แต่แทบไม่มีการปฏิบัติใด ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมขององค์การไม่อาจตอบสนองความร่วมมือกันได้อย่างแท้จริง ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงตระหนักดีว่าสหรัฐอเมริกาไม่อาจปกป้องคุ้มครองภูมิภาคนี้ได้ตลอดไป ทั้งยังเบี่ยงเบนความตั้งใจที่จะให้ภูมิภาคนี้เกิดความสงบและเป็นกลาง ดังนั้น ประเทศสมาชิกซีโต้ในกลุ่มภูมิภาคนี้จึงได้ร่วมมือกันเองเพื่อจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้น (ลาวัญย์ เขมะพันธุ์มันส์, 2528: 15)

## 1.2 สมาคมอาสา (The Association of Southeast Asia: ASA)

สมาคมอาสาก่อตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือของประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสหพันธ์มาลายา โดยมีการลงนามในตราสารจัดตั้งสมาคมเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ซึ่งจัดตั้งขึ้นก่อนที่องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือซีโต้ จะยกเลิกไป เมื่อเริ่มแรกนั้นฟิลิปปินส์และสหพันธ์มาลายามีความตั้งใจที่จะก่อตั้งองค์การระดับภูมิภาคในลักษณะเดียวกันกับประชาคมยุโรป โดยให้มีโครงสร้างทางสถาบันอย่างชัดเจน แต่ไทยต้องการให้องค์การใหม่นี้มีลักษณะของการสร้างความร่วมมือผ่านการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอย่างหลวม ๆ มากกว่า ฟิลิปปินส์และสหพันธ์มาลายายอมรับแนวทางของไทย เนื่องจากต้องการให้ไทยได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การใหม่นี้ด้วย และหวังว่าแนวทางดังกล่าวจะดึงดูดให้ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้เข้าร่วมด้วยในอนาคต (Narine, 2002: 12) ดังนั้น สมาคมอาสาจึงมีวัตถุประสงค์และความร่วมมือครอบคลุมด้านต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และการบริหาร เพื่อบูรณะการปกครอง

เศรษฐกิจ และสังคมภายหลังที่ประเทศภาคีได้รับอิสรภาพ ทั้งมุ่งมั่นที่จะสร้างสันติภาพ หลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางการเมือง โดยสมาคมอาสาไม่ได้มุ่งกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง เพื่อให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ได้เริ่มต้นใหม่ และให้เกิดความร่วมมือกันอย่างแท้จริงในภูมิภาค (ลาวัญญ์ เขมะพันธุ์มันส์, 2528: 15)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมของสมาคมอาสาได้หยุดชะงักไปเมื่อเกิดกรณีพิพาทดินแดนขึ้นในภูมิภาค สหพันธ์มาลายาและฟิลิปปินส์มีความขัดแย้งกันในเรื่องการเรียกร้องดินแดนซาบารห์ (บอร์เนียวเหนือ) ระหว่าง พ.ศ. 2505 – 2506 ฟิลิปปินส์ได้อ้างสิทธิ์เหนือซาบารห์เมื่อสหพันธ์มาลายาต้องการผนวกดินแดนในอาณานิคมของอังกฤษ คือ มาลายา ซาบารห์ ซาราวัก และสิงคโปร์\* เข้าด้วยกันเพื่อตั้งเป็นประเทศมาเลเซีย ขณะเดียวกัน อินโดนีเซียโดยการนำของนายพลซูการ์โนมีแนวคิดให้มาเลเซียและสิงคโปร์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษ โดยใช้นโยบาย “การเผชิญหน้า” (Konfrontasi/Confrontation) (Nesadurai, 2008: 225)

แม้ว่าสมาคมอาสาคือกลุ่มความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และไม่มีประเทศมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง แต่การดำเนินงานของสมาคมอาสาก็ไม่ประสบความสำเร็จ และท้ายที่สุดต้องยกเลิกไป เนื่องจากสาเหตุปัญหาทางการเมืองระดับทวีภาคระหว่างสหพันธ์มาลายากับฟิลิปปินส์ และอีกหนึ่งสาเหตุคือ สมาคมอาสาถูกมองว่าเป็นองค์การปฏิบัติต่อลัทธิคอมมิวนิสต์และสนับสนุนตะวันตก เนื่องจากประเทศสมาชิกสมาคมอาสาไม่นิยมการปกครองในลัทธิดังกล่าว และช่วงเวลานั้นยังคาบเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ต่อต้านฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยการนำของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอย่างเวียดนาม ลาว และกัมพูชายอมรับได้ แม้ว่าจุดประสงค์ของกลุ่มคือด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักก็ตาม

ในเรื่องความขัดแย้งระหว่างสหพันธ์มาลายากับฟิลิปปินส์นั้น ไทยได้พยายามฟื้นฟูสัมพันธภาพและส่งเสริมกิจกรรมของสมาคมอาสาโดยการจัดการประชุมหลายครั้งที่กรุงเทพฯ ทำให้ทั้งสองประเทศได้กลับมามีความสัมพันธ์ทางการทูตอีกครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในระหว่างที่สมาคมอาสายังดำเนินการอยู่นั้น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียได้พยายามประสานรอยร้าวของปัญหาและพัฒนาความร่วมมือโดยผ่านกลุ่มมาฟิลินโด ที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2506 (ค.ศ. 1963) (ลาวัญญ์ เขมะพันธุ์มันส์, 2528: 17)

---

\* สิงคโปร์ประกาศเป็นเอกราชจากประเทศมาเลเซียเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2508 (ค.ศ. 1965)

### 1.3 กลุ่มมาฟิลินโด (Malaya-Philippines-Indonesia: MAPHILINDO)

กลุ่มมาฟิลินโดประกอบด้วยประเทศที่ใช้ภาษามลายู คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย โดยเป็นความร่วมมือจากการริเริ่มของประธานาธิบดี ไดออสดาโต มาคาปากัล ของฟิลิปปินส์ ที่เสนอให้ทั้งสามประเทศสร้างความร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ตลอดจนให้ความสำคัญเรื่องความมั่นคงและสันติสุขของภูมิภาค นอกจากแนวคิดของประธานาธิบดี มาคาปากัลแล้ว การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มมาฟิลินโดยังได้รับอิทธิพลจากทัศนะของผู้นำมาเลเซียและอินโดนีเซียด้วย โดยประธานาธิบดี ซูการ์โน ของอินโดนีเซียมีความคิดต่อต้านลัทธิอาณานิคมอย่างรุนแรง ในขณะที่นายกรัฐมนตรีตุนกูอับดุล ราหมัน ของมาเลเซีย มองว่าความร่วมมือที่มีขึ้นใหม่นี้ควรเป็นความร่วมมือของประเทศในภูมิภาค ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้ระบุอยู่ในอารัมภบทสนธิสัญญากรุงมะนิลา (Preamble of Manila Accord) ที่ทั้งสามประเทศได้ลงนามร่วมกันเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2506

*“คณะรัฐมนตรีทั้งหลายนี้มีความเป็นเอกภาพในจิตใจร่วมกัน โดยรัฐทั้งสามผู้เป็นฝ่ายในความตกลงนี้ จะรับผิดชอบร่วมกัน ในอันที่จะธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและปลอดภัยของภูมิภาคจากการลี้ภัยบ่อนทำลาย ไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ หรือการแสดงเจตนาอย่างใด ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชของแต่ละรัฐสมาชิก และเพื่อที่จะให้ความมั่นใจในสันติสุข และพัฒนาการในแต่ละรัฐภาคีตลอดทั้งภูมิภาค สอดคล้องกับเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นของประชาชาติในภูมิภาค”*

อย่างไรก็ตาม กลุ่มมาฟิลินโดก็ไม่อาจบรรลุเป้าหมายความร่วมมือในระดับภูมิภาคได้ เนื่องจากกลุ่มความร่วมมือนี้ได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการตั้งประเทศมาเลเซียเป็นหลัก ดังนั้น การดำเนินงานจึงจำกัดอยู่ที่เรื่องของชนเผ่ามาเลย์และสถานการณ์ทางการเมือง ท้ายที่สุดแล้ว กลุ่มมาฟิลินโดก็ต้องยกเลิกไปเพราะประเทศสมาชิกยังคงมีความหวาดระแวงต่อกัน ยังคงมีแนวคิดชาตินิยมและยึดมั่นในประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นสำคัญ (ลาวัวณย์ เขมะพันธุ์มนัส, 2528: 17-18)

## 2. ภูมิภาคอาเซียน

### 2.1 ความเป็นมาของอาเซียน

อาเซียนก่อตั้งโดยประเทศผู้ก่อตั้งห้าประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 อาเซียนเป็นผลจากวิวัฒนาการความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีขึ้นก่อนหน้านั้น ประสบการณ์ที่ผ่านมาของซีโต้ สมาคมอาสา และกลุ่มมาฟิลินโด เป็นอุทาหรณ์ในการกำหนดแนวทางความร่วมมือเพื่อป้องกันความล้มเหลวของอาเซียน ตัวอย่างเช่น

การจำกัดสมาชิกไว้เฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้น และการจัดโครงสร้างองค์การอย่างหลวม ๆ และยืดหยุ่น เป็นต้น ซึ่งแนวทางเหล่านี้ได้เกื้อกูลและเปิดโอกาสให้อาเซียนถือกำเนิดขึ้นและสามารถพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียในช่วง พ.ศ. 2508 – 2509 ได้ยุติลงเมื่อทั้งสามประเทศมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน และได้ปรับนโยบายการต่างประเทศที่มีระหว่างกัน จนนำไปสู่การยุติกรณีพิพาท กล่าวคือ ในอินโดนีเซียได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อพยายามเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการนำของนายพลซูฮาร์โต เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2508 แต่ไม่สำเร็จ ถึงกระนั้นก็มีผลให้มิติทางการเมืองของประธานาธิบดี ซูการ์โน เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ดำเนินนโยบายคัดค้านการก่อตั้งประเทศมาเลเซียและตัดความสัมพันธ์ระหว่างกัน ก็ได้กลับมาฟื้นฟูความสัมพันธ์กันอีกครั้ง ในขณะที่ฟิลิปปินส์มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2508 นายเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ได้รับชัยชนะ จึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองใหม่ ทำให้การเรียกร้องสิทธิเหนือดินแดนซาบาห์อ่อนลง และได้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์กับมาเลเซียขึ้นมาใหม่ ซึ่งในระหว่างนั้นไทยก็มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนให้มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ยุติข้อพิพาทระหว่างกัน

ปัญหาความขัดแย้งในช่วง พ.ศ. 2508 – 2509 ประกอบกับความวิตกกังวลเรื่องการขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักดีว่า ความขัดแย้งทางการเมืองเป็นเรื่องที่ไม่ก่อประโยชน์ และยังกระทบต่อการสร้างชาติและการรักษาความมั่นคง ความขัดแย้งเหล่านี้ได้จุดประเด็นว่า ควรมีองค์การระดับภูมิภาคที่สามารถจัดการกับความตึงเครียดที่เกิดขึ้น ลดความบาดหมางระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน และสร้างความเป็นเอกภาพและสันติสุขให้เกิดขึ้นได้จริงในภูมิภาค ดังนั้น จึงได้มีการก่อตั้งอาเซียนเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายเหล่านี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือที่เป็นผลจากสถานการณ์แวดล้อมภายในภูมิภาค มิใช่องค์การที่สร้างขึ้นจากแรงผลักดันของมหาอำนาจจากภายนอกภูมิภาค

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ภายนอกในยุคสงครามเย็น ที่ประเทศมหาอำนาจกำลังแข่งขันกันทางอุดมการณ์ระหว่างคอมมิวนิสต์กับเสรีนิยม ก็มีส่วนไม่น้อยที่มีอิทธิพลต่อภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การแข่งขันระหว่างสองขั้วอำนาจทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย และต้องการดำรงอยู่อย่างเป็นกลางและสันติ ดังนั้น การก่อตั้งอาเซียนจึงเป็นผลจากความหวังร่วมกันของประเทศผู้ก่อตั้งที่ต้องการให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นนี้ เป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงและเสถียรภาพของแต่ละประเทศในสถานการณ์ที่ภูมิภาคกำลังเป็นเวทีของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมือง นอกจากนี้ ประเทศผู้ก่อตั้งทั้งห้าประเทศตระหนักดีว่า การจะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของแต่ละประเทศ จำเป็นต้องสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นใน

ภูมิภาค และต้องพึ่งพาตนเองแทนการพึ่งพามหาอำนาจอย่างที่เคยเป็นมา (พิชญ์ สุวรรณชฎ, 2540: 52-53) ดังนั้น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภูมิภาคจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ และเพิ่มอำนาจต่อรองในเวทีโลกอย่างองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ (Stubbs, 2004: 217)

## 2.2 หลักการพื้นฐานของอาเซียน

ณ เวลาที่ก่อตั้งอาเซียน กลุ่มกบฏคอมมิวนิสต์กำลังเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศในภูมิภาค และมีส่วนดึงดูดแสดงภายนอกเข้ามาแทรกแซงการเมืองภายใน ดังนั้น ผู้นำของประเทศอาเซียนจึงตระหนักดีว่า การจะถอนรากถอนโคนอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ได้นั้น ต้องเริ่มที่การกำจัดมูลเหตุของลัทธิดังกล่าว ซึ่งก็คือความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ฉะนั้น ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละประเทศจะเป็นสิ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหานี้ได้ (Acharya, 2000: 90) แนวคิดนี้จึงปรากฏอยู่ในปฏิญญากรุงเทพฯ อันเป็นเอกสารพื้นฐานในการก่อตั้งอาเซียน

อาเซียนมีความมุ่งหมายในการ “...1. เร่งความเจริญทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค ด้วยความอดุสาหะร่วมกันอย่างเท่าเทียมและเป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับชุมชนที่เจริญรุ่งเรืองและสงบสุขของชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้...” (ASEAN, 1967)

แม้ว่าในปฏิญญากรุงเทพฯ ได้ระบุถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย แต่ในช่วงทศวรรษแรกอาเซียนได้เน้นดำเนินการในเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงความไว้วางใจกัน ความพยายามในการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในขณะนั้นจึงพัฒนาจนกลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของอาเซียนในการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี แปรสภาพจากการเผชิญหน้าเพื่อเอาชนะซึ่งกันและกันมาเป็นการปรึกษาหารือ เพื่อคลี่คลายปัญหาและเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (พิชญ์ สุวรรณชฎ, 2540: 114-115)

สำหรับหลักการซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียน ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญสองฉบับ คือ ปฏิญญากำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (The Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality:

---

\* “...that the aims and purposes of the Association shall be: 1. To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavours in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of South-East Asian Nations, ...” ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) 1967

ZOPFAN) พ.ศ. 2514 และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Treaty of Amity and Cooperation: TAC) พ.ศ. 2519 ปฏิญญากำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง คือ ปฏิญญาที่ประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งได้ประกาศกำหนดให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปลอดจากการแทรกแซงของประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค ซึ่งการแทรกแซงนี้จะมีผลต่อเสรีภาพ ความเป็นอิสระ และบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศสมาชิก ส่วนสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นสนธิสัญญาที่กำหนดแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ในภูมิภาค โดยมีหลักการที่สำคัญคือ 1) การเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกัน บูรณภาพแห่งดินแดน 2) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน 3) การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี 4) การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง 5) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน รวมทั้งมีมาตรการเกี่ยวกับแนวทางยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยอาศัยกลไกคณะรัฐมนตรี (High Council) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจในภูมิภาค (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ, 2552: 13, อ้างถึงใน กระทรวงการต่างประเทศ, ม.ป.ป.) ประเทศอาเซียนยึดมั่นหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” (Non-interference) โดยตระหนักว่า ทุกประเทศมีสิทธิเสมอภาคในการดำเนินความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกันในกรอบของอาเซียน และทุกประเทศมีสิทธิที่จะดำเนินกิจการภายในของตนเองโดยไม่ต้องเผชิญกับการบีบคั้นจากภายนอก

นอกจากนี้ อาเซียนได้เลือกใช้หลักฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการดำเนินความสัมพันธ์ที่กล่าวไว้ข้างต้น หลักฉันทามติมีพื้นฐานจากแนวคิดเรื่องการปรึกษาหารือ (*Musyawah/Consultation*) และการเห็นพ้องต้องกัน (*Mufakat/Consensus*) ของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นแนวทางที่ปฏิเสธการใช้กลไกที่เป็นทางการหรือกระบวนการทางกฎหมายในการตัดสินใจ (Acharya, 2000: 128, อ้างถึงใน Mak, 1995) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การดำเนินการใด ๆ ของอาเซียน ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องเห็นชอบด้วยกับข้อตกลงนั้น ๆ เสียก่อน การให้ปฏิบัติตามหรือให้อยอมรับข้อตกลงต่าง ๆ เป็นลักษณะขอความร่วมมือหรือเป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่มีบทลงโทษใด ๆ แก่สมาชิกที่ปฏิเสธการให้ความร่วมมือ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มีความแตกต่างจากของสหภาพยุโรป ที่เน้นการใช้กลไกที่เป็นทางการและมีกฎระเบียบรองรับอย่างชัดเจน หากประเทศสมาชิกประเทศใดไม่ดำเนินการตามข้อตกลงร่วมกันย่อมได้รับบทลงโทษ

การยึดมั่นตามแนวทางเหล่านี้ ทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่ดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความหลากหลายของภูมิภาค อันเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าการยอมรับในความเท่าเทียมกันฉันทมิตรและการไม่บังคับกดดันกัน ช่วยลดความบาดหมางและการเป็นปฏิปักษ์ต่อกันได้ ช่วยสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศของความเป็นมิตรเพื่อนบ้าน

เสริมสร้างสันติสุขและความปรองดองให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ทั้งยังเป็นผลดีต่อการขยายความร่วมมือของอาเซียนให้ครอบคลุมประเทศทั้งหมดภายในภูมิภาคให้เข้ามาเป็นหนึ่งเดียว\* แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

| ประเทศ   | ปีที่เข้าเป็นสมาชิก |
|--|---------------------|
| <b>ประเทศผู้ก่อตั้ง :</b><br>สาธารณรัฐอินโดนีเซีย<br>สหพันธรัฐมาเลเซีย<br>สาธารณรัฐสิงคโปร์<br>สาธารณรัฐฟิลิปปินส์<br>ราชอาณาจักรไทย | 2510                |
| บรูไนดารุสซาราม  | 2527                |
| สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม   | 2538                |
| สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว<br>สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์  | 2540                |
| ราชอาณาจักรกัมพูชา   | 2542                |

นอกจากนี้ หลักการดำเนินความร่วมมือของอาเซียนที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) นับเป็นข้อดีในการส่งเสริมการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะกับประเทศที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองอย่างเช่นจีน เนื่องจากประเทศที่ภาคยานุวัติต่อสนธิสัญญาดังกล่าวต้องเคารพในความเป็นเอกราช อำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียม บูรณภาพแห่งดินแดน และเอกลักษณ์ของแต่ละประเทศ จึงทำให้ประเทศภาคีมีความสะดวกใจที่จะให้ความร่วมมือด้วยเชื่อใจว่าจะไม่มีการแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ปัจจุบันประเทศภายนอกภูมิภาคที่ได้ภาคยานุวัติต่อสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีทั้งหมด 20 ประเทศ กับอีกหนึ่งองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ปาปัวนิวกินี จีน อินเดีย ญี่ปุ่น ปากีสถาน เกาหลีใต้ รัสเซีย

\* ยกเว้นสาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์-เลสเต (Democratic Republic of Timor-Leste) ซึ่งได้แยกเป็นอิสระจากอินโดนีเซีย และได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 โดยปัจจุบันติมอร์-เลสเต ยังไม่ได้เป็นสมาชิกของอาเซียน แต่ได้แสดงความประสงค์เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554

มองโกเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ตีมอร์-เลสเต ศรีลังกา บังกลาเทศ เกาหลีเหนือ สหรัฐอเมริกา ตุรกี แคนาดา สหราชอาณาจักร บราซิล และสหภาพยุโรป (กรมอาเซียน กงอาเซียน 1, 2555: 1) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียนและประเทศที่เข้าร่วมการประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก (ARF)\*

อย่างไรก็ตาม การยึดมั่นในวิถีทางอาเซียนก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นจุดอ่อนที่ทำให้กระบวนการรวมตัวกันของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้า และเป็นสาเหตุที่ทำให้อาเซียนไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาของประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างเช่น กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลทหารพม่า และปัญหาการกระทบกระทั่งตามแนวชายแดนระหว่างไทย-กัมพูชา เป็นต้น นอกจากนี้ การใช้หลักฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจจะเป็นการถ่วงเวลาของการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศอาเซียนด้วยตนเอง เนื่องจากหากมีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ลงมติเห็นชอบในเรื่องใด เรื่องนั้นก็ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ขณะเดียวกันอาเซียนก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ในการบังคับประเทศสมาชิกที่ไม่ยอมดำเนินการตามข้อตกลง อย่างไรก็ตาม การยึดถือหลักฉันทามติได้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นหลังจากกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 โดยกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้ผู้นำประเทศสมาชิกพิจารณาหาข้อยุติในเรื่องที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ, 2552: 15-16, อ้างถึงใน กระทรวงการต่างประเทศ, ม.ป.ป.) แต่กระนั้นกฎบัตรอาเซียนก็ไม่มีบทบัญญัติลงโทษสำหรับประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี หรือฝ่าฝืนกฎบัตรอาเซียนแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดเปิดช่องไว้ในหมวด 7 ข้อ 20 ว่า “ในกรณีที่มีการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรงหรือการไม่ปฏิบัติตาม ให้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อการตัดสินใจ” (อาเซียน, 2550: 11)

เมื่อวิถีทางของอาเซียนมีจุดอ่อน และคาดการณ์ได้ว่าจะจะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ใน พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) เหตุใดอาเซียนยังคงยึดมั่นในหลักการเหล่านี้ สาเหตุประการหนึ่งเป็นเพราะประเทศสมาชิกอาเซียนมีความหลากหลายทั้งขนาดของพื้นที่ วัฒนธรรม ภาษา และศาสนา ซึ่งมีผลต่อการสร้างอุดมการณ์ร่วมของภูมิภาค ขณะเดียวกันก็มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เท่าเทียมกัน และแต่ละประเทศยังมีคำจำกัดความในเรื่องความมั่นคงของชาติที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น หลักการพื้นฐานในการดำเนินความร่วมมือและวิถีทางปฏิบัติของอาเซียนจึงมุ่งเน้นไปที่การปกป้องความเป็น

---

\* การประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) เป็นเวทีและกลไกที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นช่องทางปฏิสัมพันธ์กับประเทศสำคัญภายนอกภูมิภาค เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและสันติภาพในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และโอเชียเนีย

เอกราช อำนาจอธิปไตย และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ (Narine 2002: 3-4) นอกจากนี้ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายในช่วงล่าอาณานิคม การแทรกแซงภายในอย่างต่อเนื่องจากประเทศมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็น กรณีพิพาทชายแดนระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาการเคลื่อนย้ายของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงปัญหาภายในของแต่ละประเทศเอง ต่างก็มีส่วนที่ทำให้รัฐบาลและผู้นำมีความอ่อนไหวต่อเรื่องการแทรกแซงกิจการภายใน ประเทศในกลุ่มอาเซียนจึงยากที่จะยอมรับการก้าวก้าวและการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องกิจการภายในของตนเองจากประเทศอื่น ๆ ได้ (Tay, 2001: 251) ฉะนั้น การพัฒนาความร่วมมืออาเซียนไปสู่ความเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเหนือชาติตามแบบสหภาพยุโรปจึงมิใช่เรื่องที่คาดหวังได้ง่าย และแม้แต่การพัฒนาไปสู่ความเป็น “ประชาคมอาเซียน” ใน พ.ศ. 2558 ก็เป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่งเช่นกัน

### 3. พัฒนาการความร่วมมือของอาเซียนในอดีต

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียในช่วง พ.ศ. 2508 – 2509 และความกังวลในเรื่องการขยายลัทธิคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม ล้วนมีผลต่อการดำเนินการของอาเซียนในยุคแรกเริ่ม อาเซียนในยุคแรกได้ทุ่มเทความสนใจส่วนใหญ่ไปกับการต่อต้านภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ และเรื่องการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค อย่างเช่นการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาภายในของประเทศสมาชิกซึ่งมีผลกระทบร่วมกัน อาทิ ปัญหาการก่อการร้ายตามชายแดน รวมทั้งการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาภายนอกอาเซียน แต่ยังคงจำกัดอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างเช่น ปัญหาผู้ลี้ภัยสงครามอินโดจีน และสงครามเย็น นอกจากนี้อาเซียนจะเป็นกลไกเพื่อการรักษาเสถียรภาพในภูมิภาคแล้ว อาเซียนยังเปรียบเสมือนเป็นกลไกเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก เป็นการพยายามเรียนรู้ซึ่งกันและกันปรับตัวเข้าหากัน และวางรากฐานเบื้องต้นแห่งความร่วมมือระหว่างกัน อาเซียนในระยะแรกจึงยังไม่มีผลงานให้เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก (พัชรวาลัย วงศ์บุญสิน, 2541: 11)

อย่างไรก็ดี ทิศทางในการดำเนินงานของอาเซียนเริ่มชัดเจนขึ้นหลังจากที่อาเซียนได้จัดการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งแรกขึ้นที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2519 เพื่อเป็นเวทีการประชุมร่วมกันสำหรับผู้นำอาเซียน ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายความร่วมมือด้านอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ และการสถาปนาความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจอยู่ที่ว่าการประชุมสุดยอดอาเซียนได้จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกหลังการก่อตั้งอาเซียนถึงเก้าปี การที่ผู้นำประเทศไม่มี

โอกาสประชุมพร้อม ๆ กันอย่างเป็นทางการนานถึงเก้าปีภายหลังการก่อตั้งองค์การ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ยังไม่แน่นอน และความไม่พร้อมในการประสานประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก

หลังจากที่มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการบ่อยขึ้น แต่ยังไม่ได้เป็นประจำทุกปี โดยการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 2 จัดขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ใน พ.ศ. 2520 และว่างเว้นไปนานถึง 10 ปี จึงมีการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ใน พ.ศ. 2530 และหลังจากนั้นอีกห้าปี จึงได้จัดการประชุมสุดยอด ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ใน พ.ศ. 2535 และครั้งถัดไปคือครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย ใน พ.ศ. 2538 ซึ่งประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก สรุปว่าในช่วงเวลายาวนานถึง 28 ปี อาเซียนจัดการประชุมสุดยอดเพียงห้าครั้ง (สมเกียรติ อ่อนวิมล, 2552) ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในกรอบอาเซียนยังคงดำเนินไปอย่างหลวม ๆ ประเทศสมาชิกยังคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ และไม่พร้อมที่จะละอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่งเพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาค ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่าประเทศสมาชิกอาเซียนมีภูมิหลังของการเป็นประเทศที่ถูกล่าอาณานิคม จึงทำให้เรื่องการสูญเสียอำนาจอธิปไตยหรือผลประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ยาก

นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว อาเซียนเป็นองค์การที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว แต่ละประเทศต่างมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ พื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน เมื่อก่อตั้งอาเซียนแล้ว ประเทศสมาชิกต่างก็ประสงค์ให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่นและประนีประนอม คำนึงถึงศักดิ์ศรี สิทธิ และความเสมอภาคของประเทศสมาชิก เปิดโอกาสให้ทุกภาคีได้ดำเนินความร่วมมือบนพื้นฐานของความยินยอมและความสมัครใจ โดยอาศัยการปรึกษาหารือและการเห็นพ้องร่วมกันเพื่อความเสมอภาคของผลประโยชน์และผลกระทบ (ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์, 2539: 115-116) ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รูปแบบความร่วมมือของอาเซียนจึงเป็นลักษณะของมิตรภาพในภูมิภาค อาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยไม่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้อาเซียนจึงไม่ได้จัดทำธรรมนูญขององค์การเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันมาตั้งแต่ต้น โครงสร้างของอาเซียนจึงมีลักษณะแบบหลวม ๆ และกลไกความร่วมมือจึงพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ยืดหยุ่น และเป็นไปในลักษณะที่ทุกประเทศสะดวกใจในการเข้าร่วม

