



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

ญี่ปุ่นกับประชาคมเอเชียตะวันออก :
ผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ และผลกระทบต่อประเทศไทย

โดย

ผศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธันวาคม 2552

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

โครงการวิจัย

“ญี่ปุ่นกับประชาคมเอเชียตะวันออก:

ผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ และผลกระทบต่อประเทศไทย”

ความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก (East Asian Community) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยผลักดันสำคัญ 2 ประการ ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับญี่ปุ่น ได้แก่

1. ความขัดแย้งและการช่วงชิงบทบาทในภูมิภาคระหว่างญี่ปุ่นกับจีน เป็นตัวแปรสำคัญ

ในการเสนอและถกอภิปรายอย่างเข้มข้นและกว้างขวางในเวทีระหว่างประเทศเพื่อให้เพิ่มความร่วมมือในภูมิภาค และจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคนายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิ (2544-2549) ซึ่งเป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีนเสื่อมทรามลง ในขณะที่จีนสนับสนุนให้มีการรวมตัวในกรอบอาเซียน+3 (รวมจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้) แต่ญี่ปุ่นยืนยันกรานว่า ควรเป็นกรอบอาเซียน+6 อันมีออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอินเดียร่วมด้วย ทั้งนี้ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของจีนในกระบวนการความร่วมมือในภูมิภาค กล่าวได้ว่า ปัจจัยการแข่งขันกันขยายอิทธิพลระหว่างญี่ปุ่นกับจีนนี้ สามารถอธิบาย “จังหวะเวลา” ของความเคลื่อนไหวในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกได้เป็นอย่างดี เพราะหลังจากที่ญี่ปุ่นสามารถปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีนและเกาหลีใต้ได้ หลังนายกรัฐมนตรีนายโคะอิซุมิพ้นตำแหน่งในปี 2549 ทำให้การถกอภิปรายในประเด็นการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกได้ลดน้อยลงไป

2. ผลประโยชน์ของภาครัฐกิจญี่ปุ่น เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดประเด็นและ

รายละเอียดความร่วมมือในภูมิภาค โดยมีบทบาทในการกำหนด “สาระสำคัญ” ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงเขตการค้าเสรี ความร่วมมือด้านการเงิน ตลอดจนความร่วมมือเชิงหน้าที่อื่นๆ อันจะอำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของญี่ปุ่นที่ได้สร้างเครือข่ายการผลิตโดยขยายการลงทุนไปยังหลายประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ทางการเมืองของทั้งญี่ปุ่นและจีน ตลอดจนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่ได้สร้างผ่านเครือข่ายการลงทุนในภูมิภาค เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญต่อการพัฒนาการของประชาคมเอเชียตะวันออก

ในส่วนของความเป็นไปได้นั้น อาจกล่าวได้ว่า ประชาคมเอเชียตะวันออกมีลักษณะเป็น “กระบวนการความร่วมมือ” มากกว่าที่จะคาดหวังให้เกิดผลลัพธ์เป็น “ประชาคม” ที่มีความร่วมมือเชิงลึกในลักษณะเดียวกับสหภาพยุโรป เนื่องจากสถานการณ์ในประเทศในเอเชียตะวันออกยังมี

ความแตกต่างกันอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระบบการเมือง ตลอดจนความเชื่อทางศาสนา อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือจะเป็นไปได้มากที่สุด ใน 3 รูปแบบหลัก คือ

1) เขตการค้าเสรี จากการที่หลายชาติในภูมิภาคได้บรรลุข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกันมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กระนั้นก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะสามารถจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ยังคง มีการแข่งขันกันระหว่างข้อเสนออาเซียน+3 กับอาเซียน+6

2) ความร่วมมือด้านการเงิน ซึ่งมีในหลายลักษณะ ได้แก่ การร่วมมือกันเฝ้าระวังการหารือเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การออกพันธบัตรเอเชีย หน่วยเงินเอเชีย และที่สำคัญที่สุด คือ การจัดตั้งกองทุนเงินสำรองระหว่างประเทศในภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของประเทศสมาชิก เมื่อประสบวิกฤติเศรษฐกิจ ดังที่ชาติอาเซียน+3 ได้จัดทำข้อตกลง “ความริเริ่มเชียงใหม่” ในลักษณะทวิภาคี ซึ่งขณะนี้ กำลังได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นข้อตกลงในระดับพหุภาคี

3) ความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation) ครอบคลุม 20 สาขาความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 เพื่อแก้ปัญหาข้ามชาติที่ประสบร่วมกัน เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม โรคระบาด อาชญากรรมข้ามชาติ โจรสลัด การพัฒนาเครือข่ายการขนส่ง การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การท่องเที่ยว ตลอดจนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความร่วมมือในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ มีการหารือกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดเป็นความร่วมมือเชิงสถาบันมากยิ่งขึ้น

สำหรับการเปรียบเทียบความสำคัญของเวทีอาเซียน+3 กับอาเซียน+6 นั้น กรอบความร่วมมืออาเซียน+3 จะมีลักษณะเป็น “กระบวนกร” ของความร่วมมือที่ต่อเนื่อง ในขณะที่กรอบอาเซียน+6 จะมีลักษณะเป็นเพียงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นประจำปีมากกว่า จึงกล่าวได้ว่า ระดับความเข้มข้นของความร่วมมือจะอยู่ที่อาเซียน+3 มากกว่าอาเซียน+6 ดังนั้น ไทยจึงควรให้ความสำคัญกับกรอบอาเซียน+3 มากกว่า แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ควรละเลยเวทีอาเซียน+6 ซึ่งอาจสามารถมีความร่วมมือเชิงหน้าที่ในบางสาขา ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันได้

สำหรับผลกระทบต่อไทยนั้น การจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ขับเคลื่อนด้วยการแข่งขันของสองมหาอำนาจในภูมิภาคย่อมส่งผลดีกว่าการผลักดันของมหาอำนาจเพียงชาติเดียว เนื่องจากจะสามารถสร้างการต่อรองกับมหาอำนาจทั้งสองได้มากกว่า โดยขณะนี้ไทยจึงควรพัฒนาความสัมพันธ์กับทั้งจีนและญี่ปุ่นอย่างสมดุล ไม่เอนเอียงหรือให้ความสำคัญเพียงกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และยังคงควรเพิ่มบทบาทในการร่วมมือกันพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกับญี่ปุ่นและจีน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา อันจะเป็นการเอื้อต่อการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ทั้งไทยยังควรพยายามแสดงบทบาทในความร่วมมือเชิงหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านที่จะเป็นประโยชน์ต่อไทย เช่น การท่องเที่ยว การขนส่ง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจน

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พร้อมทั้งแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนต่อข้อเสนอต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อไทยและอาเซียน

ทั้งนี้ การที่ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียน อาเซียน+3 ตลอดจนอาเซียน+6 ในปี 2552 ในขณะที่มีคร.สุรินทร์ พิศสุวรรณเป็นเลขาธิการอาเซียน ถือเป็นโอกาสอันดีที่ไทยควรจะประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการอาเซียน เพื่อกำหนดวาระและผลักดันความร่วมมือในภูมิภาค โดยให้อาเซียนมีบทบาทสำคัญ เพื่อรักษาสถานภาพนำของอาเซียน มิให้ตกอยู่ได้ อิทธิพลจากชาติมหาอำนาจอย่างญี่ปุ่นหรือจีน โดยเฉพาะในประเด็นความร่วมมือในภูมิภาค

ญี่ปุ่นกับประชาคมเอเชียตะวันออก : ผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ และผลกระทบต่อประเทศไทย

บทคัดย่อ

ความเคลื่อนไหวในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก (East Asian Community) สามารถอธิบายด้วยปัจจัยผลักดันสำคัญ 2 ประการ ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับบทบาทของญี่ปุ่น คือ

1) ความขัดแย้งและการช่วงชิงบทบาทในภูมิภาคระหว่างญี่ปุ่นกับจีน เป็นตัวแปรสำคัญในการอธิบาย “จังหวะเวลา” ของความเคลื่อนไหวในการการถกอภิปรายอย่างเข้มข้นให้มีการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะในยุคนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ (2544-2549) ที่ความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-จีนเสื่อมทรามลง หลังจากที่ญี่ปุ่นสามารถปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีนและเกาหลีใต้ได้ หลังนายโคอิซุมิพ้นตำแหน่งในปี 2549 ส่งผลให้ประเด็นนี้ลดความสำคัญลงไป

2) ผลประโยชน์ของภาครัฐกิจญี่ปุ่น มีบทบาทนำในการกำหนด “สาระสำคัญ” อันเป็นข้อเสนอในการรวมตัวในภูมิภาค โดยเฉพาะเขตการค้าเสรี และความร่วมมือด้านการเงิน จึงกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ทางการเมืองของทั้งญี่ปุ่นและจีน ตลอดจนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญต่อการเริ่มต้น และพัฒนาการของประชาคมเอเชียตะวันออก

ในส่วนของความเป็นไปได้นั้น อาจกล่าวได้ว่าประชาคมเอเชียตะวันออกมีลักษณะเป็น “กระบวนการความร่วมมือ” มากกว่าที่จะคาดหวังให้เกิด “ประชาคม” ขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ความร่วมมือเป็นไปได้นั้น 3 ลักษณะ คือ 1) เขตการค้าเสรี 2) ความร่วมมือด้านการเงิน และ 3) ความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation) ต่างๆ ซึ่งล้วนมีพัฒนาการที่คืบหน้าในกรอบอาเซียน+3

สำหรับผลกระทบต่อไทยนั้น ความร่วมมือที่ขับเคลื่อนด้วยการแข่งขันของสองชาติมหาอำนาจในภูมิภาคย่อมส่งผลดีมากกว่าผลเสีย ไทยจึงควรพัฒนาความสัมพันธ์กับทั้งจีนและญี่ปุ่นอย่างสมดุล ไม่เอนเอียงหรือให้ความสำคัญเพียงกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับกรอบอาเซียน+3 ซึ่งมีความคืบหน้ามากกว่า ในขณะที่ไม่ละเลยกรอบอาเซียน+6 และควรเพิ่มบทบาทในการร่วมมือกันพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกับญี่ปุ่นและจีน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา ทั้งยังควรพยายามแสดงบทบาทในความร่วมมือเชิงหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านที่จะเป็นประโยชน์ต่อไทย เช่น การท่องเที่ยว การขนส่ง ตลอดจนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นอกจากนี้ ไทยควรผลักดันให้อาเซียนรวมตัวกันมากขึ้น เพื่อจะได้มีอำนาจต่อรองมากขึ้น พร้อมทั้งแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนต่อข้อเสนอต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อไทยและอาเซียน

Abstract

Japan and the East Asian Community: Interests, Possibility and Implications to Thailand

The movement regarding East Asian Community (EAC) building can be explained by two significant factors, both of which highly involve the roles of Japan. First, the conflict and competition between Japan and China for regional leadership represents the factor that determines “timing” of the EAC debate. The debate was particularly intense during the reign of Prime Minister Koizumi (2001-2006), when Japan-China relations deteriorated. Second, Japanese business interests function as the factor determining the “main contents” regarding regional integration in the EAC, particularly in regard to FTA/EPA and monetary cooperation. Thus, It could be argued that the political interests of Japan and China kicked start the EAC issue, while Japanese business interests function to develop EAC.

For the possibility of a community, EAC can be conceptualized as “process”, rather than “end result” of an advanced community in a genuine sense. Yet, most likely developments would be a regional-wide FTA, monetary cooperation, and functional cooperation.

Regarding implications for Thailand, the Japan-China rivalry is more beneficial than having only one single power dominance in the region. Thailand, accordingly, should pursue balanced relationships towards both countries, not leaning too close to any of them. ASEAN+3, as a more advanced cooperation, should be prioritized, while not ignoring ASEAN+6. It is suggestible that the nation should cooperate with both Japan and China in reducing development gaps in neighboring Mekong countries. Thailand also should pursue more roles upon functional cooperation beneficial to the country, especially on tourism, transportation and science and technology. In addition, Thailand should push for more integration in ASEAN so as to enhance the Association’s negotiation power.

สารบัญ

1. บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามนำวิจัย	2
1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการ	3
1.4 ขอบเขตงานวิจัยและวิธีการศึกษาวิจัย	3
1.5 กรอบแนวคิด	4
1.6 สมมติฐานงานวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7

2. พัฒนาการของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง

2.1 ความเป็นมา	8
- การริเริ่มรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียง	8
2.2 การประชุมอาเซียน+3	10
- วิกฤตเศรษฐกิจกับอาเซียน+3	11
- ความไร้สมรรถภาพของเอเปคและอาเซียน	12
- กลไกการประชุมของอาเซียน	13
- รายงานของกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออกเฉียง	14
- รายงานของกลุ่มศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง	16
2.3 การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียง	19
- การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงครั้งที่ 1	20
- การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงครั้งที่ 2	22
- การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงครั้งที่ 3	26
- การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงครั้งที่ 4	26
- เปรียบเทียบการประชุมอาเซียน+3 กับการประชุมเอเชียตะวันออกเฉียง	29

3. ผลประโยชน์ในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง

3.1 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ	32
- ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น	34
- ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย	35
- ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน	35

3.2 ผลประโยชน์ทางการเมืองของญี่ปุ่น	37
4. จุดยืนและบทบาทของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก	
4.1 จุดยืนของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก	40
- วิสัยทัศน์ของญี่ปุ่น	40
- ขอบเขตของประชาคมเอเชียตะวันออก	41
- การถกเถียงเกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออกในญี่ปุ่น	41
- ทำหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ของญี่ปุ่น	43
- ระดับการรวมตัว	51
4.2 บทบาทของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก	53
- Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership (JACEP)	53
- การเสริมสร้างสมรรถภาพ	57
- ความร่วมมือด้านการเงิน	62
5. ปัจจัยที่มีผลต่อประชาคมเอเชียตะวันออก	
5.1 การแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีน	66
- “ชิงหาวเวลา” ของประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก	66
- การปรับตัวดีขึ้นของความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่น	68
- ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับจีน	70
5.2 จุดยืนและบทบาทของประเทศสำคัญอื่นๆ	71
- จีน	71
- เกาหลีใต้	75
- อินเดีย	77
- ออสเตรเลีย	78
- อาเซียน	80
- สหรัฐอเมริกา	81
5.3 ปัจจัยพื้นฐานในภูมิภาค	82
- ปัจจัยลบ	82
- ปัจจัยบวก	84

6. ความเป็นไปได้	
6.1 เขตการค้าเสรี	86
6.2 ความร่วมมือด้านการเงิน	87
6.3 ความร่วมมือเชิงหน้าที่	94
6.4 ประชาคม 3 ด้าน?	95
7. ผลกระทบต่อประเทศไทย	
7.1 ผลประโยชน์ของไทย	97
7.2 อาเซียน+3 หรือ อาเซียน+6?	97
7.2 อินโดจีนหรือจีน	100
7.3 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	103
บรรณานุกรม	106

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	รายละเอียดประเทศคู่เจรจาของอาเซียน	13
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบผลการประชุมอาเซียน อาเซียน+3 และอาเซียน+6	30
ตารางที่ 3	การเปลี่ยนแปลงของ GDP (%) จากสูตรการรวมตัวแบบอาเซียนเป็นแกนกลาง	34
ตารางที่ 4	การเปลี่ยนแปลงของ GDP (%) จากสูตรการรวมตัวแบบไทยเป็นแกนกลาง	36
ตารางที่ 5	อัตราการนำเข้าเฉลี่ยของประเทศต่างๆ (%)	36
ตารางที่ 6	อัตราการศุลกากรโดยเฉลี่ยในญี่ปุ่น และประเทศคู่สัญญา EPA	56
ตารางที่ 7	ความช่วยเหลือด้านการเงินของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (2548)	60
ตารางที่ 8	ความร่วมมือเชิงหน้าที่ของอาเซียน+3	94

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 การเติบโตของการค้าภายในภูมิภาคต่างๆ	33
แผนภูมิที่ 2 ODA ของญี่ปุ่นสู่ประเทศ CLMV	61
แผนภูมิที่ 3 สามเสาหลักประชาคมอาเซียน	76
แผนภูมิที่ 4 เปรียบเทียบดัชนีเศรษฐกิจพื้นฐานระหว่างอาเซียน อาเซียน+3 และอาเซียน+6 (2550)	98
แผนภูมิที่ 5 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2550)	99
แผนภูมิที่ 6 มูลค่าและสัดส่วนการค้าของอาเซียน (2549)	101
แผนภูมิที่ 7 เปรียบเทียบการลงทุนโดยตรงจากจีนและญี่ปุ่นในอาเซียน (2538-2548)	102
แผนภูมิที่ 8 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในอาเซียน (2549)	102

สารบัญภาคผนวก

1) Table of General Statistics: ASEAN, ASEAN+3 and EAS (2007)	111
2) Joint Statement on East Asia Cooperation, 28 November 1999	112
3) Towards an East Asian Community	116
4) Final Report of the East Asia Study Group	121
5) East Asia Summit Declaration on Avian Influenza Prevention, Control and Response	126
6) Cebu Declaration on East Asian Energy Security	128
7) Second Joint Statement on East Asia Cooperation Building on the Foundations of ASEAN Plus Three Cooperation	130
8) ASEAN Plus Three Cooperation Work Plan 2007-2017	134
9) Cha-am Hua Hin Statement on ASEAN Plus Three Cooperation on Food and Bio-Energy Development	151
10) Cha-am Hua Hin Statement on EAS Disaster Management	154

ญี่ปุ่นกับประชาคมเอเชียตะวันออก : ผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ และผลกระทบต่อประเทศไทย

- 1 -

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความเคลื่อนไหวเพื่อการรวมตัวกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออก¹ ได้รับความสนใจจากประชาคมโลกอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการประชุมอาเซียน+3 (ASEAN+3)² ซึ่งจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีตั้งแต่ปี 2540 โดยมีญี่ปุ่น จีนและเกาหลีใต้ร่วมอยู่ด้วย ในขณะที่การจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีในภูมิภาคทั้งในระดับทวิภาคีและในระดับภูมิภาค ก็มี ความคืบหน้าและขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การจัดประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) อันประกอบด้วยชาติอาเซียน+6 (ASEAN+6) ที่เพิ่มออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และ อินเดียเข้าไปด้วย ตั้งแต่ปี 2548 ล้วนเป็นเหตุการณ์ที่ดึงดูดความสนใจจากทั่วโลกต่อประเด็นการ จัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ว่าจะสามารถจัดตั้งขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร

กระนั้นก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนในโครงสร้าง คุณลักษณะ และบทบาทของประชาคม เอเชียตะวันออกว่าจะมีลักษณะอย่างไร ประเด็นเหล่านี้เป็นที่ถกเถียงกันอยู่ภายในภูมิภาค แม้แต่เรื่อง ขอบเขตของประชาคมเอเชียตะวันออกว่าควรรวมประเทศใดบ้าง ฝ่ายญี่ปุ่นยืนยันกรณว่า ควรเป็น อาเซียน+6 กล่าวคือ ควรให้อินเดีย ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เข้าร่วมในประชาคมเอเชีย ตะวันออก (East Asia Community - EAC) ด้วย เนื่องจากเป็นประเทศที่มีภูมิศาสตร์ใกล้ชิด ทั้งยังมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศภูมิภาคโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เมื่อปลายเดือนเมษายน 2548 นายกรัฐมนตรีโคอิซุมิได้เดินทางเยือนอินเดีย และได้มีการลงนามร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือ ระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียในประชาคมเอเชียตะวันออกด้วย³ ในขณะเดียวกัน จีนมีความเห็นว่า ควร เป็นการรวมตัวในลักษณะอาเซียน+3 มากกว่า

ญี่ปุ่นในฐานะที่ยังคงสถานะเป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจอันดับหนึ่งในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออก ย่อมต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและวางรูปแบบประชาคมเอเชียตะวันออก

¹ คำว่า “เอเชียตะวันออก” ได้หมายความรวมถึงทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asia) และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia) ซึ่งนิยามนี้มีมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 เนื่องด้วยมาจากเหตุการณ์ความเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดดของ เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก และวิกฤตการเงินเอเชียในช่วงปี 1997-98.

² บ้างใช้ ASEAN Plus Three (APT) ในที่นี้ เพื่อเปรียบเทียบกับอาเซียน+3 กับ อาเซียน +6 ให้เด่นชัด จะใช้ ASEAN+3.

³ “Japan-India Partnership in a New Asian Era: Strategic Orientation of Japan-India Global Partnership”

(<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/partner0504.html>).

โครงการวิจัยนี้ จึงมุ่งศึกษานโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นต่อการรวมตัวกันในภูมิภาค โดยเน้นการวิเคราะห์ในประเด็นผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ และผลกระทบต่อประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เพื่อความเข้าใจอย่างครบถ้วนในประเด็นดังกล่าว รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความพยายามในการรวมตัวเป็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง โครงการวิจัยนี้จึงครอบคลุมถึงการศึกษาบทบาทของประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะจีนซึ่งเป็นมหาอำนาจในภูมิภาค

1.2 คำถามนำวิจัย

ญี่ปุ่นมีผลประโยชน์ในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงอย่างไร ความเป็นไปได้ที่จะผลักดันให้เกิดประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงในรูปแบบใด และจะมีผลกระทบต่อไทยอย่างไรบ้าง

จากคำถามนำการวิจัยข้างต้น สามารถระบุคำถามวิจัยย่อยได้ดังต่อไปนี้

1) ประเด็นผลประโยชน์ของญี่ปุ่น

- จากอดีตถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นมีวิสัยทัศน์และนโยบายเกี่ยวกับ “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง” อย่างไร
- ขอบเขตของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงสำหรับญี่ปุ่นอยู่ที่ไหน โดยเฉพาะ ASEAN+3 หรือรวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ หรือรวมอินเดียด้วย แต่ละรูปแบบก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่างกันอย่างไร
- ญี่ปุ่นประสงค์การรวมตัวทางเศรษฐกิจในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงในรูปแบบใด และในระดับใดใน 5 ขั้นตอนของการรวมตัว

เขตการค้าเสรี / ข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (FTA/EPA)

สหภาพศุลกากร (Customs Union)

ตลาดร่วม (Common Market)

สหภาพการเงิน (Monetary Union)

สหภาพทางการเมือง (Political Union)

2) ประเด็นความเป็นไปได้

- การรวมตัวรูปแบบใดและระดับใดมีความเป็นไปได้มากที่สุด ปัจจัยใดเป็นตัวกำหนด
- ปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศ บทบาทของผู้นำภาคการเมืองและภาคราชการเป็นอย่างไร บทบาทของภาคธุรกิจ (รวมการลงทุน) และกลุ่มพลังภายในประเทศเป็นอย่างไร และส่งผลต่อความเป็นไปได้ของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงอย่างไร
- ปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเมืองระหว่างชาติมหาอำนาจส่งผลอย่างไร ทั้งนี้จะเน้นประเด็นความขัดแย้งและการแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในภูมิภาค ว่าส่งผลต่อความเป็นไปได้ของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงอย่างไร

3) ประเด็นผลกระทบต่อไทย

- “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง” (โดยเฉพาะตามวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่น) จะลดหรือเพิ่มบทบาทของอาเซียนอย่างไร ญี่ปุ่นพิจารณาบทบาทของไทยว่าควรเป็นอย่างไร

- ไทยควรมีบทบาทอย่างไรในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

เนื่องจากประเด็นนโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน ญี่ปุ่นกับอาเซียน ตลอดจนญี่ปุ่นกับสหรัฐ จึงสามารถสะท้อนนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นโดยรวมได้เป็นอย่างดี และจะเป็นประโยชน์ต่อไทยในการวางนโยบายต่อญี่ปุ่น ตลอดจนการวางนโยบายในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงโดยรวม

1.3 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อศึกษานโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง ในประเด็นผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ของรูปแบบและระดับการรวมตัว ตลอดจนผลกระทบต่อไทย
2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ผู้กำหนดนโยบายฝ่ายไทย ในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง ตลอดจนความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อเป็นฐานความรู้แก่สาธารณะในเรื่องประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง ตลอดจน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับญี่ปุ่นโดยรวม

1.4 ขอบเขตงานวิจัยและวิธีการศึกษาวิจัย

- 1) ศึกษาบทบาทและนโยบายของญี่ปุ่นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง ในประเด็นผลประโยชน์ ความเป็นไปได้ของรูปแบบและระดับการรวมตัว ตลอดจนผลกระทบต่อประเทศไทย
- ช่วงเวลา ตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจ 1997 ถึงปัจจุบัน

- 2) วิธีการศึกษา อ้างอิงจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

เอกสาร

- งานเขียนเชิงวิชาการเกี่ยวกับการรวมตัวในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงของนักวิชาการญี่ปุ่น จีน ชาติอาเซียน ตลอดจนนักวิชาการตะวันตก

การสัมภาษณ์

- ข้าราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้องของญี่ปุ่น โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (METI) กระทรวงเกษตร

- นักการเมืองทั้งจากพรรครัฐบาล (LDP) และพรรคลัทธิเสรีนิยม (DPJ)

- นักวิชาการและนักธุรกิจญี่ปุ่นที่เป็นสมาชิกของ The Council on East Asian Community (CEAC) ซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นในญี่ปุ่น เพื่อถกอภิปรายในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก โดยมุ่งแสดงจุดยืนและข้อเสนอของญี่ปุ่นต่อเรื่องดังกล่าว

- ภาคธุรกิจ โดยเพราะสมาคมธุรกิจที่สำคัญ เช่น สหพันธ์เศรษฐกิจญี่ปุ่น (Keidanren) ซึ่งเป็นกระบอกเสียงของภาคธุรกิจญี่ปุ่น, Keizai Doyukai, สมาคมผู้ผลิตรถยนต์ (JAMA) เป็นต้น

- นักวิชาการของจีน

1.5 กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้ ใช้แนวคิด 3 ประการ ในการวิเคราะห์กระบวนการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก

1) ทฤษฎี “สำนึกที่รัฐเป็นศูนย์กลาง” (State-Centric Realism) Robert Gilpin ระบุว่า การรวมตัวในภูมิภาคจะต้องมีประเทศมหาอำนาจอย่างน้อยหนึ่งประเทศแสดงบทบาทนำและเต็มใจที่จะใช้อิทธิพลของตนเพื่อการนี้ อันจะเป็นการเพิ่มอำนาจและผลได้ทางเศรษฐกิจของชาติตน กระบวนการภูมิภาคนิยมเกิดขึ้นได้จากการที่รัฐชาติต้องการผลประโยชน์จากเศรษฐกิจโลก ในขณะที่ที่ต้องการเพิ่มผลได้เชิงเปรียบเทียบ (relative gain) และปกป้องตัวเองจากภัยคุกคามภายนอกที่อาจมีต่อความกินดีอยู่ดีและความมั่นคงของชาติ⁴

ในกรณีเขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area หรือ NAFTA) สหรัฐเป็นผู้ดำเนินการก่อตั้ง ในขณะที่บราซิลเป็นผู้ดำเนินการก่อตั้ง Mercosur ในอเมริกาใต้ ทั้งสหรัฐและบราซิล ถือว่าเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลสูงกว่าชาติอื่นในภูมิภาคของตน (hegemon) ซึ่งมีทั้งสมรรถภาพ (capability) และความเต็มใจ (willingness) ที่จะสร้างการรวมตัวในภูมิภาค⁵

ในกรณีการรวมตัวในยุโรป ก็มีเยอรมันและฝรั่งเศสเป็น 2 ชาติมหาอำนาจที่เป็นผู้นำในการขับเคลื่อน กล่าวคือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 1945 และสงครามเย็นที่เริ่มขึ้นในปี 1948 เยอรมันและฝรั่งเศสได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรองดองกัน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลังต่อสู้กันอย่างเช่นในอดีต โดยเฉพาะเมื่อมีภัยคุกคามคอมมิวนิสต์จากสหภาพโซเวียต ยิ่งเป็นแรงผลักดันให้เพิ่มความร่วมมือในหมู่ชาติยุโรปตะวันตก

ส่วนในเอเชียตะวันออก ประเทศที่อยู่ในข่ายมหาอำนาจมาเป็นเวลายาวนาน คือ ญี่ปุ่น แต่ในช่วงที่ผ่านมา แม้ญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่มีสมรรถภาพและศักยภาพสูง แต่ยังคงขาดความเต็มใจที่จะรวมตัวประเทศในภูมิภาคเข้าด้วยกัน จึงเน้นเพียงกรอบความร่วมมือที่หลากหลาย อย่าง APEC มาตลอดช่วงทศวรรษ 1990

⁴ Robert Gilpin, *Global Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 356.

⁵ Ibid, pp. 356-358.

การใช้ทฤษฎีสัจนิยมวิเคราะห์การรวมตัวในภูมิภาคไม่ใช่เพิ่งมีขึ้น แนวคิดของ Jacob Viner ได้เคยอธิบายการจัดตั้งสหภาพศุลกากรของปรัสเซียในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ไว้ว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุผลเชิงอำนาจของรัฐมหาอำนาจ กล่าวคือ เพื่อที่ปรัสเซียจะได้มีอิทธิพลเหนือรัฐเยอรมันเล็กๆ อื่นๆ จึงได้กีดกันออสเตรียไม่ให้เข้าร่วมในสหภาพนี้ ด้วยการผลักดันลัทธิศุลกากรในระดับที่ไม่สามารถปฏิบัติได้สำหรับออสเตรียซึ่งเป็นรัฐที่มีการปกป้องทางการค้าสูง⁶

ในมุมมองของทฤษฎีสัจนิยม บทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในระบบระหว่างประเทศที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง Gilpin จึงไม่เห็นด้วยกับข้อถกเถียงที่ว่า ระบบระหว่างประเทศได้ก้าวข้ามผ่านรัฐชาติไปสู่องค์กรเหนือชาติ (supra-national entity) ที่สามารถบงการรัฐชาติได้ Gilpin เน้นว่า กระบวนการภูมิภาคนิยมเป็นการตอบสนองของชาติต่อปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เผชิญร่วมกัน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเชื่อมโยงกันทั้งเชิงกว้างและเชิงลึกของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้รัฐต่างๆ เห็นความสำคัญของการเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค เพื่อเพิ่มอำนาจต่อการรวมกลุ่มในภูมิภาคอื่น การรวมกลุ่มในภูมิภาคหนึ่งจึงเท่ากับการเป็นการถ่วงดุลกับภูมิภาคอื่น⁷

อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุด ชาติยังคงต้องการดำรงความเป็นเอกเทศในการกำหนดนโยบายของตน ดังนั้น กระบวนการภูมิภาคนิยมจึงเป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐในการจัดการกับความกังวลและความท้าทายของตน ซึ่งแทบไม่แตกต่างจากกรณีของบทบาทรัฐชาติในมิติความมั่นคงทางการทหาร ที่รัฐจะใช้วิธีการถ่วงดุลหรือเป็นพันธมิตรกับชาติอื่น เพียงแต่ในกรณีการรวมตัวในภูมิภาค จะใช้การถ่วงดุลหรือการเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจแทน

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของทฤษฎีสัจนิยม ปัญหา “ผลได้เชิงเปรียบเทียบ” (relative gains) ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้การรวมตัวและความร่วมมือในระยะยาวเป็นไปได้ยาก นอกจากนั้น ความกังวลเกี่ยวกับผลได้เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศมหาอำนาจ จะนำไปสู่การแข่งขันกันเพื่อเพิ่มอำนาจและผลได้ของรัฐตน อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการภูมิภาคนิยม⁸

Gilpin เชื่อว่า ยุโรปถือเป็นกรณียกเว้น เพราะยุโรปเป็นเพียงภูมิภาคเดียวเท่านั้น ที่สามารถมีความร่วมมือเชิงลึกและพัฒนาไปจนถึงระดับสหภาพทางการเมือง แต่ทฤษฎีสัจนิยมยังสามารถอธิบายการรวมตัวในยุโรปได้ดี ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก การรวมตัวกันในยุโรปเป็นการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐ โดยเฉพาะรัฐมหาอำนาจ การเมืองยังคงนำเศรษฐกิจ มากกว่าเศรษฐกิจนำการเมือง ประการที่สอง สหภาพยุโรปเองก็ยังไม่ได้พัฒนาไปไกลนักในด้านความมั่นคง

⁶ Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950), pp. 98-99.

⁷ Gilpin, pp. 356-358.

⁸ Joseph Grieco, “Systemic Sources of Variations in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas,” in Edward Manfield and Helen Milner, *The Political Economy of Regionalism* (New York, Columbia University, 1997).

และการมีนโยบายต่างประเทศร่วมกัน แสดงว่าภาวะเหนือชาติ (supra-nationality) ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก⁹

กล่าวโดยสรุป ความต้องการเพิ่มอำนาจและอิทธิพลของชาติมหาอำนาจ จะผลักดันให้เกิดการรวมตัวในภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกันการแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจ และความกังวลในผลได้เชิงเปรียบเทียบ จะเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาความร่วมมือไม่ให้ลืมนำไปมากนัก

โดยทั่วไป ทฤษฎีสัจนิยมจะถือว่ารัฐเป็นตัวแสดงหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่แล้ว แต่ที่ทฤษฎีนี้ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐเป็นศูนย์กลาง เพราะจะเน้นบทบาทการแข่งขันเชิงอำนาจระหว่างรัฐ มากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมักได้รับการผลักดันจากกลุ่มประโยชน์

สำหรับหัวข้อวิจัยนี้ การประยุกต์ใช้ทฤษฎีสัจนิยม จะทำให้สามารถวิเคราะห์บทบาทของ 2 ชาติมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออก คือ ญี่ปุ่นและจีน ว่าน่าจะเป็นประเทศหลักผู้ขับเคลื่อนการรวมตัวในภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกัน การแข่งขันระหว่างกันทั้งด้านอำนาจและเศรษฐกิจ ตลอดจนความกังวลเกี่ยวกับผลได้เชิงเปรียบเทียบ จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือในระดับที่สูงขึ้นไป

2) แนวคิด “พลังแห่งเครือข่าย” (Network Power) ของ Peter Katzenstein & Takashi Shiraishi ซึ่งได้เน้นบทบาทของเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับธุรกิจและการลงทุนของภาคเอกชน โดยเฉพาะในเครือข่ายการผลิต (production network) ของบริษัทญี่ปุ่นที่ขยายการลงทุนอย่างกว้างขวางในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ในรูปของ supply chain ข้ามชาติ ที่อาศัยการซื้อขายชิ้นส่วนและผลิตภัณฑ์ระหว่างบริษัทในเครือเพื่อนำไปประกอบเป็นสินค้าในขั้นต่อไป ยังผลให้ประเทศในเครือข่ายการผลิตเพิ่มระดับการพึ่งพิงระหว่างกัน (interdependence) มากขึ้น ถือได้ว่าเป็นการรวมตัวในภูมิภาคแบบ regionalization ในลักษณะจากล่างขึ้นบน (bottom-up) โดยผ่านเครือข่ายการค้าและการลงทุน มิใช่การกำหนดจากภาครัฐในลักษณะจากบนลงล่าง (top-down)¹⁰

นอกจากนี้ T.J. Pempel ได้นำเสนอข้อถกเถียงคล้ายกันนี้ไว้ในหนังสือ Remapping East Asia (2005) ว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับธุรกิจและการลงทุนของเอกชน ระดับรัฐ ตลอดจนระดับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ส่งผลให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกมีความเชื่อมโยงและพึ่งพิงกันมากขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและการเมือง ในด้านเศรษฐกิจ ประเทศในเอเชียตะวันออกมีความเชื่อมโยงกันผ่านเครือข่ายธุรกิจทั้งการค้า การลงทุนและการผลิต เครือข่ายการขนส่งและการติดต่อสื่อสาร ทั้งยังมีความเชื่อมโยงกันทางด้านสังคมวัฒนธรรม โดยความนิยมร่วมกันในวัฒนธรรมสมัยนิยมในภูมิภาค ตลอดจนมีเครือข่ายความร่วมมือขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) นอกจากนี้ ความร่วมมือในเชิงสถาบันผ่านรัฐก็เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

⁹ Gilpin, pp. 356-358.

¹⁰ Peter Katzenstein and Takashi Shiraishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี สามเหลี่ยมเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค (growth triangle) ความร่วมมือเชิงหน้าที่ต่างๆ เช่น การร่วมมือกันเผชิญปัญหาโรคติดต่อ ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น จากเดิมที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสภาพที่แตกแยกกัน กลับมาอยู่ในสภาพที่พร้อมสำหรับความร่วมมือมากกว่าความขัดแย้ง Pempel สรุปว่า ความเชื่อมโยงและความร่วมมือในภูมิภาค ช่วยเพิ่มความรู้สึกในอัตลักษณ์แห่งภูมิภาคอย่างมีนัยยะสำคัญด้วย¹¹

จะเห็นว่า งานของ Pempel เน้นบทบาทรัฐมากขึ้น จึงมีความแตกต่างจากงานของ Katzenstein & Shiraishi ที่เน้นบทบาทของภาคธุรกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากงานของ Pempel ตีพิมพ์ในปี 2548 ซึ่งความร่วมมือระดับรัฐได้ทวีความเข้มข้นมากขึ้นแล้ว โดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจ จึงกล่าวได้ว่า Pempel เน้นทั้งกระบวนการ bottom-up โดยภาคเอกชนและ top-down โดยภาครัฐในกระบวนการภูมิภาคนิยม (regionalism) ในเอเชียตะวันออกเฉียง

1.6 สมมติฐานงานวิจัย

ปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของชาติมหาอำนาจในภูมิภาคของญี่ปุ่นและจีน ตลอดจนปัจจัยผลประโยชน์ของภาคธุรกิจญี่ปุ่นที่มีเครือข่ายการผลิตอยู่ทั่วไปในภูมิภาคนี้ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบและความคืบหน้าของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความเข้าใจต่อเรื่องนโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง
2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้กำหนดนโยบายฝ่ายไทย ในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง และความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้อง
3. องค์ความรู้ด้านญี่ปุ่นศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

¹¹ T. J. Pempel (ed.), *Remapping East Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

พัฒนาการของประชาคมเอเชียตะวันออก

2.1 ความเป็นมา

แท้จริงแล้วประชาคมเอเชียตะวันออกไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่มีพื้นฐานและได้ถูกริเริ่มมาก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงในช่วงรอยต่อทศวรรษที่ 1990 กล่าวได้ว่าการที่นานาประเทศหันมาเน้นประเด็นเศรษฐกิจและการค้า มากกว่าความขัดแย้งทางอุดมการณ์ การเมืองเป็นรากฐานที่สำคัญของการริเริ่มความเป็นประชาคมเอเชียตะวันออก

การริเริ่มรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก

ในปี 2533 นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ มุฮัมหมัด (Mahathir Muhammad) แห่งมาเลเซียได้เสนอให้มีการจัดตั้ง East Asian Economic Group (EAEG) อันประกอบด้วยชาติอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นชาติในเอเชียเท่านั้น ไม่รวมชาติตะวันตก แนวคิดนี้เกิดจากความพยายามรวมตัวในหลายภูมิภาค ในช่วงที่สงครามเย็นเพิ่งสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะเป็นสหภาพยุโรป (European Union - EU) เขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area - NAFTA) หรือในการรวมตัวทางเศรษฐกิจในละตินอเมริกา (Mercado Común del Sur – Mercosur)¹ ในขณะที่ยังไม่มี การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย²

หลังจากนั้นไม่นาน ข้อเสนอ EAEG ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น East Asian Economic Caucus (EAEC) เพื่อลดการถูกมองว่าเป็นการตั้งป้อมปราการทางการค้าของเอเชียในลักษณะภูมิภาคนิยมแบบปิด (close regionalism) แต่ถึงกระนั้น ก็ยังถูกต่อต้านโดยสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ซึ่งเกรงว่าการรวมตัวทางเศรษฐกิจในเอเชียเช่นนี้จะขัดขวางการพัฒนาของเอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือที่ออสเตรเลียผลักดันและได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาให้เกิดขึ้นในปี 2532 โดยเอเปคเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งนอกจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ยังรวมสหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และบางประเทศในละตินอเมริกาด้วย

ในครั้งนั้น ญี่ปุ่นไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ EAEC ของมาเลเซีย เนื่องจากเป็นกรอบความร่วมมือที่มีสมาชิกจำกัดอยู่เพียงชาติเอเชียเท่านั้น ไม่มีสหรัฐอเมริการ่วมอยู่ด้วย สหรัฐอเมริกาเองก็คัดค้านการรวมตัวในรูปแบบดังกล่าว ญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นพันธมิตรใกล้ชิดของสหรัฐอเมริกา จาก

¹ ประกอบด้วย 4 ประเทศ คือ อาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย และอุรุกวัย ที่รวมตัวจัดตั้งเป็น Customs Union ครอบคลุมการค้าสินค้า การเคลื่อนย้ายโดยเสรีของสินค้าบริการ และปัจจัยการผลิต รวมทั้งยกเลิกอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี นอกจากนี้ ยังมีอัตราภาษีศุลกากรอัตราเดียวอีกด้วย สำนักเลขาธิการของ Mercosur ตั้งอยู่ที่กรุงมอนเตวิเดโอ ประเทศอุรุกวัย.

² ในขณะนั้น ยังไม่มีข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนหรือ AFTA ซึ่งลงนามกันในปี 2535.

การที่ต้องพึ่งพิงสหรัฐทั้งด้านความมั่นคงและตลาดสินค้าส่งออก จึงให้ความสำคัญกับเอเปคมากกว่า และได้ร่วมมือกับออสเตรเลียอย่างแข็งขันในการผลักดันความร่วมมือในกรอบเอเปค จนสามารถจัดประชุมสุดยอดผู้นำเอเปคครั้งแรกขึ้นที่สหรัฐอเมริกาในปี 2536 ตามมาด้วยการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ที่อินโดนีเซีย ซึ่งมีการออก “คำประกาศโบกอร์” (Bogor Declaration) ที่มีการตั้งเป้าหมายโบกอร์ (Bogor Goals) ให้มีการเปิดเสรีทางการค้า ด้วยการลดภาษีนำเข้าของประเทศสมาชิกภายในปี 2553 สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และภายในปี 2563 สำหรับประเทศกำลังพัฒนา³ นับเป็นความคืบหน้าครั้งสำคัญในกรอบความร่วมมือเอเปคในขณะนั้น ทำให้ข้อเสนอ EAEC ถูกลดความสำคัญลงไป และไม่ได้เป็นประเด็นในการหารืออีก

แม้ชาติอาเซียนจะไม่ได้ขานรับต่อข้อเสนอ EAEC แต่ก็ไม่เคยมีแนวคิดต่อต้าน ทั้งยังให้ความเคารพต่อความคิดของดร.มหาเธร์เพื่อความเป็นปึกแผ่นในหมู่สมาชิก อาเซียนมีความพยายามอย่างค่อยเป็นค่อยไปที่จะกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเอเชียตะวันออกที่อยู่ในกรอบข้อเสนอ EAEC โดยในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting - AMM) ที่กรุงเทพฯ ในปี 2537 มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อกำหนดแนวทางความร่วมมือด้านการเมืองความมั่นคงและสังคมของอาเซียน ในครั้งนั้น อาเซียนได้เชิญรัฐมนตรีต่างประเทศของ 3 ชาติเอเชียตะวันออก คือ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ร่วมรับประทานอาหารกลางวันและอภิปรายเกี่ยวกับ EAEC อย่างไม่เป็นทางการ⁴ การหารือดังกล่าวมีมาอย่างต่อเนื่องในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนในปีถัดมาที่บรูไน จนในที่สุด ในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนที่จาการ์ตาในปี 2539 จึงมีการตกลงกันว่า ในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนทุกครั้งในอนาคต จะมีการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีจากประเทศทั้งสาม คือจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ด้วย ซึ่งจะต่างจากการประชุมแบบเดิมที่เป็นการแยกสายประเทศใน ASEAN Post-Ministerial Conference (PMC) ในลักษณะของอาเซียน+1⁵

นอกจากนั้น การประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting - ASEM) ยังช่วยกระตุ้นให้ชาติอาเซียนและจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ หารือกันมากขึ้น จนตระหนักถึงความสำคัญของการมีจุดเชื่อมต่ออย่างเป็นทางการระหว่างกัน โดยในการประชุมเอเปคที่นครโอซากาประเทศญี่ปุ่น ในปี 2538 รัฐบาลไทยได้เป็นเจ้าภาพเลี้ยงอาหารกลางวันแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหกในขณะนั้น ร่วมกับจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เพื่อหารือเกี่ยวกับการเตรียมการประชุม ASEM ซึ่งจะจัดขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ในปี 2539 ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการที่ประเทศในสหภาพยุโรปจะมีการหารือกันก่อนเพื่อ

³ นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ ไม่เข้าร่วมในการประชุมสุดยอดเอเปคครั้งแรก เพื่อย้ำจุดยืนที่จะก่อตั้ง EAEC แต่ได้เข้าร่วมในการประชุมสุดยอดเอเปคครั้งที่ 2 ที่อินโดนีเซีย เพื่อแสดงความเป็นปึกแผ่นในอาเซียน และให้เกียรติแก่ประธานาธิบดีซูฮาร์โต.

⁴ <http://www.asean.or.id/asc/r9495/asc94v5.htm>.

⁵ Takashi Terada, “Constructing and ‘East Asian’ concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3,” *Pacific Review* 16: 2 (2003), pp. 261-262.

พัฒนาจุดยืนร่วมกัน แต่ในเอเชียยังไม่มี การหารือกันอย่างเป็นทางการจะลักษณะระหว่างเอเชียตะวันออก เอเชียใต้กับเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ

นอกจากนี้ สิงคโปร์นับเป็นประเทศที่มีบทบาทหลักค้ำให้ให้มีการประชุมร่วมกันระหว่าง อาเซียนกับประเทศ+3 โดยในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 ที่กรุงเทพฯ เมื่อปี 2538 นายกรัฐมนตรีโก๊ะ จ๊ก ตงแห่งสิงคโปร์ได้เสนอว่า อาเซียนควรเชิญชาติเอเชียตะวันออกทั้งสามเข้า ร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำอย่างไม่เป็นทางการทุกๆ 1 ปี หรือ 1 ปีครึ่ง ถ้อยแถลงนี้นับว่ามี ความสำคัญจากการที่มีการระบุนกรอบเวลาและสมาชิกผู้เข้าร่วมอย่างชัดเจน⁶

2.2 การประชุมอาเซียน+3 (ASEAN+3)

ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียในปี 2540 (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะในส่วนของธุรกิจการเงินโลกที่นำเงินทุนไหลเข้าออกจากประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้อย่างง่ายดายโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องอำนวยความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และเงินกู้ระยะสั้น ตลอดจนการเก็งกำไรค่าเงินที่ต่างกันไปอย่างเสรี) ส่งผลให้กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกล้วนต้องประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ จนอาจกล่าวได้ว่า วิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในครั้งนั้นเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นและประเทศในเอเชียตะวันออกเห็นพ้องกันมากขึ้นถึงความจำเป็นในการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างกัน

แม้ว่าในการประชุมอาเซียน+3 อย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกในปี 2540 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ จะขาดประธานาธิบดีชูฮาร์โดแห่งอินโดนีเซียและประธานาธิบดีคิมยังซัมแห่งเกาหลีใต้ ด้วยเหตุผลทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่การเข้าร่วมประชุมของนายกรัฐมนตรีโสะชิโมโตะจาก ญี่ปุ่น และประธานาธิบดีเจียงเจ๋อหมินจากจีน นับว่ามีนัยสำคัญมาก ผู้นำทั้งสองกล่าวว่า ชาติเอเชียตะวันออกควรร่วมมือกัน แต่จะไม่ใช่ความร่วมมือแบบปิด⁷

ในครั้งนั้น นายกรัฐมนตรีมหาเธร์ได้เสนอให้มีการประชุมอาเซียน+3 เป็นประจำทุกปี แต่ผู้นำจีนและญี่ปุ่นยังไม่มีท่าทีกระตือรือร้นในการขานรับ อย่างไรก็ตาม ต่อมาในปี 2541 วิกฤติเศรษฐกิจเอเชียยังไม่มีทีท่าว่าจะผ่อนคลายลง ประกอบกับเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในหลายประเทศที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งอันยาวนานของประธานาธิบดีชูฮาร์โด การลาออกของพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีไทย รวมถึงความขัดแย้งของการเมืองในมาเลเซียในประเด็นรองนายกรัฐมนตรีอันวาร์ อิบราฮิม เวียคนามซึ่งเป็น

⁶ Ibid, p. 262.