ฉะนั้น นโยบายและการดำเนินงานของอาเซียนในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา จึงเป็นผลจากการประชุมปรึกษาหารือในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับผู้นำ ระดับรัฐมนตรี และระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียน มีการประชุมสุดยอดอาเซียนเป็นการประชุมในระดับสูงสุด เพื่อกำหนดแนวนโยบายในภาพรวม และเป็นโอกาสที่

ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันประกาศเป้าหมายและแผนงานของอาเซียนในระยะยาว โดยการจัดทำเอกสารในรูปแบบของแผนปฏิบัติการ (Action Plan) แถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration) ปฏิญญา (Declaration) ความตกลง (Agreement) หรืออนุสัญญา (Convention) ส่วนการประชุมในระดับรัฐมนตรี (Ministerial Meeting) และเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting) จะเป็นการประชุมเพื่อพิจารณานโยบายภาพรวมและนโยบายเฉพาะด้านในรายละเอียดมากขึ้น แล้วให้ระบบราชการของแต่ละประเทศทำงานสานต่อไปตามระบบ เพื่อช่วยผลักดันให้กิจกรรมของอาเซียนดำเนินไปอย่างเป็นผล (กรมอาเซียน, 2554: 4-6) ดังนั้น ในช่วงปีแรก ๆ ของการก่อตั้งอาเซียน ความร่วมมือยังจำกัดแต่ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งขับเคลื่อนโดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก แต่ต่อมาได้ขยายความร่วมมือไปยังส่วนอื่น ๆ มากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการเพิ่มการประชุมระดับรัฐมนตรีในความร่วมมือเฉพาะด้านอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ กฎหมาย สังคมสงเคราะห์ การศึกษา และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานและดำเนินงานตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน และเป็นศูนย์กลางในการติดต่อระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียน สำนักเลขาธิการอาเซียนจัดตั้งขึ้นในปีเดียวกันกับการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 1 โดยในช่วงแรก ระหว่าง พ.ศ. 2519 – 2524 สำนักเลขาธิการอาเซียนดำเนินงานอยู่ในอาคารเดียวกันกับกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย ภายหลังจากจึงได้แยกออกมาอยู่เป็นสัดส่วนของตนเอง ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการอาเซียนมีเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน โดยได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ทางการทูตในระดับเอกอัครราชทูต\* โดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียน

ใน พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักเลขาธิการอาเซียน เพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับการเติบโตของอาเซียน อย่างไรก็ตาม สำนักเลขาธิการอาเซียนยังคงไม่มีบทบาทในการตัดสินใจ ไม่มีอำนาจในการสั่งการ บังคับ หรือตรวจสอบประเทศสมาชิก แต่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดูแลเอกสาร และจัดวาระการประชุมต่าง ๆ เช่น การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นต้น (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, 2555: 5)

---

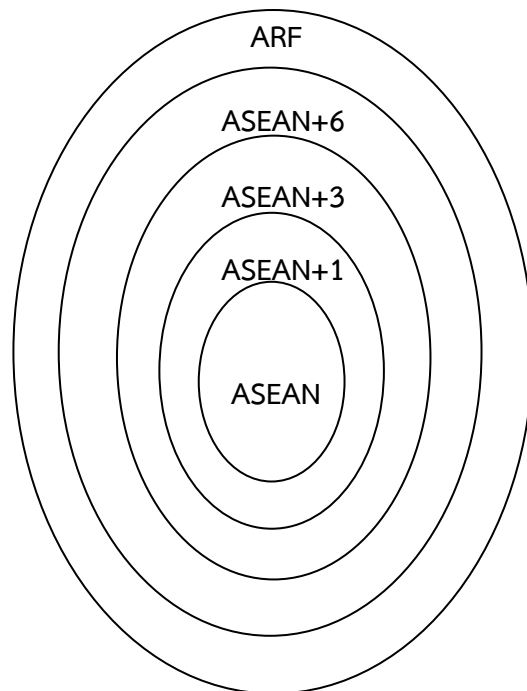
\* คนไทยที่เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนคนแรก คือ นายแผน วรณเมธี ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2532 – 2536 และคนที่สอง คือ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2551 - 2555

### กลไกการบริหารของอาเซียนก่อนมีกฎบัตรอาเซียน

1. การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นการประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลและเป็นกลไกบริหารสูงสุดของอาเซียนในการกำหนดนโยบาย มีกำหนดการประชุมเป็นทางการทุกปี
2. การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting: AMM ) เป็นการประชุมประจำปีเพื่อกำหนดแนวทางในระดับนโยบายและทบทวนข้อตัดสินใจต่างๆ เพื่อมอบนโยบายและโครงการให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป
3. การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers' Meeting: AEM) เป็นการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีที่ดูแลและรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน
4. การประชุมรัฐมนตรีเฉพาะด้านอื่น ๆ (Other ASEAN Ministers' Meeting) จัดให้มีขึ้นตามความจำเป็นและเพื่อเร่งรัดการทำงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหารือเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตรและป่าไม้ การศึกษา สังคมสงเคราะห์ พลังงาน กฎหมาย สาธารณสุข แรงงาน สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การขนส่ง และโทรคมนาคม เป็นต้น
5. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting: SOM) โดยแยกเป็นเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการเมือง เศรษฐกิจ และเฉพาะด้าน เช่น พัฒนาสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยาเสพติด เป็นต้น
6. คณะกรรมการประจำอาเซียน (ASEAN Standing Committee: ASC) เป็นการประชุมระดับอธิบดีกรมอาเซียนของประเทศสมาชิกอาเซียนทุก 2 เดือน เพื่อติดตามความคืบหน้า และแก้ไขปัญหาในโครงการความร่วมมือระหว่างกัน
7. สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) เป็นหน่วยบริหารงานกลางของอาเซียน โดยมีเลขาธิการอาเซียนเป็นหัวหน้าสำนักงาน ตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนได้รับการคัดเลือกจากประเทศสมาชิก โดยให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี (เดิมวาระการดำรงตำแหน่งกำหนดไว้ 2 ปี แก้ไขเป็น 3 ปี เมื่อ พ.ศ. 2528 และแก้ไขเป็น 5 ปี เมื่อ พ.ศ. 2535) และมีรองเลขาธิการอาเซียน 2 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี (กำหนดให้มีรองเลขาธิการอาเซียน 1 ตำแหน่ง เมื่อ พ.ศ. 2532 และเพิ่มอีก 1 ตำแหน่งเมื่อ พ.ศ. 2540)
8. สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) คือ กรมอาเซียนในกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ภายในประเทศกับประเทศสมาชิกอื่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ, 2555

นับตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียนเมื่อ พ.ศ. 2510 อาเซียนถือเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่สำคัญและเจตนารมณ์ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารการก่อตั้ง หรือปฏิญญากรุงเทพฯ โดยได้รับความชื่นชมในการดำเนินการในหลาย ๆ เรื่อง เช่น ความร่วมมือกันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น การเป็นตัวประสานในการคลี่คลายสงครามเขมรสามฝ่ายในช่วงสงครามกัมพูชา (พ.ศ. 2552 – 2534) และมีความก้าวหน้าในเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน รวมทั้งการขยายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงกว้างกับประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับโลก โดยอาเซียนได้พยายามที่จะทำหน้าที่เป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ หรือเป็นแกนกลางของสถาปัตยกรรมในภูมิภาค (Regional Architecture) ซึ่งได้แก่ การประชุมอาเซียน+1 อาเซียน+3 อาเซียน+6 (EAS) และความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF)



ที่มา : ประภัศร์ เทพชาตรี, 2552

## พัฒนาการความร่วมมือของอาเซียนในระยะเวลา 40 ปีแรก

| ช่วงเวลา  | พัฒนาการและการดำเนินความร่วมมือของอาเซียน  |
|---|--|
| <p>ระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2520</p> <p>อาเซียนในช่วงการก่อตั้ง ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ของโลกยุคสงครามเย็น</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- อาเซียนก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของห้าประเทศ ซึ่งได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510</li> <li>- เป็นช่วงปรับเปลี่ยนทัศนคติระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งที่เคยมีมาก่อน เช่น ปัญหาความขัดแย้งเรื่องดินแดน เป็นต้น</li> <li>- เน้นการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์และเน้นความร่วมมือด้านความมั่นคงภายในภูมิภาค โดยจัดทำปฏิญญาว่าด้วยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (ZOPFAN) เมื่อ พ.ศ. 2514</li> <li>- จัดการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรกที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2519 ในระหว่างการประชุมผู้นำอาเซียนได้ลงนามในเอกสารสำคัญ ได้แก่ 1) ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างพหุอนุภาพแห่งชาติอย่างเร่งด่วนด้วยการเพิ่มพูนความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม 2) สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสันติภาพ มิตรภาพ และความร่วมมืออย่างถาวรระหว่างประชาชนในประเทศสมาชิก 3) ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน เพื่อเป็นองค์กรกลางรับผิดชอบ และประสานภารกิจต่าง ๆ ของอาเซียน</li> </ul> |
| <p>ระหว่าง พ.ศ. 2521 – 2530</p> <p>อาเซียนในยุคสงครามเย็นและการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์</p>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- อาเซียนยังคงมีนโยบายหลักในการสร้างความสมานฉันท์ระหว่างประเทศสมาชิก โดยอาศัยหลักการสำคัญคือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่มด้วยสันติวิธี การไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศของกันและกัน และการใช้หลักฉันทามติเป็นพื้นฐานในกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย</li> </ul>  |

| ช่วงเวลา   | พัฒนาการและการดำเนินความร่วมมือของอาเซียน  |
|--|--|
|  | <p>- เป็นช่วงของการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการสถาปนาความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน มีการริเริ่มโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ และส่งเสริมให้มีการพึ่งพากันระหว่างประเทศสมาชิก รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเน้นการรับความช่วยเหลือจากประเทศคู่ค้าสำคัญของอาเซียน อาทิ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประชาคมยุโรป ในลักษณะความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับ</p> <p>- อาเซียนรับบรูไนเข้าเป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2527 ภายหลังจากที่บรูไนได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์จากอังกฤษ</p>   |
| <p>ระหว่าง พ.ศ. 2531 – 2540<br/>อาเซียนในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของ<br/>โลกหลังยุคสงครามเย็น</p> | <p>- จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ใน พ.ศ. 2535 โดยมีความตกลงสองฉบับเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของเขตการค้าเสรีอาเซียน คือ</p> <p>1) กรอบความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) ซึ่งใช้เป็นกรอบการดำเนินความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ และ 2) ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for AFTA) ซึ่งใช้เป็นกลไกในการดำเนินงานเขตการค้าเสรีอาเซียน ที่ครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูป และสินค้าเกษตรไม่แปรรูป โดยมีความยืดหยุ่นให้แก่สินค้าอ่อนไหว</p> <p>- ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Treaty on the Southeast Asia Nuclear Free Zone: SEANFZ) เมื่อ พ.ศ. 2538 เพื่อให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ โดยประเทศที่เป็นภาคีจะไม่พัฒนา ไม่ผลิต ไม่จัดซื้อ ไม่ครอบครอง รวมทั้งไม่เป็นการผลิต ไม่ทดสอบ ไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาค และไม่ให้รัฐใดปล่อยหรือทิ้งวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นกัมมันตภาพรังสีลงบนพื้นดิน ทะเล และอากาศ</p> <p>- อาเซียนรับเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2538 และรับลาวและพม่า</p> |

| ช่วงเวลา  | พัฒนาการและการดำเนินความร่วมมือของอาเซียน   |
|---|---|
|   | <p>(เมียนมาร์) เป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2540</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ริเริ่มการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) เพื่อใช้เป็นช่องทางในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศสำคัญนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีผลประโยชน์ในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และโอเชียเนีย รวมทั้งส่งเสริมเสถียรภาพและสันติภาพในพื้นที่ดังกล่าว ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้อาเซียนคงไว้ซึ่งบทบาทนำในการขับเคลื่อนกระบวนการความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค</li> <li>- ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2563 (ASEAN Vision 2020) โดยกำหนดเป้าหมายว่า อาเซียนจะมีรูปแบบความร่วมมือที่พัฒนาใกล้ชิดมากกว่าเดิมภายใน พ.ศ. 2563</li> <li>- กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 เริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2540 ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 เป็นกลไกความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับสามประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในสาขาต่าง ๆ โดยเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เพื่อรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินโลกที่จะมีขึ้นอีกในอนาคต</li> </ul> |
| <p><b>ระหว่าง พ.ศ. 2541 – 2550</b></p> <p>อาเซียนในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย และเผชิญกับสภาวะแวดล้อมของโลกและภูมิภาคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ และพัฒนาการใหม่ ๆ</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- อาเซียนรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2542 ทำให้อาเซียนมีสมาชิกรวม 10 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ติมอร์-เลสเตเป็นประเทศเกิดใหม่ในภูมิภาคเมื่อ พ.ศ. 2545)</li> <li>- อาเซียนกับจีนได้จัดทำปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC) ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดแนวปฏิบัติ และการส่งเสริมความร่วมมือทางทะเลเพื่อมุ่งรักษาเสถียรภาพและสันติภาพในทะเลจีนใต้ และแก้ไขข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ประเทศที่อ้างสิทธิ</li> </ul>   |

| ช่วงเวลา | พัฒนาการและการดำเนินความร่วมมือของอาเซียน  |
|----------|--|
|          | <p>ได้แก่ จีน บรูไน มาเลเซีย เวียดนาม และฟิลิปปินส์</p> <p>- ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2546 เพื่อเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนภายใน พ.ศ. 2563 (ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อ พ.ศ. 2550 ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้เร่งจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นใน พ.ศ. 2558)</p> <p>- ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 11 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อ พ.ศ. 2548 ผู้นำอาเซียนเห็นชอบให้มีการยกร่างกฎบัตรอาเซียนขึ้น เพื่อเป็นกรอบกฎหมายและทิศทางในการสร้างประชาคมอาเซียน (กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ภายหลังประเทศสมาชิกให้สัตยาบันครบทั้ง 10 ประเทศ)</p> |

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อาเซียนได้รับความชื่นชมจากนานาประเทศว่าเป็นองค์การภูมิภาคนิยมตัวอย่างของประเทศกำลังพัฒนา และมีสมาชิกที่เป็นกลุ่มประเทศในภูมิภาคอย่างแท้จริง โดยสามารถป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกที่นำไปสู่สงครามระหว่างกันได้ แต่ขณะเดียวกันอาเซียนก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์การที่ไม่เข้าถึงประชาชน เนื่องจากกลไกบริหารต่าง ๆ ของอาเซียนยังคงอยู่ในมือของผู้นำและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอีกส่วนหนึ่งคือ ข้อจำกัดของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ที่ไม่ว่าประเทศไหนก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ซึ่งเป็นลักษณะธรรมชาติของนโยบายต่างประเทศที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องความมั่นคง หรือเป็นเรื่องที่ถูกทำให้มองว่าเป็นเรื่องไกลตัวกว่าเรื่องเฉพาะหน้าของประชาชนอาเซียนในอดีตจึงค่อนข้างห่างเหินจากประชาชน (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555: 7)

นอกจากนี้ เนื่องด้วยอาเซียนยึดมั่นในหลักอธิปไตยของชาติสมาชิก โดยไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และเน้นการใช้หลักฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจมาโดยตลอด ประกอบกับอาเซียนไม่มีองค์กรทางการที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง หรือมีอำนาจในการสั่งการให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงในกรอบอาเซียนได้ สำนักเลขาธิการอาเซียนก็ทำหน้าที่เพียงบริหารจัดการเอกสาร และจัดการประชุมต่าง ๆ เท่านั้น

เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการอาเซียนจึงใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการจัดเตรียมการประชุม ประมาณ 300 ครั้งต่อปี แทนที่จะได้ใช้เวลาไปเพื่อการสร้างแผนงานหรือกลไกที่จำเป็นสำหรับกระบวนการการรวมตัวของอาเซียน (Severino, 2007: 420) แม้แต่เลขาธิการอาเซียนเอง ก็มีภารกิจส่วนใหญ่เป็นงานด้านบริหารมากกว่าการแสดงบทบาทในการริเริ่ม ผลักดัน ให้คำแนะนำด้านนโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติของอาเซียน (พิชญ์ สุวรรณะชฎ, 2540: 77) ดังนั้น เครื่องมือที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอที่จะรับมือกับปัญหารูปแบบใหม่ และไม่สามารถทำให้กระบวนการการรวมตัวกันของอาเซียนก้าวจากความร่วมมือไปสู่การรวมตัวอย่างเช่นสหภาพยุโรปได้

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ความแตกต่างในระบบการเมืองการปกครอง และค่านิยมทางการเมือง และความมั่นคงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่ง ที่ทำให้อาเซียนบูรณาการความร่วมมือได้อย่างล่าช้า ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของอาเซียนในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ต้องสะดุดเป็นช่วง ๆ และดำเนินไปอย่างไม่มีทิศทาง ประกอบกับเมื่ออาเซียนมีการรับสมาชิกเพิ่มเติมเข้ามาอีกสี่ประเทศ ช่องว่างความแตกต่างนี้ก็ยิ่งเป็นปัญหามากขึ้น รวมทั้งความอ่อนแอในภาพรวมของอาเซียนที่สืบเนื่องจากผลกระทบจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 และความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาคโดยรวมอันเป็นผลจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดนีเซีย ปัญหาเอกราชของติมอร์-เลสเต และปัญหาแบ่งแยกดินแดนในอาละห์ของอินโดนีเซีย ทำให้ประเทศสมาชิกดั้งเดิมไม่อาจแสดงบทบาทนำได้ และเปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ นำความไร้เอกภาพในกลุ่มประเทศสมาชิกเดิมมาใช้เป็นอำนาจต่อรองเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจ และมุ่งหวังให้อาเซียนดำเนินไปในทิศทางที่กลุ่มสมาชิกใหม่ประสงค์ (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2551) ข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้เน้นให้ผู้นำของอาเซียนเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อให้เกิดเอกภาพในกลุ่ม และกลับมามีบทบาทชี้นำร่วมกันได้ เพื่อรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

-----

# 4 กฎบัตรอาเซียนและการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน

ตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา อาเซียนมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับพลวัตกระแสโลก โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกได้รับประโยชน์จากความร่วมมือ และภูมิภาคมีสันติภาพ เสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นกลาง อันเป็นพื้นฐานของการพัฒนาร่วมกัน อาเซียนยังได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นองค์การความร่วมมือของภูมิภาคอย่างแท้จริง และเป็นต้นแบบของการรวมกลุ่มให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาอาเซียนก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการแก้ไขปัญหาของประเทศสมาชิกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงโลก จึงเป็นปัจจัยเร่งให้ผู้นำของประเทศอาเซียนตระหนักถึงการปฏิรูปองค์การเพื่อรับมือกับความท้าทายรูปแบบใหม่ของโลกในศตวรรษที่ 21 ดังนั้น กฎบัตรอาเซียนและการจัดตั้งประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2558 จึงเป็นการปรับปรุงองค์การครั้งสำคัญเพื่อวางรากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาต่อไปในอนาคต ซึ่งจะนำมาอธิบายและวิเคราะห์ไว้ในบทนี้

## 1. กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

วิกฤติเศรษฐกิจที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2540 สถานการณ์ควีนไฟไหม้ป่าจากอินโดนีเซียที่แพร่ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องในเมียนมาร์ มหันตภัยพายุไซโคลนนาร์กีสในเมียนมาร์ และปัญหาข้อพิพาทชายแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา คือส่วนหนึ่งของปัญหาระดับประเทศที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค และเป็นความท้าทายที่อาเซียนไม่สามารถจัดการได้ (ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, 2555: 7) อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ ไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และการดำเนินนโยบายที่มีความยืดหยุ่นสูง เป็นวิธิต่าง ที่ไม่อาจทำให้อาเซียนรับมือกับภัยคุกคามใหม่ ๆ ได้ ความล้มเหลวดังกล่าวประกอบกับปัจจัยภายนอก อาทิ การพึ่งพาซึ่งกันและกันของโลกยุคใหม่ ปัญหาการก่อการร้าย การเติบโตอย่างก้าวกระโดดของจีนและอินเดีย จึงเป็นปัจจัยผลักดันให้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน เพื่อเป็นกรอบกติกาที่ชัดเจนให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตาม และสนับสนุนกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในเชิงลึก

เมื่อย้อนกลับไปในช่วงแรกของการก่อตั้งอาเซียน ประเทศผู้ก่อตั้งทั้งห้าประเทศได้พิจารณาว่าควรมีธรรมนูญของสถาบัน แต่การพิจารณานั้นก็ไม่ได้นำไปสู่การจัดทำกฎบัตรแต่อย่างใด มีแต่เพียงการลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) เท่านั้น ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งแรก ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2519 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 1 โดยได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกลไกของอาเซียน และแสดงถึงความต้องการที่จะศึกษาเพื่อสร้างกรอบกฎหมายเพื่อเป็นธรรมนูญขององค์การ แต่ก็มีได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด (Chalermpananupap, 2009: 101-102) แม้อาเซียนก่อตั้งขึ้นมานานและมีการจัดทำเอกสารความตกลงกันหลายฉบับ เช่น สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEANFZ) ความตกลงอัตราภาษีที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (CEPT Scheme for AFTA) และความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (The ASEAN Agreement on Trans-boundary Haze Pollution) ฯลฯ แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมาความร่วมมือส่วนใหญ่ของอาเซียนมีลักษณะไม่เป็นทางการ และมักใช้ความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพในการขับเคลื่อน โดยปราศจากธรรมนูญที่ใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับการอยู่ร่วมกันและการขับเคลื่อนองค์การอย่างแท้จริง (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานมหาวิทยาลัย, 2554) อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องกฎบัตรได้รับการทบทวนอีกครั้งเมื่อผู้นำอาเซียนต่างเห็นพ้องว่า อาเซียนควรจัดตั้งประชาคมอาเซียนเพื่อร่วมมือกันให้เหนียวแน่นและมั่นคงยิ่งขึ้นตามที่ปรากฏใน “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” และปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 ฉะนั้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องมีธรรมนูญขององค์การเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมในอนาคต

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 11 ที่เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2548 ผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบร่วมกันให้จัดทำกฎบัตร ที่ประกอบด้วยหลักการพื้นฐานของอาเซียน เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และโครงสร้างของความร่วมมือ เพื่อให้สามารถสนองต่อความมุ่งหมายในการสร้างประชาคมอาเซียนในอนาคตได้ ผู้นำอาเซียนได้แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ (Eminent Persons Group: EPG) ซึ่งมาจากประเทศสมาชิก ประเทศละหนึ่งคน เพื่อให้จัดทำรายงานข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางและเนื้อหาที่ควรปรากฏในกฎบัตร และได้นำเสนอรายงานนั้นในที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 เมื่อ พ.ศ. 2550 จากนั้นจึงส่งมอบให้คณะทำงานระดับสูง (High Level Task Force: HLTF) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญจากแต่ละประเทศสมาชิกกร่างกฎบัตรให้แล้วเสร็จ

จากรายงานที่คณะผู้ทรงคุณวุฒิได้เสนอต่อผู้นำของประเทศอาเซียนในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 มีข้อเสนอสำคัญสองประเด็น ที่กลายเป็นประเด็นอ่อนไหวและไม่ได้รับการบรรจุอยู่ใน

กฎบัตรอาเซียน ซึ่งได้แก่ การกำหนดหลักปฏิบัติและค่านิยมของอาเซียน และบทลงโทษสำหรับประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณี ใน**ประเด็นแรก**นั้น คณะผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้มีหลักปฏิบัติและค่านิยมที่เป็นประชาธิปไตย มีธรรมาภิบาล ยึดหลักนิติธรรม เคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และปฏิเสธการเปลี่ยนรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย (EPG, 2006: 2) หลักการเหล่านี้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง และถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในทวีปยุโรป โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับสมาชิกใหม่ ซึ่งเรียกว่าเกณฑ์โคเปนเฮเกน (Copenhagen Criteria) ไว้ว่า รัฐที่ต้องการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปต้องมีสถาบันการเมืองที่มีเสถียรภาพและสามารถปกป้องรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตย หลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และเคารพส่งเสริมชนกลุ่มน้อย

สำหรับอาเซียนแล้ว ต้องยอมรับว่าทุกประเทศในภูมิภาคนี้ไม่ได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยและบางประเทศมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาถึงเอกสารการก่อตั้งองค์การ หรือปฏิญญากรุงเทพฯ แล้ว อาเซียนไม่ได้สร้างขึ้นบนรากฐานของค่านิยมประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชน และหลักการเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของอาเซียนแต่อย่างใด ดังนั้น ที่ผ่านมานโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชนของอาเซียนจึงไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (Smith, 2006: 166, อ้างถึงใน Acharya, 2004) หลักปฏิบัติและค่านิยมที่คณะผู้ทรงคุณวุฒิเสนอ จึงเป็นเรื่องที่กระทบต่อฐานอำนาจของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากกระบวนการประชาธิปไตย และค้ำกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน ฉะนั้น ในกฎบัตรจึงกำหนดเป็นเพียงความมุ่งประสงค์ของอาเซียนว่า *“เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกของอาเซียน”* (อาเซียน, 2550: 2)

**ประเด็นที่สอง** คณะผู้ทรงคุณวุฒิได้เสนอบทลงโทษสำหรับประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณี โดยในรายงานระบุว่า กฎบัตรอาเซียนควรมีบทบัญญัติที่ปกป้องและส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิก โดยผู้นำอาเซียนควรออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกัน และยึดมั่นในวัตถุประสงค์ หลักการ และฉันทามติภายใต้กฎบัตรและข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน นอกจากนี้ กฎบัตรควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี โดยอาจเป็นมาตรการการยกเลิกสิทธิและสิทธิพิเศษสำหรับสมาชิก อย่างเช่น การถอนสิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมของอาเซียน หรือสิทธิการเป็นประธานในที่ประชุม หรือคณะกรรมการใด ๆ ของอาเซียน (EPG, 2006: 17)

การลงโทษสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีนับว่าเป็นเรื่องใหม่ของอาเซียน เพราะนับตั้งแต่การก่อตั้งองค์การ อาเซียนอาศัยความสัมพันธ์ฉันมิตร ความไว้วางใจ และการถ้อยทีถ้อยอาศัยในการขับเคลื่อนความร่วมมือในด้านต่าง ๆ โดยปราศจากกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการอยู่ร่วมกัน นอกจากนี้ นโยบายและการดำเนินงานที่ผ่านมาของอาเซียนล้วนเป็นผลจากการประชุมหารือในระดับหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียน ฉะนั้น การดำเนินงานของอาเซียนจึงปราศจากข้อผูกพันทางกฎหมาย การที่ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนไม่อาจยอมรับข้อเสนอของคณะผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องบทลงโทษได้ เนื่องจากอาเซียนยังให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก และยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

หากพิจารณาย้อนกลับไป อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นในทศวรรษ 1960 – 1970 (พ.ศ. 2503 – 2522) ซึ่งอยู่ในช่วงของสงครามเย็น การก่อตั้งอาเซียนจึงมีจุดประสงค์สำคัญอยู่ที่การรับประกันความอยู่รอดของรัฐบาลประเทศผู้ก่อตั้ง คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย เพราะประเทศสมาชิกทั้งห้าประเทศต่างประสบปัญหาด้านความมั่นคงและการดำรงอยู่ของรัฐ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในจึงนำมาใช้ในบริบทขณะนั้น และประสบความสำเร็จในการลดความหวาดระแวง ลดการเผชิญหน้ากัน และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกโดยเฉพาะในช่วง 20 ปีแรกของการก่อตั้งอาเซียน (ภูวิน บุนนยะเวชชีวิน, 2553: 122, อ้างถึงใน Narine 2002) เมื่อบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลกเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาของโลกยุคใหม่ได้สะท้อนให้ผู้นำของภูมิภาคเห็นว่าหลักการและกลไกที่เปรียบเสมือนหัวใจของการดำเนินความร่วมมือนั้น ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มในเชิงลึกที่จะมีขึ้นในอนาคต แต่การที่จะให้อาเซียนละทิ้งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่ยึดถือมานานกว่าสี่ทศวรรษ ก็ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงหวงแหนอำนาจอธิปไตย ยังคงมีความเป็นชาตินิยม และคำนึงถึงประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ประกอบกับหลักการดังกล่าวยังเปรียบเสมือนเป็นเกราะป้องกันไม่ให้ประเทศอื่น ๆ เข้ามายุ่งเกี่ยวกับอำนาจและกิจการภายในอีกด้วย กล่าวคือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่กล่าวถึงนี้ มีสาระสำคัญสามประการ คือ 1) ป้องกันประเทศสมาชิกจากการวิพากษ์วิจารณ์ หรือแทรกแซงกิจการภายใน 2) ประเทศสมาชิกให้คำมั่นที่จะปฏิเสธการให้ที่หลบภัย หรือการสนับสนุนกลุ่มหรือขบวนการซึ่งมีเป้าหมายที่จะล้มล้างรัฐบาลของประเทศสมาชิก และ 3) กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกปฏิเสธการให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลืออำนาจจากนอกภูมิภาคไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตามที่เชื่อว่าจะเป็นการล้มล้างประเทศอื่น (ภูวิน บุนนยะเวชชีวิน, 2553: 123, อ้างถึงใน Katanyuu 2006) ดังนั้น ข้อเสนอของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทลงโทษสำหรับประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีจึงไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้นำของประเทศอาเซียน

จากข้างต้น ได้ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า กฎบัตรที่ไม่มีบทลงโทษสำหรับประเทศผู้ฝ่าฝืนจะสามารถผลักดันให้อาเซียนรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนได้สำเร็จหรือไม่ และจะเป็นไปในรูปแบบใด ในที่นี้ จึงขอเสนอสาระสำคัญโดยสรุปของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2551 รวมทั้งโครงสร้างและกลไกการบริหารของอาเซียนภายใต้กฎบัตรฉบับนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ประเด็นคำถามเหล่านี้ในลำดับต่อไป

### 1.1 สาระสำคัญของกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันครบทั้ง 10 ประเทศ กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยข้อบทต่าง ๆ 13 บท 55 ข้อ ซึ่งมีประเด็นใหม่ที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของอาเซียนในการที่จะรวมตัวกันในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น โดยขอเสนอโดยสรุป ดังนี้

1. กำหนดให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล (Legal Personality) ในฐานะเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล และทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่เคารพกฎกติกาในการทำงาน (Rule-based Organisation) มากขึ้น

2. สมาชิกยินยอมที่จะผูกพันตามกฎบัตรและปฏิบัติตามพันธกรณี และมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรและความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน รวมถึงมีหน้าที่ในการออกกฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับพันธกรณี ทั้งนี้ มิได้มีบทบัญญัติลงโทษแก่ประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีตามกฎบัตร เพียงแต่กำหนดว่า หากเกิดกรณีละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อให้ผู้นำอาเซียนตัดสินใจด้วยวิธีการใด ๆ ตามที่ได้ตกลงกัน เพื่อกำหนดมาตรการการลงโทษ

3. กระบวนการตัดสินใจให้อยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและฉันทามติ แต่ได้เปิดช่องให้ผู้นำอาเซียนหรือที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตกลงกันว่าจะใช้วิธีการอื่นใดแทนหากไม่สามารถหาฉันทามติได้ นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามข้อผูกพันด้านเศรษฐกิจ ได้นำรูปแบบการเข้าร่วมแบบยืดหยุ่นในการผูกพันสูตรอาเซียนลบ X (ASEAN minus X) มาใช้ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ประเทศที่ยังไม่พร้อมยังไม่ต้องเข้าร่วมความตกลงได้

4. จัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Mechanism: DSM) ต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก ในกรณีที่ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายหลังการใช้กลไกการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินได้ ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประเทศสมาชิกในการที่จะใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายประชาชาติ หรือกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ

5. ให้จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกำหนด\* ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

6. ให้อำนาจเลขาธิการอาเซียนในการอำนวยความสะดวกและสอดส่องดูแลความคืบหน้าในการอนุรักษ์ความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียน และเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานของอาเซียนต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน

7. เพิ่มบทบาทของประธานสมาชิกอาเซียน เพื่อผลักดันการสร้างประชาคมอาเซียน และให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีผลกระทบต่ออาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้ประธานอาเซียนดำรงตำแหน่งวาระหนึ่งปี และประเทศที่เป็นประธานอาเซียนจะรับตำแหน่งประธานของกลไกของอาเซียนทุกตำแหน่ง อาทิ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน คณะมนตรีประสานงานอาเซียน คณะมนตรีประชาคมอาเซียนคณะต่าง ๆ และเป็นประธานผู้แทนถาวรประจำอาเซียน

8. ส่งเสริมการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งทำให้การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ทั้งนี้ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน และการเคารพเอกราช อธิปไตย และความเสมอภาคของประเทศสมาชิกยังคงเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ของอาเซียน

9. สนับสนุนให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นองค์กรที่ประชาชนเข้าถึงและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยกฎบัตรอาเซียนได้ระบุเป้าหมายและหลักการที่ช่วยสนับสนุนให้อาเซียนมีประชาชนเป็นศูนย์กลางหลายประการ เช่น การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการการสร้างประชาคมอาเซียน การให้ประชาชนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคม และความยุติธรรม การเสริมสร้างประชาธิปไตย การเพิ่มพูนธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ตลอดจนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิหน้าที่ของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นต้น

10. เปิดช่องทางให้อาเซียนมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ ที่สนับสนุนหลักการและวัตถุประสงค์ของอาเซียน ซึ่งในภาคผนวกของกฎบัตรได้แสดงรายชื่อขององค์กรต่าง ๆ โดยแบ่งได้เป็นห้าประเภท ได้แก่

---

\* องค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎบัตร คือ คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยมนุษยชน (ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights: AICHR)

1) องค์การรัฐสภา คือ สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly: AIPA) 2) องค์การภาคธุรกิจ 3) สถาบันวิชาการ 4) องค์การภาคประชาสังคมที่ได้รับการรับรองโดยอาเซียน และ 5) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในอาเซียน ทั้งนี้ ได้ให้อำนาจแก่เลขาธิการอาเซียนในการปรับปรุงภาคผนวกตามข้อเสนอแนะของคณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียน

11. ปรับปรุงโครงสร้างองค์การของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้จัดการประชุมสุดยอดอาเซียนปีละสองครั้ง จัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละเสาหลักของประชาคมอาเซียน และการให้มีคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการประชุมของอาเซียน เป็นต้น (กรมอาเซียน, 2554: 7)

## 1.2 โครงสร้างองค์การภายใต้กฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดโครงสร้างและกลไกการบริหารของอาเซียน ดังนี้

| ลำดับ | องค์กร  | องค์ประกอบ   | อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ   |
|-------|---|--|--|
| 1     | ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit)                 | ประมุขหรือหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง  | กำหนดนโยบายและตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ รวมถึงกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างรุนแรงหรือหาข้อยุติในข้อขัดแย้งไม่ได้ หรือมีการไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของกลไกระงับข้อพิพาท |
| 2     | คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council) | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก  | เตรียมการประชุมผู้นำและประสานงานระหว่างสามเสาหลักเพื่อบูรณาการในการดำเนินงานของอาเซียน   |
| 3     | คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils)     | ผู้แทนที่ประเทศสมาชิกแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละเสาหลัก (การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม) | ประสานงาน และติดตามการดำเนินงานตามนโยบายของผู้นำภายใต้เสาหลักที่รับผิดชอบ รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายเสาหลัก และเสนอรายงาน และข้อเสนอแนะต่อผู้นำ                     |
| 4     | องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา                   | รัฐมนตรีเฉพาะสาขา  | นำความตกลง/มติของผู้นำไปปฏิบัติ และให้ข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรี  |

| ลำดับ | องค์กร   | องค์ประกอบ  | อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ   |
|-------|--|---|--|
|       | (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies)  |   | ประชาคมอาเซียน   |
| 5     | สำนักเลขาธิการอาเซียน<br>(ASEAN Secretariat)   | สำนักเลขาธิการอาเซียนอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการอาเซียน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นอกจากนี้มีรองเลขาธิการอาเซียน จำนวน 4 คน โดย 2 คน มาจากการหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษรประเทศสมาชิก มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และอีก 2 คน มาจากการคัดเลือกตามความสามารถ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี | บริหารงานของอาเซียน และติดตามการปฏิบัติตามคำตัดสินของกลไกระงับข้อพิพาท โดยรายงานตรงต่อผู้นำ และสนับสนุนการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของอาเซียนกับภาคประชาสังคม           |
| 6     | คณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียน<br>(Committee of Permanent Representatives to ASEAN)   | ผู้นำระดับเอกอัครราชทูตที่แต่งตั้งจากประเทศสมาชิกซึ่งประจำที่สำนักงานใหญ่อาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย   | เป็นผู้แทนถาวรประจำอาเซียน โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศสมาชิกและผู้แทนของอาเซียน ซึ่งเน้นการประสานงานกับองค์กรภายในของอาเซียน และส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา |
| 7     | สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ<br>(ASEAN National Secretariat)  | เป็นหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมอาเซียน  | ศูนย์รวมในการประสานงานและสนับสนุนภารกิจของอาเซียน และติดตามผลการดำเนินงานในประเทศนั้น ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับอาเซียน                               |
| 8     | คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<br>(ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights: AICHR) | องค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรอาเซียน  | ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาค   |

| ลำดับ | องค์กร                               | องค์ประกอบ   | อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ   |
|-------|--------------------------------------|--|--|
| 9     | มูลนิธิอาเซียน<br>(ASEAN Foundation) | เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และมีสถานะเป็นนิติบุคคล สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิตั้งอยู่ ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย | สนับสนุนเลขาธิการอาเซียนและประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ของอาเซียน รวมทั้งเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน และส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน |

### 1.3 ความสำคัญของกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนคือกรอบกติกาที่เป็นประโยชน์ต่อการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีความสำคัญต่อการพัฒนาอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมของภูมิภาคในอนาคต ดังนี้

1. กฎบัตรอาเซียนได้ให้สถานะนิติบุคคลแก่อาเซียนในฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ฉะนั้น การดำเนินงานของอาเซียนภายใต้กฎบัตรนี้ จึงเปลี่ยนจากรูปแบบความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพและความสมัครใจ มาเป็นการผูกพันตามกฎหมาย โดยประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น

2. กฎบัตรอาเซียนช่วยผลักดันให้ประเทศสมาชิกมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในเวทีการค้าโลก การพัฒนาความสัมพันธ์กับภายนอก ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของอาเซียนในการเป็นแกนหลักของความสัมพันธ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

3. กฎบัตรอาเซียนสนับสนุนให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยระบุให้มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบูรณาการของอาเซียน และช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักการสำคัญ อาทิ ค่านิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาล อันเป็นพื้นฐานในการสร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร

4. กฎบัตรอาเซียนกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกที่ไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามพันธกรณี คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในประเทศมากยิ่งขึ้น เช่น ประเด็นเรื่องความเป็นประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน การเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุน และการรักษาสันติภาพ ฯลฯ แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะยังไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับประเทศที่ละเมิดพันธกรณีก็ตาม

เนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนได้สะท้อนให้เห็นว่า อาเซียนยอมรับและเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขโครงสร้าง และปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาคมอาเซียน เพื่อให้อาเซียนยังคงดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลก และเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ มีบทบาท และมีความสำคัญต่อสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนความอยู่ดีกินดีและความผาสุกโดยรวมของประชาชนในอาเซียน

#### 1.4 ข้อจำกัดของกฎบัตรอาเซียน

แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดภายใต้กฎกติการ่วมกัน และสนับสนุนให้การดำเนินการตามข้อตกลงต่าง ๆ มีผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันกฎบัตรอาเซียนยังมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการนำอาเซียนไปสู่การรวมตัวเป็นประชาคมเดียวกันในอนาคต โดยขอเสนอเป็นประเด็น ดังนี้

1. กฎบัตรอาเซียนยังคงรับรองหลักการและวัฒนธรรมทางการทูตในวิถีอาเซียน ซึ่งได้แก่ 1) การเคารพในอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก และการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน 2) การใช้หลักฉันทามติในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือ และการเห็นพ้องต้องกันในการตัดสินใจ และ 3) การระงับข้อพิพาทโดยสันติ โดยไม่ใช้การรุกรานข่มขู่ หรือการใช้กำลังในการแก้ไขปัญหา (ปรากฏอยู่ในบทอารัมภบทและหมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ของกฎบัตรอาเซียน) ในช่วงเวลาที่ผ่านมานับตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียน วิถีอาเซียนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาคในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้า และสร้างฐานความมั่นคงแก่ภูมิภาค แต่ในอีกด้านหนึ่ง วิถีอาเซียนเป็นแนวทางที่ประเทศสมาชิกจะอ้างเพื่อละทิ้งการปฏิบัติตามข้อตกลงเมื่อเห็นว่ากระทบต่ออำนาจอธิปไตยหรือขัดต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งยังไม่สามารถลบความขัดแย้งหรือความบาดหมางทางใจในประวัติศาสตร์ของชาติอาเซียนได้อย่างแท้จริง วิถีอาเซียนเป็นแต่เพียงเครื่องมือที่ช่วยผ่อนคลายเป็นพิเศษ และช่วยให้ลืมปัญหาได้เท่านั้น อย่างเช่น กรณีคดีพิพาทเขตพื้นที่ 4.6 ตารางกิโลเมตร บริเวณปราสาทพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชา และเหตุปะทะระหว่างกลุ่มผู้ถืออาวุธซึ่งมาจากเกาะทางภาคใต้ของฟิลิปปินส์ที่อยู่ใกล้ ๆ กันกับกองกำลังความมั่นคงของมาเลเซีย ที่รัฐซาบาร์บนเกาะบอร์เนียวของมาเลเซีย (เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, 2556: 10)

ฉะนั้น การที่เนื้อหาของกฎบัตรอาเซียนยังแฝงไปด้วยการยึดมั่นเคร่งครัดต่อวิถีอาเซียน รวมทั้งไม่มีบทลงโทษใด ๆ ที่ชัดเจนแก่ประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยังไม่พร้อมที่จะพ้นจากกรอบความคิดและแนวปฏิบัติเดิม ๆ ที่ยึดถือปฏิบัติมาตลอด 40 กว่าปี (สุรพงษ์ ชัยนาม,

2551) ดังนั้น การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนยังคงต้องอาศัยมิตรภาพและความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิกเช่นเดิม ความมุ่งหวังที่อาเซียนจะเป็นองค์กรที่มีกฎกติกาในการทำงานและเป็นปีกแผ่นจึงเป็นเรื่องที่ท้าทายอย่างยิ่ง

2. หลักการเรื่องฉันทามติยังคงเป็นหัวใจสำคัญที่ได้รับการรับรองเอาไว้ในกฎบัตรอาเซียน โดยอาเซียนยังคงให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือและใช้หลักฉันทามติเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ หากประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศไม่เห็นพ้องต้องกัน หรือ 1 ใน 10 ประเทศสมาชิกคัดค้านก็เท่ากับไม่เกิดฉันทามติ และไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการสิ่งใดได้ ในกฎบัตรอาเซียน หมวดที่ 7 ข้อ 20 (4) ได้กำหนดเอาไว้ว่า หากมีกรณีการละเมิดกฎบัตรอาเซียนอย่างร้ายแรง หรือมีการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งเป็นที่คาดหมายได้ว่า วิธีการที่ผู้นำอาเซียนจะใช้เพื่อตัดสินใจก็ยังคงเป็นการปรึกษาหารือและใช้หลักฉันทามติเช่นเดิม เพราะถือเป็นหลักการใหญ่ที่อาเซียนใช้มาโดยตลอด แม้ว่าผู้นำอาเซียนอาจจะแสวงหามาติด้วยวิธีการตัดสินใจแบบอื่นได้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วอาเซียนก็เลือกที่จะหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่กระทบกระเทือนต่อประเทศสมาชิก และแม้แต่การแก้ไขกฎบัตรอาเซียนเอง ก็ยังต้องใช้ฉันทามติจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (กฎบัตรอาเซียน ข้อที่ 48) ทั้งนี้ แม้ว่าจะระบบฉันทามติจะเป็นความร่วมมือที่ทุกฝ่ายเห็นด้วย และเป็นการป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่หากอาเซียนยังใช้ระบบฉันทามติในการตัดสินใจทุกเรื่อง โดยไม่ยืดหยุ่นที่จะนำหลักการลงมติแบบใช้เสียงข้างมาก (Majority Rule) มาใช้ในบางกรณี พัฒนาการของอาเซียนจะก้าวหน้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ด้วยต้องใช้เวลาพอสมควรเพื่อให้ประเทศสมาชิกเห็นพ้องต้องกันครบทุกประเทศ (สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, 2552)

3. บทบัญญัติในกฎบัตรอาเซียนมีลักษณะเป็นหลักการกว้าง ๆ ทำให้ตีความได้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นทั้งในเชิงเป้าหมายและผลของการดำเนินการ ทั้งยังมีบางประเด็นที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน อย่างเช่นเรื่องการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน กฎบัตรอาเซียนไม่ได้กำหนดลักษณะและบทบาทของกลไกดังกล่าว เพียงแต่ระบุว่า ให้จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่มีความสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

นอกจากประเด็นเรื่องกลไกสิทธิมนุษยชนแล้ว กฎบัตรอาเซียนได้วางกรอบกฎหมายเพื่อให้อาเซียนดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2558 แต่ทั้งนี้ในกฎบัตรก็ไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่าประชาคมอาเซียน จะมีลักษณะอย่างไร เพียงแต่กำหนดเป็นหลักการกว้าง ๆ ว่าจะเร่งสร้างประชาคมโดยผ่านความร่วมมือและการ

รวมตัวในภูมิภาคที่เพิ่มขึ้นภายใต้สามเสาหลัก คือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

ในกรณีการรวมตัวทางเศรษฐกิจ กฎบัตรไม่ได้กำหนดว่าอาเซียนจะมีรูปแบบของการรวมตัวในลักษณะใด จะเป็นตลาดร่วม (Common Market) หรือไม่ ก็ไม่ได้ระบุไว้ เพียงแต่กล่าวว่าจะเปิดเสรีด้านการค้าและการบริการ ส่งเสริมให้แรงงานเคลื่อนย้ายได้สะดวกขึ้น และให้เงินทุนเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีมากขึ้น ภายใต้ข้อตกลงที่มีระบบกฎเกณฑ์ การไม่กำหนดรูปแบบที่แน่ชัดเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ประเทศสมาชิกแต่ละรายที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงได้หากได้รับความกดดันจากประชาชนในประเทศ หรือพิจารณาแล้วว่าจะเป็น การเสียประโยชน์ของชาติ (Leviter, 2010: 195-196) สำหรับกรณีความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรม ก็ไม่ได้กำหนดเช่นกันว่าจะบูรณาการความร่วมมือในลักษณะใดและด้านใดบ้าง และไม่ได้มีการระบุถึงกลไกที่จะให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของอาเซียน (ประภัสสร เทพชาตรี, 2554: 122) กฎบัตรอาเซียนกล่าวแต่เพียงหลักการพื้นฐานสำหรับการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกภายในกลุ่ม โดยยังคงย้ำถึงการเคารพอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศสมาชิก และการไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน ซึ่งเป็นหลักการเดิมที่อาเซียนยึดมั่นมาตั้งแต่แรกเริ่ม จะเพิ่มเติมก็เพียงแต่ให้ยึดมั่นต่อหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนก็ไม่ได้กล่าวถึงสิ่งที่อาเซียนจะเป็นต่อไปในอนาคตหลังจากที่ได้รวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว จึงเท่ากับว่าอาเซียนยังไม่ได้ตั้งเป้าหมายระยะยาวที่จะพัฒนาตนเองไปในทิศทางใด จะบูรณาการต่อไปเป็นกลุ่มสหภาพ (Union) ตามแบบสหภาพยุโรปหรือไม่ ก็ไม่ได้ปรากฏอยู่ในกฎบัตรฉบับนี้ (ประภัสสร เทพชาตรี, 2554: 13-14)

4. หลักเกณฑ์การรับสมาชิกใหม่ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนยังไม่อาจสนับสนุนระบบการบูรณาการของอาเซียนให้มีความแข็งแกร่งได้ กฎบัตรอาเซียน หมวดที่ 3 ข้อ 6 ได้กำหนดว่า ประเทศที่ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียน ต้องเป็นประเทศที่อยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต้องตกลงที่จะผูกพันและเคารพกฎบัตร มีความสามารถและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกภาพ และต้องได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ หลักเกณฑ์การรับสมาชิกของอาเซียนมีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์การรับสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่จะสมัครเป็นสมาชิกต้องผ่านเกณฑ์โคเปนเฮเกน โดยจะต้อง 1) มีสถาบันที่มีเสถียรภาพเพื่อเป็นหลักประกันของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการเคารพและคุ้มครองชนกลุ่มน้อย 2) มีระบบเศรษฐกิจแบบ

ตลาด (Market Economy) และมีความสามารถที่จะรับมือกับการแข่งขันและแรงกดดันจากระบบเศรษฐกิจตลาดในสหภาพยุโรปได้ และ 3) มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามและดำเนินการตามพันธกรณีของสมาชิกภาพ ซึ่งรวมถึงการยึดมั่นต่อเป้าหมายด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการเงินของสหภาพยุโรปด้วย (European Commission, 2013) หลักเกณฑ์การรับสมาชิกของสหภาพยุโรปจึงเน้นไปที่รูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการมีเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อระบบบูรณาการของสหภาพยุโรป แต่อาเซียนไม่มีหลักเกณฑ์อื่นนอกจากยึดถือปัจจัยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และความเห็นพ้องต้องกันของประเทศสมาชิกในการรับประเทศใหม่เข้าเป็นสมาชิก และแม้ว่าในกฎบัตรอาเซียนจะกำหนดว่า ประเทศที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียนจะต้องมีความสามารถ และเต็มใจที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกภาพ แต่ก็ไม่ได้กำหนดกรอบว่าความสามารถในการปฏิบัติตามข้อผูกพันของการเป็นสมาชิกนั้นคืออะไร

การรับสมาชิกใหม่เข้ามาอย่างน้อยจะต้องรับสมาชิกที่มีศักยภาพในการผลักดันองค์การได้ แต่ที่ผ่านมอาเซียนขยายขนาดขององค์การโดยรับสมาชิกที่มีความหลากหลายโดยไม่มีเงื่อนไขสำคัญในการประสานแนวคิดทางด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมเข้าด้วยกัน ทำให้ประเทศสมาชิกที่มีความแตกต่างกันไม่สามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ เป็นผลให้ต้องชะลอความร่วมมือระหว่างกันในประเด็นอ่อนไหว และกระทบต่อระบบการบูรณาการโดยรวมของอาเซียน ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้ในขณะนี้คือ การที่ผู้นำอาเซียนได้ประกาศเลื่อนเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนออกไป 12 เดือน จากเดิมวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ก็เป็นผลจากการที่ประเทศสมาชิกยังหาจุดตกลงในเรื่องสำคัญ ๆ ไม่ได้หลายเรื่อง อาทิ ประเด็นเรื่องการตรวจลงตรา ภาษีอากรสินค้า กฎระเบียบว่าด้วยการลงทุนระหว่างกัน รวมทั้งมีความกังวลถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาหลังจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติต่าง ๆ (ASEAN Watch, 2555)

แม้แต่สหภาพยุโรปที่มีเกณฑ์โคเปนเฮเกนในการรับประเทศสมาชิก ก็ยังประสบปัญหาในการบูรณาการความร่วมมือเช่นกัน โดยเห็นได้จากปัจจุบันสหภาพยุโรปกำลังเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจการเงินใน สเปน โปรตุเกส กรีซ และไอร์แลนด์เหนือ และมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า การที่สหภาพยุโรปปรับประเทศสมาชิกใหม่จากยุโรปตะวันออกเข้ามาโดยให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ทางการเมืองเรื่องการมีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าหลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจในเรื่องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน และความสามารถในการปฏิรูปประเทศ ทำให้เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น ความไม่พร้อมทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกใหม่จึงเป็นการซ้ำเติมความรุนแรงของปัญหา ความร่วมมือต่าง ๆ ในกรอบสหภาพยุโรปจึงถูก

กระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็ระบบสกุลเงินยูโร การจัดสรรเงินในกองทุนสร้างเอกภาพ (Cohesion Fund)\* และเศรษฐกิจโดยรวมของสหภาพยุโรป (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2556: 4-5)

## 2. ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

ปัจจุบัน บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเนื่องด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง รวมทั้งมีแนวโน้มการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ และการเผชิญปัญหาความท้าทายความมั่นคงในรูปแบบใหม่ อาทิ โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และภัยพิบัติธรรมชาติ ประกอบกับประสบการณ์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เผชิญในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียเมื่อ พ.ศ. 2540 เป็นผลให้อาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และผลกระทบเชิงลบจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ในกาครั้งนี้ ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนจึงเห็นพ้องว่าควรมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น และควรบูรณาการความร่วมมือให้มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพเพื่อจัดการกับปัญหาท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งและอำนาจต่อรองให้แก่ประเทศสมาชิก ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า การสร้างประชาคมอาเซียนเกิดจากแรงผลักดันจากปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญ ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีขนาดเล็ก ไม่อาจดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ของตนเองได้โดยลำพังท่ามกลางพลวัตของโลก ดังนั้น อาเซียนจึงต้องเร่งกระบวนการสร้างความร่วมมือให้มีความเข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในมิติต่าง ๆ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองที่มีประสิทธิภาพ เพิ่มความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของภูมิภาค และเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ผู้นำอาเซียนได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2546 เพื่อประกาศจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” ภายใน พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) โดยสนับสนุนการรวมตัวและความร่วมมืออย่างรอบด้านภายใต้สามเสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งต่อมาผู้นำอาเซียนให้เร่งรัดการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนให้เร็วขึ้นอีกห้าปี คือภายใน พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เนื่องจากโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

---

\* กองทุนสร้างเอกภาพ (Cohesion Fund) คือ กองทุนด้านสังคมและการพัฒนาพื้นที่ยากจนในสหภาพยุโรป เป็นกองทุนให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่พื้นที่ที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัว (GDP per capita) น้อยกว่าร้อยละ 90 ของค่าเฉลี่ยรายได้ประชาชาติต่อหัวของสหภาพยุโรป

จึงจำเป็นที่อาเซียนต้องปรับตัวให้สามารถคบหาทบทวนำในการดำเนินความสัมพันธ์ในภูมิภาค และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (กรมอาเซียน, 2554: 4-6)