⁷ Akihiko Tanaka, “Higashi Ajia Kyodotai ron no haikai to hokosei” [The Backgrounds and Trends of “East Asian Community”], in Kenichi Ito and Akihiko Tanaka (eds.), *Higashi Ajia Kyodotai to nihon no shinro* [East Asian Community and The Way Forward for Japan] (Tokyo: NHK Shuppan, 2005), p. 49.

ประเทศเจ้าภาพการประชุมสุดยอดอาเซียนในปีนั้น จึงได้เชิญญี่ปุ่น จีนและเกาหลีใต้เข้าร่วมประชุมด้วยอีกครั้ง

ในราวปี 2544 จีนเริ่มแสดงบทบาทมากขึ้น โดยเสนอให้มีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับอาเซียน ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกาหลีใต้และญี่ปุ่นไม่สามารถรักษาสถานภาพผู้นำในกระบวนการรวมตัวในภูมิภาคไว้ได้ จากปัญหภายในประเทศทั้งสอง ในกรณีของเกาหลีใต้ ประธานาธิบดีคิมแดจุงเสื่อมความนิยมภายในประเทศ จากการที่ไม่สามารถสานต่อการประชุมสุดยอดกับเกาหลีเหนือได้ ในขณะที่ญี่ปุ่นเอง ก็เกิดปัญหาในภาวะผู้นำ หลังนายกรัฐมนตรีเคโซ โอบุ จิตถึงแก่กรรมอย่างกะทันหันในปี 2543 ผู้นำคนต่อมา คือนายกรัฐมนตรีโยชิโร โมริ ไม่ได้รับความนิยมในประเทศ และต้องพ้นตำแหน่งไปในเวลาไม่นานนัก ในเวลาต่อมา เมื่อนายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคเออิซุมิจะได้รับความนิยมอย่างสูงภายในประเทศ แต่มีแนวโน้มนโยบายที่เน้นการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศมากกว่าจะมุ่งเน้นนโยบายต่างประเทศ

วิกฤติเศรษฐกิจกับอาเซียน+3

วิกฤติเศรษฐกิจครั้งนั้นเริ่มขึ้นที่ประเทศไทย เมื่อไทยขาดเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจากการนำเงินสำรองนั้นไปปกป้องค่าเงินบาท จึงจำเป็นต้องปล่อยค่าเงินบาทลอยตัวในที่สุด ยังผลให้ค่าเงินบาทตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ต่างประเทศต่างเรียกคืนเงินกู้ ทำให้ลูกหนี้ไทยต้องชดใช้หนี้เป็นสองเท่าจากค่าเงินบาทที่อ่อนค่าลง ธุรกิจจำนวนมากขาดสภาพคล่องและต้องล้มละลายไป วิกฤติเศรษฐกิจได้ลุกลามไปสู่ประเทศอื่นอย่างรวดเร็ว ทั้งเกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ ต่างประสบวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ เมื่อบรรดาเจ้าหน้าที่ต่างชาติพร้อมใจกันเรียกคืนเงินกู้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้น การประสบวิกฤติเศรษฐกิจร่วมกันครั้งนี้ ก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเผชิญปัญหาในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกเป็นอย่างมาก

เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ หลายประเทศ เช่น ไทย เกาหลีใต้และอินโดนีเซีย ต้องหันไปพึ่งเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เพื่อมาพยุงฐานะทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามปรากฏว่า IMF ไม่สามารถแก้ไขปัญหของประเทศที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้อง หลายประเทศผิดหวังกับมาตรการและเงื่อนไขที่เข้มงวดของ IMF ที่นอกจากจะขาดการพิจารณาความแตกต่างของบริบทและปัจจัยภายในของแต่ละประเทศแล้ว ยังมุ่งปกป้องผลประโยชน์ของนักลงทุนต่างชาติมากกว่าการปกป้องภาคธุรกิจและแรงงานภายในประเทศที่ประสบวิกฤติ ส่งผลให้ธุรกิจขาดสภาพคล่องจนถึงล้มละลาย ขยายผลทำให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา

ต่อปัญหานี้ ญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศเอเชียที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจอย่างแข็งขัน เริ่มตั้งแต่การเสนอตั้ง “กองทุนการเงินเอเชีย” (Asian Monetary Fund - AMF) เพื่อให้เงินกู้แก่ชาติที่ประสบวิกฤติ ภายใต้เงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่า IMF แต่ข้อเสนอนี้ต้องตกไป จาก

การคัดค้านของสหรัฐอเมริกาที่เกรงว่า AMF จะไปลดทอนบทบาทของ IMF ซึ่งสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลอยู่ในขณะเดียวกัน จีนก็ไม่เห็นด้วยนักที่จะให้ญี่ปุ่นมีบทบาทนำในเรื่องนี้ อันจะทำให้ญี่ปุ่นยังมีอิทธิพลในภูมิภาคมากขึ้นไปอีก ในที่สุด ญี่ปุ่นจึงต้องล้มเลิกข้อเสนอดังกล่าว และเสนอให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ประสบวิกฤติในรูปแบบของเงินทุนภายใต้ “แผนมิยาซาวะ” (Miyazawa Initiative) แทน ซึ่งมีปริมาณเม็ดเงินและการครอบคลุมน้อยกว่ากองทุนแบบ AMF

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังเป็นผู้ให้การสนับสนุนรายใหญ่ในการสนับสนุนเงินกู้ในกรอบของ IMF ความพยายามของญี่ปุ่นเป็นไปในแนวทางตรงกันข้ามกับบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ช่วยเหลือด้านเงินทุนโดยตรง แต่มุ่งผลักดันผ่าน IMF ให้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นการเปิดเสรีให้บริษัทต่างชาติเข้ามาทำธุรกิจ ร่วมทุน ควบรวมกิจการ ตลอดจนเทคโนโลยีได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุเหล่านี้ ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมในหมู่ประเทศเอเชียตะวันออกว่า จำเป็นต้องช่วยเหลือกันเองมากยิ่งขึ้น และลดการพึ่งพาความช่วยเหลือจากโลกตะวันตกลง

ความไร้สมรรถภาพของเอเปคและอาเซียน

ในขณะเดียวกัน กรอบความร่วมมือที่มีอยู่ทั้งกรอบเอเปคและอาเซียน ไม่สามารถตอบสนองต่อวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าวได้ ในส่วนของเอเปค ได้ประสบภาวะซบเซาในช่วงนั้นพอดี กล่าวคือ ในการประชุมสุดยอดผู้นำในปลายปี 2540 แคนาดาประเทศเจ้าภาพและสหรัฐอเมริกาได้เสนอให้มีการเปิดเสรีล่วงหน้าโดยสมัครใจในสินค้าบางสาขา (Early Voluntary Sectoral Liberalization - EVSL) เพื่อเร่งรัดการเปิดเสรีตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้ในคำประกาศโบกอร์ สหรัฐอเมริกาได้ระบุการเปิดเสรีทางการค้าใน 9 สาขาด้วยกัน คือ สินค้าและบริการด้านสิ่งแวดล้อม ปลาและผลิตภัณฑ์ประมง ของเล่น ผลิตภัณฑ์ไม้ อัญมณี พลังงาน อุปกรณ์และเครื่องมือแพทย์ เคมีภัณฑ์ และโทรคมนาคม แต่ญี่ปุ่นได้คัดค้าน โดยเฉพาะในประเด็นการเปิดเสรีสินค้าไม้และประมง ยังผลให้ข้อเสนอ EVSL ประสบความล้มเหลว⁸ กล่าวได้ว่า ข้อเสนอดังกล่าวมาผิดที่ผิดเวลา เพราะในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเช่นนั้น ชาติที่ประสบปัญหา ยังไม่มีความพร้อมที่จะรับเงื่อนไขการเปิดเสรีทางการค้าเช่นนั้น

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนเอง ก็ยังขาดศักยภาพที่จะช่วยเหลือกันเอง ด้วยแต่ละประเทศมีทรัพยากรอันจำกัด ทั้งในส่วนของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่จะให้ประเทศสมาชิกอื่นกู้ยืม และเป็นประเทศอาเซียนเองที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ จึงต้องขอความช่วยเหลือและความร่วมมือจากนอกภูมิภาค นอกจากนั้น อาเซียนยังประสบปัญหาความล่าช้าในเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) เนื่องจากหลายประเทศได้ปกป้องสินค้าหลาย

⁸ Krauss, in T.J. Pempel, *Beyond Bilateralism*, pp. 272-295.

ประเภท โดยกันไว้ในรายการสินค้าอ่อนไหวที่จะไม่ลดภาษีนำเข้า หรือลดในอัตราที่ซ้ำมาก เช่น ยานยนต์ของมาเลเซีย⁹ ปาล์มน้ำมันของไทย และสินค้าเกษตรหลายรายการของอินโดนีเซีย นอกจากนี้ สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนเดิมกับประเทศสมาชิกใหม่ก็มีความแตกต่างเป็นอย่างมาก ทำให้อนาคตและประสิทธิผลในการเปิดเสรีทางการค้าในภูมิภาคของอาเซียนดูไม่สดใสนัก สร้างความผิดหวังให้แก่ภาครัฐกิจจากต่างประเทศที่จะมาลงทุนในภูมิภาค

นอกจากนั้น ในช่วงเวลานั้น สหรัฐและออสเตรเลียเริ่มมีท่าทีที่อ่อนลงต่อการรวมกลุ่ม EAEC ในเอเชีย ในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนเมื่อปี 2539 ผู้แทนของสหรัฐอเมริกากล่าวว่า สหรัฐอเมริกาจะไม่คัดค้าน EAEC ตราบใดที่ไม่มีการแบ่งแยกด้วยมหาสมุทรแปซิฟิก (หมายถึงการแบ่งแยกระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับประเทศในทวีปอเมริกา โดยเฉพาะสหรัฐ)¹⁰ เป็นที่สังเกตว่าเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ได้ฟื้นตัวขึ้นและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้สหรัฐมีความเชื่อมั่นมากขึ้น ส่งผลให้ความกังวลต่อการปิดกั้นตั้งป้อมปราการทางการค้าในภูมิภาคต่างๆ ลดน้อยลง

ในส่วนของออสเตรเลียนั้น การเปลี่ยนรัฐบาลจากชุดนายกรัฐมนตรีฟอล คีตติ้ง (Paul Keating) มาเป็นนายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด (John Howard) ในปีเดียวกัน ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียเปลี่ยนแนวนโยบายหันไปให้ความสำคัญกับสหรัฐมากขึ้น และให้ความสนใจต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงไม่กังวลกับการที่อาจจะถูกกีดกันออกจากกรอบความร่วมมือในเอเชียเท่าใดนัก

กลไกการประชุมของอาเซียน

ในขณะเดียวกัน อาเซียนนับว่าเป็นเวทีที่มีกลไกของความร่วมมือที่ชัดเจนอยู่แล้ว กล่าวคือ หลังการสถาปนาอาเซียนขึ้นในปี 2510 ได้มีการประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ (ASEAN Ministerial Meeting หรือ AMM) ของชาติสมาชิกอย่างต่อเนื่อง และมีการจัดประชุมระดับสุดยอดผู้นำขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2519 ซึ่งเป็นการยกระดับความร่วมมือขึ้นอีกระดับหนึ่ง หลังจากนั้น ในปีถัดมาคือในปี 2520 ชาติอาเซียนได้เห็นพ้องกันที่จะประชุมหารือกับประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) ร่วมกัน โดยเป็นการเจรจาแบบรายประเทศ เรียกการประชุมนี้ว่า “การประชุมหลังการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน (ASEAN Post-Ministerial Conference หรือ PMC) ในปีแรกนี้ มีประเทศคู่เจรจา 3 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ต่อมาในปี 2521 สหรัฐและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้เข้ามาเป็นประเทศคู่เจรจาด้วย สำหรับจีน อินเดียและรัสเซียเริ่มมาเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียนตั้งแต่ปี 2539 ในขณะที่เกาหลีใต้ได้รับเข้าเป็นประเทศคู่เจรจาในปี 2534

ตารางที่ 1 รายละเอียดประเทศคู่เจรจาของอาเซียน

⁹ มาเลเซียยินยอมลดภาษียานยนต์ลงที่สุดในที่สุด แต่ได้เพิ่มภาษีสรรพสามิต (excise tax) แทน.

¹⁰ *New Straits Times* (Kuala Lumpur), 27 July 1996, cited in Stubbs, p. 443.

ปี	ประเทศคู่เจรจา
2520	ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์
2521	สหรัฐ แคนาดา ประชาคมยุโรป
2534	เกาหลีใต้
2539	จีน อินเดีย รัสเซีย

ที่มา : Weatherbee (2005), p. 101

จะเห็นได้ว่า อาเซียนมีกลไกการประชุมร่วมกับทั้งญี่ปุ่น เกาหลีใต้และจีนอยู่แล้ว แต่เป็นแบบแยกรายประเทศ ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540 ประกอบกับเงื่อนไขอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้นเอื้อต่อการกระชับความร่วมมือระหว่างกัน อาเซียนจึงเล็งเห็นว่า การประชุมหารือกับประเทศคู่เจรจาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจทั้ง 3 ชาติร่วมกัน น่าจะส่งผลดีต่อชาติสมาชิกอาเซียนมากกว่า ในที่สุด การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน+3 อย่างไม่เป็นทางการจึงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในปลายปี 2540 หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจไม่นานนัก ซึ่งในทางปฏิบัติประกอบด้วยประเทศสมาชิกไม่ต่างจากข้อเสนอ EAEC ของมาเลเซีย แม้ว่าญี่ปุ่นจะยังลังเลอยู่บ้างในตอนแรก แต่เมื่อจีนตอบรับคำเชิญของอาเซียนที่จะเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ญี่ปุ่นจึงต้องตอบรับเชิญเข้าร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันต่อความร่วมมือและการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในความร่วมมือด้านการเงิน Chiang Mai Initiative (2000) หรือการประกาศ “ความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน” (Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership) ในปี 2002 ดังจะได้อภิปรายต่อไป

การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน+3 ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และในการประชุมที่กรุงมะนิลาในปี 2542 ผู้นำชาติอาเซียน+3 ได้ออก “แถลงการณ์ว่าด้วยความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Joint Statement for East Asian Cooperation) อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นก็มีความคืบหน้าเป็นลำดับในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกัน มีการประชุมระดับรัฐมนตรีหลายคณะ แยกรายกระทรวงซึ่งครอบคลุมแทบทุกด้าน เช่น การประชุมรัฐมนตรีคลัง รัฐมนตรีเกษตร รัฐมนตรีแรงงาน รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบัน กลไกความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation) ต่างๆ ในกรอบอาเซียน+3 มีมากถึง 20 ประเด็น

รายงานของกลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (East Asia Vision Group (EAVG) Report)

ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ที่กรุงฮานอยในปี 2541 ประธานาธิบดีคิม แด จุง (Kim Dae Jung) แห่งเกาหลีใต้ ได้เสนอให้ตั้ง “กลุ่มวิสัยทัศน์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (East Asia Vision Group -

EAVG) เพื่อถกอภิปรายหาทิศทางของความร่วมมือในเอเชียตะวันออกให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น กลุ่มนี้ประกอบไปด้วยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิจากประเทศต่างๆ ในอาเซียน+3 ประเทศละ 2 คน รวมทั้งหมด 26 คน

ในรายงานของ EAVG ในปี 2544 ซึ่งเน้น “การสร้างสันติภาพ ความรุ่งเรืองและความก้าวหน้าร่วมกัน” ได้เสนอแนะให้มีการปรับกระบวนการ ASEAN+3 ให้เป็นสถาบัน (institutionalization) มากขึ้น อันรวมถึงการปรับเปลี่ยนการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ให้เป็น “การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก” (East Asian Summit - EAS) อันจะทำให้ทุกประเทศมีสถานะเท่าเทียมกัน มิใช่ให้อาเซียนเป็นแกนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยจีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จะสามารถเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอด และกำหนดวาระการประชุมได้ด้วย

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอเพิ่มความร่วมมือซึ่งครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเงิน การเมือง และความมั่นคง สิ่งแวดล้อม สังคมวัฒนธรรม ตลอดจนความร่วมมือเชิงสถาบัน ข้อเสนอสำคัญมีอาทิ¹¹

- ก่อตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก (East Asia Free Trade Area - EAFTA)
- ขยายข้อตกลงเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area - AIA) ให้ครอบคลุมจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ด้วย
- ก่อตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในภูมิภาคเพื่อความร่วมมือด้านการเงิน
- สร้างกลไกประสานงานด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา
- เพิ่มความร่วมมือทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองภายในประเทศ
- เพิ่มสิทธิเพิ่มเสียงของเอเชียตะวันออกในกิจการโลก เพื่อช่วยในกระบวนการสร้างระเบียบโลกใหม่
- ตั้ง “กองทุนการศึกษาเอเชียตะวันออก” เพื่อส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานและการฝึกทักษะในภูมิภาค
- จัดตั้งโครงการบรรเทาความยากจน โดยประเทศที่พัฒนามากกว่าจะช่วยเหลือประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าในการต่อสู้กับความยากจน การไม่รู้หนังสือ และโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ
- การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและประมงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- สร้างสถาบันในการร่วมมือเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- สร้างเศรษฐกิจแบบใช้ฐานความรู้ เพื่อให้มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มุ่งสู่อนาคต
- ก่อตั้ง East Asia Forum ที่มีทั้งตัวแทนจากภาครัฐและภาคที่ไม่ใช่รัฐ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนกันทางสังคมในวงกว้าง

¹¹ ดูรายละเอียด EAVG Report ในภาคผนวก.

จากข้อเสนอแนะข้างต้น จะเห็นว่าสิ่งที่ทั้งที่เป็นรูปธรรมและที่เป็นนามธรรมไม่มีรายละเอียดชัดเจนว่าจะทำอะไร อย่างไร เช่น ในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและประมงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือการสร้างเศรษฐกิจแบบใช้ฐานความรู้เพื่อมุ่งอนาคต เป็นต้น

กล่าวได้ว่า จากรายงานดังกล่าว ตลอดจนการประชุมวิชาการเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงที่จัดขึ้นหลายครั้งในหลายประเทศจนถึงขณะนี้ ยังไม่มีข้อสรุปที่เป็นรูปธรรมชัดเจนว่า ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงจะมีลักษณะเป็นเช่นไร¹² ดังจะเห็นได้จากใน EAVG Report คำว่า “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง” เขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า “an East Asian community” แทนที่จะเป็น “the East Asian Community” จะสังเกตว่า คำว่า “ประชาคม” หรือ community ใช้ภาษาอังกฤษตัวพิมพ์เล็ก และใช้ an นำหน้า แทนที่จะเป็นตัวพิมพ์ใหญ่และนำหน้าด้วย the ซึ่งจะหมายถึงประชาคมที่เฉพาะเจาะจงเพียงประชาคมเดียวและมีลักษณะแน่ชัดกว่า สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าความเป็นประชาคมยังเปิดกว้าง มีแนวทางหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับข้อเสนอของประเทศต่างๆ หรือแม้แต่กระทั่งภายในประเทศเดียวกันอย่างญี่ปุ่นก็มีการเสนอรูปแบบหลายแนวทางด้วยกัน นิยามของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงก็แตกต่างกันทั้งในระดับนักวิชาการ ระดับนโยบาย ตลอดจนระดับปฏิบัติการ

กล่าวโดยสรุป มีหลายปัจจัยที่เสริมกันทำให้เกิดการรวมตัวกันในเอเชียตะวันออกเฉียง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มขึ้นของภูมิภาคนิยมทั่วโลก การพึ่งพากันทางเศรษฐกิจระหว่างกันมีสูง การรวมตัวในภูมิภาคในระดับเอกชนในขณะที่ยังขาดความร่วมมือเชิงสถาบันรองรับ (regionalization without institutionalization) วิฤตติเศรษฐกิจเอเชีย ความอ่อนแอของอาเซียนและเอเปค ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย กล่าวได้ว่า วิฤตติเศรษฐกิจเป็นตัวเร่งอันสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือในลักษณะอาเซียน+3 ขึ้นอย่างเป็นทางการ

รายงานของกลุ่มศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง (East Asia Study Group (EASG) Report)

ข้อเสนอของ EAVG ถูกส่งต่อไปยัง East Asia Study Group (EASG) อันประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูงจากชาติอาเซียน+3 เพื่อศึกษาและประเมินความเป็นไปได้ในรายละเอียด ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอ EAVG ซึ่งต่อมา EASG ได้นำเสนอรายงานการศึกษาดังกล่าวในการประชุมผู้นำอาเซียน+3 ครั้งที่ 6 ณ ประเทศกัมพูชาในปี 2545 โดยในสาระสำคัญนั้น EASG ได้เสนอแนะมาตรการระยะสั้น 17 ข้อ และมาตรการระยะกลางถึงระยะยาว 9 ข้อ อันมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรการระยะสั้น

¹² ตัวอย่างเช่น การประชุม Network of East Asian Think-Tanks (NEAT) ครั้งที่ 2 ที่กรุงเทพฯ (สิงหาคม 2547) และการประชุม East Asian Symposium ที่กรุงโตเกียว จัดโดย Keidanren (มีนาคม 2547).

1. จัดตั้งสภาธุรกิจเอเชียตะวันออก (East Asia Business Council) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจในแต่ละประเทศสมาชิก ส่งเสริมการค้าและการลงทุน และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค
2. ให้สิทธิพิเศษทางภาษี (Generalized System of Preferences - GSP) และการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries - LDCs) เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าสู่ตลาด
3. ส่งเสริมให้มีสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI) เช่น การลดข้อกีดกันและข้อจำกัดด้านกฎระเบียบการลงทุน ตลอดจนสร้างมาตรฐานด้านกรอบกฎหมาย และสร้างความโปร่งใส เป็นต้น
4. จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลการลงทุนของเอเชียตะวันออก (East Asian Investment Information Network - EAIIN)
5. สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานใน Growth Area ตลอดจนขยายการใช้ทรัพยากรทางการเงินโดยอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน เนื่องจากการพัฒนา Growth Area (เช่น Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle - IMT-GT)
6. ให้ความช่วยเหลือและสร้างความร่วมมือใน 4 ด้านที่สำคัญ คือ โครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อลดช่องว่างด้านระดับการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค
7. สร้างความร่วมมือโดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีและร่วมพัฒนาเทคโนโลยี
8. ร่วมพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม
9. สร้างเครือข่ายคลังสมองเอเชียตะวันออก (Network of East Asia Think-tanks: NEAT)
10. การจัดตั้ง East Asia Forum (EAF) อันประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศต่างๆ ทั้งภาครัฐและนักวิชาการและแวดวงธุรกิจ
11. ดำเนินโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออก
12. ตั้งโครงการบรรเทาความยากจน
13. สร้างโอกาสในการเข้าถึงการแพทย์และสาธารณสุขขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน
14. สร้างความเข้มแข็งของกลไกเพื่อความร่วมมือในด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการแก้ไขปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การลักลอบขนยาเสพติด และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (cyber crime)
15. สร้างความร่วมมือร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานทางวัฒนธรรม ในการส่งเสริมความเป็นอัตลักษณ์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออก เพราะเป็นมิติที่จะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในภูมิภาค

16. ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญในการอนุรักษ์ศิลปะ โบราณวัตถุ และมรดกทางวัฒนธรรมของเอเชียตะวันออก
17. ส่งเสริมให้เกิดการเรียนการสอน เรื่อง เอเชียตะวันออกศึกษา

มาตรการระยะกลางและระยะยาว 9 ข้อ

1. จัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก (EAFTA) โดย EASG เห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของ EAVG ที่ว่า ให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก บนพื้นฐานของการพัฒนาต่อเนื่องจากความตกลงการค้าเสรีที่ได้มีการดำเนินการเจรจาอยู่แล้วในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคีหรือระดับอนุภูมิภาคอย่างอาเซียน-จีน หรืออาเซียน-ญี่ปุ่น และยังคงสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งเขตการลงทุนเอเชียตะวันออกควบคู่ไปกับ EAFTA ด้วย
2. ส่งเสริมการลงทุนผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SME)
3. จัดตั้งเขตการลงทุนเอเชียตะวันออก (East Asia Investment Area) ขยายเพิ่มเติมจากเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area) เพื่อส่งเสริมการลงทุนโดยตรงระหว่างกันภายในภูมิภาค เสริมสร้างประสิทธิภาพของอุตสาหกรรม ตลอดจนความสามารถในการแข่งขันในเชิงต้นทุน
4. จัดตั้งกองทุนทางการเงินของภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกในกรณีที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในลักษณะเดียวกันกับวิกฤติเศรษฐกิจที่เคยเกิดขึ้นแล้วในปี 2540
5. พัฒนาความร่วมมือในการบริหารอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของประเทศในภูมิภาค โดยคำนึงถึงทั้งเสถียรภาพทางการเงินและการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ EASG เสนอแนะว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสำคัญในลำดับต้น โดยประเทศในเอเชียตะวันออกควรดำเนินการให้เกิดความร่วมมือในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ เพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมที่จะรักษาเสถียรภาพทางการเงินและส่งเสริมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยปราศจากแรงกระแทกจากภายนอก (external shock)
6. ให้ขยายผลความร่วมมืออาเซียน+3 ไปสู่ความร่วมมือเอเชียตะวันออก
7. ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลของภูมิภาคให้ครอบคลุม
8. สร้างกรอบสำหรับนโยบายพลังงาน กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ เช่น โครงการโครงข่ายพลังงานของประเทศอาเซียน
9. ประสานงานกับ NGO ในการกำหนดนโยบายในการที่จะกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชนและภาครัฐ

จะเห็นได้ว่า EASG ได้พัฒนาข้อเสนอของ EAVG ไปให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยแยกข้อเสนอออกเป็นมาตรการระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้่ายขึ้นต่อการกำหนดนโยบายเพื่อนำไป

ปฏิบัติจริง อาทิ การสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นในการตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก การสร้างกลไกทางการเงิน ความมุ่งมั่นในการสร้างหลักสูตรทางเอเชียตะวันออกศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า ข้อเสนอของ EASG ก่อนข้างจะมีลักษณะอนุรักษนิยมในแบบของราชการ ดังจะเห็นได้จากการเน้นให้อาเซียนเป็นแกนกลางในรูปแบบการประชุมอาเซียน+3 และให้การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเป็นเป้าหมายระยะกลางถึงระยะยาว ให้ยึดถือ “ระดับความสบายใจ” เป็นหลัก โดยระมัดระวังมิให้อาเซียนถูกลดความสำคัญลงไป¹³

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมผู้นำอาเซียน+3 ในปี 2547 ได้เห็นพ้องที่จะเริ่มจัดการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเป็นครั้งแรกในปีถัดไปคือในปี 2548 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ อันเป็นการนำหนึ่งในมาตรการระยะกลางถึงระยะยาวตามข้อเสนอของ EASG มาปฏิบัติเป็นมาตรการระยะสั้นซึ่งถูกจัดความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ โดยคาดหวังกันว่า จัดการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกจะขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาคได้มากขึ้น

เดิมที การจัดประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกนี้ เป็นการผลักดันจากประเทศ+3 โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง มาเป็นการประชุมสุดยอดที่ทุกประเทศในอาเซียน+3 มีสถานะเท่าเทียมกัน สามารถเป็นเจ้าภาพการประชุมได้ และสามารถแสดงบทบาทนำได้มากขึ้น กล่าวได้ว่า ข้อเสนอนี้สะท้อนถึงความไม่มั่นใจของประเทศ+3 ต่อบทบาทการนำของอาเซียนที่ยังไร้ศักยภาพ และยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร จีนจึงเสนอให้มี การสลับกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศอาเซียนกับประเทศนอกอาเซียน โดยเสนอตัวเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมในปี 2550 อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นแสดงจุดยืนไม่เห็นด้วย และเห็นว่าควรเป็นรูปแบบการเป็นเจ้าภาพร่วมมากกว่า โดยญี่ปุ่นเสนอตัวเป็นเจ้าภาพร่วมกับมาเลเซียในการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งแรกที่กรุงกัวลาลัมเปอร์

จากความเห็นไม่ลงรอยกันดังกล่าวระหว่างจีนกับญี่ปุ่น ทำให้การจัดประชุมสุดยอดยังคงเป็นไปในลักษณะที่ชาติอาเซียนเป็นเจ้าภาพต่อไป กล่าวโดยสรุป จากความไม่ไว้วางใจระหว่าง ญี่ปุ่นกับจีน ที่พยายามช่วงชิงบทบาทนำในภูมิภาค ประกอบกับการที่จีนมีอิทธิพลในภูมิภาคมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีความพยายามในการถ่วงดุลจีน ด้วยข้อเสนอที่มักสวนทางกัน โดยเฉพาะการเสนอให้นำออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้าร่วมในกรอบการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้อาเซียนยังคงสถานะบทบาทนำ และยังคงจัดการประชุมสุดยอดในประเทศอาเซียนต่อไปเช่นเดิม ดังจะได้อภิปรายต่อไป

2.3 การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit – EAS)

¹³ Tanaka, pp. 58-59.

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก หรือ อาเซียน+6 จัดมาแล้ว 3 ครั้ง ครั้งแรกจัดขึ้นเมื่อปลายปี 2548 ครั้งที่สองเมื่อต้นปี 2550 (เลื่อนมาจากปลายปี 2549) และครั้งที่สามจัดขึ้นปลายปี 2550 มีประเทศที่เข้าร่วมการประชุม รวม 16 ประเทศ ได้แก่ 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ นอกจากนี้ยังมีอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เข้าร่วมประชุม โดยรัสเซียได้เข้าร่วมในการประชุม EAS ครั้งแรกในฐานะแขกรับเชิญของมาเลเซีย ประเทศเจ้าภาพ

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 1

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asian Summit หรือ EAS) ครั้งแรก จัดขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2548 โดยมีข้อถกเถียงหลักก่อนที่จะมีการประชุม คือ การพิจารณาว่าประเทศที่ไม่ได้อยู่ในเอเชียตะวันออก เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย ควรจะได้เข้าร่วมการประชุมหรือไม่ ความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ กลุ่มผู้สนับสนุน และกลุ่มผู้คัดค้าน

จีนและมาเลเซียต้องการให้สมาชิก EAS เป็นการประชุมของประเทศอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ คือ เป็นในลักษณะอาเซียน+3 เท่านั้น ส่วนญี่ปุ่น สิงคโปร์ และอินโดนีเซียสนับสนุนให้ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้าร่วมประชุม EAS ด้วย ในลักษณะอาเซียน+6

สำหรับเหตุผลที่ญี่ปุ่นสนับสนุนให้ประเทศนอกภูมิภาคเข้าร่วมประชมนั้น เป็นเพราะญี่ปุ่นต้องการให้ประเทศเหล่านั้นเข้ามาคานอำนาจจีนที่กำลังมีอำนาจในทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งยังมีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการรวมตัวในภูมิภาค ส่วนสิงคโปร์นั้น ด้วยความที่ประเทศมีระบบการค้าแบบเปิด จึงไม่ต้องการที่จะมีความ สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในวงจำกัด เพราะนอกจากสิงคโปร์จะมีข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์แล้ว สิงคโปร์ยังคงต้องการที่จะเพิ่มความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่มีศักยภาพการเติบโตสูงอย่างอินเดียด้วย สำหรับอินโดนีเซียซึ่งมักมีบทบาทนำในอาเซียนและมีอาเซียนเป็นเสาหลักหนึ่งในนโยบายต่างประเทศ ไม่ต้องการเร่งกระบวนการให้เกิดประชาคมเอเชียตะวันออกเร็วเกินไป เพราะจะส่งผลให้ความสำคัญของอาเซียนลดลง อันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของอินโดนีเซีย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้วางตัวเป็นกลางในประเด็นนี้ ด้านหนึ่งเนื่องจากไทยเองมีความสัมพันธ์อันดีต่อทุก ๆ ประเทศที่กล่าวมา โดยไทยได้บรรลุข้อตกลง FTA กับทั้งออสเตรเลียและกับอินเดียแล้ว ทั้งยังมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอินเดีย โดยจะเห็นได้จากความร่วมมือในกรอบ BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) นอกจากนี้ไทยยังดำเนินการสานสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับจีนมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการลงนามใน “แผนปฏิบัติการจีน-ไทย เพื่อศตวรรษที่ 21” (The Sino-Thai Plan of Action for the 21st Century) เป็นชาติแรกในอาเซียนอีกด้วย

กล่าวได้ว่า คงจะไม่เป็นผลดีนัก หากไทยจะเลือกข้างในประเด็นนี้ เนื่องจากไทยได้ดำเนินแนวนโยบายต่างประเทศในแบบที่มีความยืดหยุ่น และเน้นการปฏิบัติ (pragmatism) มาอย่างต่อเนื่อง

จนได้ชื่อว่าเป็น “การทูตไผ่ลู่ลม” (Bamboo Diplomacy)¹⁴ ซึ่งไทยจะไม่ต่อต้านใคร ที่จะเป็นเหตุให้อาจเสียผลประโยชน์แห่งชาติ¹⁵ นอกจากนี้ แนวนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีวิสัยทัศน์ต่อการรวมตัวในภูมิภาคในรูปแบบ Asia Cooperation Dialogue (ACD) ที่รวมเอเชียใต้และตะวันออกกลางเข้าไว้ด้วย ได้ให้ความสำคัญกับการเจรจาการค้าเสรี FTA กับประเทศต่าง ๆ มากกว่า จะเห็นได้จากการประกาศนโยบายต่อรัฐสภาไทยนั้น ไม่มีการกล่าวถึงประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง แต่ไปเน้น ACMECS อาเซียน ACD และ FTA แนวนโยบายเหล่านี้สะท้อนว่า ไทยมุ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุก ๆ ประเทศ ไม่เพียงแต่กับประเทศภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเท่านั้น อีกทั้งการจะรวมออสเตรเลีย หรืออินเดียที่ไทยเองมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันอยู่แล้ว ไม่ได้สร้างผลเสียให้กับไทย ดังนั้นอาจพิจารณาได้ว่าไทยโน้มเอียงในการสนับสนุนออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอินเดียในการเข้าร่วมประชุม EAS ด้วย

ต่อประเด็นประเทศผู้เข้าร่วมประชุมนี้ รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ลงความเห็นให้ตั้งหลักเกณฑ์ของประเทศที่จะเข้าร่วม EAS ขึ้นมา 3 ประการ คือ

- 1) การเป็นประเทศคู่เจรจาเต็มตัวของอาเซียน (full dialogue partner of ASEAN)
- 2) การมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับอาเซียน (substantive relations with ASEAN)
- 3) การภาคยานุวัติในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือของอาเซียน (Treaty of Amity and Cooperation - TAC)

ท้ายสุดแล้ว กลุ่มผู้สนับสนุนให้ประเทศนอกภูมิภาคเข้าร่วมมีชัยในการถกเถียงครั้งนี้ เพราะทั้งออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย ได้รับการยินยอมให้เข้าร่วมประชุม EAS แม้ว่า TAC จะส่งผลถึงการห้ามให้มีการเข้ามาก้าวล่วงในกิจการภายในตามหลักการไม่แทรกแซง (non-interference) และออสเตรเลียมีความลังเลใจในตอนแรกต่อการลงนามในสนธิสัญญา

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมของประเทศนอกภูมิภาค จะได้รับชัยชนะในดำเนินการขั้นตอนต่อไป เพราะยังจะให้อาเซียน+3 เป็นศูนย์กลางในการดำเนินขั้นตอนจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง นายกรัฐมนตรีอับดุลลาห์ บาดาวิแห่งมาเลเซีย ได้กล่าวว่าประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงไม่อาจรับ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้าเป็นสมาชิกได้ จากเหตุผลด้านภูมิศาสตร์ แต่ก็ยินดีที่จะมีความร่วมมือ กับ 3 ประเทศดังกล่าวในประเด็นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และที่สำคัญคือ EAS จะไม่ไปแทนที่ หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่กระบวนการอาเซียน+3 โดยนายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้กล่าวว่า EAS จะจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี หลังจากการจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน เป็นแบบคู่ขนานกันไป¹⁶

¹⁴ บ้างใช้ว่า Bend with the wind policy.

¹⁵ ดู Reynolds.

¹⁶ http://www.nst.com.my/Current_News/NST/Tuesday/Frontpage/20051213080907/Article/index_html.

สำหรับจีนนั้น นายเหวิน เจียเป่า นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่า “การประชุมสุดยอดผู้นำเอเชียตะวันออก ควรยึดความต้องการของประเทศในเอเชียตะวันออกเป็นหลัก และควรจะเป็นกระบวนการที่นำโดยประเทศในเอเชียตะวันออกด้วย”¹⁷

การประชุม EAS ครั้งแรก จบลงโดยไม่ได้ข้อสรุปที่สำคัญ ไม่มีการกล่าวถึงการก่อตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก หรือประเด็นเขตการค้าเสรี¹⁸ เพียงแต่มีการออกคำประกาศ 2 ฉบับ คือ “คำประกาศกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก” (Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit) ซึ่งกำหนดบทบาทและเป้าประสงค์ของ EAS และ “คำประกาศแห่งการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกว่าด้วยความร่วมมือกันในการป้องกัน ควบคุม และตอบสนองต่อปัญหาไข้หวัดนก (East Asia Summit Declaration on Avian Influenza Prevention, Control and Response) กล่าวโดยสรุปคือ EAS มีผลเหมือนเป็นมาตรการสร้างความมั่นใจ (Confidence Building Measures - CBMs) มากกว่าที่จะเป็นเวทีในการกำหนดประเด็นสำคัญใดๆ การประชุมสุดยอดผู้นำนี้จึงเป็นเสมือนกลไกที่บรรลุจุดประสงค์ในตัวของมันเอง ดังที่นายกรัฐมนตรี โคอิซุมิของญี่ปุ่นกล่าวไว้ว่า “ผมเชื่อว่าการประชุมนี้ จะมีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งประชาคมภายในภูมิภาคในอนาคต”¹⁹

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในประชาคมเอเชียตะวันออกจะยังคงดำเนินต่อไป ดังนั้น จึงไม่ควรสับสนกับผลการประชุมของ EAS ที่ยังขาดสาระสำคัญ กับประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก ซึ่งไม่ว่าจะมี EAS หรือไม่ก็ตาม กระบวนการของประชาคมเอเชียตะวันออกในรูปแบบของ อาเซียน+3 จะยังคงดำเนินต่อไปอย่างแน่นอน โดย EAS จะมีบทบาทเป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น ดังที่ศาสตราจารย์ทาเคชิ ชิราอิชิ (Takashi Shiraishi) กล่าวไว้ อาเซียน+3 เป็นกระบวนการ ในการพยายามสร้างระบบ สร้างความร่วมมือกันต่อไป แต่ EAS เป็นเพียงเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นปีละครั้งเท่านั้น²⁰

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 2

ตามกำหนดเดิม การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่สองจะจัดขึ้นในช่วงปลายปี 2006 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ แต่เนื่องจากเกิดพายุไต้ฝุ่นพัดเข้าประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงดังกล่าว เป็นเหตุให้ต้องมีการเลื่อนการประชุมออกไปเป็นต้นปี 2007 แทน ประเด็นหลักในการประชุมครั้งนี้ คือ ความมั่นคงทางพลังงาน เขตการค้าเสรี โรคติดต่อ ปัญหาอาวูรนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ

การประชุมสิ้นสุดลงโดยมีการบรรลุความตกลงใน “คำประกาศเซบูว่าด้วยความมั่นคงด้านพลังงานในเอเชียตะวันออก” (Cebu Declaration on East Asian Energy Security) ด้วยประเทศ

¹⁷ http://www.nst.com.my/Current_News/NST/Thursday/Frontpage/20051215074532/Article/index_html.

¹⁸ *The Economist*, 17 December 2005, p. 40.

¹⁹ <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/eas/press0512.html>.

²⁰ แต่ก็มีบางทฤษฎีว่า การพยายามสร้างกรอบความร่วมมือขึ้นมาใหม่ และการจัดประชุมบ่อยครั้งในหลายกรอบความร่วมมือ จะทำให้ประเทศเล็กๆ ประสบความยากลำบากในการเข้าร่วมและติดตาม ด้วยมีทรัพยากรด้านบุคคลและงบประมาณจำกัด.

สมาชิกตระหนักถึงความสำคัญในการแสวงหาพลังงานที่สะอาด อันจะช่วยลดการใช้พลังงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ มีการประมาณการกันว่า ภูมิภาคเอเชียตะวันออกจะมีการใช้พลังงานกว่าครึ่งหนึ่งของพลังงานทั้งโลก ใช้พลังงานนิวเคลียร์กว่าร้อยละ 85 ถ่านหินกว่าร้อยละ 75 น้ำมันกว่าร้อยละ 46 และจะมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์กว่าร้อยละ 56 สูงขึ้นบรรยากาศโลก²¹

แถลงการณ์ฉบับนี้มีเป้าหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน
2. เพื่อลดการพึ่งพิงการใช้พลังงานฟอสซิล โดยการพัฒนาพลังงานทดแทน เพื่อหาทางเลือก และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์
3. เพื่อรับประกันความมีเสถียรภาพด้านพลังงาน

ญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมกับอาเซียนได้ประกาศที่จะบริจาคเงินจำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการใช้พลังงานให้มีประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศสมาชิกที่ยากจน และให้วิศวกรและนักวิจัยจำนวน 1,500 คนจากประเทศต่างๆ เข้าไปฝึกการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวที่ญี่ปุ่น ตลอดจนจัดตั้งศูนย์เพื่อการประหยัดพลังงานในเอเชียขึ้น โดยมีเทคโนโลยีของญี่ปุ่นเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ญี่ปุ่นมีความสามารถในการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ โดยพบว่าเมื่ออัตราการใช้พลังงานในปี 2548 น้อยกว่า ช่วงปี 2533 และมีอัตราการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าร้อยละ 37 ในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมา²²

ประเด็นอื่นๆ อันเป็นผลจากการประชุมได้แก่ การระบุให้กฎบัตรอาเซียนสามารถร่างเสร็จก่อนมีการประชุมอาเซียนในปลายปี 2550 หรือการเรียกร้องจากนายฮารุฮิโกะ คูโรดะ (Haruhiko Kuroda) ประธานธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) ที่ต้องการให้ประเทศเอเชียตะวันออกมีการเปิดการค้าเสรี เพื่อสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจให้แก่ประเทศทุกประเทศ

การประชุมเอเชียตะวันออกครั้งนี้จีนและญี่ปุ่นแสดงบทบาทในฐานะประเทศที่ต้องการเป็นผู้นำกลุ่มเอเชียตะวันออกเหมือนเดิม อย่างไรก็ดีจีนได้แสดงท่าทีที่เป็นมิตรมากขึ้นกว่าการประชุมในครั้งที่หนึ่ง นายเวิน เจียเป่า กล่าวว่า ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำในความร่วมมือเอเชียตะวันออกนั้น จีนต้องการให้อาเซียนเป็นผู้นำ²³ ซึ่งในครั้งที่หนึ่งมิได้มีความพยายามหรือการกล่าวถึงอาเซียนในฐานะบทบาทผู้นำแต่อย่างใด จีนต้องการมีบทบาทเป็นผู้นำและเข้าร่วมประชาคมเอเชียตะวันออกเนื่องจากเห็นว่าเอเชียตะวันออกเป็น “โอกาสของจีน” (China Opportunities)²⁴ เนื่อง

²¹ Pablo Bustelo, *The East-Asia Summit and Energy Security* (ARI), <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1105.asp>.

²² Ibid.

²³ http://news.xinhuanet.com/english/2007-01/15/content_5607783.htm.

²⁴ http://news.xinhuanet.com/english/2007-01/16/content_5612470.htm.

ด้วยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนการค้าระดับภูมิภาคต่างๆในโลกแล้ว พบว่าอัตราส่วนการค้าเฉพาะในเอเชียตะวันออกค่าถึงร้อยละ 60 เป็นอัตราการค้าในภูมิภาค ในขณะที่ภูมิภาคอื่นมีอัตราส่วนการค้าในภูมิภาคแค่ร้อยละ 30 เท่านั้น²⁵ จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้จีนสนใจในกระบวนการการรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอย่างมาก และมองว่าเป็นโอกาสที่ดีของจีนในการเข้าไปมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นมองว่าสิ่งที่จีนกล่าวไว้สิ่งที่จะต้องการที่จะทำจริงๆ เพราะญี่ปุ่นมองว่าจีนต้องการเป็นผู้นำ เป็นศูนย์กลางทางการบูรณาการทางเศรษฐกิจเอง นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังได้แย้งว่าแม้ในการประชุมครั้งที่สอง จีนจะมีแนวคิดในการยอมรับเอาอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เข้ามาในเอเชียตะวันออกแล้ว²⁶ แต่ญี่ปุ่นยังตระหนักว่าจีนมีความพยายามที่จะตั้งตนเป็นผู้นำ

ด้วยญี่ปุ่นมีความกังวลต่อบทบาทของจีนที่พยายามเข้ามาเป็นผู้นำในการรวมกลุ่มในภูมิภาค ญี่ปุ่นจึงเสนอแนวคิดความร่วมมือกับเกาหลีใต้ขึ้น เพื่อสร้างแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก โดยมองว่าความร่วมมือในรูปแบบของเขตการค้าเสรีระหว่างสองประเทศจะช่วยสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกได้ เพราะความร่วมมือเขตการค้าเสรีระหว่างสามประเทศนั้นจะเกิดขึ้น ได้ยากและล่าช้า แต่หากเป็นความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้นั้น จะมีความกระชับและรวดเร็วขึ้นในการเจรจา

บทบาทของจีนและญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการรวมตัวของเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างจีนและญี่ปุ่นที่มีความขัดแย้งในประเด็นประวัติศาสตร์ยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 กันมาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นตำราประวัติศาสตร์ และการกล่าวขอโทษของญี่ปุ่น ตลอดจนการไปเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิ (Yasukuni Shrine) ของผู้นำญี่ปุ่น²⁷ ประเด็นเหล่านี้ ล้วนสร้างความคลอนแคลนให้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง และส่งผลต่อกระบวนการบูรณาการในภูมิภาค

การเดินทางเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิอย่างต่อเนื่องของนายกรัฐมนตรีโคเออิชิมิระหว่างปี 2001-2005 สร้างความร้าวฉานให้แก่ความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นกับจีนและเกาหลีใต้เป็นอย่างมาก ต่อมา ทั้งญี่ปุ่นและจีนต่างตระหนักถึงความตึงเครียดระหว่างกัน ในยุคหลังโคเออิชิมิ ญี่ปุ่นจึงเริ่มดำเนิน

²⁵ เฟ้งอ้าง.

²⁶ <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nb20070222d1.html>.

²⁷ ศาลเจ้ายาสุคุนิตั้งอยู่ในกรุงโตเกียว สร้างขึ้นโดยรัฐบาลญี่ปุ่นในปี 1869 เพื่ออุทิศให้แก่ผู้เสียชีวิตในสงคราม ต่อมาในเดือนเมษายน 2521 มีการอัญเชิญดวงวิญญาณผู้นำทหาร 14 คนที่ถูกตัดสินว่าเป็นอาชญากรสงครามในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้าสู่ศาลเจ้า ซึ่งตามความเชื่อของชาวญี่ปุ่น ถือว่าเป็นเทพ จึงทำให้เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศขึ้นมา เมื่อนายกรัฐมนตรีนาโงโอะเดินทางเยือนศาลเจ้าอย่างเป็นทางการในปี 2528 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางเยือนศาลเจ้าของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิอย่างต่อเนื่องทุกปี หลังเข้ารับตำแหน่งในปี 2544, ดูเพิ่มเติมใน ยูพา คลังสุวรรณ, “ศาลเจ้ายาสุคุนิ : ศาลเจ้าแห่งความสงบ”, *วารสารญี่ปุ่นศึกษา* ฉบับที่ 1/2005-6 (ปทุมธานี : สถาบันเอเชียตะวันออก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 1-24.

นโยบายการประสานรอยร้าว โดยนายกรัฐมนตรีอาเบะได้เดินทางเยือนจีน และเกาหลีใต้เกือบจะทันทีหลังรับตำแหน่ง²⁸

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่สองยังได้มีการหารือในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี โดยญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้ เน้นให้ความสำคัญในการแลกเปลี่ยนระหว่างกันให้มากขึ้น อีกทั้งยังตกลงให้พัฒนากลไกในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เพื่อที่จะสามารถติดต่อสื่อสารประสานงานกันในเรื่องที่สำคัญ เพื่อจัดการกับปัญหาระหว่างสามประเทศ ปัญหาระดับภูมิภาค และปัญหาระดับโลก²⁹

นอกจากประเด็นด้านพลังงาน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายในเอเชียตะวันออกแล้ว การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกยังได้มีข้อตกลงและความตระหนักร่วมกันในเรื่องหลายประเด็น อาทิ การสนับสนุนให้มีการก่อตั้ง “สถาบันวิจัยทางเศรษฐกิจสำหรับอาเซียนและเอเชียตะวันออก” (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia-ERIA) ตามที่ญี่ปุ่นได้เสนอ และตกลงให้มีการศึกษาในประเด็น “การเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ครอบคลุมในเอเชียตะวันออก” (Comprehensive Economic Partnership for East Asia-CEPEA) ซึ่งเป็นการเสนอโดยญี่ปุ่นเช่นกัน โดยทั้งสองข้อเสนอจะครอบคลุมประเทศอาเซียน+6 ตามความประสงค์ของญี่ปุ่น

ในขณะเดียวกัน อาเซียนได้ร่วมกันประกาศใช้ “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) ที่ผ่านมา แม้อาเซียนได้ก่อตั้งมาเป็นปีที่ 40 แล้ว แต่กลับยังไม่มีกฎบัตร ธรรมนูญ หรือแนวทางร่วมกันที่เป็นรูปธรรม กฎบัตรอาเซียนได้รับการถกเถียงในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่ฟิลิปปินส์ โดยประเทศที่เข้าร่วมประชุมต่างเห็นร่วมกันที่จะให้ประชาคมเป็นประชาคมที่มียึดกฎเกณฑ์เป็นพื้นฐาน (rule-based) อีกทั้งยังกำหนดให้กฎบัตรเสร็จและพร้อมที่จะเสนอร่างกฎบัตรในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์

อย่างไรก็ดี การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ถูกตั้งคำถามว่ามีความแตกต่างและมีความสัมพันธ์อย่างไรกับความร่วมมืออาเซียน+3 อย่างไรก็ตาม ในการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งแรกที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ มีความเห็นพ้องต้องกันในหมู่ชาติอาเซียน+3 ว่า อาเซียน+3 จะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนหลัก (the main vehicle) ในขณะที่การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกจะเป็นกลไกในการแสดงบทบาทอันสำคัญ (play a significant role) ดังนั้น อาเซียน+3 จึงเป็นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมกว่า ในขณะที่การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกจะเป็นการประชุมเพื่อหารือในประเด็นความร่วมมือต่างๆ ที่หลากหลาย และมีมิติครอบคลุมกว้างขึ้น

แต่สิ่งที่เกิดขึ้นหลังการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 2 คือ ความร่วมมือด้านพลังงาน เป็นความร่วมมือเป็นรูปธรรม มีความโดดเด่นในแง่การมีส่วนร่วมจากประเทศต่างๆ ที่ทั้ง

²⁸ <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ea20070210a1.html>.

²⁹ http://news.xinhuanet.com/english/2007-01/15/content_5605700.htm.

เห็นด้วย และตระหนักถึงความจำเป็นในการร่วมมือ ทำให้การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ครั้งที่ 2 ถูกมองว่ากลายเป็นกลไกหลักในการดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ในภูมิภาคแทนอาเซียน+3³⁰

อย่างไรก็ตาม การเลื่อนการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 2 ที่มีฟิลิปปินส์เป็นเจ้าภาพนี้ และการกลับก่อนการประชุมเล็กของผู้นำอินโดนีเซีย ดูเหมือนจะกลายเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาว่า แท้จริงแล้วประเทศสมาชิกให้ความสำคัญต่อความร่วมมือเอเชียตะวันออกมากน้อยเพียงใด

แต่เดิมกำหนดว่าจะจัดการประชุมขึ้นในปลายปี 2549 แต่ถูกเลื่อนมาเป็นต้นปี 2550 แทน แม้ฟิลิปปินส์จะให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีพายุไต้ฝุ่นพัดผ่านประเทศในช่วงนั้น แต่หลายฝ่ายมองว่าเกิดจากปัญหาการเมืองภายใน และความกังวลกับการขู่วางระเบิดจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ต้องการลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลฟิลิปปินส์

การเดินทางกลับของผู้นำอินโดนีเซียก่อนที่การประชุมจะสิ้นสุด เป็นประเด็นที่น่านำมาพิจารณาว่า อินโดนีเซียไม่ได้ให้ความสำคัญกับ EAS เท่าที่ควรหรือไม่ เพราะหากตระหนักถึงความสำคัญของการประชุมดังกล่าว คงไม่ตัดสินใจเดินทางกลับก่อนการประชุมสิ้นสุด

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 3

ในการประชุมสุดยอดครั้งที่สามนี้ มีข้อสรุปที่สำคัญ 3 ประการ คือ³¹

- 1) แม้การสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกจะเป็นเป้าหมายระยะยาว แต่อาเซียนได้มีความพยายามอย่างแข็งขันในการสร้างประชาคม โดยมีการลงนามใน “กฎบัตรอาเซียน” ในการประชุมสุดยอดอาเซียนในปลายปี 2550 นี้ แม้ชาติสมาชิกจะมีความลังเลในการยอมให้อธิปไตยของตน แต่ได้มีการระบุให้ก่อตั้ง “องค์กรสิทธิมนุษยชน” ในภูมิภาคขึ้นเป็นครั้งแรก
- 2) มีความชัดเจนถึงความสัมพันธ์ในเชิงเสริมซึ่งกันและกันระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 กับการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก โดยคาดหวังให้อาเซียน+3มีบทบาทนำ ในขณะที่การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเน้นในประเด็นสิ่งแวดล้อมและพลังงาน
- 3) ญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้เห็นพ้องที่จะมีการประชุมสุดยอดระหว่างทั้งสามประเทศ ซึ่งแยกออกจากการประชุมสุดยอดอาเซียน+3

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 4

³⁰ <http://www.ceac.jp/e/policy-summary/019-2.html>.

³¹ Yasuji Ishigaki, “The Singapore Summits and its Implications for an East Asian Community”, *CEAC Commentary*, 19 January 2008 (www.ceac.jp).

สำหรับการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 4 มีกำหนดจัดประชุมที่ประเทศไทยในปลายปี 2551 แต่ด้วยวิกฤติการณ์การเมืองในประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นไม่สามารถจัดการประชุมได้ ในที่สุดต้องเลื่อนการประชุมออกไปเป็นเดือนเมษายน 2552 แทน ในขณะที่ต้องแยกจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนขึ้นก่อนในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่อต้านรัฐบาล ทำให้ต้องยกเลิกการประชุมก่อนที่การประชุมจะเริ่มขึ้น แม้ผู้นำชาติอาเซียน+3 และ+6 จะเดินทางมาถึงเกือบครบทุกคนแล้วก็ตาม

หลังจากเลื่อนกำหนดการมาแล้วหลายครั้ง เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในประเทศไทย ในที่สุด การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 4 จึงได้จัดขึ้นจนเสร็จสิ้นที่ชะอำและหัวหิน เมื่อเดือนตุลาคมปี 2009 ผลสำคัญของการประชุมครั้งนี้มีหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ที่ประชุมอาเซียน+6 ได้ออก “แถลงการณ์ชะอำ-หัวหินว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติในเอเชียตะวันออก” (Cha-am Hua Hin Statement on East Asia Summit (EAS) Disaster Management) ระบุให้อาเซียนเป็นกลไกสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ โดยผ่าน “คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ” (ASEAN Committee on Disaster Management – ACDM) รวมถึงการก่อตั้ง Australian-Indonesia Facility for Disaster Reduction ที่จะช่วยจัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติ และสนับสนุนการทำงานของ “ศูนย์ความร่วมมืออาเซียนเพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ” (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management - AHA Centre)³²

ประการที่สอง การประชุมสุดยอดครั้งนี้ ยังได้มีการลงนามความตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีครบ 6 ฉบับกับ 6 ประเทศคู่เจรจา โดยมีการลงนามเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลียและเขตการค้าเสรีอาเซียน-นิวซีแลนด์ ก่อนหน้านี้อาจได้มีการบรรลุข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียน-จีน อาเซียน-ญี่ปุ่น และอาเซียน-อินเดียไปแล้ว

ประการที่สาม ประเทศอาเซียน+3 ได้กำหนดให้เริ่มดำเนินการ “ความริเริ่มเชียงใหม่พหุภาคี” (Chiang Mai Initiative Multi-lateralization) มูลค่า 120,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นในลักษณะกองทุนพหุภาคี เพื่อแทนที่กรอบ “ความริเริ่มเชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative) ที่เป็นการกู้ยืมเงินระหว่างกันแบบทวิภาคีที่ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2543

นอกจากนี้ ประเทศภายนอกภูมิภาคซึ่งได้แก่ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ยังได้ให้คำมั่นในความร่วมมือกับอาเซียน สรุปได้ ดังนี้

จีน

- จะให้เงินทุนจำนวน 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการจัดตั้ง “กองทุนจีน-อาเซียน” (China-ASEAN Fund) เพื่อส่งเสริมด้านการลงทุนและความร่วมมือระหว่างจีนกับอาเซียน

³² <http://www.aseansec.org/23622.htm>.

- จะให้เงินทุนเงินจำนวน 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับสินเชื่อเพื่อการค

(Commercial Credit)

- จัดสรรงบประมาณจำนวน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับความริเริ่มพันธบัตรอาเซียน

(ASEAN Bond Market Initiative)

- จัดสรรงบประมาณสนับสนุนจำนวน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับกองทุนอาเซียน

(ASEAN Foundation) เพื่อสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในอาเซียนและด้านการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม

ญี่ปุ่น

- จะให้เงินทุนจำนวน 13 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับ “กองทุนบูรณาการญี่ปุ่น-อาเซียน”

(Japan-ASEAN Integration Fund) สำหรับการช่วยเหลือในยามเร่งด่วนเมื่อเกิดภัยพิบัติ

เกาหลีใต้

- จะให้เงินทุนจำนวน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐแก่ “ความริเริ่มหุ้นส่วนด้านภูมิอากาศของ

เอเชียตะวันออก” (East Asia Climate Partnership Initiative) สำหรับการจัดการเรื่องการ

เปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ

อินเดีย

- จะให้เงินทุนจำนวน 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับ “กองทุนความร่วมมืออาเซียน-อินเดีย”

(ASEAN-India Cooperation Fund) และ “กองทุนพัฒนาอาเซียน” (ASEAN Development Fund)

กล่าวโดยสรุป ท้ายที่สุด การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ยังไม่เป็นการแทนที่การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ตามเจตนารมณ์เดิมที่ตั้งไว้ แต่ทั้ง 2 การประชุมจะเป็นการประชุมที่แยกจากกัน แต่จัดต่อเนื่องกัน โดยเรียงลำดับประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนก่อน ต่อด้วยอาเซียน+3 และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (หรืออาเซียน+6) โดยชาติอาเซียน+3 ต่างกล่าวว่า การประชุมสุดยอดอาเซียน+3 จะเป็นกลไกขับเคลื่อนหลักสำหรับความร่วมมือในภูมิภาคและการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก ในขณะที่การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกจะเน้นความร่วมมือเชิงหน้าที่ในบางประเด็นที่จะมีประโยชน์กว่า หากเป็นความร่วมมือในวงที่กว้างกว่า เช่น ในประเด็นสิ่งแวดล้อม พลังงาน ตลอดจนการรับมือกับภัยพิบัติ

อันที่จริง ในข้อเสนอของ EAVG ชาติ+3 (จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) ต้องการให้มีการจัดประชุมสุดยอดนอกอาเซียน เพื่อให้สถานะสมาชิกมีความเท่าเทียมกัน การที่จีน ญี่ปุ่น หรือเกาหลีใต้สามารถเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดได้ จะทำให้ชาติ+3 สามารถกำหนดวาระและแสดงบทบาทนำได้มากขึ้น เพื่อย้ายศูนย์กลางความสำคัญที่ให้อาเซียนเป็นผู้นำ ชาติ+3 รู้สึกถึงการขาดศักยภาพ ความล่าช้าและการขาดเอกภาพในอาเซียน แต่อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งและการแข่งขันกันช่วงชิงบทบาทนำในภูมิภาคระหว่างจีนกับญี่ปุ่น ที่ญี่ปุ่นเสนอให้รวมตัวแบบอาเซียน+6 ในขณะที่จีนยึดอาเซียน+3 ก็ส่งผลให้อาเซียนยังคงเป็นศูนย์กลางของความร่วมมืออยู่ต่อไป

เปรียบเทียบการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 กับการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก

ตารางด้านล่างแสดงการเปรียบเทียบผลจากการประชุมสุดยอดผู้นำที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน (ASEAN Related Summits) อันได้แก่ การประชุมอาเซียน การประชุมอาเซียน+3 และการประชุมอาเซียน+6 ที่เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2005 พบว่ากรอบอาเซียน+3 มีนัยของความสำเร็จเหนือกว่ากรอบอาเซียน+6 ใน 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ผลการประชุมอาเซียน+6 เน้นเพียงความร่วมมือเชิงหน้าที่ (Functional Cooperation) เช่น การปัญหาไข้หวัดนก ปัญหาพลังงาน และการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น กล่าวได้ว่า ผลการประชุมอาเซียน+6 เป็นความร่วมมือแบบกว้างๆ ต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไปของประเทศในภูมิภาค และไม่มีทิศทางหรือกรอบเวลาในการบรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน ในขณะที่ ผลการประชุมของอาเซียน+3 มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่าทั้งเรื่องเป้าหมายและวิธีการ ตัวอย่างเช่น มีแผนการที่จะดำเนินการ ASEAN Plus Three Cooperation Work Plan 2007 – 2017 ที่เกิดขึ้นในการประชุมเมื่อปี 2007 ที่สิงคโปร์ หรือความร่วมมือที่มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า เช่น เรื่องความมั่นคงทางอาหาร และการพัฒนาพลังงานชีวภาพ (Food Security and Bio-Energy Development) เป็นต้น

ประการที่สอง ความร่วมมือด้านการเงินภายใต้กรอบ “ความริเริ่มเชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative) ของอาเซียน+3 มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏเป็นความคืบหน้าล่าสุดจากการประชุมสุดยอดอาเซียน+3 ที่ประเทศไทย คือ การเริ่มบังคับใช้กรอบนี้ในลักษณะ “ความร่วมมือพหุภาคีความริเริ่มเชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative Multilateralization) ซึ่งถือเป็นการยกระดับความร่วมมือจากระดับทวิภาคีขึ้นเป็นระดับพหุภาคีอย่างมีนัยสำคัญ

ประการที่สาม ที่ประชุมอาเซียน+3 ยังได้ระบุอย่างชัดเจนว่า จะสร้างรากฐาน (Foundation) ของความร่วมมือในภูมิภาคด้วยกรอบอาเซียน+3 โดยการออกแถลงการณ์ Second Joint Statement on East Asia Cooperation, “Building on the Foundations of ASEAN Plus Three Cooperation” ในการประชุมเมื่อปี 2007 นับได้ว่าเป็นผลที่พัฒนาไปไกลกว่ากรอบอาเซียน+6

จากความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงมากกว่าในด้านเป้าหมายและการดำเนินการที่ต่อเนื่อง ทำให้คาดการณ์ได้ว่า อาเซียน+3 มีแนวโน้มที่จะพัฒนาความร่วมมือภายในภูมิภาคได้มากกว่าอาเซียน+6 ทั้งนี้ความก้าวหน้าของกรอบอาเซียน+3 ส่งผลให้อาเซียนต้องเร่งบูรณาการความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น เพื่อความเข้มแข็งของอาเซียนในการร่วมมือกับชาตินอกภูมิภาคทั้งสาม ดังปรากฏเป็นปฏิกิริยาและข้อตกลงที่มีมากขึ้นในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ดังแสดงให้เห็นในตารางด้านล่าง ไม่ว่าจะเป็นการมี “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) การออกพิมพ์เขียวเพื่อการรวมตัวเป็นประชาคมในด้านต่างๆ การออกกรอบยุทธศาสตร์และแผนการทำงานเพื่อบูรณาการอาเซียน ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Intergovernmental Commission on Human Rights)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบผลการประชุมอาเซียน อาเซียน+3 และอาเซียน+6 (2005-2009)

ปี ค.ศ.	ผลการประชุมสำคัญของ ASEAN	ผลการประชุมสำคัญของ ASEAN+3	ผลการประชุมสำคัญของ ASEAN+6
2005	Agreement to Establish and Implement the ASEAN Single Window		
	Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter		East Asia Summit Declaration on Avian Influenza Prevention, Control and Response
2007 (Cebu)	Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015		
	Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter		Cebu Declaration on East Asian Energy Security
2007 (Singapore)	Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint	Second Joint Statement on East Asia Cooperation, “Building on the Foundations of ASEAN Plus Three Cooperation”	
	Singapore Declaration on the ASEAN Charter	ASEAN Plus Three Cooperation Work Plan 2007 – 2017	
	Joint Declaration of the ASEAN-EU Commemorative Summit		

	ASEAN Declaration on Environmental Sustainability		
2009	ASEAN Political-Security Community Blueprint	Cha-am Hua Hin Statement on ASEAN Plus Three Cooperation on Food Security and Bio-Energy Development	Cha-am Hua Hin Statement on East Asia Summit (EAS) Disaster Management
	Blueprint for the ASEAN Socio-Cultural Community (2009-2015)		
	Joint Declaration on the Attainment of the Millennium Development Goals in ASEAN		
	Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic Framework and IAI Work Plan 2 (2009-2015)		
	Cha-am Hua Hin Declaration on Strengthening Cooperation on Education to Achieve an ASEAN Caring and Sharing Community		
	Cha-Am Hua Hin Declaration on the Inauguration of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights		

ผลประโยชน์ในประชาคมเอเชียตะวันออก

สำหรับการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นผลประโยชน์ จะเสนอการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนของประเทศไทย และจะพิจารณาผลประโยชน์ของญี่ปุ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง

3.1 ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ

ดัชนีหลายประการบ่งชี้ว่า การรวมตัวกันในเอเชียตะวันออก (อาเซียน+3) น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ประเทศสมาชิกเป็นอย่างมาก ประการแรก เอเชียตะวันออกเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยสูงอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราสูงถึงร้อยละ 6.6 ระหว่างปี 2538-2545 ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่สูงมาก เมื่อเทียบกับอัตราเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 2.7 ในประเทศพัฒนาแล้ว และร้อยละ 4.7 ในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ จากการประมาณการของ IMF ทำนายว่าเอเชียตะวันออกจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.9 ในระหว่างปี 2550-2553 ซึ่งยังคงเป็นอัตราที่สูงมาก เมื่อเทียบกับอัตราเติบโตร้อยละ 2.9 ในประเทศพัฒนาแล้ว และร้อยละ 5.8 ในประเทศกำลังพัฒนาในช่วงเวลาเดียวกัน¹

ประการที่สอง สัดส่วนการค้าภายในภูมิภาคในหมู่ชาติอาเซียน+3 ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จากข้อมูลสถิติในปี 2546 พบว่าสัดส่วนการค้าภายในภูมิภาคมีสูงถึงร้อยละ 53.3 ของปริมาณการค้าทั้งหมดของประเทศในภูมิภาครวมกัน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่มากกว่าปริมาณการค้าในภูมิภาคอเมริกาเหนือที่มีร้อยละ 44.5 เสียอีก ทั้งๆ ที่อเมริกาเหนือมีข้อตกลงเขตการค้าเสรี NAFTA ที่ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาค ในขณะที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกยังไม่มี

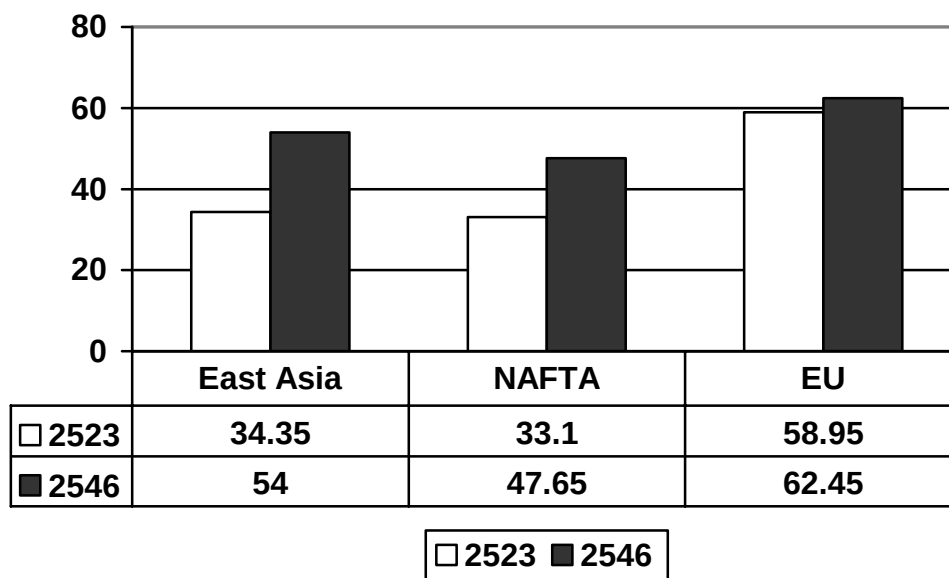
เมื่อเทียบกับสหภาพยุโรปที่มีสัดส่วนการค้าระหว่างกันร้อยละ 60.3 แล้ว นับว่าสัดส่วนการค้าภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกมีปริมาณน้อยกว่าไม่มากนัก เพียงร้อยละ 7 เท่านั้น² ทั้งสัดส่วนการค้าภายในภูมิภาคของสหภาพยุโรปก็นับว่าเป็นไปในลักษณะทรงตัวในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา³ ในขณะที่กรณีเอเชียตะวันออกมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ เพิ่มขึ้นถึง 6 เท่าตัว จากปี 2523 และยังคงขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต จนอาจไปอยู่ในระดับเดียวกัน หรืออาจจะแซงหน้าสหภาพยุโรปด้วยซ้ำ

¹ Iwao Matsuda, "Free Trade Vision for East Asia", CEAC, 2005 p. 1 (www.ceac.jp), p. 1.

² Ibid.

³ สัมภาษณ์ Mr. Eisuke Sakakibara, อดีตรองปลัดกระทรวงการคลังญี่ปุ่น, โตเกียว, 7 มิถุนายน 2549.

โดยสรุป เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการขยายตัวของการค้าภายในภูมิภาคสูงสุด คือ 19.65 ล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณ 14.55 ล้านเหรียญสหรัฐของ NAFTA และ 3.5 ล้านเหรียญสหรัฐในสหภาพยุโรป



แผนภูมิที่ 1 การเติบโตของการค้าภายในภูมิภาคต่างๆ

ประการที่สาม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีศักยภาพสูงในการเติบโตต่อไปในอนาคต เพราะเป็นภูมิภาคที่มีประชากรเป็นจำนวนมาก เป็นฐานการตลาดที่ยังเปิดกว้างรองรับการบริโภคได้อย่างดี จำนวนประชากรในภูมิภาคคิดเป็นร้อยละ 33 ของประชากรโลก ซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนร้อยละ 14 ในทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้รวมกัน หรือร้อยละ 12 ของสหภาพยุโรป ดังนั้นทั้งสามดังกล่าวข้างต้นบ่งชี้ว่า การรวมตัวในภูมิภาคน่าจะช่วยให้เศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขยายตัวมากขึ้น

สำหรับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแยกราชประเทศ สามารถคำนวณได้ด้วยแบบจำลอง Global Trade Analysis Project (GTAP) ซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นมาโดยมหาวิทยาลัยเพอร์ดู (Perdue University) ประเทศสหรัฐอเมริกา แบบจำลอง GTAP นี้จะคำนวณการเปลี่ยนแปลงของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) ในประเทศและกลุ่มประเทศต่างๆ หากมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจด้วยข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ที่มีอัตราภาษีศุลกากรร้อยละศูนย์ทุกรายการสินค้า แม้ในความเป็นจริง ประเทศต่างๆ มักสงวนสินค้าบางชนิดไว้ไม่ให้มีอัตราภาษีเป็นศูนย์ และมีอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier - NTB) แม้จะลดภาษีเป็นศูนย์แล้ว แต่เนื่องจากจะเป็นการซับซ้อนเกินไป และเป็นการยากที่จะทราบได้ว่าประเทศใดจะไม่ลดสินค้าตัวใด จึงใช้การคำนวณแบบอัตราภาษีเป็นศูนย์ทั้งหมด นอกจากนั้น แบบจำลองนี้ ยังมีจุดอ่อนที่คำนวณจากการค้าอย่างเดียว ไม่สามารถวัดระดับผลดีผลเสียที่จะเกิดจากการลงทุนได้ อย่างไรก็ตาม แบบจำลองนี้สามารถแสดง

ภาพรวมได้ในระดับหนึ่งว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างกันอย่างไร ดังแสดงในตารางด้านล่างนี้ สำหรับ แบบจำลอง GTAP ที่ใช้ เป็นเวอร์ชัน 6.0 ค่าสุด ซึ่งคำนวณโดยอิงฐานตัวเลขข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในปี 2544 ตารางที่ 1 จะแสดงการเปลี่ยนแปลงของ GDP (%) จากสูตรการรวมตัวแบบอาเซียนเป็นแกนกลาง ในขณะที่ตารางที่ 2 จะแสดงการเปลี่ยนแปลงของ GDP (%) จากสูตรการรวมตัวแบบไทยเป็นแกนกลาง⁴

ตารางที่ 3 การเปลี่ยนแปลงของ GDP (%) จากสูตรการรวมตัวแบบอาเซียนเป็นแกนกลาง

	Thailand	Japan	China	Korea	ANZ*	India	ASEAN**
ASEAN+Japan	2.19	0.37	-0.11	-0.18	-0.17	-0.12	0.25
ASEAN+China	2.19	-0.11	0.04	-0.19	-0.10	-0.05	1.33
ASEAN+3	3.23	1.28	0.45	2.75	-0.79	-0.46	0.79
ASEAN+3+ANZ*	3.08	1.32	0.44	2.63	2.03	-0.60	0.73
ASEAN+3+India	3.42	1.37	0.55	2.92	-0.87	-0.68	1.35
ASEAN+6	3.27	1.41	0.54	2.81	1.95	-0.83	1.29

ที่มา : Global Trade Analysis Project (GTAP) Version 6.0

* ANZ หมายถึงออสเตรเลียและนิวซีแลนด์⁵

** ไม่รวมไทย

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า ญี่ปุ่นจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเปิดเสรีทางการค้าแบบ ASEAN+6 คือ เป็นการรวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้ามาด้วย อันจะทำให้ GDP ของญี่ปุ่นขยายตัวขึ้นร้อยละ 1.41 สูงกว่าสูตรอาเซียน+3 อยู่ร้อยละ 0.13 ซึ่งนับว่ามีส่วนต่างสูงสุด เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ (จีน 0.9 เกาหลีใต้ 0.6 และไทย 0.4) จึงสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นจะประสงค์สูตรการรวมตัวอาเซียน+6 มากกว่า

สำหรับสูตรการเปิดเสรีที่ญี่ปุ่นจะได้รับผลประโยชน์รองลงมา คือ ASEAN+3+India อันจะช่วยให้เศรษฐกิจโตขึ้นร้อยละ 1.37 ซึ่งจะสูงกว่าสูตร ASEAN+3+ANZ (ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์)

⁴ ผู้วิจัยขอขอบคุณดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และทีมงานจากสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง GTAP.

⁵ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีข้อตกลงการค้าระหว่างกันที่เรียกว่า The Australia New Zealand Closer Economic Relations (CER) Trade Agreement.

กล่าวโดยรวม ยิ่งเปิดเสรีกับมากประเทศ ญี่ปุ่นจะได้ประโยชน์มากที่สุด แต่หากต้องเลือกระหว่างสูตรที่มีอาเซียน+3 เป็นหลัก แล้วจะรวมอินเดีย หรือรวมออสเตรเลีย/นิวซีแลนด์นั้น การรวมอินเดียจะให้ประโยชน์สูงกว่า

ในขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นจะได้รับผลกระทบเศรษฐกิจหดตัว หากมีข้อตกลงการค้าเสรีเพียงระหว่างอาเซียนกับจีนเท่านั้น ในขณะที่จีนก็จะได้รับผลกระทบในทางลบเช่นกัน หากมีข้อตกลงการค้าเสรีเพียงระหว่างอาเซียนกับญี่ปุ่นเท่านั้น

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย

สำหรับไทย การรวมตัวในสูตร ASEAN+3+India จะทำให้ GDP ของไทยเพิ่มมากที่สุด คือ ร้อยละ 3.42 (เมื่อเทียบกับร้อยละ 3.27 ในสูตร ASEAN+6) โดยทั่วไป การเปิดเสรีทางการค้ากับยิ่งมากประเทศ GDP จะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น แต่ในกรณี ASEAN+3+ANZ+India กลับมีอัตราการเติบโตของ GDP ลดลง แสดงว่าอาเซียนและไทยมีสินค้าที่ทับซ้อนกับทางออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มาก ซึ่งจะทำให้มีการแข่งขันกัน โดยไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ตัวเลข GDP ที่จะเพิ่มขึ้นจึงน้อยกว่าสูตร ASEAN+3+India

หากเปรียบเทียบเฉพาะสูตร ASEAN+3 กับ ASEAN+6 จะเห็นว่า ไม่มีความแตกต่างกันนัก ในอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเพิ่มขึ้นของไทย คือ อัตราร้อยละ 3.23 และ 3.27 ตามลำดับ ส่วนต่างมีเพียงร้อยละ 0.04 เท่านั้น ทำให้จะไม่ส่งผลกระทบต่อไทยมากนัก หากต้องเลือกระหว่าง 2 สูตรนี้ เพราะทั้งสูตร ASEAN+3 กับ ASEAN+6 ให้ประโยชน์ต่อไทยไม่ต่างกันมากนัก

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน

ในกรณีของจีน จะคล้ายกับกรณีของไทย คือ สูตร ASEAN+3+India จะทำให้ GDP ของจีนเพิ่มสูงสุด คือ ร้อยละ 0.55 (เมื่อเทียบกับร้อยละ 0.54 ในสูตร ASEAN+6) แม้ส่วนต่างจะไม่สูงเท่ากรณีของไทย แต่ก็กล่าวได้ว่า โครงสร้างและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนมีความคล้ายคลึงกับไทยมากกว่ากรณีของญี่ปุ่น

กล่าวโดยสรุป สูตรการรวมตัว ASEAN+3+India จะเป็นสูตรที่ยังผลประโยชน์สูงสุดให้แก่เกือบทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นไทย จีนเกาหลีใต้ และอาเซียน ในขณะที่สูตร ASEAN+6 จะให้ประโยชน์สูงสุดแก่ญี่ปุ่นเท่านั้น

แต่หากจะเทียบเฉพาะสูตรการรวมตัวแบบ ASEAN+3 กับแบบ ASEAN+6 แล้ว สูตรการรวมตัว ASEAN+6 จะส่งผลประโยชน์สูงสุดให้แก่เกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะญี่ปุ่นที่ส่วนต่างผลประโยชน์ที่จะได้จากสูตร ASEAN+6 เมื่อเทียบกับสูตร ASEAN+3 สูงสุด จึงไม่น่าแปลกใจ ที่ญี่ปุ่นต้องการสูตรการรวมตัว ASEAN+6 มากกว่า ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจด้วย มิใช่เหตุผลทางการเมืองในประเด็นการถ่วงอำนาจกับจีนแต่เพียงอย่างเดียว

ตารางที่ 4 การเปลี่ยนแปลงของ GDP (%) จากสูตรการรวมตัวแบบไทยเป็นแกนกลาง

	Thailand	Japan	China	Korea	ANZ	India	ASEAN**
Thailand+3	3.47	0.12	0.02	0.02	-0.09	-0.07	-0.19
Thailand+3+ANZ	3.53	0.12	0.02	0.01	0.03	-0.07	-0.20
Thailand+3+India	3.72	0.12	0.02	0.01	-0.10	0.02	-0.20
Thailand+6	3.78	0.12	0.01	0.01	0.02	0.02	-0.21

ที่มา : Global Trade Analysis Project (GTAP) Version 6.0

** ไม่รวมไทย

ตารางที่ 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงของ GDP จากสูตรการรวมตัวแบบที่ไทยเป็นศูนย์กลางของข้อตกลงเขตการค้าเสรีหรือ FTA แบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ โดยบรรดาประเทศคู่สัญญาของไทยไม่ได้มี FTA ระหว่างกัน จะเห็นว่า ไทยจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการมีการเปิดเสรีการค้าในสูตร Thailand+3+ ANZ+India กล่าวคือ จะเพิ่มถึงร้อยละ 3.78 แต่ตัวเลขดังกล่าวก็จะมากกว่าสูตร Thailand+3+India ไม่มากนัก เพียงร้อยละ 0.06 เท่านั้น ในขณะที่สูตร Thailand+3+ANZ จะให้ประโยชน์ต่อไทยไม่มากกว่าเท่าไรนัก เมื่อเทียบกับสูตร Thailand+3 แต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อเทียบกับตารางที่ 1 ข้างต้น ที่เป็นการเปิดการค้าเสรีเป็นอาเซียนเป็นแกนกลางจับคู่กับประเทศต่างๆ นั้น พบว่า ไทยจะได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าการเปิดการค้าเสรีแบบไทยเป็นแกนกลางจับคู่กับประเทศอื่นๆ โดยส่วนต่างระหว่างสูตร Thailand+3+ANZ+India กับสูตร ASEAN+3+ ANZ+India อยู่ที่ร้อยละ 0.51 ซึ่งนับว่าสูงทีเดียว

ตารางที่ 5 อัตราภาษีนำเข้าเฉลี่ยของประเทศต่างๆ (%)

ประเทศ	สินค้าเกษตรกรรม	สินค้าอุตสาหกรรม
ไทย	28.62	7.12
จีน	12.15	15.56
เกาหลีใต้	22.07	3.80
ญี่ปุ่น	26.70	0.47
CER	1.62	5.08
อินเดีย	30.54	20.84
ASEAN**	9.36	2.86

ที่มา : Global Trade Analysis Project (GTAP) Version 6.0

** ไม่รวมไทย

อัตราภาษีนำเข้าเฉลี่ยของประเทศต่างๆ (ดัง ตารางที่ 3) เป็นส่วนเสริมการอธิบายผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศเหล่านี้ โดยดูจากอัตราภาษีขาเข้าว่าอยู่ในระดับใด หากประเทศนั้นมีอัตราภาษีนำเข้าสูง FTA ก็จะช่วยลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีลงได้มากนั่นเอง ดังนั้น การเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศที่มีอัตราภาษีศุลกากรสูง จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการเปิดกับประเทศที่มีอัตราภาษีนำเข้าต่ำกว่า จะเห็นได้ว่า เนื่องจากอินเดียเป็นประเทศที่มีอัตราภาษีนำเข้าสูงทั้งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม การเปิดการค้าเสรีกับอินเดียจึงทำให้ตัวเลขผลประโยชน์ที่ประเทศคู่ค้าจะได้รับสูงตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม สูตรเขตการค้าเสรีแบบที่ไทยเป็นแกนกลางที่จะทำให้ GDP เติบโตสูงสุดนี้ คงเกิดขึ้นยากในความเป็นจริง เพราะอย่างน้อยชาติอื่นๆ ก็คงพยายามจัดทำข้อตกลง FTA กับหลายๆ ประเทศเช่นเดียวกัน เช่น ในกรณีของสิงคโปร์ และมาเลเซีย อันจะส่งผลให้ข้อได้เปรียบจากการเป็นศูนย์กลาง FTA ของไทยลดความสำคัญลง นอกจากนั้น ในปัจจุบันทั้งจีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นก็ได้บรรลุข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับทั้งภูมิภาคอาเซียนแล้ว

3.2 ผลประโยชน์ทางการเมืองของญี่ปุ่น

นอกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ญี่ปุ่นยังมีผลประโยชน์ทางการเมืองในการแผ่ขยายอิทธิพลในภูมิภาค โดยเฉพาะในอาเซียน ก่อนหน้านี้ อาจกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นวางใจจนเกินไป คิดว่าความสัมพันธ์กับอาเซียนคืออยู่แล้ว แต่บทบาทของจีนในช่วงหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียที่จีนไม่ลดค่าเงินหยวน การเสนอจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับอาเซียน ตลอดจนการเพิ่มความช่วยเหลือให้แก่ประเทศพัฒนาน้อยในภูมิภาค โดยเฉพาะลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า ส่งผลให้จีนมีอิทธิพลในภูมิภาคมากขึ้น ญี่ปุ่นจึงต้องเร่งกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป จีนเป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องเร่งกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียนอีกครั้ง เพื่อรักษาสถานภาพประเทศผู้นำที่มีความใกล้ชิดกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค⁶

ญี่ปุ่นให้ความสนใจในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สูง เพราะมีทั้งผลประโยชน์ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยญี่ปุ่นมองว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศในประเด็นนี้ จะสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของญี่ปุ่นได้ใน 3 ประการด้วยกัน คือ

- 1) กระบวนการความร่วมมือนี้มีประโยชน์ในเนื้อหาสาระในตัวของมันเอง
- 2) การพบหารือกันแบบพหุภาคี เป็นโอกาสที่จะสามารถหารือในประเด็นอื่นๆ ที่

นอกเหนือจากเรื่องประชาคมได้ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

⁶ สัมภาษณ์ Dr. Ken Jimbo, Keio University, โตเกียว, 9 มิถุนายน 2549 และ Mr. Seki Tomoda, Director-General, Japan Institute of International Affairs (JIIA), โตเกียว, 6 มิถุนายน 2549.

3) เป็นโอกาสที่ญี่ปุ่นจะสามารถมีนโยบายต่อเอเชียอย่างครอบคลุมเป็นครั้งแรกตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา⁷

ล่าสุด มีแนวโน้มที่น่าสนใจว่า ญี่ปุ่นจะใช้เอเชียตะวันออกเป็นฐานเพื่อมีบทบาทในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการโลก (global governance)⁸ กล่าวคือ การเกิดวิกฤติพลังงาน วิกฤติอาหาร และวิกฤติการเงินโลกในปี 2551 นั้น ญี่ปุ่นมองว่า เป็นปัญหาในระบบเศรษฐกิจโลกแบบที่มีสหรัฐเป็นศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็นการพึ่งพิงเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐมากเกินไปของระบบเศรษฐกิจโลก การใช้งบประมาณขาดดุลของสหรัฐ ระบบการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนแบบทุนนิยมสุดโต่ง สโตล์เทนเบิร์ก คอลอดจนการที่สหรัฐมีบทบาทนำในสถาบันระหว่างประเทศต่างๆ (ธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ และการประชุม G8) ล้วนหากไม่ก่อวิกฤติที่ไม่สามารถแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโลกได้ ทั้งนี้เพราะระบบการบริหารจัดการโลกดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจโลกที่พลังงานเศรษฐกิจได้เริ่มย้ายฐานไปสู่ประเทศที่พัฒนาขึ้นมาทีหลังอย่างจีนและอินเดีย ซึ่งต้องบริโภคพลังงานและอาหารเพิ่มขึ้น อีกทั้งสหรัฐยังหันไปให้ความสำคัญกับสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอิรักและอัฟกานิสถานมากเกินไป ดังนั้น การปฏิรูปการบริหารจัดการเศรษฐกิจโลก โดยพิจารณาถึงความสำคัญของเอเชียตะวันออก น่าจะเป็นหนทางในการแก้ไขวิกฤติ คอลอดจนเพื่อการสร้างระบบการบริหารจัดการเศรษฐกิจโลก ใหม่ที่เหมาะสมขึ้นมาได้

กล่าวโดยสรุป ญี่ปุ่นมีผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นอย่างสูง ในการรวมตัวกันในเอเชียตะวันออก โดยสูตรการรวมตัวแบบ “อาเซียน+6” จะยังประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ญี่ปุ่นสูงสุด เมื่อคำนวณจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ สำหรับด้านการเมือง การขับเคลื่อนประเด็นเอเชียตะวันออก จะช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาสถานภาพมีบทบาทนำในภูมิภาคไว้ได้ โดยไม่เพียงพัวพันสูญเสียสถานะภาพนำเกิน

สำหรับประเทศไทย แม้สูตรเขตการค้าเสรี “อาเซียน+3+อินเดีย” จะส่งผลให้ GDP ไทยเติบโตขึ้นสูงสุด แต่สูตร “อาเซียน+6” ก็ไม่ได้ยังประโยชน์ต่อไทยน้อยกว่ามากนัก สูตรเขตการค้าเสรีที่ควรหลีกเลี่ยงคือ “อาเซียน+3+ออสเตรเลีย” ในความเป็นจริง เราคงต้องประเมินตามสถานการณ์ว่า การรวมตัวแบบใดจะเป็นไปได้ในทางการเมืองระหว่างประเทศมากกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว น่าจะเป็นไปในลักษณะไม่อาเซียน+3 ก็อาเซียน+6 มากกว่า

อย่างไรก็ตาม สูตรการคำนวณ GTAP นี้ ยังมีข้อบกพร่อง จากการที่ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า อัตราภาษีสินค้าทุกรายการเป็นศูนย์ ซึ่งยากที่จะเกิดขึ้นในความเป็นจริง คอลอดจนสูตรนี้ จะไม่สามารถนำอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier – NTB) เข้ามารับคำนวณด้วยได้ แต่กระนั้น

⁷ สัมภาษณ์ Dr. Akiko Fukushima, National Institute for Research Advancement (NIRA), โตเกียว, 6 มิถุนายน 2549.

⁸ Hitoshi Tanaka, *East Asian Insights*, September 2008.

แบบจำลอง GTAP ก็สามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดได้ในระดับหนึ่งถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี

จุดยืนและบทบาทของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก

ในบทนี้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือการอภิปรายจุดยืนและวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศสำคัญที่ขับเคลื่อนความร่วมมือในภูมิภาค และเป็นหัวข้อศึกษาหลักของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยจะพิจารณาถึงปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศญี่ปุ่น อันประกอบด้วยบทบาทของผู้นำภาคการเมืองและภาคราชการ บทบาทของภาคธุรกิจ และกลุ่มพลังภายในประเทศ ส่วนที่สองคือการวิเคราะห์บทบาทของญี่ปุ่นต่อการรวมตัวในภูมิภาค

4.1 จุดยืนของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก

จากผลประโยชน์ที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทก่อนหน้านี้ ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีจุดยืนและวิสัยทัศน์ที่สำคัญต่อประชาคมเอเชียตะวันออกหลายประการด้วยกัน ในที่นี้ จะเน้นพิจารณาในประเด็น “ขอบเขต” ของประชาคมเอเชียตะวันออก และ “ระดับการรวมตัว” ที่ญี่ปุ่นผลักดัน

4.1.1 วิสัยทัศน์ของญี่ปุ่น

แม้ EAEC ตามข้อเสนอของดร.มาเธอร์แห่งมาเลเซีย ดูเหมือนจะเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับประชาคมเอเชียตะวันออก แต่หากย้อนประวัติศาสตร์ไปก่อนหน้านี้ จะพบว่าญี่ปุ่นเป็นชาติแรกที่มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออก ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 นายคานามะ อะคามัทสึ (Kaname Akamatsu) นักวิชาการญี่ปุ่น ได้นำเสนอ “ทฤษฎีห่านบิน” (Flying Geese Model) ไว้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930 แนวคิดนี้เน้นการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Labor) ในหมู่ประเทศเอเชียตามระดับของเทคโนโลยี แต่เป็นไปในแบบที่ญี่ปุ่นเป็นผู้นำ ตามมาด้วยประเทศที่มีเทคโนโลยีรองลงมา ลดหลั่นกันไปตามลำดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี¹ หลังจากนั้นไม่นานนัก ญี่ปุ่นเข้าสู่สงครามมหาเอเชียบูรพาอย่างเต็มรูปแบบ

ต่อมามีการบัญญัติศัพท์คำว่า “วงศัไพบูลย์แห่งมหาเอเชียบูรพา” (Greater East Asia Co-Prosperity Sphere) อันเป็นแนวคิดของญี่ปุ่นที่ต้องการสร้างกลุ่มประเทศเอเชียภายใต้การนำของญี่ปุ่นและปราศจากอำนาจของประเทศตะวันตก คำนี้คิดขึ้นโดย นายพล ฮาจิโร อาริตะ (General Hachiro Arita) ซึ่งภายหลังเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ คำว่า “เอเชียตะวันออก” (East Asia) ของเขามีความหมายครอบคลุมทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่การรวมตัวในครั้งนั้น เป็นไปด้วยการใช้กำลังด้วยการบุกยึดของกองทัพญี่ปุ่น ไม่ใช่แบบสันติวิธี ซึ่งในที่สุดได้จบลงด้วยการพ่ายแพ้สงครามของญี่ปุ่น

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Flying_Geese_Paradigm.

จึงกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกที่มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการรวมตัวกันในเอเชียตะวันออก ประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับญี่ปุ่นอย่างลึกซึ้ง และเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นให้ความสนใจมาตลอด แม้จะขาดช่วงไปบ้าง หลังญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 และได้กลายเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐในช่วงสงครามเย็น เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดและเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย ในปี 2540 ทำให้ญี่ปุ่นกลับมาให้ความสนใจในประเด็นภูมิภาคนิยมเอเชียตะวันออกอีกครั้ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ท่าที่ผ่านมานโยบายการค้าของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับเวทีพหุภาคี คือ GATT/WTO เป็นหลัก เนื่องจากญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งในสินค้าอุตสาหกรรม สามารถส่งออกไปได้ทั่วโลก จึงไม่ต้องการให้มีการรวมตัวในลักษณะภูมิภาคนิยมซึ่งอาจก่อให้เกิดการกีดกันการค้า แม้ญี่ปุ่นจะยอมเข้าสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะภูมิภาคนิยมเป็นครั้งแรกใน APEC แต่ญี่ปุ่นก็ยืนยันให้เป็นภูมิภาคนิยมแบบเปิด (open regionalism) ซึ่งจนถึงปัจจุบัน กระบวนการเปิดเสรีการค้าของ APEC ก็ยังไม่คืบหน้าเท่าใดนัก ก่อนหน้านั้นญี่ปุ่นปฏิเสธแนวทางการรวมตัวเฉพาะเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Caucus – EAEC) ที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีมหาเธร์แห่งมาเลเซีย

4.1.2 ขอบเขตของประชาคมเอเชียตะวันออก

ในเรื่องขอบเขตของประชาคมเอเชียตะวันออก ญี่ปุ่นเน้นแนวทางอาเซียน+6 ที่มีออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้าเป็นสมาชิกด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีโคเออชิมิได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า ควรให้ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เข้าร่วมในประชาคมเอเชียตะวันออก และเมื่อปลายเดือนเมษายน 2548 นายกรัฐมนตรีโคเออชิมิได้เดินทางเยือนอินเดีย และได้มีการระบุเป็นลายลักษณ์อักษรถึงความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียในประชาคมเอเชียตะวันออกด้วย²

นอกจากนั้น กล่าวได้ว่า นโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นจะขึ้นอยู่กับนโยบายและบทบาทของจีนในประชาคมเอเชียตะวันออกเป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นประกาศ Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership หลังจากที่ดินจีนได้เสนอทำ FTA กับอาเซียนไม่กี่เดือนก่อนหน้านั้น ในขณะที่เดียวกัน ญี่ปุ่นยังผูกพันเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอย่างเหนียวแน่น ซึ่งการรวมตัวกันในเอเชียตะวันออกคงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์นักสำหรับสหรัฐ โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ยังมีความไม่แน่ชัดหลายประการเกี่ยวกับนโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในสิ่งที่เรียกกันว่า “ประชาคมเอเชียตะวันออก”

4.1.3 การถกเถียงเกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออกในญี่ปุ่น

² “Japan-India Partnership in a New Asian Era: Strategic Orientation of Japan-India Global Partnership” (www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/partner0504.html).

สำหรับการกระตุ้นการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ในญี่ปุ่นเองยังคงมีการถกเถียงกันอยู่ ทั้งนี้สามารถแบ่งความเห็นต่อเรื่องนี้ได้ 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

1) ต่อต้าน เพราะเชื่อว่ากระบวนการจะตกอยู่ได้การนำของจีน และจีนมีค่านิยมและระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างออกไป ทำให้การรวมตัวกันเป็นไปได้ยาก

2) เห็นด้วยแต่คิดว่าเป็นไปไม่ได้ คือ เห็นด้วยในความสำคัญของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ แต่ไม่คิดว่าจะจะเป็นไปได้ เนื่องจากญี่ปุ่นยังต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ

3) เห็นด้วยและคิดว่าเป็นไปได้ โดยเริ่มจากการร่วมมือแบบเฉพาะด้านไปก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่คิดว่าประชาคมจะเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันใกล้³

โดยรวม แนวคิดกลุ่มที่สองมีผู้สนับสนุนจำนวนมากที่สุด ทั้งนักธุรกิจและนักวิชาการญี่ปุ่นส่วนใหญ่ คิดว่าประชาคมเกิดขึ้นยาก เพราะชาติในเอเชียตะวันออกยังคงเห็นแก่ผลประโยชน์แห่งชาติของตนและห่วงแหนอธิปไตย⁴ แม้แต่ผู้ที่มองโลกในแง่ดี ยังคิดว่าการรวมตัวกันเป็นประชาคม คงต้องใช้เวลาเป็นอย่างมาก อย่างน้อยภายใน 10-15 ปีนี้ ยังไม่มีทางเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน⁵

อีกด้านหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์ญี่ปุ่น ไม่รู้สึกกังวลเกี่ยวกับการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนมากนัก เพราะจากการศึกษาพบว่า เศรษฐกิจของจีนกับญี่ปุ่นมีโครงสร้างที่เสริมกัน (complementary) มากกว่าแข่งขันกัน เพราะจีนต้องนำเข้าชิ้นส่วนหรือสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) จากญี่ปุ่นตลอดจนจากประเทศอื่นๆ ที่มีเครือข่ายการผลิตของธุรกิจญี่ปุ่น เพื่อนำไปประกอบเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายในประเทศจีนเป็นจำนวนมาก และญี่ปุ่นก็ยังนำเข้าหน้าเรื่องเทคโนโลยีอย่างมาก โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม และการประหยัดพลังงาน เป็นต้น⁶

อย่างไรก็ตาม โดยรวม หลายฝ่ายในญี่ปุ่นมองว่า เอเชียตะวันออกจะไม่สามารถพัฒนาเป็นประชาคมในลักษณะเดียวกับสหภาพยุโรปได้ เพราะมีเงื่อนไขที่ต่างกันทั้งในเชิงสถาบันและค่านิยม ไม่ว่าจะเป็นการขาดองค์กรระหว่างประเทศที่จะเป็นกลไกในการประสานความร่วมมือ ค่านิยมที่แตกต่างกันในประเด็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนความรู้สึกราชาชาตินิยมที่ยังคงเข้มข้นในหมู่ชาติเอเชีย นอกจากนั้น ความจำเป็นเชิงยุทธศาสตร์ก็แตกต่างจากยุโรปในยุคสงครามเย็นที่ฝรั่งเศสและเยอรมันต้องปรองดองกัน เพื่อต่อต้านภัยคุกคามคอมมิวนิสต์จากโซเวียต ในขณะที่เอเชียตะวันออกไม่มีภัยคุกคามร่วมกัน แต่มีมุมมองที่เป็นภัยคุกคามระหว่างกัน โดยเฉพาะระหว่าง

³ สัมภาษณ์ Dr. Akiko Fukushima, NIRA, โตเกียว, 6 มิถุนายน 2549.

⁴ สัมภาษณ์ Mr. Seki Tomoda, JIIA, โตเกียว, 6 มิถุนายน 2549.

⁵ สัมภาษณ์ Prof. Takashi Shiraishi, Vice President, National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), โตเกียว, 7 มิถุนายน 2549.

⁶ สัมภาษณ์ Prof. Yukiko Fukagawa, Waseda University, โตเกียว, 8 มิถุนายน 2549.

สองมหาอำนาจในภูมิภาค คือ จีนกับญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม เอเชียตะวันออกก็น่าจะสามารรวมตัวกันได้ในลักษณะเฉพาะแบบเอเชีย โดยไม่ต้องทำตามขั้นตอนเชิงลึกในแบบของยุโรป

4.1.4 ทำหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ ของญี่ปุ่น

ผู้นำการเมืองและพรรคการเมือง

ในส่วนของการเมือง นายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิได้แถลงถึงความสำคัญในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก ในการกล่าวสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อเดือนกันยายน 2547 นับเป็นการยืนยันในระดับผู้นำการเมืองต่อความสำคัญในการรวมตัวในภูมิภาค

สำหรับพรรคการเมืองหลักๆ ทั้งพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party – LDP) อันเป็นพรรครัฐบาล และพรรคฝ่ายค้านหลัก คือ พรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (Democratic Party of Japan – DPJ) มีแนวทางต่างประเทศที่ใกล้เคียงกัน คือ ต่างให้ความสำคัญกับความเป็นพันธมิตรระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐ ควบคู่ไปกับการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองพรรคมีแนวทางที่แตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ พรรค LDP จะเน้นจุดยืน “ชาตินิยมแบบมีความเชื่อมั่น” (confident-nationalist stance) โดยเฉพาะในความสัมพันธ์กับจีน ร่วมกับ “จุดยืนนานาชาตินิยม” (internationalist stance) ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐ พรรค LDP มีแนวทางให้ญี่ปุ่นใช้ “นโยบายต่างประเทศที่ผึ่งผายและมั่นใจ” (*rin to shita gaiko*) โดยระบุว่า ความเป็นพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเสาหลักของการดำเนินนโยบายการทูตแนวสันติ (peaceful diplomacy) ของญี่ปุ่น เรียกร้องให้ญี่ปุ่นมีความเชื่อมั่นในการดำเนินนโยบายต่อเอเชีย เร่งปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีน เกาหลีใต้และประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ตลอดจนส่งเสริม “ความเป็นประชาคม” ของเอเชีย⁷

ในส่วน of พรรค DPJ จะเน้นจุดยืน “ผลประโยชน์แห่งชาติที่รู้แจ้งเห็นจริง” (enlightened national interest) โดยร่วมสร้างเอเชียที่มีสันติภาพและเจริญรุ่งเรือง ปรับความสัมพันธ์กับจีนและเกาหลีใต้ ตลอดจนสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก พรรค DPJ เรียกร้องให้มี “พัฒนาการ” ในความเป็นพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐ ญี่ปุ่นไม่ควรดำเนินนโยบายตามสหรัฐมากเกินไป แต่ควรสื่อสารให้เข้าใจถึงความกังวลของผู้คนในญี่ปุ่นและในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และหากจำเป็น ควรพยายามยับยั้งการดำเนินนโยบายฝ่ายเดียวของสหรัฐด้วย⁸

⁷ Takashi Shiraiishi, “East Asia Community-Building in Japan’s Diplomacy” in Siriporn Wajjwalku (ed.), *Japan-ASEAN Beyond Economic Partnership: Toward an East Asian Community?* (Bangkok: Japan Watch Project, Thai Research Fund, 2006), pp. 169-170.

⁸ Ibid, pp. 171-172.

สำหรับคำถามที่ว่า ความเป็นพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐและการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกจะไปด้วยกันได้อย่างไร ญี่ปุ่นแก้ปัญหาด้วยการยืนยันในความเป็น “ภูมิภาคนิยมแบบเปิด” เพื่อมิให้การสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกขัดกับความเป็นพันธมิตรญี่ปุ่น-สหรัฐ

แม้ญี่ปุ่นมีวิสัยทัศน์ของตัวเองต่อประชาคมเอเชียตะวันออก แต่ก็ยังขาดความชัดเจนและยังกระจัดกระจายเป็นหลายข้อเสนอ หลายรูปแบบที่ยังขาดการประสานงานที่ดี แม้จะมีการเน้นย้ำในระดับผู้นำการเมือง และยืนยันในแนวนโยบายของพรรคการเมืองแล้วก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีฉันทามติในหมู่กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญกับการสร้างประชาคม แต่กระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (METI) และกระทรวงการคลังจะเน้นการสร้าง FTA (EPA) ในภูมิภาคและความร่วมมือทางการเงินในกรอบอาเซียน+3 มากกว่า สำหรับกระทรวงเกษตร แม้จะมีท่าทีอ่อนลงในการต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า แต่ก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการเปิดการค้าเสรีและการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่อไป ดังรายละเอียดที่จะอภิปรายดังต่อไปนี้

กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs - MOFA)

ในส่วน of กระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) เป็นหน่วยงานหลักในการแสดงจุดยืนของญี่ปุ่นเกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออก อันประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) จัดขึ้น เพื่อมุ่งไปสู่การสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก และญี่ปุ่นจะสนับสนุนอย่างแข็งขัน (proactively contribute) เพื่อให้การประชุมประสบความสำเร็จ
2. ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออก พัฒนาขึ้นมาในฐานะความร่วมมือแบบ “เปิด” จากการมีส่วนร่วมของประเทศทั้งในและนอกภูมิภาค ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงยินดีต้อนรับออสเตรเลีย อินเดียและนิวซีแลนด์เข้าร่วมด้วย
3. ญี่ปุ่นคิดว่าควรมีการยืนยันปรัชญาและหลักการของความร่วมมือในภูมิภาคที่จะต้อง ก) อยู่บนหลักการภูมิภาคแบบเปิด ข) ผ่านการส่งเสริมความร่วมมือเชิงหน้าที่ อันรวมถึงมาตรการทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายและโจรสลัด และ ค) ด้วยความเคารพต่อค่านิยมสากล เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการไม่ขัดต่อกฎกติกาในระดับโลก (global regimes) เช่น WTO⁹

นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้ตั้งกลุ่มศึกษาประชาคมเอเชียตะวันออก (Council of East Asian Community - CEAC) ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ นักธุรกิจ และนักการเมือง เพื่อศึกษาประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกและเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็น

⁹ <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/eas/outline.html>.

รูปธรรมด้วย เป็นที่สังเกตว่า สมาชิกของ CEAC ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศ แทบไม่มีตัวแทนจากกระทรวงอื่นเข้าร่วมเลย จึงกล่าวได้ว่า กลุ่มศึกษานี้เป็นกระบอกเสียงของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี

ในเดือนสิงหาคม 2548 CEAC ได้ตีพิมพ์รายงาน “สถานะของแนวคิดเกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออกและยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่น” (The State of the Concept of East Asian Community and Japan’s Strategic Response Thereto) เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลญี่ปุ่น รายงานดังกล่าวระบุว่าให้ญี่ปุ่นคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นสำคัญ โดยในด้านความมั่นคง CEAC เสนอให้ญี่ปุ่นเน้นเสริมสร้างสมรรถนะในการป้องกันตนเองและการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดประชาคมในภูมิภาคที่จะไม่ทำสงครามระหว่างกัน ไม่ใช้กำลังในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศ¹⁰

ในด้านเศรษฐกิจ CEAC เสนอการรวมตัว 3 ขั้นตอน เริ่มจากขั้นแรก คือ EPA เพื่อให้มีการเคลื่อนไหวของสินค้า เงินทุน คนและข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีภายในภูมิภาคในลักษณะตลาดร่วม (common market) ในขั้นที่สอง จัดตั้งสหภาพศุลกากร (customs union) เพื่อให้มีระบบภาษีศุลกากรต่อประเทศนอกภูมิภาคร่วมกัน (Common External Tariff - CET) อันจะนำไปสู่การปรับนโยบายการค้าในแนวทางเดียวกัน ในขั้นที่สาม พัฒนาระบบการเงิน นโยบายเศรษฐกิจมหภาคร่วมกัน ตลอดจนการใช้ค่าเงินเดียวกันในภูมิภาค¹¹ นอกจากนั้น CEAC ยังเสนอให้มีการร่วมมือกันเกี่ยวกับการออกเอเชียบอนด์ (Asia Bond)¹² และความร่วมมือเชิงหน้าที่ที่ครอบคลุมด้านการเมือง และสังคม วัฒนธรรม อาทิ สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางทะเล (โจรสลัด) โรคติดต่อ เป็นต้น¹³

กล่าวโดยสรุป กระทรวงการต่างประเทศ ยึดแนวทางอาเซียน+6 โดยให้เป็นภูมิภาคนิยมแบบเปิด และเน้นค่านิยมสากลโดยเฉพาะประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry - METI)

ในส่วน of กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry - METI) นั้น เนื่องจากต้องมียุทธศาสตร์สนับสนุนภาคธุรกิจของญี่ปุ่นเป็นหลัก จึงให้ความสำคัญกับการทำข้อตกลง FTA หรือ EPA มากกว่า ไม่ได้ให้ความสนใจในประเด็นการสร้างประชาคมมากนัก ดังจะเห็นได้จากข้อเขียนของนายโนโบรุ ฮาตาเคยามะ (Noboru Hatakeyama)

¹⁰ ดู Council on East Asian Community (CEAC), “The State of the Concept of East Asian Community and Japan’s Strategic Response thereto,” pp. 4-5.

¹¹ Ibid, p. 7.

¹² Ibid, p. 9.

¹³ Ibid, p. 10.

อดีตข้าราชการระดับสูงของ METI ปัจจุบันเป็นประธานมูลนิธิเศรษฐกิจญี่ปุ่น และรองประธานกลุ่มศึกษาประชาคมเอเชียตะวันออก (CEAC) เขาเชื่อว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมุ่งสร้างประชาคม เพราะไม่มีทางเป็นไปได้ไม่ว่าจะในระยะสั้นหรือระยะยาว ดังนั้น การมี FTA ในหมู่ประเทศสมาชิกในรูปแบบของเขตเสรีทางการค้าเอเชียตะวันออก (East Asian Free Trade Area - EAFTA) ก็เพียงพอแล้ว เพราะกรณีของ NAFTA ก็ยังไม่มีกรรวมตัวด้านอื่นนอกจากเศรษฐกิจ ในส่วนของเอเชียตะวันออกก็มีความสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ เขาได้ขยายความโดยให้เหตุผล 3 ประการ ดังนี้¹⁴

ประการแรก การรวมตัวเป็นประชาคมอย่างเต็มรูปแบบดังในกรณีของสหภาพยุโรป จะต้องมีการรวมตัวกันทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงและการเมือง ตลอดจนด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นการยากยิ่งที่จะรวมตัวด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออก และจะเป็นการขัดแย้งกับข้อตกลงด้านความมั่นคงแบบทวิภาคีที่บางประเทศมีอยู่แล้ว (โดยเฉพาะในกรณีของญี่ปุ่นที่มีสนธิสัญญาความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา) ดังนั้น หลายประเทศคงยังไม่พร้อมที่จะรวมตัวกันด้านความมั่นคง

ประการที่สอง ประเทศอาเซียนยังไม่พร้อมที่จะสละอธิปไตยบางส่วนเพื่อความเป็นประชาคม ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงบาห์ลี 2 (Bali Concord II) ที่ยังคงเน้นหลักการไม่แทรกแซง (non-interference) ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นประชาคมที่จะต้องมีการมอบอธิปไตยบางส่วนให้กับประชาคม เขาเห็นว่า การประกาศตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) ที่บาห์ลีเมื่อปี 2547 นั้น เป็นเพียงการขยาย AFTA ให้ครอบคลุมภาคบริการและการลงทุน ซึ่งนับว่ายังห่างไกลจากความเป็นประชาคม

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีนและเกาหลีใต้ไม่ได้อยู่ในสภาพที่ดีนัก ประเทศทั้งสามจึงไม่สามารถเป็นผู้นำในกระบวนการสร้างประชาคมได้ อาเซียนก็ไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะเป็นผู้นำได้ เนื่องจากแม้แต่ในอาเซียนเอง ยังไม่สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ประเทศในเอเชียตะวันออกยังมีความแตกต่างกันด้านค่านิยมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องประชาธิปไตย ความโปร่งใส การใช้กฎหมาย และสิทธิมนุษยชน บางประเทศปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ บางประเทศปกครองด้วยระบบเผด็จการทหาร แม้แต่ประเทศประชาธิปไตยด้วยกันเองก็ยังมีความแตกต่างกันทั้งในส่วนของระบบและค่านิยม

แม้ว่าฮาตาเคยามะจะเป็นข้าราชการเกษียณแล้ว แต่ก็ยังมีบทบาทเหมือนเป็นกระบอกเสียงของ METI และมีบทบาทในสถาบันกึ่งราชการที่ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เขาได้

¹⁴ Noboru Hatakeyama, "Why Community Rather than an FTA?", CEAC, March 2006 (www.ceac.jp).

เขียนบทความตีพิมพ์ในวารสารที่ METI เป็นผู้สนับสนุนอยู่เสมอ จึงนับว่าเป็นตัวแทนแสดงความ
คิดเห็นของ METI ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ในเดือนเมษายน 2549 นายโทชิชิโร นิไก (Toshihiro Nikai) รัฐมนตรี METI
ได้เสนอ “ข้อเสนอความริเริ่มนิไก” (Nikai Initiatives) ซึ่งมีข้อเสนอสำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ
การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน+6 ที่ครอบคลุมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอินเดียด้วย เรียกว่า
Comprehensive Economic Partnership of East Asia (CEPEA) อีกข้อเสนอหนึ่งคือการจัดตั้ง
Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) ซึ่งจะเป็่่นสถาบันวิจัยร่วมกัน
ระหว่างประเทศเพื่อเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะทางนโยบายให้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใ้
เกี่ยวกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic
Cooperation and Development - OECD) โดยจะให้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเลขาธิการอาเซียน
(ASEAN Secretariat) โดยรวมจะเห็นว่าข้อเสนอของ METI ยังคงเน้น FTA เช่นเดิม แต่ขยาย
ประเทศสมาชิกมากกว่าอาเซียน+3 คือกลายเป็นอาเซียน+6 รวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอินเดีย¹⁵

การเสนอของ METI ครั้งนี้ ไม่ได้ผ่านการปรึกษาหารือกับกระทรวงอื่น ทำให้หลาย
กระทรวงไม่พอใจ จึงยังไม่ถือว่าเป็นฉันทามติจากฝ่ายญี่ปุ่น¹⁶ นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์เชิงลึก
พบว่า METI ยังไม่ได้ผลักดันอย่างแข็งขันกับกรอบ CEPEA มากนัก ที่เสนอแผนการนี้ออกมาก่อน
เพราะต้องการมีผลงาน และลดแรงกดดันจากจีนและภาคธุรกิจญี่ปุ่นเองที่ต้องการให้เกิด FTA
ระหว่างญี่ปุ่นกับจีนโดยเร็ว แต่ในขณะนี้ ดูเหมือน FTA กับอินเดียและออสเตรเลียมีแนวโน้มจะ
พัฒนารุดหน้าไปมากกว่า โดยได้มีการศึกษาอย่างจริงจังแล้ว ญี่ปุ่นไม่ยอมให้ถูกมองว่า ตนให้
ความสำคัญกับอินเดียและออสเตรเลียสูงกว่าจีนซึ่งมีการพึ่งพาทันทางเศรษฐกิจมากกว่า ประกอบกับ
ตัวรัฐมนตรีนิไกเองเป็นนักการเมืองที่ใกล้ชิดกับจีน จึงเสนอกรอบนี้ขึ้นมา เพื่อแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่น
ไม่ได้ละเลยจีน และต้องการให้จีนเป็นส่วนหนึ่งในกรอบเขตการค้าเสรี ซึ่งจะมีความสำคัญมากต่อ
ภาคธุรกิจของญี่ปุ่น¹⁷

กล่าวได้ว่า การเน้น FTA ของ METI เป็นการสะท้อนความต้องการของภาคธุรกิจที่
ประสงค์ให้สามารถดำเนินธุรกิจในภูมิภาคได้อย่างเสรี โดยอดีตประธานเคดันเร็น (สมาพันธ์ธุรกิจ
ญี่ปุ่น) ได้เรียกร้องให้มี “Free Economic Zone” ในภูมิภาค โดยให้มีภาษีศุลกากรเป็นศูนย์ มีการ
คุ้มครองการลงทุนและการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (national treatment)¹⁸ การคุ้มครองทรัพย์สินทาง
ปัญญา (Intellectual Property Rights - IPR) การเปิดเสรีการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ตลอดจนการ
เคลื่อนย้ายบุคคล ซึ่งล้วนแต่เป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจของญี่ปุ่น ในส่วนการเคลื่อนย้ายบุคคลนั้น

¹⁵ ดูรายละเอียดในภาคผนวก.

¹⁶ สัมภาษณ์ Mr. Yasuhiro Kobe, กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น, 8 มิถุนายน 2549.

¹⁷ สัมภาษณ์ Prof. Yukiko Fukagawa, Waseda University, 8 มิถุนายน 2549.

¹⁸ สามารถสะกดได้ทั้ง “ประติบัติ” และ “ปฏิบัติ”.

ภาคธุรกิจญี่ปุ่นมีความต้องการแรงงานเป็นอย่างมาก กล่าวได้ว่า เคตันเร็นแทบไม่ได้สนใจในประเด็นการสร้างประชาคม เพราะมองว่าเป็นการถกเถียงกันด้านแนวคิด มากกว่าการดำเนินการบนพื้นฐานผลประโยชน์ของภาคธุรกิจโดยตรง¹⁹

กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance - MOF)

ในส่วน of กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance - MOF) ได้ให้ความสนใจกับอาเซียน +3 เป็นอย่างสูงในประเด็นความร่วมมือด้านการเงิน โดยเฉพาะหน่วยเงินตราใหม่ที่เรียกว่า Asian Currency Unit (ACU) ซึ่งในขั้นตอนนี้มิใช่เป็นหน่วยเงินตราที่ใช้แลกเปลี่ยนจริงแบบเงินยูโร แต่จะเป็นหน่วยเงินตราที่เป็นค่ากลางสำหรับอ้างอิง ในลักษณะที่เรียกว่า settlement currency สำหรับใช้ในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของแต่ละประเทศ และใช้ในการหักบัญชีระหว่างกัน แทนที่จะต้องอิงกับค่าเงินเหรียญสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ทั้งนี้ มีความกังวลกันว่า ค่าเงินเหรียญสหรัฐจะไร้เสถียรภาพและอาจลดค่าลงเป็นอย่างมาก จากการขาดดุลงบประมาณอย่างยาวนานใหญ่ของสหรัฐอเมริกาอันเป็นผลมาจากการทำสงครามในอิรักอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา²⁰

นายเอซึเค ซากากิบาระ อธิบดีรองปลัดกระทรวงการคลังกล่าวว่า ACU เป็นส่วนขยายของ “ความตกลงริเริ่มที่เชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative - CMI) ในความร่วมมือด้านการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการออกเอเชียบอนด์ และยังจะช่วยเสริมสมรรถนะของข้อตกลง CMI โดยจะยกระดับจากทวิภาคีขึ้นเป็นระดับพหุภาคีด้วย²¹

กระทรวงการคลังญี่ปุ่นได้ใช้ความพยายามผลักดัน ACU ผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) ซึ่งญี่ปุ่นเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และมีอิทธิพลสูง ในการประชุมที่จัดโดย ADB ที่เมืองไฮเดอราบัดในปากีสถาน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2549 รัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 รับจะดำเนินการในเรื่อง ACU เพื่อสานต่อจาก ADB โดยจะเริ่มจากการศึกษาถึงประโยชน์ของ ACU ในรายละเอียด และจะศึกษาความเป็นไปได้ที่จะยกระดับข้อตกลง CMI จากระดับทวิภาคีขึ้นเป็นระดับพหุภาคี (Multilateralization) ด้วย²²

อย่างไรก็ตาม ต่อเรื่องหน่วยเงินตราร่วมในภูมิภาคนี้ ภาคธุรกิจญี่ปุ่นยังไม่ได้ให้ความสนใจหรือผลักดันอะไรมากนัก เพราะคิดว่าเงินเหรียญสหรัฐยังคงเป็นเงินตราสกุลหลักในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศอยู่เช่นเดิม²³

¹⁹ สัมภาษณ์ Mr. Koh Nakajima, Keidanren, โตเกียว, 7 มิถุนายน 2549.

²⁰ สัมภาษณ์ Dr. Akiko Fukushima, NIRA, โตเกียว, 6 มิถุนายน 2549.

²¹ สัมภาษณ์ Mr. Eisuke Sakakibara, อธิบดีรองปลัดกระทรวงการคลัง, โตเกียว, 8 มิถุนายน 2549.

²² <http://business-times.asia1.com.sg/sub/news/story/0,4574,194292,00.htm>.

²³ สัมภาษณ์ Mr. Koh Nakajima, Keidanren, โตเกียว, 7 มิถุนายน 2549.

กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery – MAFF)

ในส่วน of กระทรวงเกษตร โดยภาพรวม มีความตั้งใจในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากกังวลเกี่ยวกับการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ที่จะส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นที่มีขีดความสามารถทางการแข่งขันระหว่างประเทศต่ำ จากต้นทุนที่สูงและมีขนาดพื้นที่เกษตรขนาดเล็ก ทั้งยังมีความกังวลในประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” (Food Security) ที่ญี่ปุ่นมีอัตราการพึ่งตัวเองด้านอาหารต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลาย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่น รวมทั้งกระทรวงเกษตรเอง เริ่มที่ท่าทีที่ยืดหยุ่นขึ้น กล่าวคือ เริ่มมองว่าประเทศในภูมิภาคจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับญี่ปุ่นได้ จากเดิมที่เคยมองความมั่นคงทางอาหารในนิยามแคบๆ จากการผลิตภายในประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น มุมมองได้เริ่มเปลี่ยนไปเป็นว่า ญี่ปุ่นจะสามารถมีความมั่นคงทางอาหารได้ จากการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะผ่านการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁴

ประเทศในภูมิภาคในขณะนี้ มักจะหมายถึง มิตรประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่ญี่ปุ่นลงทุนพัฒนาอย่างมหาศาลผ่านธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย (ADB) โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น การขนส่ง ญี่ปุ่นมองว่าจะสามารถเข้าไปช่วยพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรที่ยังล้าหลัง ทั้งสองฝ่ายจะได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยญี่ปุ่นจะสามารถใช้ประเทศเหล่านี้เป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อป้อนตลาดญี่ปุ่นผ่านการทำฟาร์มประกัน (contract farming) ดังที่ญี่ปุ่นได้เข้ามาดำเนินการแล้วในหลายประเทศ เช่น ไทยและเวียดนาม²⁵ อันจะทำให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาความมั่นคงด้านอาหารเอาไว้ได้จากการมีสินค้าเกษตรจากมิตรประเทศป้อนตลาดอย่างสม่ำเสมอ

แม้แต่ในกรณีการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับออสเตรเลีย เดิมที ญี่ปุ่นหวงแหนกว่าด้วย ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการเกษตร และจากภูมิอากาศที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ออสเตรเลียสามารถผลิตสินค้าเกษตรประเภทเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงนั้น จะส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นอย่างรุนแรง ในช่วงหลัง กระทรวงเกษตรของญี่ปุ่นเองได้เริ่มยอมรับว่า ออสเตรเลียจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้ญี่ปุ่นได้ แต่มีเงื่อนไขว่าออสเตรเลียจะต้องเปิดให้ญี่ปุ่นเข้าไป

²⁴ ดู Eiichi Shindo *et al* (2007).

²⁵ ดู ศิริพร วัชรกุล, รายงานวิจัย “โครงการศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย กรณีศึกษาภาคเกษตรและนโยบายความมั่นคงทางอาหารของญี่ปุ่นกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเกษตรของญี่ปุ่นในเอเชีย”, สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2551.

ลงทุนในภาคเกษตรของออสเตรเลียได้มากขึ้น²⁶ นอกจากนั้น ยังมีการระบุว่า การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับออสเตรเลียจะช่วยพัฒนาประชาคมเอเชียตะวันออกด้วย²⁷

สาเหตุที่ญี่ปุ่นเริ่มมีท่าทีที่ยืดหยุ่นต่อการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับออสเตรเลีย สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามี 2 ประการหลักๆ คือ ประการแรก ญี่ปุ่นเห็นว่าประเทศจีนมีความเป็นเมืองมากขึ้น ทำให้มีความต้องการบริโภคอาหาร โดยเฉพาะโปรตีนจากปศุสัตว์เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อาจส่งผลให้จีนต้องนำเข้าสินค้าอาหารจากต่างประเทศมากขึ้น เฉกเช่นเดียวกับการแข่งขันกันจัดหาพลังงานระหว่างจีนกับญี่ปุ่นในปัจจุบัน ญี่ปุ่นจึงต้องจัดหาแหล่งซัพพลายอาหารให้มั่นคงมากขึ้น และออสเตรเลียก็เป็นประเทศผู้ผลิตปศุสัตว์รายใหญ่ ทั้งยังเป็นมิตรประเทศกับญี่ปุ่นด้วย กล่าวได้ว่า การถ่วงดุลจีนของญี่ปุ่นโดยนำออสเตรเลียเข้ามาในประชาคมเอเชียตะวันออกนั้น ไม่ได้มีเหตุผลทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจด้วย ประการที่สอง ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีประวัติเกี่ยวกับความปลอดภัยในอาหาร จากการที่ตั้งอยู่ในทวีปอันเป็นเอกเทศ สามารถควบคุมสุขอนามัยทางอาหารได้ดี ต่างจากประเทศภาคพื้นทวีปอื่นๆ ที่เคยมีโรคระบาดสัตว์เกิดขึ้น เช่น โรควัวบ้า หรือโรคไข้หวัดนก

แม้ว่ากระทรวงเกษตรญี่ปุ่นจะเริ่มมีความคิดที่ยืดหยุ่นขึ้นในเรื่องเขตการค้าเสรี และประชาคมเอเชียตะวันออก แต่ก็กล่าวได้ว่า ในบรรดากระทรวงทบวงกรมต่างๆ กระทรวงเกษตรยังคงเป็นกระทรวงที่นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวในภูมิภาคและการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก ดังจะเห็นได้จากการที่การเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างญี่ปุ่นกับออสเตรเลียไม่คืบหน้าไปเท่าที่ควร เนื่องจากมีสินค้าเกษตรหลายชนิดที่เป็นสินค้าอ่อนไหวของญี่ปุ่น ทำให้ต้องใช้เวลาในการเจรจา

จากรูปแบบการบริหารราชการ ที่มีการแบ่งแยกกันสูงระหว่างกระทรวงต่างๆ เช่นนี้ ศาสตราจารย์ทาฮาชิ ชิราอิชิ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นให้ความเห็นว่า ญี่ปุ่นยังขาดการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประชาคมเอเชียตะวันออก สมัยนายกรัฐมนตรีโคเอิ ชูมิไม่มีการให้ความสนใจในเรื่องนี้อย่างจริงจัง เน้นแต่การพัฒนาความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกามากกว่า ไม่มีการผลักดันนโยบายต่างประเทศต่อเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชาคมเอเชียตะวันออกหรือแม้แต่เรื่อง EPA ก็ตาม²⁸ ในยุคหลังโคเออิ ชูมิ ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ นายกรัฐมนตรีโยชิโอะ ฟูกูเดะ หรือนายกรัฐมนตรีทาโร อะโซต่างเน้นไปที่การพัฒนาความสัมพันธ์กับจีนมากกว่าประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก จึงกล่าวได้ว่า นโยบายประชาคม

²⁶ “Joint Study for Enhancing Economic Relations between Japan and Australia, including the Feasibility or Pros and Cons on Free Trade Agreement”, December 2006, pp. 25-26 (http://www.maff.go.jp/j/kokusai/renkei/fta_kanren/f_aus/pdf/report_2.pdf).

²⁷ Ibid, p. 10.

²⁸ สัมภาษณ์ Prof. Takashi Shiraishi, GRIPS, 7 มิถุนายน 2549.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของญี่ปุ่นมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์กับจีนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยนายกรัฐมนตรีโคเออิชิมิ

ล่าสุดในปี 2552 ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ หลังพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (Democratic Party of Japan - DPJ) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปเหนือพรรค LDP ซึ่งเป็นรัฐบาลมาช้านาน หลังจากนายยูคิโอะ ฮาโตยามะ หัวหน้าพรรค DPJ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขาได้ประกาศอย่างแข็งขันที่จะผลักดันการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งยังได้กล่าวเชิญชวนจีนให้มาร่วมมือกันสร้างประชาคมอย่างแข็งแกร่ง แสดงให้เห็นถึงท่าทีใหม่ของรัฐบาลญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับเอเชียมากยิ่งขึ้น แทนที่จะให้ความสำคัญกับสหรัฐดังที่เคยปฏิบัติมาโดยตลอด

ต่อเรื่องนี้ ศาสตราจารย์โยชิฮิเดะ โซเอยะ แห่งมหาวิทยาลัยเคโอ ให้ความเห็นว่า แนวคิดเรื่องประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ควรเป็นเพียงการถกเถียงกันในประเด็นเรื่องรูปแบบหรือความเป็นไปได้ หากแต่ควรให้ความสำคัญกับทิศทางนโยบายต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของญี่ปุ่นที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป การที่นายกรัฐมนตรีฮาโตยามะมุ่งให้ความสำคัญต่อจีนและเกาหลีใต้ภายใต้กรอบนโยบายอันสำคัญของพรรค DPJ ในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แสดงออกถึงความตระหนักของญี่ปุ่นต่อความสำคัญของการทูตในเอเชียโดยรวม²⁹

กล่าวโดยสรุป ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงเป็นนโยบายสำคัญที่ญี่ปุ่นใช้ในการปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีน ไม่ว่าจะเป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ตึงเครียดในสมัยนายกรัฐมนตรีโคเออิชิมิ ที่ใช้ประเด็นนี้ในการคานอำนาจจีน และใช้เวทีการประชุมอาเซียน+3 และ +6 เป็นช่องทางในการสื่อสารและดำเนินความสัมพันธ์กับจีน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างกันเสื่อมทรามจนไม่สามารถแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับผู้นำได้ ต่อมาในสมัยของนายกรัฐมนตรีฮาโตยามะนี้ ประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกนำมาใช้เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับจีน และเป็นสิ่งสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นที่จะเน้นให้ความสำคัญต่อประเทศในเอเชียมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

4.1.5 ระดับการรวมตัว

ต่อคำถามที่ว่า ญี่ปุ่นประสงค์การรวมตัวทางเศรษฐกิจในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรูปแบบใด และในระดับใดนั้น Bela Balessa ได้บัญญัติทฤษฎีเกี่ยวกับ 5 ขั้นตอนของการรวมตัวกันในภูมิภาคไว้ดังนี้

²⁹ Yoshihide Soeya, "DPJ's foreign policy raises hopes...and worries," *East Asia Forum*, 18 November 2009

(<http://www.eastasiaforum.org/2009/11/18/dpjs-foreign-policy-raises-hopes-and-worries/>).

1) เขตการค้าเสรี (FTA) เป็นการเปิดการค้าเสรีระหว่างกัน ด้วยการลดอุปสรรคทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษี โดยเบื้องต้นจะลดภาษีศุลกากรระหว่างกันให้เป็นศูนย์หรืออัตราใกล้ศูนย์

2) สหภาพศุลกากร (Customs Union) เป็นการใช้อัตราภาษีศุลกากรเดียวกันสำหรับสินค้านำเข้าจากภายนอกภูมิภาค

3) ตลาดร่วม (Common Market) เป็นการพัฒนาให้ประเทศในภูมิภาคเป็นตลาดเดียวกัน ให้มีความเสรีทั้งในการเคลื่อนย้ายสินค้า เงินทุน และแรงงาน

4) สหภาพการเงิน (Monetary Union) เป็นการใช้มาตรฐานค่าเงินกลางร่วมกัน ใช้หน่วยเงินกลางสำหรับการหักบัญชีระหว่างกัน จนนำไปสู่การใช้เงินตราสกุลเดียวกัน ซึ่งจะต้องมีการประสานนโยบายเศรษฐกิจมหภาคระหว่างกัน ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคต้องยอมสูญเสียความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงิน (เช่น การกำหนดอัตราดอกเบี้ย) และต้องระมัดระวังเกี่ยวกับนโยบายการคลัง มิให้ขาดดุลงบประมาณมากเกินไป

5) สหภาพทางการเมือง (Political Union) เป็นการรวมตัวกันในการเมือง โดยมีรัฐสภาร่วมกัน โดยมีการส่งผู้แทนจากแต่ละประเทศไปประจำ เพื่อกำหนดและดำเนินนโยบายต่างๆ ร่วมกัน³⁰

สหภาพยุโรปเป็นภูมิภาคเดียวที่สามารถรวมตัวกันครบทั้ง 5 ขั้นดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการใช้สกุลเงินยูโรร่วมกัน และการมีสภาของสหภาพยุโรปที่กรุงบรัสเซลส์ ในขณะที่ NAFTA เป็นเพียงเขตการค้าเสรี สหรัฐเองก็ไม่มีทีท่าว่าจะสนับสนุนการรวมตัวในขั้นที่สูงกว่านั้น แต่จะมุ่งขยายตัวทางกว้างเพื่อเพิ่มสมาชิกในเขตการค้าเสรีมากกว่า สำหรับ Mercosur ในอเมริกาใต้ เป็นการรวมตัวแบบสหภาพศุลกากร โดยไม่มีเขตการค้าเสรีระหว่างกัน

ในกรณีการรวมตัวของเอเชียตะวันออก แม้ว่าจะถูกกำหนดโดยปัจจัยการแข่งขันทางการเมืองระหว่างญี่ปุ่นกับจีน แต่ญี่ปุ่นก็มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต้องผลักดันอย่างจริงจัง เพื่อการรวมตัวในภูมิภาคที่จะเป็นประโยชน์ต่อญี่ปุ่นเอง โดยเฉพาะในส่วนของเครือข่ายการค้า การลงทุนของบริษัทญี่ปุ่นอยู่เป็นจำนวนมากในเกือบทุกประเทศในภูมิภาค ซึ่งต้องการให้สามารถทำการค้าการลงทุนได้อย่างเสรี มีกฎระเบียบกีดกันให้น้อยที่สุด ทั้งในส่วนของการเคลื่อนย้ายสินค้า เงินทุน และคน ตลอดจนกลไกพื้นฐานเพื่อช่วยเร่งรัดการเคลื่อนย้ายดังกล่าว

ดังนั้น จึงสามารถสรุปสิ่งที่ภาคส่วนต่างๆ ของญี่ปุ่นมีฉันทามติร่วมกัน ในการผลักดันความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคใน 3 ประเด็นด้วยกัน คือ

1) การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี/ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (FTA/EPA)

³⁰ See Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961).

2) ความร่วมมือด้านการเงิน

3) ความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation)

ทั้งนี้ ความร่วมมือด้านการเงินสามารถจัดเป็นความร่วมมือเชิงหน้าที่ประเภทหนึ่งได้ แต่เนื่องจากมีสาระสำคัญและความก้าวหน้าอย่างโดดเด่น จึงควรที่จะแยกพิจารณาเพื่อความชัดเจนในการวิเคราะห์ ดังจะได้อภิปรายในบทต่อไป

4.2 บทบาทของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก

จากจุดยืนและวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออกดังที่ได้อภิปรายแล้วข้างต้น เป็นที่น่าสนใจว่า ญี่ปุ่นแสดงบทบาทอย่างไรต่อประเด็นการรวมตัวในภูมิภาคนี้

ในเวทีอาเซียน+3 ซึ่งในทางปฏิบัติประกอบด้วยประเทศสมาชิกไม่ต่างจาก EAEC ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทอย่างแข็งขัน ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในความร่วมมือด้านการเงิน โดยเฉพาะในส่วนของข้อตกลงความริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative) ตั้งแต่ปี 2543 หรือการประกาศความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับอาเซียน (Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership- JACEP) ในปี 2545 เป็นต้น

เป็นที่น่าสนใจว่า วิฤทธิเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540-2541 เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้ญี่ปุ่นและหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเริ่มเห็นพ้องกันถึงความจำเป็นในการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจระหว่างกันมากขึ้น ในทางปฏิบัติ ญี่ปุ่นมีเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญอยู่ 3 ประการด้วยกัน เพื่อผลักดันนโยบายและแสดงบทบาทของตน ประการแรก คือ การประกาศเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียนซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีหรือ FTA (Free Trade Agreement) โดยเฉพาะระหว่างญี่ปุ่นกับชาติอาเซียน ประการที่สอง คือ การช่วยเสริมสร้างสมรรถนะ (capacity building) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในอาเซียน ประเด็นที่สาม เป็นเรื่องความร่วมมือด้านการเงินภายในภูมิภาค

4.2.1 Japan-ASEAN Comprehensive Economic Cooperation (JACEP)

JACEP คือ แผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับที่ลึกซึ้งขึ้น อันจะนำไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน โดยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิแห่งญี่ปุ่น ได้ประกาศกรอบความร่วมมือนี้ที่สิงคโปร์ เมื่อครั้งเดินทางเยือนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2545 แผนนี้มีข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นกลไกสำคัญอันดับแรก ตามมาด้วยมาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมการค้าและความร่วมมือ เช่น การร่วมมือด้านเทคโนโลยี การปรับปรุงเงื่อนไขการลงทุน และการค้าไร้กระดาษ (paperless trade) เป็นต้น ฝ่ายญี่ปุ่นต้องการใช้คำว่า “ข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ” (Economic Partnership Agreement - EPA) มากกว่า เนื่องจากน่าจะเป็นคำที่ยอมรับได้

มากกว่าสำหรับกลุ่มที่ปกป้องการค้าภายในประเทศ ในขณะที่คำว่า “ข้อตกลงเขตการค้าเสรี” หรือ FTA ฟังดูมีความหมายเหมือนกับการเปิดเสรีทางการค้าโดยทันที³¹

ญี่ปุ่นถือว่า EPA เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ดังจะเห็นได้จากถ้อยแถลงของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นที่ว่า “EPA ทั้งหลายมีส่วนในการส่งเสริมสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่จะส่งผลต่อประเทศญี่ปุ่นในการกำหนดกลยุทธ์ทางการเมือง และการทูตกับประเทศอื่น ๆ เพื่อเป็นการขับเคลื่อนการก่อตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก”³² อันที่จริง ญี่ปุ่นได้บรรลุข้อตกลง EPA เป็นครั้งแรกกับสิงคโปร์ก่อนที่จะมีการประกาศแผนความร่วมมือ JACEP เสียอีก เนื่องจากสิงคโปร์เป็นเมืองท่าปลอดภาษีศุลกากร ไม่ได้ส่งออกสินค้าเกษตรกรรมหรือแรงงาน ญี่ปุ่นจึงเลือกให้เป็นประเทศนำร่องที่จะทำข้อตกลง EPA โดยมีปัญหาข้อขัดแย้งน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นเริ่มเสนอ JACEP หลังจากที่จีนได้มีการเคลื่อนไหวไปก่อนแล้ว โดยในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน-จีนเมื่อเดือนกันยายน 2544 นายกรัฐมนตรีหู จิ่นถียงของจีน ได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างจีนกับอาเซียนภายในปี 2553 ข้อเสนอแนะนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอาเซียนที่แน่นแฟ้น จึงเป็นเหตุทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถนิ่งเฉยอยู่ได้ กล่าวได้ว่า หากจีนยังไม่มีแนวโน้มการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ญี่ปุ่นคงยังไม่กระตือรือร้นที่จะเสนอข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับอาเซียน เพราะยังมีความกังวลต่อการเปิดการค้าเสรีในภาคเกษตรและแรงงานอยู่

ในขณะที่จีนเน้นรูปแบบพหุภาคี โดยเริ่มแรกจะเปิดตลาดสินค้าผักและผลไม้ ในปี 2547 (ในกรณีของไทย เริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 ก่อนชาติอาเซียนอื่นๆ 3 เดือน) ซึ่งทำให้จีนได้รับคะแนนความนิยมเป็นอย่างมากจากประเทศในอาเซียน ฝ่ายญี่ปุ่นเน้นแนวทางทวิภาคีมากกว่า โดยให้เหตุผลว่า จะสมเหตุสมผลกว่าที่จะเริ่มทำข้อตกลงกับประเทศที่มีความพร้อมก่อน เพราะหลาย ๆ ประเทศในอาเซียนยังไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมข้อตกลงเขตการค้าเสรี เพราะมีความกังวลว่าภาคอุตสาหกรรมของประเทศตนนั้นจะเสียเปรียบ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มองได้ว่าประเทศที่ค่อนข้างจะเจริญ และมีความมั่นคงในอาเซียน อย่าง ไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย กลายเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการจะดำเนินการเจรจา ข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (EPA) กับญี่ปุ่น ในขณะที่ประเทศโลกด้อยพัฒนา อย่าง กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam - CLMV) ยังลังเล ส่วนอินโดนีเซียเอง ก็ประสบปัญหาภายในประเทศ ในส่วนของการพัฒนาประชาธิปไตยและความไม่มั่นคงทางการเมือง ทั้งยังเปลี่ยนผู้นำบ่อย

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้ทำการเริ่มเจรจา EPA กับอาเซียนทั้งภูมิภาคในรูปแบบพหุภาคีและเจรจาแบบทวิภาคีกับอินโดนีเซียในเดือนพฤษภาคม และกรกฎาคม 2548 ตามลำดับ การเริ่มเจรจากับอาเซียนทั้งภูมิภาคของญี่ปุ่นมีขึ้นหลังจากเกาหลีใต้ได้ใช้แนวทางการเจรจากับอาเซียนทั้งภูมิภาค

³¹ สันทนา กับ Prof. Takashi Terada, National University of Singapore, 4 ตุลาคม 2547.

³² <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/policy0412.html>.

ในลักษณะเดียวกับจีน ทำให้ญี่ปุ่นไม่อาจใช้แนวทางการทำข้อตกลงแบบทวิภาคีแต่เพียงอย่างเดียวต่อไปได้ กระนั้น การเจรจากับอาเซียนก็เป็นไปด้วยความล่าช้ากว่าการเจรจาแบบทวิภาคี ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ญี่ปุ่นเองต้องการทำ EPA ในรูปแบบทวิภาคีมากกว่า ดังจะเห็นได้จากการสามารถบรรลุข้อตกลง EPA แบบทวิภาคีกับอินโดนีเซียก่อนที่จะบรรลุข้อตกลง EPA กับอาเซียนทั้งภูมิภาค

ญี่ปุ่นต้องการอะไรเป็นรูปธรรมจากการทำ EPA และ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไร ในการที่จะตอบคำถามคำถามข้างต้นนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “เครือข่ายการผลิต” (Production networks) ก่อน เริ่มจากข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ในปี 2528 ที่ส่งผลให้เงินเยนแข็งค่าขึ้นนั้น ทำให้ญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องขยายฐานการผลิตสินค้าต่าง ๆ ออกไปสู่ต่างประเทศเพื่อเป็นการลดต้นทุน และบรรเทาข้อขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาที่ประสบปัญหาการขาดดุลการค้าต่อญี่ปุ่นเป็นอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเป็นจุดหมายสำคัญในแผนการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI)

ญี่ปุ่นได้สร้าง “เครือข่ายการผลิต” ขึ้นมาในอาเซียนจากการแบ่งงานกันทำ (division of labor)³³ บริษัทต่าง ๆ ในญี่ปุ่นนำโดยอุตสาหกรรมยานยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า-อิเล็กทรอนิกส์ ได้ทำการแบ่งส่วนการผลิตชิ้นส่วนไว้ในหลาย ๆ ประเทศตามความชำนาญของประเทศนั้น ๆ แล้วจึงส่งส่วนประกอบนั้นไปประกอบในประเทศใดประเทศหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น โตโยต้ามีฐานการผลิตใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ที่ประเทศไทย ผลิตเครื่องยนต์เบนซินในอินโดนีเซีย ผลิตส่วนควบคุมพวงมาลัย เกียร์ในมาเลเซีย ช่วงล่างในฟิลิปปินส์ และผลิตเครื่องยนต์ดีเซล รวมถึงขึ้นรูปและตัวถังรถยนต์ในประเทศไทย³⁴ โดยใช้ชิ้นส่วนจากฐานการผลิตจากหลาย ๆ แหล่งในภูมิภาค รวมทั้งในญี่ปุ่นเอง สำหรับประเทศไทยนั้นถือว่าเป็นฐานการประกอบรถบรรทุกปิกอัพที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากสหรัฐ ส่วนอินโดนีเซียเป็นฐานการประกอบรถอเนกประสงค์ (multi-purpose vans - MPV) ซึ่งเครือข่ายในรูปแบบนี้ยังคงมีความต้องการการประสานงานกันอย่างราบรื่นภายในสายการผลิตส่วนต่าง ๆ ภายในภูมิภาคมากกว่านี้ โดย กระบวนการทางการค้า และการดำเนินการของเครือข่ายการผลิตต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่นกฎระเบียบ กระบวนการทางศุลกากร มาตรฐานผลิตภัณฑ์ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

ยิ่งไปกว่านั้น หลายประเทศในอาเซียนมีอัตราภาษีศุลกากรที่สูง ยกตัวอย่างเช่น อัตราภาษีศุลกากรเฉลี่ยร้อยละ 29 ในประเทศไทยร้อยละ 27 ในฟิลิปปินส์ (ดูตาราง 6) จากการที่ฐานการผลิต

³³ ดู Dennis Tachiki, “Between Foreign Direct Investment and Regionalism: The Role of Japanese Production Networks” in T.J. Pempel, ed., *Remapping East Asia*, Ithaca: Cornell University Press, 2005, 149-169.

³⁴ Eric Altbach, “Weathering the Storm?: Japan Production Networks in Asia and the Regional Crisis,” *JEI Report* No. 35 (September 1998), p. 7.

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องใช้ชิ้นส่วนจากญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก อัตราภาษีศุลกากรที่สูงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเป็นอุปสรรคต่อเครือข่ายการผลิต ดังนั้น EPA ระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียนจะช่วยจัดอุปสรรคทางการค้าในหลายๆ ด้าน อันจะช่วยทำให้เครือข่ายการผลิตของญี่ปุ่นดำเนินไปอย่างราบรื่นยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีแก่ทั้งญี่ปุ่นและอาเซียนเอง³⁵

ตาราง 6 อัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยในญี่ปุ่น และประเทศคู่สัญญา EPA

ประเทศ	อัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ย(%)
ไทย	29
ฟิลิปปินส์	27
มาเลเซีย	16
ญี่ปุ่น	5

ที่มา : Fujisaki (2004), หน้า 156.

นอกจากนั้น ภาครัฐกิจของญี่ปุ่นยังประสงค์ให้มีการปรับปรุงข้อกำหนดในการลงทุนในประเทศอาเซียนด้วย จากการที่ประเทศอาเซียนได้ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitute Industrialization – ISI) เป็นเวลานาน³⁶ ทำให้ยังมีข้อจำกัดด้านการลงทุนของบริษัทต่างชาติหลงเหลืออยู่ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy – NEP) ของมาเลเซีย กำหนดให้บริษัทส่วนใหญ่ต้องมีคนเชื้อชาติมาเลย์ (Bumiputra) ถือหุ้นอยู่ไม่ต่ำกว่า 30 เปอร์เซ็นต์ ในกรณีของไทย พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (Alien Business Law) ที่ปรับปรุงแก้ไขในปี 2542 ยังคงกำหนดให้คนต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินหนึ่งในหลายธุรกิจ เช่น ธุรกิจตัวแทนการค้า ทำให้บริษัทญี่ปุ่นต้องปรับสัดส่วนการถือหุ้นเป็น 51:49 โดยเป็นผู้ถือหุ้นไทยร้อยละ 51 ในขณะที่ผู้ถือหุ้นชาวญี่ปุ่นถือหุ้นร้อยละ 49 แต่ในความเป็นจริง ฝ่ายญี่ปุ่นยังคงเป็นผู้บริหารและดำเนินการกิจการของบริษัทเอง ฝ่ายไทยถือหุ้นแต่เพียงในนามเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ หากเป็นบริษัทญี่ปุ่นขนาดใหญ่จะไม่ค่อยมีปัญหาในการจัดหาผู้ถือหุ้นชาวไทย แต่จะไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายนักสำหรับญี่ปุ่นขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม สำหรับฝ่ายญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นบริษัทญี่ปุ่นขนาดใด เห็นว่าจะเป็นการสะดวกกว่า ถ้าจะยกเลิกข้อจำกัดการถือหุ้นของคนต่างชาติเหล่านี้ ดังนั้น ในข้อตกลง EPA ญี่ปุ่นจึงเรียกร้องให้มีการผ่อนคลายนโยบายใน 3 ประเด็น คือ 1)

³⁵ ดู Fukunari Kimura, “Nihon no FTA senryaku: Sono kadai to tenbou” [Japan’s FTA Strategy: Problems and Outlook], Toa No. 442 (April 2004).

³⁶ ก่อนที่จะปรับเป็นยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Oriented Industrialization - EOI) ในช่วงทศวรรษที่ 1980.

ข้อกำหนดการลงทุน 2) ข้อกำหนดในการดำเนินธุรกิจ และ 3) การเพิ่มความโปร่งใสในกฎระเบียบต่างๆ

สำหรับประเทศในอาเซียน “ข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ” หรือ EPA นั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง ญีปุ่นต้องการรักษาการผลิตชิ้นส่วนสำคัญซึ่งมีมูลค่าเพิ่มสูงเอาไว้ในประเทศ เพื่อรักษาภาคอุตสาหกรรมของตนไว้ การมี EPA จะช่วยให้ความจำเป็นที่จะต้องย้ายฐานการผลิตของสินค้าเทคโนโลยีขั้นสูงออกไปต่างประเทศมีน้อยลง ในอีกด้านหนึ่ง หากเงื่อนไขการลงทุนของประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคได้ถูกปรับเปลี่ยนไป จะสามารถดึงดูดการลงทุนโดยตรง (FDI) ของญี่ปุ่นเข้ามาได้มากขึ้น โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise - SME) ที่จะไม่จำเป็นต้องหาหุ้นส่วนร่วมทุนซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบากสำหรับบริษัทขนาดไม่ใหญ่นัก จึงคาดหมายกันว่า EPA จะช่วยเร่งปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นได้³⁷

จากคำกล่าวของศาสตราจารย์ Peter Katzenstein แห่งมหาวิทยาลัยคอร์เนลที่ว่า การรวมตัวในภูมิภาคของเอเชียมีความแตกต่างจากสหภาพยุโรป เพราะในรูปแบบของเอเชียจะเป็นการรวมตัวในตลาดมากกว่าการสร้างสถาบัน³⁸ กล่าวคือ เป็นการรวมตัวแบบ “ไม่เป็นทางการ” จากการสร้างเครือข่ายของภาคเอกชน สิ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นกำลังพยายามทำอยู่ก็คือ การทำให้การรวมตัวกันในภูมิภาคเป็นสถาบันมากขึ้นผ่าน JACEP และในวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่น ประชาคมเอเชียตะวันออกสามารถจะเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้ผ่านเครือข่ายการผลิตภายในภูมิภาคนี้เอง

4.2.2 การเสริมสร้างสมรรถภาพ (Capacity Building)

เครื่องมือเชิงนโยบายอันสำคัญอีกประการหนึ่งของญี่ปุ่น คือ การเสริมสร้างสมรรถภาพให้กับประเทศด้อยพัฒนาในอาเซียน เพื่อลดช่องว่างของระดับการพัฒนาในภูมิภาค จากการที่อาเซียนได้ขยายตัวจนมีสมาชิก 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายในอาเซียนยังคงมีข้อแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่พัฒนามากกว่ากับประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าอยู่ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการรวมตัวกัน ในขณะที่สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย มีรายได้ต่อหัวของประชากรในอัตราที่สูง แต่ประเทศ CLMV ยังประสบปัญหาความยากจนอย่างรุนแรงอยู่³⁹ ในการนี้ ญี่ปุ่นสามารถเข้ามาช่วยเหลือได้หลายรูปแบบ เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค

³⁷ รูปแบบการจัดการในลักษณะนี้ เป็นที่รู้จักกันในนาม “ทฤษฎีห่านบิน” หรือ “flying geese” ซึ่งมีญี่ปุ่นเป็นจำพวก แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดของญี่ปุ่นนี้ พบอุปสรรคสำคัญคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของจีน โดยจีนพัฒนาเทคโนโลยีได้ในทุกระดับทุกระดับสูง กลาง ต่ำ.

³⁸ ดู Katzenstein.

³⁹ ในขณะที่ GDP ต่อหัวของสิงคโปร์และมาเลเซียสูงถึง 35,162 และ 6,956 เหรียญสหรัฐ ตามลำดับ แต่กัมพูชา และพม่ามีเพียง 606 และ 233 เหรียญสหรัฐ ตามลำดับเท่านั้น (2007 CIA Fact Book, www.cia.gov).

และเทคโนโลยี การพัฒนาการศึกษาและทรัพยากรบุคคล การเสริมสร้างสมรรถนะจะไม่อำนวยความสะดวกแก่ CLMV เท่านั้น แต่จะยังส่งผลดีต่อประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนด้วย

ญี่ปุ่นมีเครื่องมือหลักเชิงนโยบายที่เป็นที่รู้จักกันมายาวนาน คือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Official Development Assistance - ODA)⁴⁰ อันเป็นความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้กับประเทศหรือภูมิภาคต่างๆ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) 2) ความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) และ 3) ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ (Loan Aid) ทั้งนี้ ความช่วยเหลือแบบเงินกู้จะมีสัดส่วนสูงสุด⁴¹

จากการเป็นประเทศผู้ให้มาอย่างยาวนาน ญี่ปุ่นจึงตระหนักว่ามีข้อได้เปรียบในการให้ความช่วยเหลือนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับจีนที่เป็นประเทศผู้รับ ODA รายใหญ่จากญี่ปุ่นมาเป็นระยะเวลานาน ด้วยเหตุนี้ ญี่ปุ่นจึงทำการปรับนโยบายการให้ ODA ใหม่ในปี 2546 ในหลายประเด็น เพื่อให้เหมาะสมกับการส่งเสริมการสร้างประชาคมในภูมิภาค โดยญี่ปุ่นได้วางแผนให้ ODA เป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์มากขึ้น และกำหนดว่า จะให้ความสำคัญแก่เอเชียก่อน โดยเฉพาะประเทศในอาเซียน ดังจะเห็นได้จาก “ธรรมนูญฉบับแก้ไขด้วยความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (The Revision of Japan’s Official Development Assistance Charter) ที่บัญญัติไว้ว่า

“จากการที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงอาเซียน ได้มีการขยายการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจระหว่างกัน อีกทั้งยังมีความพยายามที่จะยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ญี่ปุ่นจะใช้ ODA เพื่อสานสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับภูมิภาค และช่วยลดช่องว่างความแตกต่างภายในภูมิภาค โดยเล็งเห็นว่าจะเป็นการเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”⁴²

ญี่ปุ่นมีแผนการให้ ODA มากขึ้นแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค⁴³ ในปี 2544 เวียดนามได้กลายเป็นประเทศผู้รับ ODA จากญี่ปุ่นมากที่สุดเป็นอันดับที่สี่ โดยได้รับประมาณ

⁴⁰ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการเป็นความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้วให้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ตามพันธสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศสมาชิก OECD สามารถขยายตลาดการค้าของโลกได้บนพื้นฐานความร่วมมือแบบพหุภาคี

⁴¹ ไชยวัฒน์ คำชู, อ้างแล้ว, น. 326.

⁴² <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0307.html>.

⁴³ <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/longlist/vietnam.html>.

460 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 6.2 ของ ODA ทั้งหมดของญี่ปุ่น⁴⁴ ในขณะที่ลาวและกัมพูชา ไม่ได้เป็นผู้รับ ODA มากติดอันดับ ซึ่งเป็นผลมาจากประชากรที่น้อย โดยทั้งสองประเทศได้รับ ODA จากญี่ปุ่นเป็นจำนวน 5.4 และ 12.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ⁴⁵

ญี่ปุ่นได้ให้คำมั่นว่า จะให้สิทธิพิเศษในการให้ความช่วยเหลือกับอาเซียน หลังการประชุมสุดยอดผู้นำญี่ปุ่น-อาเซียนเมื่อปลายปี 2546 ญี่ปุ่นได้ออก “คำประกาศโตเกียวเพื่อความเป็นหุ้นส่วนที่มีพลวัตและยั่งยืน ระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียนในสหัสวรรษใหม่” (The Tokyo Declaration for the Dynamic and Enduring Japan-ASEAN Partnership in the New Millennium) เพื่อเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ดังกล่าว ญี่ปุ่นจะจัดสรรเงินทุน 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อใช้ในการสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากกว่า 40,000 คน ตลอดระยะ 3 ปี และเงินทุนอีก 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตลอดระยะเวลา 3 ปีเช่นกัน ในการสนับสนุนโครงการพัฒนาในอนุภูมิภาค เช่น โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion – GMS) หรือการพัฒนาเขตอาเซียนตะวันออก (Brunei-Indonesia-Malaysia, Philippines Growth Area - BIMP-EAGA) ซึ่งครอบคลุมบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ แนวนโยบาย ODA ใหม่ของญี่ปุ่น แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่นต่อประชาคมเอเชียตะวันออก เพราะการลดช่องว่างในการพัฒนาระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการรวมตัวระดับภูมิภาคที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างยาวนานของญี่ปุ่น ทำให้ต้องปรับลดงบประมาณสำหรับการให้ความช่วยเหลือ ODA ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทำให้สหรัฐอเมริกา กลายเป็นประเทศผู้ให้ ODA มากที่สุดในโลกได้ในปี 2544 ซึ่ง ODA ของญี่ปุ่นได้ลดลงจากจำนวนที่สูงสุดที่เคยให้ คือ 14.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2538 มาเป็น 9.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2545⁴⁶ การลดลงของงบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการถูกจับตามองจากประชาชนชาวญี่ปุ่นว่าการจัดสรรเงิน ODA โปร่งใสหรือไม่ และเป็นการสูญเปล่าหรือไม่ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงต้องการประหยัดค่าใช้จ่าย ด้วยการมอบหมายบางงานให้กับประเทศที่มีต้นทุนถูกกว่าในการดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้อา ODA โดยไม่ต้องลดจำนวนโครงการลง ซึ่งจะเป็นการดีสำหรับญี่ปุ่นที่จะสามารถรักษาชื่อเสียงความเป็นประเทศผู้ให้ ODA เอาไว้ได้⁴⁷

⁴⁴ อย่างไรก็ดี อินโดนีเซียก็ยังเป็นผู้รับรายใหญ่อันดับสองจากการรับความช่วยเหลือเป็นร้อยละ 11.5 ในปี 2001 หรือคิดเป็น 880 ล้านดอลลาร์สหรัฐ; ดู http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/summary.html#i_3.

⁴⁵ U.S. Central Intelligence Agency, *World Fact Book 2005*.

⁴⁶ http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part1_1.html#sh_1.

⁴⁷ ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นให้ไทยเป็นผู้ดำเนินงานบางส่วนในโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในลาว.

ตารางที่ 7 ความช่วยเหลือด้านการเงินของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออก (2548)

ลำดับที่	ประเทศ หรือ ภูมิภาค	เงินช่วยเหลือ			เงินให้กู้ยืม			รวมทั้งหมด
		เงินให้เปล่า	ความร่วมมือทางด้านเทคนิค	รวม	จำนวนเงินที่กู้	จำนวนเงินที่ได้รับคืน	รวม	
1	อินโดนีเซีย	172.21	98.40	270.61	1,072.78	119.65	952.53	1,223.13
2	จีน	34.03	235.73	269.77	1,474.66	680.16	794.50	1,064.27
3	เวียดนาม	50.58	71.72	122.30	552.02	71.66	480.36	602.66
4	ฟิลิปปินส์	17.90	57.33	75.23	674.78	473.57	201.21	276.43
5	กัมพูชา	53.10	43.45	96.55	4.92	0.86	4.07	100.62
6	มองโกเลีย	20.90	21.21	42.10	22.28	7.91	14.38	56.48
7	ลาว	23.35 (19.31)	29.56 (29.56)	52.91 (48.88)	5.05 (5.05)	3.89 (0.00)	1.15 (5.05)	54.06 (53.92)
8	ติมอร์ตะวันออก	27.93	5.48	33.41	-	-	-	33.41
9	พม่า	6.65	19.03	25.69	-	0.19	-0.19	25.49
10	มาเลเซีย	0.53	33.01	33.54	151.78	187.46	-35.68	-2.14
11	ไทย	3.17	66.79	69.69	605.35	989.19	-383.85	-313.89
12	อื่นๆ	-	55.89	55.89	-	107.91	-107.91	-52.02
ภูมิภาคเอเชียตะวันออก รวม		410.35 (406.31)	737.61 (737.61)	1,147.95 (1,143.92)	4,563.02 (4,563.02)	2,642.45 (2,638.56)	1,920.57 (1,924.46)	3,068.52 (3,068.38)
อาเซียนรวม		327.49 (323.46)	421.31 (421.31)	748.80 (744.76)	3,066.08 (3,066.08)	1,846.48 (1,842.58)	1,219.60 1,223.49	1,968.40 (1968.26)

หน่วย: ล้านเหรียญสหรัฐ

ข้อมูลจาก <http://www.mofa.jp/policy/oda/white/2006/ODA2006/html/zuhyo/index.htm>

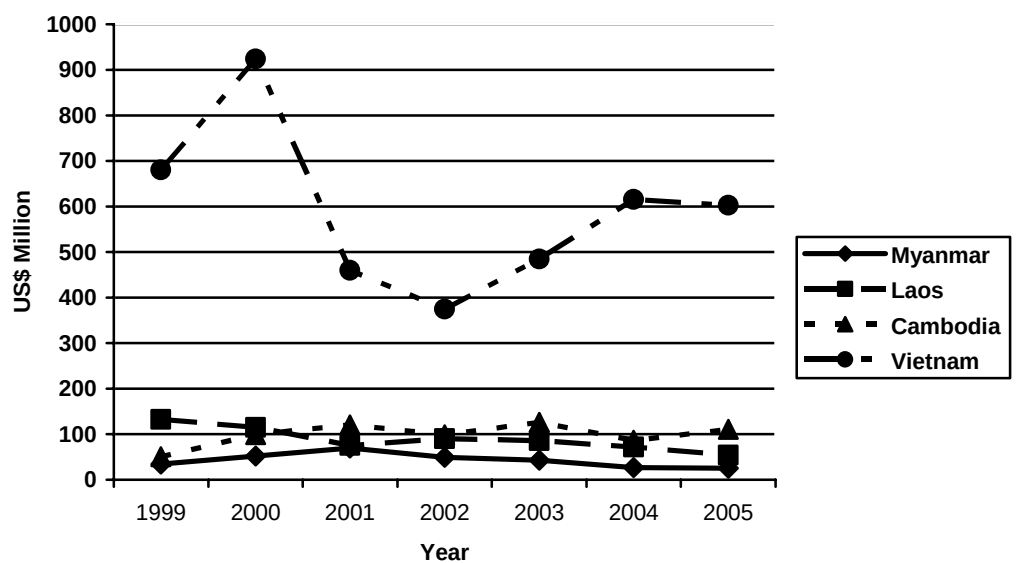
โครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขง

โครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region – GMS) เป็นโครงการที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เพื่อพัฒนาดินแดนบริเวณลุ่มน้ำโขง ได้แก่ จีนตอนใต้ พม่า ไทย ลาว เวียดนาม และกัมพูชา โครงการนี้ได้รับเงินช่วยเหลือกว่าครึ่งหนึ่งที่

ญี่ปุ่นให้แก่ภูมิภาค โดยญี่ปุ่นหวังให้นำไปเพื่อเชื่อมประเทศต่างๆเข้าด้วยกันโดยเส้นทางการเดินรถ และการอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ส่วนความช่วยเหลืออีกครั้งหนึ่งนั้นจะเป็นการกระจายไปยัง 10 ประเทศอาเซียนเพื่อช่วยเหลือด้านการศึกษา และทรัพยากรมนุษย์⁴⁸

ญี่ปุ่นยังคงเป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงสุดในการช่วยลดความแตกต่างในระดับการพัฒนา ในภูมิภาค ผ่านการให้ ODA รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้คำมั่นใน “การริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน” (Initiative for ASEAN Integration หรือ IAI) และได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อบูรณาการอาเซียน-ญี่ปุ่น”⁴⁹

แผนภูมิ 2 ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อ CLMV



Japan's ODA to CLMV

ที่มา: Ministry of Foreign Affairs, www.mofa.go.jp

บทบาทของญี่ปุ่นในการพัฒนานานุภูมิภาคแม่น้ำโขง มีความสำคัญยิ่ง ในการประชุม รัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่น-แม่โขง ที่จัดขึ้นที่กรุงโตเกียวในเดือนมกราคม 2551 ญี่ปุ่นได้เสนอ โครงการพัฒนาหลายโครงการ อันรวมถึง ระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกแห่งที่สอง เครือข่าย การขนส่งใหม่เพื่อการพัฒนา เป็นต้น⁵⁰

ญี่ปุ่นตระหนักดีว่า การเชื่อมเส้นทางคมนาคมเพื่อประสิทธิภาพการขนส่งเพียงอย่างเดียวไม่ เพียงพอ เนื่องจากกฎระเบียบ และพิธีการศุลกากรมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศ ในการนี้ ญี่ปุ่นจึงได้ให้องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation

⁴⁸ ไชยวัฒน์ คำชู, อ้างแล้ว, น. 330-331.

⁴⁹ <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/relation/iai.html>.

⁵⁰ <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/meet0801.html>.

Agency หรือ JICA) ดำเนินโครงการความร่วมมือเชิงเทคนิค “การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านศุลกากรในภูมิภาคแม่โขง” (Risk management for customs in the Mekong region) โดยจัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรจากกัมพูชา ลาวและเวียดนาม ในเรื่องการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการศุลกากร และการจัดการกับความเสี่ยงในด้านต่างๆ

ในการกล่าวสุนทรพจน์ของนายโคมูระ รัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่น เรื่อง “ความเติบโตของแม่โขงเป็นประโยชน์ต่ออาเซียน การเติบโตของอาเซียนเป็นประโยชน์ต่อญี่ปุ่น” (Growth of the Mekong Benefits ASEAN and Growth of ASEAN Benefits Japan) เขาได้ระบุว่า จะให้เงินทุนจำนวน 20 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อเร่งรัดการจัดตั้งและกระจายสินค้าในเขตแม่โขง

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นและประเทศลุ่มน้ำโขงได้เห็นพ้องกันที่จะกำหนดให้ปี 2552 เป็น “ปีแห่งการแลกเปลี่ยนญี่ปุ่น-แม่โขง” (Japan-Mekong Exchange Year) โดยจะมีการจัดกิจกรรมและโครงการจำนวนมากเพื่อการนี้ ทั้งยังร่วมกันขนานนาม อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงว่าเป็น “ภูมิภาคแห่งความหวังและการพัฒนา” (Region of Hope and Development)

4.2.3 ความร่วมมือด้านการเงิน

ความร่วมมือด้านการเงินเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือทางนโยบายที่ญี่ปุ่นสามารถแสดงบทบาทอย่างโดดเด่น เพื่อสร้างเสถียรภาพของค่าเงินและเศรษฐกิจในภูมิภาค ตลอดจนเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของญี่ปุ่นเอง ทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาครัฐ

วิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นแสดงบทบาทนำในความร่วมมือด้านการเงินภายในภูมิภาค เริ่มจากข้อเสนอในการตั้ง Asian Monetary Fund (AMF) เพื่อให้เงินกู้แก่ประเทศในภูมิภาคที่ประสบวิกฤติการเงิน โดยมีญี่ปุ่นเป็นผู้นำและเป็นผู้สนับสนุนหลักด้านเงินทุน

ในการประชุม G7-IMF ที่ฮ่องกงในปี 2540 ขณะที่ประเทศในเอเชียประสบวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นได้เริ่มเสนอให้ก่อตั้ง “กองทุนการเงินเอเชีย” (Asian Monetary Fund หรือ AMF) ต่อจากนั้น หลังการประชุมที่กรุงเทพฯ ญี่ปุ่นได้เสนอให้จัดตั้งวงเงิน 100,000 ล้านดอลลาร์ โดยมี 10 เขตเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกเป็นสมาชิก อันประกอบด้วย จีน ฮ่องกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย และฟิลิปปินส์ เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีการเชิญสหรัฐเข้าเป็นสมาชิกด้วย และนอกจากนั้น ยังมีการระบุว่ากองทุนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการร่วมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

แนวคิดการก่อตั้ง AMF นี้ ถูกคัดค้านอย่างแข็งขันจากสหรัฐ นายเอชเคะ ซาคากิบาระ รองปลัดกระทรวงการคลังญี่ปุ่น ผู้มีบทบาทสำคัญในข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่า สหรัฐคัดค้านเพราะเกรงว่า AMF จะเป็นสถาบันที่ญี่ปุ่นใช้ทำทลายอำนาจของสหรัฐในเอเชีย มีการวิเคราะห์ว่า ข้อเสนอ AMF นี้เป็นความพยายามของญี่ปุ่นที่จะ “ทดแทนการที่ญี่ปุ่นไม่สามารถผลักดันนโยบายที่พึงประสงค์ของ

คนใน IMF ได้” ในที่สุด ข้อเสนอจึงต้องตกไปจากการคัดค้านของสหรัฐ และการที่ญี่ปุ่นไม่สามารถหาพันธมิตรจากประเทศในภูมิภาคได้ โดยเฉพาะในส่วนของจีนที่ไม่สนับสนุน ด้วยเกรงว่าญี่ปุ่นจะยังมีอิทธิพลสูงขึ้นในภูมิภาค

ต่อมา นายมิยาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนต่อมา ได้เสนองบประมาณจำนวน 3 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐให้แก่ประเทศเอเชียที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ ภายใต้ชื่อ “โครงการมิยาซาวา” (Miyazawa Initiative) เพื่อเป็นโครงการที่เอเชียจะช่วยเหลือเอเซียกันเอง เนื่องจากความช่วยเหลือของ IMF ไม่ได้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว อีกทั้งยังมีเงื่อนไขที่เข้มงวด โดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความแตกต่างกันของประเทศต่างๆ ที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจและกู้เงิน IMF ญี่ปุ่นจึงได้คิดโครงการที่จะช่วยเหลือเอเซียด้วยกันเอง (self-help) ขึ้นมา⁵¹

การแสดงบทบาทการให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างแข็งขันของญี่ปุ่นวิเคราะห์ได้ว่า เกิดจากปัจจัยหลักด้านผลประโยชน์ของญี่ปุ่นเอง ในด้านหนึ่งความเข้มแข็งของภูมิภาคก็คือความเข้มแข็งของญี่ปุ่น และในทางกลับกัน ความเข้มแข็งของญี่ปุ่นก็คือความเข้มแข็งของภูมิภาค การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก นับว่าส่งผลกระทบต่อญี่ปุ่นโดยตรง จากการพึ่งพาอาศัยทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มีเครือข่ายการค้าการลงทุนของญี่ปุ่นอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งสถาบันการเงินของญี่ปุ่นได้ปล่อยเงินกู้จำนวนมหาศาลแก่ประเทศเหล่านี้ เมื่อประเทศที่เป็นฐานการผลิตและลูกหนี้เงินกู้ของญี่ปุ่นประสบวิกฤติ ญี่ปุ่นย่อมได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน ญี่ปุ่นจึงต้องรีบเข้าไปให้ความช่วยเหลือ เพื่อพยุงเสถียรภาพทางการเงินและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาค อันถือเป็นการบรรเทาผลกระทบจากวิกฤติที่เกิดขึ้นต่อภาคธุรกิจของญี่ปุ่นทั้งภาคการผลิตและภาคการเงิน ไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังเล็งเห็นว่า การผูกติดค่าเงินสกุลต่างๆ ของเอเชียกับค่าเงินเหรียญสหรัฐ จะไม่เป็นผลดี ประเทศในภูมิภาคควรมีกลไกช่วยเหลือตัวเอง ด้วยบูรณาการทางการเงิน ผ่านความร่วมมือในการสร้าง “สาธารณูปโภคแบบอ่อน” (soft infrastructure) เช่น กระบวนการชำระเงิน ระบบบัญชี และระบบตะกร้าเงินร่วมกัน⁵² และจุดนี้เอง มีความเชื่อมโยงเป็นอย่างดีกับนโยบายการทำให้เงินเยนเป็นสากล (internationalization of yen) ของญี่ปุ่น การทำให้เงินเยนเป็นสากล คือ การทำให้เงินเยนเป็นเงินสกุลหลักที่ใช้ในธุรกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

นโยบายการทำให้เงินเยนให้เป็นสกุลเงินสากล

⁵¹ กระนั้น ญี่ปุ่นยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากมาเลเซีย โดยนายกรัฐมนตรีมาเลเซียกล่าวในปี 2542 ว่าเงินดังกล่าวมาถึงเอเชียช้าเกินไป ญี่ปุ่นขาดความรวดเร็วในการจัดสรรเงินทุน และวิกฤติอาจสิ้นสุดก่อนที่จะญี่ปุ่นจะส่งเงินช่วยเหลือเข้ามาให้มาเลเซีย, *The Nation*, 13 December 2003 อ้างใน ไชยวัฒน์ คำชู, 2549.

⁵² Mario B. Lamberte, *ASEAN Economic Cooperation and Integration*, pp. 22-23.

แนวคิดการทำให้เงินเยนเป็นสกุลเงินสากล (internationalization of yen) ได้รับการนำเสนอโดยนายมิยาซาวา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของญี่ปุ่น ในปี 2542 เดิมที ญี่ปุ่นมีวิสัยทัศน์ในการถ่วงดุลเงินเหรียญสหรัฐที่มีสถานะครอบงำธุรกรรมทางเศรษฐกิจในโลกอยู่แล้ว แต่ปัจจัยที่นำไปสู่แนวคิดการทำให้เงินเยนเป็นสากล คือ วิกฤติเศรษฐกิจ ในปี 2540 และการเกิดขึ้นของเงินยูโร

การทำเงินเยนให้เป็นสกุลเงินสากล ประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ การทำให้เงินเยนเป็นหน่วยเงินทางบัญชี (Unit of account or invoicing currency) การใช้เงินเยนเพื่อการชำระเงิน (Means of payment or vehicle currency) และการใช้เงินเยนในการลงทุน (investment currency)

ญี่ปุ่นเห็นว่าผลประโยชน์ที่ญี่ปุ่นและเอเชียจะได้รับ หากสามารถทำให้เงินเยนเป็นสากลได้ คือ จะช่วยสร้างระบบทางการเงินที่มีเสถียรภาพ ไม่ต้องผูกติดกับเงินสกุลเดียว (หมายถึง เงินเหรียญสหรัฐ) ช่วยให้เกิดเสถียรภาพของตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราโดยเฉพาะในเอเชีย อันจะช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในเอเชีย ลดความเสี่ยงด้านเงินทุนที่เป็นเงินสกุลต่างประเทศ การนำเงินเยนไปใช้ระหว่างประเทศจะช่วยเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินของญี่ปุ่นได้มีบทบาทในการจัดหาเงินทุนให้แก่ประเทศในภูมิภาค ทั้งในส่วนการให้กู้แก่บริษัทญี่ปุ่นและบริษัทท้องถิ่นเอง และจะช่วยลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของบริษัทญี่ปุ่นที่กระจายอยู่ทั่วภูมิภาค

นักวิชาการญี่ปุ่นมองว่า มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งสร้างความเป็นสากลให้กับเงินเยน ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก ค่าเงินเหรียญสหรัฐมีความผันผวนมาก ทำให้เกิดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา อันจะเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน ประการที่สอง เพื่อให้จัดหาเงินทุนให้กับบริษัทในภูมิภาค (โดยเฉพาะบริษัทญี่ปุ่น) ได้ง่ายขึ้นและมีต้นทุนต่ำลง ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของสถาบันการเงินของญี่ปุ่นที่เคยเป็นตัวจักรสำคัญในการจัดหาเงินทุนแก่บริษัทเอกชนในภูมิภาคจนถึงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย 2540⁵³ หรือการสนับสนุนเงินทุนระหว่างบริษัทแม่ในญี่ปุ่นกับบริษัทลูกและบริษัทในเครือในประเทศอื่นในภูมิภาค ด้วย “ระบบการบริหารเงินสด” (Cash Management System) ที่มีการนำเงินทุนเข้ากองกลางเพื่อนำไปใช้ร่วมกัน หรือการกู้ยืมเงินระหว่างกันอย่างเสรี ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดค่าธรรมเนียม และลดขั้นตอนในการกู้เงินได้⁵⁴

ญี่ปุ่นได้ดำเนินการผลักดันเงินเยนให้เป็นสากล ผ่านทางกระทรวงการคลัง ธนาคารกลาง เครือข่ายนักวิชาการของญี่ปุ่น และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asia Development หรือ ADB) ที่ญี่ปุ่นมีอิทธิพลสูง ไม่ว่าจะเป็นการผลักดัน “ระบบตระกร้าเงินเอเชียตะวันออก” เพื่อเป็นฐานอ้างอิงในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลต่างๆ ของประเทศในเอเชียตะวันออก แทนที่จะผูกติดกับค่าเงินเหรียญสหรัฐเป็นหลัก ซึ่งหากนำระบบตระกร้าเงินนี้มาใช้ ย่อมต้องยึดเงินเยนในสัดส่วนที่สูง เพราะ

⁵³ Sayuri Shirai, “Keizai kiki to kinyu-tsuka togo heno ugoki” [The Economic Crisis and the Movement toward Financial and Monetary Integration], in Ito and Tanaka (eds.), pp. 219-220.

⁵⁴ Ibid, p. 211.

ญี่ปุ่นมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค ทั้งยังมีบริษัทตั้งอยู่ทั่วภูมิภาคที่มีการค้าขายระหว่างกัน ปริมาณมหาศาล นอกจากนั้น ยังมีการผลักดันการใช้ “หน่วยเงินเอเชีย” (Asia Currency Unit หรือ ACU) ผ่านทาง ADB ซึ่งบทบาทหน้าที่ของ ACU ไม่ต่างจากการทำเงินเยนให้เป็นสกุลเงินสากล คือเป็นหน่วยเงินทางบัญชี ใช้ในการชำระเงินและการลงทุน

สืบเนื่องจากการส่งเสริมให้เงินเยนเป็นสกุลเงินสากลนี้ ญี่ปุ่นต้องเตรียมรับความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศอย่างต่อเนื่อง การรักษาเสถียรภาพของค่าเงินเยน เพราะเงินเยนจะกลายเป็นค่าเงินหลักที่จะอุดหนุนดูแลและรักษาเสถียรภาพการเงินให้แก่ภูมิภาค และที่สำคัญจะต้องปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการใช้เงินเยนให้เกิดความมั่นใจมากขึ้น และญี่ปุ่นต้องเริ่มใช้เงินเยนกับประเทศที่มีสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่แน่นแฟ้นกับญี่ปุ่นมากขึ้นเป็นลำดับ

บทบาทของญี่ปุ่นในด้านการเงิน จะส่งผลให้ญี่ปุ่นรักษาสถานภาพมา ได้รับการยอมรับและสร้างเกียรติภูมิระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนเครื่องอำนวยความสะดวกการลงทุนของญี่ปุ่นที่มีอยู่ทั่วภูมิภาค ตลอดจนเป็นการสร้างโอกาสให้กับสถาบันการเงินของญี่ปุ่น

โดยสรุป จะเห็นว่า ญี่ปุ่นมีทั้งวิสัยทัศน์และบทบาทเด่นในการผลักดันการรวมตัวในเอเชียตะวันออก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเขตการค้าเสรี การให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มสมรรถภาพของประเทศกำลังพัฒนา และความร่วมมือด้านการเงิน แน่นนอนว่า บทบาทดังกล่าวย่อมเป็นการตอบสนองผลประโยชน์ของญี่ปุ่นเอง ทั้งในส่วนของธุรกิจภาคเอกชน และภาครัฐที่ต้องการสร้างเกียรติภูมิของญี่ปุ่นในประชาคมโลก แต่ในขณะเดียวกันก็ถือว่า บทบาทดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นและภูมิภาค ในลักษณะผลประโยชน์ร่วมกัน จากการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศในภูมิภาค

ปัจจัยที่มีผลต่อประชาคมเอเชียตะวันออก

ในบทนี้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการอภิปรายปัจจัยด้านการแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในภูมิภาค ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ตามมุมมองทฤษฎีสัจนิยม ส่วนที่สองเป็นการศึกษาบทบาทของประเทศสำคัญที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย ตลอดจนมหาอำนาจอย่างสหรัฐ ที่จะมึผลต่อการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกเช่นกัน ส่วนที่สามเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภูมิภาคว่าเอื้อหรือขัดขวางการรวมตัวเป็นประชาคมตะวันออกอย่างไร

5.1 การแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีน

ในประเด็นการรวมตัวและความเป็นไปได้ของประชาคมเอเชียตะวันออกนั้น ต้องพิจารณาปัจจัยการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างจีนกับญี่ปุ่นเป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า นโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นและจีนในประเด็นการรวมตัวในภูมิภาค ต่างขึ้นอยู่กับนโยบายและบทบาทของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมาก โดยต่างฝ่ายต่างช่วงชิงบทบาทนำในการริเริ่มข้อเสนอต่างๆ การแข่งขันระหว่างจีนกับญี่ปุ่นนี้สามารถอธิบายได้เป็นอย่างดีว่า เพราะเหตุใด ประชาคมเอเชียตะวันออกจึงกลายเป็นประเด็นมากในช่วงที่ผ่านมา

“จังหวะเวลา” ของประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก

ประชาคมเอเชียตะวันออกเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจสูงสุดในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 2000 โดยมีการถกเถียงกันมากที่สุดในปี 2548 ก่อนการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก และเมื่อพิจารณาจำนวนหนังสือที่ตีพิมพ์ในญี่ปุ่นในประเด็นดังกล่าว พบว่ามีจำนวนและความถี่มากในช่วงปีเหล่านั้นเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าวความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีนเสื่อมทรามลงและมีความตึงเครียดสูง ในสมัยของนายกรัฐมนตรีโคเอิซุมิ (2544-2549) จากสาเหตุที่เขาเดินทางไปคารวะศาลเจ้ายาสุคุนิ อันเป็นสัญลักษณ์ของสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นประจำทุกปีในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งจีนและเกาหลีใต้ไม่พอใจเป็นอย่างยิ่ง โดยถือว่า การเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับความก้าวร้าวในสงครามของญี่ปุ่น

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ญี่ปุ่นและจีนไม่มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างกันทั้งในระดับผู้นำในช่วงเวลาดังกล่าว หรือแม้แต่การเยือนระดับรองลงมาก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก รวมถึงกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีอู่อี้ของจีนยกเลิกกำหนดการพบกับนายกรัฐมนตรีโคเออิซุมิ หลังจากเดินทางถึง

ญี่ปุ่นแล้ว และออกเดินทางกลับทันที ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นใช้ประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงในการจัดการความสัมพันธ์กับจีน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นจะได้มีเวทีพูดคุยกับจีน แม้เป็นในลักษณะพหุภาคีที่นำโดยอาเซียน และที่สำคัญ คือ การที่ญี่ปุ่นพยายามคานอำนาจจีน ด้วยการเสนอรูปแบบการรวมตัวแบบอาเซียน+6 ที่มีการดึงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอินเดียมาร่วมด้วย เพื่อให้ช่วยถ่วงดุลจีน

ศาสตราจารย์จาง ยูนหลังกล่าวว่า จีนกับญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับ 2 ระดับ คือ ระดับทวิภาคี และระดับภูมิภาค ซึ่งทั้งสองระดับนี้มีปฏิสัมพันธ์ (interplay) ระหว่างกัน กล่าวได้ว่า เวทีภูมิภาคโดยเฉพาะอาเซียน+3เป็นสิ่งที่ดี เพราะแม้จีนกับญี่ปุ่นจะไม่สามารถเป็นมิตรกันได้อย่างแท้จริง แต่สามารถร่วมมือกันได้

กล่าวได้ว่า การแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนเพื่อเพิ่มอิทธิพลในภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายจังหวะเวลาในการถกเถียงในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียง และยิ่งเมื่อพิจารณาสถานการณ์ที่จีนได้ทยานขึ้นมา (The Rise of China) ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 โดยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ในช่วงเวลาเดียวกัน ญี่ปุ่นประสบความตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษที่ 1990 อันได้รับการขนานนามว่าเป็น “ทศวรรษที่หายไป” (The Lost Decade) ของญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง โดยมีการกล่าวว่า ยุคแห่งการโจมตีญี่ปุ่น (Japan Bashing) อันเป็นยุคที่ญี่ปุ่นมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูงในช่วงทศวรรษ 1980 ได้ผ่านพ้นไปแล้ว กลายเป็นยุคแห่งการมองข้ามญี่ปุ่น (Japan Passing) แทน เนื่องจากญี่ปุ่นมีสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และจีนกำลังจะก้าวขึ้นมาแทนที่

การแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเกิดขึ้นหลายๆ โอกาสด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกันทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับอาเซียน โดยในเดือนตุลาคมปี 2544 นายกรัฐมนตรีหูจิ่นถ่อของจีนได้เสนอต่ออาเซียนให้มีการทำ FTA ระหว่างกันภายในปี 2553 หลังจากนั้น ไม่นานนัก นายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิได้ประกาศ “ความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน” (Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership) ระหว่างการเดินทางเยือนสิงคโปร์ ในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2002 โดยมีมุ่งสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างญี่ปุ่นกับชาติอาเซียนเป็นสาระสำคัญ

ในปี 2546 จีนได้ริเริ่มตั้ง “เครือข่ายคลังสมองแห่งเอเชียตะวันออกเฉียง” (Network of East Asian Think-Tanks หรือ NEAT) โดยเชิญสถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาจากชาติอาเซียน+3 เข้าร่วมการประชุมครั้งแรกที่กรุงปักกิ่ง เพื่อเป็นเครือข่ายหรือเกี่ยวกับการรวมตัวในภูมิภาค โดยจะมีการเสนอแนะทางนโยบายแก่รัฐบาลชาติอาเซียน+3 ด้วย ในการนี้ ญี่ปุ่นได้ส่งนักวิชาการระดับแนวหน้าหลายคนเข้าร่วม โดยเฉพาะในการประชุม ครั้งที่ 2 ที่ไทยเป็นเจ้าภาพ หลังจากนั้นไม่นานนัก ญี่ปุ่นได้ตั้ง Council for East Asian Community (CEAC) ในปี 2547 อันเป็นการรวมตัวของนักวิชาการ นักธุรกิจและนักการเมืองของญี่ปุ่น เพื่อรองรับการประชุม NEAT ที่ตกลงกันว่าจะจัด

ขึ้นทุกปี โดยเวียนการเป็นเจ้าภาพในหมู่ประเทศอาเซียน+3 ตลอดจนเพื่อเป็นการเสนอแนะทางนโยบายแก่ญี่ปุ่นและอาเซียน+3 ในการรวมตัวในภูมิภาค

จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมักเป็นฝ่ายไล่ตามจีนในข้อเสนอเกี่ยวกับประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือการรวมตัวในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดทำ FTA หรือการตั้งเครือข่ายคลังสมอง จากการที่ผู้นำจีนสามารถตัดสินใจทำอะไรได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องฟังมติในสภา หรือการคัดค้านจากภาคประชาสังคม ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยอย่างญี่ปุ่นไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ โดยเฉพาะในประเด็น FTA ที่ภาคเกษตรและภาคแรงงานของญี่ปุ่นมีการต่อต้านสูง อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ไล่ตามเก่ง อันเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นมีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมจำนวนมากในเรื่องการรวมตัวในภูมิภาค ดังจะได้อภิปรายต่อไป

นอกจากนั้น จีนกับญี่ปุ่นยังมีการแข่งขันกันเพื่อช่วงชิงบทบาทในหลายๆ เวที ไม่ว่าจะเป็นเวที ASEAN Regional Forum (ARF) ที่ญี่ปุ่นพยายามจะสร้างความสถาบันมากขึ้น โดยสนับสนุนการทูตเชิงป้องกัน (Preventive Diplomacy) ซึ่งจีนคัดค้านการพัฒนาในเชิงสถาบันแบบเป็นทางการ ในเวที ARF ที่จีนเห็นว่าควรเน้นการไม่ผูกมัด และการหาฉันทามติในรูปแบบที่อาเซียนถือปฏิบัติเป็นหลัก นอกจากนั้น ในเวทีการประชุมสุดยอดประเทศผู้นำอุตสาหกรรม 8 ชาติ หรือ G8 จีนต้องการแสดงบทบาทเป็นสะพานเชื่อมให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเวทีการประชุมนี้ ซึ่งเดิมญี่ปุ่นมักจะกล่าวเสมอว่า ตนทำหน้าที่นั้นอยู่ หรือแม้แต่ในเวทีองค์การการค้าโลก หรือ WTO จีนก็มักแสดงตนเป็นกระบอกเสียงให้กับประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนั้น ทั้งญี่ปุ่นและจีนยังแข่งขันกันแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมันและก๊าซธรรมชาติจากภูมิภาคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเอเชียกลาง รัสเซีย และตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อตอบสนองความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศตน¹

การปรับตัวขึ้นของความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับญี่ปุ่นมีแนวโน้มดีขึ้น เนื่องด้วยปัจจัยทางการเมืองภายในของญี่ปุ่น หลังจากนายกรัฐมนตรีโอะฮิซุมิฟุนาระไปในปี 2549 ญี่ปุ่นได้นายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือ นายชินโซ อาเบะ (Shinzo Abe) ซึ่งตระหนักเป็นอย่างดีถึงความเสื่อมทรามในความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-จีน ซึ่งญี่ปุ่นไม่อาจปล่อยไว้อย่างนั้นได้ต่อไป ดังนั้น หลังการเข้ารับตำแหน่งเพียงไม่กี่วัน นายกรัฐมนตรีได้รับรุดเดินทางไปเยือนจีนและเกาหลีใต้เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ คาดกันว่า นายอาเบะได้ส่งสัญญาณให้ผู้นำจีนและเกาหลีใต้ทราบว่า ญี่ปุ่นจริงจังในความพยายามปรับความสัมพันธ์ และตัวเขาจะไม่ไปเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิแบบในยุคโอะฮิซุมิอีก นายเหวิน เจีย เป่า นายกรัฐมนตรีจีนก็ได้เดินทางมายังญี่ปุ่นเช่นเดียวกัน ทำให้ความสัมพันธ์ปรับตัวดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

¹ ดูรายละเอียดใน สุนทร ตันม้นทอง, การแข่งขันด้านพลังงานระหว่างจีนกับญี่ปุ่น, ภาคนิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สาระสำคัญที่นายอาเบะกล่าวเมื่อครั้งไปเยือนจีน ได้แก่ ญี่ปุ่นและจีนจะต้องหาหนทางที่สร้างสรรค์เพื่อสร้างสันติภาพและความมั่นคงให้เอเชียและโลก ญี่ปุ่นและจีนมีความเห็นตรงกันว่าต้องสร้างความเชื่อมั่นร่วมกันระหว่างสองประเทศ โดยควรจะเข้ามาผูกพันกันมากขึ้นในการประชุมระดับผู้นำ ประเด็นที่มีความสำคัญเช่น เรื่องการทดลองนิวเคลียร์โดยเกาหลีเหนือ นั้น จีนและญี่ปุ่นควรร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อแก้ปัญหา รวมไปถึงการหันกลับมาสู่การเจรจา 6 ฝ่ายให้เร็วที่สุด ประเด็นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรในทะเลจีนตะวันออก จีนและญี่ปุ่นเห็นพ้องกันว่าควรเร่งรัดการปรึกษาหารือเพื่อเปลี่ยนทะเลจีนตะวันออกให้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ มิตรภาพ และความร่วมมือ อีกทั้งนายอาเบะ เชื่อว่าการเดินทางไปเยือนญี่ปุ่นจะเป็นสิ่งพิสูจน์ให้เห็นถึงจุดเปลี่ยนที่จะนำพาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับญี่ปุ่นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการหารือเกี่ยวกับเรื่องประเด็นปัญหาทางประวัติศาสตร์ ในเรื่องศาลเจ้ายาสึคุนิ โดยในประเด็นนี้ นายอาเบะตอบว่า จีนและญี่ปุ่นควรมองในกรอบของสิ่งที่ผ่านไปแล้วในอดีต และญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นชาติที่รักสันติภาพ ญี่ปุ่นได้ผ่านช่วงเวลา 60 ปีหลังสงครามด้วยความรู้สึกผิดที่ได้สร้างรอยแผลให้กับประชาชนในเอเชีย ความรู้สึกเจ็บปวดนี้ ผู้คนที่มีอายุอยู่ในช่วง 60 ปี ต่างยังมีความรู้สึกร่วมกัน แต่ความรู้สึกนี้จะไม่เปลี่ยนอนาคตของความสัมพันธ์ จีนและญี่ปุ่นควรเอาชนะอุปสรรคด้านการเมืองและหันมาสนับสนุนการพัฒนาความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ

ต่อมา นายเหวิน เจีย เป่า นายกรัฐมนตรีจีน ได้เดินทางเยือนญี่ปุ่นและกล่าวปราศรัยต่อรัฐสภาญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2550 เขากล่าวว่าเป้าหมายในการเยือนญี่ปุ่นก็เพื่อมาเรียนรู้การพัฒนาอันล้ำหน้าของญี่ปุ่น และมาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาความสัมพันธ์ทวิภาคีของทั้งสองประเทศให้ดีขึ้น

“ถ้าการเยือนจีนของนายกรัฐมนตรีอาเบะ เปรียบเสมือนการทำลายน้ำแข็ง การมาเยือนญี่ปุ่นครั้งนี้จะทำให้น้ำแข็งละลาย เป็นการมาเพื่อสร้างความเป็นมิตรและความร่วมมือ”

เป้าหมายของจีนคือการผลักดันความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่นไปสู่ประวัติศาสตร์หน้าใหม่ และตระหนักถึงจุดมุ่งหมายที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เสริมสร้างมิตรภาพเพื่อความสัมพันธ์อันดีต่อไปในรุ่นลูกรุ่นหลาน อีกทั้งจะก่อให้เกิดประโยชน์จากความร่วมมือและพัฒนาร่วมกัน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีเหวิน ยังได้สนับสนุนหลัก 5 ประการเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ในอนาคต ได้แก่ สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน ให้พิจารณาถึงผลประโยชน์โดยรวมของทั้งสองประเทศ และในขณะเดียวกันก็แสวงหาเกณฑ์ร่วมกัน พัฒนาร่วมกันเพื่อความเท่าเทียมและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เสริมสร้างความแข็งแกร่งเพื่ออนาคต และร่วมมือกันรับมือกับสิ่งท้าทาย

เมื่อนายยาสุโอะ ฟุคุดะ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเมื่อเดือนกันยายน 2550 แทน นายอาเบะที่ลาออกไป นายฟุคุดะก็ยังยึดนโยบายสานสัมพันธ์กับจีน โดยได้เดินทางไปเยือนจีนหลังรับตำแหน่งไม่นานนัก และยังได้ร่วมเล่นเบสบอลกับนายกรัฐมนตรีเหวิน ซึ่งช่วยเสริมสร้างบรรยากาศมิตรภาพจีน-ญี่ปุ่นให้เป็นไปด้วยดี ต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2551 ประธานาธิบดีหูจิ่นเทา ได้เดินทางเยือนญี่ปุ่น นับเป็นการเดินทางเยือนญี่ปุ่นครั้งแรกของผู้นำสูงสุดจากจีนในรอบ 10 ปี ทั้งยังเป็นการฉลองครบรอบ 30 ปี ที่มีการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพและมิตรภาพระหว่างกัน ในครั้งนี้ ประธานาธิบดีหูได้เล่นปิงปองกับนายกรัฐมนตรีฟุคุดะด้วย นับเป็นการทูตปิงปอง (Ping Pong Diplomacy)² ที่มีความหมายอีกครั้งหนึ่งของจีน และที่สำคัญประธานาธิบดีหูได้กล่าวสุนทรพจน์ที่มหาวิทยาลัยวาเซดะ โดยเน้นถึงความสำคัญของมิตรภาพจีน-ญี่ปุ่นและการก้าวเข้าสู่หน้าใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างกัน นอกจากนี้ ประธานาธิบดีหูยังได้กล่าวยอมรับเป็นครั้งแรกว่าความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นหรือ ODA มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาของจีน อันเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นต้องการได้ยืนนาน ทั้งนี้ มีการถ่ายทอดสดไปยังหลายภูมิภาคของจีน ซึ่งนับว่ามีนัยสำคัญมาก กล่าวได้ว่า จีนเองก็แสดงถึงท่าทีที่เป็นมิตรและต้องการสานสัมพันธ์กับญี่ปุ่นอย่างแข็งขัน

หลังจากญี่ปุ่นได้ปรับความสัมพันธ์กับจีนแล้ว จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมีความกระตือรือร้นในประเด็นเอเชียตะวันออกเฉียง การถกเถียงในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงก็เริ่มซาลง และไม่ได้ได้รับความสนใจมากนัก ทั้งนี้เพราะญี่ปุ่นสามารถดำเนินความสัมพันธ์กับจีนได้โดยตรง สามารถแลกเปลี่ยนการเยือนระดับผู้นำหรือระดับรองลงมาได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งเวทีอาเซียน+3 หรืออาเซียน+6

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับจีน

โดยรวม แม้ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างจีนกับญี่ปุ่นจะเป็นไปด้วยความเย็นชา ในช่วงนายกรัฐมนตรี โคะอิซุมิ แต่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกลับเป็นไปด้วยดี ด้วยปริมาณการค้าการลงทุนที่ทวีขึ้นอย่างต่อเนื่อง นักเศรษฐศาสตร์ญี่ปุ่นไม่รู้สีกังวลเกี่ยวกับการก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนนัก เพราะจากการศึกษาพบว่า เศรษฐกิจของจีนกับญี่ปุ่นมีโครงสร้างที่เสริมกัน (Complementary) มากกว่ามุ่งแข่งขันกับญี่ปุ่นที่มีระดับเทคโนโลยีสูงกว่า และผลิตสินค้าตลาดบนมากกว่า ทั้งจีนยังต้องนำเข้าชิ้นส่วนหรือสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) เพื่อนำไปประกอบเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย ในประเทศจีนเป็นจำนวนมาก

ผู้เกี่ยวข้องทั้งจากฝั่งญี่ปุ่นและจีนต่างมองความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่นในเชิงบวก นายซากาคิบาระ อดีตรองปลัดกระทรวงการคลังของญี่ปุ่นกล่าวว่า การแข่งขันระหว่างจีนกับญี่ปุ่นถือว่าเป็นการ

² การทูตปิงปองครั้งแรกเกิดขึ้นระหว่างจีนกับสหรัฐ ที่มีการส่งนักปิงปองสหรัฐไปแข่งปิงปองที่ประเทศจีนในปี 2513 เพื่อเป็นสัญลักษณ์ในการปูทางไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตขั้นปกติ (normalization) ระหว่างกัน

แข่งขันที่ดีและมีประโยชน์ต่อภูมิภาค³ ในขณะที่ ดร.หลิว จุงหง นักวิชาการจีนมองว่าแม้จีนกับญี่ปุ่นจะดูเหมือนแข่งขันกัน แต่ในความเป็นจริง นับว่ามีความร่วมมือกันมากกว่า จากผลประโยชน์ร่วมกันด้านเศรษฐกิจ⁴

นับถึงปี 2549 ญี่ปุ่นมีการลงทุนโดยตรงในจีนประมาณ 65 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงหลัง เป็นการลงทุนเพื่อเน้นขายในตลาดจีนมากขึ้น โดยญี่ปุ่นเน้นลงทุนในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์มากขึ้น⁵ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับจีน ญี่ปุ่นต้องการทำข้อตกลงการลงทุนก่อน เพราะตระหนักดีว่า FTA กับจีนทำได้ยาก จากปัญหาการต่อต้านจากภาคเกษตรของญี่ปุ่น ตลอดจนประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน ญี่ปุ่นจึงนำกรอบอื่นเข้ามาก่อน เช่น CEPEA (Comprehensive Economic Partnership of East Asia) ซึ่งเป็นแนวคิด EPA ที่รวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียด้วย ทั้งนี้ ญี่ปุ่นเริ่มมีความสนใจอินเดียมากขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

5.2 จุดยืนและบทบาทของประเทศสำคัญอื่นๆ

ในส่วนนี้จะเสนอเกี่ยวกับจุดยืนและบทบาทของประเทศอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก ซึ่งก็คือ ประเทศขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่มีส่วนร่วมในกรอบอาเซียน+3 และอาเซียน+6 อันได้แก่ จีน เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย อินเดีย รวมทั้งสหรัฐซึ่งยังคงเป็นมหาอำนาจที่มีบทบาทสูงในภูมิภาค

จีน

สำหรับจีน แนวคิดความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเริ่มขึ้นราวปี 2541 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของความร่วมมือด้านการเงิน เพื่อบรรเทาและป้องกันปัญหาวิกฤตการเงินเอเชีย ดังที่เกิดในปี 2540 มิให้เกิดขึ้นอีก อย่างไรก็ตามต่อประเด็นนี้ ความสนใจและความต้องการของจีนต่างจากญี่ปุ่น ญี่ปุ่นสนใจสร้างเงินเยนให้เป็นสกุลเงินสากล (Internationalization of Yen) เพื่อให้มีการใช้อย่างแพร่หลาย⁶ โดยเฉพาะในปี 2542 ญี่ปุ่นมีการผลักดันในประเด็นนี้มากจากความพยายามของนายฮายามิ ผู้ว่าธนาคารชาติญี่ปุ่นในขณะนั้น แต่ปรากฏว่าไม่ค่อยได้รับการขานรับจากชาติต่างๆ ใน

³ สัมภาษณ์ Mr. Eisuke Sakakibara, อดีตรองปลัดกระทรวงการคลังญี่ปุ่น, โตเกียว, 7 มิถุนายน 2549.

⁴ สัมภาษณ์ Dr. Liu Junhong, Chinese Institute of Contemporary International Relations (CICIR), ปักกิ่ง, 28 ตุลาคม 2549.

⁵ สัมภาษณ์ Mr. Kobayashi, เจ้าหน้าที่สถานทูตญี่ปุ่นประจำกรุงปักกิ่ง, 29 ตุลาคม 2549.

⁶ ความต้องการสร้างเงินเยนให้เป็นสกุลเงินสากลของญี่ปุ่น เกิดจากการที่ญี่ปุ่นค้าขายโดยใช้เงินเยนเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว และพยายามให้เพิ่มขึ้นอีก ในปี 2547 การค้าด้วยเงินเยนมีมูลค่าสูงกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณการค้าทั้งหมดของญี่ปุ่น คือ มีปริมาณมากกว่าการค้าด้วยเงินสกุลเหรียญของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะเป็นการค้าภายในเครือข่ายบริษัทญี่ปุ่น โดยผ่านโครงข่ายการผลิต (Production Networks) ของญี่ปุ่นที่กระจายตัวอยู่ทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออก ญี่ปุ่นต้องการนำเข้าสินค้าด้วยเงินเยน

เอเชีย ในขณะที่สำหรับจีน จีนสนับสนุนความร่วมมือด้านการเงิน แต่ไม่สนใจความร่วมมือเชิงระบบ เพราะเห็นว่าเป็นการผลักดันของญี่ปุ่นที่จะเอื้อประโยชน์ต่อญี่ปุ่นเป็นหลัก⁷

ต่อมาในปี 2542 นายกรัฐมนตรีหูจิ่นถ่อ เริ่มกล่าวเน้นให้จีนเข้าร่วมในความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างจริงจัง แต่ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน นอกจากนี้ เขายังเคยเสนอให้มีการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีจีน-เกาหลี-ญี่ปุ่น แต่เป็นสิ่งที่ยากยิ่ง และยังคงจะเป็นไปไม่ได้ในอนาคตอันใกล้⁸

ศาสตราจารย์จาง ยูนหลิง กล่าวว่า แม้แต่ในรายงานของ EAVG ที่เขาเป็นหนึ่งในสมาชิกที่ร่างรายงานนั้น จีนไม่ได้ยอมรับคำว่า “ประชาคม” เพราะจะทำให้คนส่วนใหญ่คิดถึงการรวมตัวแบบสหภาพยุโรปซึ่งยังห่างไกลสำหรับเอเชีย ดังนั้น จึงให้ใช้ “c ตัวเล็ก” กล่าวคือ จีนค่อนข้างไม่ชื่นชอบคำว่า “ประชาคม” ดังจะเห็นได้จาก สหรัฐได้เสนอให้ตัว C ใน APEC ว่าย่อมาจาก “Community” หรือ “ประชาคม” เพื่อให้เอเปคมีชื่อว่า “ประชาคมเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก” (Asia Pacific Economic Community – APEC) แต่ทั้งอาเซียนและจีนต่างไม่สนใจ กล่าวได้ว่า จีนไม่มีวิสัยทัศน์เรื่องประชาคม เพราะการจะเป็นประชาคมได้ต้องใช้เวลานานมาก จึงตัดสินใจให้ใช้ C เท่ากับ “Cooperation” (ความร่วมมือ) แทน เพราะมีความหมายกว้าง และไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอน ดังนั้น ชื่อของเอเปคจึงแปลได้ว่าเป็น “ความร่วมมือในเอเชียแปซิฟิก” (Asia Pacific Economic Cooperation – APEC) ไม่ใช่ประชาคม

อย่างไรก็ตาม ต่อมาจีนยอมรับในประชาคม แต่เป็นแนวทางเชิงหน้าที่ มากกว่าเชิงการสร้างสถาบันที่เป็นรูปธรรม ที่สำคัญ รัฐบาลจีนคิดว่า ประชาคม เป็น “กระบวนการ” มากกว่า “เป้าหมาย” คำว่า “การสร้างประชาคม” หรือ “community building” ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในการประชุมสุดยอดญี่ปุ่น-อาเซียนครบรอบ 30 ปีที่กรุงโตเกียว เมื่อเดือนธันวาคม 2546 ในทหระสนะของศาสตราจารย์จาง ยูนหลิง มองว่า “ประชาคม” ควรหมายถึง

- 1) ระเบียบในภูมิภาค โดยการกำหนดกฎพื้นฐานร่วมกัน
- 2) กรอบสำหรับความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation)
- 3) ค่านิยมแห่งความร่วมมือ โดยมีผลประโยชน์จากการร่วมมือเป็นพื้นฐาน ไม่ใช่ “ค่านิยมเอเชีย” แบบที่เคยพูดกัน สำหรับอัตลักษณ์ก็เช่นกัน มีผลประโยชน์ร่วมกันเป็นที่ตั้ง แม้ว่าชาวตะวันออกจะมีแนวทางเน้นความเชื่อใจกันมากกว่ายึดกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ⁹

มูลเหตุจูงใจของจีนต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจต่อการพัฒนาของจีนเองที่จะได้รับหากมีรวมตัวและความร่วมมือในภูมิภาคมากขึ้น ทั้งยังจะเป็นการกระชับความสัมพันธ์ฉันมิตรที่ใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ จีนมีเหตุผลทางยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้ประเทศเพื่อนบ้านช่วยเป็นกันชนต่อแรงกดดันจากสหรัฐที่มักใช้ประเด็นได้หวันเพื่อ

⁷ สัมภาษณ์ Dr. Liu Junhong.

⁸ เพิ่งอ้าง.

⁹ สัมภาษณ์ Dr. Zai Khun, Chinese Institute of Contemporary International Relations (CICIR), ปักกิ่ง, 30 ตุลาคม 2549.

หยั่งเชิงท่าทีของจีน นอกจากนี้ เอเชียตะวันออกยังสามารถเป็นการรวมกลุ่มเพื่อคานอำนาจกับการรวมกลุ่มเศรษฐกิจอื่นๆ ได้อีกด้วย¹⁰ และข้อสังเกตสำคัญอีกประการก็คือ การผลักดันในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกของจีน มีเพียงนักวิชาการเท่านั้นที่มีความจริงจังเกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออก รัฐบาลจีนยังคงสนใจเพียงเรื่องเขตการค้าเสรี (FTA) มากกว่า เนื่องจากขาดทั้งเวลา บุคลากร และสมรรถนะ (capacity) ในช่วงที่ผ่านมา จีนต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก เพื่อเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเป็นภาระหนักสำหรับจีน เพราะจีนเป็นประเทศใหญ่ และยังคงปรับด้านกฎหมายอีกมาก

ต่อกระบวนการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก ดร.หยาง บอเจียง ให้ความเห็นว่า จีนต้องการเน้นให้อาเซียนมีบทบาทนำ แต่อาเซียนต้องมีคนช่วย มิเช่นนั้นญี่ปุ่นพยายามจะมีบทบาทสำคัญเสียเอง อย่างไรก็ดี ดร.หยางได้กล่าวว่าการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกก็ยังคงต้องให้จีนกับญี่ปุ่นต้องนำกระบวนการร่วมกัน โดยจะใช้รูปแบบโครงสร้างใดในกระบวนการความร่วมมือ จะเป็นแบบ 2 ผู้นำ หรืออาเซียนบวกเอเชียตะวันออก (10+1) ก็ได้ เพราะจีนก็จะยังคงเน้นแนวทางพหุภาคี เพราะเป็นเรื่องยากที่จะทำ FTA กับประเทศขนาดเล็กและกลาง กล่าวได้ว่าจีนต้องการเข้าร่วมในการรวมกลุ่มและความร่วมมือ แต่ไม่ได้เป็นตัวแสดงหลัก เพราะจีนจะเน้นผลประโยชน์แห่งชาติ และความร่วมมือในภูมิภาค อันจะเป็นการสร้างสภาวะแวดล้อมในภูมิภาคที่เอื้อต่อการพัฒนาของจีน แต่จีนจะเลี่ยงการสร้างระบบใหม่ๆ ขึ้นในภูมิภาค โดยเฉพาะในเรื่องของระบบตระกร้าเงิน หรือหน่วยเงินเอเชีย โดยมีความเชื่อในโลกใบนี้มีอยู่แล้วมากกว่า เช่น ระบบการค้าที่ใช้เงินเหรียญสหรัฐเป็นหลัก¹¹

อาจารย์ หลิว จุนซง ได้เปรียบเทียบแนวคิดของจีนกับญี่ปุ่นในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกว่า จีนเสนอ FTA กับอาเซียน โดยเน้นการค้าเป็นหลัก ในขณะที่ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreement หรือ EPA) ที่ญี่ปุ่นเสนอ จะเน้นเรื่องระบบโดยรวม ทั้งด้านการค้าบริการและการลงทุน ตลอดจนระบบพิธีการศุลกากร และระบบการเงิน ซึ่งจีนยังไม่ได้คิดไกลขนาดนั้น คิดเพียงการลดต้นทุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาของตน ทั้งจีนก็ยังไม่มีความสัณยภาพที่จะวางระบบ ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคเอกชนยังขาดประสบการณ์ ต่างจากญี่ปุ่นที่มีเครือข่ายการค้าการลงทุนระหว่างประเทศทั่วไป ทำให้มีกลุ่มผลประโยชน์ในภาคธุรกิจคอยผลักดันที่จะสร้างระบบที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตน สำหรับจีนความสามารถในการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ยังมีน้อย และจีนก็เน้นการพัฒนาในระบบในชาติของตนก่อน ซึ่งแนวทางนี้จะไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น ข้อเสนอเกี่ยวกับประชาคมเอเชียตะวันออกจึงนำเสนอมาจากญี่ปุ่นเป็นส่วนใหญ่

¹⁰ สัมภาษณ์ Prof. Zhang Xizhen, Peking University, ปักกิ่ง, 27 ตุลาคม 2549.

¹¹ สัมภาษณ์ Dr. Yang Bojiang, Chinese Institute of Contemporary International Relations (CICIR), ปักกิ่ง, 28 ตุลาคม 2549.

สำหรับความร่วมมือทางการเงินนั้น ศาสตราจารย์จาง ยูนหลิง กล่าวว่า นักเศรษฐศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญชาวจีน ไม่มีท่าทีขานรับต่อความร่วมมือด้านการเงินในเอเชียตะวันออก เพราะเห็นว่าต้นทุนบริหารความร่วมมือด้านการเงินสูงมาก ไม่ว่าจะเป็นพันธบัตรเอเชีย (Asia Bond) หรือ “หน่วยเงินเอเชีย” (Asian Currency Unit - ACU) ซึ่งมีความซับซ้อนมาก หรือแม้แต่การใช้ตระกร้าเงินร่วมกัน (common currency basket) เพราะไม่ยากที่จะกำหนดสัดส่วนของแต่ละสกุลเงิน แต่ละชาติย่อมต้องการให้สกุลเงินของตนมีสัดส่วนที่สูงในตระกร้าเงินนั้น และยังไม่มีความจำเป็นที่จะมีความร่วมมือด้านการเงินเชิงลึกเช่นนั้น หากจะมีความจำเป็น ก็ต่อเมื่อเอเชียตะวันออกมีความเป็นตลาดเดียว มีการเคลื่อนที่ของแรงงานข้ามชาติอย่างเสรีแบบยุโรป เมื่อไม่มี จึงยังไม่จำเป็น ในความเป็นจริง จีนมุ่งใช้ประโยชน์จากระบบการค้าปัจจุบันที่ใช้เงินเหรียญสหรัฐเป็นหลัก ซึ่งเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว เพราะเป็นระบบที่ใช้อยู่แต่เดิม และเงินเหรียญสหรัฐก็เป็นสกุลเงินที่ยอมรับกันทั่วไป ทั้งการค้าน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ก็ล้วนใช้เงินเหรียญสหรัฐ

การพิจารณาบทบาทและจุดยืนของจีนต่อประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก ต้องไม่ลืมว่า ญี่ปุ่นกับจีนมีความแตกต่างในผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นต้องการใช้ประชาคมในการขยายบทบาทของตน เพราะญี่ปุ่นเจริญกว่าจีน มีเครือข่ายธุรกิจระหว่างประเทศที่กว้างขวางกว่า ทำให้สนใจรูปแบบอาเซียน+6 ที่ญี่ปุ่นจะสามารถแสดงบทบาทได้มากกว่า ด้วยการเน้นที่จะสร้าง “เขตเสรีทางธุรกิจ” (Business Free Zone) ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า ความพยายามนี้จะเป็นการขัดขวางผลประโยชน์ของจีน ในขณะที่จีนต้องการเพียงสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีสันติภาพ เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาของจีน

ในขณะเดียวกัน จีนมีจุดยืนในการสนับสนุนกรอบอาเซียน+3 เพราะจีนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชาติอาเซียน และมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จีนจึงได้แสดงท่าทีคัดค้านกรอบอาเซียน+6 นักวิชาการจีนวิจารณ์ญี่ปุ่นที่มุ่งสนับสนุนอาเซียน+6 ว่าเป็นกรอบที่ไม่มี Commitment ไม่มีความชัดเจน จนดูเหมือนจะเป็นการโฆษณาชวนเชื่อเสียมากกว่า ญี่ปุ่นไม่ได้ต้องการให้เกิดภูมิภาคนิยมอย่างแท้จริง เพราะการรวมกลุ่มยิ่งมากประเทศ ยิ่งจะทำให้ความร่วมมือเกิดขึ้นยาก¹² ในการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่แรกในปี 2548 จีนแสดงจุดยืนว่า อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ไม่ได้มีภูมิศาสตร์อยู่ในเอเชียตะวันออก

ในการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ครั้งที่ 2 จีนเริ่มมีท่าทีที่อ่อนลง โดยยอมรับการเข้ามาร่วมประชุมของ 3 ประเทศดังกล่าว อาจิเระหะห์ได้ว่าเป็นเพราะจีนต้องการยืนยันความเป็นมิตร และการให้เกียรติอาเซียนดังที่จีนได้กล่าวเสมอมา จึงถือตามมติของอาเซียนที่ยินยอมให้อินเดีย ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มาเข้าร่วม ดังที่อภิปรายแล้วในบทที่ 2 มิใช่เพียงญี่ปุ่นเท่านั้นที่ต้องการให้อินเดีย ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มาเข้าร่วมในประชาคมเอเชียตะวันออก ชาติอาเซียนอย่าง

¹² สัมภาษณ์ Dr. Zhang Yunlin, China Academy of Social Science (CASS), ปักกิ่ง, 28 ตุลาคม 2549.

อินโดนีเซียและสิงคโปร์ก็เห็นด้วยกับแนวทางอาเซียน+6 ดังนั้น อาเซียนโดยรวมจึงไม่อาจคัดค้าน แต่ประนีประนอมโดยให้ทั้ง 3 ชาติเข้าร่วมได้ แต่ยังคงให้อาเซียน+3 เป็นแนวทางหลัก

เมื่อจีนไม่สามารถกันอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์มิให้เข้ามาในความร่วมมือได้ จีนจึงต้องใช้ยุทธศาสตร์ที่จะกดทั้งสามประเทศไว้แทน ในมุมมองของจีน อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เป็นตัวแทนอิทธิพลและผลประโยชน์ของสหรัฐ อีกทั้งจีนมีความกังวลว่าจะมีการหยิบยกเอาประเด็นสิทธิมนุษยชนขึ้นมา จนอาจทำให้เหมือนเป็นความร่วมมือที่มีสหรัฐแอบแฝงเข้ามาด้วย และกลายเป็นญี่ปุ่นที่จะได้บทบาทในการดูแลไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะบั่นทอนอำนาจของจีนในเอเชียตะวันออก¹³ จีนจึงพยายามย้าอยู่เนืองๆ ว่าการกำหนดอนาคตของเอเชียตะวันออกควรเป็นหน้าที่และบทบาทของประเทศเอเชียตะวันออกเท่านั้น ประเทศที่มีใช่เอเชียตะวันออก ไม่ควรมีบทบาทในการก่อรูปเอเชียตะวันออก¹⁴ ก่อนการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกครั้งที่ 2 จีนได้กล่าวถึงอินเดียในการเข้าร่วมว่า “เอเชียตะวันออกไม่ใหญ่พอสำหรับเราสองคน”¹⁵

กล่าวโดยสรุป จีนแสดงความสนใจในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกภายหลังญี่ปุ่น เนื่องจากมุ่งการพัฒนาประเทศของตนเอง แต่จีนสามารถเคลื่อนตัวทางนโยบายได้เร็วกว่าญี่ปุ่นจากการที่ไม่มีฝ่ายค้านเหมือนในประเทศประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการเสนอทำ FTA กับอาเซียน ก่อนหน้าญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม จีนมีศักยภาพที่จะเป็นผู้นำความร่วมมือเชิงลึกหรือเชิงระบบต่างๆ ต่ำกว่าญี่ปุ่น อีกทั้งจีนยังเห็นว่าการสร้างระบบต่างๆ ขึ้นมาใหม่ อย่างระบบการเงิน จะไม่เป็นการตอบสนองผลประโยชน์ของจีนเท่าใดนัก แต่เป็นการเพิ่มผลประโยชน์และอิทธิพลของญี่ปุ่นมากกว่า อย่างไรก็ตาม จีนจะคงความพยายามในการช่วงชิงบทบาทนำกับญี่ปุ่นในกระบวนการประชาคมเอเชียตะวันออกอยู่ต่อไป โดยเน้นกรอบอาเซียน+3

เกาหลีใต้

เดิมที เกาหลีใต้เคยเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในกระบวนการความร่วมมือในภูมิภาค จากการที่เกาหลีใต้เองก็ประสบวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียเมื่อปี 2540 จึงตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือในภูมิภาค โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีคิม แด-จุง (2541-2545) เกาหลีใต้ได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “กลุ่มวิสัยทัศน์เอเชียตะวันออก (East Asia Vision Group หรือ EAVG) อันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากอาเซียน +3 ประเทศละ 2 คน รวมเป็น 26 คน เพื่อนำเสนอแนวทางในการรวมตัวกัน ตลอดจน East Asia Study Group (EASG) อันประกอบไปด้วยตัวแทนจากรัฐบาลของแต่ละประเทศมาปรึกษารื้อถอนนโยบายที่จะช่วยกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมให้กับความร่วมมือของ

¹³ Mohan Malik, *China and the East Asian Summit: More Discord than Accord*, Asia-Pacific Center for Security Studies, February 2006, p. 3, www.apcss.org/Publications/APSSS/ChinaandEastAsiaSummit.pdf.

¹⁴ Ibid, p.4.

¹⁵ Ibid, p. 5.

เอเชียตะวันออก¹⁶ ดังที่ได้อภิปรายแล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้ เกาหลีได้ยังเสนอให้มีการศึกษาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก (East Asia Free Trade Area – EAFTA) ในเชิงลึก ที่มีการวิเคราะห์รายภาคส่วน (sector-by-sector) ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น¹⁷ กล่าวได้ว่า ในระยะแรกนั้น เกาหลีได้ดูจะมีความกระตือรือร้นอย่างมากในการให้ความร่วมมือ หรือแสวงหาหนทางในการบูรณาการในภูมิภาค

อย่างไรก็ตามบทบาท ของเกาหลีได้กลับมีความชะลอตัวในระยะหลัง ไม่มีข้อเสนอใหม่ๆ และไม่ได้แสดงบทบาทเด่นเหมือนช่วงก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีโนห์ มูฮยอน (2546-2550) ที่เน้นประเด็นปัญหาภายในประเทศ และความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นการรวมตัวในภูมิภาคเท่าใดนัก

กระนั้น ก็เชื่อว่าเกาหลีได้จะไม่มีการดำเนินนโยบายใดๆ เลยต่อภูมิภาค เกาหลีสามารถบรรลุข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับอาเซียนในปี 2550 นอกจากนั้น ในช่วงที่ผ่านมา เกาหลีได้ใช้ “อำนาจแบบอ่อน” (Soft Power) ที่ตนเองมี และกำลังมีอิทธิพลต่อภูมิภาคมากขึ้น ได้แก่ อำนาจทางวัฒนธรรมสมัยนิยม (Pop Culture) ที่รู้จักกันในนามของ “คลื่นเกาหลี” (Korean Wave) ทั้งรายการทีวี ละคร ดารานักร้อง การแลกเปลี่ยนนักเรียนนักศึกษา การจัดตั้งศูนย์ภาษาและวัฒนธรรมเกาหลี เป็นต้น เพื่อแสดงบทบาทของในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือทางการศึกษา และร่วมสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันผ่านการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม อันจะเป็นการสร้างความเข้าใจระหว่างกันในภูมิภาค

เกาหลีได้ตระหนักดีถึงประวัติศาสตร์ที่ตนเองมีมากับญี่ปุ่น และจีน ว่าจะเป็นอุปสรรคที่จะทำให้อนาคตของความร่วมมือเอเชียตะวันออกเป็นไปได้ยาก¹⁸ แม้ญี่ปุ่นจะพยายามประสานรอยร้าวความสัมพันธ์ระหว่างสามประเทศ เช่น ในโครงการ Japan-China-ROK Trilateral Cooperation ซึ่งปี 2548 มีการจัดประชุม Japan-China-ROK Three-Party Committee ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งดำเนินการจัดมาเป็นครั้งที่ 3 แล้ว โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของทั้ง 3 ชาติมาประชุมกันเพื่อยืนยันถึงความสัมพันธ์ที่ก้าวหน้าขึ้นระหว่างกัน และมีการหารือกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสามประเทศ เช่นความร่วมมือระหว่างสามประเทศ ความร่วมมือในภูมิภาคของเอเชียตะวันออก ประเด็นปัญหาเกาหลีเหนือ และการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ¹⁹ แต่รอยร้าวระหว่างทั้งสามประเทศก็จะยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาตัวของเอเชียตะวันออกต่อไป

¹⁶ The National Institute of Defense Studies (Japan), *East Asian Strategic Review*, 2005, p. 42.

¹⁷ Manabu Hara, Interview/ Dennis McNamara/ ASEAN+3 yet to tackle more difficult issues, <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200702150158.html>.

¹⁸ Bae Geung Chan, “Prospects for East Asia Summit”, *Policy Brief*, Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS), Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, No. 2005-5/Sep. 2005, p. 12.

¹⁹ Ministry of Foreign Affairs, Japan’s Regional Diplomacy, *Diplomatic Blue Book 2006*, p.64.

ในปัจจุบัน ประธานาธิบดีลี มยอง บัก ได้แสดงความสนใจที่จะกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากการจัด “การประชุมสุดยอดอาเซียน-สาธารณรัฐเกาหลีสมัยพิเศษ” (ASEAN-Republic of Korea Commemorative Summit) ที่เกาหลีใต้เป็นครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 2552 จึงมีความเป็นไปได้ที่เกาหลีใต้จะกลับมามีบทบาทในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อินเดีย

อินเดียให้ความสนใจกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 อันเป็นยุคที่ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีอัตราการเจริญเติบโตสูง ประกอบกับในช่วงนั้น อินเดียเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจของตนด้วยการเริ่มเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน จึงมองชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแบบอย่าง ด้วยแนวทาง “เล็งตะวันออก” (Look East) อินเดียจึงประสงค์ที่จะเข้าร่วมในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในปี 2547 นายกรัฐมนตรีมานโมฮาน ซิงห์ (Manmohan Singh) ของอินเดียเสนอให้มีการจัดตั้ง “ประชาคมเอเชีย” (Asian Community) แทนประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับว่า เพื่อตัดคำว่า “ตะวันออก” ออกไป เพราะอินเดียถือว่าอยู่ในเอเชียได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อแสดงจุดยืนว่า อินเดียควรมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่ม

นักวิชาการอินเดียได้เสนอแบบจำลองเขตการค้าเสรีที่ประกอบด้วยอาเซียน+3+อินเดีย ที่เรียกว่า JACIK (Japan+ASEAN+China+India+Korea) โดยระบุว่า การรวมตัวในกรอบนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงกว่าสูตรอาเซียน+3 เท่านั้น อินเดียพยายามชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับ หากให้อินเดียเข้าไปมีส่วนร่วม เพราะอินเดียมีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกทั้งยังมีภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะมีส่วนติดกับจีน และติดกับพม่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อินเดียยังมีความรู้สึกที่ว่าตนเองมีความเป็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁰

อินเดียยังให้เหตุผลว่าการเข้าไปร่วมในการรวมกลุ่ม จะช่วยถ่วงดุลประเทศใหญ่ โดยสิงคโปร์และญี่ปุ่นต่างสนับสนุนให้อินเดียเข้าร่วมในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นายลี กวนยู ผู้นำอาวุโสของสิงคโปร์ ก็ได้กล่าวไว้ว่า “อินเดียควรเข้าร่วม เพราะไม่มีอะไรจะเสีย การเข้าร่วมของอินเดียจะช่วยขยายตลาด สร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) การแบ่งงานกันทำ (division of labor) นอกจากนี้ อินเดียยังจะช่วยให้เกิดผลประโยชน์แก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้านเศรษฐกิจ

²⁰ Nagesh Kumar, “Regional Economic Cooperation in Asia: Relevance and a Possible Roadmap for a Broader Asian Economic Community”, *Proceedings: Asian Economics Integration: Towards an Asian Economic Community*, Research and Information System for Developing Countries (RIS) และ Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), New Delhi, 18-19 November 2005.

การเมือง การทูต รวมไปถึงความมั่นคง ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ควรรวมอินเดียเข้ามาด้วย²¹

ที่สำคัญ ญี่ปุ่นพยายามกระชับความสัมพันธ์กับอินเดียอย่างมีนัยสำคัญในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งในรูปแบบของการเยือนของผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูง (รวมทั้งนายกรัฐมนตรีระดับสูง) การเพิ่มเงินช่วยเหลือ ODA และการเพิ่มความร่วมมือด้านยามฝั่ง ในส่วนการแลกเปลี่ยนการเยือนนั้น ในปี 2543 นายกรัฐมนตรีโมริ ได้เดินทางเยือนอินเดียและใช้คำว่าอินเดียเป็น “หุ้นส่วนในโลก” (global partner) ของญี่ปุ่น ต่อมาในปี 2548 นายกรัฐมนตรีโคอิซุมิก็ได้เดินทางเยือนอินเดียและประกาศว่า ในส่วนของเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนานั้น ในขณะนี้ อินเดียเป็นประเทศผู้รับ ODA จากญี่ปุ่นมากที่สุด แทนที่จีน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีอาเบะยังเสนอ กรอบความร่วมมือ 4 ฝ่าย อันประกอบด้วย ญี่ปุ่น สหรัฐ ออสเตรเลียและอินเดีย แต่อินเดียไม่ได้ยอมรับอย่างแข็งขัน

การที่ผู้นำญี่ปุ่นถึง 3 คน ได้เดินทางเยือนอินเดียอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างแข็งขันที่จะกระชับความสัมพันธ์กับอินเดีย โดยมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ การหาพันธมิตรเพื่อคานอำนาจกับจีน การที่ความสัมพันธ์สหรัฐ-อินเดียปรับปรุงดีขึ้นมาก ตลอดจนการแสวงหาตลาดในอินเดีย ทั้งนี้ ปัจจัยการเป็นพันธมิตรกับอินเดียเพื่อคานอำนาจจีนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูงสุด อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับอินเดียยังมีความอ่อนแอ เนื่องจากปัจจัย 3 ประการ คือ 1) ปริมาณการค้าการลงทุนระหว่างกันยังมีน้อย 2) ขาดความสัมพันธ์ในระดับรากหญ้า และ 3) ทศนคติที่ห่างเหินระหว่างกันในหมู่ประชาชน²²

ในขณะเดียวกัน อินเดียก็พยายามกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียน ปัจจุบันอินเดียมีความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับสิงคโปร์ และ FTA บางส่วนกับไทยแล้ว ที่สำคัญ ในปี 2551 อินเดียสามารถบรรลุข้อตกลงในแนวทางการลดภาษีกับอาเซียน เพื่อมุ่งไปสู่การทำเขตการค้าเสรีระหว่างกัน หลังการเจรจาเป็นเวลา 4 ปี นับว่าเป็นพื้นฐานที่ดีในการเพิ่มความสัมพันธ์กับอาเซียน²³ นอกจากนั้น อินเดียยังอยู่ในระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม มีนักวิเคราะห์ชี้ว่า หนทางยังอีกยาวไกลในการผสานผลประโยชน์และแนวทางการทำธุรกิจที่แตกต่างกันระหว่างอินเดียกับอาเซียน²⁴ โดยสรุป อินเดียยังคงมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในการรวมกลุ่มและความร่วมมือในภูมิภาคอย่างค่อนข้างต่อเนื่อง

ออสเตรเลีย

²¹ Ibid.

²² สัมภาษณ์ Professor Purnendra Jain, University of Adelaide, ซิดนีย์, กรกฎาคม 2550.

²³ Nagesh Kumar, “Emerging regional architecture in Asia,” East Asia Forum Web Blog, 23 September 2008.

²⁴ <http://eastasiaforum.org/2008/09/07/emerging-regional-architecture-in-asia/>

ออสเตรเลียต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในภูมิภาคเอเชีย ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เมื่อเศรษฐกิจของเอเชียมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งในส่วนของเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ออสเตรเลียอ้างถึงตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของตนว่า เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของเอเชีย ออสเตรเลียยังมีบทบาทนำในการร่วมก่อตั้งเอเปค ทั้งยังให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันต่อเวที ARF อีกด้วย²⁵ ออสเตรเลียจึงไม่ปฏิเสธเมื่อญี่ปุ่นเสนอให้เชิญเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้อาเซียนจะมีเงื่อนไขว่า ชาติที่เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวจะต้องลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (TAC) เสียก่อน เพื่อแสดงจุดยืนว่าพร้อมให้ความร่วมมือในแบบของอาเซียน ที่ใช้หลักการไม่แทรกแซงระหว่างกัน ในปี 2548 ออสเตรเลียได้ตัดสินใจลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว และเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครั้งแรกในปีนั้น

ออสเตรเลียพยายามแสดงบทบาทในเวทีเช่นกัน เช่น ในการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ครั้งที่ 2 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคลังของออสเตรเลีย ได้เข้าร่วมในการประชุม โดยออสเตรเลียเสนอบริจาคเงินกว่า 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ สังคม และโรคติดต่อที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เผชิญอยู่ การช่วยเหลือของออสเตรเลียจะช่วยให้อาเซียนสามารถเตรียมความพร้อมกับการรับมือโรคระบาดได้²⁶

อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียตระหนักดีว่า ยังมีความไม่แน่นอนในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่อาจให้ความสำคัญกับกรอบอาเซียน+3 มากกว่า และถึงอย่างไร ออสเตรเลียจะไม่มีทางได้เป็นประเทศผู้มีบทบาทหลัก แม้แต่กรอบอาเซียน+6 ก็ตาม ดังนั้น เพื่อให้ออสเตรเลียสามารถแสดงบทบาทนำได้ ในปี 2008 นายกรัฐมนตรีเควิน รัดจ์ของออสเตรเลีย จึงได้นำเสนอข้อเสนอใหม่ในการจัดตั้ง “ประชาคมเอเชียแปซิฟิก” (Asia Pacific Community หรือ APC) ในการกล่าวสุนทรพจน์ที่ The Asia Society นครซิดนีย์²⁷

APC จะประกอบไปด้วยประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก เริ่มตั้งแต่สหรัฐ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น จีน อินเดีย อินโดนีเซีย และประเทศหลักๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นที่น่าสังเกตว่า นายรัดจ์แทบไม่ได้กล่าวถึงอาเซียน หรือ ซึ่งต่างจากกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 อาเซียน+6 หรือ ARF ที่ชาติสมาชิกนอกภูมิภาคมักจะเน้นให้ความสำคัญกับอาเซียนในฐานะเป็นแกนกลาง ในทางกลับกัน นายกรัฐมนตรีออสเตรเลียกล่าวว่าเน้นบทบาทของ 2 ประเทศสำคัญในภูมิภาค คือ ญี่ปุ่นและอินโดนีเซีย โดยมีสหรัฐร่วมอยู่ในกรอบนี้ด้วย ในส่วนของอินโดนีเซียนับว่าน่าสนใจมาก ที่นายรัดจ์ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เขาไม่ได้มองบทบาทของอินโดนีเซียในฐานะชาติอาเซียน แต่

²⁵ http://www.aph.gov.au/library/intguide/FAD/eastasia_sunnit2007.htm .

²⁶ <http://www.dfat.gov.au/asean/eas/index.html>.

²⁷ “It’s Time to Build an Asia Pacific Community” Address to the Asia Society, Australasia Centre, Sydney, 4 June 2008 (http://www.pm.gov.au/media/Speech/2008/speech_0286.cfm).

พูดถึงอินโดนีเซียในลักษณะประเทศเดียวมากกว่า²⁸ ในประเด็นนี้ ท่าทีของออสเตรเลียค่อนข้างสอดคล้องกับท่าทีสหรัฐในช่วงหลัง ที่หันมาให้ความสำคัญกับอินโดนีเซีย ในฐานะประเทศมุสลิมที่มีกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยรุกหน้าไปมาก ต่างจากประเทศมุสลิมอย่างอิรัก และอัฟกานิสถาน ที่สหรัฐประสบความล้มเหลวในการพยายามสร้างประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ APC นี้ แทบไม่ได้รับการขานรับหรือพูดถึงจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเลย กระนั้น อาจกล่าวได้ว่า ข้อเสนอ APC เป็นดัชนีชี้วัดได้เป็นอย่างดีถึงการเริ่มไถ่ปลงของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงหลัง อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่า ออสเตรเลียไม่ได้มีความกระตือรือร้นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือกรอบอาเซียน+6 เท่าใดนัก

อาเซียน

เท่าที่ผ่านมา อาเซียนได้แสดงบทบาทเป็นผู้ให้เวทีความร่วมมือ เป็นตัวกลางในการดึงประเทศนอกภูมิภาคมาร่วมหารือกัน ไม่ว่าจะเป็นในกรอบ ARF ASEM อาเซียน+3 หรืออาเซียน+6 ซึ่งจะเป็นการยากที่ประเทศเหล่านี้จะมาร่วมหารือกันเอง นอกจากนั้น อาเซียนยังเป็นผู้นำด้านบรรทัดฐาน (norms) หรือกฎ กติกา มารยาทในการปฏิบัติต่อกันระหว่างประเทศที่มาร่วมหารือในกรอบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการไม่แทรกแซงระหว่างกัน การยึดระดับความสบายใจ (comfort level) ฉันทามติ การไม่ผูกมัด ซึ่งก็คือการร่วมมือในลักษณะที่ไม่เป็นสถาบันมากนัก ทำให้สามารถดึงประเทศสำคัญนอกอาเซียนมาร่วมมือได้ง่ายขึ้น เพราะไม่ต้องเกรงการผูกมัด²⁹

การเน้นปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกในฐานะหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาเป็นหนึ่งในแนวทางหลักที่ได้กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020³⁰ โดยอาเซียนได้ออกแผนปฏิบัติการขึ้นมารองรับ อันประกอบด้วย “แผนปฏิบัติการฮานอย” (Hanoi Plan of Action) ในช่วงปี 2541-2547 และแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Program) สำหรับช่วงปี 2548-2553

ต่อมาอาเซียนได้จัดทำ “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2” (Bali Concord II) ในปี 2546 เพื่อตอบสนองต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว โดยระบุให้เกิดประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี 2553 (ค.ศ. 2020) ที่ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่

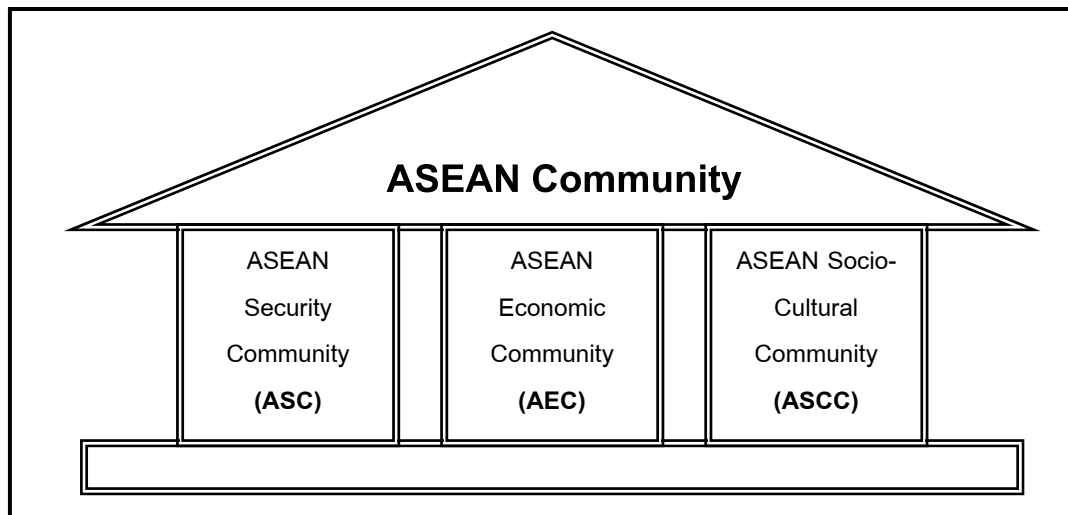
²⁸ Ibid.

²⁹ เช่น ในกรณีของจีนในระยะที่จีนเริ่มเข้าสู่แนวทางพหุภาคีในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 อาเซียนเป็นเวทีที่จีนสะดวกและสบายใจที่สุด รายละเอียดใน Alastair Iain Johnston (2003), “Socialization in International Relations: The ASEAN Way and International Relations Theory,” in John Ikenberry and Michael Mastanduno, *International Relations Theory and the Asia Pacific* (New York: Columbia University Press), pp. 107-144.

³⁰ ตามวิสัยทัศน์ 2020 อาเซียนกำหนดเป้าหมายเป็น 1) วังสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต 3) มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก และ 4) ชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร.

1. ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community หรือ ASC)
2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC)
3. ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

แผนภูมิที่ 3 สามเสาหลักแห่งประชาคมอาเซียน



เป็นที่น่าสนใจว่า ประเทศอาเซียน+3 ก็ได้เห็นพ้องต้องกันที่จะใช้แนวทาง 3 ประชาคมเสาหลักนี้ เป็นแนวทางในการก่อตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเช่นกัน

แม้ว่าอาเซียนจะสามารถให้แนวทางกว้างๆ แต่อาเซียนยังขาดการริเริ่มข้อเสนอต่างๆ ในเชิงรูปธรรม ที่มีขั้นตอนและรายละเอียดชัดเจน อาจเป็นด้วยการขาดสมรรถภาพและศักยภาพ เมื่อเทียบกับชาติมหาอำนาจอย่างญี่ปุ่นและจีน กระนั้น อาเซียนควรมีการแสดงจุดยืนอย่างมีเอกภาพต่อข้อเสนอต่างๆ ที่ชาตินอกอาเซียนเสนอ และพยายามมีข้อริเริ่มที่เป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ต่ออาเซียน แทนที่จะมีบทบาทเชิงรับรอการเสนอจากประเทศนอกอาเซียนอย่างในปัจจุบัน

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกายังไม่ได้แสดงท่าทีที่แน่ชัดต่อความพยายามในการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก เนื่องจากประชาคมนี้ยังไม่เกิดขึ้นและอาจไม่เกิดขึ้น ไม่มีความชัดเจนว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เท่าที่ผ่านมา เอเชียยังมีความร่วมมือกันในระดับเบื้องต้นเท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นที่มีการรวมตัวกันในเชิงลึกมากกว่าโดยเฉพาะสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามสหรัฐจะจับตามองการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS) อย่างใกล้ชิดในส่วนของสมาชิกที่เข้าร่วม กระนั้นที่ เป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญในประเด็นต่างๆ สิ่งสำคัญที่สหรัฐให้ความสนใจ

เป็นพิเศษคือ ใครจะเป็นผู้นำกรอบความร่วมมือนี้ จะเป็นอาเซียน หรือจีน หากจีนเป็นผู้นำ จะเป็น การลดทอนอิทธิพลของสหรัฐและญี่ปุ่นในภูมิภาคหรือไม่³¹

ในส่วนท่าทีของสหรัฐนี้ ข้อพิจารณาสำคัญที่ไม่สามารถมองข้ามไปได้อีกประการคือ ญี่ปุ่น มักจะให้ความสำคัญกับการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกามากกว่าความสัมพันธ์กับเอเชีย การที่ ญี่ปุ่นไม่รับข้อเสนอการรวมกลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก หรือ EAEC ของนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ แห่งมาเลเซีย เกิดขึ้นจากความเกรงใจที่ญี่ปุ่นมีต่อสหรัฐอเมริกา ไม่กล้าที่จะกีดกันสหรัฐอเมริกา ออกไปจากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ญี่ปุ่นยื่นกรณให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วม เพราะยังต้องพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาอยู่มากทั้งด้านความมั่นคงและตลาดส่งออก ต่อเรื่องนี้นายโคอิชิ คา ได (Koichi Kato) อดีตนักการเมืองผู้ทรงอิทธิพลคนหนึ่งในพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party - LDP) ได้กล่าวไว้ว่า EAEC ไม่ใช่เวทีพหุภาคีในภูมิภาคที่เหมาะสม เพราะขาด สหรัฐอเมริกาซึ่งมีบทบาทสูงด้านความมั่นคงในภูมิภาค³² นอกจากนี้ การขอมลัมเลิกแนวคิดการ จัดตั้ง “กองทุนการเงินเอเชีย” (AMF) เปลี่ยนเป็นการความช่วยเหลือผ่านแผนมียาชาว่า (ดัง รายละเอียดกล่าวแล้ว ในบทที่ 4) เป็นการแสดงออกถึงการยอมรับอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลที่เหนือกว่า ของสหรัฐ

ดร.เคน จิมโบ (Ken Jimbo) แห่งมหาวิทยาลัยเคโอ (Keio University) ให้ทรรศนะว่า แม้ ญี่ปุ่นจะมีความกระตือรือร้นในเรื่องความร่วมมือในเอเชียตะวันออก แต่ก็ยังมีความระแวดระวังมิให้ พัฒนาการของประชาคมเอเชียตะวันออกไปส่งผลกระทบในทางที่ไม่พึงปรารถนาของ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นได้เน้นย้ำอยู่เสมอให้เอเชียตะวันออกเป็น “ภูมิภาคนิยมแบบเปิด” (open regionalism) และ “ไม่ปิดกั้น” (inclusiveness) ทั้งญี่ปุ่นยังจะพยายามมิให้ความร่วมมือในกรอบ เอเชียตะวันออกไปมีผลกระทบต่อนโยบายด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น หรือ ต่อความร่วมมือในกรอบเอเปคและ ASEAN Regional Forum (ARF) ที่สหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกอยู่ ด้วย³³

5.3 ปัจจัยพื้นฐานในภูมิภาค

นอกจากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ยังต้องวิเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภูมิภาคว่าเอื้อหรือขัดขวางการรวมตัวเป็นประชาคมตะวันออกอย่างไร

ปัจจัยลบ

1) ความแตกต่างในระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

³¹ Ralph A. Cossa, Simon Tay, and Chung-min Lee, “The Emerging of East Asian Community: Should Washington be Concerned?”, *Issues & Insights* Vol. 5: No. 9 (August 2005), pp. v-vi.

³² Funabashi, p. 199.

³³ สัมภาษณ์ Dr. Ken Jimbo, Keio University, โตเกียว, 9 มิถุนายน 2549.

สำหรับประเด็นนี้การเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปจะช่วยให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะปัจจัยของการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก กล่าวได้ว่า การที่สหภาพยุโรปสามารถรวมตัวกันได้ มีปัจจัยพื้นฐานร่วมกันที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

- การนับถือศาสนาคริสต์ (Christianity) แม้ต่างนิกาย แต่หลักการพื้นฐานจะใกล้เคียงกัน ทำให้ไม่มีความแตกต่างด้านความเชื่อทางศาสนามากนัก
- ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจของประเศยุโรปตะวันตก แม้ประเทศในยุโรปตะวันออกที่เข้าเป็นสมาชิกใหม่ในสหภาพยุโรป ก็ได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบทุนนิยมตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง
- การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) อันเป็นการปกครองในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ในส่วนของประเทศยุโรปตะวันออกเดิม ก็ได้หันมาปกครองในระบอบนี้แล้ว หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงเช่นกัน

เมื่อหันมามองบรรดาประเทศเอเชียตะวันออก จะพบแต่ความแตกต่างในทุกประเด็นดังกล่าวข้างต้น เริ่มตั้งแต่ความหลากหลายทางศาสนาในภูมิภาค ที่มีการนับถือศาสนาเกือบทุกศาสนาหลักในโลก ไม่ว่าจะเป็นศาสนาอิสลาม พุทธ คาทอลิก ตลอดจนลัทธิขงจื้อ

ในส่วนของระบบการเมืองและเศรษฐกิจ ก็มีความหลากหลาย มีทั้งระบอบคอมมิวนิสต์ในจีน เวียดนามและลาว เผด็จการทหารในพม่า ประชาธิปไตยแบบกษัตริย์เป็นประมุขในไทย ญี่ปุ่น และกัมพูชา ระบบประชาธิปไตยสาธารณรัฐในเกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ หรือแม้แต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในบรูไน

2) ความแตกต่างในระดับการพัฒนา

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกยังเผชิญกับความแตกต่างในระดับการพัฒนาอย่างใหญ่หลวง เมื่อพิจารณาถึงสาธารณูปโภคและระดับรายได้ต่อหัวของประชากร จะพบว่า ประเทศอย่างญี่ปุ่นหรือสิงคโปร์มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงถึง 34,296 และ 35,162 เหรียญสหรัฐตามลำดับ ในขณะที่ประเทศยากจนในภูมิภาคอย่างพม่าและกัมพูชามีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพียง 233 และ 606 เหรียญสหรัฐต่อปีเท่านั้น³⁴ กล่าวได้ว่า ความแตกต่างนี้จะเป็นอุปสรรคอันใหญ่หลวงต่อการรวมตัวในภูมิภาค

3) ผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีอยู่ในหลายลักษณะ เช่น ผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนที่ต่างต้องการเพิ่มผลได้และอิทธิพลในภูมิภาค ความแตกต่างระหว่างประเทศร่ำรวยกับประเทศจนที่มีชุดผลประโยชน์ที่อาจไม่ลงรอยกัน ในขณะที่ประเทศร่ำรวยต้องการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ประเทศจนยังไม่มีความพร้อม นอกจากนั้นระหว่างจีนกับอาเซียนก็มีผลประโยชน์ที่ขัดกันเช่นกัน จากการที่ทั้งจีนและอาเซียนต่างผลิตสินค้าที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ต้องแย่งตลาดส่งออกระหว่างกัน

³⁴ CIA World Factbook 2007 (www.cia.gov).

4) การขาดภัยคุกคามร่วมกัน

สำหรับในด้านความมั่นคง กล่าวได้ว่า ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีภัยคุกคามร่วมกัน แต่เป็นภัยคุกคามระหว่างกันเอง ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของจีนกับญี่ปุ่น และกรณีชาติต่างๆ ในอาเซียน ที่มีปัญหาความขัดแย้งด้านพรมแดนอยู่เนืองๆ

5) ความรู้สึกชาตินิยม (nationalist sentiment)

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังมีความรู้สึกชาตินิยมอยู่มาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หลายชาติในภูมิภาคเป็นชาติที่เกิดใหม่โดยเฉพาะในอาเซียน มีอายุเพียง 50-60 ปีเท่านั้น ทำให้ยังมีความหวงแหนอธิปไตยอยู่สูง ซึ่งจุดนี้จะต่างจากประเทศในสหภาพยุโรปที่มี “วัฒนธรรมหลังชาตินิยม” ที่ยอมสูญเสียอธิปไตยหลายๆ ประการให้องค์กรเหนือชาติอย่างสหภาพยุโรป เช่น การใช้สกุลเงินตราร่วมกัน และมีนโยบายเศรษฐกิจที่สอดคล้องกัน การผ่านแดนโดยเสรี ตลอดจนการเปิดเสรีการค้า การเคลื่อนที่ของเงินทุนและแรงงานระหว่างกัน ความรู้สึกชาตินิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจนำไปสู่การกีดกันทางการค้า (protectionism) ได้โดยง่าย โดยเฉพาะเมื่อเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจ

6) การเน้นแก้ปัญหาภายในประเทศ ในช่วงที่ผ่านมาหลายประเทศในอาเซียน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านอย่างอินโดนีเซียและไทย ต้องใช้เวลาและทรัพยากรกับการจัดการปัญหาการเมืองภายในประเทศของตนเป็นส่วนใหญ่ ในกรณีอินโดนีเซียหลังยุคซูฮาร์โต มีการปฏิรูปประชาธิปไตย ตลอดจนการกระจายอำนาจ ในกรณีของไทยมีวิกฤติการเมืองต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 ทำให้ความสนใจ เวลาและสมรรถนะของทั้งสองชาตินี้ต่อการเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ กลับกลายเป็นประเด็นที่ไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร

ปัจจัยบวก

- 1) วิกฤติเศรษฐกิจ เริ่มตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540-2541 เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ชาติในภูมิภาคตระหนักถึงประโยชน์และความสำคัญของการรวมตัวในภูมิภาค ดังที่ปรากฏในกระบวนการอาเซียน+3 ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ วิกฤติเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2551 และยังมีผลต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน (เมษายน 2552) ก็จะช่วยผลักดันให้เพิ่มความร่วมมือและการรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากยิ่งขึ้น เพื่อรับมือต่อวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า วิกฤติเศรษฐกิจถือเป็นภัยคุกคามร่วมกันทางเศรษฐกิจของชาติในภูมิภาค
- 2) การเพิ่มขึ้นของพึ่งพากันทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ดังที่ได้อภิปรายแล้วในบทที่ 2 ทั้งในส่วนของการขยายการผลิตของญี่ปุ่นที่เป็นห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค นอกจากนี้ ในระยะหลัง ยังพบการเชื่อมโยงการค้าในลักษณะสามเส้าระหว่างญี่ปุ่น-อาเซียน-จีน (Japan-ASEAN-China Triangular Trade) ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากด้วย โดยญี่ปุ่นมาลงทุนผลิตชิ้นส่วนในอาเซียน

และส่งไปประกอบเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายที่จีน เพื่อส่งออกไปยังประเทศนอกภูมิภาค การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการค้าและการลงทุนในภูมิภาคนี้ จะส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มความร่วมมือเชิงสถาบันระหว่างรัฐต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดการค้าเสรีระหว่างกัน การลดและประสานกฎระเบียบ การสร้างกลไกเพื่อเร่งรัดการค้าการลงทุน เช่น การระบบเงินตราร่วมกันที่มีเสถียรภาพ ทั้งหลายทั้งปวงก็เพื่อเพิ่มความสะดวกให้กับการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างกัน

- 3) การรวมตัวมากขึ้นในภูมิภาคอื่น ในช่วงที่ผ่านมา สหภาพยุโรปมีการขยายสมาชิกภาพเป็น 27 ประเทศ ซึ่งรวมหลายประเทศในยุโรปตะวันออก ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่ชาติกัวหน้าในสหภาพยุโรปจะหันไปลงทุนในประเทศสมาชิกใหม่ และมีการค้าขายระหว่างในหมู่ประเทศสมาชิกกันเองมากขึ้น สำหรับสหรัฐเอง ก็มีความพยายามที่จะจัดตั้ง “เขตการค้าเสรีแห่งอเมริกา” (Free Trade Area of Americas หรือ FTAA) ที่ครอบคลุมทั้งอเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ อเมริกากลาง และประเทศแถบทะเลแคริบเบียน แม้จะยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก แต่ก็ทำให้ชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกตระหนกกว่า ไม่อาจอยู่นิ่งเฉยในขณะที่ภูมิภาคอื่นมีความพยายามในการรวมตัวกันมากขึ้น
- 4) การขงักกันของ WTO หลังจากมีการประชุมรอบโดฮาที่เริ่มขึ้นเมื่อปี 2544 WTO ก็ประสบภาวะขงักกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะหลังการประชุมระดับรัฐมนตรีลุ่มที่เมืองแคนคูน จากความไม่ลงรอยของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา และการประท้วงอย่างเข้มข้นของกลุ่มต่อต้านการค้าเสรี ในปัจจุบันก็ยังไม่มีทีท่าว่าการประชุมรอบโดฮาจะคืบหน้าไปได้ ทำให้ชาติต่างๆ หันมาเปิดการค้าเสรีระหว่างกันด้วยข้อตกลง FTA ในระดับทวิภาคี และในระดับภูมิภาคแทน

จากปัจจัยต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในการมีบทบาทนำในภูมิภาค บทบาทของประเทศต่างๆ ต่อภูมิภาคนี้ ตลอดจนปัจจัยพื้นฐานทั้งปัจจัยลบและปัจจัยบวกของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออก ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังจะได้อภิปรายในบทต่อไป

ความเป็นไปได้

จากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออก ดังได้กล่าวแล้วในบทก่อนหน้านี้ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ประชาคมเอเชียตะวันออกจะมีการพัฒนาต่างไปจากลักษณะ 5 ขั้นตอนของการพัฒนาของสหภาพยุโรป แต่จะมีความเป็นไปได้ในการรวมตัวในกรอบอาเซียน+3 ในแบบฉบับของเอเชียตะวันออกเอง โดยจะยังมีปัจจัยพื้นฐานที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันอยู่มาก ทั้งนี้การรวมตัวมีแนวโน้มจะเป็นไปได้ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

6.1 เขตการค้าเสรี

เขตการค้าเสรี (FTA) เป็นแนวทางที่ทุกประเทศในภูมิภาคต่างให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ด้วยเหตุผลหลายประการ

ประการแรก จากภาวะซบเซาในการเจรจาการค้ารอบโดฮาขององค์การการค้าโลก (WTO) ทำให้ชาติต่างๆ ทั่วโลกหันมาเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคีและในระดับภูมิภาคแทนการเปิดเสรีทางการค้าในระดับพหุภาคีใน WTO

ประการที่สอง อาเซียนได้กลายเป็นแกนกลางในการเจรจา FTA กับหลายประเทศนอกอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นในกรอบอาเซียน-จีน อาเซียน-เกาหลีใต้ อาเซียน-ญี่ปุ่น และอาเซียน-อินเดีย นอกจากนี้ ชาติอาเซียนโดยเฉพาะสิงคโปร์และไทยยังจัดทำข้อตกลง FTA ในระดับทวิภาคีกับหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย สหรัฐ และญี่ปุ่น ในกรณีของญี่ปุ่น มีทั้งข้อตกลงกับอาเซียนทั้งภูมิภาค และข้อตกลงในระดับทวิภาคีกับหลายชาติในอาเซียน

ประการที่สาม การประชุมระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา โดยเฉพาะในกรอบอาเซียน+3 ต่างให้การสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีในระดับภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของทั้ง EAVG และ EASG ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ที่ให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออก (East Asia Free Trade Area หรือ EAFTA) ซึ่งในขณะนั้น หมายถึงเพียงประเทศอาเซียน+3 เท่านั้น หลังจากนั้น เมื่อญี่ปุ่นเสนอให้มีการรวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย เข้าเป็นอาเซียน+6 ในปี 2549 ญี่ปุ่นจึงเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในรูปแบบอาเซียน+6 แทน โดยใช้ชื่อว่า “หุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมแห่งเอเชียตะวันออก” (Comprehensive Economic Partnership of East Asia หรือ CEP EA) แม้ว่าจะใช้คำว่า “เอเชียตะวันออก” แต่ก็หมายรวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้าไว้ด้วย ในการนี้ ญี่ปุ่นได้เสนอให้ตั้งสถาบันวิจัย Economic Research Institute of East Asia หรือ ERIA ที่จะช่วย

เสนอแนะทางนโยบายแก่การรวมกลุ่มในอาเซียน+6 หน้าที่ของ ERIA จะเป็นไปในลักษณะเดียวกับ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

จากการวิเคราะห์ในบทก่อนหน้านี้ อาจสรุปได้ว่า ในขณะนี้ มีข้อเสนอเขตการค้าเสรี 2 รูปแบบที่แข่งขันกันในประเทศขอบเขตประเทศสมาชิก โดยจีนสนับสนุนอาเซียน+3 ในขณะที่ญี่ปุ่นมุ่งเสนออาเซียน+6 แต่ไม่ว่าขอบเขตของเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออกจะเป็นเช่นไร FTA จะเป็นแนวทางการรวมตัวที่มีความเป็นไปได้สูงกว่าสหภาพศุลกากร หรือการเป็นตลาดร่วม เนื่องจากกลุ่มประเทศอาเซียน+3 และอาเซียน+6 มี FTA ระหว่างกันอยู่มากพอสมควรแล้ว หากผลดีของการมี FTA ระหว่างประเทศต่างๆ ปรากฏชัดมากยิ่งขึ้น จะทำให้ประเทศเหล่านี้มีความมั่นใจมากขึ้นที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาคอย่างแท้จริง อย่างน้อยประเทศในเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออกจะยังคงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีการถกเถียงกันต่อไป

อย่างไรก็ตาม การแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในประเทศขอบเขตของเขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออกกว่าจะเป็นอาเซียน+3 หรืออาเซียน+6 จะขึ้นอยู่กับทฤษฎีสัจนิยมที่ว่า การแข่งขันและความกังวลถึงผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบระหว่างชาติมหาอำนาจจะจุดรั้งไม่ให้เกิดการรวมตัวในภูมิภาคพัฒนาก้าวหน้าไปมากนัก กล่าวคือ ถึงแม้มีการบรรลุข้อตกลงเขตการค้าเสรีในกรอบใดกรอบหนึ่ง แต่ก็จะเป็น FTA ที่มีคุณภาพต่ำ โดยอาจมีข้อยกเว้นในรายการสินค้าจำนวนมากที่ยังจะไม่เปิดเสรี ยังมีสมาชิกมากเท่าใด โอกาสที่ข้อตกลงจะดีเงินก็มีมากเท่านั้น¹ นอกจากนี้ นักวิชาการญี่ปุ่นวิเคราะห์ว่า การก้าวไปสู่เขตการค้าเสรีเอเชียตะวันออกยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากการเปิดเสรียังไม่สมบูรณ์ มีข้อยกเว้นมาก และยังใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการสร้างความสะดวกและราบรื่นทางการค้าได้ไม่เต็มที่²

6.2 ความร่วมมือด้านการเงิน

ปัจจุบันความร่วมมือด้านการเงินในภูมิภาคมีการพัฒนาไปมาก สามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ประเด็นด้วยกัน คือ 1) การหาวิธีทางนโยบายและการเฝ้าระวัง 2) การสนับสนุนสภาพคล่อง 3) ตลาดพันธบัตรเอเชีย และ 4) หน่วยเงินร่วมกัน ในประเด็นการหาวิธีและการเฝ้าระวัง ตลาดพันธบัตรเอเชียเป็นความร่วมมือที่มีความคาบเกี่ยวกับกรอบความร่วมมืออื่น เช่น เอเปค และได้รับการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank - ADB) จนทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ความร่วมมือด้านการเงินในกรอบอาเซียน+3 มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าและหลากหลายกว่าความร่วมมือในกรอบอื่นๆ

¹ สัมภาษณ์ Prof. Shujiro Urata, Waseda University, แคนเบอร์รา, 2 กรกฎาคม 2550.

² Shujiro Urata, *Boeki-toshi shudo no keizai seicho to chiiki togo* [Trade/Investment-led Growth and Regional Integration], in Ito and Tanaka (eds.), p. 174.

1) การหารือทางนโยบายและการเฝ้าระวัง (Policy Dialogue and Surveillance)

จากวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในช่วงปี 2540-41 ทำให้อาเซียนตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือกันด้านการเงิน ในเดือนตุลาคม 2541 ชาติอาเซียนได้จะจัดตั้ง ASEAN Surveillance Process (ASP) ประกอบด้วยกลไกการทำงาน 2 ส่วน คือ ส่วนแรก กลไกเฝ้าระวัง (monitoring mechanism) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถตรวจจับความผิดปกติที่จะก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในภาคการเงิน ส่วนที่สอง กลไกการตรวจสอบโดยมิตร (peer review mechanism) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการจัดการกับปัญหาที่ตรวจจับได้จากกลไกเฝ้าระวังข้างต้น โดยมี ADB ให้ความสนับสนุนด้านข้อมูลและวิชาการผ่านทาง Regional Economic Monitoring Unit (REMU) ซึ่งจะส่งข้อมูลให้รายไตรมาส และทำวิจัยตามความต้องการของอาเซียน³

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งอาเซียน+3อย่างเป็นทางการในปี 2542 จึงได้ขยายความร่วมมือดังกล่าวเป็น ASEAN+3 Economic Review and Policy Dialogue (ERPD) โดยรัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 จะประชุมกันปีละครั้ง มีการประชุมระดับรองลงมาซึ่งรวมถึงผู้แทนจากธนาคารชาติของแต่ละชาติปีละ 2 ครั้ง ในปี 2544 อาเซียน+3 ได้จัดตั้งกลุ่มศึกษา (study group) ขึ้นมาช่วยศึกษานโยบาย และได้มีการแบ่งขอบข่ายการหารือในระดับรัฐมนตรีคลัง กับระดับธนาคารชาติให้ชัดเจนขึ้นด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรอบเอเปค ก็มีการจัดประชุมในลักษณะเดียวกันนี้ในชื่อว่า Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks (EMEAP) จนทำให้มีนักวิชาการวิจารณ์ว่า มีเวทีการหารือมากเกินไป ควรจะรวมกันเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และประหยัดทรัพยากรมากกว่า⁴ อย่างไรก็ตามจากกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 มีความเข้มข้นมากกว่ากรอบอื่น

2) การสนับสนุนสภาพคล่อง (Liquidity Support Facility)

ดังที่ได้เสนอแล้วในบทที่ 4 หลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540 ญี่ปุ่นพยายามเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนการเงินเอเชีย (AMF) แต่ได้รับการขัดขวางจากสหรัฐ ในขณะที่จีนเองก็ไม่สนับสนุน อย่างไรก็ตาม ชาติที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจต่างตระหนักดีว่า การขอความช่วยเหลือจาก IMF มีข้อจำกัด และบทบาท IMF ที่จะช่วยป้องกันและจัดการกับวิกฤติที่มีอิทธิพลสูงในการเข้าครอบงำการบริหารจัดการภายในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ชาติอาเซียน+3 จึงร่วมกันจัดทำกลไกในการป้องกันวิกฤติการเงินและเศรษฐกิจในภูมิภาค ในการประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน+3 ที่เชียงใหม่ เมื่อปี 2543 มีการบรรลุ “ข้อตกลงความร่วมมือเชียงใหม่” (Chiang Mai Initiative - CMI) ที่ว่าด้วยการยืมเงินสำรองระหว่างกันระยะสั้นในแบบทวิภาคี

³ Mario Lamberte, “An Overview of Economic Cooperation and Integration in Asia,” in *Asian Economic Cooperation and Integration* (Manila: Asian Development Bank, 2005), pp. 23-24.

⁴ Randall Henning, *East Asian Financial Cooperation* (Washington D.C.: Institution of International Economics, 2002).

(bilateral swap arrangement) ในกรณีที่ชาติสมาชิกเกิดภาวะขาดแคลนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง (อากรวมถึงการถูกโจมตีค่าเงิน) ความร่วมมือนี้จะเป็นส่วนเสริมของ IMF ในการช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง

ข้อตกลงนี้มีมูลค่า 36,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การเบิกจ่ายเงินนี้จะทำได้ไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์ของยอดนี้ โดยเป็นการยืมเงินในระดับทวิภาคี มิใช่จากกองทุนกลางในแบบพหุภาคี หากเกิน 10 เปอร์เซ็นต์จะต้องเข้าสู่เงื่อนไขและโครงการปรับโครงสร้างของ IMF หลังการจัดทำข้อตกลงดังกล่าว มีการพิจารณาถึงข้อควรปรับปรุงใน 3 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรก CMI ควรมีความเป็นเอกเทศจาก IMF มากขึ้น ทั้งในด้านวงเงินและเงื่อนไข ประเด็นที่สอง เงื่อนไขในการยืมควรเชื่อมโยงกับกลไกการเฝ้าระวังมากขึ้น ประเด็นที่สาม คือ การเปลี่ยนความร่วมมือแบบทวิภาคีไปเป็นแบบพหุภาคีที่มีการบริหารจัดการจากส่วนกลาง มิใช่เป็นข้อตกลงรายประเทศ ตลอดจนเพิ่มปริมาณวงเงินที่สามารถกู้ยืมได้ด้วย⁵

ล่าสุด หลังการเกิดวิกฤตการเงินโลกที่เริ่มขึ้นจากสหรัฐในปี 2551 ผู้นำอาเซียน+3 ได้หารือกันอีกครั้งในการจัดตั้งกองทุนการเงินร่วมกัน แม้ว่าจะไม่ได้ใช้ชื่อกองทุนการเงินเอเชียก็ตาม โดยตกลงกันในการประชุม ASEM ที่กรุงปักกิ่งในเดือนตุลาคม 2551 ว่าจะตั้งกองทุนมูลค่า 80,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้น เพื่อให้เงินทุนแก่ประเทศที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ประเทศ+3 คือ ญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้ จะเป็นผู้ถือหุ้นมากกว่าอาเซียน อันเป็นไปตามสถานะทางการเงินของแต่ละประเทศ โดยฟิลิปปินส์ได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพหรือในรายละเอียดในเดือนพฤศจิกายน 2551 จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งกองทุนเป็นการยกระดับความร่วมมือด้านการเงินไปเป็นกองทุนแบบพหุภาคี ซึ่งในครั้งนี้ สหรัฐคงไม่ออกมาคัดค้าน เพราะตนก็กำลังประสบวิกฤตอยู่จากการบริหารการเงินที่ผิดพลาด อาจกล่าวได้ว่าเป็นอีกครั้งที่วิกฤตเศรษฐกิจช่วยเพิ่มความร่วมมือในหมู่อาเซียน+3อีกครั้ง แม้จะไม่ใช่วิกฤตที่เกิดขึ้นโดยตรงจากประเทศสมาชิกก็ตาม

สำหรับประเด็นข้อตกลงความริเริ่มเซียงไห่ เป็นความร่วมมือเพื่อปกป้องค่าเงิน และสร้างเสถียรภาพแก่ตลาดเงินตลาดทุนในภูมิภาค โดยผ่านชุดข้อตกลงแลกเปลี่ยน (swap) เงินทุนสำรองในระดับทวิภาคี⁶ ต่อมาในปี 2548 หลังเศรษฐกิจเอเชียได้ฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้ง ชาติอาเซียน+3 จึงมุ่งเพิ่มความเข้มแข็งของข้อตกลงนี้ใน 4 ด้าน คือ 1) การเพิ่มการเฝ้าระวังร่วมกันในกรอบข้อตกลงนี้ 2) กำหนดกระบวนการสวอปเงินทุนสำรองอย่างชัดเจน อันรวมถึงกลไกการตัดสินใจร่วมกันในการแลกเปลี่ยนเงินทุนสำรอง เพื่อมุ่งไปสู่ระดับพหุภาคี 3) เพิ่มปริมาณเงินทุนสำรองที่จะแลกเปลี่ยนกัน และ 4) ปรับปรุงกลไกในการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ต้องขออนุมัติ

⁵ Lamberte, pp. 24-25.

⁶ The 2nd ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, "The Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting," (Ministry of Finance of Japan, 2000), http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/as3_000506e.htm.

จาก IMF โดยเพิ่มวงเงินจาก 10 เพอร์เซ็นต์เป็น 20 เพอร์เซ็นต์ของยอดเงินทั้งหมดที่จะทำการแลกเปลี่ยน⁷

ในการประชุมอาเซียน+3 ในปี 2549 มีความชัดเจนว่าข้อตกลงความริเริ่มเชียงใหม่ได้เริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่ความเป็นสถาบันที่มีลักษณะเหนือชาติมากขึ้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับข้อเสนอกองทุนการเงินเอเชีย หรือ IMF ที่ญี่ปุ่นเคยเสนอช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียเมื่อปี 2540 โดยมีกระบวนการตัดสินใจร่วมกันเพื่อทำการแลกเปลี่ยนเงินทุนสำรอง⁸

นอกจากนั้น อาเซียน+3 ได้เห็นพ้องกันที่จะตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญ Group of Experts (GOE) และคณะทำงานเชิงเทคนิคเพื่อเฝ้าระวังด้านเศรษฐกิจและการเงิน (Technical Working Group on Economic and Financial Monitoring หรือ ETWG) ในขณะที่ GOE จะทำหน้าที่เป็นหน่วยสังเกตการณ์ด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคที่มีความเป็นอิสระ ETWG จะให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาระบบเตือนล่วงหน้าถึงภาวะผิดปกติทางเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้น สำหรับปริมาณวงเงินสำหรับการแลกเปลี่ยนเงินทุนสำรองนั้น ได้เพิ่มขึ้นเป็น 75,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และท้ายสุด อาเซียน+3 ตกลงที่จะศึกษาเพิ่มเติมถึงการพัฒนารอบ CMI นี้ไปสู่ความเป็นพหุภาคีอย่างแท้จริง⁹

ในวิกฤติเศรษฐกิจโลก 2551 รัฐมนตรีคลังจากชาติอาเซียน+3 ได้พบหารือกันเพื่อย้่าคำมั่นที่จะพัฒนา CMI ไปสู่ระดับพหุภาคี ภายใต้ข้อตกลงกลางชุดเดียวที่จะบริหารเงินทุนสำรองที่จะนำมาไว้เป็นกองกลางร่วมกัน ซึ่งจะช่วยลดความยุ่งยากจากการมีข้อตกลงในระดับทวิภาคีหลายฉบับออกไป ทั้งนี้ จะดำเนินการภายใต้หลักการ “การเฝ้าระวังทางเศรษฐกิจ, การสามารถเข้าถึงเงินทุน, กลไกการแลกเปลี่ยนที่เหมาะสมทั้งกระบวนการตัดสินใจและจังหวะเวลาที่ทันทั่วทั้ง”¹⁰

จากวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2551 และทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้มีเสียงเรียกขานถึง AMF ในหมู่ชาติอาเซียน+3 ขึ้นมาอีกครั้ง¹¹ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมรัฐมนตรีคลังชาติอาเซียน+3 ที่กรุงมะนิลา ในเดือนพฤศจิกายน 2551 ปรากฏว่ายังมีปัญหาความไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับวงเงินที่แต่ละชาตินำเข้ากองกลาง จีนเสนอให้ใช้สูตรคำนวณตามสัดส่วนเงินทุน

⁷ The 8th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, “The Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting,” (Ministry of Finance of Japan, 2005), http://www.mof.go.jp/english/ifa/as3_050504.htm.

⁸ The 9th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, “The Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting,” (Ministry of Finance of Japan, 2006), http://www.mof.go.jp/english/ifa/as3_060504.htm.

⁹ Ibid.

¹⁰ The 11th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, “The Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting,” (Ministry of Finance of Japan, 2008), www.mof.go.jp/english/ifa/as3_080504.pdf.

¹¹ Ulrich Volz, “Asian Monetary Fund, Take Two,” *Far Eastern Economic Review*, June 18, 2008, <http://www.feer.com/economics/2008/june/an-asian-monetary-fund-second-try>; Jonathan Head, “Is it Time for an Asian Monetary Fund?,” *BBC News*, December 4, 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/economy/7754167.stm>.

สำรองที่แต่ละชาติถือครองซึ่งเงินมีอยู่สูงสุด ในขณะที่ญี่ปุ่นเสนอให้เป็นไปตามขนาดเศรษฐกิจ ซึ่งญี่ปุ่นมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในเอเชีย สำหรับชาติอาเซียนยังไม่ได้แสดงท่าทีที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ชาติอาเซียน+3 ได้เห็นพ้องกันในหลักการเบื้องต้นว่า จะเป็นสูตร 80 : 20 กล่าวคือ 80 เปอร์เซ็นต์ของวงเงินกองทุนนี้จะมาจากจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในขณะที่ 20 เปอร์เซ็นต์ จะมาจากชาติอาเซียน¹²

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ CMI แทบไม่มีความแตกต่างจากข้อเสนอ AMF ในปี 2540 นอกจากนั้น ในเดือนธันวาคม 2551 จีนได้บรรลุข้อตกลงทวิภาคีกับเกาหลีใต้เพื่อแลกเปลี่ยนเงินทุนสำรองจำนวน 180,000 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 26,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งเป็นข้อตกลงฉบับแรกที่จีนได้ลงนามหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้¹³ อันเป็นการตอกย้ำถึงความสำคัญของ CMI ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นว่า ธนาคารกลางของจีนพร้อมที่จะเข้าร่วมอย่างเต็มตัวในความร่วมมือในภูมิภาค¹⁴ นอกจากนี้ ปัญหาการทำงานร่วมกัน น่าจะลดน้อยลง จากการตระหนักของชาติสมาชิกอาเซียน+3 ถึงความสำคัญของความร่วมมือที่พัฒนาขึ้นทั้งเชิงกว้างและเชิงลึกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

3) ตลาดพันธบัตรเอเชีย (Asia Bond Market)

ความสนใจในการสร้างตลาดพันธบัตรเอเชีย เกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาตลาดทุนภายในภูมิภาค ด้วยการให้ประโยชน์จากเงินออมภายในภูมิภาคที่มีอยู่มาก เพื่อนำมาพัฒนาเศรษฐกิจและธุรกิจภายในภูมิภาค แทนที่จะเป็นรูปแบบที่ชาติรั่วไหลเงินทุนสำรองในภูมิภาค ใช้เงินซื้อพันธบัตรต่างประเทศโดยเฉพาะของกระทรวงการคลังสหรัฐที่เรียกว่า Treasury Bills เพื่อเป็นทุนให้กับเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่น แล้วกู้เงินจากต่างประเทศมาอีกที ซึ่งนับว่าเป็นความไม่สอดคล้องและสมเหตุสมผลของภูมิภาค แต่หลักการของพันธบัตรเอเชียคือ การใช้เงินทุนจากเอเชียเองเพื่อพัฒนาเอเชีย ทั้งนี้ ตลาดพันธบัตรในภูมิภาคสามารถพัฒนาไปพร้อมกับพันธบัตรของแต่ละประเทศ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการประหยัดจากขนาด (economies of scale) จากการสามารถขายพันธบัตรได้ในวงที่กว้างขึ้น

“ตลาดพันธบัตรเอเชียของอาเซียน+3” (ASEAN+3 Asia Bond Market Initiative - ABMI) ได้ถูกริเริ่มขึ้น โดยเน้นการศึกษารูปแบบพันธบัตรใหม่ การจัดลำดับ และการเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการออกพันธบัตร ทั้งยังมีการตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาเกี่ยวกับกลไกการค้า

¹² Ibid.

¹³ “PBC Senior Official Interviewed on the Tripartite Regular Meeting Mechanism of Central Bank Governors of China, Japan and South Korea and on PBC-BOK Currency Swap,” (The People’s Bank of China, 2008), <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6400&ID=1221&keyword=currencyswap>.

¹⁴ “Senior Official of the PBC Interviewed for PBC-BOK Currency Swap Agreement,” (The People’s Bank of China, 2008), <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6400&ID=1211&keyword=currencyswap>.

ประกันพันธบัตร การชำระเงินตราต่างประเทศ การออกพันธบัตรเป็นสกุลเงินท้องถิ่นด้วย สถาบันการเงินในระดับพหุภาคี การสร้างสถาบันประเมินและจัดลำดับความน่าเชื่อถือในระดับภูมิภาค (regional rating agency) เป็นต้น

นอกจากนั้น EMEAP ในกรอบของเอเปค ยังมีการจัดตั้ง Asia Bond Fund (ABF) เพื่อลงทุนในพันธบัตรในภูมิภาค ในปี 2546 ได้มีการเปิดตัวกองทุนแรก ABF-1 ในวงเงิน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อซื้อพันธบัตรในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ออกเป็นสกุลเงินเหรียญสหรัฐ (ยกเว้นญี่ปุ่น ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) ในปี 2547 ได้เปิดกองทุนที่สอง ABF-2 มูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อซื้อพันธบัตรที่ออกเป็นสกุลเงินท้องถิ่นของบางประเทศมารวมกัน แล้วเสนอขายให้แก่ผู้ลงทุน ซึ่งจะสามารถซื้อพันธบัตรรวมนี้ควบคู่ไปกับพันธบัตรรายประเทศ อันจะเป็นการเพิ่มความน่าสนใจให้แก่การลงทุนในพันธบัตรของแต่ละประเทศในภูมิภาคมากขึ้นกว่าการเสนอขายเพียงประเทศเดียว¹⁵ (หน้า 26-27)

แม้ว่า พันธบัตรเอเชียจะมีความทับซ้อนระหว่างกรอบอาเซียน+3กับเอเปค แต่การรวมกลุ่มที่กระชับกว่า มีสมาชิกน้อยกว่าของอาเซียน+3 น่าจะทำความร่วมมือในเรื่องนี้มีความเข้มแข็งมากขึ้น และก็มีความเป็นไปได้ว่าหน่วยงานอย่างธนาคารเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Bank of Cooperation หรือ JBIC) จะสามารถเข้ามามีบทบาทได้มาก ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกันหรือการออกพันธบัตร

4) หน่วยเงินเอเชีย (Asian Currency Unit)

แนวคิดการผลักดันให้เกิดเงินสกุลเอเชีย (Asian Currency Unit - ACU) เกิดขึ้นจากความต้องการสร้างเสถียรภาพให้กับค่าเงินในภูมิภาค เนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 แสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากการผันผวนของค่าเงินที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออก นอกจากนี้ การชำระเงินในการค้าและการลงทุนระหว่างกัน ด้วยเงินสกุลในภูมิภาคเอง แทนที่จะใช้เงินเหรียญสหรัฐเป็นหลัก ก็จะเป็นการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนที่มักมีความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะค่าเงินเหรียญสหรัฐที่มีความผันผวนสูงในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น ชาติอาเซียน+3 จึงเริ่มมีการหารือถึงการใช้ตระกร้าเงินร่วมกันเพื่อกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินของตน รวมไปถึงการมีสกุลเงินร่วมกันในระยะยาว โดยใช้ความร่วมมือทางการเงินของยุโรปเป็นต้นแบบ

โครงการ ACU อยู่ภายใต้การดูแลของ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) และมีกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นเป็นผู้สนับสนุนหลัก โดยมีจุดประสงค์หลัก เพื่อพัฒนาตลาดพันธบัตรเอเชีย เร่งรัดให้ออกพันธบัตร

¹⁵ Lamberte, pp. 26-27.

เป็นเงินสกุลเอเชีย ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งของตลาดทุนในภูมิภาค เพื่อสร้างภูมิ
ด้านทุนต่อผลกระทบจากภายนอก ACU จะสะท้อนว่าค่าเงินสกุลในภูมิภาคมีความ
เคลื่อนไหวอย่างไรในอัตราแลกเปลี่ยนกับเงินเหรียญสหรัฐและเงินยูโร อีกทั้งจะสะท้อนด้วยว่า
แต่ละค่าเงินในภูมิภาคมีความเคลื่อนไหวอย่างไรเมื่อเทียบกับเงินทุกสกุลในภูมิภาคโดยเฉลี่ย¹⁶

แนวคิดเกี่ยวกับการผลักดัน ACU ได้รับความสนใจขึ้นมาอีกครั้งในปี 2549 หลังการ
ประชุมประจำปีของ ADB ที่นครไฮเดอราบัดของอินเดีย รัฐมนตรีคลังชาติอาเซียน+3 ได้ตกลง
กันที่จะรับไปทำการศึกษาความเป็นไปได้ของ ACU อย่างไรก็ตาม ACU จะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการ
ตกลงในหลายประเด็นสำคัญ และจัดการแก้ไขความกังวลทางการเมืองหลายประเด็นก่อน อาทิ
เช่น

- จะรวมเงินสกุลได้หวั่น ฮองกง ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เข้าด้วยหรือไม่
- จะให้อินเดียเข้าร่วมหารือเพื่อกำหนดแนวทางของเงินสกุลดังกล่าวด้วยหรือไม่
- จะกำหนดค่าเงินของ ACU อย่างไร จะให้เป็นไปตามสัดส่วนของ GDP หรือระดับมูลค่า
การค้า หรือระดับการไหลเวียนของเงินทุน หรือระดับการแลกเปลี่ยนของเงินสกุลนั้น ๆ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาพื้นฐานอันสำคัญ คือ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน
ทำให้เกิดการหวั่นเกรงของประเทศเล็กกว่าจะถูกครอบงำจากประเทศใหญ่ บรรดาผู้ออกแบบ
ACU พยายามชี้แจงว่า ไม่ได้วางแผนให้ ACU เป็นเหมือนเงินยูโร โดย ACU จะเป็นเพียงดัชนีชี้
วัดอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อเป็นหน่วยเงินทางบัญชี (settlement currency) เพื่อใช้ชำระเงิน และใช้
ในการลงทุน¹⁷ จะเห็นว่าบทบาทหน้าที่ของ ACU แทบไม่แตกต่างจากแนวคิดการทำเงินเยนให้
เป็นสกุลเงินสากลที่ได้อภิปรายไปก่อนหน้านี้ ซึ่งหากตกลงกันตั้ง ACU ขึ้นมาได้จริง ญี่ปุ่นคง
ผลักดันให้มีสัดส่วนของเงินเยนสูงสุดในการกำหนดค่า ACU

ต่อเรื่องนี้ จีนไม่ได้แสดงความกระตือรือร้น ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก
ACU เป็นความริเริ่มของญี่ปุ่น แม้จะผ่านทาง ADB ก็ตาม ญี่ปุ่นจะต้องมีบทบาทและอิทธิพลสูง
ต่อการกำหนดระบบตราเงินในภูมิภาค หรือค่าของ ACU อย่างไม่ต้องสงสัย ประการที่สอง
จีนคิดว่าระบบที่ใช้เงินเหรียญสหรัฐเป็นหลักนั้น คืออยู่แล้ว ทั้งยังเป็นประโยชน์กับจีนที่มีอัตรา
แลกเปลี่ยนคงที่ต่อเงินเหรียญสหรัฐ และการพัฒนาระบบอื่นขึ้นมาย่อมมีต้นทุนทั้งในส่วน
การศึกษาและการปฏิบัติ

เพื่อให้หลายชาติลดความกังวลและความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่
ของ ACU มีการหารือกันว่าจะเปลี่ยนชื่อ ACU เสียใหม่ ให้เป็น ‘ดัชนีวัดค่าเงินของเอเชีย’
(Asian Currency Index) เพื่อไม่ให้ใกล้เคียงกับ “หน่วยเงินยูโร” (European Currency Unit) ที่
เป็นชื่อเรียกแรกก่อนจะพัฒนาไปเป็นเงินยูโร

¹⁶ http://www.atimes.com/atimes/Asian_Economy/HE04Dk01.html.

¹⁷ สัมภาษณ์ Mr. Eisuke Sakakibara, โตเกียว, 7 มิถุนายน 2549.

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ ADB มีบทบาทสำคัญในความร่วมมือด้านการเงินเหล่านี้ แสดงให้เห็นได้ว่า ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศผู้นำสำคัญที่สุดใน ADB มีความพยายามในการขับเคลื่อนความร่วมมือด้านการเงินเหล่านี้อย่างแข็งขัน

6.3 ความร่วมมือเชิงหน้าที่ (Functional Cooperation)

ความร่วมมือเชิงหน้าที่ (Functional Cooperation) เป็นความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและส่งเสริมสร้างสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรในภูมิภาคให้ มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี รวมทั้งส่งเสริมและรักษาเอกลักษณ์ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในภูมิภาค อาทิ ความร่วมมือด้านโรคระบาด สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม การท่องเที่ยว เป็นต้น ความร่วมมือเชิงหน้าที่เริ่มขึ้นจากความร่วมมือของอาเซียนกันเองก่อนที่จะขยายความร่วมมือส่วนใหญ่ไปยังประเทศ+3 ด้วย จนกลายเป็นความร่วมมือเชิงหน้าที่ของเอเชียตะวันออก

ตารางที่ 8 ความร่วมมือเชิงหน้าที่ของอาเซียน+3

ความร่วมมือ	ปีที่เริ่มผนวกประเทศ +3
ความร่วมมือด้านเมืองและความมั่นคง	2543
ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน	2543
ความร่วมมือด้านการเงินและการคลัง	2543
ความร่วมมือด้านการเกษตร ประมง และป่าไม้	2544
ความร่วมมือด้านแรงงาน	2544
ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม	2545
ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว	2545
ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและศิลปะ	2546
ความร่วมมือด้านพลังงาน	2547
ความร่วมมือด้านสุขภาพ	2547
ความร่วมมือด้านอาชญากรรมข้ามชาติและต่อต้านการก่อการร้าย	2547
ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร	2547
ความร่วมมือด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา	2547

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศไทย (<http://www.mfa.go.th>).

ความร่วมมือในลักษณะนี้ มักจะเป็นประโยชน์แก่ทุกประเทศที่เข้าร่วม ชาติต่างๆ จึงมักยินดีที่จะเข้าร่วม ทั้งยังเป็นการเริ่มต้นที่ดีที่จะเพิ่มความร่วมมือกันต่อไป อย่างไรก็ตาม การจะร่วมมือกันได้อย่างมีนัยสำคัญ ย่อมต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีอันมิตรประเทศ และความตั้งใจทางการเมือง (political will) ด้วย

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่า ชาติ+3 เข้ามาร่วมในความร่วมมือเชิงหน้าที่ในหลายๆ ประเด็นความร่วมมือ ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่กรอบอาเซียน+3 มีความคืบหน้าไปมาก จึงกล่าวได้ว่า อาเซียน+3 มีกลไกรองรับในการพัฒนาความร่วมมือในภูมิภาค แม้แต่ในช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับญี่ปุ่นเสื่อมทรามลงในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 ทั้งสองชาติก็ยังสามารถเข้าร่วมในความร่วมมือเชิงหน้าที่ต่างๆ ได้

6.4 ประชาคม 3 ด้าน?

การวิเคราะห์ข้างต้น เป็นการพิจารณาในรายประเด็นการรวมตัวและความร่วมมือ หากวิเคราะห์ด้วยการแบ่งเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม ตามที่อาเซียน+3 ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้ในฐานะ 3 เสาหลักของการสร้างประชาคมเอเชียตะวันออก จะพบว่า ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจ จะมีความคืบหน้ามากที่สุด ทั้งในส่วนเขตการค้าเสรีและความร่วมมือด้านการเงิน ด้านที่มีความคืบหน้ารองลงมาคือ ประชาคมทางสังคมวัฒนธรรม ที่มีความพยายามแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมกันมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนบุคคลและเยาวชนในโครงการต่างๆ การศึกษา การท่องเที่ยว ตลอดจนการเผยแพร่วัฒนธรรมทั้งวัฒนธรรมดั้งเดิมและวัฒนธรรมสมัยนิยม (Pop Culture) ในประเด็นนี้ นับว่าญี่ปุ่นได้พยายามแสดงบทบาทนำ ด้วยการเสนอ “เครือข่ายการแลกเปลี่ยนนักเรียนเยาวชนในเอเชียตะวันออก” (Japan-East Asia Network of Exchange for Students and Youths หรือ JENESYS) โครงการนี้มีมูลค่าสูงถึง 35 พันล้านเยน มุ่งให้มีการแลกเปลี่ยนเยาวชนถึง 6,000 คนต่อปี¹⁸

ส่วนประชาคมความมั่นคงจะมีความเป็นไปได้น้อยที่สุด เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างของระบบและแนวคิดทางการเมือง ตลอดจนความหลากหลายของค่านิยมเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย การขาดความไว้วางใจระหว่างกัน รวมถึงมรดกจากสงครามเย็นที่ยังหลงเหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุดจะอยู่ที่ความสัมพันธ์กับสหรัฐ หลายประเทศในเอเชียตะวันออกมีความเป็นพันธมิตรที่มั่นคงที่ใกล้ชิดของสหรัฐ ทั้งญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ ไทย และสิงคโปร์ ในระบบความมั่นคงทวิภาคีแบบ “คัมล้อ” (hub and spoke) ที่มีสหรัฐเป็นแกนกลาง นักวิชาการญี่ปุ่นมองว่า ระบบคัมล้อนี้มีประสิทธิภาพดีในการรักษาความมั่นคงในภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นที่เกิด

¹⁸ http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/5/1173651_826.html.

สงครามรุนแรงขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ไม่ว่าจะเป็นในคาบสมุทรบอลข่านหรือในแอฟริกา จึงไม่ควรยกเลิกระบบความมั่นคงแบบทวิภาคีนี้ ดังนั้น การจัดประชาคมความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยไม่รวมสหรัฐเข้าไว้ด้วย จึงไม่เป็นแนวทางที่เหมาะสม แนวทางที่ดี คือ การมีกรอบความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิกที่รวมสหรัฐเข้าไว้¹⁹

โดยสรุป การรวมตัวเป็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะมีความแตกต่างจากภูมิภาคนิคมในยุโรปที่มีการรวมตัวกันในเชิงลึก 5 ขั้นตอน จนพัฒนาก้าวหน้าจนเป็นสหภาพทางการเมือง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่สามารถเจริญรอยตามนั้นได้ อย่างไรก็ตาม เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะรวมตัวและร่วมมือกันด้วย 3 เสาหลัก คือ เขตการค้าเสรี ความร่วมมือด้านการเงิน และความร่วมมือเชิงหน้าที่ ทั้ง 3 ส่วนนี้ มีพัฒนาการค่อนข้างดีในกรอบอาเซียน+3 ซึ่งในปี 2550 อาเซียน+3 ยังได้ออก “แผนงานเพื่อความร่วมมืออาเซียน+3 (2550-2560)” (ASEAN Plus Three Cooperation Work Plan 2007-2017) เพื่อกำหนดทิศทางในการเพิ่มความร่วมมือต่างๆ อีกด้วย²⁰ กล่าวได้ว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการรวมตัวในลักษณะเฉพาะของตัวเอง ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามบันได 5 ขั้นของยุโรป เพราะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีความแตกต่างและข้อจำกัดอยู่มาก แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกระบวนการความร่วมมือและภูมิภาคนิคมที่มีนัยสำคัญ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศในภูมิภาค

เมื่อมองในภาพรวมของความเป็นประชาคมในด้านต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ประชาคมด้านเศรษฐกิจจะมีความคืบหน้ามากที่สุด รองลงมาเป็นด้านสังคมวัฒนธรรม ในขณะที่จะมีความยากลำบากที่สุดในการสร้างประชาคมด้านความมั่นคงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางประเทศยังไม่มีควมไว้วางใจระหว่างกัน โดยเฉพาะจีนกับญี่ปุ่น ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีไต้ยังคงเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่นกับมหาอำนาจนอกภูมิภาคอย่างสหรัฐ

¹⁹ Akiko Fukushima, “*Seiji-anzen hoshō kyōryoku no genkai to kanōsei*” [The Limit and Possibility in Political and Security Cooperation], in Ito and Tanaka (eds), p. 225.

²⁰ www.aseansec.org.

ผลกระทบต่อประเทศไทย

บทนี้ จะอภิปรายผลกระทบของประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อประเทศไทย ทั้งในส่วนผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการรวมตัวในรูปแบบต่างๆ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะว่าไทยควรดำเนินนโยบายอย่างไร เพื่อให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์ และแสดงบทบาทได้อย่างสมดุลในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

7.1 ผลประโยชน์ของไทย

สำหรับประเด็นผลประโยชน์จากการรวมตัว ได้อภิปรายไปแล้วในบทที่ 3 โดยใช้การคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ด้วยตัวแบบ GTAP จึงไม่ขอกล่าวซ้ำ ในที่นี้ จะสรุปเฉพาะสาระสำคัญเท่านั้น กล่าวคือ แม้ ผลประโยชน์สูงสุดของไทยจะอยู่ที่การเป็น FTA Hub คือ ทำข้อตกลง FTA แบบทวิภาคีกับทุกประเทศในอาเซียน+6 ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ยังไม่มี ระหว่างกัน อันจะทำให้ GDP ของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.78 ผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับในลำดับรองลงมา คือ การรวมตัวในสูตร ASEAN+3+India อันจะทำให้ GDP ของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.42 อย่างไรก็ตาม รูปแบบเขตการค้าเสรีแบบอาเซียน+3 หรืออาเซียน+6 จะเป็นไปได้มากกว่า เพราะคงไม่สามารถรวมอินเดียแล้วไม่รวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ได้ เพราะทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ต่างก็อยู่ในกรอบอาเซียน+6 เช่นกัน¹

หากเปรียบเทียบเฉพาะสูตร ASEAN+3 กับ ASEAN+6 จะเห็นว่า ไม่มีความแตกต่างกันนัก ในอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเพิ่มขึ้นของไทย คือ อัตราร้อยละ 3.23 และ 3.27 ตามลำดับ ส่วนต่างมีเพียงร้อยละ 0.04 เท่านั้น จึงจะไม่ส่งผลกระทบต่อไทยมากนัก² หากต้องเลือกระหว่าง 2 สูตรนี้ เพราะทั้งสูตร ASEAN+3 กับ ASEAN+6 ต่างให้ประโยชน์ต่อไทยไม่ต่างกันมากนัก

7.2 อาเซียน+3 หรือ อาเซียน+6?

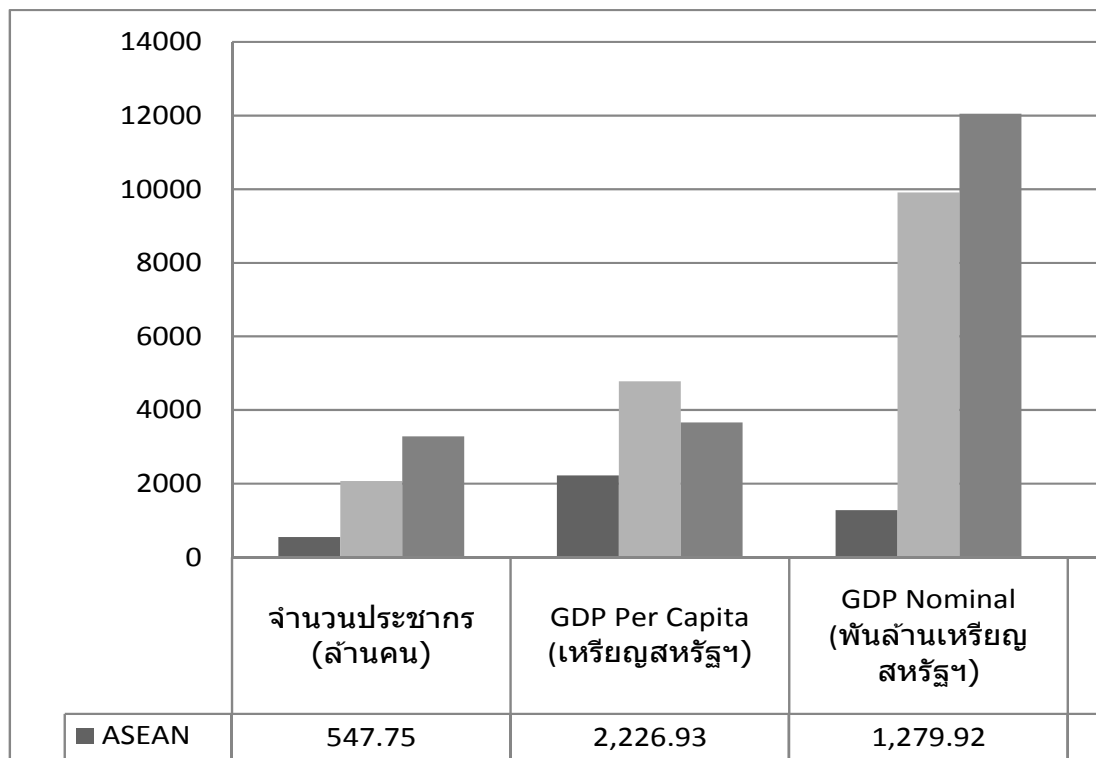
ต่อคำถามที่ว่า ไทยควรให้ความสำคัญกับกรอบอาเซียน+3 หรือกรอบอาเซียน+6 มากกว่ากันนั้น การเปรียบเทียบดัชนีเศรษฐกิจพื้นฐาน ในแต่ละกรอบการรวมตัวทั้งอาเซียน อาเซียน+3 และอาเซียน+6 จะช่วยให้พิจารณาได้อย่างชัดเจนมากขึ้นถึงความเปลี่ยนแปลงและประโยชน์ที่จะได้รับจากการรวมตัวในแต่ละกรอบเหล่านั้น โดยดัชนีเศรษฐกิจสำคัญที่ควรพิจารณา ได้แก่ จำนวน

¹ ดูตารางที่ 3 หน้า 34.

² อ้างแล้ว

ประชากร (Population) รายได้เฉลี่ยต่อหัว (GDP Per Capita) มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศก่อนหักอัตราเงินเฟ้อ (GDP Nominal) และเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ (Foreign Reserves) ดังแผนภูมิภาพที่ 1

แผนภูมิที่ 4: เปรียบเทียบดัชนีเศรษฐกิจพื้นฐานระหว่างอาเซียน อาเซียน+3 และอาเซียน+6 (2550)



ที่มา : IMF World Economic Outlook October 2008, Asia Bonds Online, CIA World Factbook, World Bank, and United Nations Conference on Trade and Development 2007.

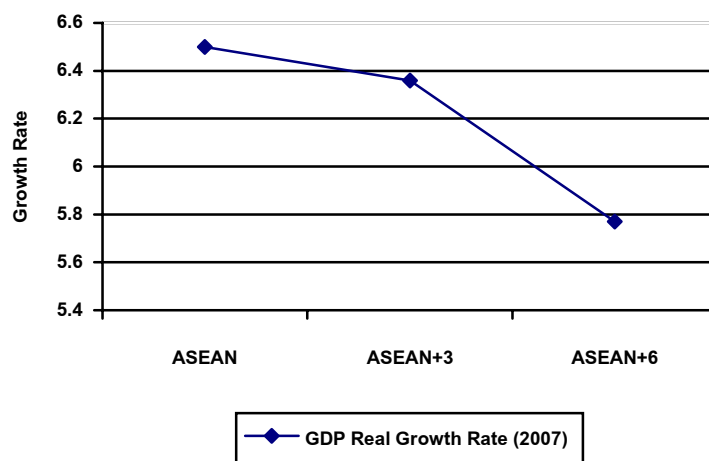
แผนภูมิด้านบนแสดงให้เห็นว่า การขยายจากอาเซียนไปเป็นอาเซียน+3 จะทำให้ขนาด GDP เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก คือ จาก 1,279.92 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 9,911.59 พันล้านเหรียญสหรัฐ เรียกได้ว่า เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่าตัว แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายไปเป็นอาเซียน+6 แล้ว GDP จะเพิ่มขึ้นจากกรอบอาเซียน+3 ไม่มากนัก คือ จะเพิ่มไปเป็น 12,049.99 พันล้านเหรียญสหรัฐ

ในส่วน of เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ พบว่า กรอบอาเซียน+3 จะทำให้ปริมาณเงินสำรองเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากยอด 478.71 พันล้านเหรียญสหรัฐของอาเซียนไปเป็น 3,599.78 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่การรวมตัวเป็นอาเซียน+6 จะไม่ได้ทำให้จำนวนเงินทุนสำรองเพิ่มจากกรอบอาเซียน+3 มากนัก คือ จะเพิ่มเป็น 3,859.69 พันล้านเหรียญสหรัฐเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของการเปรียบเทียบรายได้ประชากรเฉลี่ยต่อหัวจะพบว่า กรอบอาเซียน+3 จะมีรายได้ต่อหัวสูงที่สุด คือ 4,783.56 เหรียญสหรัฐ เพิ่มจากกรอบอาเซียนกว่า 2 เท่า (2,226.93 เหรียญสหรัฐ) แต่รายได้ต่อหัวจะลดลงเหลือ 3,663.27 เหรียญสหรัฐในกรอบอาเซียน+6

ตัวเลขที่จะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในกรอบอาเซียน+6 จะมีเพียงจำนวนประชากรเท่านั้นที่จะเพิ่มจากหลัก 2,000 ล้านคน เป็นหลัก 3,000 ล้านคน จากการที่รวมอินเดีย ประเทศที่มีประชากรมากเป็นอันดับสองของโลกเข้าไป แต่ก็จะเป็นการดึงให้รายได้ประชากรเฉลี่ยต่อหัวต่ำลงดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

แผนภูมิที่ 5 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2550)



ที่มา : IMF World Economic Outlook October 2008, CIA World Factbook, World Bank

นอกจากนี้ หากพิจารณาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP Growth Rate) แล้วอาเซียนเองมีอัตราการเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.5 แต่เมื่อขยายความร่วมมือเป็นอาเซียน+3 แล้ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลงเหลือร้อยละ 6.36 และเมื่อขยายความร่วมมือเป็นอาเซียน+6 แล้วอัตราจะลดลงเหลือร้อยละ 5.77 เท่านั้น

โดยสรุป การขยายความร่วมมือจากอาเซียนไปเป็นอาเซียน+3 จะทำให้ดัชนีสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นขนาดเศรษฐกิจหรือ GDP โดยรวม และรายได้เฉลี่ยต่อหัว อันจะเป็นโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิก นอกจากนั้น เงินทุนสำรองรวมที่มีเป็นจำนวนในกรอบอาเซียน+3 จะช่วยค้ำจุนประเทศสมาชิกที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจ หรือวิกฤติสภาพคล่องได้ โดยผ่านข้อตกลงความร่วมมือเชิงใหม่

แน่นอนว่า การรวมจำนวนประเทศสมาชิกมากขึ้นอย่างในกรณีอาเซียน+6 ย่อมจะทำให้ตัวเลขทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นเพิ่มขึ้น แต่หากพิจารณาจากส่วนต่างที่เพิ่มขึ้นไม่มากนัก ประกอบกับต้นทุนทางสังคม และอุปสรรคในการร่วมมือกับจำนวนประเทศมากขึ้น ความคุ้มค่าใน

การผลักดันน่าจะอยู่ที่กรอบอาเซียน+3 มากกว่า โดยในกรอบอาเซียน+3 เองก็มีพัฒนาการ และ กลไกรองรับมากกว่าอยู่แล้วด้วย ดังที่ได้อภิปรายและเปรียบเทียบในบทที่ 2

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า เราควรละเลยกรอบอาเซียน+6 เพราะความร่วมมือในบาง ประเด็นจะดำเนินไปดีกว่า บนเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกที่มีมากกว่า

7.3 อิงญี่ปุ่นหรือจีน?

คำถามต่อไปคือ ในการแข่งขันกันแผ่อิทธิพลในภูมิภาคระหว่างญี่ปุ่นกับจีนนี้ ไทยควรให้ความสำคัญกับญี่ปุ่นหรือจีนมากกว่ากัน ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา จีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด ทำให้ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจต่อจีนเป็นอย่างมาก โดยต่างมุ่งหวังว่า ประชากรจำนวนมหาศาลของจีนจะเป็นตลาดรองรับสินค้าที่สำคัญ จึงให้ความสำคัญในการกระชับความสัมพันธ์กับจีนเป็นอย่างยิ่ง จนอาจทำให้เสียสมดุลในความสัมพันธ์ระหว่างตนกับญี่ปุ่นไปได้ ต่อเรื่องนี้ ควรมีการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ให้เด่นชัดว่า ผลประโยชน์ของเราอยู่ที่ญี่ปุ่นหรือจีน มากกว่ากัน

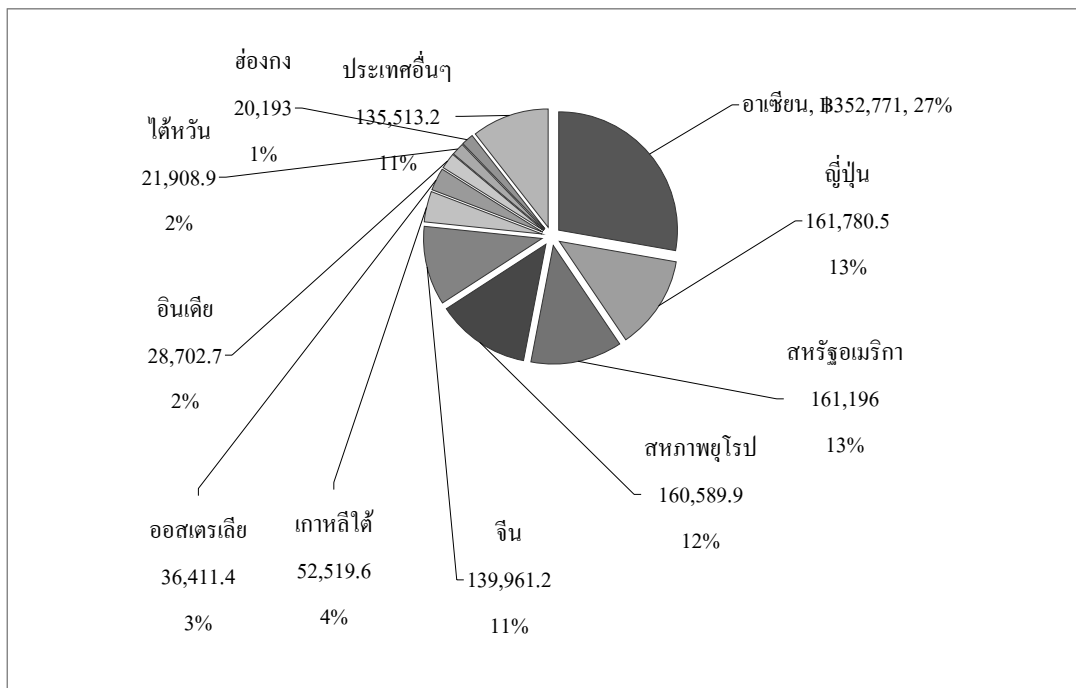
หากเปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจของญี่ปุ่นและจีน จะเห็นว่า ญี่ปุ่นมี GDP สูงถึง 4.38 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ และยังคงเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองของโลก เป็นรองเพียงสหรัฐเท่านั้น ส่วนจีนมี GDP 3.28 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ยังเป็นมูลค่าที่น้อยกว่าญี่ปุ่นราว 1 ล้านล้านเยน³ แม้จีนจะมีโอกาสแซงญี่ปุ่นในอนาคต แต่ในระยะสั้นถึงระยะกลาง ญี่ปุ่นจะยังคงเป็นมหาอำนาจอันดับหนึ่งในเอเชีย และอันดับสองของโลกอยู่ต่อไป

เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าการค้าของอาเซียน จะพบว่า การค้ากับญี่ปุ่นยังคงมีมูลค่าและสัดส่วนที่สูงกว่าจีน กล่าวคือ การค้าระหว่างอาเซียนกับญี่ปุ่นในปี 2549 มีมูลค่าสูงถึง 161,780.5 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 13 ของการค้าทั้งหมดของอาเซียน ซึ่งญี่ปุ่นถือเป็นคู่ค้าอันดับสองของอาเซียน โดยครองอันดับร่วมกับสหรัฐ สำหรับการค้าระหว่างอาเซียนกับจีนในปีเดียวกันมีมูลค่า 139,961.2 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 11 ของการค้าของอาเซียน

³ www.imf.org.

แผนภูมิที่ 6 มูลค่าและสัดส่วนการค้าของอาเซียน (2549)

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ

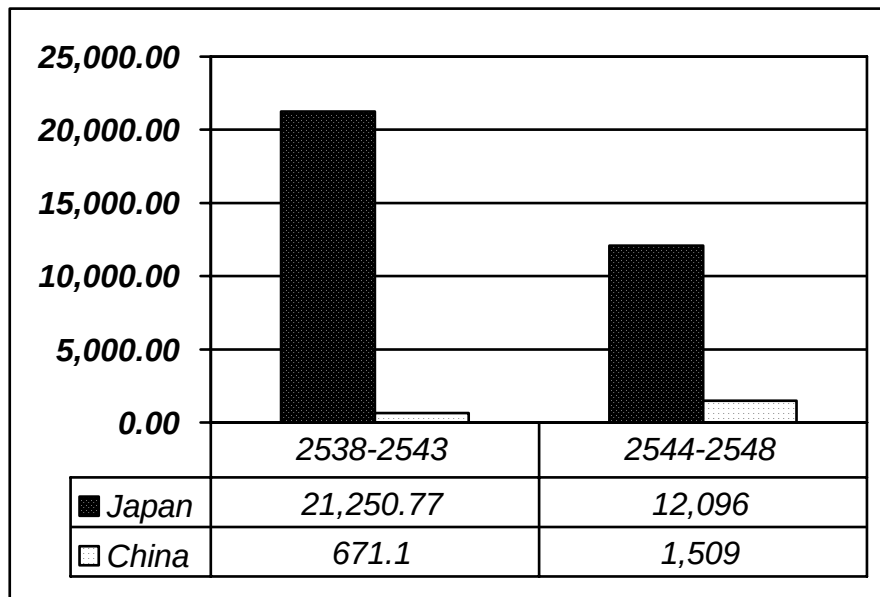


ที่มา www.aseansec.org

ในด้านการลงทุนโดยตรง พบว่า ญี่ปุ่นยังเข้ามาลงทุนโดยตรงในอาเซียนมากกว่าจีนแบบทิ้งกันอย่างไม่เห็นฝุ่น โดยระหว่างปี 2538-2548 ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนสะสมในอาเซียนสูงถึง 33,346.77 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่จีนเข้ามาลงทุนเพียง 2,180.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่าการลงทุนของญี่ปุ่นถึง 15 เท่า (ดูแผนภูมิที่ ?)

แผนภูมิที่ 7 เปรียบเทียบการลงทุนโดยตรงจากจีนและญี่ปุ่นในอาเซียน (2538-2548)

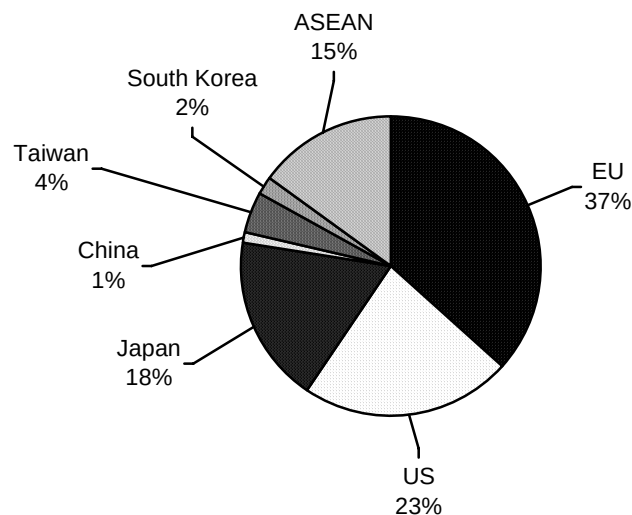
หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ



ที่มา : www.aseansec.org

เมื่อดูตัวเลขเฉพาะในปี 2549 ก็ยังพบข้อสรุปในลักษณะเดียวกัน ดังแสดงในแผนภูมิ ด้านล่าง คือ ญี่ปุ่นยังลงทุนในอาเซียนมากกว่าจีน โดยคิดเป็นร้อยละ 18 ของการลงทุนโดยตรงในอาเซียน เทียบกับยอดการลงทุนจากจีนที่คิดเป็นร้อยละ 1 เท่านั้น

แผนภูมิที่ 8 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในอาเซียน (2549)



ที่มา : www.asean.sec.org

ข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นยังคงเป็นประเทศที่อาเซียนพึ่งพามากกว่าจีน ทั้งในด้านการลงทุนและการค้า ตลอดจนด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ดังที่ได้อภิปรายแล้วในบทที่ 4

แม้จีนจะมีตลาดใหญ่ แต่จีนมิใช่ประเทศผู้ลงทุนรายใหญ่ แต่เป็นประเทศผู้รับการลงทุน ซึ่งแข่งกับอาเซียนในการดึงดูดต่างชาติมาลงทุนมากกว่า แม้ช่วงหลัง รัฐบาลจีนจะเน้นส่งเสริมให้วิสาหกิจของตนไปลงทุนในต่างประเทศ แต่มักเป็นการลงทุนขนาดเล็ก หากเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ก็จะเป็นในสาขาพลังงานหรือการก่อสร้างมากกว่า ซึ่งจีนมักเน้นไปลงทุนในประเทศร่ำรวยพลังงานและทรัพยากรอย่างอินโดนีเซียมากกว่าชาติอาเซียนอื่นๆ ในกรณีของไทย การลงทุนจากจีนมักเป็นการลงทุนขนาดเล็กมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท ในอุตสาหกรรมโลหะ เครื่องจักร และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร⁴ ในขณะที่การลงทุนจากญี่ปุ่นในไทยจะเน้นในอุตสาหกรรมรถยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงกว่าร้อยละ 50 ของการลงทุนจำนวนมหาศาลจากญี่ปุ่น⁵

จากเหตุผลที่กล่าวมา ทั้งไทยและอาเซียนจึงต้องพยายามรักษาสมดุลในความสัมพันธ์กับทั้งญี่ปุ่น และจีน มิให้เหลื่อมล้ำ หรือเอนเอียงข้างใดข้างหนึ่งมากเกินไป การมี 2 มหาอำนาจในภูมิภาคย่อมทำให้ชาติเล็กๆ อย่างอาเซียนสามารถต่อรองได้มากขึ้น ทั้งนี้ ควรระลึกไว้เสมอว่า ญี่ปุ่นยังคงเป็นประเทศที่ไทยและอาเซียนพึงพาทางเศรษฐกิจสูงกว่าจีน

7.3 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

เพื่อให้สามารถแสวงหาผลประโยชน์ และแสดงบทบาทได้อย่างสมดุลในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออก ตลอดจนในความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออก โครงการวิจัยนี้ขอให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับประเทศไทยไว้ดังนี้

1. ไทยควรให้ความสำคัญกับกรอบความร่วมมืออาเซียน+3 เป็นหลัก เพราะเป็นกรอบที่มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาไปได้มากกว่า อีกทั้งมีความร่วมมือที่มีความก้าวหน้าไปแล้วในหลายๆ ประเด็น โดยเฉพาะความร่วมมือด้านการเงินไม่ว่าจะเป็น CMI / CMIM หรือพันธบัตรเอเชีย ทั้งยังกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในกรอบอาเซียน+3 มีความเป็นสถาบันมากกว่ากรอบอาเซียน+6 จากการที่มีการประชุมคณะทำงานความร่วมมือเชิงหน้าที่ เป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่องมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ควรละเลยกรอบความร่วมมืออาเซียน+6 ซึ่งเป็นการเน้นความร่วมมือเชิงหน้าที่ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกอยู่แล้ว และจะเป็นการดีกว่าหากความร่วมมือบางประการมีประเทศ +6 อย่างออสเตรเลีย หรืออินเดียเข้าร่วมด้วย เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือ ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เพราะทั้งสองประเทศมีความเข้มแข็งในด้านดังกล่าว

2. ไทยควรสงวนท่าทีไม่เอนเอียงสนับสนุนข้างใดข้างหนึ่งระหว่างจีนกับญี่ปุ่น หากควรรักษาสมดุลในความสัมพันธ์กับประเทศทั้งสอง และให้ความร่วมมือกับทั้งกรอบอาเซียน+3 และ

⁴ ข้อมูลจาก BOI (www.boi.go.th).

⁵ <http://www.jcc.or.th/thai/index.asp>.

อาเซียน+6 ทั้งนี้ จะต้องให้ความสำคัญกับการเดินทางเยือนประเทศทั้งสอง มิให้เกิดความเหลื่อมล้ำกัน (สำหรับประเด็นนี้ขอให้พิจารณาออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับบทเรียนจากการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นและจีน อย่างไม่ระมัดระวัง กล่าวคือ หลังจากที่นายเควิน ริดจ์จิ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เขาได้เดินทางเยือนจีนก่อนเพียงประเทศเดียว โดยไม่เดินทางเยือนญี่ปุ่น นับว่าเพื่อแสดงความใกล้ชิดกับจีน ในฐานะที่เขาเคยศึกษาวรรณคดีจีนเป็นวิชาเอกในสมัยเรียนมหาวิทยาลัย และสามารถพูดภาษาจีนได้ ประกอบกับจีนและออสเตรเลียได้เริ่มหารือเพื่อจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกัน ในครั้งนั้น นายกรัฐมนตรีริตซ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน และนักวิชาการทั้งในญี่ปุ่นและออสเตรเลีย ว่าเขาขาดความละเอียดอ่อนในการดำเนินความสัมพันธ์กับญี่ปุ่น ทั้งๆ ที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศพันธมิตรที่สำคัญของออสเตรเลีย ทั้งยังเป็นประเทศสนับสนุนให้ออสเตรเลียเข้าร่วมประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกด้วย ในภายหลัง นายริดจ์จิ้นได้รับบาดเจ็บทางไปเยือนญี่ปุ่น แม้อีกไม่นานเขาจะต้องเดินทางไปอีกครั้งในการประชุม G8 ที่ฮอกไกโดอีกครั้งก็ตาม กล่าวได้ว่า หากไม่มีการเดินทางเยือนจีนเพียงประเทศเดียวก่อนหน้านั้น นายริดจ์จิ้นไม่ต้องเดินทางเยือนญี่ปุ่นถึง 2 ครั้งในเวลาใกล้เคียงกัน)

3. ไทยควรพยายามเข้าไปมีบทบาทในความร่วมมือเชิงหน้าที่ (functional cooperation) มากขึ้น เพราะความร่วมมือเชิงหน้าที่ เป็นความร่วมมือที่มีได้เน้นผลประโยชน์ด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจเป็นสำคัญ หากแต่มุ่งเน้นความร่วมมือด้านสังคมวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งจะเป็นช่องทางที่ช่วยเร่งสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศได้โดยง่ายมากกว่า โดยไทยอาจเน้นและมีบทบาทนำในความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว การขนส่ง และสาธารณสุข ซึ่งเป็นสิ่งที่ไทยมีศักยภาพ หรือมีความเชี่ยวชาญที่พอจะก่อให้เกิดความร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็งต่อไป

4. ไทยต้องให้ความสำคัญกับการรวมตัวในอาเซียน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับญี่ปุ่นและจีน ซึ่งปัจจุบันไทยมีโอกาสอันดีในการ ที่จะแสดงบทบาทนำในอาเซียน และกำหนดทิศทางของความร่วมมือและการรวมตัวในภูมิภาคไปในทิศทางที่อาเซียนและไทยจะได้ประโยชน์สูงสุดผ่าน 3 ช่องทางสำคัญ ช่องทางแรกคือการเป็นเจ้าภาพประชุมสุดยอดอาเซียน อาเซียน+3 และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (อาเซียน+6) ถึง 2 ครั้งในช่วงปี 2551-2552⁶ ช่องทางสำคัญประการที่ 2 คือ การที่เลขาธิการอาเซียนคนปัจจุบันเป็นชาวไทย คือ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ทำให้เป็นจังหวะที่ดีในการร่วมมือกับสำนักเลขาธิการอาเซียนอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น ช่องทางที่ 3 คือ การที่อาเซียนได้รับรอง “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) ร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่ความเป็นสถาบันมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยบวกที่ทำให้ไทยสามารถแสดงบทบาทนำในช่วงจุดเปลี่ยนของอาเซียนนี้ได้เป็นอย่างดี

⁶ เท่าที่ผ่านมา อาเซียนจะจัดประชุมสุดยอดอาเซียน อาเซียน+3 และอาเซียน+6 ในช่วงปลายปี แต่กฎบัตรอาเซียนที่เพิ่งรับรองกันไป ได้ระบุให้เปลี่ยนปฏิทินการประชุมเหล่านี้เป็นช่วงกลางปีแทน จึงทำให้ไทยซึ่งเป็นเจ้าภาพในปี 2551 จะได้จัดประชุมสุดยอดอีกครั้งหนึ่งในกลางปี 2552 (แต่เนื่องจากมีการเลื่อนการประชุมให้ล่าช้าออกไป ไทยจึงอาจจัดการประชุมสุดยอดได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น)

5. ไทยควรเพิ่มบทบาทในการร่วมพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกับญี่ปุ่นและจีน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา อันจะเป็นการเอื้อต่อการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้วย ดังที่ได้อภิปรายแล้ว ญี่ปุ่นเองก็ต้องการลดต้นทุนในการให้ความช่วยเหลือประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง จึงเป็นโอกาสให้ไทย ซึ่งเป็นประเทศระดับกลางที่มีศักยภาพได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยใช้เงินทุนจากญี่ปุ่นเป็นส่วนใหญ่

6. ไทยและอาเซียนควรแสดงจุดยืนที่ชัดเจนในข้อเสนอต่างๆ เช่น ระบบตระกร้าเงินเอเชีย ตะวันออก หรือ หน่วยเงินเอเชีย โดยมีการศึกษาวิเคราะห์ว่า อะไรจะเป็นประโยชน์ต่ออาเซียนสูงสุด กล่าวคือ ไม่มีบทบาทเชิงรับแต่เพียงอย่างเดียว ด้วยหลายชาติในอาเซียนก็มีศักยภาพมากขึ้นแล้วในด้านการศึกษาและการวิจัย

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

- กิตติ ประเสริฐสุข. 2549. *การเจรจาการค้าของญี่ปุ่น จากการแก้ไขข้อพิพาทสู่ FTA*. กรุงเทพฯ: โครงการ Japan Watch.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2549. *คำย่อ-คำศัพท์ทางเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.
- ไชยวัฒน์ คำชู. 2549. *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยุพา คลังสุวรรณ. 2006. “ศาลเจ้าอาสาคูนิ : ศาลเจ้าแห่งความสงบ”, *วารสารญี่ปุ่นศึกษา* 1 (2005-6) ปทุมธานี: สถาบันเอเชียตะวันออก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนทร ต้นมันทอง. 2552. *การแข่งขันด้านพลังงานระหว่างจีนกับญี่ปุ่น*, ภาคนิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพร วัชชวัลดู. 2549. ญี่ปุ่น: ประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: โครงการ Japan Watch.
- ศิริพร วัชชวัลดู. รายงานวิจัย “โครงการศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย กรณีศึกษาภาคเกษตรและนโยบายความมั่นคงทางอาหารของญี่ปุ่นกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเกษตรของญี่ปุ่นในเอเชีย”, สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2551.

หนังสือและเอกสารภาษาอังกฤษ

- Alastair Iain Johnston. 2003. “Socialization in International Relations: The ASEAN Way and International Relations Theory,” in John Ikenberry and Michael Mastanduno, *International Relations Theory and the Asia Pacific* (New York: Columbia University Press).
- Altbach, Eric. 1998. “Weathering the Storm?: Japan Production Networks in Asia and the Regional Crisis,” *JEI Report* No. 35 (September 1998).
- Bae Geung Chan. 2005. “Prospects for East Asia Summit”, *Policy Brief*, Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS), Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, No. 2005-5/Sep.
- Balassa, Bela. *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961).
- Cossa, Ralph A., Simon Tay, and Chung-min Lee, “The Emerging of East Asian Community: Should Washington be Concerned?”, *Issues & Insights* Vol. 5: No. 9 (August 2005), pp. v-vi.

- Faust, John R. and Judith F. Kornberf. 1995. *China in World Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Grieco, Joseph. 1997. "Systemic Sources of Variations in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas." in Edward Manfield and Helen Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University.
- Henning, Randall. 2002. *East Asian Financial Cooperation*. Washington D.C.: Institution of International Economics.
- Johnston, Alastair Iain. 2003. "Socialization in International Relations: The ASEAN Way and International Relations Theory," in John Ikenberry and Michael Mastanduno (eds.). *International Relations Theory and the Asia Pacific*. New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter and Shiraishi, Takashi. 1997. *Network Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter and Shiraishi, Takashi. 2006. *Beyond Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krauss, Ellis S. 2004. "The United States and Japan in APEC's EVSL Negotiations: Regional Multilateralism and Trade". *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*. in Ellis S. Krauss and T.J. Pempel (eds.). California: Stanford University Press.
- Kumar, Nagesh. "Regional Economic Cooperation in Asia: Relevance and a Possible Roadmap for a Broader Asian Economic Community", *Proceedings: Asian Economic Integration: Towards an Asian Economic Community*, Research and Information System for Developing Countries (RIS) and Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). 18-19 November 2005.
- Lamberte, Mario. 2005. "An Overview of Economic Cooperation and Integration in Asia," in *Asian Economic Cooperation and Integration*. Manila: Asian Development Bank.
- Ministry of Foreign Affairs. 2006. *Diplomatic Blue Book 2006*.
- Prasirtsuk, Kitt. 2008. "ASEAN in East Asia Integration: Responding through Institution Building ," Paper presented at *International Studies Association (ISA) 2008 Annual Convention* , San Francisco , March 26-29, 2008.
- Prasirtsuk, Kitt. 2006. "Japan's Vision of an East Asian Community: A Perspective from Thailand ," **Journal of Japanese Studies** 26 (2): pp.221-232.
- Reynolds, E. Bruce. 1994. *Thailand and Japan's Southern Advance, 1940-45*. New York: St. Martin's Press.
- Shiraishi, Takashi. 2006. "East Asia Community-Building in Japan's Diplomacy." in Siriporn Wajjwalku (ed.), *Japan-ASEAN Beyond Economic Partnership: Toward an East Asian Community?*. Bangkok: Japan Watch Project, Thai Research Fund.

- Stubbs, Richard. 2001. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asia Regionalism." *Asian Survey* 42: 3, 440-55.
- Terada, Takashi. 2003. "Constructing and 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3." *Pacific Review* 16: 2, 251-77.
- Tanaka, Hitoshi, *East Asian Insights*, September 2008.
- Terada, Takashi. 2003. "Constructing and 'East Asian' concept and growing regional identity: from EAEC to ASEAN+3," *Pacific Review* 16 (2).
- The National Institute of Defense Studies (Japan). 2005. *East Asian Strategic Review*.
- U.S. Central Intelligence Agency. *World Fact Book 2005*.
- Viner, Jacob. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International
- Zhang Yunling. 2005. *East Asian Regionalism and China*. China: World Affairs Press.

หนังสือและเอกสารภาษาญี่ปุ่น

- Ito, Kenichi and Akihiko Tanaka (eds.). 2005. *Higashi Ajia Kyodotai to nihon no shinro* [East Asian Community and The Way Forward for Japan]. Tokyo: NHK Shuppan.
- Kimura, Fukunari. 2004. "Nihon no FTA senryaku: Sono kadai to tenbou" [Japan's FTA Strategy: Problems and Outlook], *Toa* No. 442 (April 2004).
- Kohara, Masahiro. 2005. *Higashi Ajia Kyodotai* [The East Asian Community]. Tokyo: Toyokeizai Shimposha.
- Shindo, Eiichi *et al* (eds.). 2007. *No ga taku Higashi Ajia Kyodotai* [The East Asian Community pioneered by Agriculture]. Tokyo: Nihon Keizai Hyoronsha.
- Shirai, Sayuri. 2005. "Keizai kiki to kinyu-tsuka togo heno ugoki" [The Economic Crisis and the Movement toward Financial and Monetary Integration], in Kenichi Ito and Akihiko Tanaka (eds.). *Higashi Ajia kyodotai to nihon no keiro* [East Asian Community and The Way Forward for Japan]. Tokyo: NHK Shuppan.
- Tanaka, Akihiko. 2005. "Higashi Ajia Kyodotai ron no haikai to hokosei" [The Backgrounds and Trends of "East Asian Community"], in Kenichi Ito and Akihiko Tanaka (eds.), *Higashi Ajia Kyodotai to nihon no shinro* [East Asian Community and The Way Forward for Japan]. Tokyo: NHK Shuppan.
- Urata, Shujiro, *Boeki-toshi shudo no keizai seicho to chiiki togo* [Trade/Investment-led Growth and Regional Integration], in Ito and Tanaka (eds.).

Watanabe, Toshio (ed.). 2006. *Nihon no Higashi Ajia senryaku* [Japan's Policy towards East Asian Economic Integration]. Tokyo: Toyokeizai Shimpsha.

เว็บไซต์

Asahi Shimbun	www.asahi.com
Asia Times	www.atimes.com
ASEAN Secretariat	www.aseansec.org
Asia-Pacific Center for Security Studies	www.apcss.org
BBC	news.bbc.co.uk
China Daily	www.chinadaily.com.cn
China Economic Net	en.ce.cn
Department of Foreign Affairs and Trade, Australia	www.dfat.gov.au
East Asia Forum	www.eastasiaforum.org
Far Eastern Economic Review	www.feer.com
Fundación Real Instituto Elcano	www.realinstitutoelcano.org
Japanese Institute of Global Communications	glocom.org
Ministry of Finance, Japan	www.mof.go.jp
Ministry of Foreign Affairs, Japan	www.mofa.go.jp
Ministry of Foreign Affairs, People's Republic of China	www.fmprc.gov.cn
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan	www.maff.go.jp
Parliament of Australia	www.aph.gov.au
People's Daily Online	english.people.com.cn
The Business Times	www.business-times.asia1.com.sg
The Council on East Asian Community	www.ceac.jp
The Japan Times	www.japantimes.co.jp
The New Straits Times	www.nst.com.my
The People's Bank of China	www.pbc.gov.cn
Xinhua News Agency	www.news.xinhuanet.com
Wikipedia	www.wikipedia.org