### ตารางลำดับเหตุการณ์การดำเนินการสู่ประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2558

| ปี พ.ศ. | การดำเนินการ  |
|---------|---|
| 2546    | ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 เพื่อเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนภายใน พ.ศ. 2563   |
| 2547    | ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 10 ณ กรุงเวียงจันทน์ ส.ป.ป. ลาว ผู้นำอาเซียนได้รับรองและลงนามเอกสารสำคัญที่จะวางกรอบความร่วมมือเพื่อบรรลุการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งได้แก่แผนปฏิบัติการของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน กรอบความตกลงว่าด้วยสินค้าสำคัญ ซึ่งจะช่วยเร่งรัดความร่วมมือด้านสินค้าและบริการ 11 สาขา ภายใน พ.ศ. 2553 แผนปฏิบัติการประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ |
| 2548    | ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 11 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นชอบให้มีการยกร่างกฎบัตรอาเซียนขึ้น เพื่อเป็นกรอบกฎหมาย และทิศทางในการสร้างประชาคมอาเซียน  |
| 2550    | ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้เร่งจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นใน พ.ศ. 2558   |
| 2551    | กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ภายหลังประเทศสมาชิกให้สัตยาบันครบทั้ง 10 ประเทศ  |
| 2552    | ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ที่อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย ผู้นำอาเซียนได้รับรองปฏิญญาชะอำ-หัวหินว่าด้วยแผนงานสำหรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน  |
| 2553    | ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 17 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน เพื่อเร่งรัดการเชื่อมโยงประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ให้เป็นหนึ่งเดียวในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกฎระเบียบ และด้านประชาชน โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน  |
| 2558    | ก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ผู้นำอาเซียนได้ประกาศเลื่อนเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนออกไป 12 เดือน จากเดิมวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 จึงเป็นผลให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก เลื่อนเป็นวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 เช่นกัน  |

## 2.1 ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC)

การจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ มีระบบและกฎเกณฑ์ในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันโดยสันติวิธี มีเสถียรภาพอย่างรอบด้าน มีกรอบความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนในภูมิภาคมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่อย่างสันติระหว่างกันและกับโลกภายนอกได้ในบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย ความยุติธรรม และมีความปรองดองต่อกัน

ในการนี้ ได้มีการจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint: APSC Blueprint) โดยเน้นให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีคุณลักษณะสำคัญสามประการ คือ 1) การมีกฎเกณฑ์ ค่านิยม และบรรทัดฐานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้าใจในระบบสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของประเทศสมาชิก รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาการทางการเมืองให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาศัยหลักการประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน 2) ส่งเสริมความสงบสุข ความเป็นเอกภาพ และรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาความมั่นคงสำหรับประชาชนให้ครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งด้านการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกด้วยตนเอง หรือปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง อาทิ การก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด ปัญหาโจรสลัด และอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและจัดการภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ และ 3) การมีพลวัตและปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอกที่มีลักษณะการพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น โดยกำหนดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างบทบาทของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับสากล เพื่อให้ประชาคมอาเซียนมีปฏิสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและสร้างสรรค์กับประชาคมโลก (กรมอาเซียน, 2554: 9) ทั้งนี้ ความร่วมมือข้างต้นจะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของประเทศสมาชิกในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศและความร่วมมือทางทหารกับประเทศนอกภูมิภาค และไม่นำไปสู่การสร้างพันธมิตรทางทหาร

กระบวนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีรากฐานมาจากการนำความร่วมมือและความตกลงของอาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคงที่ได้ดำเนินการมาแล้ว มาต่อยอดให้มีผลเป็นรูปธรรม และมีแบบแผนมากยิ่งขึ้น สนธิสัญญาและความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงที่ผ่านมา ได้แก่

1. สนธิสัญญาว่าด้วยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความ เป็นกลาง (ZOPFAN) พ.ศ. 2514 ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะทำให้ภูมิภาคนี้ปลอดจากการ แทรกแซงจากภายนอก

2. สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) พ.ศ. 2519 ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มุ่งเน้นการสร้างสันติภาพและความมั่นคง ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างกัน

3. สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEANWFZ) พ.ศ. 2537 ซึ่งห้ามมิให้ประเทศภาคีผลิต ครอบครอง ขนย้าย หรือทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาค รวมทั้งได้ริเริ่มการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF) อันประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศคู่เจรจา และประเทศผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน ซึ่งปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วม 26 ประเทศ กับอีกหนึ่งกลุ่มประเทศ เพื่อเป็นเวทีในการเสริมสร้างความไว้วางใจกันระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554)

ในทัศนะของนักวิชาการ คำนิยามและรูปแบบของการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนตาม APSC Blueprint มีความแตกต่างอย่างมากจากคำนิยามและทฤษฎีประชาคมความมั่นคงในแวดวงวิชาการ ประเด็นที่นักวิชาการให้ความสำคัญคือ ประชาคมความมั่นคงจะต้องมีการกำหนดนโยบายร่วมกัน มีการรับรู้ถึงภัยคุกคามร่วมกัน มีอัตลักษณ์ร่วมกัน มีความไว้วางใจระหว่างกัน มีความร่วมมือทางทหาร มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และมีสถาบันทางการเพื่อดำเนินการในประเด็นเหล่านี้ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากแนวทางการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ กลไกการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนที่กำหนดไว้ใน APSC Blueprint ก็อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีลักษณะข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไกภายใต้ APSC Blueprint เน้นการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ ในขณะที่ปัญหาหรือความขัดแย้งส่วนใหญ่ของโลกยุคปัจจุบันมีลักษณะข้ามชาติ (ประกฤษทร์ เทพชาตรี, 2554: 29-30) ภัยคุกคามที่มีลักษณะข้ามชาติคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศหนึ่ง แล้วส่งผลกระทบต่อเนืองไปยังประเทศอื่น ๆ โดยที่รูปแบบไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่เรื่องของการทำสงครามหรือการทหารเท่านั้น แต่หมายรวมถึงปัญหาด้านสาธารณสุข การย้ายถิ่น ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม การแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากร อาชญากรรมข้ามชาติ โจรสลัด และการก่อการร้าย ตัวอย่างเช่น ปัญหาหมอกควันในประเทศอินโดนีเซีย ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนในอินโดนีเซีย และรวมไปถึงประชาชนในประเทศใกล้เคียงอย่างสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ อาเซียนมุ่งที่จะพัฒนาไกลไกลแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติ แต่จนถึงขณะนี้อาเซียนยังไม่ได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังเกี่ยวกับการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ (Peace Keeping Force)

ซึ่งเป็นกลไกที่สหประชาชาติใช้อย่างได้ผลในช่วงเวลาที่ผ่านมา\* ทั้งนี้ รัต.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี (2554: 32) ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการรักษาสันติภาพในอาเซียน และเพื่อให้เกิดเอกภาพในการที่อาเซียนจะส่งกองกำลังไปร่วมในปฏิบัติการกับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ในประเด็นนี้ อินโดนีเซียให้ความสนใจเป็นพิเศษ ในขณะที่ประเทศอาเซียนอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกรงว่ากองกำลังรักษาสันติภาพจะเป็นกลไกที่เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของประเทศ และอาจเข้ามาสั่งคลอนอำนาจเผด็จการของรัฐบาล

ปัจจุบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีความหวาดระแวงต่อกัน โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองและข้อพิพาทเรื่องพรมแดนระหว่างกันที่มีมาตั้งแต่อดีต แต่ละประเทศจึงต่างสะสมและพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อให้เกิดความได้เปรียบทางทหาร และใช้เป็นเครื่องมือในการระงับความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ อาทิ เรื่องการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ซึ่งมีส่วนที่ก่อให้เกิดความตึงเครียดในข้อพิพาททะเลจีนใต้ ฉะนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ทางทหารร่วมกัน หรือการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพอาเซียน จึงไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ตราบดีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังเคารพในอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนซึ่งกันและกัน และยังไม่พร้อมที่จะให้ประเทศอื่นเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศตนเอง

ดังนั้น การจัดตั้งประชาคมอาเซียนเสาการเมืองและความมั่นคง จึงไม่ค่อยก้าวหน้าเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับอีกสองเสา คือ เสาเศรษฐกิจ และเสาสังคมและวัฒนธรรม อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ ความแตกต่างของรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิก ในอาเซียนมีทั้งประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย กึ่งประชาธิปไตย สังคมนิยม และสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแตกต่างจากสหภาพยุโรปที่ได้กำหนดว่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปต้องเป็นประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันอาเซียนยังเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน และเอกลักษณ์ของชาติ ประกอบกับในกฎบัตรอาเซียน ข้อ 2.2 (จ) บัญญัติว่า “การเคารพสิทธิของรัฐสมาชิกทุกรัฐในการดำรงประชาชาติของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การบ่อนทำลาย และการบังคับจากภายนอก” ฉะนั้น ประเทศ

---

\* ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ได้พัฒนาจากบทบาทเดิมที่เน้นเฉพาะการยุติการสู้รบและความขัดแย้งมาสู่ภารกิจที่มีความหลากหลายมิติและซับซ้อนมากขึ้น ทั้งการรักษาสันติภาพและการฟื้นฟูสันติภาพภายหลังความขัดแย้งเพื่อให้เกิดสันติภาพอย่างยั่งยืน เช่น การยุติความขัดแย้งของคูเวต การมีส่วนร่วมในกระบวนการรักษาความมั่นคงและอำนาจอธิปไตยให้เกิดขึ้นระบบการเมืองและการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น การบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม และการพัฒนา เป็นต้น

สมาชิกอาเซียนจึงมีสิทธิที่จะมีรูปแบบของรัฐและการปกครองในวิถีของตน รวมทั้งไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ มีรูปแบบการเมืองการปกครองในลักษณะเดียวกัน

เมื่อวัฒนธรรมการเมือง (Political Culture) ของประเทศสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างหลากหลาย และมีทัศนคติเรื่องการปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติไม่สอดคล้องกัน ประกอบกับประเทศในอาเซียนพึ่งพาทบทางของมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติในระดับที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดอุปสรรคต่อการสร้างค่านิยมทางการเมืองร่วมกัน (ประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และนิติธรรม) ตลอดจนการสร้างความร่วมมือด้านการทหารและความมั่นคงของภูมิภาค และการกำหนดนโยบายต่างประเทศร่วมกันด้วย (Chalermpanupap, 2009: 109)

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศยังมีความอ่อนไหวสูง ซึ่งนับว่าเป็นข้อจำกัดในการใช้กลไกของอาเซียนเพื่อแก้ไขปัญหาความท้าทายต่าง ๆ กล่าวคือ เกือบทุกประเทศไม่ประสงค์ที่จะให้อาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาภายในประเทศ แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะมีนัยหรือผลกระทบในระดับภูมิภาคก็ตาม อาทิ เรื่องพัฒนาการด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์ อีกทั้งไม่ประสงค์ให้อาเซียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทวิภาคีโดยเฉพาะปัญหาเขตแดน เช่น กรณีของข้อขัดแย้งระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียเมื่อ พ.ศ. 2552 ทั้งสองประเทศได้ใช้กลไกของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) มากกว่ากลไกอาเซียนในการแก้ไขข้อพิพาทเขตแดน (กรมอาเซียน กองอาเซียน 1, 2554: 30) และกรณีพิพาทเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชาในระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 ทั้งสองประเทศเลือกที่จะใช้กลไกทวิภาคี และกลไกของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม อาเซียนก็ได้พยายามสร้างความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงมากขึ้นเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน อย่างเช่น การจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมของอาเซียนครั้งแรกใน พ.ศ. 2549 และได้ยกระดับบทบาทของรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนในด้านการจัดการภัยพิบัติ และความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาความท้าทายรูปแบบใหม่ นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน คือ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เน้นทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอาเซียน แม้ว่าคณะกรรมาธิการฯ ไม่ได้มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอาเซียน แต่การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมจัดตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าวก็นับว่าเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในเชิงความคิดและค่านิยมของอาเซียน และเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำอาเซียนไปสู่การสร้างประชาคมที่ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้ การที่กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้หลักการประชาธิปไตย หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล และสิทธิมนุษยชน เป็นหลักการ

พื้นฐานที่ยอมรับร่วมกัน ก็มีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชน ให้เกิดขึ้นในภูมิภาค รวมทั้งในประเทศอาเซียนที่มีรูปแบบการปกครองอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย การสร้าง ค่านิยมและบรรทัดฐานทางการเมืองร่วมกันจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศสมาชิก และ ยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาคมอาเซียนมีความเอื้ออาทรและแบ่งปันกัน (Caring and Sharing) ตามแนวคิด หลักของการสร้างประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนอีกด้วย

## 2.2 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายให้ประเทศสมาชิกมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ มีความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคมีความเจริญรุ่งเรือง ประชาชนในประเทศอาเซียนมีความอยู่ดีกินดีอย่างทัดเทียมกัน และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้ ในการนี้ อาเซียน จึงได้จัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint: AEC Blueprint) เพื่อบูรณาการการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของอาเซียน และสร้างประชาคมอาเซียนให้มี คุณลักษณะที่สำคัญ คือ 1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน โดยจะให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี รวมทั้งให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น 2) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง โดยเน้นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ อาทิ นโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษี รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3) การเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และเสริมสร้างขีดความสามารถเพื่อลดช่องว่าง การพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก 4) การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งเน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนมีท่าทีร่วมกันอย่างชัดเจน รวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการผลิตและการจำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก (กรมอาเซียน, 2554: 10)

นับตั้งแต่การก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2510 อาเซียนได้พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่องทั้งด้านสินค้า การลงทุน บริการ การเงิน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว โดยในขณะนี้จะขอกกล่าวถึงความตกลงที่สำคัญ ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน พ.ศ. 2558 ดังนี้

**1. เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2535** เป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรแก่กัน แบบต่างตอบแทน ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (CEPT Scheme for AFTA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้าภายในภูมิภาค ดึงดูดการลงทุน และเสริมสร้าง

สถานการณ์ต่อรองในเวทีการเจรจาต่างประเทศ เขตการค้าเสรีอาเซียนถือเป็นความสำเร็จครั้งแรกของอาเซียนในการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก โดยการยกเลิกอุปสรรคทางการค้าทั้งในด้านภาษี และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Barriers: NTBs) ระหว่างกัน

**2. ความตกลงด้านการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS) พ.ศ. 2538** มุ่งขจัดอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านการค้าบริการภายในอาเซียน และปรับปรุงการบริการของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพและมีขีดความสามารถทางการแข่งขัน รวมทั้งให้มีการเปิดตลาดการค้าบริการที่ลึกและกว้างให้แก่มากกว่าที่แต่ละประเทศได้มีข้อตกลงไว้กับองค์การการค้าโลก

**3. เขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA) พ.ศ. 2541** เปิดเสรีลงทุนในอุตสาหกรรมที่ไม่ใช่ภาคบริการท่าอากาศยาน คือ การผลิต ประมง ป่าไม้ เหมืองแร่ และอุตสาหกรรมบริการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับท่าอากาศยานดังกล่าว เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของอาเซียน สร้างบรรยากาศการลงทุนที่เสรี และมีความโปร่งใสมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนทั้งในอาเซียน และดึงดูดการลงทุนจากนอกอาเซียน

**4. ความคิดริเริ่มในการรวมกลุ่มอาเซียน (Initiative on ASEAN Integration: IAI) พ.ศ. 2543** มีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างการพัฒนา และการหาความสมดุลระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อไปสู่การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยในระยะแรกความคิดริเริ่มในการรวมกลุ่มอาเซียนมุ่งไปที่การพัฒนาประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ และงานในกลุ่มอนุภูมิภาค เช่น กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) ซึ่งประกอบด้วยหกประเทศ คือ ไทย จีน (มณฑลยูนนาน) เวียดนาม กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เขตการเจริญเติบโตแห่งอาเซียนตะวันออก บรูไน-อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ฟิลิปปินส์ (The Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area: BIMP-EAGA) และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (The Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT)

เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตาม AEC Blueprint ประกอบกับกฎบัตรอาเซียน หมวดที่ 1 ข้อ 1 (5) “เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน” ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มแบบตลาดร่วม แต่ไม่ใช่ลักษณะของตลาดร่วมตามหลักสากลที่จะต้องมีการเปิดเสรีครบทั้งสี่ด้าน คือ การค้า ภาคบริการ การไหลเวียนด้านเงินทุน

และการเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมทั้งต้องมีนโยบายการค้ารวมสำหรับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกด้วย แต่สิ่งที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนเป็นเพียงการเปิดเสรีด้านการค้า การบริการ และการลงทุนเท่านั้น ด้านแรงงานเป็นการเปิดเสรีให้เฉพาะแก่แรงงานมีฝีมือ ด้านเงินทุนก็เป็นเพียงการส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายได้อย่างสะดวกและเสรีมากขึ้น (freer flow, not free flow) เท่านั้น อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนก็ไม่ได้มีการปรับนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังของประเทศให้ประสานสอดคล้องกัน และไม่ได้จัดทำนโยบายการค้ากับประเทศนอกกลุ่มร่วมกัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นการรวมกลุ่มแบบตลาดร่วมในลักษณะที่ไม่สมบูรณ์แบบ

### รูปแบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

**เขตการค้าเสรี (Free Trade Area)** คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศในกลุ่มลดข้อกีดกันทางการค้าระหว่างกัน สำหรับอาเซียน ได้ดำเนินการจัดตั้ง AFTA มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และจะขจัดภาษีระหว่างกันทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2558 อาเซียนจึงได้ผ่านขั้นตอนนี้ไปแล้ว

**สหภาพศุลกากร (Custom Union)** คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ประเทศภายในกลุ่มขจัดภาษีระหว่างกัน และปรับอัตราภาษีที่ใช้กับประเทศนอกกลุ่มให้เป็นหนึ่งเดียวกัน สำหรับอาเซียนได้ขจัดภาษีระหว่างกันแล้ว แต่ปัจจุบันยังไม่มีนโยบายการใช้ระบบภาษีกับภายนอกภูมิภาคในอัตราเดียวกัน (Common External Tariff) และได้ก้าวข้ามไปยังการรวมกลุ่มในระดับถัดไปเลย คือ การเป็นตลาดร่วม

**ตลาดร่วม (Common Market)** คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจขั้นสูง ที่ประเทศภายในกลุ่มมีการเปิดเสรีทางการค้า บริการ เงินทุน และแรงงานระหว่างกัน และมีการกำหนดนโยบายด้านการค้าร่วมกันสำหรับประเทศนอกกลุ่ม ปัจจุบันอาเซียนมีลักษณะการรวมกลุ่มแบบตลาดร่วม แต่ในลักษณะที่ไม่สมบูรณ์

**สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union)** คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ลึกมากกว่าตลาดร่วม โดยให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และปัจจัยการผลิตอย่างเสรี รวมทั้งมีนโยบายการเงินและการคลังร่วมกัน มีเงินตราสกุลเดียวกัน และมีโครงสร้างและอัตราภาษีร่วมกัน ปัจจุบันมีเพียงสหภาพยุโรปเท่านั้นที่มีรูปแบบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในลักษณะสหภาพเศรษฐกิจ

**สหภาพการเมือง (Political Union)** คือ การรวมกลุ่มที่ใช้ระบบการเมืองและเศรษฐกิจเดียวกัน มีการประสานนโยบายความมั่นคงและการต่างประเทศ รวมทั้งตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน ปัจจุบัน ยังไม่มีการรวมกลุ่มในลักษณะนี้เกิดขึ้น

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผน, 2555

อนึ่ง การจัดตั้งตลาดร่วมอย่างเต็มรูปแบบ ย่อมมีผลกระทบต่อประเทศที่ยังไม่มีความพร้อม เพราะเมื่อมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตโดยเสรีแล้ว อาจมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ อาจจะสู้กับสินค้านำเข้าไม่ได้ ขณะเดียวกันแรงงานต่างชาตินำเข้าเข้ามาในประเทศอย่างเสรีอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคม และมีการแย่งงานของคนภายในประเทศได้ จึงทำให้ประเทศสมาชิกบางประเทศไม่พร้อมที่จะให้อาเซียนพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดร่วมอย่างสมบูรณ์ (ประภัสสร เทพชาตรี, 2554: 50)

ภายใต้การรวมตัวด้านเศรษฐกิจ อาเซียนมีคณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Council: AEC Council) ซึ่งมีหน้าที่ในการประสานงานและติดตามการทำงานตามนโยบาย เสนอรายงานและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ต่อที่ประชุมผู้นำอาเซียน แต่ในที่นี้คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไม่ได้เป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจในการดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนประเทศสมาชิกในเรื่องการค้าและความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอย่างเช่นคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ของสหภาพยุโรปแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากอาเซียนไม่ได้เป็นกลุ่มความร่วมมือแบบองค์การเหนือรัฐแบบสหภาพยุโรป แต่เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐ ที่ประเทศสมาชิกยังคงมีอำนาจอธิปไตยที่เป็นอิสระ สามารถดำเนินนโยบายหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของตนเองได้ ฉะนั้น การดำเนินการตามข้อตกลงด้านเศรษฐกิจภายใต้ AEC Blueprint จึงเกิดอุปสรรคและมีความล่าช้าในการแปลงข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ (Chalermpananupap, 2009: 112)

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นเสาความร่วมมือที่มีความก้าวหน้ามากกว่าเสาความร่วมมือด้านอื่น ๆ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการบูรณาการความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรม มีประเด็นความอ่อนไหวที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่อาจก้าวข้ามไปได้ อาทิ กรณีพิพาทเรื่องพรมแดน ความแตกต่างของเชื้อชาติและศาสนา และความขัดแย้งจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ ดังนั้น การบูรณาการทางเศรษฐกิจจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่อาเซียนนำมาใช้แก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างกัน คือทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ลดความบาดหมางที่มีต่อกัน และทำให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ สำหรับอาเซียนแล้ว การพูดถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องไม่ยากที่สมาชิกทั้ง 10 ประเทศ จะหาจุดยืนร่วมกันได้ แต่ถ้าเป็นการพูดถึงประเด็นทางการเมือง ความมั่นคง การสร้างประชาธิปไตย หรือเรื่องสิทธิมนุษยชน ดูเป็นเรื่องยากที่จะมานั่งเจรจาและหามติร่วมกัน แต่ละประเทศยังไม่ไว้วางใจกัน และยังอยู่ในสภาพแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกัน ทำให้ไม่สามารถสร้างผลประโยชน์ร่วมกันได้อย่างชัดเจน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระบบสถาบันของอาเซียนที่จะช่วยส่งเสริมค่านิยมร่วมยังมีความอ่อนแอ โดยเฉพาะสำนักเลขาธิการอาเซียน (กรมอาเซียน กองอาเซียน 1, 2554: 30)

สำหรับการดำเนินการตามข้อผูกพันใน AEC Blueprint อาเซียนได้จัดทำเครื่องมือติดตามความคืบหน้าและประเมินผลการดำเนินงานที่เรียกว่า AEC Scorecard ในด้านต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ รวมทั้งภาพรวมของอาเซียนด้วย ทั้งนี้ ได้แบ่งการประเมินผลการดำเนินงานออกเป็นสี่ระยะ สำหรับการประเมินในระยะที่หนึ่ง (พ.ศ. 2551 – 2552) การดำเนินงานของอาเซียนในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ 84.6 ระยะที่สอง (พ.ศ. 2553 – 2554) อยู่ที่ 55.8 และภาพรวมในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2551 – 2554 รวมสองระยะอยู่ที่คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 67.5 (ASEAN Secretariat, 2012: 16) สำหรับระยะที่สาม (พ.ศ. 2555 – 2556) การดำเนินงานของอาเซียนในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ 71.9 ซึ่งคาดการณ์ว่าจะทำให้ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2551 – 2556 รวมสามระยะ มีคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 77.5 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2556) (Subash Bose Pillai, 2013: 11)

จากผลการประเมิน AEC Scorecard อาเซียนต้องเร่งทำตามแผนงาน AEC Blueprint อย่างจริงจังมากขึ้นเพื่อให้บรรลุการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปลาย พ.ศ. 2558 (เลื่อนจากกำหนดการเดิมคือ 1 มกราคม พ.ศ. 2558) เนื่องจากอาเซียนต้องดำเนินงานในส่วนที่ยังไม่สำเร็จตามแผนงานในระยะที่หนึ่งและระยะที่สอง รวมทั้งต้องปฏิบัติงานตามแผนงานในระยะที่สาม และระยะสี่ ซึ่งมีความยากและท้าทายในเชิงปฏิบัติมากกว่าแผนงานในสองระยะแรกให้บรรลุผลสำเร็จด้วย (จิตทิพย์ มงคลชัยอรัญญา, 2555)

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการตามแผนงาน AEC Blueprint ได้แก่ **ประการแรก** ประเทศสมาชิกอาเซียนแข่งขันกันเองในตลาดสินค้า เนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกัน พื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนอยู่ที่ภาคเกษตรกรรม และเป็นฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมให้แก่โรงงานต่างชาติ ทำให้สินค้าที่ผลิตออกสู่ตลาดไม่ว่าจะเป็นสินค้าเกษตรโดยตรง สินค้าเกษตรแปรรูป หรือสินค้าอุตสาหกรรม มีความคล้ายคลึงกัน **ประการที่สอง** ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีระบอบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ระบอบการเมืองการปกครองย่อมสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ และการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ กัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย มีระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและแข่งขันในตลาดได้อย่างเสรี โดยมีอุปสงค์และอุปทานเป็นกลไกตลาดในการจัดสรรทรัพยากร ส่วนประเทศที่ปกครองในระบอบสังคมนิยม คือ ลาว และเวียดนาม กิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยส่วนมากจะดำเนินการและตัดสินใจโดยรัฐบาล เอกชนจะถูกจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประการ สำหรับบรูไน ซึ่งมีปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองจึงเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ กิจกรรมสำคัญของประเทศ อาทิ น้ำมัน จึงผูกขาดโดยรัฐ ส่วนเมียนมาร์นั้น มีระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ แต่ปัจจุบัน

ประเทศกำลังอยู่ระหว่างการปฏิรูปไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ระบบเศรษฐกิจของเมียนมาร์จึงมีการเปลี่ยนแปลงและเปิดกว้างแก่ภาคเอกชนมากขึ้น และรับการลงทุนจากต่างประเทศทั้งภายในและภายนอกอาเซียนมากยิ่งขึ้น

**ประการที่สาม** ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก ประเทศอาเซียนเก่าหกประเทศกับประเทศอาเซียนใหม่สี่ประเทศ (Cambodia – Laos – Myanmar – Vietnam: CLMV) มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของประชาชนแตกต่างกันมาก ความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกย่อมมีผลต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และการเติบโตของอาเซียนในภาพรวม ดังนั้นอาเซียนจึงต้องให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างกัน เพื่อช่วยให้ประเทศสมาชิกที่มีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าสามารถก้าวให้ทันประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ ทั้งด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีด้านการผลิต ระเบียบ/กฎหมาย และทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสภาพการแข่งขันที่จะมีสูงขึ้นจากการเปิดเสรี (Study ASEAN, ม.ป.ป.)

ฉะนั้น อาเซียนจึงต้องเร่งดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่เป็นข้อผูกพันดังปรากฏอยู่ใน AEC Blueprint คือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค และการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ขณะเดียวกัน อาเซียนควรให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอย่างจริงจังด้วย หากมองย้อนกลับไปในวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ระบบการเงินและการคลังของประเทศในอาเซียน โดยเฉพาะประเทศอาเซียนเก่า คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ประเทศเหล่านี้ต้องการเงินกู้เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง แต่อาเซียนในขณะนั้นไม่สามารถเป็นที่พึ่งด้านเงินกู้เงินลงทุน และตลาดให้แก่ประเทศสมาชิกได้เลย เนื่องจากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ในอาเซียนยังมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจไม่แข็งแกร่งเพียงพอ อาเซียนยังไม่มีกลไกในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาในกรณีที่ประเทศสมาชิกประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน และที่สำคัญยังไม่มีประเทศใดในอาเซียนที่แสดงตนเป็นผู้นำ (Hegemony) ในการเข้ามาช่วยคลี่คลายภาวะวิกฤตการณ์ดังกล่าว ประเทศที่พอจะช่วยเหลือได้อย่างสิงคโปร์ก็ไม่ได้เข้ามาช่วยเหลือ ประเทศสมาชิกใหม่ที่เข้ามาในช่วง พ.ศ. 2540 – 2541 ก็ให้ความช่วยเหลือใด ๆ ไม่ได้ ทั้งยังทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนเกิดปัญหามากยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศอาเซียนใหม่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจต่ำ และไม่มีความพร้อมในการเปิดเสรีทางการค้า บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกจึงตึงเครียด และเกิดความผิดหวังในองค์การ ดังนั้น ประเทศอาเซียนที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจช่วง พ.ศ. 2540 จึงต้องดิ้นรนเพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจของตนเอง โดยหันไปพึ่งพากองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(International Monetary Fund: IMF) รวมทั้งเงินทุนและการลงทุนจากประเทศมหาอำนาจ (ประภัสสร เทพชาตรี, 2554: 52-54)

ดังนั้น วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่อาเซียนจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อสร้างหรือพัฒนาโลกที่มีอยู่ให้สามารถจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจที่อาจมีขึ้นอีกในอนาคต ปัจจุบันอาเซียนมีมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative: CMI) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่มีจุดเริ่มต้นจากภาวะวิกฤติใน พ.ศ. 2540 มาตรการริเริ่มเชียงใหม่เป็นข้อตกลงระหว่างสมาชิก 13 ประเทศ คือ ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ กับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อสร้างระบบความร่วมมือทางการเงินให้ประเทศภาคีสามารถแก้ไขปัญหาสภาพคล่องและบรรเทาผลกระทบจากวิกฤติทางการเงินในเบื้องต้น เพื่อเสริมโครงการความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศอาเซียน+3 ในระยะแรกเป็นข้อตกลงแบบทวิภาคี (Bilateral Swap Agreement: BSA) ซึ่งเป็นข้อตกลงย่อย ๆ ระหว่างคู่ประเทศต่าง ๆ ภายในกลุ่ม ต่อมาจึงพัฒนาต่อยอดมาเป็นข้อตกลงแบบพหุภาคี (Chiang Mai Initiative Multilateralisation: CMIM)\* เพื่อเปิดช่องทางการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างกันภายใต้กรอบความตกลงฉบับเดียว (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์, 2553)

จากข้างต้น มาตรการริเริ่มเชียงใหม่แบบพหุภาคีเป็นกลไกทางการเงินที่อาเซียนดำเนินการร่วมกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนืออีกสามประเทศ โดยลำพังอาเซียนเอง ไม่สามารถที่จะสร้างกลไกสำหรับป้องกันและแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวได้ เนื่องจากเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้ว คือพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียนยังไม่เข้มแข็ง ยังคงพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก จำนวนแรงงานมีฝีมือยังมีไม่เพียงพอสำหรับการขยายการเติบโตของประเทศ โดยเป็นผลให้อาเซียนไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในด้านเงินกู้หรือแหล่งเงินทุนให้แก่กันและกันได้ และจนถึงขณะนี้ยังไม่มีประเทศใดในอาเซียนที่แสดงความเป็นผู้นำอย่างชัดเจนในการแก้ไขปัญหาหากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจรอบใหม่ สำหรับตำแหน่งผู้นำนี้ ดูแล้วน่าจะเป็นของประเทศใดประเทศหนึ่งในประเทศ+3 มากกว่า เนื่องจากมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่า มีศักยภาพสูงกว่าในการให้เงินกู้ เงินลงทุน และตลาด ลักษณะที่ปรากฏนี้มีความ

---

\* เมื่อ พ.ศ. 2556 ประเทศสมาชิกอาเซียน+3 ได้พิจารณาแก้ไขมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ ดังต่อไปนี้ 1) เพิ่มขนาดของ CMIM เป็น 2 เท่า จากเดิม 120 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 240 พันล้านเหรียญสหรัฐ 2) เพิ่มสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินส่วนที่ไม่เชื่อมโยงกับเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อลดการพึ่งพากองทุนการเงินระหว่างประเทศในยามวิกฤติ และ 3) การจัดตั้งกลไกให้ความช่วยเหลือช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันวิกฤติเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้น และป้องกันการลุกลามไปยังของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในภูมิภาค

แตกต่างกันอย่างยิ่งจากสหภาพยุโรปในกลุ่มประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโร (Euro Zone) เยอรมนีมีบทบาทเป็นแกนหลักของสกุลเงินยูโร เนื่องจากมีวินัยทางการเงินและสถานะทางการคลังมีเสถียรภาพสูง

จากประเด็นเรื่องกลไกการป้องกันและแก้ไขสภาพคล่องทางการเงินในยามวิกฤติ นำมาสู่ประเด็นที่เป็นคำถามสำคัญอีกข้อหนึ่งคือ เรื่องความเป็นไปได้ในการใช้เงินสกุลเดียวกัน สำหรับอาเซียนแล้ว การใช้เงินสกุลเดียวกันเป็นเรื่องที่ไม่สามารถคาดหวังได้ในระยะอันใกล้ เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน มีการรวมตัวทางการเงินอยู่ในระดับต่ำ และระบบการเงินการคลังของประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนยังไม่เข้มแข็งและโปร่งใส อีกทั้งแต่ละประเทศยังมีความเป็นอธิปไตยสูง และมีเจตนาธรรมทางการเมืองต่อแนวคิดการใช้เงินสกุลเดียวกันอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับแรงผลักดันของประเทศในกลุ่มยูโรโซนในช่วงที่นำไปสู่การใช้เงินสกุลยูโร ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะยอมยกเลิกการใช้เงินตราของตนเอง ซึ่งเปรียบเสมือนสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของประเทศ และยอมให้นโยบายการเงินกำหนดมาจากภายนอก (อรรวรรณ เพิ่มพูล, 2554: 54-55)

นอกจากนี้ ปัญหาวิกฤติหนี้ในปัจจุบันของบางประเทศในกลุ่มยูโรโซน ซึ่งเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เป็นบทเรียนที่มีส่วนทำให้อาเซียนยังไม่พร้อมจะบูรณาการทางการเงินและรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะการใช้สกุลเงินร่วมกันเท่ากับเป็นการยอมรับอำนาจการกำหนดนโยบายจากธนาคารกลางของกลุ่มประเทศที่ใช้เงินสกุลเดียวกัน ประเทศภายในกลุ่มจึงสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศของตนเอง ซึ่งทำให้มีข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือทางการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ในประเด็นนี้มีส่วนอย่างมากที่ทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างสหราชอาณาจักร สวีเดน และเดนมาร์ก ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมกลุ่มยูโรโซน ทั้งสามประเทศนี้ไม่ต้องการสูญเสียการกำกับดูแลนโยบายการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนให้กับธนาคารกลางยุโรป รวมทั้งมั่นใจว่าเศรษฐกิจของตนเองมีความแข็งแกร่ง หากมีการใช้เงินสกุลเดียวกันกับประเทศที่มีเศรษฐกิจอ่อนแอกว่า ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในของตนเอง (กุลกัลยา พระยาราช และคนอื่น ๆ, ม.ป.ป.: 56-58) เมื่อประเทศภายในกลุ่มความร่วมมือเดียวกันไม่ได้มีทิศทางการเศรษฐกิจเหมือนกัน วัฏจักรเศรษฐกิจก็ย่อมแตกต่างกัน แม้ความตั้งใจทางการเมืองเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการนำไปสู่การใช้เงินสกุลเดียวกัน แต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจคือสิ่งที่กำหนดว่าเงินสกุลดังกล่าวจะคงอยู่ และมีเสถียรภาพในระยะยาวได้หรือไม่ (อรรวรรณ เพิ่มพูล, 2554: 55)

## 2.3 ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

การจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชาชนอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้าน มีความมั่นคงทางสังคม และพร้อมรับมือกับผลกระทบอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน เพื่อให้ประชาชนอาเซียนเกิดสำนึกร่วมในเอกภาพท่ามกลางความหลากหลายด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และศาสนา (กรมอาเซียน, 2554: 11)

ในการนี้ อาเซียนจึงได้จัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint: ASCC Blueprint) เพื่อรองรับการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือหกด้าน ซึ่งได้แก่ 1) การพัฒนามนุษย์ โดยส่งเสริมความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ให้ประชาชนได้เข้าถึงโอกาสอย่างเที่ยงธรรมในการพัฒนามนุษย์ รวมทั้งการส่งเสริมและลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 2) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม โดยลดความยากจน ส่งเสริมการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม สร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคง ปลอดภัย เตรียมความพร้อมเรื่องภัยพิบัติ และจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาสุขภาพ 3) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม โดยให้สิทธิของประชาชนสะท้อนอยู่ในนโยบายและทุกวิถีของชีวิต ซึ่งรวมถึงสิทธิและสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มที่อ่อนแอ 4) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม โดยการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดการบริหารอย่างยั่งยืน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม 5) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน โดยส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนตระหนักและมีค่านิยมร่วมกันในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันท่ามกลางความแตกต่างของสังคม และ 6) การลดช่องว่างทางการพัฒนา โดยเน้นระหว่างประเทศสมาชิกเก่าหกประเทศกับประเทศสมาชิกใหม่สี่ประเทศ และในพื้นที่ของอาเซียนที่ถูกทอดทิ้งและด้อยพัฒนา (กรมอาเซียน, 2555)

ก่อนริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ดำเนินความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสังคมและวัฒนธรรมมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ ด้านปัญหาสุขภาพจิต ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**1. ด้านปัญหาสุขภาพจิต** เมื่อ พ.ศ. 2519 ประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนห้าประเทศ เห็นว่าปัญหาสุขภาพจิตเป็นภัยคุกคามต่ออาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยจะต้องร่วมมือกันขจัดยาเสพติดให้หมดไปจากภูมิภาค ในการนี้ จึงได้ประกาศปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยหลักการในการต่อต้านการใช้ยาเสพติดในทางที่ผิด

(The ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Narcotic Drugs) ซึ่งมีหลักการว่า ประเทศอาเซียนแต่ละประเทศจะเพิ่มความระมัดระวังและมาตรการป้องกันและลงโทษเกี่ยวกับการลักลอบค้า ยาเสพติด จัดให้มีความร่วมมือในด้านการวิจัยและศึกษาเกี่ยวกับยาเสพติด จัดปรับปรุงกฎหมายของแต่ละ ประเทศ และดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับยาเสพติด

ในระยะต่อมา สภาพปัญหาได้เปลี่ยนแปลงจากปัญหายาเสพติดที่สกัดจากพืชมาเป็นยาเสพติด ประเภทสารสังเคราะห์ และตั้งแต่ พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา มียาเสพติดประเภทใหม่ ๆ เริ่มเข้ามาแพร่ระบาดใน ภูมิภาค สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนพิจารณาเห็นว่าปัญหายาเสพติดประเภทสาร สังเคราะห์เป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคเพิ่มขึ้น จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้น ในภูมิภาค และเห็นว่าประเทศสมาชิกควรร่วมมือกันให้มากยิ่งขึ้น โดยในระหว่างการประชุมรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 31 เมื่อ พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเก้าประเทศ (กัมพูชายังไม่ได้เป็น สมาชิกอาเซียน) ได้ลงนามในปฏิญญาร่วมว่าด้วยการปลอดยาเสพติดในอาเซียน (The Joint Declaration for a Drug-Free ASEAN) ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) โดยปฏิญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อย้ำถึงความพยายามของ ประเทศสมาชิกอาเซียนในการต่อสู้กับปัญหาการค้ายาเสพติด และการใช้ยาเสพติดในทางที่ผิดในศตวรรษ ที่ 21 ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 33 เมื่อ พ.ศ. 2543 ที่ประชุมได้เห็นควรให้เร่ง เวลาคำแนะนำของกรมการทำให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดจาก พ.ศ. 2563 เป็น พ.ศ. 2558 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อาเซียน, ม.ป.ป.)

**2. ด้านการศึกษา** ความร่วมมือด้านการศึกษาในอาเซียนมีมาตั้งแต่ช่วงแรกของการก่อตั้งอาเซียน เมื่อมีการจัดประชุมด้านการศึกษาของคณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและ วัฒนธรรม (ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือด้านการศึกษาของอาเซียน อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือดังกล่าวมีการ พัฒนาค่อนข้างช้า ทั้งในส่วนที่เป็นกลไกการบริหารจัดการ และในส่วนของสาระความร่วมมือ ต่อมาเมื่อ อาเซียนมีการพัฒนาและปรับโครงสร้างองค์การเพื่อให้เกิดความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการศึกษา (ASEAN Committee on Education: ASCOE) ขึ้นใน พ.ศ. 2532 เพื่อเป็นกลไกการบริหารความร่วมมือด้านการศึกษาของอาเซียน ต่อมาใน พ.ศ. 2538 ที่ประชุม สหุยอดอาเซียนได้มีมติจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network: AUN) เพื่อพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ของภูมิภาค และสร้างความสำนึกในความเป็นอาเซียน โดยผ่านกลไกความร่วมมือด้าน อุดมศึกษา ทั้งนี้ มีการลงนามความตกลงเพื่อการจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนขึ้นสองฉบับ คือ กบฏบัตร

เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (Charter of the ASEAN University Network) และข้อตกลงร่วมในการจัดตั้งเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN University Network) นับตั้งแต่นั้นมาความร่วมมือทางด้านอุดมศึกษาจึงมีเพิ่มมากขึ้นและเกิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน (พินิติ รัตนานุกูล, 2554: 7-8)

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนอาเซียนเพื่อการพัฒนาสังคม โดยอาเซียนได้หารือร่วมกันเพื่อพัฒนาแนวความคิดดังกล่าว และได้จัดตั้งกองทุน ซึ่งมีชื่อว่า “มูลนิธิอาเซียน” (ASEAN Foundation) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2540 โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งในขณะนั้นมีเก้าประเทศ (กัมพูชายังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิก) มูลนิธิอาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีสำนักงานใหญ่ของมูลนิธิอาเซียนตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย มูลนิธิอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมประชาชนในอาเซียนให้มีจิตสำนึกของความเป็นอาเซียนมากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนการติดต่อระหว่างประชาชน และขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของอาเซียนให้เป็นไปได้ไปอย่างกว้างขวาง โดยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สนับสนุนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และบรรเทาความยากจน นอกจากนี้ มูลนิธิอาเซียนยังสนับสนุนกิจกรรมด้านการศึกษา การฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนเยาวชนและนักเรียน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างนักวิชาการ นักวิชาชีพ และนักวิทยาศาสตร์อีกด้วย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2543)

**3. ด้านสาธารณสุข** ที่ผ่านมอาเซียนดำเนินความร่วมมือด้านสาธารณสุขโดยผ่านกลไกความร่วมมือสามระดับ คือ การประชุมระดับรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการพัฒนาสาธารณสุข และการประชุมระดับคณะทำงาน/ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ โรคติดต่อ ความปลอดภัยของอาหาร ความร่วมมือด้านเทคนิคเกี่ยวกับยา การเตรียมพร้อมและรับมือกับโรคระบาด การควบคุมยาสูบ เอดส์ สุขภาพจิต สุขภาพแม่และเด็ก โรคไม่ติดต่อ และการแพทย์ดั้งเดิม (กรมอาเซียน, ม.ป.ป.: 1) ทั้งนี้ ที่ผ่านมความร่วมมือด้านสาธารณสุขของอาเซียนจะเป็นความร่วมมือทางวิชาการเป็นหลัก ประเทศสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านใด ก็จะมาช่วยกันทำงานในด้านนั้น ซึ่งนอกเหนือจากความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเองแล้ว ประเทศนอกอาเซียน ซึ่งได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนางานทางด้านนี้ด้วย (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คณะแพทยศาสตร์, ม.ป.ป.: 1)

**4. ด้านสิ่งแวดล้อม** อาเซียนได้เริ่มโครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2520 โดยมีการจัดทำโครงการสิ่งแวดล้อมของอนุภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Sub-regional Environment Programme: ASEP) สามระยะ (พ.ศ. 2520 – 2535) โดยมีคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน

(ASEAN Experts Group on the Environment: AEGE) เป็นผู้ดำเนินโครงการ และได้มีการจัดการประชุมเป็นประจำทุกปีนับตั้งแต่ พ.ศ. 2521 ต่อมาได้มีการปรับคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของอาเซียน เป็นระดับกรรมการ ซึ่งเรียกว่าเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials on the Environment: ASOEN) พร้อมกันนี้ ยังได้มีการพิจารณาจัดโครงสร้างของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม ให้มีความสอดคล้องและสามารถติดตามสถานการณ์สิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยในการประชุมคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2541 ที่ประเทศสิงคโปร์ ได้มีมติให้ใช้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับโลกและระดับภูมิภาคอาเซียนเป็นเกณฑ์ในการจัดคณะทำงานภายใต้คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานเฉพาะกิจด้านปัญหาหมอกควัน คณะทำงานด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ คณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง คณะทำงานด้านข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม คณะทำงานด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ และคณะทำงานสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน นอกจากนี้ อาเซียนยังจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting on the Environment: AMME) เพื่อกำหนดแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน และติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย (กณิกนันต์ คชเดช และกูรวรรณ อยู่พิพัฒน์, 2552: 7)

ความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรมของอาเซียน ทั้งเรื่องปัญหาเสพติด ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านสิ่งแวดล้อมที่กล่าวไว้ข้างต้น ได้ดำเนินการผ่านการประชุมในระดับต่าง ๆ คือ การประชุมระดับรัฐมนตรี การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และคณะทำงาน/คณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ดังนั้นความร่วมมือโดยส่วนใหญ่จึงอยู่ในระดับผู้บริหารของรัฐ และดำเนินการโดยระบบราชการของประเทศสมาชิกเป็นหลัก ประชาชนและภาคประชาสังคมไม่ค่อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือเหล่านี้มากนัก เพียงแต่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสำหรับอาเซียน อาทิ กีฬาซีเกมส์ มหกรรมนาฏศิลป์อาเซียน วรรณกรรมซีไรต์ และดนตรีอาเซียน แม้กิจกรรมเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน และการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียนและความหลากหลายของภูมิภาค แต่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้อาเซียนกลายเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้ เนื่องจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และระดับการพัฒนา รวมทั้งความรู้สึกขัดแย้งจากภูมิหลังประวัติศาสตร์ และช่องว่างระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศยากจน ยังคงมีอยู่และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความรู้สึกของการเป็นพลเมืองอาเซียนร่วมกัน ตลอดจนการพัฒนาอัตลักษณ์ร่วมภายใต้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของอาเซียน

ย้อนกลับไปในอดีต การก่อตั้งอาเซียนมีจุดประสงค์หลักคือเรื่องของการเมือง ประเทศผู้ก่อตั้งห้าประเทศ ได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในภูมิภาค สำหรับความร่วมมือทางการเมืองที่อาเซียนประสบความสำเร็จและได้รับการชื่นชมจากนานาประเทศ คือ การยุติการสู้รบในกัมพูชาและนำมาสู่การเลือกตั้งครั้งแรกของประเทศได้สำเร็จใน พ.ศ. 2536 ต่อมาเมื่อปัญหาการเมืองได้บรรเทาคลี่คลายลง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจก็เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมภายใต้การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน แต่สำหรับความร่วมมือด้านสังคมและวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนั้น ในอดีตที่ผ่านมาไม่ปรากฏสิ่งที่เป็นความสำเร็จอย่างชัดเจน แม้ว่าความร่วมมือทางสังคมและวัฒนธรรมในระดับประชาชนเป็นรากฐานสำคัญ แต่รัฐบาลของอาเซียนให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวน้อยกว่าเรื่องของการเมือง และเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่ความร่วมมือด้านนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้ประเทศในภูมิภาคมีความเข้าใจต่อกัน และมีเอกภาพมากขึ้นในการดำเนินงานตามพันธกรณีที่มีร่วมกัน (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2552: 13)

ประเด็นสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนไปสู่จุดมุ่งหมายของการเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ได้แก่

**1. ความหลากหลายของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม** อาเซียนเป็นกลุ่มความร่วมมือที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของประชาชน และการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการสร้างระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ความเป็นชุมชนพหุสังคมของอาเซียนเป็นความท้าทายในการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันของภูมิภาค และมีผลกระทบต่อกระบวนการและการอยู่ร่วมกันเป็นประชาคมตามจุดมุ่งหมายของอาเซียน **“หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม”** (One Vision, One Identity, One Community)

ความแตกต่างของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรมในอาเซียน ไม่ได้ปรากฏให้เห็นในลักษณะเทียบระหว่างประเทศกับประเทศเท่านั้น แต่ยังปรากฏให้เห็นชัดภายในของแต่ละประเทศ กล่าวคือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคแห่งความหลากหลายทางชาติพันธุ์ มีชนชาติต่าง ๆ ตั้งถิ่นฐานกระจายอยู่ทั่วทั้งภูมิภาค อาทิ ชาวพม่า ชาวไทย ชาวลาว ชาวชวา ชาวมลายู ชาวกะเหรี่ยง ชาวจาม ชาวลาวหู่ ชาวมูเซอ และชาวละว้า ดังนั้น แต่ละประเทศในภูมิภาคจึงประกอบด้วยประชาชนหลายกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ในประเทศเดียวกัน โดยกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอำนาจในการปกครองประเทศถือว่าเป็นชนกลุ่มใหญ่ ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีอำนาจในการปกครองประเทศมักเรียกขานกันว่าชนกลุ่มน้อย ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเมียนมาร์ ซึ่งประกอบด้วยชาวพม่าที่เป็นชนหมู่มากภายในประเทศ และมีชนเผ่าต่าง ๆ เช่น กะเหรี่ยง คะฉิ่น มอญ ไทใหญ่ และคะยาห์ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่ยังขาดอำนาจในการปกครอง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากกระบวนการสร้าง

รัฐสมัยใหม่ที่มีการขีดเส้นแบ่งเขตแดนทางภูมิศาสตร์ ประกอบกับแนวคิดชาตินิยมที่ทำให้แต่ละประเทศมีความหวาดระแวงต่อกัน และมองข้ามวิถีชีวิตของชนกลุ่มน้อยซึ่งมักถูกกีดกันออกจากความเป็นพลเมืองหลักของอาเซียน ที่มองกันแต่เพียง 10 ชนชาติหลักของประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียน เช่น ชาติพม่า ชาติไทย และชาติเวียดนาม ฯลฯ ดังนั้น ชนชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ควรมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติเพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โดยการหารูปแบบวัฒนธรรมร่วมประจำกลุ่ม พร้อมกับส่งเสริมความร่วมมือให้รัฐและผู้คนที่หลากหลายต่างมีความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกัน อยู่ร่วมกันอย่างสันติโดยมีความรักดีต่อประชาคม แต่ก็ยังสามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเองได้พอสมควร (ดุลยภาค ปรีชารัชช, ม.ป.ป.: 1-6)

**2. การละเมิดสิทธิมนุษยชน** เนื่องจากประเทศในอาเซียนมีรูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แม้แต่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็มีระดับการพัฒนาของความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน รวมทั้งความตระหนักรู้ของประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่แตกต่างกัน แม้ว่าปัจจุบันอาเซียนจะมีคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) และมีการรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นเท่านั้น เพราะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และปฏิญญาฯ เป็นเพียงความร่วมมือด้านการเสริมสร้างและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก โดยที่ยังไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย และยังไม่ได้เปิดประเด็นไปสู่การไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รูปแบบของคณะกรรมการฯ และปฏิญญาฯ จึงสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของอาเซียนที่มีความแตกต่างทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความไม่พร้อมที่จะให้ประเทศอื่นหรือองค์กรกลางเข้ามาแทรกแซงกิจการภายใน

การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนจำเป็นต้องใช้เวลาและก้าวแบบค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากที่ผ่านมาหลายประเทศในอาเซียนมีทัศนคติทางการเมืองที่ไม่ได้เอื้ออำนวยให้เรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นหลักในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในทางตรงกันข้ามกลับกลายเป็นเรื่องที่ทำให้รัฐบาลของบางประเทศในอาเซียนถูกโจมตีจากสังคมภายนอกได้ ดังนั้น สิ่งที่เป็นไปได้ในขณะนี้คือ รัฐบาลของประเทศสมาชิกควรดำเนินกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคประชาชน โดยให้ตระหนักถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิที่พึงมี รวมทั้งจูงใจให้ประชาชนเคารพในสิทธิหน้าที่ของตนเองและของผู้อื่น ซึ่งจะเป็นการสร้างพื้นฐานที่แข็งแกร่งต่ออาเซียนในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่มั่นคงต่อไป (ภาณุวัฒน์ ปรีชญาบุตร, 2554: 40-41)

**3. ช่องว่างระหว่างประเทศยากจนและประเทศร่ำรวย** ความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศยากจนและประเทศร่ำรวยในอาเซียน เป็นความท้าทายในการสร้างสังคมแบบเอื้ออาทรและแบ่งปันกัน

นายเดิมศักดิ์ เฉลิมพลาณภาพ นักวิจัยจากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาของสิงคโปร์ ได้แสดงทัศนะว่า หากอาเซียนไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะนำมาแบ่งปันกัน สังคมแห่งความเอื้ออาทรระหว่างกันจะเกิดขึ้นได้อย่างไร การลดช่องว่างของระดับการพัฒนาในอาเซียนย่อมต้องอาศัยการลงทุนจำนวนมากเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ยกกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และพัฒนาระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพรองรับการเติบโตของประชาคมอาเซียน แต่อาเซียนไม่ได้มีกองทุนที่จะดำเนินการในส่วนนี้ แม้ว่าปัจจุบันอาเซียนมีข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (IAI)\* เพื่อลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างกันของประเทศในอาเซียน แต่เงินทุนที่มีก็ไม่มากพอที่จะนำไปลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (Chalermphanupap, 2009: 115) นอกจากนี้ งบประมาณสำหรับการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการอาเซียนก็มีจำนวนไม่มาก โดยได้มาจากค่าบำรุงประจำปีที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศให้ในจำนวนเท่า ๆ กัน สิ่งที่ปรากฏนี้ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังกังวลอยู่กับผลประโยชน์ของชาติ และยังไม่พร้อมที่จะอุทิศให้ส่วนกลาง เพื่อแบ่งปันแก่ประเทศที่ด้อยกว่าได้มีการพัฒนาไปสู่ความทัดเทียมกัน

ในที่นี้ ขอนำเรื่องของสหภาพยุโรปมาอธิบายเป็นตัวอย่าง สหภาพยุโรปได้วางเป้าหมายการดำเนินเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและอัตราการว่างงานลดน้อยลง และให้ประเทศภายในกลุ่มมีแนวโน้มการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ของสหภาพยุโรป ได้กำหนดให้มีนโยบายความร่วมมือที่เรียกว่า Cohesion Policy เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งและความเป็นหนึ่งเดียวกันทางเศรษฐกิจ (Economic Convergence) ของสมาชิกในสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้มีกองทุนสำคัญสองกองทุน คือ Structural Fund และ Cohesion Fund เพื่อจัดให้มีโครงการต่าง ๆ สำหรับสนับสนุนประเทศสมาชิกใหม่ และท้องถิ่นต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการวิจัยและการส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการใหม่ ๆ การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น (นิรันดร์ วิศวธร, 2552: 5-6) ในระหว่าง พ.ศ. 2550 – 2556 งบประมาณที่สหภาพยุโรปได้จัดสรรสำหรับการดำเนินงานของภูมิภาคมีจำนวน 348 พันล้านยูโร ในส่วนของ Structural Fund ได้รับงบประมาณจำนวน 278 พันล้านยูโร และ Cohesion Fund ได้รับงบประมาณจำนวน 70 พันล้านยูโร งบประมาณของสองกองทุนนี้คิดเป็นร้อยละ 35 ของงบประมาณทั้งหมดของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดเป็นลำดับที่ 2 ของสหภาพยุโรป (European Commission, n.d.)

\* ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินงานในระยะที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2558) โดยคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ และเน้นกิจกรรมที่สำคัญและจำเป็นต่อการเร่งรัดการรวมกลุ่มของอาเซียน

นอกจากนี้ งบประมาณของสหภาพยุโรปนั้นได้มาจากประเทศสมาชิกต่าง ๆ โดยประเทศที่ร่ำรวยกว่าจะให้ในสัดส่วนที่มากกว่า ซึ่งจุดนี้แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียน ประเทศที่ร่ำรวยของสหภาพยุโรป อย่างเช่น เยอรมนี ได้แสดงความเป็นผู้นำในการสร้างเสถียรภาพให้องค์การ และให้ความสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถแก่ประเทศสมาชิกใหม่ เพราะหากประเทศสมาชิกใหม่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ หรือประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่จากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งได้ และย่อมลุลกลามส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปโดยรวม แต่สำหรับอาเซียนยังไม่มีประเทศสมาชิกใดที่แสดงบทบาทความเป็นผู้นำในลักษณะนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนยังไม่มีเสถียรภาพ และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศสมาชิกยังไม่พร้อมที่จะสละเพื่อการบูรณาการอย่างแท้จริง ดังนั้น การจะสร้างสังคมแห่งความเอื้ออาทรและแบ่งปันกันให้เกิดขึ้นได้จริงตาม ASCC Blueprint อาเซียนจึงต้องใช้ความทุ่มเทมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศและประชาชนชาวอาเซียนมีความสามารถที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงหรือความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน และจากการบูรณาการเข้ากับสังคมโลก

**4. ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนอยู่ในระดับต่ำ** ปัจจุบันประชาชนในอาเซียนยังไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอและเท่าเทียม ทั้งยังไม่มีช่องทางที่ชัดเจนในการแสดงบทบาทเพื่อขับเคลื่อนอาเซียน แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนได้ระบุว่าการสร้างประชาคมอาเซียนจะมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่ดูเหมือนว่าอาเซียนยังคงผูกขาดการดำเนินงานโดยรัฐเช่นเดิม ในความเป็นจริงอาเซียนไม่ได้จัดเตรียมโครงสร้างหรือเวทีอย่างเป็นทางการให้ประชาชนได้พูดคุยแลกเปลี่ยนกันอย่างแท้จริง แม้จะมีการเปิดกว้างให้ภาคประชาชนได้พบปะพูดคุยกับผู้นำอาเซียน ก็เป็นการทำเชิงสัญลักษณ์มากกว่าก่อให้เกิดผลลัพธ์ กล่าวคือรัฐบาลของประเทศอาเซียนเปิดโอกาสให้ตัวแทนของภาคประชาชนประเทศละหนึ่งคนเข้าพบปะกับผู้นำอาเซียน (Interface Dialogue) แต่ที่ผ่านมาทุกรัฐบาลของประเทศสมาชิกก็พยายามเข้ามาแทรกแซง โดยต้องการให้คนที่มีความใกล้ชิดกับภาครัฐเข้ามาเป็นตัวแทนในการประชุมเพื่อไม่ให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่าง อันอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและบั่นทอนภาพลักษณ์ของการประชุมอาเซียนได้ ตัวอย่างเช่น ในการประชุมสุดยอดอาเซียน เมื่อ พ.ศ. 2552 ที่อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย ผู้นำของกัมพูชาและเมียนมาร์ ปฏิเสธพบตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกจากเวทีภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ในการพบปะกับผู้นำแต่ละครั้งก็ใช้เวลาไม่นาน ประมาณ 15 – 30 นาที จึงไม่อาจมั่นใจได้ว่าข้อเสนอของภาคประชาสังคมที่ยื่นต่อผู้นำนั้นจะก่อให้เกิดผลในการขับเคลื่อนมากนักน้อยเพียงใด

การจะเป็นประชาคมได้นั้นจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างรัฐต่อรัฐ แต่รากฐานที่สำคัญที่สุดคือ การมีปฏิสัมพันธ์จากประชาชนในกลุ่มประเทศสมาชิก การเป็นประชาคมอาเซียนต้องพยายามลดทอนเรื่องความเป็นชาตินิยมให้ลดน้อยลง สร้างเอกภาพท่ามกลางความหลากหลายเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น การพบปะพูดคุยและทำงานร่วมกันของภาคประชาชนก็จะส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีได้ และจะทำให้อาเซียนเป็นประชาคมภาคปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงสิ่งที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรหรือในที่ประชุมของอาเซียนเท่านั้น (Siam Intelligence, 2556) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการให้ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนอาเซียนมากขึ้น อีกทั้งสนับสนุนให้ประชาชนและกลุ่มเครือข่ายนอกภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการสร้างสังคมประชาธิปไตย การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและดูแลสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลและความจริง เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความตระหนักรู้ร่วมกัน และการสร้างความร่วมมือและเครือข่ายร่วมกันในอนาคต (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2552: 15)

---

# 5 รัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน

อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2510 โดยตราสารที่เรียกว่า “ปฏิญญากรุงเทพฯ” สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่ก่อตั้งอาเซียนนั้น มีส่วนทำให้อาเซียนต้องอาศัยรูปแบบความร่วมมือเชิงมิตรภาพและความสมัครใจแทนการกำหนดสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อกัน แนวปฏิบัติเช่นนี้ช่วยให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกดำเนินมาได้โดยปราศจากความขัดแย้งที่รุนแรง แม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะมีระบบกฎหมาย นโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และระดับการพัฒนาทางสังคมที่แตกต่างกันก็ตาม ดังนั้น เมื่ออาเซียนมิได้มุ่งหมายที่จะนำกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นรากฐานในการดำเนินงานร่วมกัน จึงไม่ได้มีการจัดทำธรรมนูญองค์การหรือกฎบัตรอาเซียนมาตั้งแต่ต้น

ในการประชุมผู้นำอาเซียนเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ผู้นำประเทศอาเซียนได้ร่วมประกาศ “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” โดยกำหนดเป้าหมายว่าภายใน พ.ศ. 2563 อาเซียนจะมีรูปแบบความร่วมมือที่มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่นำมาสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายใต้สามเสาหลัก และการตรากฎบัตรอาเซียนเพื่อเป็นกรอบกติกาในการอยู่ร่วมกันภายใต้ประชาคมเดียวกัน กฎบัตรอาเซียนได้บัญญัติให้อาเซียนมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสภาพนิติบุคคลอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลให้อาเซียนมีสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกก็ต้องเคารพและดำเนินการภายใต้กรอบกติกาเดียวกัน ดังนั้น การดำเนินงานของอาเซียนจึงผูกพันให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกต้องปรับนโยบายและการดำเนินงาน ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่มีต่ออาเซียน ในการนี้ สถาบันนิติบัญญัติของแต่ละประเทศจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในมิติของกฎหมายเพื่อรองรับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2558

ในบทนี้ จึงขอนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกรอบอาเซียนที่มีผลต่อกฎหมายไทย รวมทั้งทิศทางของรัฐสภาไทยในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และการดำเนินบทบาทภายใต้บริบทประชาคมอาเซียนตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป

## 1. นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกรอบอาเซียนกับผลต่อกฎหมายไทย

ปฎิญญากรุงเทพฯ และความตกลงฉบับต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทำร่วมกันเพื่อขยายความร่วมมือระหว่างกันตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งกฎบัตรอาเซียน แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ทั้งสามเสาหลัก และข้อตกลงอื่นๆ ในการมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเดียวกัน เป็นเรื่องที่มีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับความสัมพันธ์ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นสนธิสัญญา (Treaty) หรือความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ที่เกิดจากการเจรจาตกลงและได้แสดงเจตนาผูกพันอันเป็นการสร้างพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตาม หรือนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จภายในประเทศของตนเอง หากประเทศสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี ย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอันนำไปสู่เรื่องของการรับผิดชอบของรัฐ (Responsibility of States) (ชาติชาย เชษฐสุมน, 2555: 14, 61-62)

จากนิติสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องกำหนดนโยบาย จัดทำแผนงาน ปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ และจัดให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อผูกพันที่มีต่ออาเซียน โดยเฉพาะความตกลงที่นำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน นอกจากพันธกรณีที่ต้องคำนึงถึงแล้ว สิ่งที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกต้องพิจารณาด้วยคือ ผลที่จะตามมาจากการเป็นประชาคมอาเซียนทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นสามารถสนับสนุนการบูรณาการระดับภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถรองรับปัญหาและสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดพรมแดนและการเคลื่อนย้ายเสรี ผลในเชิงบวกจากการเป็นประชาคมอาเซียน เช่น บรรยากาศทางการเมืองของภูมิภาคมีเสถียรภาพมากขึ้น มีตลาดและฐานการผลิตเดียวกันที่มีความเข้มแข็ง ช่องว่างของการพัฒนาลดลง ประชาชนเข้ามามีบทบาทในเวทีภูมิภาคเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีสำนึกถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมรดกของภูมิภาคมากขึ้น ส่วนผลเชิงลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเป็นประชาคมอาเซียน เช่น การก่อการร้าย ยาเสพติด ขบวนการค้ามนุษย์ การฟอกเงิน การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นต้น (ธนภฤต วรณัชชากุล, 2555: 8-11)

จากข้างต้น กฎหมายที่จะต้องนำไปใช้เพื่อดำเนินการตามข้อตกลงต่าง ๆ ที่อาเซียนมีอยู่แล้ว และเพื่อดำเนินการไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน เป็นกฎหมายลำดับแรก ๆ ที่จะต้องมีการทบทวนแก้ไขเพื่อลดข้อจำกัด ส่งเสริม หรืออำนวยความสะดวก โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาทิ กฎหมายเรื่องการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า บริการ ทุน และแรงงานมีฝีมือ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

กฎหมายเกี่ยวกับการถือหุ้นของคนต่างชาติ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบการเงินการคลังของประเทศเมื่อเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว นอกจากนี้ เมื่อมีการรวมตัวทางเศรษฐกิจและมีการเปิดเสรีแล้ว ภัยด้านความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเสพติด การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย โจรสลัด การค้าอาวุธ และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ย่อมเกิดตามมาด้วย แม้ว่าปัญหาเหล่านี้จะมีจุดเริ่มต้นในประเทศหนึ่ง แต่ผลกระทบย่อมขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ในลักษณะของภัยข้ามพรมแดน ฉะนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านความมั่นคงและงานยุติธรรม เพื่อรองรับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา และกระบวนการยุติธรรมทั้งชั้นของตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ส่วนกฎหมายด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ที่ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโรคติดต่อ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิสตรี เด็ก เยาวชน และคนพิการ เป็นต้น (สายันต์ สุโขพิช, ม.ป.ป.)

ในทางปฏิบัติ การที่จะทำให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกิดผลบังคับใช้ตามพันธกรณีได้นั้น เป็นเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดกระบวนการไว้ แต่ให้เป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศ ในการดำเนินการเพื่อให้พันธกรณีต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันไว้เกิดผลขึ้นจริง ทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ (ชาติชาย เชษฐสุมน, 2555: 62) ในมาตรา 11 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) การแสดงเจตนาในการเข้าผูกพันสนธิสัญญาอาจทำได้โดยวิธีการลงนาม (Signature) การแลกเปลี่ยนตราสารที่ก่อให้เกิดสนธิสัญญา (Exchange of Instruments Constituting a Treaty) การให้สัตยาบัน (Ratification) การยอมรับ (Acceptance) การอนุมัติ (Approval) การภาคยานุวัติ (Accession) หรือโดยวิธีการอื่นตามที่ได้ตกลงกัน ฉะนั้น การทำให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีผลในทางปฏิบัติภายในประเทศอย่างแท้จริง จึงเป็นเรื่องของแต่ละประเทศว่ามีกฎหมายกำหนดวิธีการแสดงเจตนาเข้าผูกพันสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างไร

ภายใต้กฎหมายไทย สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศไม่มีผลใช้บังคับได้โดยตรงภายในประเทศ หากแต่ต้องได้รับการแปลงรูป (Transformation) หรือปรับให้เป็นกฎหมายภายในก่อน จึงจะทำให้มีผลบังคับใช้ในประเทศได้ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้ทำความตกลงระหว่างประเทศทั้งภายในกรอบอาเซียน และนอกกรอบอาเซียนที่ส่งเสริมการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ประเทศไทยจึงมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นภาคีของอาเซียน โดยต้องตรากฎหมายภายในฉบับใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่มีอยู่เดิมเพื่อให้พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ในประเทศไทยได้ (ชาติชาย เชษฐสุมน, 2555: 62-64) ตัวอย่างเช่น เมื่อประเทศไทยได้ลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียนเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 จึงมีผลให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองการ

ดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2551 เพื่อรองรับพันธกรณีตามกฎหมายอาเซีย พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของอาเซีย ตามที่กฎบัตรอาเซีย กำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่แก่อาเซีย เลขธิการอาเซีย และพนักงานของสำนักเลขธิการอาเซีย (ชาติชาย เศรษฐสุน, 2555: 65) นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ตรา กฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีภายนอกกรอบอาเซียที่สนับสนุนการเป็นประชาคมอาเซียด้วย เช่น การตรา พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ที่ได้ใช้ บังคับมาเป็นเวลานานจนกระบวนการและวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงที่เป็นความร่วมมือระหว่าง ประเทศในทางอาญาเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศสมาชิกอาเซีย ประเทศนอกอาเซีย และองค์การ ระหว่างประเทศ อาทิ สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2541 และสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว พ.ศ. 2542 (มินิธ สุทธิวัฒนานิติ, 2556ก: 76)

## 2. บทบาทของรัฐสภาไทยกับประชาคมอาเซีย

ประเทศไทยมีนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีผลผูกพันต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามความตกลงที่ได้แสดงเจตนาไว้ ดังนั้น การปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่มีผลต่อกฎหมายภายในประเทศ ตั้งแต่กระบวนการทำสนธิสัญญาหรือความตกลง ระหว่างประเทศ จนถึงการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเป็นประชาคมอาเซีย และเพื่อรองรับปัญหา ที่จะเกิดขึ้นจากการบูรณาการความร่วมมือเป็นประชาคมอาเซียด้วย (ชาติชาย เศรษฐสุน, 2555: 59) รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การดำเนินนิติบัญญัติ จึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องข้องในกระบวนการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ การบัญญัติกฎหมายเพื่อส่งเสริมและแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซีย ตลอดจนการพิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารในด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกิจการภายนอกกว่ามีความเหมาะสม เป็นประโยชน์ คำนึงถึงประชาชน และ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในที่นี้จึงขอนำเสนอรายละเอียด ดังนี้

## 2.1 บทบาทของรัฐสภาไทยตามมาตรา 190

มาตรา 190<sup>\*</sup> แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐสภาได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการตรากฎหมายใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ มาตรา 190 ได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่คณะรัฐมนตรีต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบไว้ห้าประเภท ซึ่งได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ 3) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา 4) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง 5) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หากมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับใด มีบทบัญญัติเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาห้าประเภทนี้หรือไม่ ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

นอกจากนี้ มาตรา 190 ยังได้กำหนดกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยก่อนการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบเมื่อได้มีการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามพันธกรณีของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องให้ประชาชนได้เข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นด้วย และเมื่อได้มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและเกิดมีผลกระทบต่อประชาชน รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม ทั้งนี้ มาตรา 190 วรรคห้า ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา<sup>\*\*</sup> ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้าน

<sup>\*</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554

<sup>\*\*</sup> ปัจจุบัน ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น จึงยังกำหนดไม่ได้ชัดเจนว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา 190 นี้ ครอบคลุมถึงหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทใดบ้าง

การค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขหรือเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วย

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถใช้อำนาจในการแสดงเจตนาผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้โดยลำพังอีกต่อไป คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต้องร่วมมือกันในเรื่องกิจการภายนอกมากขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่มีต่อภูมิภาคและสังคมโลก นอกจากนี้ การที่มาตรา 190 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำความเข้าใจระหว่างประเทศ รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน จึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้สิทธิของประชาชนเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและรักษาผลประโยชน์ของประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับรองไว้ (ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์ ปะกุล, ม.ป.ป.: 10-11)

| ขั้นตอนของกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญา<br>ระหว่างประเทศตามมาตรา 190  | การดำเนินการ   |
|--|--|
| <p><b>ขั้นตอนการดำเนินงานก่อนการเจรจา</b></p> <p>เป็นขั้นตอนก่อนการจัดทำหนังสือสัญญา<br/>ระหว่างประเทศ หรือก่อนการเจรจาเพื่อทำ<br/>หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ</p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานของรัฐศึกษา รวบรวมข้อมูล และรับฟังความคิดเห็น<br/>จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนเพื่อจัดทำกรอบการ<br/>เจรจา</li> <li>- คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจา</li> <li>- แต่งตั้งหัวหน้าคณะเจรจา</li> </ul>  |
| <p><b>ขั้นตอนระหว่างการเจรจาและเจรจาเสร็จสิ้น</b></p> <p>เป็นขั้นตอนระหว่างการจัดทำหนังสือสัญญา<br/>ระหว่างประเทศ หรือระหว่างดำเนินการ<br/>เจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะเจรจาดำเนินการเจรจาตามกรอบการเจรจาที่ได้รับ<br/>ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา</li> <li>- รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภา และให้ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา<br/>ระหว่างประเทศควบคู่ไปด้วย จนกว่าจะทำหนังสือสัญญาระหว่าง<br/>ประเทศเสร็จสิ้น</li> <li>- เมื่อคณะเจรจาดำเนินการเจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาระหว่าง<br/>ประเทศเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อลงนาม<br/>ในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ</li> </ul> |

| ขั้นตอนของกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญา<br>ระหว่างประเทศตามมาตรา 190   | การดำเนินการ  |
|---|---|
| <p><b>ขั้นตอนก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน</b></p> <p>เป็นขั้นตอนหลังจากที่รัฐบาลได้ลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลเผยแพร่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศแก่ภาคประชาชนพร้อมกับเตรียมมาตรการเยียวยา</li> <li>- รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศก่อนที่รัฐบาลจะให้สัตยาบันหรือแสดงเจตนาผูกพัน</li> <li>- เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว รัฐบาลจึงแสดงเจตนาผูกพันตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ</li> </ul>   |
| <p><b>ภายหลังการให้สัตยาบันหนังสือสัญญา<br/>ระหว่างประเทศ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นขั้นตอนปฏิบัติตามพันธกรณี</li> <li>- ภายหลังที่มีการบังคับใช้หนังสือสัญญา<br/>ระหว่างประเทศ และมีผลกระทบต่อประชาชน</li> <li>- เมื่อมีการบังคับใช้หนังสือสัญญาระหว่าง<br/>ประเทศแล้ว และพบว่า มีผลกระทบมากจนเกินไป<br/>ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือจำเป็นต้อง<br/>แก้ไขหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- การออกกฎหมายอนุวัติการตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ</li> <li>- การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายใน</li> <li>- การยกเลิกกฎหมายภายในที่ขัดต่อพันธกรณีตามหนังสือสัญญา<br/>ระหว่างประเทศ</li> <li>- ดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติ<br/>ตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม<br/>ระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตาม<br/>หนังสือสัญญานั้น และประชาชนทั่วไป</li> <li>- ให้มีการดำเนินการเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขหนังสือสัญญาระหว่าง<br/>ประเทศ</li> </ul> |

ที่มา : ลาวัญย์ ธนดิลลปะกุล, ม.ป.ป.

## 2.2 บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาล โดยใช้กลไกและวิธีการของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามและตรวจสอบ ซึ่งได้แก่ การรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

| ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน                              | กลไกและวิธีการตามรัฐธรรมนูญ   |
|---|---|
| 1. การรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี                   | - คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 176)  |
| 2. การตั้งกระทู้ถาม<br>- กระทู้ถามสด<br>- กระทู้ถามทั่วไป | - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี (มาตรา 156)<br>- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 162 วรรคสอง)<br>- นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องเข้าร่วมการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็น (มาตรา 162 วรรคหนึ่ง)   |
| 3. การเปิดอภิปรายทั่วไป                                   | - การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ<br>1) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภากรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 179)<br>2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 161) |

| ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน | กลไกและวิธีการตามรัฐธรรมนูญ  |
|------------------------------|--|
|                              | <p>- การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ</p> <p>1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา 158)</p> <p>2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา 159)</p> |
| 4. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ   | <p>คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของทั้งสองสภามีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ (มาตรา 135 วรรคสอง)</p>  |

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555

ในขณะที่รัฐบาลมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก รัฐสภาในฐานะสถาบันนิติบัญญัติของประเทศ ย่อมมีบทบาทสนับสนุนคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐในการขับเคลื่อนความร่วมมือของอาเซียนผ่านกลไกที่มีอยู่ ปัจจุบันประเทศไทยไม่อาจปฏิเสธรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอาเซียน และรวมไปถึงปัญหาความท้าทายต่าง ๆ อันเกิดจากการเปิดเสรีและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โลกาภิวัตน์ได้เปลี่ยนโฉมของรูปแบบการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการดำเนินกิจกรรมภายในประเทศของประเทศต่าง ๆ ทั้งในมิติด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น รัฐสภาไทยจึงไม่อาจจำกัดบทบาทการทำงานที่ให้อยู่แต่เพียงภายในประเทศเท่านั้น การดำเนินงานในทุก ๆ ด้านของรัฐสภา ซึ่งรวมถึงการ

ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องครอบคลุมถึงกิจการภายนอกประเทศด้วย เพราะสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้แสดงเจตนาผูกพัน ย่อมมีผลต่อกิจการภายในของประเทศไม่ว่าทางใดก็ตาม หนึ่ง นั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ จะดำเนินการอย่างไรให้การรักษาผลประโยชน์ของชาติสมดุลกับการทำหน้าที่เป็นภาคีที่ดีของประชาคมอาเซียน และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่

ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รัฐสภาสามารถติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลในการเตรียมความพร้อมประเทศสู่ประชาคมอาเซียนได้จากนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา โดยตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการอะไรไปบ้างในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน การดำเนินการนั้นมีความสอดคล้องกับพันธกรณีของอาเซียนหรือไม่ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในอื่น ๆ หรือไม่ ขณะเดียวกันสมาชิกรัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้โดยการตั้งกระทู้ถามในประเด็นข้อเท็จจริง และนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน ทั้งในรูปของกระทู้ถามสดและกระทู้ถามทั่วไป ตัวอย่างเช่น กระทู้ถามที่ 290 ร. เรื่อง การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ที่นายสุกิจ ก้องธรนินทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ได้ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการเตรียมความพร้อมในทุกภาคส่วนของประเทศไทยเพื่อการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน กระทู้ถามนี้ได้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 47 ง วันที่ 9 มีนาคม 2555 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน, 2555: 162)

การติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการมาธิการชุดต่าง ๆ เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาล โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่ดำเนินการ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการที่ช่วยกระตุ้นให้รัฐบาลทำหน้าที่อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม มีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อรัฐสภาและประชาชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้วิธีการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การเปิดอภิปรายทั่วไปก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สำคัญ และถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำหรับเหนี่ยวรั้งและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555: 119)

การเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น แบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ

ในมาตรา 179 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภากรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเป็นช่องทางหนึ่งที่รัฐสภาสามารถใช้แสดงข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศได้ เป็นการปรึกษาหารือระหว่างองค์กรสองฝ่าย นอกจากนี้ มาตรา 161 ยังได้ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาได้เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้นำไปใช้เพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมประเทศสู่ประชาคมอาเซียนได้

สำหรับการเปิดอภิปรายโดยการลงมติ เป็นการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 159 การอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมตินี้ จะมีขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ควรแก่การไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจผิดพลาด การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

### 2.3 บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมการใช้งบประมาณแผ่นดิน

ในแต่ละปีคณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติ ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ นั้น รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาปรับลดงบประมาณแผ่นดินได้ หรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ หรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ก็ได้ หากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

เมื่อประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ทุกหน่วยงานของรัฐย่อมเสนอองบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน รัฐสภาจึงต้องให้ความรอบคอบในการพิจารณางบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่อาจพิจารณาเพียงเม็ดเงินที่จะจัดสรรให้เท่านั้น แต่ต้องให้ความสนใจในรายละเอียดว่าเม็ดเงินนั้นจะนำไปใช้อย่างคุ้มค่ากับ

การลงทุนหรือไม่ โครงการต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ มีความสอดคล้องกับทิศทางหรือแนวนโยบายของรัฐในการขับเคลื่อนประเทศสู่ประชาคมอาเซียนหรือไม่ และจะส่งเสริมประสิทธิภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้จริงหรือไม่ อย่างไร

ที่ผ่านมา กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยไม่ได้เน้นผลของการใช้จ่ายเท่าที่ควร งบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศนำไปใช้ในส่วนของการจ่ายประจำมากกว่าจ่ายเพื่อการลงทุน และเน้นการพัฒนาด้านวัตถุโดยให้ความสำคัญน้อยกว่าการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดทำงบประมาณของรัฐบาล และการใช้ดุลยพินิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ของรัฐสภาในอนาคต จำต้องเพิ่มความสำคัญในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ความเป็นธรรมในสังคม และควมมีประสิทธิภาพในการรองรับผลกระทบและปัญหาที่จะเกิดจากการปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะเป็นภาคีของประชาคมอาเซียนด้วย ทั้งนี้ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการรวมกลุ่มในภูมิภาคและพลวัตของโลก มีผลอย่างยิ่งต่อแนวทางการบริหารประเทศ กิจการภายใน และรวมถึงการบริหารงบประมาณแผ่นดิน รัฐสภาในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณแผ่นดินจึงต้องติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลอย่างจริงจังจึงมีความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมและงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีหรือไม่ใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม และรักษาความเป็นหุ้นส่วนของประชาคมอาเซียนได้อย่างเหมาะสมหรือไม่

ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา สามารถผ่านกฎหมายงบประมาณ หรือกฎหมายการเงินอื่น ๆ ได้ค่อนข้างง่าย โดยไม่ได้ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังได้รับการสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์ด้านการคลังจากหน่วยงานในสังกัดจำนวนมาก เช่น สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ฯลฯ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาต้องศึกษาและวิเคราะห์ทั้งงบประมาณด้วยตนเอง หรือใช้ทีมงานขนาดเล็กของตนเอง ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ทั้งงบประมาณ และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลงบประมาณที่จำเป็นได้ ดังนั้น ปัจจุบันจึงได้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสในชื่อ Thai Parliamentary Budget Office (Thai PBO) ขึ้น เพื่อช่วยสนับสนุนการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา รวมถึงการวิเคราะห์ทั้งงบประมาณและการคลังของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณประจำปี งบประมาณระยะปานกลาง การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือกิจกรรมทางการคลังและกิจการคลังอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษี และการเสนอกฎหมายทางการเงินอื่น ๆ การจัดตั้ง Thai PBO จึงเป็นวิธีหนึ่งในการเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณของประเทศ (สมชัย จิตสุชน, 2556)

จากการศึกษาของนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักเลขาธิการวุฒิสภา สถาบันพระปกเกล้า และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) เห็นว่า Thai PBO จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นกลางและเป็นที่ยอมรับ โดยทำหน้าที่ช่วยตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหาร ให้ข้อมูลด้านการประเมินการลงทุนภาครัฐ จัดทำรายงานและวิเคราะห์ผลกระทบทางการคลังของนโยบายรัฐบาลที่สำคัญให้แก่รัฐสภาและประชาชน อย่างไรก็ตาม รายงานที่จัดทำจะไม่มีการชี้ขาดใด ๆ และควรนำเผยแพร่บนเว็บไซต์ของ Thai PBO ทุกฉบับ เพื่อให้ประชาชนที่สนใจเข้ามาศึกษาและตรวจสอบข้อมูลได้ตลอดเวลา (พัชรี บำรุงธรรม, 2556)

การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาเพื่อศึกษาวิเคราะห์งบประมาณเป็นแนวโน้มใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก สำหรับหน่วยงานในลักษณะนี้ที่ได้รับการยอมรับ และถือเป็นต้นแบบสำหรับประเทศต่าง ๆ คือ สำนักงบประมาณของสภาองเกรส (Congressional Budget Office: CBO) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2517 สำนักงบประมาณของสภาองเกรสทำหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณและการคลังแก่สมาชิกรัฐสภาในเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนให้ความสนใจ โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์ที่เป็นข้อเท็จจริงในลักษณะที่เป็นกลาง ไม่ชี้ขาด ไม่โจมตีนโยบาย แต่เป็นเพียงการนำเสนอผลการวิเคราะห์ที่รอบด้านให้มากที่สุด และถูกต้องตามหลักวิชาการ (พัชรี บำรุงธรรม, 2556) สำนักงบประมาณของสภาองเกรสจึงน่าจะเป็นต้นแบบสำหรับรัฐสภาไทยในการศึกษาเพื่อการจัดตั้ง Thai PBO ให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่พิจารณางบประมาณและกฎหมายการคลังอื่น ๆ รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.4 บทบาทของรัฐสภาไทยในการสร้างความตระหนักรู้เรื่องประชาคมอาเซียน และการสร้างความร่วมมือผ่านองค์การระหว่างรัฐสภาของประเทศอาเซียน

นอกจากสถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีบทบาทในการสนับสนุนการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประชาคมอาเซียนโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว สถาบันนิติบัญญัติของแต่ละประเทศสมาชิกยังมีอีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญคือ การสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องประชาคมอาเซียนให้แก่ประชาชน และทำหน้าที่สนับสนุนการบูรณาการของภูมิภาคโดยผ่านความร่วมมือของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA)\*

---

\* องค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentarian Organisation: AIPO) ได้ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2520 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือของสถาบันนิติบัญญัติของประเทศอาเซียนให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. 2549 ได้ยกระดับความร่วมมือ และเปลี่ยนชื่อเป็นสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly: AIPA) และเมื่อเดือนเมษายน 2550 ประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามรับรองธรรมนูญใหม่ของสมัชชารัฐสภาอาเซียน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานและกระชับความร่วมมือ

ซึ่งกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้สมาชิกอาเซียนเป็นองค์การด้านรัฐสภา หรือองคภาวะ (Entity) ที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน

สมาชิกอาเซียนเป็นองค์การระหว่างสถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งปัจจุบันสถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกอาเซียนได้เข้าเป็นสมาชิกของสมาชิกอาเซียนครบทุกประเทศแล้ว ทั้งนี้ ตามธรรมนูญของสมาชิกอาเซียน สถาบันนิติบัญญัติของประเทศอาเซียนสามารถเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนได้ ดังนี้

1. ส่งเสริมความสามัคคี ความเข้าใจ และความร่วมมือระหว่างสถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกอาเซียน และองค์การรัฐสภาอื่น ๆ
2. สนับสนุนเป้าหมายต่าง ๆ ของอาเซียน รวมทั้งเป้าหมายสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. 2558 และประสานงานกับอาเซียนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการบูรณาการอาเซียน
3. ส่งเสริมให้ประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักรู้เรื่องอาเซียน
4. ศึกษา แลกเปลี่ยนทัศนะ และเสนอแนะการแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกันหรือที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วมกัน
5. ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน สันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองในอาเซียน (บุษฎี สันติพิทักษ์, 2556: 15-16)

นอกจากนี้ สถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกอาเซียนยังสามารถใช้เวทีการประชุมของคณะผู้แทนสมาชิกอาเซียนกับผู้นำอาเซียนในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน (AIPA – ASEAN Meeting during ASEAN Summit) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือในกิจการต่าง ๆ ของภูมิภาค ตลอดจนประเด็นการบูรณาการภูมิภาคไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้ นอกจากนี้ สมาชิกอาเซียนยังมีการประชุม AIPA Caucus ซึ่งเป็นกลไกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยติดตามการดำเนินงานตามข้อมติของสมาชิกอาเซียน ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำมาตรการทางกฎหมายของประเทศสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และยกระดับความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียนกับอาเซียน และกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ อย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556: 18)

จากที่กล่าวมาข้างต้น สมาชิกอาเซียนในฐานะขององค์การนิติบัญญัติแห่งภูมิภาค ควรผลักดันให้รัฐบาลและสถาบันนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกนำข้อมติจากการประชุมสมัชชาใหญ่ของรัฐสภาอาเซียนไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความสอดคล้องด้านกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียน

แก้ไขปัญหามีร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำของประเทศสมาชิกในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ก้าวเดินไปพร้อมกัน อันเป็นแนวทางที่สำคัญในการสร้างความมั่งคั่งและมั่นคงในภูมิภาคอย่างยั่งยืน

สำหรับรัฐสภาไทย ควรแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกของสมัชชารัฐสภาอาเซียน โดยการศึกษาและทำความเข้าใจพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่ออาเซียนในด้านกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ความตกลงระหว่างประเทศในกรอบอาเซียนและนอกกรอบอาเซียนที่พัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ตลอดจนศึกษากฎหมายของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในอาเซียนด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบกิจการธุรกิจบางประเภทที่เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมจะแข่งขันกับคนต่างด้าว โดยควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่จะต้องอนุญาตให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ในทุกสาขาบริการภายใน พ.ศ. 2558 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเช่นกัน เพื่อให้ประชาชนอาเซียนสามารถประกอบอาชีพในวิชาชีพสงวนที่ห้ามคนต่างด้าวทำในประเทศไทยได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเจ็ดสาขา ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก ช่างสำรวจ และการบัญชี และรวมถึงข้อตกลงด้านอาชีพที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยวด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้จากประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน สามารถมาประกอบวิชาชีพในประเทศไทยได้ (มนิธ สุทธิวัฒนานิติ, 2556ช: 76-77)

พร้อมกันนี้ รัฐสภาไทยยังสามารถทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนให้แก่สาธารณะ เพื่อให้ตระหนักรู้และเข้าใจเรื่องอาเซียน ตลอดจนโอกาส ความท้าทาย และสิ่งที่ประชาชนจะต้องปรับตัวเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างประชาคมอาเซียนในลักษณะล่างขึ้นบน คือ การส่งต่อความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนไปยังรัฐบาล ในที่นี้รัฐสภาจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหารในการสร้างประชาคมอาเซียน (บุษฎี สันติพิทักษ์, 2556: 17) ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับการสร้างประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และยังคงสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญของไทยและกฎบัตรอาเซียนให้การรับรองไว้อีกด้วย

### 3. รัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน

การที่รัฐสภาไทยจะแสดงบทบาทตามที่กล่าวมาข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และการทำหน้าที่ภายใต้บริบทใหม่ เมื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจึงควรศึกษา และทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองควบคู่ไปกับบทบาทหน้าที่ใหม่ที่จะเกิดขึ้นจากกฎบัตรอาเซียน ข้อผูกพันอื่น ๆ ของอาเซียน รวมทั้งพันธกรณีที่มีต่อสมาชิกอาเซียนด้วย

ในเวลานี้ รัฐสภาไม่อาจปฏิเสธภารกิจที่ผูกพันกับต่างประเทศ หรือกิจการภายนอกประเทศได้ โดยต้องเข้าใจว่า พ.ศ. 2558 ไม่ใช่เป็นเป้าหมายของการเป็นประชาคมอาเซียน แต่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการบูรณาการความร่วมมือของประเทศภายในกลุ่มอาเซียน (สุวิทย์ เมษินทรีย์, ม.ป.ป.: 2) ฉะนั้น ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนงานของสมาชิกรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ทั้งงานการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินงานของรัฐสภาด้านต่างประเทศ และการทำหน้าที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

นอกจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกฎหมายภายในอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกาภิวัตน์ ประกอบกับประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการทำงานให้เป็นแบบมืออาชีพ สามารถรับมือกับความท้าทาย จัดการกับความเสี่ยงได้ รวมทั้งมีค่านิยม ทักษะ และวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ที่สามารถทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและระดับนานาชาติได้

ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ (ม.ป.ป.: 6-7) ผู้อำนวยการสถาบัน Sasin Institute for Global Affairs (SIGA) ภายใต้สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอว่า ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องเตรียมความพร้อม และควรทราบถึงความสำคัญและผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของโลก และจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในมิติต่าง ๆ เพื่อปรับตัวและหาวิธีการรับมือกับวาระระดับภูมิภาคและระดับโลกที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานให้มีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น สร้างสมดุลให้สัมพันธ์กับบริบทใหม่ของภูมิภาคและโลก ต้องพัฒนาสมรรถนะของตนเองเพิ่มเติม คือให้รู้ว่าสิ่งที่ทำหรือดำเนินการไปนั้นจะมีผลกระทบในระดับใด ต้องสามารถมองเรื่องทั้งหมดในภาพรวมทุกอย่างเชื่อมโยงส่งผลถึงกันได้ มีมุมมองที่กว้างไกล มีกรอบความคิดแบบใหม่ และมีหลักการใหม่

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จึงควรปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Mindset) ให้เป็นแบบ Global Mindset และต้องปรับทักษะการทำงาน (Skillset) ไม่ใช่เป็นการทำงานตามผู้บังคับบัญชาสั่ง แต่ต้องรู้จักคิดวิเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ และกล้าที่จะทำสิ่งใหม่ ๆ ที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะในอนาคตข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งในตัวเองสูง ขณะเดียวกันต้องมีความยืดหยุ่นหรือมีการปรับตัวไปตามสถานการณ์ด้วย ในกรณีนี้ รัฐสภาจึงควรสนับสนุนให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่พัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่ออาเซียน และสร้างองค์ความรู้ที่เป็นสหสาขาวิชา เพื่อวิเคราะห์เชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ ได้รอบด้าน รวมทั้งสร้างเครือข่ายระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาไทยกับเจ้าหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติของประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนด้วย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และนำไปสู่การประสานความร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติของสถาบันนิติบัญญัติในอาเซียนต่อไป

---

# 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ขอนำเสนอเนื้อหาในประเด็นสำคัญโดยสรุป และข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาไทย ในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน โดยนำเสนอเนื้อหาเป็นสองส่วน คือ ภูมิภาคนิยมกับพัฒนาการของอาเซียน และนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน ดังนี้

## 1. ภูมิภาคนิยมกับพัฒนาการของอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 โดยประเทศผู้ก่อตั้งห้าประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งต่อมาได้ขยายจำนวนสมาชิกให้ครอบคลุมทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น 10 ประเทศ (ยกเว้นติมอร์-เลสเต ซึ่งเป็นประเทศเอกราชใหม่เมื่อ พ.ศ. 2545) ประสบการณ์ความร่วมมือระดับภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีมาก่อนหน้านั้น ซึ่งได้แก่ องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้) สมาคมอาสา และกลุ่มมาฟิลินโด มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก และวัฒนธรรมทางการทูตของอาเซียน

อาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐที่ก่อตั้งขึ้นในทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503 - 2512) ในลักษณะของ “ภูมิภาคนิยมเก่า” การรวมกลุ่มระหว่างประเทศในเวลานั้นเป็นไปตามบริบทการเมืองของยุคสงครามเย็น ที่มีการแยกประเทศในโลกเป็นสองขั้วตามลัทธิทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจ คือ เสรีประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ อาเซียนในยุคแรกจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิกและภูมิภาคเป็นหลักโดยอิงกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นผู้นำของโลกเสรี

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ. 2513 - 2522) ภูมิภาคนิยมได้ลดความสำคัญลงไป ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินภารกิจขององค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ขณะเดียวกันแนวคิดชาตินิยมก็กำลังทำให้ความก้าวหน้าของกระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตกเป็นไปอย่างเชื่องช้า ด้วยเห็นว่าการบูรณาการระหว่างประเทศจะลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ภูมิภาคนิยมก็ได้กลับมามีบทบาทสำคัญอีกครั้งในทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2523 - 2532) ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นเริ่มคลี่คลาย และสิ้นสุดลงเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายไปเมื่อ ค.ศ. 1991

(พ.ศ. 2534) ภาวะหลังสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และทำให้มีการจัดระเบียบโลกใหม่ อันนำไปสู่การเติบโตของภูมิภาคนิยมอีกครั้ง โดยแต่ละประเทศต่างประเมินสถานะของตนเองในระบบโลกและสร้างความสัมพันธ์ใหม่กับประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้านเพื่อสร้างฐานอำนาจต่อรองและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา จึงเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะ “ภูมิภาคนิยมใหม่” ที่มีความแตกต่างไปจากแนวทางเดิมที่ปรากฏในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 (พ.ศ. 2493 – 2512) ทั้งรูปแบบของการรวมกลุ่มและจุดมุ่งหมาย โดยภูมิภาคนิยมใหม่มีลักษณะที่สำคัญคือเป็นการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่ริเริ่มโดยประเทศภายในภูมิภาคนั้น ๆ ไม่ได้เป็นการรวมตัวกันตามลัทธิทางการเมือง และมหาอำนาจจากภายนอกภูมิภาคไม่ได้เข้ามาแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนการรวมกลุ่มอย่างที่เคยปรากฏในยุคสงครามเย็น

สำหรับอาเซียน การเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกมีส่วนผลักดันให้อาเซียนปรับเปลี่ยนการดำเนินงานและกลไกความร่วมมือจากลักษณะภูมิภาคนิยมเก่าเป็นภูมิภาคนิยมใหม่ ทั้งยังกระตุ้นให้อาเซียนขยายความร่วมมือไปยังด้านอื่น ๆ นอกจากด้านการเมืองมากขึ้นด้วย ตลอดระยะกว่า 40 ปีที่ผ่านมา อาเซียนได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวให้สอดคล้องกับโลกแวดล้อมใหม่ ขยายความร่วมมือในหลากหลายมิติพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศและองค์การต่าง ๆ ภายนอกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง สร้างกฎระเบียบและปรับเปลี่ยนกลไกความร่วมมือให้สอดคล้องกับระเบียบโลกใหม่ อาทิ การจัดให้มีการประชุมผู้นำอาเซียนทุกปี การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และการสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพของอาเซียนในการตอบสนองต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลง อันเป็นนัยสำคัญของการดำรงอยู่ของอาเซียนในรูปสถาบันระหว่างประเทศของภูมิภาค

อนึ่ง อาเซียนใช้หลักการดำเนินความความสัมพันธ์ในลักษณะ “วิถีอาเซียน” ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการทูตที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (TAC) อันได้แก่ 1) การเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกัน บูรณภาพแห่งดินแดน 2) การไม่แทรกแซงกิจการภายใน 3) การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี 4) การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง และ 5) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างยึดมั่นหลักการเหล่านี้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเฉพาะ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน” โดยตระหนักว่าทุกประเทศมีสิทธิเสมอภาคในการดำเนินความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน และทุกประเทศมีสิทธิที่จะดำเนินกิจการภายในของตนเองโดยไม่ต้องเผชิญกับการบีบคั้น

จากภายนอก ดังนั้น ความร่วมมือส่วนใหญ่ของอาเซียนจึงมีลักษณะไม่เป็นทางการ เกิดขึ้นจากความสมัครใจ และใช้ความสัมพันธ์ฉันมิตรในการขับเคลื่อนความร่วมมือ โดยปราศจากธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับการอยู่ร่วมกันและการขับเคลื่อนองค์การอย่างแท้จริง นอกจากนี้ อาเซียนยังเลือกใช้หลักฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการดำเนินความสัมพันธ์ที่กล่าวไว้ข้างต้น การยึดมั่นตามแนวทางเหล่านี้ ทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่ดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความหลากหลายของภูมิภาค อันเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าการยอมรับในความเท่าเทียมกันฉันมิตรและการไม่บังคับกดดันกัน ช่วยลดความบาดหมางและการเป็นปฏิปักษ์ต่อกันได้ ทั้งยังช่วยสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศของความเป็นมิตรเพื่อนบ้าน เสริมสร้างสันติสุขและความปรองดองให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาค และเป็นผลดีต่อการขยายความร่วมมือไปยังประเทศอื่น ๆ ภายนอกภูมิภาคอีกด้วย โดยเฉพาะกับประเทศที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองอย่างเช่นจีน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักการทูตบางส่วนมองว่า วัฒนธรรมทางการเมืองและลักษณะการตัดสินใจในวิถีทางแบบอาเซียน เป็นจุดอ่อนที่ทำให้กระบวนการรวมตัวกันของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้า และเป็นสาเหตุที่ทำให้อาเซียนไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาของประเทศสมาชิกอาเซียน อาทิ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในเมียนมาร์ นอกจากนี้ อาเซียนยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์การที่ไม่เข้าถึงประชาชนเนื่องจากกลไกบริหารต่าง ๆ ของอาเซียนยังคงอยู่ในมือของผู้นำและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาเซียนในอดีตจึงค่อนข้างห่างเหินจากประชาชน

เมื่อบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลกเปลี่ยนแปลงไป ความท้าทายของโลกยุคใหม่ได้สะท้อนให้ผู้นำของอาเซียนเห็นว่า หลักการและกลไกที่อาเซียนยึดมั่นมาโดยตลอด ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจของการดำเนินความร่วมมือนั้น ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการรวมกลุ่มในเชิงลึกที่จะมีขึ้นในอนาคต แต่การที่จะให้อาเซียนละทิ้งวิถีอาเซียน ซึ่งยึดถือมานานกว่าสี่ทศวรรษก็ไม่ใช่ง่าย เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงหวงแหนอำนาจอธิปไตย ยังคงมีความเป็นชาตินิยม และคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศตนเป็นสำคัญ นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ความแตกต่างในระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการตีความที่แตกต่างกันในประเด็นความมั่นคง เป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้อาเซียนบูรณาการความร่วมมือได้อย่างล่าช้า ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของอาเซียนในช่วงกว่า 40 ปีที่ผ่านมา ต้องสะดุดเป็นช่วง ๆ และดำเนินไปอย่างไม่มีทิศทาง ประกอบกับเมื่ออาเซียนมีการรับสมาชิกเพิ่มเติมเข้ามาอีกสี่ประเทศ (เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา) ช่องว่างความแตกต่างนี้ก็ยิ่งเป็นปัญหามากขึ้น

กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงอย่างเช่นจีนและอินเดีย แนวโน้มการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีเพิ่มขึ้นใน

ภูมิภาคอื่น ๆ รวมทั้งปัญหาความท้าทายความมั่นคงในรูปแบบใหม่ อาทิ โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติธรรมชาติ ประกอบกับประสบการณ์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนกำหนดให้ประเทศได้เผชิญในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย พ.ศ. 2540 ทำให้อาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของโลกและผลกระทบเชิงลบจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ในการนี้ ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนจึงเห็นว่าควรมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น และควรบูรณาการความร่วมมือให้มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ เพื่อจัดการกับปัญหาท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความเข้มแข็งและอำนาจต่อรองให้แก่ประเทศสมาชิก รวมทั้งดำรงความเป็นแกนกลางของความสัมพันธ์ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้นำอาเซียนต่างเห็นพ้องว่าอาเซียนควรจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” เพื่อร่วมมือกันให้เหนียวแน่นและมั่นคงยิ่งขึ้นตามที่ได้ประกาศในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 และตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 ในการนี้ อาเซียนจึงจำเป็นต้องมีธรรมนูญขององค์การหรือกฎบัตรอาเซียน เพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมของภูมิภาค และเป็นกรอบกติกาที่ชัดเจนสำหรับการพัฒนาต่อไปในอนาคต กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันกฎบัตรครบทั้ง 10 ประเทศ กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นองค์การที่มีภูมิกติกาในการทำงาน และมีการกำหนดโครงสร้างองค์การใหม่ที่มีความชัดเจน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดภายใต้กฎกติกาและพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ตลอดจนสนับสนุนให้การดำเนินการตามความตกลงต่าง ๆ เกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันกฎบัตรอาเซียนยังมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการนำอาเซียนไปสู่การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคต อาทิ กฎบัตรอาเซียนยังรองรับรองหลักการและวัฒนธรรมทางการทูตในวิถีอาเซียน บทบัญญัติในกฎบัตรอาเซียนมีลักษณะเป็นหลักการกว้าง ๆ ทำให้ตีความได้อย่างกว้างขวางและยืดหยุ่น ทั้งในเชิงเป้าหมายและผลของการดำเนินการ หลักเกณฑ์การรับสมาชิกใหม่ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนยังไม่อาจสนับสนุนระบบการบูรณาการของอาเซียนให้มีความเข้มแข็งแกร่งได้ และที่สำคัญกฎบัตรอาเซียนไม่มีบทบัญญัติลงโทษแก่ประเทศสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีของอาเซียน

ปัจจุบัน อาเซียนกำลังอยู่ระหว่างการขับเคลื่อนไปสู่ประชาคมอาเซียนภายใต้สามเสาหลักใน พ.ศ. 2558 แต่อาเซียนไม่ได้มีความมุ่งหวังที่จะสร้างประชาคมอาเซียนให้เป็นองค์การเหนือรัฐเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป อาเซียนเลือกที่จะบูรณาการในรูปแบบที่แตกต่างออกไป โดยเป็นการบูรณาการที่เรียกว่าองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐโดยไม่มีการสละอำนาจอธิปไตย ฉะนั้น จึงไม่อาจนำการบูรณาการของ

สหภาพยุโรปและอาเซียนมาเปรียบเทียบกัน เพราะประเทศสมาชิกของสององค์กรนี้มีภูมิหลังของการดำรงอยู่ที่ไม่เหมือนกัน และต่างก็มีรูปแบบและความมุ่งหมายของการบูรณาการที่แตกต่างจากกัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการบูรณาการของอาเซียนเพิ่งจะเริ่มต้นขึ้น อาเซียนสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ของสหภาพยุโรปได้ ทั้งจากความสำเร็จและข้อผิดพลาด

ในทัศนะของผู้เขียน ความคาดหวังที่อาเซียนจะก้าวจากองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐไปสู่การเป็นสถาบันเหนือรัฐแบบสหภาพยุโรปนั้น ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้กับอาเซียน ภูมิหลังของการเป็นประเทศที่ถูกล่าอาณานิคม ความขัดแย้งระหว่างเพื่อนบ้านในอดีต รวมทั้งความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม วิถีทางการเมือง และระบบเศรษฐกิจ ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้อำนาจอธิปไตยและความมั่นคงแห่งรัฐอยู่เหนือความเป็นอาเซียน ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ความร่วมมือในกรอบอาเซียนจึงอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมและความสมัครใจ โดยอาศัยวิถีอาเซียนเป็นเครื่องมือในการประสานความร่วมมือและจัดการกับความขัดแย้งภายในกลุ่ม

อย่างไรก็ดี วิถีอาเซียนก็ไม่สามารถลบความขัดแย้งหรือความบาดหมางทางประวัติศาสตร์ของชาติอาเซียนได้อย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยผ่อนคลายหรือช่วยให้ลืมปัญหาเท่านั้น และมักเป็นช่องทางให้ประเทศสมาชิกใช้อ้างเพื่อละทิ้งการปฏิบัติตามข้อตกลงเมื่อเห็นว่ากระทบต่ออำนาจอธิปไตยหรือขัดต่อผลประโยชน์แห่งชาติ หากมองในอีกมุมหนึ่ง วิถีอาเซียนคือวิธีคิดและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ประเทศในภูมิภาคนี้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยดึงดูดความร่วมมือจากประเทศภายนอกภูมิภาค ดังนั้น วิถีทางแบบอาเซียนจึงมิใช่เป็นข้อด้อยหรืออุปสรรคในการสร้างความร่วมมือเสียทีเดียว แต่ภายใต้ภาวะของโลกยุคใหม่ วิถีอาเซียนแบบดั้งเดิมก็ไม่อาจสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งของการบูรณาการไปสู่ประชาคมอาเซียนได้ ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง เคารพพันธกรณีตามกฎหมายและข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น เพื่อให้ชุมชนของอาเซียนเติบโตอย่างมั่นคง และทำให้ประเทศสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุล มีความเป็นเอกภาพ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของโลกยุคใหม่ร่วมกันได้อย่างสันติ

## 2. นิตินัยสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐสภาไทยในบริบทประชาคมอาเซียน

ตราสารก่อตั้งอาเซียนที่เรียกว่าปฏิญญากรุงเทพฯ ความตกลงฉบับต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทำร่วมกันตลอดระยะเวลากว่า 40 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งกฎบัตรอาเซียน แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลัก และข้อตกลงอื่น ๆ ในการมุ่งไปสู่การเป็นประชาคมเดียวกัน เป็นเรื่องที่มีกฎหมายระหว่าง

ประเทศรองรับความสัมพันธ์ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เกิดจากการเจรจา ตกลง และได้แสดงเจตนาผูกพัน อันเป็นการสร้างพันธกรณีระหว่างประเทศให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตาม หรือนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จภายในประเทศของตน

จากนิติสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องกำหนดนโยบายจัดทำแผนงาน ปรับปรุงโครงสร้าง และภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งจัดให้มีการแก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อผูกพันในกรอบอาเซียน และภายนอกกรอบอาเซียนที่สนับสนุนการเป็นประชาคมอาเซียน นอกจากพันธกรณีที่ต้องคำนึงถึงแล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการเป็นประชาคมอาเซียนด้วย ทั้งด้านบวกและด้านลบ เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นสามารถสนับสนุนการบูรณาการในระดับภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่อง และรองรับปัญหาหรือสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้

ในทางปฏิบัติ การที่จะทำให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกิดผลบังคับใช้ได้ตามพันธกรณีนั้น เป็นเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดกระบวนการไว้ แต่ให้เป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศในการดำเนินการเพื่อให้พันธกรณีต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันไว้เกิดผลขึ้นจริงทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ สำหรับประเทศไทย สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศไม่มีผลใช้บังคับได้โดยตรงภายในประเทศ หากแต่ต้องได้รับการแปลงรูปหรือปรับให้เป็นกฎหมายภายในก่อน จึงจะทำให้มีผลบังคับใช้ในประเทศได้ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไทยได้ทำความตกลงระหว่างประเทศทั้งภายในกรอบอาเซียน และนอกกรอบอาเซียนที่พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว ประเทศไทยจึงมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นรัฐภาคีของอาเซียน โดยต้องตรากฎหมายภายในฉบับใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายใน เพื่อให้พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ในประเทศได้

ฉะนั้น การปฏิบัติตามพันธกรณีของอาเซียนจึงเป็นเรื่องที่มีผลต่อกระบวนการกฎหมายภายในของประเทศ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ จนถึงการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเป็นประชาคมอาเซียน และเพื่อรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการบูรณาการทั้งในระดับภูมิภาคและโลกต่อไปในอนาคตด้วย ในการนี้ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์การนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบเรื่องสำคัญต่าง ๆ จึงมีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีบทบาทดังนี้

**1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่คณะรัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศร่วมกับฝ่ายบริหาร จึงทำให้คณะรัฐมนตรี

และรัฐสภาต้องร่วมมือกันในเรื่องกิจการภายนอกมากขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่ประเทศไทยมีต่อภูมิภาคและสังคมโลก และจากการที่มาตรา 190 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำความเข้าใจระหว่างประเทศ รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้สิทธิของประชาชนเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและรักษาผลประโยชน์ของประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

**2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล** รัฐสภาควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านการรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ/การลงมติ และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการการ เพื่อเป็นการติดตามและตรวจสอบว่าการบริหารงานของรัฐบาลในด้านการต่างประเทศและกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนเป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมายภายในหรือไม่ ทั้งนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภานั้นว่าเป็นวิธีการสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้รัฐบาลทำหน้าที่อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนมากยิ่งขึ้น

**3. การควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล** รัฐสภาย่อมมีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินในด้านต่าง ๆ และที่เกี่ยวข้องกับกิจการของอาเซียน เพื่อให้การใช้จ่ายของภาครัฐเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ มีความสอดคล้องกับทิศทางและแนวนโยบายของรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมประสิทธิภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในการนี้ รัฐสภาจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยเน้นความสำคัญในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางการคลัง การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ความเป็นธรรมในสังคม และความมีประสิทธิภาพในการรองรับผลกระทบและปัญหาที่จะเกิดจากการปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะเป็นภาคีของประชาคมอาเซียนด้วย

**4. การสร้างความตระหนักรู้เรื่องประชาคมอาเซียน และเร่งดำเนินความสัมพันธ์กับสถาบันนิติบัญญัติของประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน** รัฐสภาสามารถสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องประชาคมอาเซียนให้แก่ประชาชนและชุมชนไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมประชาธิปไตยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการบูรณาการในระดับภูมิภาค พร้อมกันนี้ รัฐสภายังสามารถสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยการกระชับความร่วมมือกับสถาบันนิติบัญญัติของประเทศในกลุ่มอาเซียนโดยผ่านช่องทางของสมาชิกวุฒิสภา

อาเซียน (AIPA) และเครือข่ายความร่วมมืออื่น ๆ ของรัฐสภา ซึ่งในที่นี้รัฐสภาควรให้ความสำคัญกับการศึกษา และทำความเข้าใจพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่ออาเซียนในด้านกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ความตกลงระหว่างประเทศในกรอบอาเซียน และนอกกรอบอาเซียนที่พัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน รวมทั้งศึกษากฎหมายของประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนด้วย

การที่รัฐสภาไทยจะแสดงบทบาทข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาจำเป็นต้องมีความเข้าใจในเรื่องของอาเซียนในด้านต่าง ๆ รวมถึงเรื่องของประเทศสมาชิกอาเซียนในมิติต่าง ๆ ด้วย ทั้งด้านการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และรูปแบบของสังคมและวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกัน พร้อมกันนี้ ควรตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมความพร้อมหน่วยงานและบุคลากร ตลอดจนการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ และแสวงหาแนวทางการปฏิบัติงานที่ดีและสอดคล้องกับบริบทการทำงานใหม่ที่จะเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยก้าวสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว

ในฐานะที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาควรเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้านเพื่อก้าวสู่ประชาคมอาเซียน เพราะในอนาคตข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาไม่เพียงปฏิบัติงานตามกรอบกฎหมายภายในของประเทศเท่านั้น หากต้องดำเนินงานภายใต้บริบทของประชาคมอาเซียนและสิ่งแวดล้อมใหม่ของสังคมโลกาภิวัตน์ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาต้องพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้เป็นแบบมืออาชีพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ สามารถรับมือกับความท้าทาย จัดการกับความเสี่ยงได้ รวมทั้งมีค่านิยม ทักษะ และมีความพร้อมที่พึงประสงค์ที่สามารถทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและระดับนานาชาติได้

ในที่นี้ จึงขอเสนอแนะข้อเสนอแนะบางประการที่น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมความพร้อมรัฐสภาไทยก้าวสู่ประชาคมอาเซียน และเพื่อให้บุคลากรของรัฐสภาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่ที่จะมีขึ้นในอนาคต ดังนี้

**1. เรียนรู้และเข้าใจเพื่อพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่** บุคลากรของรัฐสภาควรทำความเข้าใจสิ่งรอบ ๆ ตัวในทุกมิติอย่างเชื่อมโยงกัน เพื่อปรับทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมการทำงานที่ไม่เพียงแต่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎระเบียบภายใต้บริบทของประชาคมอาเซียนและสิ่งแวดล้อมใหม่ของสังคมโลกาภิวัตน์ด้วย ในด้านการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาต้องเข้าใจแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงาน

ของภาครัฐมากขึ้น โดยหน่วยราชการจะทำหน้าที่สนับสนุนและเป็นกลางมากกว่าการขึ้นหรือแทรกแซง และจะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม รับผิดชอบ ตอบสนอง และโปร่งใส **ด้านเศรษฐกิจ** ต้องเข้าใจระบบตลาดเสรีที่เน้นการแข่งขันอย่างเสรีและใช้เทคนิคการบริหารงานแบบมืออาชีพ คำนึงถึงประสิทธิภาพและความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นแบบเฉพาะเจาะจงมากขึ้น (Customisation) **ด้านสังคม** ต้องเข้าใจระบบประชาสังคมที่เปิดกว้างทางสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของประชาชน ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการสร้างความมั่นคงทางสังคม **ด้านประชาคมโลก** ต้องเข้าใจเรื่องโลกาภิวัตน์และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างประเทศ ที่เน้นเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน และสร้างความพร้อมในการรับมือกับปัญหาท้าทายรูปแบบใหม่ (เชาวนะ ไตรมาศ, 2542: 12-13)

**2. พัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในสังคมยุคใหม่** ทักษะที่จำเป็นที่ควรพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อก้าวให้ทันโลก ได้แก่ ด้านภาษาต่างประเทศ ด้านเทคโนโลยีและคอมพิวเตอร์ และด้านการสื่อสารและการติดต่อประสานงาน ทักษะเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่เอื้อต่อการเรียนรู้ในยุคสมัยใหม่ และส่งเสริมการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจของรัฐสภาให้ก้าวหน้า และทันต่อสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ก่อนเริ่มกระบวนการพัฒนาทักษะเพื่อเตรียมความพร้อมบุคลากรของรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน ควรได้มีการศึกษาสภาพปัญหาของบุคลากรในหน่วยงานด้วยว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนในส่วนใดบ้าง เพื่อให้การเตรียมความพร้อมบุคลากรมีทิศทางและประสบความสำเร็จ

**3. สร้างองค์ความรู้และวัฒนธรรมการเรียนรู้ร่วมกัน** หน่วยงานในสังกัดรัฐสภาควรสร้างช่องทางให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน ทั้งด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาไปสู่ประชาคมอาเซียน โดยเป็นการศึกษาเรียนรู้ระหว่างบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกัน ควบคู่ไปกับการรับความรู้จากภายนอกโดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับหน่วยงานภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรของรัฐสภาได้ขยายองค์ความรู้และความสามารถของตนเองอย่างต่อเนื่องในลักษณะการเปิดกว้างแบบท่องโลกมากขึ้น สร้างความเชี่ยวชาญรอบตัวทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก อันเป็นการเสริมสร้างฐานความรู้ที่เข้มแข็งขององค์กร และเป็นการเอื้อให้เกิดโอกาสในการหาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ทั้งนี้ การจะสร้างองค์ความรู้และวัฒนธรรมการเรียนรู้ร่วมกันให้เกิดขึ้นภายในองค์กร จะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน และให้ทันกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

**4. การจัดการข้อมูลและสร้างฐานข้อมูล** ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐสภามีสารสนเทศที่หลากหลาย และมีการจัดเก็บข้อมูลลงในฐานข้อมูลออนไลน์ แต่ก็ยังมีข้อมูลอีกจำนวนมากที่สามารถเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านอาเซียนและการต่างประเทศ แต่ยังไม่ได้นำมารวบรวมเพื่อจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ ดังนั้นจึงควรมีการจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนและการต่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องของกฎหมาย และควรจัดเก็บข้อมูลเหล่านี้ให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถสืบค้นและสะดวกต่อการนำไปใช้งาน ทั้งยังสามารถนำไปพัฒนาต่อยอดเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศกับหน่วยงานภายนอกต่อไปได้ นอกจากนี้ควรพัฒนาหอสมุดรัฐสภาให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่แท้จริง โดยอาจพัฒนาให้เป็นหอสมุดเฉพาะทางที่เน้นในเรื่องประชาธิปไตย กระบวนการนิติบัญญัติ และกฎหมาย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา และบุคคลในวงงานรัฐสภา และเป็นศูนย์การเรียนรู้ของประชาชนทั่วไปในเรื่องระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย และวัฒนธรรมทางการเมืองอันพึงประสงค์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมค่านิยมของประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรมทั้งภายในประเทศและอาเซียน

**5. สร้างเครือข่ายความร่วมมือของรัฐสภา** การปฏิบัติงานในโลกยุคไร้พรมแดน (Borderless Age) รัฐสภาไทยจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติของประเทศในอาเซียน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่กระชับกัน รวมทั้งเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ และแนวคิดในการปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาความร่วมมือในมิติรัฐสภาและกฎหมาย ทั้งนี้ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือควรมีทั้งสามระดับ คือ ระดับสมาชิกรัฐสภา ระดับผู้บริหาร และระดับผู้ปฏิบัติงาน ความเชื่อมโยงในสองระดับแรกมีองค์การที่เป็นทางการรองรับอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น สมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union: IPU) และสมาคมเลขาธิการรัฐสภา (Association of Secretaries General of Parliaments: ASGP) เป็นต้น แต่ในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังไม่มี การเชื่อมโยงความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งควรสนับสนุนการสร้างเครือข่ายในระดับผู้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ เพราะบุคลากรในกลุ่มนี้เป็นฟันเฟืองที่ช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐสภา และมีส่วนอย่างยิ่งในการสนับสนุนภารกิจต่าง ๆ ของสมาชิกรัฐสภา

นอกจากการเตรียมความพร้อมในประเด็นข้างต้นแล้ว สิ่งที่รัฐสภาควรให้ความสำคัญอีกประการคือ การเสริมสร้างการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ มีเหตุผล ถูกต้อง เป็นธรรม และโปร่งใส เพื่อเสริมสร้างให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีระบบการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและประเทศชาติ การยึดมั่นในค่านิยมเหล่านี้ จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จ

และมีภาพลักษณ์ที่ดี ทั้งยังเป็นการสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพของประเทศไทยในการแข่งขัน และเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มภาคภูมิอีกด้วย

---

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

กณิกนันต์ คชเดช และกัรวรรณ อยู่พิพัฒน์. (2552). *การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*

*ภายใต้กรอบอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 22 มกราคม 2557. เข้าถึงได้จาก :

[http://www.pcd.go.th/info\\_serv/EcoAsean/files/ASEAN\\_Analysis\\_9.pdf](http://www.pcd.go.th/info_serv/EcoAsean/files/ASEAN_Analysis_9.pdf)

กรมอาเซียน. (2554). *ASEAN Mini Book* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 20 มกราคม 2555. เข้าถึงได้จาก :

[http://www.mfa.go.th/asean/asean\\_web/media/aseanMiniBook.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/asean_web/media/aseanMiniBook.pdf)

\_\_\_\_\_. (2555). *ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community)*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 4 มิถุนายน 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/asean/th/customize/30643-ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน.html>

\_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *ประเทศไทยกับงานด้านสาธารณสุขในกรอบอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

22 มกราคม 2557. เข้าถึงได้จาก : [http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20121203-163657-810094.pdf)

[20121203-163657-810094.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20121203-163657-810094.pdf)

กรมอาเซียน กองอาเซียน 1. (2554). “ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน.” ใน : กรมอาเซียน,

(บรรณาธิการ). *อาเซียนไฮไลท์ 2554*. หน้า 30-31. กรุงเทพฯ : เพจเมคเกอร์.

\_\_\_\_\_. (2555). *สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 5 กุมภาพันธ์ 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/customize-20130130-111514-041979.pdf>

กระทรวงการต่างประเทศ. (2543). *มูลนิธิอาเซียน : แหล่งทุนเพื่อการพัฒนาอาเซียน* [ออนไลน์].

วันที่ค้นข้อมูล 22 มกราคม 2557. เข้าถึงได้จาก : <http://www.ryt9.com/s/ryt9/260106>

\_\_\_\_\_. (2554). *ประชาคมอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 14 มกราคม 2555.

เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/ASEAN%20Main.pdf>

\_\_\_\_\_. (2555). *กลไกการบริหารของอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

11 มกราคม 2555. เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/web/477.php>

กุลกัลยา พระยาราชา และคนอื่น ๆ. (ม.ป.ป.). *การจัดทำดัชนีชี้วัดระดับความพร้อมในการริเริ่มสกุลเงินอาเซียนและศึกษาผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยภายใต้สกุลเงินอาเซียน*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. (2556, 6 มีนาคม). “มิติโลกาภิวัตน์ อุปสรรคของประชาคมความมั่นคง.” *ไทยโพสต์*, หน้า 10.

จิตทิพย์ มงคลชัยอรัญญา. (2555). *ครึ่งทาง AEC: “สอบได้” หรือ “สอบตก”?* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 30 พฤษภาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :  
<http://aseanwatch.org/2012/10/03/%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87-aec-%E0%B8%AA%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B9%84%E0%B8%94%E0%B9%89-%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD/>

จุฬารัตน์ เอื้อรักสกุล. (2553). *การจัดตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.)* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 2 กันยายน 2554. เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/SEATO>

ชัยภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย. (2546). *บทบาทของอาเซียนในยุคหลังสงครามเย็น: วิเคราะห์กรณีการปรับกลไกความร่วมมืออาเซียน ศึกษากรณีการก่อตั้ง ARF และ AFTA*. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาติชาย เชษฐสุมน. (2555). *ประชาคมอาเซียน: ผลกระทบต่อกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ไชยวัฒน์ คำชู และณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. (2555). *ประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : ส เจริญ การพิมพ์.

เขาวนระ ไตรมาศ. (2542). *บทบาทใหม่ของราชการไทย: ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร.

ดุลยภาค ปรีชารัชช, (ม.ป.ป.). *ความหลากหลายทางชาติพันธุ์กับการอยู่ร่วมกันเป็นประชาคมอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 16 สิงหาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :  
<http://www.polsci.tu.ac.th/fileupload/39/58.pdf>

ธนภุต วรณัชชากุล. (2555). “ประเทศไทยกับการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.” *ศาลยุติธรรมปริทัศน์*. 6 (6), 3-28.

ธนวัฒน์ พิมลจินดา. (2552). *องค์กรเหนือรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ : จากทฤษฎีสู่กรณีเปรียบเทียบ*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 27 เมษายน 2553. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.midnightuniv.org/midnighttext/000870.doc>

ประภัสสร เทพชาตรี. (2552). “ข้อเสนอการทำให้อาเซียนเป็นองค์กรของประชาชนและเป็นแกนกลางของ “สถาปัตยกรรม” ในภูมิภาค.” *เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่อง ไทยกับการเป็นประธานอาเซียน วันที่ 28 ตุลาคม 2552*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2554). *ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.

นรุตม์ เจริญศรี. (2551). “ทุนญี่ปุ่น: ภูมิภาคนิยมและภูมิภาคานวัตกรรมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.”

*วารสารญี่ปุ่นศึกษา*. 25 (1), 120-138.

นิตินันท์ วิศเวศวร. (2552). *เศรษฐกิจของสหภาพยุโรป และความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศไทย*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 10 มิถุนายน 2556. เข้าถึงได้จาก :

[http://www.ces.in.th/PDF/cescmu\\_nitinant.pdf](http://www.ces.in.th/PDF/cescmu_nitinant.pdf)

บุษฎี สันติพิทักษ์. (2556). “รัฐสภาของประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีบทบาทและความร่วมมือในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างไร.” *เอกสารประกอบการบรรยายในโครงการเปิดห้องเรียนอาเซียนศึกษา ชุด “การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน” ครั้งที่ 3 วันที่ 17 พฤษภาคม 2556*.

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

พินิติ รตะนานุกูล. (2554). “การเกิดประชาคมอาเซียนกับการศึกษาของประเทศไทย (3).”

*อนุสารอุดมศึกษา*. 37 (402), 7-8.

พิชญ์ สุวรรณชนู. (2540). *สามทศวรรษอาเซียน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พัชรพล วงศ์บุญสิน. (2541). “อาเซียนใหม่?”. ใน : อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, (บรรณาธิการ). *อาเซียนใหม่*.

หน้า 1-80. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พัชรี บำรุงธรรม. (2556). *ระบบงบประมาณที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 9 ธันวาคม

2556 กันยายน 2555. เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/tdri-insight/kt09/>

เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์. (2552). “ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม.” ใน : ประภัสสร เทพชาตรี, (บรรณาธิการ).

*ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน*. หน้า 13-15. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.

แพรวภัทร ยอดแก้ว. (2552). *เอกสารประกอบการสอน รหัสวิชา 2000111 วิชาอาเซียนศึกษา* [ออนไลน์].

วันที่ค้นข้อมูล 4 กันยายน 2555. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.gotoknow.org/blogs/posts/490884>

ภาณุวัฒน์ ปรีชญานุต. (2554). “สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องต้องใช้เวลา.” ใน : กรมอาเซียน, (บรรณาธิการ).

*อาเซียนไฮทไลท์ 2554*. หน้า 40-41. กรุงเทพฯ : เพจเมคเกอร์.

ภูวีน บุณยะเวชชีวิน. (2553). *วิถีอาเซียนกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า (1988-2005)* [ออนไลน์].

วันที่ค้นข้อมูล 11 พฤษภาคม 2554. เข้าถึงได้จาก : <http://www.ejournal.su.ac.th/upload/69.pdf>

มนินธ์ สุทธิวัฒนานิติ. (2556ก). “การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (2).” *วารสารยุติธรรม*. 13 (5), 76-77.

\_\_\_\_\_. (2556ข). “การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.” *วารสารยุติธรรม*. 13 (4), 76-77.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ คณะแพทยศาสตร์. (ม.ป.ป.). *บทบาทด้านสาธารณสุขของประเทศไทยในอาเซียน*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 22 มกราคม 2557. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.med.cmu.ac.th/library/asean->

[web/aseanmed/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%82%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99.doc](http://www.med.cmu.ac.th/library/asean-web/aseanmed/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%82%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99.doc)

สำนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2554). *มารู้จักอาเซียนกันเถอะ* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

4 มิถุนายน 2556. เข้าถึงได้จาก :

[http://www.prcmu.cmu.ac.th/scoop\\_detail.php?sco\\_sub\\_id=208](http://www.prcmu.cmu.ac.th/scoop_detail.php?sco_sub_id=208)

ลาวัลย์ เขมะพันธุ์มนัส. (2528). *นิศึกษานะและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาและการ*

*ปฏิบัติตามสนธิสัญญาของอาเซียน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ลาวัลย์ ถนัดศิลปะกุล. (2539). *อาเซียนกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกและความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

\_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.) *บทบาทของรัฐสภากับกระบวนการทาสันติสัญญาระหว่างประเทศและปัญหา มาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* [ออนไลน์].

วันที่ค้นข้อมูล 4 ธันวาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

[http://newsser.fda.moph.go.th/fda\\_mdc/lib\\_sys/readfile.php?Submit=Read&File\\_Obj=http://newsser.fda.moph.go.th/fda\\_mdc/data\\_center/info\\_mod/%BA%B7%BA%D2%B7%A2%CD%A7%C3%D1%B0%CA%C0%D2%A1%D1%BA%A1%C3%D0%BA%C7%B9%A1%D2%C3%B7%D3%CA%B9%B8%D4%CA%D1%AD%AD%D2.pdf](http://newsser.fda.moph.go.th/fda_mdc/lib_sys/readfile.php?Submit=Read&File_Obj=http://newsser.fda.moph.go.th/fda_mdc/data_center/info_mod/%BA%B7%BA%D2%B7%A2%CD%A7%C3%D1%B0%CA%C0%D2%A1%D1%BA%A1%C3%D0%BA%C7%B9%A1%D2%C3%B7%D3%CA%B9%B8%D4%CA%D1%AD%AD%D2.pdf)

ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์. (2553). *มาตรการริเริ่มเชียงใหม่* [ออนไลน์].

วันที่ค้นข้อมูล 24 กรกฎาคม 2556. เข้าถึงได้จาก:

[http://www.scbeic.com/THA/document/chiangmai\\_initiative/](http://www.scbeic.com/THA/document/chiangmai_initiative/)

สมเกียรติ อ่อนวิมล. (2552). *บันทึกอาเซียน ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

7 มีนาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

[http://aseanvision.com/news-top\\_detail.jsp?id=20091127113345793309&mm=11&yy=2009](http://aseanvision.com/news-top_detail.jsp?id=20091127113345793309&mm=11&yy=2009)

สมชัย จิตสุชน. (2556). *บทบาทการวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (1)* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

9 ธันวาคม 2556. เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/tdri-insight/kt02/>

สรินนา อารีธรรมศิริกุล. (ม.ป.ป). *วิพากษ์ “ภูมิภาคอาเซียน...มีจริงหรือลวงตา”* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

20 กันยายน 2555. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.siamintelligence.com/critical-on-asean-region-is-reality-or-illusion/>

สายันต์ สุโขพิช. (ม.ป.ป.). *ผลกระทบด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของการเป็นประชาคมอาเซียน*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 28 พฤศจิกายน 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.kmcenter.ago.go.th/kms/node/3014>

สีดา สอนศรี. (2527). *แนวความคิดและทฤษฎีการรวมกลุ่มและภูมิภาคนิยม*. รายงานการวิจัย.

กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. (2552). *ขีดจำกัดของกฎบัตรอาเซียนต่อปัญหาพม่า* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

27 พฤษภาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://mekong.human.ubru.ac.th/content/print.php?category=2&code=an18060910280053>

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2551). *อนาคตขององค์การอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 29 พฤษภาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000151228&TabID=2&>

\_\_\_\_\_. (2556). “ประชาคมอาเซียนและเสาคความมั่นคง.” *เอกสารประกอบการบรรยายในการฝึกอบรมวิทยากรหลักสูตรอาเซียน วันที่ 19 – 21 กุมภาพันธ์ 2556*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิศึกษภาพชุมชน

สุวิทย์ เมษินทรีย์. (ม.ป.ป.). *วิวัฒนาการระบบราชการสู่ประชาคมอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

19 มกราคม 2555. เข้าถึงได้จาก :

[http://123.242.159.9/saraburi/bbssuf/index.php?option=com\\_phocadownload&view=files&id=48:2011-06-11-06-42-47&Itemid=14](http://123.242.159.9/saraburi/bbssuf/index.php?option=com_phocadownload&view=files&id=48:2011-06-11-06-42-47&Itemid=14)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานนโยบายและแผน. (2555). *รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบทของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

28 มีนาคม 2555. เข้าถึงได้จาก : [http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean\\_final.pdf](http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อาเซียน. (ม.ป.ป.). *อาเซียนปลอดยาเสพติด 2558* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 17 มกราคม 2557. เข้าถึงได้จาก :

<http://oncbasean.oncb.go.th/index.php/2558>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *ระบบงานรัฐสภา 2555*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน (2555). *การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ. (2552). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพิธีสารฉบับที่ 3 เพื่อแก้ไขสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ :

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). “วุฒิสภาก้าวไกล...ไปกับประชาคมอาเซียน.” *สารวุฒิสภา*.

21 (6), 18-21.

อรรรรณ เพิ่มพล. (2554). “เงินสกุลอาเซียน ความฝันที่ใกล้เป็นจริง (หรือเปล่า)?.” ใน : กรมอาเซียน, (บรรณาธิการ). *อาเซียนไฮไลท์ 2554*. หน้า 54-55. กรุงเทพฯ : เพจเมคเกอร์.

อาเซียน. (2550). *คำแปล กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* [ออนไลน์].

วันที่ค้นข้อมูล 4 กันยายน 2555. เข้าถึงได้จาก :

[http://www.thaifta.com/trade/corner/as\\_charter\\_th.pdf](http://www.thaifta.com/trade/corner/as_charter_th.pdf)

ASEAN Watch. (2555). *ประกาศเลื่อนกำหนดการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ออกไปอีก 1 ปี*

[ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 30 พฤษภาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://aseanwatch.org/2012/11/21/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A8%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9B/>

Study ASEAN. (ม.ป.ป.). *อุปสรรคในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

19 กรกฎาคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://studyasean.in.th/index.php/th/learning/m3/m3-unit3/barriers-to-entry-into-asean>

Siam Intelligence. (2556). *ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน* [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล

1 มกราคม 2556. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.siamintelligence.com/asean-socio-cultural-community-ascc-blueprint/>

## ภาษาอังกฤษ

Acharya, A. (2000). *The Evolution of Regional Organisation*. Oxford : Oxford University Press.

ASEAN. (1967). *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967*

[online]. Retrieved October 4 , 2013, from

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-162937-870593.pdf>

ASEAN Secretariat. (2012). *ASEAN Economic Community Scorecard: Charting Progress*

*Toward Regional Economic Integration Phase I (2008-2009) and Phase II*

*(2010-2011)* [online]. Retrieved July 26, 2013, from

<http://www.insaps.org/portaladmin/uploads/Download/1366608952.pdf>

- Bowles, P. (2002). 'Regionalism and Development After the Global Financial Crises' In S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips & B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy*. pp. 79-103. London : Routledge.
- Breslin, S. (2007). 'Theorising East Asian Regionalism(s): New Regionalism and Asia's Future(s)' In M. Curley & N. Thomas (Eds.), *Advancing East Asian Regionalism*. pp. 26-51. London : Routledge.
- Breslin, S., Higgott, R. & Rosamond, B. (2002). 'Regions in Comparative Perspective' In S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips & B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy*. pp. 1-19. London : Routledge.
- Chalermphanupap T. (2009). 'Institutional Reform: One Charter, Three Communities, Many Challenges' In D. Emmerson (Ed.), *Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, pp. 91-131. Singapore : Utopia Press.
- Davison, R. (2004). 'Globalisation and Regionalism in the Asia-Pacific' In M. Connors, R. Davison & J. Dosch (Eds.), *The New Global Politics*. pp. 140-161. Oxfordshire : Routledge Curzon.
- Eliassen, K. & Arnesen, C. (2007). 'Comparison of Europe and Southeast Asian Integration' In M. Telo (Ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*. pp. 203-221. Hamshire : Ashgate Publishing Company.
- EPG. (2006). *Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter* [online]. Retrieved January 17, 2012, from <http://www.asean.org/archive/19247.pdf>
- European Commission. (2013). *Conditions for Membership* [online]. Retrieved May 30, 2013, from [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm)
- \_\_\_\_\_. (n.d.). *Structural Fund and Cohesion Fund* [online]. Retrieved August 21, 2013, from [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm)

- Hettne, B. & Soderbaum, F. (2002). 'Theorising the Rise of Regionness' in S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips & B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy*. pp. 33-47. London : Routledge.
- Hveem, H. (2006) 'Explaining the Regional Phenomenon in an Era of Globalisation' In A. Stubbs & G. Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. pp. 294-305. Ontario : Oxford University Press.
- Leviter L. (2010). *The ASEAN Charter: ASEAN Failure or Member Failure?* [online]. Retrieved January 17, 2012, from <http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/43.1-Leviter.pdf>
- Mittelman, J. (1999). 'Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization' In B. Hettne, A. Inotai & O. Sunkel (Eds.), *Globalism and the New Regionalism*. pp. 25-53. Hampshire : Macmillan Press.
- Narine, S. (2002). *Explaining ASEAN Regionalism in Southeast Asia*. London : Lynne Rienner Publishers.
- Nesadurai, H. (2003). *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism : The ASEAN Free Trade Area*. London : Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2008). 'The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).' *New Political Economy*, 13 (2), 225-239.
- Pillai S. (2013). *ASEAN Economic Community – Progress and Challenges* [online]. Retrieved July 26, 2013, from <http://www.inbc.web.id/auto/internet1/productmedia/104/ASEAN.pdf>
- Severino, R. (2007) 'ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration' In *Contemporary Southeast Asia : Special Focus ASEAN at 40 Progress, Prospects and Challenges*, 29 (3), 406-423. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.
- Smith, K. (2006) 'The Limits of Proactive Cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe' In O. Elgstrom & M. Smith, M. (Eds). *The European Union's Roles in International Politics: Concept and Analysis*. pp. 155-171. London : Routledge.

Sridharan, K. (2007). *Regional Cooperation in South Asia and Southeast Asia*.

Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

Stevenson, A. (2004). 'Regional Financial Cooperation in Asia.' *Journal of Asian Economics*, 15 (5), 837-841.

Stubbs, R. (2004). 'ASEAN: Building Regional Cooperation' In M. Beeson (Ed.), *Contemporary Southeast Asia Regional Dynamics, National Differences*, pp. 216-233. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

\_\_\_\_\_. (2005). *Rethinking Asia's Economic Miracle*. Hamshire : Palgrave Macmillan.

Stubbs, R. and Reed, A. (2006). 'Introduction : Regionalisation and Globalisation' In R. Stubbs, & G. Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. pp. 289-293. Ontario : Oxford University Press.

Tay, S. (2001). 'ASEAN and East Asia: A New Regionalism?' In S. Tay, J. Estanislao & H. Soesastro (Eds.), *Reinventing ASEAN*, pp. 206-225. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

-----



พิมพ์ที่: สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร