

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศไทย: นัยยะทางการเมืองการปกครอง และธรรมาภิบาลในมิติภูมิภาค

รองศาสตราจารย์ ดร.ขจิต จิตตเสวี

บทคัดย่อ

ประเด็นใหญ่ทางการเมืองต่างประเทศสำหรับประเทศไทยในต้นศตวรรษที่ ๒๑ ได้แก่ โครงการประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) หนึ่งในมิติของประชาคมอาเซียนร่วมกับการเมืองและความมั่นคง และสังคมและวัฒนธรรม การมุ่งบรรลุเป้าหมาย AEC ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวและความกังวลเกี่ยวกับอาเซียนซึ่งจะมีอายุครบ ๔๔ ปีในปีนั้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ทั้งที่กระแสโลกและกระแสภูมิภาคโดยเฉพาะหลังสงครามเย็นได้ผลักดันให้เกิดการสร้างเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) มานับแต่ ค.ศ. ๑๙๙๒ รวมเป็นเวลา ๒๐ ปีแล้ว ณ วันนี้ AEC จึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นขั้นตอนสำคัญที่จะผลักดันกระบวนการบูรณาการเชิงลึกให้สมาคมอาเซียนก้าวขึ้นสู่ประชาคมอาเซียน ข้อกังวลเรื่อง AEC มักจะอยู่ที่การได้เปรียบเสียเปรียบของสมาชิกเช่นกรณีประเทศไทยว่า จะได้หรือเสียอะไรเมื่อเทียบกับสมาชิกอื่น มากกว่าจะอยู่ที่ผลได้ร่วมกันของทั้ง ๑๐ ประเทศในการแข่งขันระดับโลก อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ผลการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ซึ่งว่า โครงการ AEC ๒๐๑๕ ยังไม่ก้าวหน้าดังควรและผลกระทบเชิงบวกหรือลบต่อสมาชิกเช่นไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบในอันดับต้นๆ นั้นขึ้นอยู่กับแต่ละสาขาและที่สำคัญ คือ วิธีการปรับตัวสร้างความพร้อมของประเทศไทยนั่นเอง

ในปัจจุบันเรายังอาจจะยังไม่ได้ประเมินความสำคัญและผลของโครงการสร้างประชาคมภูมิภาคในนามของประชาคมอาเซียนครั้งนี้ตามความเป็นจริง ประสบการณ์การรวมกลุ่มภูมิภาคในโลกโดยเฉพาะกลุ่มที่มีความก้าวหน้าในการบูรณาการทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่า ในกระบวนการดังกล่าวประเทศต่างๆ ต้องเร่งปรับตัวในทุกๆ ด้านโดยเฉพาะการบริหารจัดการและการเมืองการปกครองซึ่งอาจจะรวมเรียกได้ว่า ปรับระบบการอภิบาลหรือระบบธรรมาภิบาล (governance) เพื่อให้สอดคล้องกับการก่อตัวของระบบธรรมาภิบาลภูมิภาคซึ่งในกรณีของอาเซียน คือ ระบบธรรมาภิบาลอาเซียน (Aseangovernance) บทความนี้มุ่งนำเสนอสถานะ โอกาส-อุปสรรค และทิศทางสำหรับประเทศไทยดังที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบันใน AEC โดยคำนึงถึงนัยยะทางการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาลอันเป็นมิติสำคัญยิ่งสำหรับความชอบธรรมของโครงการ AEC เพราะโครงการนี้จะส่งผลทั้งทางกว้างและเชิงลึกแก่สังคมไทยโดยรวมอย่างเลี่ยงไม่ได้โดยที่ลำพังรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่อาจดูแลและเป็นตัวแทนของประชาชนได้ในทุกด้าน การเมืองภาคตัวแทนในสภาอาจจะสามารถเข้ามามีบทบาทดังกล่าวเพื่อให้ประชาคมอาเซียนเป็นวาระของทั้งชาติและประชาชน จากนั้นจะเป็นการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นสำคัญ คือ นัยยะของประชาคมอาเซียนต่อท้องถิ่นในฐานะพื้นที่รองรับกิจการและผลสืบเนื่องทั้งหลายว่า จะมีหนทางสร้างสมรรถนะแก่ตัวแสดงระดับท้องถิ่นในการระดมภาวะ วาระ และนโยบายในระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่? อย่างไร? อนาคตของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนส่วนหนึ่งจะอยู่ที่ความสามารถในการเชื่อมโยงและจัดการความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ระหว่างระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งในทุกระดับจะมีประชาชนเป็นทั้งตัวแสดงและเติมพลังของความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้น

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บริหาร นักศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) และหลักสูตรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นที่มาของการคิดเกี่ยวกับบทความนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) สำหรับผลงานวิจัยเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คุณอนุสรณ์ ชัยอักษรเวช ที่ได้ช่วยในการค้นคว้าเกี่ยวกับบทความนี้และให้อ้างอิงผลงานบางส่วนจากการศึกษาวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวข้อ “อาเซียนกับกระบวนการสร้างสถาบัน: จาก ‘ปฏิญญากรุงเทพฯ ๑๙๖๗’ ถึง ‘กฎบัตรอาเซียน ๒๐๐๘’”)

บทนำ

การตอบคำถามเกี่ยวกับความหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ต่อประเทศไทย ในฐานะสมาชิกหนึ่งของกระบวนการบูรณาการภูมิภาคของ ๑๐ ประเทศแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น จะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อนำมาสัมพันธ์กับกระแสโลกในศตวรรษใหม่ที่มีการเมืองระหว่างประเทศหรือระหว่างรัฐกำลังแปรเปลี่ยนไปเป็นการเมืองของทั้งโลก (Global Politics)

กระแสโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโยงทั้งโลกมีส่วนทำให้รัฐน้อยใหญ่ต้องเข้ามาร่วมกันแสวงหาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปฏิบัติการร่วมกัน พื้นที่ดังกล่าวที่เลียบขอบเขตของรัฐออกไปนี้ คือ “ภูมิภาค” โครงการย่อย AEC และโครงการใหญ่ คือ ประชาคมอาเซียน จึงเป็นความพยายามของการสร้างประชาคมภูมิภาคที่เป็นทั้งเครือข่ายการผลิตและเครือข่ายการเชื่อมโยงทั้งพยายามพัฒนาให้เป็นประชาคมแห่งการแบ่งปันและเอื้ออาทร พัฒนาการของรัฐแห่งภูมิภาคจากสงครามและความขัดแย้งสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติและการผลักดันความร่วมมือและบูรณาการเชิงลึกนี้ เมื่อประกอบกับความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของทวีปเอเชียโดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในโลก ทำให้ AEC มีทั้งความหมายทางกว้างต่อประเทศไทย บนเวทีโลกและต่อสังคมไทย และที่สำคัญ คือ ในฐานะโครงการอันมีที่มาจาก AFTA ของอาเซียน ทำให้โครงการนี้เป็นเสมือน “ทรัพย์สินทางปัญญา” ของไทยอีกทั้งเป็น “เวทีที่ช่วยให้เราปรับตัวรับกับกระแสโลกาภิวัตน์ในฐานะเวทีของตัวเองในภูมิภาคเพื่อสู้กับโลก” ดังที่ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียนในยุคกฎบัตรอาเซียน ได้ยืนยันและเปรียบเปรยไว้^๑

ในวาระที่กำหนดการ AEC ๒๐๑๕ กำลังจะก้าวมาถึง การศึกษาเกี่ยวกับประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในที่นี้จะเริ่มด้วยการสำรวจประเด็นสำคัญยิ่งของการสร้างประชาคมอาเซียนซึ่งผลบางประการกำลังเกิดขึ้นในสังคมไทยแต่อาจจะยังไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร นั่นคือ มิติของการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาลของอาเซียนและของไทยที่มีนัยยะต่อกัน โดยบทความนี้จะแบ่งสาระออกเป็น ๒ ส่วนหลัก

ส่วนแรกว่าด้วย “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: สถานะ โอกาส-อุปสรรค และทิศทางสำหรับประเทศไทย” เป็นการนำเสนอโดยสรุปจากเอกสารทางการถึงมิติการเมือง-ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม-วัฒนธรรม อันเป็นสามประชาคมและสามมิติของหนึ่งประชาคมในภาพรวม อันได้แก่ ประชาคมอาเซียน ซึ่งโครงการ AEC กำลังเป็นประเด็นสำคัญแห่งยุคเนื่องด้วยสาระสำคัญของโครงการและพันธกิจทางการเมืองการต่างประเทศของไทยที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ร่วมของประชาคมและผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยที่สถานะปัจจุบันของความก้าวหน้าของ AEC นั้น มีทั้งโอกาสและมีอุปสรรคสำหรับประเทศไทยทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบายเพื่อที่จะสามารถเพิ่มโอกาสและลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้น การปรับเปลี่ยนทางนโยบายเช่นนี้มีนัยยะเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองการปกครองและระบบธรรมาภิบาลภายในของไทยเป็นอย่างสูง แม้จะยังไม่เป็นประเด็นความตื่นตัวเห็นได้ชัดเท่าผลได้-ผลเสียทางเศรษฐกิจก็ตาม

^๑ สุรินทร์ พิศสุวรรณ, *อาเซียน รู้ไว้ ได้เปรียบ* (สุกัญญา มกราวุธ, เรียบเรียง), พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, ๒๕๕๕).

ด้วยภูมิหลังดังนี้ ส่วนหลังจึงจะให้ความสนใจแก่ประเด็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศไทย: นัยยะบางประการทางการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาลในบริบทภูมิภาค” โดยมุ่งที่จะสำรวจเบื้องต้นในเรื่องนี้โดยมีข้อถกเถียงว่า ๔๕ ปีของอาเซียนและการเข้าไปผูกพันของประเทศทำให้รัฐไทยต้องปรับตัวและพัฒนาาระบบเพื่อให้สามารถทำงานอยู่ในการสร้างสถาบันและกระบวนการทำงานของอาเซียนที่ประเทศไทยมีส่วนสร้างขึ้นและกำลังก่อตัวขึ้นเป็นระบบการอภิบาลระดับภูมิภาคหรือ “ระบบธรรมาภิบาลอาเซียน” (Aseangovernance) ในฐานะที่เป็นประเทศเปิดและมุ่งสู่ประชาธิปไตย ระบบการเมืองและองค์การทางการเมืองไทยจำต้องรับเอาโครงการครั้งประวัติศาสตร์ของภูมิภาคนี้มาเป็น “วาระประชาคมอาเซียน” ของชาติ แต่ในสภาวะการณ์ที่การเมืองภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็งพอนี้ ความหวังน่าจะอยู่ที่การเริ่มพัฒนากิจกรรมเกี่ยวกับอาเซียนของการเมืองภาคตัวแทนในระบบรัฐสภาที่จะให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นกับการสร้างประชาคม กระบวนการการตัดสินใจในมิติ AEC ที่จะมีผลกระทบทั้งในวงกว้างและทางลึกต่อสังคมไทยทุกภาคส่วนโดยนโยบายเปิดเสรีและนโยบายสาธารณะอื่นๆ ตลอดจนยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงต่างๆ จะส่งผลในด้านของความ เป็นธรรมทางสังคมและผลประโยชน์โดยรวมของสังคมไทยโดยไม่ใช้เรื่องภายนอกหรือไกลตัวอีกต่อไป ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในอนาคตอันใกล้ คือ นัยยะของโครงการประชาคมภูมิภาคโดยเริ่มต้นที่ AEC ซึ่งจะมีผลต่อพื้นที่หรือท้องถิ่นในปัจจุบันทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และภาคประชาชนเอง ยังอยู่เพียงในจุดเริ่มต้นของการแสวงหาความรู้ การตระหนักใน ความสำคัญ และเริ่มก้าวไปสู่การสำรวจและระบุภาระของท้องถิ่นที่มากับ AEC อันจะนำไปสู่การสร้าง วาระของระดับท้องถิ่นขึ้น ตลอดจนเริ่มหาแนวนโยบายของท้องถิ่นที่สอดคล้อง หนุนเสริม หรือเสนอ ทิศทางแก่ส่วนกลางในเรื่องนี้

๑. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: สถานะ โอกาส-อุปสรรค และทิศทางสำหรับ ประเทศไทย

การกล่าวถึงทิศทางสำหรับประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นเท่าที่กล่าวถึงเรื่อง นี้ในบริบทของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งจะประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ (๑.๑) การ นำเสนอสาระสำคัญของประชาคมอาเซียนทั้งสามมิติ ได้แก่ มิติการเมือง-ความมั่นคง (APSC) มิติ เศรษฐกิจ (AEC) และมิติสังคม-วัฒนธรรม (ASCC) (๑.๒) สาระสำคัญเฉพาะของประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียน (AEC) ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมองทั้งสาระ พันธกิจ และทิศทางสำหรับประเทศไทย และ (๑.๓) การ ประมวลสถานะปัจจุบันของโอกาสและอุปสรรคของ AEC และนัยยะของการปรับตัวทางนโยบายและ ผลกระทบทางสังคมต่อประเทศไทยตามสถานะความรู้จากการวิจัยในเรื่องดังกล่าว

๑.๑ สามมิติของหนึ่งประชาคม: การเมือง-ความมั่นคง (APSC) เศรษฐกิจ (AEC) และ สังคม-วัฒนธรรม (ASCC)

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ปรากฏขึ้นเป็นแนวคิดอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปฏิญญาบาหลีว่าด้วยข้อตกลงอาเซียนฉบับที่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II) หรือข้อตกลงบาหลีฉบับที่ ๒ (Bali Concord II) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่กำหนดว่าจะจัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าคืออะไร เพียงแต่ระบุถึงองค์ประกอบของประชาคมอาเซียนว่าประกอบด้วย ๓ เสาหลัก หรือ ๓ มิติ ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ต่อมาเปลี่ยนเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือ ASEAN Political-Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) โดยหากสืบย้อนแนวคิดที่ว่าด้วย “ประชาคม” (community) ของอาเซียนกลับไปยังเอกสารทางการเมืองของอาเซียนก่อนหน้านี้จะพบคำดังกล่าวในความหมายของ “ประชาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (a community of Southeast Asian Nations) “ความเป็นประชาคม” ในความหมายของความรู้สึกหรือจิตสำนึก (sense of community) หรือที่ต่อมาเริ่มมีการกล่าวถึง “ประชาคมแห่งความเอื้ออาทร” (a community of caring societies) ในมิติของการพัฒนาความอยู่ดีกินดี สวัสดิการ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดนี้ได้รับการยืนยันอยู่ในวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๗ อันเป็นต้นทางของข้อตกลงบาหลีฉบับที่ ๒ นั่นเอง^๒

ภายหลังจากการประกาศที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ค.ศ. ๒๐๐๔-๒๐๑๐ อันนับเป็น “แผนงาน” (roadmap) และความพยายามครั้งแรกที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวที่แม้จะไม่ประสบความสำเร็จนักแต่ก็นำมาซึ่งการพัฒนากฎบัตรอาเซียนอันนับเป็นก้าวสำคัญเมื่อกฎบัตรนี้ได้รับการลงนามในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ พร้อมกับการเลือนกำหนดเดิมที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ให้เร็วขึ้น ๕ ปี เป็นปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ กฎบัตรอาเซียนได้มีผลใช้บังคับ อันนับเป็นการยกระดับความร่วมมือของอาเซียนเข้าสู่มิติใหม่ในการสร้างประชาคม โดยมีพื้นฐานทางกฎหมายที่เข้มแข็งและมีองค์การรองรับการดำเนินการสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งได้รับการรองรับโดยแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในแต่ละมิติซึ่งแยกเป็นแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC Blueprint) แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) และแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC Blueprint) ซึ่งเมื่อรวมกับแผนงานข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) ฉบับที่ ๒ (ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๕) ทั้งหมดนี้ถือเป็นแผนงานในการบรรลุเป้าหมายในการสร้างประชาคมอาเซียนตามปฏิญญาชะอำ หัวหินว่าด้วยแผนงานสำหรับประชาคมอาเซียน ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๕^๓

^๒ สำหรับเอกสารทางการเมืองของอาเซียนที่อ้างอิงในส่วนนี้ ดู ASEAN Secretariat, Revised Handbook on Selected ASEAN Political Documents (Jakarta: Author, 2003).

^๓ กรรมาธิการ, บันทึกการเดินทางอาเซียน (กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง, ๒๕๕๒). เกี่ยวกับแผนงานสำหรับประชาคมอาเซียน ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๕ ดู ASEAN Secretariat, Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015 (Jakarta: Author, 2009).

ในปัจจุบันอาจถือได้ว่า “ประชาคมอาเซียน” อยู่ในลักษณะการเป็นเป้าหมายร่วมกันและเป็นโครงการสำคัญที่จะพัฒนา “องค์การอาเซียน” ให้ก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่งโดยยังไม่ได้เข้ามาแทนที่องค์การอาเซียนและความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกรอบของอาเซียนอย่างเป็นทางการ ในอนาคตอาจเป็นไปได้ว่า “ประชาคมอาเซียน” จะกลายเป็นชื่อที่เข้ามาแทนชื่อเดิม คือ สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ในอนาคต หากมีการตกลงกันระหว่างสมาชิกก็เป็นได้ ดังมีตัวอย่าง เช่น สหภาพยุโรปในปัจจุบันก็เป็นชื่อใหม่ของประชาคมยุโรปในอดีตและประชาคมยุโรปในอดีตก็เป็นการรวมตัวของสามประชาคมหรือสามองค์การเข้ามาใช้สถาบันเดียวกัน (ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป: ECSC, ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป: EEC และประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป: EAEC/Euratom) อย่างไรก็ตาม ในด้านของอาเซียนซึ่งโครงการพัฒนาประชาคมภูมิภาคดังกล่าวยังจะมีการพัฒนาแนวคิดต่ออีกในอนาคต แต่ ณ วันนี้เพียงมิติหนึ่งของโครงการดังกล่าว คือ มิติเศรษฐกิจโดย AEC หรือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะได้รับความสนใจจากสังคมไทยเป็นพิเศษก็ตาม

๑.๒ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ค.ศ. ๒๐๑๕: สาระ พันธกิจ และทิศทางสำหรับประเทศไทย

ถ้าจะนำเสนอสาระ พันธกิจ และทิศทางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ต่อประเทศไทย กระทรวงพาณิชย์โดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ได้นำเสนอว่า AEC เป็นเป้าหมายสำหรับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศที่ลึกซึ้งและกว้างขวางขึ้นกว่าการดำเนินงานของอาเซียนที่ผ่านมา ทั้งนี้ นับแต่การเริ่มต้นให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกัน (Preferential Trading Arrangements: PTA) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ และขั้นตอนสำคัญ คือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ที่มีผลนับแต่ ค.ศ. ๑๙๙๓ โดยการไปสู่ AEC นี้จะดำเนินการผ่านความร่วมมือที่มีอยู่ในปัจจุบันและแผนการดำเนินงานใหม่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน^๕ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ค.ศ. ๑๙๙๓ เป็นช่วงเวลาที่เกิดโครงการตลาดเดียวยุโรป (European Single Market) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) และกระแสเขตการค้าเสรีของภูมิภาคซึ่งบรรจบกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น ทำให้อาจนับได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์ทางด้านเศรษฐกิจเริ่มเป็นไปในระดับกว้างกว่าเดิมและครอบคลุมทั่วโลก

สำหรับแนวคิดในการจัดตั้ง AEC นั้นอาจจะสืบย้อนกลับไปได้ตั้งแต่แนวคิดในการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ASEAN Economic Region” ตามที่ระบุไว้ในวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ซึ่ง

^๕ เนื้อหาส่วนใหญ่ในหัวข้อนี้ประมวลสรุปขึ้นจาก ASEAN Secretariat, ASEAN Economic Community Blueprint (Jakarta: Author, 2008); กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (นนทบุรี: ผู้แต่ง, ๒๕๕๒); สำนักเลขาธิการอาเซียน, AEC Factbook, สรุปคำแปลเป็นภาษาไทยโดย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (นนทบุรี: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ๒๕๕๔), น. ๗-๙; และ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ถาม-ตอบ รอบรู้ AEC ๓๖๐° (นนทบุรี: ผู้แต่ง, ๒๕๕๕), น. ๔-๖.

อาจจะแปลอย่างไม่เป็นทางการได้ว่า “ภูมิภาคเศรษฐกิจอาเซียน” อย่างไรก็ตาม แนวคิด AEC ในปัจจุบันนี้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เมื่อผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงกันที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดย AEC เป็นหนึ่งในสิ่งที่ภาษาเทคนิคของอาเซียนเรียกว่า สามเสาหลัก (pillars) ซึ่งปัจจุบันมีกำหนดที่จะจัดตั้งขึ้นภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕

อาจกล่าวโดยรวมนได้ว่า เหตุผลสำคัญในการเร่งรัดจัดตั้ง AEC คือ กระแสโลกาภิวัตน์และแนวโน้มการทำข้อตกลงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ ที่มีมากขึ้นซึ่งในทางวิชาการสามารถวิเคราะห์ได้ด้วยแนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมใหม่ (new regionalism) ซึ่งมีทั้งมิติกระแสภูมิภาคนิยมและกระแสภูมิภาคภิวัตน์ (regionalization)^{*} ทำให้อาเซียนต้องเร่งสร้างความมั่นคงในการรวมกลุ่มและปรับปรุงการดำเนินงานให้ทันกับสองกระแส อันได้แก่ กระแสโลกและกระแสภูมิภาคดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันทางการค้าและการดึงดูดการลงทุนโดยตรงซึ่งไหลเวียนไปตามศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่หรือน่าดึงดูดใจทั่วโลก อีกทั้งการจัดตั้งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในลักษณะ AEC นี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลกโดยการเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่ลึกซึ้งและกว้างขวางมากยิ่งขึ้นในด้านต่างๆ ทั้งการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงาน รวมถึงความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน การผลักดันกิจกรรมต่างๆ ในกรอบของ AEC นี้จึงนับว่ามีวัตถุประสงค์ทางสังคมอยู่ที่การนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานการครองชีพและความกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศและลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้น้อยลง^๖

ด้วยเหตุดังนี้ แม้จะมีการรณรงค์ในระดับต่างๆ ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ จะเกิด “เหตุการณ์สำคัญ” สำหรับประเทศไทย คือ “ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ AEC” ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริง คือ โครงการนี้มีที่มาอย่างน้อยนับแต่ข้อตกลง PTA ค.ศ. ๑๙๗๗ และข้อตกลง AFTA ค.ศ. ๑๙๙๒ ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจมองได้ว่า การกำหนดวันสำคัญที่จะเกิด AEC ภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ซึ่งจัดทำขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ นั้น จึงเป็นเสมือน “พิมพ์เขียว” ในลักษณะแผนบูรณาการงานด้านเศรษฐกิจโดยภาพรวมในการมุ่งไปสู่ AEC โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาเบื้องต้นไว้ในดังกล่าว ดังนั้นเมื่อพิจารณาโครงการ AEC ในฐานะเป็นพิมพ์เขียวหรือแผนงานก็จะเห็นได้ว่ามีคุณลักษณะหรือยุทธศาสตร์หลัก ๔ ประการ อันได้แก่^๗

^{*} ในส่วนที่เกี่ยวกับความคิดว่าด้วยภูมิภาคนิยมใหม่ ภูมิภาคนิยม/ภูมิภาคภิวัตน์ ในภาษาไทย ดูใน ขจิต จิตตเสวี, **องค์การระหว่างประเทศ (องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคภิวัตน์)**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ แก้ไขปรับปรุง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓), น. ๔๗-๖๗.

^๖ สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับ AEC ในฐานะเป็นความท้าทายต่อรัฐสมาชิกและภาคธุรกิจในภาพรวม ดู Sanchita Basu Das (Ed.), **Achieving the ASEAN Economic Community 2015: Challenges for Member Countries and Businesses** (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012).

^๗ ASEAN Secretariat, **ASEAN Economic Community Blueprint**. ในภาษาไทย ดู กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**.

๑. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (A single market and production base) มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานที่มีทักษะหรือฝีมือโดยเสรี รวมทั้งการส่งเสริมการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียนให้เป็นรูปธรรม

๒. การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง (A highly competitive economic region) เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในประเด็นด้านนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษี และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ

๓. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน (A region of equitable economic development) เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก โดยการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และเสริมสร้างศักยภาพของบางประเทศสมาชิกด้วยโครงการริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (IAI)

๔. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก (A region fully integrated into the global economy) เพื่อส่งเสริมการรวมตัวเข้ากับประชาคมโลกของอาเซียนด้วยการปรับปรุ่สานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคเพื่อให้มีท่าที่ร่วมกันอย่างชัดเจนทั้งในการจัดทำเขตการค้าเสรีและเครือข่ายการผลิตในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

สิ่งที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นหลังการบรรลุเป้าหมายของการเป็น AEC คือ การที่อาเซียนจะรวมกันเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันที่มีการเคลื่อนไหวของปัจจัยการผลิตทั้งหลายได้อย่างเสรี ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์และกติกาที่ตกลงกัน มีบรรยากาศการค้าและการลงทุนเสรีมากขึ้น อันเกิดจากการลดและเลิกข้อจำกัดรวมทั้งกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคทางการค้า การลงทุน รวมทั้งปรับปรุ่สานนโยบายการแข่งขันและทรัพย์สินทางปัญญา มีเส้นทางคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกันหมดในภูมิภาค มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกที่เสมอภาคยิ่งขึ้น ตลอดจนมีการเชื่อมโยงกับประเทศภายนอกโดยเฉพาะประเทศคู่เจรจาของอาเซียน

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งที่ประเทศไทยจะต้องทำในภาพรวมดังกล่าวนี้ จะอยู่ในลักษณะพันธกิจของประเทศไทยใน AEC เพื่อดำเนินการให้การจัดตั้ง AEC ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยแผนงานเศรษฐกิจในด้านต่างๆ พร้อมกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการทั้งหลายจนบรรลุเป้าหมายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ทั้งนี้ให้มีความยืดหยุ่นตามที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันล่วงหน้าเพื่อสร้างพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในสิบประเทศสมาชิกของอาเซียนมีพันธกิจต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะเป้าหมายที่ให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน^๔

ทั้งนี้ กิจกรรมและพันธกิจหลักดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากความตกลงสำคัญ ๓ ฉบับ คือ

^๔ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, *ถาม-ตอบ รอบรู้ AEC ๓๖๐*, น. ๖-๗.

๑. ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) กำหนดให้สมาชิกต้องลดภาษีสินค้าในบัญชีลดภาษี (Inclusion List: IL) ให้หมดภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ โดยอาจมีการยืดหยุ่นให้สมาชิกใหม่ของอาเซียนบางประเทศได้จนถึง ค.ศ. ๒๐๑๔ และใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ได้เฉพาะเรื่องที่เป็น

๒. กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS) กำหนดให้สมาชิกต้องทยอยเปิดตลาดบริการซึ่ง AEC Blueprint กำหนดให้สมาชิกต้องเปิดตลาดให้สมาชิกอาเซียนอื่นสามารถถือหุ้นถึงร้อยละ ๗๐ ยกเว้นในสาขาที่เห็นว่าอ่อนไหว

๓. ความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement: ACIA) กำหนดให้เปิดเสรีและปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในสาขาที่ตกลงกัน ๕ ประเภท คือ เกษตร ประมง ป่าไม้ เหมืองแร่ และอุตสาหกรรมการผลิต รวมทั้งให้ความคุ้มครอง การส่งเสริม และการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุนแก่สมาชิกอาเซียนใน ๕ สาขาที่กล่าวมาข้างต้น

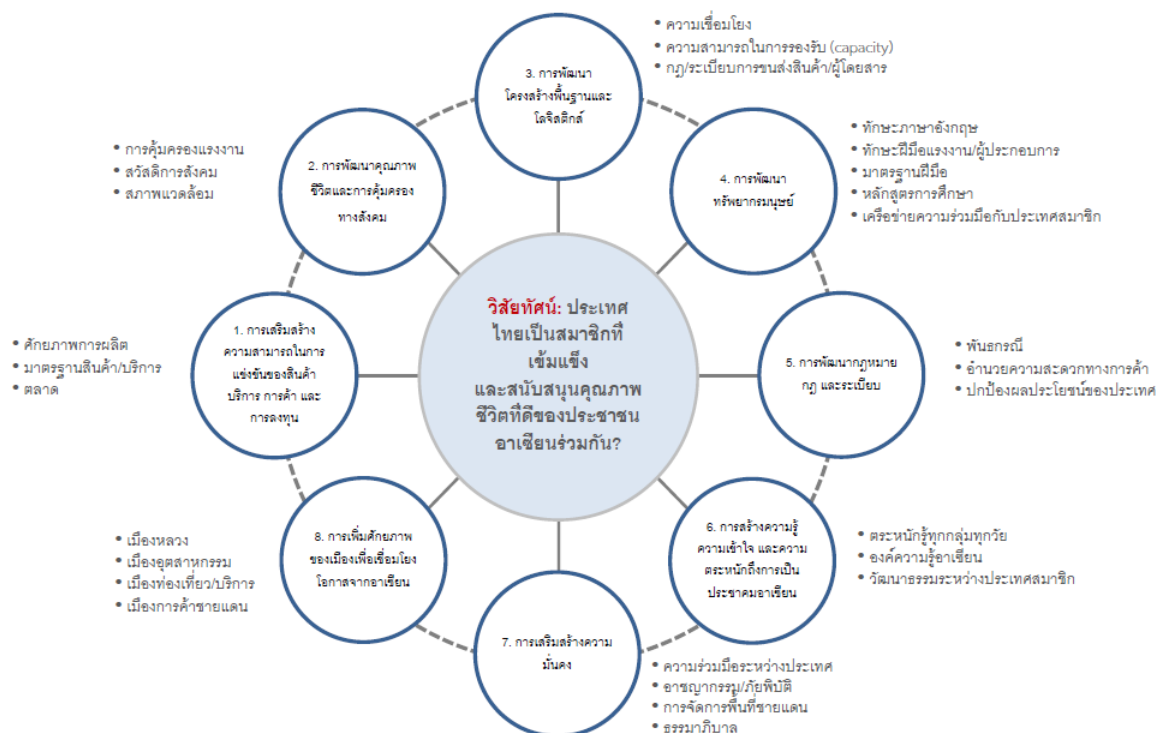
นอกจากนั้น ยังมีพันธกรณีที่ทั้งไทยและอาเซียนต้องดำเนินการ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานฝีมือ การให้ความร่วมมือในสาขาต่างๆ เช่น ด้านเกษตร อาหาร และป่าไม้ ความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน (การคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ พลังงาน) ความร่วมมือด้านเหมืองแร่ พาณิชยอิเล็กทรอนิกส์ ความร่วมมือด้านการเงิน ความร่วมมือด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เป็นต้น

สาระสำคัญของความร่วมมือที่ ๑๐ ประเทศตกลงกันจะดำเนินการเพื่อร่วมกันสร้างประชาคมอาเซียนในภาพรวมในระยะยาวและมุ่งกำหนดเวลาบรรลุผลของโครงการ AEC ซึ่งเดิมได้ตกลงกันไว้ในวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๕ แต่หลังการประชุมสุดยอดอาเซียนที่กรุงพนมเปญเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ได้มีการเลื่อนกำหนดการออกไปเป็นวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งถ้าจะว่าไปก็นับเป็นเรื่องปกติของการสร้างบูรณาการทางเศรษฐกิจซึ่งต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายโดยสามารถปรับทั้งสาระและเงื่อนไขเวลาไปได้ตามสถานการณ์

ในกรณีของประเทศไทยซึ่งได้มีการรณรงค์เกี่ยวกับ AEC กันอย่างกว้างขวาง หน่วยงานต่างๆ ก็ได้พยายามแสวงหามาตรการและนโยบายที่เหมาะสม “เพื่อรองรับ AEC ๒๐๑๕” โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) และยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อจัดทำแผนแม่บทที่บูรณาการแผนงาน/โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักในแต่ละยุทธศาสตร์และส่วนราชการต่างๆ จัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้อง^๔

^๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๔” ครั้งที่ ๒, ที่ทำเนียบรัฐบาล, ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕.

ในการดำเนินการของ สศช. ว่าด้วยการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศเพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๕๗ (ค.ศ. ๒๐๑๔) และการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ ซึ่งมีการประเมินศักยภาพของประเทศ และวางยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็ง และสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอาเซียนร่วมกัน” ได้มีการสรุปสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ไว้เป็น ๘ ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีเป้าประสงค์และประเด็นสำคัญของยุทธศาสตร์ดังกล่าวเสนอไว้ในภาพแสดง “ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘”^{๑๐} ดังต่อไปนี้



ที่มา: อาคม เดิมพิทยาไพสิฐ, “ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘”, เอกสารประกอบการนำเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕.

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการวางแผน มีพันธกิจที่แน่ชัด แต่ในกรณีความร่วมมือในกรอบอาเซียน นับแต่เริ่มก่อตั้งนั้น ก็มักจะอยู่ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของแต่ละประเทศสมาชิก และบริบทโลกในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการ AEC จะไม่ได้มีลักษณะบังคับ หากค่อนข้างจะมีลักษณะเป็นแผนงาน ดังนั้นเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรืออุปสรรคการใช้ความรู้และข้อมูลเชิงประจักษ์ และการจัดการระบบความรู้เพื่อติดตามความเป็นไปและเตรียม “ความพร้อม” หรือยุทธศาสตร์และกลยุทธของชาติในการดำเนินการเกี่ยวกับ AEC (ซึ่งแยกไม่ได้จาก APSC และ ASCC)

^{๑๐} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๐๔/๐๓๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๕๗ และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ [เอกสารนำเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ในเรื่องเดียวกันนี้].

จึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะประเทศไทยจะต้องอยู่ในลักษณะของการ “ทำไป-พร้อมไป” ไม่ใช่การ “เตรียมให้พร้อมก่อนจะเข้า” ในเรื่องนี้นอกเหนือจากเอกสารข้อมูลแล้วผลการวิจัยเพื่อประเมินความพร้อมหรือไม่พร้อมของประเทศไทยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง สำหรับภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง เป็นการเฉพาะนั้น ยังไม่นับว่ามีครบถ้วนในแต่ละด้านสำหรับสาธารณชนจนพอที่จะเห็นภาพรวมอย่างครบวงจรหรือตอบคำถามมาตรฐานที่มักจะถูกตั้งโดยสื่อมวลชน สิ่งพิมพ์เผยแพร่ และการสัมมนาต่างๆ ว่า “ประเทศไทยจะได้อะไรจาก AEC ๒๐๑๕” ซึ่งคำถามที่ควรจะต้องตั้งน่าจะอยู่ที่ว่าประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอีก ๙ ประเทศของ AEC รวมกันแล้วจะได้อะไรในการแข่งขันในระดับโลกเสียมากกว่า ซึ่งการคิดเช่นนี้ก็จะเป็นทิศทางของวิสัยทัศน์ที่ว่า “ประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็ง และสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอาเซียนร่วมกัน”

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องดังกล่าวนี้ในระดับของอาเซียนสำนักเลขาธิการอาเซียนได้จัดทำเครื่องมือในการติดตามวัดผลการดำเนินการตามโครงการ AEC ที่เรียกว่า “AEC Scorecard” ซึ่งได้มีการรายงานผลการประเมินในช่วง ๔ ปีแรก ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๑ ในภาพรวมไว้ในระดับหนึ่งแล้ว ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้นนอกเหนือจากการศึกษาวิจัย การกำหนดยุทธศาสตร์ และการแสดงทัศนะของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ตามที่มีอยู่ในแง่ของประเมินด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์นั้น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ก็ได้จัดให้มีการวิจัยเพื่อตอบใจที่ว่า AEC นั้นสามารถมองเชิงวิเคราะห์ได้โดยแยกแยะระหว่างความเป็นมายาคติ (myth) กับความเป็นจริง (reality) และระหว่างโอกาส (opportunities) และความท้าทาย (challenges) การเริ่มต้นตั้งโจทย์ทางเศรษฐกิจที่ถูกต้องและให้ข้อมูลต่อสาธารณชนจึงย่อมจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดทิศทางของประเทศไทยในโครงการ AEC ได้อย่างเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วน โดยสำรวจเบื้องต้นถึงสถานะของประเทศไทยในโครงการ AEC ๒๐๑๕ ในลักษณะนี้จะเปิดทางให้เกิดการศึกษาวิจัยและเกิดการจัดการความรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดเพียงเส้นตายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ เพราะโครงการ AEC นี้จะมีพลวัตอยู่ตลอดเวลาและจะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของทั้งชาวไทยและสมาชิกอาเซียนอื่นๆ เป็นอย่างมากต่อไป

๑.๓ สถานะปัจจุบันของโอกาส-อุปสรรคสำหรับประเทศไทยในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: นัยยะของการปรับตัวทางนโยบายและผลกระทบทางสังคม

สำหรับสถานะของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในภาพรวมนั้น ในปัจจุบันสำนักเลขาธิการอาเซียนได้จัดทำเครื่องมือวัดผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามโครงการ AEC ที่เรียกว่า “AEC Scorecard” เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามตามที่กำหนดไว้ใน AEC Strategic Schedule ซึ่งเป็นแผนเชิงปฏิบัติที่มีมาตรการและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนอันเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) การวัดผลนี้แบ่งออกเป็น ๔ หัวข้อ

ใหญ่ตามยุทธศาสตร์หลักของ AEC Blueprint ดังที่กล่าวไปแล้วโดยแบ่งการประเมินออกเป็น ๔ ระยะเวลาหนึ่งระยะแบ่งออกเป็นช่วง ๒ ปีระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๕^{๑๑}

ผลการประเมินล่าสุดระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๑ ใน ๒ ระยะแรก โดยสำนักเลขาธิการอาเซียนเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๒ พบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติตามแผนงานในภาพรวมเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๖๗.๕ โดยพิจารณายุทธศาสตร์ของ AEC Blueprint ตามลำดับนั้น ด้านการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันซึ่งเป็นด้านที่บางส่วนมีการดำเนินการมานานและดูเหมือนจะเป็นด้านที่ได้รับการให้ความสำคัญหรือก้าวหน้ามากที่สุดกลับเป็นด้านที่บรรลุเป้าหมายน้อยที่สุดเพียงร้อยละ ๖๕.๙ ส่วนด้านการเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง และด้านการเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน (SMEs) บรรลุเป้าหมายสูงกว่าเล็กน้อยเพียงร้อยละ ๖๗.๙ และ ๖๖.๗ ตามลำดับ และด้านการเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกบรรลุเป้าหมายมากที่สุดถึงร้อยละ ๘๕.๗ อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การประเมินของ AEC Scorecard นี้ถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความละเอียดและไม่สะท้อนความเป็นจริงในภาคปฏิบัติ เพราะไม่ได้ลงรายละเอียดคะแนนเป็นรายประเทศและไม่มีการอธิบายถึงสาเหตุที่ได้คะแนนน้อยรวมทั้งความล่าช้าในการดำเนินการ ซึ่งทำให้ยากในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับความยากและความท้าทายมากยิ่งขึ้นเมื่อต้องเร่งดำเนินการตามเป้าหมายในอีกสองระยะที่เหลือจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๑๕^{๑๒}

สำหรับประเทศไทยเป็นการเฉพาะนั้น ในโอกาสการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้มีการนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับ AEC ไว้โดยตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นว่า^{๑๓} เป็นที่น่าแปลกใจที่คนไทยดูจะให้ความสนใจ AEC มากกว่าชาติอื่นๆ ในอาเซียนในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งเห็นได้การจัดประชุมสัมมนา หรือแม้แต่ข่าวที่ปรากฏตามสื่อมวลชนซึ่งบ่อยครั้งมีปัญหาด้านข้อมูลจนโดยรวมอาจสร้างความ “ตระหนก” ทั้งๆ ที่มุ่งหวังที่จะให้เกิดความ “ตระหนัก” จนกลายเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของคนไทยต่อ AEC หรือเกิด “มายาคติ” ขึ้นไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่ว่า จะเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาล “หลังจากเข้าสู่ AEC ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕”

^{๑๑} คือ ระยะที่ ๑ ปี ค.ศ. ๒๐๐๘-๒๐๑๑ ระยะที่ ๒ ปี ค.ศ. ๒๐๑๑-๒๐๑๑ ระยะที่ ๓ ค.ศ. ๒๐๑๒-๒๐๑๓ และระยะที่ ๔ ปี ค.ศ. ๒๐๑๔-๒๐๑๕

^{๑๒} ASEAN Secretariat, ASEAN Economic Community Scorecard (Jakarta: Author, 2012); ในภาษาอังกฤษ ดู Sanchita Basu Das (Ed.), op. cit.; ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับ AEC Scorecard ดู Sanchita Basu Das, “A Critical Look at the ASEAN Economic Community Scorecard,” East Asia Forum, 1 June 2012, Retrieved 3 December 2012, from <http://www.eastasiaforum.org/2012/06/01/a-critical-look-at-the-asean-economic-community-scorecard/>; ในภาษาไทย ดู จุลสารจับตาอาเซียน (ASEAN Watch) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๑:๓ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๕๕), บทความพิเศษ เรื่อง “ครึ่งทาง AEC: ‘สอบได้’ หรือ ‘สอบตก’? บทวิเคราะห์การประเมินผลความก้าวหน้าผ่าน AEC Scorecard,” น. ๓๐-๓๗ (สรุปโดย จิตทิพย์ มงคลชัยอรัญญา).

^{๑๓} สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรักษ์ รัตนคำฟู, สุนทร ตันมันทอง, และ พลอย ธรรมาภิรานนท์, “ประเทศไทยในกระแส AEC: มายาคติความเป็นจริง โอกาสและความท้าทาย,” บทความประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕. เพิ่มเติมข้อมูลบางส่วนจากการนำเสนอในการประชุมดังกล่าว

โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานทุกประเภทโดยเสรี การเปิดเสรีให้มีการลงทุนในธุรกิจบริการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ตลอดจนการรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่ไปคล้ายกับสหภาพยุโรป ซึ่งจะมีความเสี่ยงในลักษณะเดียวกัน

การนำเสนองานวิจัยในโอกาสดังกล่าวได้ประเมินว่า ในความเป็นจริงการพัฒนาไปสู่ AEC ในปัจจุบันนับว่ายังคงห่างไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน ค.ศ. ๒๐๑๕ แต่การรวมกลุ่มหรือบูรณาการทางเศรษฐกิจจะดับภูมิภาคของอาเซียนในความเป็นจริง (de facto integration) ได้เกิดขึ้นแล้ว และเศรษฐกิจไทยได้ผนวกเข้ากับเศรษฐกิจอาเซียนโดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่ม CLMV (กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม) ทั้งด้านการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนโดยตรง และการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งในด้านนี้ที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยได้รับประโยชน์สูงและยังมีโอกาสอีกมากในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในเวลาที่ผ่านมาได้มีการค้าขายแลกเปลี่ยนกันตามกฎหมายและโดยเฉพาะประเทศไทยที่อยู่ใกล้กับกลุ่ม CLMV อยู่ไม่น้อยตามธรรมชาติ แต่ AEC ก็มีผลสำคัญที่ทำให้เกิดผลของบูรณาการอย่างชัดเจนเพราะมีการกำหนดทิศทางและแผนงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งเงื่อนไขนี้ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะตัดสินใจเข้าไปลงทุนโดยกลุ่มผู้ลงทุนที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งในกรณีของประเทศอาเซียนนั้นโดยจำนวนแล้วกลุ่ม SMEs นั้นมีความสำคัญเช่นเดียวกับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ข้อตระหนักดังกล่าวนี้เมื่อประกอบกับการสำรวจแต่ละด้าน เช่น การค้าสินค้าและการอำนวยความสะดวกทางการค้า การค้าบริการ และผลกระทบทางสังคม ก็จะทำให้ความรู้ที่อาจจะไม่สอดคล้องกับความเกรงกลัวการคุกคามของ AEC ต่อประเทศไทยในทุกๆ ด้านเสมอไป และในบางกรณีจะช่วยให้เห็นถึงด้านที่ดีสำหรับประเทศไทยอย่างชัดเจนขึ้นแม้จะยังขาดความรู้ที่เป็นระบบในมิติที่สำคัญยิ่ง คือ ผลกระทบทางสังคม

ในด้านของการค้าสินค้าและการอำนวยความสะดวกทางการค้านั้น ในปัจจุบัน (ผลการวิจัยจนถึง ค.ศ. ๒๐๑๑) สมาชิกเดิมของอาเซียน ๖ ประเทศ (ASEAN-๖: บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย) ลดภาษีศุลกากรระหว่างกันลงเหลือร้อยละ ๐ เกือบทั้งหมด และได้ยกเลิกภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าอาเซียนแล้วถึงร้อยละ ๙๙.๔ ของจำนวนรายการสินค้าที่อยู่ในรายการลดภาษีทั้งหมด ส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนใหม่ (CLMV) ก็ได้ลดภาษีนำเข้าเหลือเพียงร้อยละ ๐-๕ สำหรับสินค้าอาเซียนเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๓.๒ ของจำนวนรายการสินค้าที่อยู่ในรายการลดภาษีทั้งหมด^{๑๔}

ความก้าวร้าวดังกล่าวนี้ TDRI ประเมินว่าเป็นการดำเนินการลดอัตราภาษีระหว่างกันในอาเซียนที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก แต่สำหรับประเทศไทยนั้นยังนับว่าใช้ประโยชน์ด้านภาษีในอาเซียนได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง^{๑๕} ซึ่งหากสามารถใช้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่ จะประหยัดภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้น

^{๑๔} เพิ่งอ้าง.

^{๑๕} ผู้ส่งออกในไทยมีอัตราการใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีอาเซียนร้อยละ ๔๒.๘ หรือคิดเป็นมูลค่ารวม ๗๕,๕๗๙ ล้านบาท ในขณะที่ผู้นำเข้าในไทยมีอัตราการใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีอาเซียนร้อยละ ๔๔.๗ หรือคิดเป็นมูลค่ารวม ๓๓,๗๐๙ ล้านบาท

อีกประมาณเท่าตัวโดยคิดเป็นประโยชน์ในการส่งออกรวมอีกประมาณ ๖๕,๔๒๕ ล้านบาท และในการนำเข้าอีกประมาณ ๑๑,๕๘๕ ล้านบาท ในมุมมองผู้ส่งออกไทยปัญหาดังกล่าวนี้เกิดจากกระบวนการขอใช้สิทธิประโยชน์ของไทยเองที่มีความยุ่งยากและการไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร อีกทั้งยังมีปัญหาความคลุมเครือในการนิยามและแยกแยะระหว่าง “อุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี” (non-tariff barriers: NTB) กับ “มาตรการทางการค้าที่มีใช้ภาษี” (non-tariff measures: NTM) ซึ่งควรจะทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในอาเซียน อย่างไรก็ตาม ในขณะที่พยายามขจัดอุปสรรคหรือมาตรการบางอย่างไป ก็ยังเกิดอุปสรรคหรือมาตรการใหม่เพิ่มขึ้นอีกในบางประเทศ ส่วนในด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งซึ่งนับว่ามีความสำคัญต่อโครงข่ายการผลิตระหว่างประเทศนั้น ยังมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างการประสานงานทางศุลกากร การบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรเพื่ออำนวยความสะดวกระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์อันจะช่วยลดต้นทุนทางศุลกากรได้อีกมาก รวมทั้งจะเป็นไปตามระบบ ASEAN Single Window ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาและทดลองดำเนินการบางส่วน ทั้งนี้ นอกจาก “อุปสรรคทางเทคนิค” เหล่านี้ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนสูงแล้วยังมีต้นทุนด้านเวลาซึ่งมีค่าและความสำคัญมากโดยเฉพาะในกรณีสินค้าเกษตรซึ่งมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย^{๖๖}

ส่วนในด้านการค้าบริการซึ่งนับว่ามีความสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทยนั้น^{๖๗} ประเด็นที่สำคัญกว่าการมุ่งใช้กฎระเบียบเพื่อปกป้องหรือกีดกันการเปิดเสรีการค้าบริการดังที่เป็นอยู่ คือ การอำนวยความสะดวกในการเปิดเสรีและกำกับดูแลภายหลัง ซึ่งปัญหาการใช้กฎระเบียบในลักษณะดังกล่าวทำให้การดำเนินการตามความตกลงในเรื่องดังกล่าวไม่คืบหน้าเท่าที่ควรตามหลักการต่างตอบแทน เนื่องด้วยลักษณะของ AEC Blueprint ที่เป็นเพียง “แผนงาน” ที่มีการกำหนด “เป้าหมาย” และ “เงื่อนไขเวลา” โดยไม่มีความชัดเจนว่าเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายหรือไม่ โดยที่การบังคับใช้ในกรณีที่เกิดขึ้นนี้จะต้องเป็นไปตามกรอบความตกลงการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) ซึ่งดำเนินการมานับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ (ซึ่งถ้านับจนถึงปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ก็จะรวมเวลาได้เกือบสองทศวรรษ) แต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามในกรณีของ AFAS นี้ การอิงหลักความยืดหยุ่นซึ่งมีความคลุมเครือและอาจจะได้ความได้อย่างกว้างขวางนั้นนับเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การเปิดเสรีไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และดูเหมือนว่าเกือบทุกประเทศ (ยกเว้นสิงคโปร์) จะไม่สามารถทำตามข้อผูกพันที่เจรจากันได้ ในกรณีของไทยนั้นตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ (ค.ศ. ๑๙๙๙) ที่มีข้อกำหนดไม่ให้หุ้นส่วนต่างชาติถือครองหุ้นเกินร้อยละ ๔๙ สำหรับทุกสาขาบริการทั้งที่

^{๖๖} เชษฐา อินทวิทักษ์, สุเมธ องกิตติกุล, และ ณัฐวุฒิ ลักษณะบัญญัติกุล, “การค้าสินค้าและการอำนวยความสะดวกทางการค้า,” บทความประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕. เพิ่มเติมข้อมูลบางส่วนจากการวิจารณ์บทความโดย ชโยดม สรรพศรี

^{๖๗} เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, และ วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, “AEC กับกรอบปฏิรูปสาขาบริการ,” บทความประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕.

การค้าบริการได้ทวีความสำคัญขึ้น เรื่องนี้ทำให้ประเทศไทยได้เสียโอกาสในการได้รับการลงทุนและการถ่ายทอดเทคโนโลยีในภาคบริการจากต่างประเทศ อีกทั้งอาจไม่สามารถได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีด้านการค้าบริการของอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากไม่มีการปรับปรุงกฎระเบียบด้านการลงทุนที่เอื้อต่อการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการแข่งขันในตลาดและมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเสรีและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังจะมีผลไม่ทางตรงก็ทางอ้อมต่อการเพิ่มขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) รวมไปถึงผู้ใช้บริการโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้พยายามกล่าวย៉ากันในหลายๆ โอกาสและโดยเอกสารจำนวนไม่น้อยว่า AEC นั้น แม้จะมีความสำคัญและได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางที่สุดในบรรดากิจกรรมของทั้งสามเสาหลัก โครงการวิจัยของ TDRI ได้พบประเด็นที่สำคัญของประเทศไทยกับ AEC ว่าในด้านของผลกระทบทางสังคมของ AEC นั้น^{๙๔} ยังนับได้ว่าไม่มีองค์ความรู้ในเรื่องนี้โดยตรง ซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่เกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้นแต่ยังประเมินไม่ได้ อย่างไรก็ตามความรู้เท่าที่มีอยู่นั้นชี้ว่า โลกาภิวัตน์และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมีผลด้านสังคมซึ่งอาจจะมีทั้งแง่บวกแง่ลบ แต่ในบางกรณีตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปก็ทำให้ประเทศสมาชิกมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมในมือนึงเข้าหากันมากขึ้น ส่วนในเรื่องของช่องว่างทางรายได้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหลายนั้น จากการสำรวจวรรณกรรมโดย TDRI ได้พบว่า AEC มีผลในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาเซียน โดยอาจจะมีข้อค้นพบแตกต่างกันว่าประเทศใดจะได้ประโยชน์มากกว่า ทั้งนี้งานวิจัยบางชิ้นที่พบว่ากลุ่ม CLMV ทั้งกลุ่มจะได้ประโยชน์ หรือบางชิ้นเห็นว่าประเทศในกลุ่มเช่นเวียดนามและกัมพูชาจะได้ประโยชน์กว่าประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน เป็นต้น

ในมิติทางสังคม (และวัฒนธรรม) นี้ คำถามสำคัญ คือ จะเกิดอะไรขึ้นหลังการรวมตัวเป็น AEC ในอนาคต? ผลการวิจัยของ TDRI ให้ภาพในทางบวกที่อาจจะต่างจากความรู้สึกโดยทั่วไป โดยนำเสนอว่า ความเข้มข้นของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจน่าจะทำให้มิติด้านสังคมดีขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำในประเทศ เรื่องเกี่ยวกับสุขภาพพื้นฐาน สุขภาพทั่วไป และการศึกษาทั่วไป อย่างไรก็ตามในด้านสำคัญด้านหนึ่ง คือ สิ่งแวดล้อม นั้น การรวมตัวเป็น AEC น่าจะทำให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในสถานะที่แย่ง การคาดการณ์นี้ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการเตรียมการด้านนโยบายสังคมทั้งในเรื่องของการเร่งความร่วมมือภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) ซึ่งเสนอให้มีการออกแบบ scorecard เพื่อประเมินและหาทางเพิ่มระดับความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ซึ่งในเรื่องนี้การเร่งพัฒนาด้านมนุษย์จะมีความสำคัญมากขึ้นภายใต้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ อีกทั้งควรหาทางปรับปรุงนโยบายด้านการลงทุนทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศให้อยู่ในลักษณะที่มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

^{๙๔} สมชัย จิตสุชน, “AEC กับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและช่องว่างทางรายได้,” บทความประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕.

ภาพรวมของการประเมินเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานะของประเทศไทยใน AEC ๒๐๑๕ นี้ นับเป็นหนึ่งในโอกาสสำคัญที่ได้นำความรู้จากการวิจัยเชิงประจักษ์มานำเสนอต่อสาธารณชน นอกเหนือจากการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้โดยทั่วไปหรือการศึกษาวิจัยของหน่วยงานรัฐและเอกชนเป็นการเฉพาะหรือเป็นการภายใน ภาพรวมดังกล่าวจะสะท้อนความเป็นจริงบางประการเกี่ยวกับนโยบายของโครงการ AEC ต่อประเทศไทยในลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นบวก นั่นคือ แม้จะมีปัญหาทางด้านการเมืองภายในหรือปัญหาธรรมาภิบาลที่ดี (good governance) แต่ประเทศไทยในโครงการ AEC นี้ นับว่ายังมีสถานะที่ดี มีโอกาสสูง ถ้ามีการร่วมกันคิดและทำเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง กล่าวคือ ไม่ให้การพูดถึง AEC คงอยู่ในระดับของการรณรงค์ที่มุ่งเน้นวาระทางเศรษฐกิจของชาติแต่อย่างเดียว ทั้งที่เป็นโครงการสำคัญแห่งศตวรรษขององค์การอาเซียนซึ่งจะก่อตั้งมาครบอายุประมาณ ๔๘ ปีเมื่อจะครบกำหนดการตามเป้าหมายของ AEC และ AEC นั้นเองก็เป็นเพียงหนึ่งในสามมิติของโครงการใหญ่ คือ ประชาคมอาเซียน

พิจารณาจากเงื่อนไขดังสรุปสาระมานี้ น่าจะตีความได้ว่า แม้ประเทศไทยจะอยู่ในสถานะที่มีโอกาสดีพอสมควรเมื่อเทียบกับประเทศอาเซียนอื่นๆ แต่การลดความเสี่ยงและการเพิ่มโอกาสของประเทศอยู่ในภูมิภาคทางเศรษฐกิจหรือ AEC นี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของประเทศไทยในความสัมพันธ์กับอาเซียนเอง ซึ่งการบริหารจัดการหรือการอภิบาลในลักษณะใหม่ดังกล่าวในปัจจุบัน มักจะรวมเรียกกันว่า Governance (ซึ่งในภาษาไทยอาจใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ในความหมายของระบบ “การอภิบาล” ชนิดหนึ่งซึ่งไม่ต้องอิงแต่เพียงรัฐ) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย AEC อย่างเหมาะสมโดยไม่ล้มการก้าวไปสู่เป้าหมายประชาคมอาเซียนโดยรวมซึ่งมีมิติการเมืองและความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งก็จะเป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ด้วยเหตุนี้จึงควรจะหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การบริหารจัดการในบริบทใหม่ของโลกาภิวัตน์ ซึ่งอาจจะเรียกรวมในที่นี้ว่า ระบบการอภิบาลหรือธรรมาภิบาลของประเทศในมิติภูมิภาค ขึ้นมาเป็นวาระคู่ขนานไปกับการคิดเฉพาะผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศไทย: นโยบายบางประการทางการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาลในบริบทภูมิภาค

การกล่าวถึงนโยบายทางการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาลในบริบทภูมิภาคที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนในที่นี้จะเลือกนำเสนอเฉพาะบางประการ^{๑๙} กล่าวคือ (๒.๑) วิสัยทัศน์การปรับตัวของประเทศไทยกับกระบวนการธรรมาภิบาลที่กำลังเกิดขึ้นในระดับภูมิภาค (regional governance) อันเป็นการอภิบาลร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับอาเซียนทั้งในเชิงการสร้างสถาบันและกระบวนการทำงานหรืออาจจะเริ่มเรียกได้ว่า “Aseangovernance” (คือ ระบบการอภิบาล

^{๑๙} เกณฑ์การหยิบยกประเด็นในที่นี้คำนึงถึงวาระสารของสถาบันพระปกเกล้าซึ่งเป็นสถาบันที่มุ่งเน้นในมิติดังกล่าวดังที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างสถาบันตลอดจนหลักสูตรและกิจกรรมต่างๆ

อาเซียน หรืออรรมาภิบาลอาเซียน)ที่กำลังก่อตัวขึ้นและในความเป็นจริงประเทศสมาชิกก็ได้เริ่มปรับระบบต่างๆ รองรับอยู่แล้วแต่ยังมิได้สร้างเป็นภารกิจอาเซียนหรือวาระอาเซียนของแต่ละประเทศขึ้นอย่างชัดเจนเท่าเทียมกัน (๒.๒) ในที่นี้จึงเป็นเพียงการเริ่มต้นสำรวจสถานะและบทบาทของสถาบันทางการเมืองของไทยในเรื่องดังกล่าว โดยจะกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลเพียงโดยสังเขปเพราะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยตรงซึ่งมักจะศึกษากันในลักษณะของนโยบายต่างประเทศอยู่แล้วเป็นการต่างหาก แต่เนื่องจากวาระและวาระอาเซียนของประเทศไทยนั้นเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับและทุกภาคส่วน บทความนี้จึงจะให้ความสนใจแก่ประเด็นความชอบธรรมทางนโยบายเกี่ยวกับอาเซียนในมิติของการเมืองภาคตัวแทนโดยเฉพาะบทบาทของรัฐบาลไทยในเรื่องดังกล่าว และจากนั้น (๒.๓) จะเลือกสำรวจเบื้องต้นถึงนโยบายของประชาคมอาเซียนต่อท้องถิ่นไทยรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้และจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตัวแสดงในการบริหารจัดการดินแดนใหม่ของไทยในบริบทการใช้พื้นที่ร่วมกันของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามโครงการประชาคมอาเซียน

๒.๑ การสร้างสถาบันและกระบวนการทำงานของอาเซียน: การปรับตัวของประเทศไทยกับระบบธรรมาภิบาลอาเซียน (Aseangovernance) ที่กำลังก่อตัว

โดยทั่วไปกิจการเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศไทยมักจะได้รับพิจารณาว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และนโยบายต่างประเทศ เรื่องนี้อาจจะนับได้ว่าเป็นมานานับแต่การก่อตั้งอาเซียน แม้ปัจจุบันเริ่มจะเห็นมิติของนโยบายสาธารณะอื่นๆ ในประเด็นเรื่องแรงงานข้ามชาติ สาธารณสุข อาชญากรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการบูรณาการภูมิภาคก้าวหน้ามาจนถึงขั้นการสร้างประชาคมอาเซียนดังที่เป็นอยู่ การแยกมิติ “ภายนอก-ภายใน” เด็ดขาดตามประเพณีการคิดเกี่ยวกับรัฐอธิปไตยแบบดั้งเดิมอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์จริงซึ่งในการสร้างเขตการค้าเสรี การส่งเสริมการไหลเวียนของปัจจัยการผลิต การเร่งดำเนินยุทธศาสตร์การเชื่อมโยง (Connectivity) ล้วนแต่ทำให้เส้นแบ่งระหว่างกิจกรรมภายนอก-ภายในรัฐไม่ชัดเจนเหมือนเดิมไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเส้นแบ่งเขตแดนหรือกิจกรรมโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจและผลสืบเนื่องทางสังคมที่เกิดจากการไหลเวียน ทั้งนี้ในมิติของนโยบายต่างประเทศแบบดั้งเดิมนั้นก็ต้องคำนึงถึงกระแสความสัมพันธ์ข้ามชาติและการพึ่งพาอาศัยกันและกันและกระแสภูมิภาควิวัตน์ (Regionalization) ที่ดำเนินอยู่ซึ่งเมื่อประกอบเข้ากับการที่รัฐสมาชิกร่วมกันออกเอกสารทางการเมืองต่างๆ อาทิ กฎบัตรอาเซียน และโดยเฉพาะข้อตกลงบาห์ติฉบับที่ ๓ หรือปฏิญญาบาห์ติว่าด้วยประชาคมอาเซียนในประชาคมโลก (Global Community of Nations) นี้มีส่วนสำคัญทำให้นโยบาย “ภายนอก” หรือ “ต่างประเทศ” ต้องคำนึงถึงมิติภูมิภาคซึ่งใน

กรณีนี้คือพันธกิจต่างๆ ในกรอบของประชาคมอาเซียนจนอาจจะเรียกได้ว่าเกิดกระบวนการภูมิภาคิกิวัตน์ของนโยบายต่างประเทศ (regionalization of foreign policy)^{๒๐} ของรัฐสมาชิกขึ้นในระดับหนึ่ง

ส่วนมิติ “ภายนอก-ภายใน” ที่เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออกนั้นก็ย่อมส่งผลให้เกิดนโยบายภายในรัฐที่ต้องคำนึงถึงกิจกรรมหรือภารกิจที่รัฐสมาชิกร่วมกันทำอย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอขึ้นในประชาคมอาเซียนแม้ยังไม่ถึงกับเกิดเป็นนโยบายร่วม (common policy) ของสมาชิก แต่การปฏิบัติ (practice) ปทัสถาน (norm) กฎเกณฑ์ (rule) ที่เกิดขึ้นร่วมกันก็มีส่วนทำให้แต่ละรัฐต้องปรับเปลี่ยนนโยบายในด้านต่างๆ และระบบการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับทั้งสามมิติของประชาคมอาเซียนอยู่ไม่มากก็น้อย และแม้ ณ ปัจจุบัน อาจจะเริ่มเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับตัวและเริ่มกำหนดเป็นแผนของชาติแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้ประสบการณ์บูรณาการภูมิภาค เช่น ในกรณีของสหภาพยุโรปได้บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า ความก้าวหน้าของบูรณาการภูมิภาคทางเศรษฐกิจจะนำไปโดยปราศจากการพัฒนาระบบการอภิบาลร่วมกันระหว่างสมาชิกและภาคส่วนต่างๆ ซึ่งหมายถึง การปรับตัวเข้าหากันและสร้างความสอดคล้องประสานกลมกลืนกันในมิติและระดับต่างๆ เพื่อที่จะสามารถร่วมกันอภิบาลประชาคมภูมิภาคได้^{๒๑}

ในปัจจุบันแม้จะมีการตื่นตัวเรื่องประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) มากขึ้นในประเทศไทยแต่มิติสำคัญประการหนึ่งของการรวมกลุ่มภูมิภาค คือ ลักษณะของโครงสร้างทางสถาบันซึ่งจะเป็นเงื่อนไขของกระบวนการการตัดสินใจระหว่างรัฐที่กำลังก้าวเข้าสู่กระบวนการบูรณาการโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง ไม่ปรากฏว่าในประเทศไทยมีการศึกษาในประเด็นกระบวนการทางสถาบันอย่างเป็นระบบมากนักนอกจากการรับทราบจากแหล่งข้อมูลทางการของสำนักเลขาธิการอาเซียนและรัฐบาล ผลการศึกษาเชิงลึกล่าสุดเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสถาบันของอาเซียน^{๒๒} แสดงให้เห็นว่ากระบวนการสร้างสถาบันนับแต่ ค.ศ. ๑๙๖๗ จนถึง ค.ศ. ๒๐๑๒ นี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจนอาจ

^{๒๐} ภูมิภาคิกิวัตน์ของนโยบายต่างประเทศมาจากแนวคิดใน Frédéric Charillon (Dir.), *Politique Etrangère: Nouveaux Regards* (Paris: Presses de Sciences Po, 2002), โดยเฉพาะบทที่ 14 ว่าด้วย Vers la régionalisation de la politique étrangère.

^{๒๑} สำหรับพัฒนาการของ EU ทางเศรษฐกิจและทางสถาบัน ดูงานวิชาการหลักๆ ในเรื่องนี้ ได้แก่ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 7th ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010); Helen Wallace, Mark A. Pollack, and Alasdair R. Young (Eds.), *Policy-making in the European Union*, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2010); Jose M. Magoné, *Contemporary European Politics: A Comparative Introduction* (London: Routledge, 2011); ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการอภิบาลที่รองลงมาจากรัฐซึ่งเกิดขึ้นในกระแสโลกาภิวัตน์ ดู James A. Caporaso, and Mary Anne Madeira, *Globalization, Institutions and Governance* (Thousand Oaks, CA: SAGE, 2012); ในภาษาไทย ดู ขจิต จิตตเสวี, **ธรรมาภิบาลโลก: หลักการองค์การ และกระบวนการของโลกาธรรมาภิบาล**, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔).

^{๒๒} ในภาษาอังกฤษ ดูบทความของ Anja Jetschke, “ASEAN,” in Mark Beeson, and Richard Stubbs (Eds.), *Routledge Handbook of Asian Regionalism* (London: Routledge, 2012), pp. 327-337; Termsak Chalermpanupap, “Life in ASEAN after the Entry into Force of the ASEAN Charter: Implications and Follow-ups,” in S. Tiwari (Ed.), *ASEAN: Life after the Charter* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), pp. 45-65; สำหรับผลการศึกษาล่าสุดในเรื่องนี้ในภาษาไทย ดู อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, **อาเซียนกับกระบวนการสร้างสถาบัน: จาก “ปฏิญญากรุงเทพฯ ๑๙๖๗” ถึง “กฎบัตรอาเซียน ๒๐๐๘”**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต, (อยู่ระหว่างดำเนินการ) โดยมี รศ. ดร. ขจิต จิตตเสวี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

กล่าวได้ว่า ไม่เคยหยุดนิ่ง แต่มีจังหวะก้าวซ้ำเร็วหรือชะลอบ้างตามบริบทโลกและสถานการณ์ภูมิภาค รวมทั้งเงื่อนไขและการเมืองภายในของแต่ละรัฐสมาชิก (หรือประเทศคู่เจรจาที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะมีอิทธิพลต่อเรื่องนี้บ้าง) อีกทั้งยังชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มและกระบวนการที่รัฐต่างๆ จะร่วมกันสร้างสถาบันให้ชนิกตัวสามารถรองรับภารกิจตามกฎหมายและพัฒนากล้าสุดของประชาคมอาเซียน แม้ในกระบวนการดังกล่าวตามกฎหมายอาเซียนจะยังคงเป็นเรื่องของรัฐโดยฝ่ายบริหารมากกว่าจะเป็นบทบาทของรัฐสภาและภาคประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย แต่ก็เริ่มเปิดประเด็นกิจกรรมและสร้างองค์กรใหม่ๆ เช่น เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและภัยพิบัติซึ่งนับเป็นการวางระบบการอภิบาล (governance) ในระดับองค์การขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะทางสถาบันขององค์การอาเซียนโดยตรงนั้น ในเชิงการพัฒนาสถาบัน กฎบัตรอาเซียนเพิ่มมิติด้านกฎเกณฑ์ให้แก่สถาบันของอาเซียนและปรับปรุงโครงสร้างองค์การของอาเซียนให้สอดคล้องกับประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วยสามเสาหลักและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร โดยรัฐสมาชิกจะหมุนเวียนกันทำหน้าที่ประธานอาเซียนในแต่ละปี (ตามลำดับตัวอักษรของชื่อประเทศในภาษาอังกฤษโดยอาจจะสลับวาระกันตามแต่ที่ประชุมจะตกลง) เพื่อร่วมกันผลักดัน “วาระอาเซียน” โดยเฉพาะการดำเนินการตามกฎหมายอาเซียน รวมทั้งตามกฎหมายนี้ เลขาธิการอาเซียนได้รับการยกระดับสถานะและมีความสำคัญเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงอำนาจบริหารโดยที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้รับการปรับปรุงโครงสร้างและเพิ่มจำนวนบุคลากร ตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและติดตามผลการดำเนินการอย่างเต็มที่

ส่วนในระบบการทำงานของอาเซียนนั้น ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ซึ่งประกอบด้วยประมุขของรัฐหรือผู้นำรัฐบาลของสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ถือเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายของอาเซียนซึ่งโดยมากมักจะเป็นเรื่องที่ต้ออาศัยเจตจำนงทางการเมือง (political will) ร่วมกันเพื่อให้มีความตกลงหรือข้อตัดสินใจในระดับภูมิภาค ประเด็นและเอกสารที่มีการตกลงกันโดยลงนามหรือรับรองในที่ประชุมสุดยอดนั้นจะได้รับการเตรียมการมาตั้งแต่ระดับที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting: SOM) และระดับที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting) ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ขึ้นมาตามลำดับ โดยองค์กรรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขาหรือระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสจะพิจารณาทั้งนโยบายในภาพรวมและนโยบายเฉพาะด้านในเรื่องที่อยู่ภายในขอบข่ายการดำเนินงานของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามความตกลงและข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ในทางปฏิบัติบางที่ประชุมรัฐมนตรี เช่น ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers Meeting: AMM) และที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers Meeting: AEM) จะมีบทบาทมากทั้งในการลงนามและรับรองเอกสาร ตลอดจนกำกับดูแลภาพรวมการดำเนินงานตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในแต่ละมิติภายใต้รูปแบบองค์กรที่เรียกว่า “คณะมนตรี” (Council) ทั้งคณะมนตรีประชาคมต่างๆ (ASEAN

Community Councils) และคณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council: ACC)^{๒๓}

ในด้านการตัดสินใจ อาเซียนยังคงใช้หลักฉันทามติ (consensus) และการปรึกษาหารือ (consultation) ซึ่งเป็นวิธีการที่พัฒนามาในทางปฏิบัตินับแต่ก่อตั้งอาเซียน^{๒๔} เพื่อให้รัฐสมาชิกแสวงหาทางที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติและขณะเดียวกันก็สามารถร่วมกันตัดสินใจในลักษณะที่ร่วมมือกันต่อประเด็นที่เป็นความกังวลร่วมกันมากกว่าที่จะยึดตามเสียงข้างมากของรัฐสมาชิกจำนวนหนึ่งโดยละเลยข้อกังวลของบางรัฐสมาชิก ทั้งนี้ในกฎบัตรอาเซียนมิได้จำกัดการใช้วิธีการตัดสินใจแบบอื่น เพราะมีข้อกำหนดว่าหากที่ประชุมสุดยอดอาเซียนไม่สามารถหาฉันทามติได้ ที่ประชุมสุดยอดอาจตัดสินใจว่าจะทำการตัดสินใจเฉพาะเรื่องนั้นอย่างไร^{๒๕}

ทั้งนี้ในแต่ละปี ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ทำหน้าที่ประธานอาเซียน จะจัดการประชุมที่สำคัญขึ้นเป็น ๓ ช่วง (ดูตารางที่ ๑ ประกอบ) ได้แก่

ช่วงต้นปี ซึ่งเป็นช่วงแรกประมาณเดือนเมษายน จะมีการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ระหว่าง ๑๐ ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นการเฉพาะ

ช่วงกลางปี ซึ่งตกประมาณเดือนกรกฎาคม จะมีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) การประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับคู่เจรจา (Post Ministerial Conference: PMC) ในลักษณะ “+๑” ซึ่งโดยหลักจะประชุมกับรัฐมนตรีต่างประเทศของ ๙ ประเทศคู่เจรจา^{๒๖} กับผู้แทนด้านการต่างประเทศจากอีก ๑ องค์การ คือ สหภาพยุโรป (EU) และการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ซึ่งประกอบด้วยประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอีก ๗ ประเทศ^{๒๗} ซึ่งเมื่อรวมสมาชิกอาเซียนแล้วรวมเป็นทั้งสิ้น ๒๖ ประเทศกับอีก ๑ องค์การ

ช่วงปลายปี ซึ่งจะเกิดขึ้นในช่วงประมาณเดือนพฤศจิกายน จะมีการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ระหว่าง ๑๐ ประเทศสมาชิกอาเซียน (เป็นครั้งที่สองของปี) ในโอกาสนี้จะมีการจัดการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง (Related Summits) อีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญยิ่งสำหรับอาเซียนบนเวทีโลก การประชุมเหล่านั้น ได้แก่ การประชุมสุดยอดอาเซียนกับคู่เจรจา (Dialogue Partners) ที่สำคัญ (ASEAN+๑) เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย สหรัฐอเมริกา ฯลฯ การประชุมสุดยอดอาเซียน+๓ โดยประเทศ “+๓” ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ซึ่งแต่เดิมประกอบด้วยคู่เจรจา ๖ ประเทศโดยนอกเหนือจากประเทศ “+๓”

^{๒๓} กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๔ องค์การ, เฉพาะข้อ ๗-๑๐ และภาคผนวก ๑.

^{๒๔} พิษณุ สุวรรณชฎ, **สามทศวรรษอาเซียน** (ชาวนิเทศน์ เกษตรศิริ และ กาญจน์ ละออศรี, บรรณาธิการ), ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๐)

^{๒๕} กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๗ การตัดสินใจ, ข้อ ๒๐-๒๑.

^{๒๖} ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย สหรัฐอเมริกา แคนาดา

^{๒๗} ได้แก่ ติมอร์-เลสเต ปาปัวนิวกินี ปากีสถาน บังกลาเทศ ศรีลังกา มองโกเลีย และเกาหลีเหนือ

แล้วยังประกอบด้วยอีก ๓ ประเทศ ได้แก่ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ หรือที่เรียกรวมว่า “อาเซียน+๖” ในปัจจุบันได้เพิ่มมาอีก ๒ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย ทำให้กลายเป็น “อาเซียน+๘”^{๒๔}

ตารางที่ ๑
การจัดประชุม ๓ ช่วงสำคัญของอาเซียนในรอบปีภายใต้กฎบัตรอาเซียน

ช่วงที่ ๑	ช่วงต้นปี (ประมาณเดือน เมษายน)	การประชุม สุดยอดอาเซียน (ASEAN-๑๐)		
ช่วงที่ ๒	ช่วงกลางปี (ประมาณเดือน กรกฎาคม)	การประชุมรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียน (AMM)	การประชุมระหว่างรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียนกับ คู่เจรจา (PMC)	การประชุมอาเซียนว่าด้วยความ ร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ARF)
ช่วงที่ ๓	ช่วงปลายปี (ประมาณเดือน พฤศจิกายน)	การประชุม สุดยอดอาเซียน (ASEAN-๑๐)	การประชุมสุดยอด อาเซียน+๓ (ASEAN+๓)	การประชุมสุดยอด เอเชียตะวันออก (EAS) ปัจจุบัน คือ “ASEAN+๘”
			การประชุมสุดยอดอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาที่สำคัญ (ASEAN+๑) เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย สหรัฐอเมริกา ฯลฯ	

ที่มา: อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, อ้างแล้ว.

นอกจากนี้ยังมีการประชุมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ AEC โดยตรงซึ่งจัดการประชุมในช่วงเวลาที่ต่างออกไป ได้แก่ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ประมาณเดือนสิงหาคมของทุกปี และการประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน (ASEAN Finance Ministers Meeting: AFMM) ซึ่งการประชุมเหล่านี้จะมีร่วมกับกลุ่มประเทศ “+๓” ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ คู่ขนานไปด้วย

จะเห็นได้ว่า อาเซียนก้าวจากการมีสถาบันอย่างหลวมมาสู่การเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์ (rules-based) และมีสภาพบุคคลทางกฎหมาย (legal personality) นับแต่การบังคับใช้กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นต้นมา โดยอาจกล่าวได้ว่าเกิดกระบวนการที่เป็นระบบที่จะเรียกในที่นี้ว่า “ระบบการอภิบาลอาเซียน” หรือ “ธรรมาภิบาลอาเซียน” (Aseangovernance) นั้นนอกจากจะก่อตัวขึ้นจากการจัดองค์การแบบทางการตามโครงสร้างสถาบันซึ่งมีระบบการทำงานโดยย่อดังที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นผลมาจากการปฏิบัติ บรรดาปทัสฐาน และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นในเวลาเดียวกันด้วย ตัวอย่างรูปธรรมของส่วนประกอบเหล่านี้ ได้แก่ กฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ค.ศ. ๒๐๑๒ ส่วนตัวสถาบันหรือองค์กรที่รองรับก็มีตัวอย่างเช่น คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ค.ศ. ๒๐๐๙ ศูนย์ประสานงานอาเซียนสำหรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management: AHA Centre) ค.ศ. ๒๐๑๑ ทั้งนี้ความ

^{๒๔} ซึ่งมีเพียงแคนาดาและสหภาพยุโรปในฐานะคู่เจรจาของอาเซียนที่ยังไม่ได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS)

พยายามผลักดันให้เกิดแนวปฏิบัติ (Code of Conduct: COC) ในทะเลจีนใต้ขึ้นใหม่นอกเหนือจากปฏิญญาดำด้วยแนวปฏิบัติของภาคี (Declaration on the Conduct of Parties: DOC) ในทะเลจีนใต้ที่มีอยู่เดิมนับแต่ ค.ศ. ๒๐๐๒ ก็นับเป็นตัวอย่างของความพยายามร่วมกันที่จะให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นสถาบันในเรื่องดังกล่าวขึ้นอีกด้วย

จึงกล่าวได้ว่าระบบ “การอภิบาลอาเซียน” หรือ “ธรรมาภิบาลอาเซียน” ที่ว่านี้ เริ่มก่อตัวมานานแต่เริ่มเป็นรูปร่างชัดเจนจับต้องได้ในต้นศตวรรษที่ ๒๑ ทั้งในรูปของเอกสารทางการเมือง (political documents) และในรูปแบบขององค์กร (organs) ซึ่งในภาพรวมขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคก็นับว่าอาเซียนได้ก้าวขึ้นสู่อีกระดับหนึ่งของพัฒนาการจนสามารถแสดงถึงสถานภาพและการดำรงอยู่บนเวทีโลก เช่น ด้วยเอกสารการเมืองขึ้นสำคัญแห่งศตวรรษ (รวมกฎบัตรอาเซียน) อันได้แก่ ปฏิญญาบาหลีดำด้วยเรื่องประชาคมอาเซียนในประชาคมโลก (Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations) หรือข้อตกลงบาหลีนับที่ ๓ (Bali Concord III) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการรวมกลุ่มภูมิภาคในทวีปอื่นๆ ที่มีมาก่อน เช่น กรณีสหภาพยุโรป มักจะเกิดกระบวนการขยายตัวรับสมาชิกเพิ่ม การบูรณาการทางลึก และการแสดงหรือประกาศต่อประชาคมโลกว่า องค์การหรือการรวมกลุ่มนั้นๆ ก้าวมาถึงจุดที่จะ “พูดเป็นเสียงเดียวกัน” หรือมี “เอกลักษณ์” ร่วมกันเมื่อเทียบกับการรวมกลุ่มหรือกับประเทศอื่นๆ ในโลก โดยนัยนี้ข้อตกลงบาหลีนับที่ ๓ ของอาเซียนนับได้ว่าเป็นการแสดงถึงตัวตนความเป็น “ประชาคม” (Community) ระหว่างรัฐสมาชิกขององค์การอาเซียนที่สื่อได้ว่าการยกระดับจากสถานะเดิมที่เป็น “สมาคม” โดยเพิ่มมิติหรือคุณสมบัติของการเป็น “ประชาคม” ดังที่ได้แสดงเป้าหมายเชิงปรัชญาหรืออุดมคติในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขว่าเป็น Caring and Sharing Community โดยแปลเป็นภาษาไทยว่า “ประชาคมที่เอื้ออาทร”

การก้าวเข้าสู่อาเซียนยุคของกฎบัตรอาเซียนและประชาคมอาเซียนทำให้รัฐสมาชิกจำต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริง (reality) ทางการเมืองและการอภิบาลที่อาจจะถูกมายาคติ (myth) ทางเศรษฐกิจอำพราง ทำให้ยังไม่เกิดความตระหนักว่าขณะนี้กำลังเกิดระบบการอภิบาล (governance) ที่ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นระหว่างรัฐสมาชิกทั้งสิบในด้านต่างๆ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ แต่ก็รวมถึงทางด้านการเมืองและความมั่นคง และความสำนึกที่แม้จะยังมีข้อจำกัดเชิงสาร์ตละของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๒ การก่อตัวของกระบวนการหรือระบบการอภิบาลภูมิภาค (regional governance)^{๒๑} ซึ่งยังไม่ได้รับการศึกษาก็อาจจะเริ่มมีการศึกษาแต่ยังไม่แพร่หลายนี้ จะเป็นเงื่อนไขทำให้ประเทศไทยต้องคิดและดำเนินการปรับระบบภายในให้สอดคล้อง หรือในกรณีที่เป็นได้ประเทศไทยอาจสามารถรักษาเกียรติประวัติในการเป็นผู้นำและผู้ริเริ่มโครงการใหม่ๆ เรื่องระบบการอภิบาล

^{๒๑} ขจิต จิตต์เสวี, ธรรมาภิบาลโลก: หลักการ องค์การ และกระบวนการของโลกาธรรมาภิบาล.

ภูมิภาคหลังจากที่ได้ริเริ่มก่อตั้งอาเซียน ริเริ่ม AFTA ฯลฯ ดังที่เลขาธิการอาเซียน ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้กล่าวไว้ว่า “อาเซียนคือทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทย”^{๓๐}

อย่างไรก็ตาม ความริเริ่มหรือความพยายามที่จะเป็นผู้นำในด้านนี้ในฐานะประเทศผู้ก่อตั้งและประเทศที่มีความสำคัญในลำดับต้นๆ ของอาเซียนและเป็นประเทศเปิด การคิดเรื่องการเมืองการปกครองและธรรมาภิบาลอาเซียนเพื่อสมทบส่วน “ทรัพย์สินทางปัญญา” ด้านการบริหารจัดการองค์การอาเซียนหรือธรรมาภิบาลอาเซียนครั้งใหม่นี้ จะต้องให้ความสำคัญแก่การคิดเรื่องระบบธรรมาภิบาลภูมิภาคที่กำลังก่อตัวอยู่ในกระบวนการธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) โดยเชื่อมโยงเข้ากับระบบและองค์การทางการเมืองภายในของไทยดังที่เป็นอยู่ โดยยอมรับว่าต้องมีการปรับตัวเพื่อเพิ่มโอกาสและลดความเสี่ยงของไทยใน AEC ซึ่งประเด็นนี้น่าจะเป็นมิติใหม่ในการคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติในโลกโดยผ่าน AEC ซึ่งเริ่มจะขึ้นกับผลประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาคอยู่ไม่มากนัก ซึ่งโดยทั่วไปในประเพณีการคิดเกี่ยวกับอาเซียนมักจะเน้นที่รัฐและรัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักแม้จะมีการผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บ้าง แต่ก็ยังนับว่าไม่เพียงพอต่อการเปิดให้ประชาชนอาเซียนเข้ามามีบทบาทกำหนดจังหวะก้าวของ AEC

๒.๒ การสร้าง “วาระประชาคมอาเซียน” ในระบบการเมืองไทย: สู่การสร้างความชอบธรรมของ “อาเซียนแห่งประชาชน” ผ่านทางการเมืองภาคตัวแทน

ภาระหลักเบื้องต้นของการสร้างวาระประชาคมอาเซียนในระบบการเมืองไทยนั้น ย่อมเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยตรงในแง่ของนโยบายต่างประเทศและนโยบายด้านต่างๆ อีกทั้งการพัฒนากระบวนการราชการ ซึ่งควรจะเป็นหัวเรื่องใหญ่เพื่อศึกษาเป็นการต่างหาก อย่างไรก็ตาม ในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับอาเซียนนั้นแม้จะมีการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่างๆ และนับแต่ ค.ศ. ๒๐๐๕ มีการกำหนดเป็นแผนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งคำนึงถึงอาเซียน แต่ดูเหมือนว่าในภาพรวมอาเซียนเพิ่งจะเริ่มเป็น “วาระชาติ” อย่างจริงจังในปัจจุบัน^{๓๑} กล่าวคือ แม้ในอดีตจะมีการพูดถึงการรวมกลุ่มภูมิภาคอยู่แล้วก็ตาม แต่จากกำหนดการ “AEC ๒๐๑๕” อีกเพียงไม่เกิน ๓ ปี ประเทศไทยจึงเริ่มแผนยุทธศาสตร์ประเทศและยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ส่วนในระดับของฝ่ายบริหารเองก็เพิ่งเริ่มมี “คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ” เมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๐^{๓๒}

^{๓๐} สุรินทร์ พิศสุวรรณ, อ้างแล้ว, น. ๖.

^{๓๑} ว่าด้วยคำแถลงนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินกับความสัมพันธ์และนโยบายต่างประเทศของไทยซึ่งมีอาเซียนเป็นเวทีภูมิภาคที่สำคัญสำหรับประเทศไทย ดูใน ขจิต จิตตเสวี, โครงการ นโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน: ประเทศไทยบนเวทีโลกและเวทีโลกในประเทศไทยในต้นศตวรรษที่ ๒๑, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, เล่ม ๑ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๓), บทที่ ๔ อาเซียนในฐานะศูนย์กลางภูมิภาคเพื่อดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยบนเวทีโลก.

^{๓๒} ดู สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน, ปรับปรุงข้อมูลครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง, ๒๕๕๕).

กล่าวโดยรวม แม้จะมีการยอมรับโดยหลักการว่าประชาคมอาเซียนเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศไทยและประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม แต่ในทางปฏิบัติหรือการดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแบบบูรณาการทั้งระบบนั้นยังอาจจะอยู่เพียงในจุดเริ่มต้น ทั้งที่เดิมพันสำหรับภายในและระดับโลกนั้นสูงยิ่ง ดังที่เลขาธิการอาเซียน อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศไทย ได้เตือนไว้ด้วยภาษาพูดง่ายๆ ตามถ้อยคำที่ว่า “อาเซียนช่วยให้เราปรับตัวรับกับกระแสโลกาภิวัตน์ แต่เป็นในกรอบภูมิภาค คือถ้าให้สู้กับโลกเลยเราสู้ไม่ไหวหรอก เราต้องมีเวทีของตัวเองในภูมิภาคของเรา นี่คือการพิจารณาการก่อตั้งตั้งแต่ต้น”^{๓๓} “เรา” ในที่นี้ย่อมหมายถึง ประเทศไทยในฐานะสมาชิกด้วยนั่นเอง

ในกระบวนการนโยบายของประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไทยโดยเฉพาะการเมืองภาคตัวแทนในระบบรัฐสภานั้น จะเห็นได้ว่า AEC ซึ่งมองในมุมหนึ่งก็คือการสร้างตลาดเดียวอาเซียน (Single Market) จะต้องเกี่ยวข้องกับการปรับระบบของชาติในด้านต่างๆ และการบริหารจัดการประเทศทั้งในมิติทางเศรษฐกิจโดยตรงแต่ก็ย่อมเกี่ยวข้องกับมิติทางสังคม-วัฒนธรรม และการเมือง-ความมั่นคงอย่างเลี่ยงไม่ได้ ในกระบวนการทางนโยบายนี้ ย่อมต้องมีการแก้กฎหมาย (และบรรดากฎระเบียบต่างๆ) จำนวนหนึ่งเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกิจและ/หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามเป็นที่ตระหนักโดยทั่วไปว่า การริเริ่มกฎหมายต่างๆ มักจะมาจากฝ่ายบริหารเป็นหลัก แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็มีการเสนอกฎหมายไม่มากนัก ส่วนภาคประชาชนอาจแสดงออกได้ด้วยประชามติถ้ามีการริเริ่มในด้านนั้น การริเริ่มกฎหมายของภาคประชาชนเองมีโอกาสนี้จะบรรลุดังมุ่งหวังไม่มากนัก^{๓๔} อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภาคประชาชนและการเมืองภาคตัวแทนก็ยังต้องการการพัฒนาอีกมากเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและนโยบายตามวิถีทางประชาธิปไตยที่พึงเป็น^{๓๕}

แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีประเพณีถึงผลของ AEC และประชาคมอาเซียนต่อสังคมไทยอย่างเป็นระบบในทุกๆ ด้านว่าจะกระทบกับภาคส่วนใด? อย่างไร? แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนไปมาหาสู่ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านโดยเฉพาะกลุ่ม CLMV ที่มีอยู่แล้ว (โดยอาจจะถือว่าจีนโดยมณฑลยูนนานนับว่าอยู่ใกล้เสมือนเป็นเพื่อนบ้านด้วย) การเปิดเสรีต่างๆ การส่งเสริมยุทธศาสตร์การเชื่อมโยง (Connectivity) ก็เป็นที่คาดคะเนได้ว่าโครงการเหล่านี้จะส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคมไทยอย่างกว้างขวางลึกซึ้งไปในอนาคตดังที่ประสบการณ์การ

^{๓๓} สุรินทร์ พิศสุวรรณ, **อ้างแล้ว**, น. ๓๐.

^{๓๔} “สรุปการอภิปรายกลุ่มย่อยที่ ๑ บทบาทด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา,” การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๔ เรื่อง “การปฏิรูปรัฐสภา: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ”, ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, ๘-๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ (สรุปโดย ขจิต จิตตเสวี). สำหรับงานวิจัยในเรื่องนี้ ดู สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, **โครงการการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, ได้รับทุนสนับสนุนโดย แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๕.

^{๓๕} “สรุปการอภิปรายกลุ่มย่อยที่ ๔ การสร้างความสมดุลระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและภาคประชาชน,” การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๓ เรื่อง “ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย”, ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, ๒๒-๒๔ มีนาคม ๒๕๕๕ (สรุปโดย ขจิต จิตตเสวี).

รวมกลุ่มที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ของโลกเป็นอุทาหรณ์อยู่อย่างเด่นชัด ดังมีตัวอย่างของการรวมกลุ่มยุโรป การสร้างตลาดเดียวยุโรป (European Single Market) ค.ศ. ๑๙๙๒ ที่เกิดขึ้นในอดีตเกือบจะเป็นในปีเดียวกับการริเริ่ม AFTA นั่นเอง^{๓๖}

ในเรื่องนี้ รัฐสภาไทยและสมาชิกสภาซึ่งก็มาจากพรรคการเมืองต่างๆ มีภาระเกี่ยวกับการเมืองภายในที่ขาดเสถียรภาพมาเป็นเวลานานอย่างน้อยหนึ่งทศวรรษ จนอาจจะยังไม่ได้มีเวลาหรือโอกาสอย่างเต็มที่ที่จะกำหนดวาระทางวิถึปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการที่รัฐไทยจะเข้าไปอยู่ในประชาคมอาเซียนและโดยเฉพาะ AEC ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งจะต้องมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายรองรับบูรณาการทางเศรษฐกิจอันจะมีผลโดยตรงต่อมิติอื่นๆ เช่น สังคมวัฒนธรรม (แรงงานข้ามชาติ การศึกษา สิทธิมนุษยชน ฯลฯ) และการเมืองความมั่นคง (อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ฯลฯ) หรือจะต้องมีการอภิปรายเกี่ยวกับเดิมพันของเรื่องต่างๆ ที่จะมีต่อประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการให้การศึกษาทางการเมือง การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศและการเริ่มสร้างสิ่งใหม่ที่จะต้องมาถึง คือ “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาคมภูมิภาค” ซึ่งในปัจจุบันในเรื่องที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ เรื่องที่เป็นความกังวลเฉพาะหน้ามักจะเป็นเรื่องต่างๆ ที่กลับมาสู่เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะมาตรา ๑๙๐ ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งจะมีนัยไปถึงการดำเนินการต่างประเทศของไทยในด้านต่างๆ รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านและกิจกรรมของ AEC แต่ยังคงความสนใจในวิสัยทัศน์หรือปัญหาเชิงลึกเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนอย่างแท้จริง

ในมิตินี้หากจะมองว่า ประชาธิปไตย (ไม่ว่าแต่ละประเทศสมาชิกจะให้ความหมายอย่างไร) เป็นทิศทางที่พึงเป็นของสังคมไทยและประเทศอาเซียนอื่นๆ ในสภาพการณ์ปัจจุบัน “อาเซียนของประชาชน” ก็เกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากเป็นที่รับรู้กันว่าการเมืองหรือประชาธิปไตยภาคตัวแทนก็ยัง “ไม่ได้รับเอาเรื่องอาเซียนมาเป็นวาระโดยตรงอย่างจริงจัง และภาคประชาสังคมของอาเซียนยังมิได้มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็งโดยทั่วไปนักแม้จะเริ่มให้ความสนใจกับประเด็น เช่น สิทธิมนุษยชน หรือสิ่งแวดล้อม อยู่บ้างก็ยังมิได้รับโอกาสจากภาครัฐให้แสดงออกในระดับของอาเซียนอย่างจริงจังนัก

ในระดับของอาเซียนเองนั้น แม้จะยังไม่มีควมริเริ่มที่จะให้รัฐสภาเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงในประเด็นอาเซียนเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรืออุดมคติว่าด้วยประชาธิปไตยตลอดจนการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของอาเซียน โอกาสประการหนึ่งอาจจะอยู่ที่องค์กรที่ชื่อว่า สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly: AIPA) ซึ่ง ณ วันนี้ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนครบทั้ง ๑๐ ประเทศ โดยพม่าเป็นประเทศที่สิบที่เข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ หลังจากพม่าเปิดประชุมรัฐสภาเมื่อเดือนมกราคมในปีเดียวกัน อีกทั้งมีผู้สังเกตการณ์จากองค์กรด้าน

^{๓๖} สำหรับการนำเสนอลักษณะของโครงการตลาดเดียวยุโรปในภาษาไทยซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในช่วงเวลานั้น ดู ชจิต จิตตเสวี, “ประชาคมยุโรป และ ‘ตลาดเดียว ๑๙๙๒’: การเมืองและเศรษฐกิจก้าวใหม่ในการรวมตัวของประชาคมยุโรป,” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, ๘:๔ (ธันวาคม ๒๕๓๓), น. ๘๙-๑๒๘.

นิติบัญญัติของประเทศต่างๆ^{๓๗} และจากสภายุโรป (European Parliament) เข้าร่วมประชุมใหญ่ของ AIPA การประชุมใหญ่ซึ่งจัดขึ้นคู่ขนานไปกับการประชุมสุดยอดอาเซียน ได้กำหนดวาระการประชุมที่เอื้อต่อการสร้างประชาคมอาเซียนต่อเนื่องในลักษณะ “วาระประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community agenda)^{๓๘} เช่น การออกมติในเรื่องบทบาทและการมีส่วนร่วมของ AIPA ต่อกฎบัตรอาเซียน ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ ๒๙ ที่สิงคโปร์ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ การกำหนดวาระการประชุมที่ต่อเนื่องจากมติดังกล่าวและในเรื่องที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการต่างๆ เช่น การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน การสร้างประชาคมอาเซียนที่มีความพร้อมด้านสุขอนามัย บทบาทสตรีในการเสริมสร้างประชาคมอาเซียน ในการประชุมสมัชชาวิเทศสภาครั้งที่ ๓๐ ที่ประเทศไทย ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙

การกำหนดหัวข้อการประชุมในครั้งต่อไป มานับว่าเริ่มเป็นการกำหนดวาระเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนโดยตรง ได้แก่ “การร่วมทุกข์ร่วมสุขในการพัฒนาประชาคมอาเซียนอย่างยั่งยืน”^{๓๙} (Solidarity for the sustainable development of the ASEAN Community) ที่เวียดนามในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ “บทบาทของสมัชชาวิเทศสภาอาเซียนในการสร้างประชาคมอาเซียนที่มั่งคั่ง” ที่อินโดนีเซียในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ และ “การเสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการมุ่งสู่ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕” ที่กัมพูชาในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ตามลำดับ ในอนาคตประเทศสมาชิกอาเซียนอาจสามารถเริ่มต้นประสานงานระหว่างสภา (หรือสถาบันที่ใกล้เคียง) กันอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของสิ่งเหล่านี้ได้

หากจะพิจารณาเชิงเปรียบเทียบการรวมกลุ่มอาเซียนกับการรวมกลุ่มอื่นๆ ก็เห็นว่า สหภาพยุโรปมีสภายุโรปซึ่งสมาชิกสภายุโรป (สย.) มาจากการเลือกตั้งทางตรงนับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๙ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายโดยตรงแต่ร่วมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในบางเรื่อง เช่น การถอดถอนคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) รวมทั้งมีบทบาทในกระบวนการงบประมาณของสหภาพยุโรป เป็นต้น ปัจจุบันสภายุโรปมีจำนวนสมาชิก ๗๕๔ คน ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนยุโรป ๕๐๐ ล้านคน โดยในสภาแบ่งเป็นกลุ่มการเมืองทั้งหมด ๗ กลุ่มซึ่งเป็นการรวมตัวของสมาชิกสภาตามแนวโน้มของความคิดทางการเมือง^{๔๐}

^{๓๗} เช่น ออสเตรเลีย เบลารุส แคนาดา จีน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี รัสเซีย เป็นต้น

^{๓๘} แนวคิดดังกล่าวอยู่ใน สายทิพย์ เชาวลิตรัตน์, **บทบาทของสมัชชาวิเทศสภาอาเซียนในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘**, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ ๔, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารไม่ตีพิมพ์, ๒๕๕๕. โดยมี รศ. ดร. ขจิต จิตต์เสวี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

^{๓๙} คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

^{๔๐} ได้แก่ Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left (GUE/NGL), Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament (S&D), Group of the Greens/European Free Alliance (Greens/EFA), Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), Group of the European People's Party (Christian Democrats) (EPP), European Conservatives and Reformists Group (ECR) และ Europe of Freedom and Democracy Group (EFD) นอกจากนี้ยังมีสมาชิกบางส่วนที่ไม่สังกัดกลุ่มใดอยู่ด้วย ประเด็นที่น่าสนใจ คือ พรรคเหล่านี้เป็นตัวแทนของความคิดชาวยุโรปในประเด็นเกี่ยวกับสหภาพยุโรปโดยเฉพาะ ไม่ได้ทำงานซ้ำซ้อนกับรัฐสภาของประเทศสมาชิก

สำหรับตัวอย่างการรวมกลุ่มภูมิภาคในทวีปแอฟริกันนั้นมี “สภารวมแอฟริกา” (Pan-African Parliament) ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ นับเป็นสถาบันที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพัฒนาการและบูรณาการทางเศรษฐกิจ โดยเป็นองค์กรที่เตรียมไว้ให้มีบทบาทในลักษณะนิติบัญญัติ แต่ในช่วงต้นมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารหรือและให้คำแนะนำ โดยสภา ประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกรัฐสภาของแต่ละรัฐสมาชิกรัฐละ ๕ คน (ต้องมีสตรีอย่างน้อย ๑ คน) และสมาชิกทั้ง ๕ คน จะต้องสะท้อนความหลากหลายของความเห็นทางการเมืองในรัฐสมาชิกรัสนั้นๆ สมาชิกสภา Pan-African Parliament นี้มาจากการเลือกระหว่างสมาชิกในรัฐสภาแห่งชาติ และองค์กรต่างๆ ตามลักษณะที่เรียกว่า “deliberative organ” ของรัฐสมาชิก โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของรัฐสภาแห่งชาติหรือองค์กรในประเทศของตน^{๔๑} เหล่านี้สามารถจะเป็นแนวทางที่จะคิดเรื่องบทบาทของการเมืองภาคตัวแทนในระดับประชาคมอาเซียนได้ต่อไปในอนาคต

๒.๓ ประชาคมอาเซียนและนัยยะต่อการบริหารจัดการดินแดนของไทย: ประเด็นและปัญหาเบื้องต้นสำหรับท้องถิ่นในการก่อตัวของประชาคมภูมิภาค^{๔๒}

การบริหารจัดการดินแดนในบริบทของการรวมรัฐเข้าสู่กระบวนการบูรณาการภูมิภาค นับเป็นเรื่องใหม่และเป็นอีกมิติของการคิดเรื่องประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กับวิวัฒนาการของรัฐสมาชิก โดยในกรณีของประเทศไทยนั้นได้เกิดความตื่นตัวขึ้นบ้างแล้วในเบื้องต้นอย่างน้อยนับแต่ต้นศตวรรษที่ ๒๑ ด้วยการมุ่งพัฒนาระบบราชการซึ่งส่วนหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะจัดกลุ่มจังหวัดโดยคำนึงถึงตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทยในบริบทโลกและภูมิภาค โดยเฉพาะในความสัมพันธ์ข้ามแดนกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในแบบพหุภาคีในกรอบความร่วมมือต่างๆ และทวิภาคีแบบดั้งเดิม ซึ่งเกิดขึ้นคู่ขนานไปกับกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารพื้นที่

สำหรับมุมมองของท้องถิ่นนั้นในโอกาสที่ใกล้กำหนดการ AEC ๒๐๑๕ ได้เกิดความตื่นตัวขึ้นและพยายามมองปัญหาให้เป็นระบบไม่ว่าจะเป็นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สถาบันการศึกษา (รวมทั้งมหาวิทยาลัยสงฆ์) และโครงการฝึกอบรมของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งข้อกังวล คำถาม การอภิปราย ทศนะ ตลอดจนการศึกษาพื้นที่ของท้องถิ่นทั้งในและนอกประเทศที่เกี่ยวข้องได้ประกอบกันขึ้นเป็นข้อคิดต่างๆ จากพื้นที่และอยู่ในรูปของชุดคำถามที่ต้องการการคิดต่อและวางกรอบการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องต่อไป ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปในประเด็น AEC มักจะเป็นการ

^{๔๑} ขจิต จิตต์เสวี, องค์การระหว่างประเทศ (องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคาภิวัตน์), น. ๓๗๔.

^{๔๒} ข้อคิดในเรื่องนี้ประมวลขึ้นจากการร่วมกิจกรรมทางวิชาการในประเด็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับท้องถิ่นต่างๆ ของไทยในหลายพื้นที่และโอกาสร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านโดยเฉพาะ รศ. วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และ ผศ. ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ สาระในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งสรุปไว้ใน ขจิต จิตต์เสวี, “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับ ‘ถิ่นฐานาภิวัตน์’ (Localization) ของท้องถิ่นไทย: ข้อคิดเบื้องต้นบางประการว่าด้วย ‘ภาวะและวาระอาเซียนของท้องถิ่น’”, ใน สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีท้องถิ่นไทย ประจำปี ๒๕๕๕: ท้องถิ่นไทย Out of the Box, เล่ม ๑, หัวข้อ “ไม่รู้ไม่ได้แล้ว...ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับท้องถิ่นไทย” (กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง, ๒๕๕๕), น. ๒๑-๒๖.

มองมาจากข้างบน (top-down) จากระดับรัฐและเป็นการศึกษาจากมิติของความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยอาจจะยังไม่ได้นำเอาพื้นที่จริงของความร่วมมือ อันได้แก่ ท้องถิ่นต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการอย่างเต็มที่ ในขณะที่จึงนับว่าเกิดช่องว่างทางการรับรู้และการเตรียมการซึ่งยังคงอยู่ในลักษณะของการประชาสัมพันธ์และรณรงค์อย่างเป็นทางการให้รู้จักอาเซียน

เมื่อพูดถึงพื้นที่ในระดับทั้งโลก (global) การสร้างประชาคมในระดับภูมิภาค (regional) และนัยยะต่อพื้นที่ของรัฐที่เรียกว่า “ท้องถิ่น” (local) นั้น แนวคิดประการหนึ่งในปัจจุบัน คือ การที่สามารถสร้างสมดุลหรือประสานกันระหว่างการก้าวไปสู่ระดับโลกกับการคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นในลักษณะของ glocalization^{๓๓} ซึ่งท้องถิ่นในที่นี้อาจหมายถึงทั้งประเทศเมื่อเทียบกับทั้งโลกหรือบางท้องถิ่นของประเทศเมื่อต้องการพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะโดยคิดถึงกระบวนการแบบ “ถิ่นฐานนาวิวัตน์” (localization)^{๓๔} คู่ขนานและเชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) กระบวนการภูมิภาคาภิวัตน์ (regionalization) ในกรณีของประเทศไทยนั้นท้องถิ่นในที่นี้มีความหมายถึงพื้นที่ระดับต่ำกว่ารัฐที่เริ่มมีสถานะและบทบาทในกระบวนการเปลี่ยนแปลงระดับอาเซียน และในความหมายของดินแดนของรัฐไทยซึ่งก็นับเป็นถิ่นฐาน (local) ในบริบทของทั้งโลก โดยนัยนี้อาเซียนและโครงการประชาคมอาเซียนทั้งในประเทศไทย (และโดยเฉพาะสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ที่มีชายแดนติดกับไทย) ซึ่งถ้านับรวมเวียดนามที่เชื่อมโยงกับไทยด้วยก็จะครอบคลุมไทยที่อยู่ใกล้กับสมาชิกอีก ๔ ประเทศรวมเป็น ๕ ใน ๑๐ ของสมาชิกอาเซียน

คำว่า Localization จึงไม่ได้หมายความว่าจะต้องให้แต่ละท้องถิ่นหรือพื้นที่เป็นเอกเทศในทุกเรื่องอย่างสมบูรณ์ แต่ให้สามารถเพิ่มสมรรถนะได้ดังมีตัวอย่างของสถานะและบทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government) ในประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหภาพยุโรป ซึ่งต้องการเข้าอยู่ในกระบวนการที่เรียกว่าการอภิบาลแบบหลายระดับ (multi-level governance) ซึ่งมีการแบ่งภาระทรัพยากร อำนาจหน้าที่ หรือบทบาทที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับต่างๆ ในเรื่องนี้โครงการ AEC และโครงการใหญ่ คือ ประชาคมอาเซียน กำลังเปิดทางและอาจจะเป็นเส้นทางที่เลี่ยงไม่ได้ของการที่รัฐเช่นประเทศไทยถูกดึงเข้าไปอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่ โดยมีภูมิภาคเช่นในกรณีประชาคมอาเซียนเป็นฐานให้รัฐน้อยใหญ่สามารถร่วมกันมีบทบาทบนเวทีโลกได้อย่างจริงจังและสามารถด้านหรือจัดการกับกระแสโลกาภิวัตน์ในลักษณะที่ลดความเสี่ยงและเพิ่มโอกาส โดยจะต้องเริ่มคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลแบบหลายระดับในบริบทภูมิภาคและออกแบบระบบของประเทศเพื่อรองรับหรือนำกันอย่างจริงจัง

^{๓๓} Yale H. Ferguson, and Richard W. Mansbach, *Globalization: The Return of Borders to a Borderless World?* (London: Routledge, 2012), chap. 5 The global versus the local (pp. 131-151). และในภาษาไทย ดู สุวิทย์ เมษินทรีย์, *เมื่อโลกใหม่ไม่ใช่ใบเดิม* (กรุงเทพฯ: การเงินการธนาคาร, ๒๕๕๓).

^{๓๔} คำว่า “localization” น่าจะมีการเรียกได้อีกหลายอย่างโดยผู้เชี่ยวชาญในด้านการปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น “ท้องถิ่นอภิวัตน์” ฯลฯ

การที่ “รัฐต่างๆ เข้ามาร่วมกันแสวงหาพื้นที่ในขนาดที่เหมาะสมเพื่อปฏิบัติการร่วม”^{๔๕} โดยมุ่งให้มีขนาดพื้นที่ ประชากร และทรัพยากรต่างๆ ที่สามารถร่วมกันใช้ให้เกิดขนาดที่ใหญ่พอที่จะสามารถหยั่งย่นโดยไม่ถูกคุกคามหรือแข่งขันในโลกแห่งกระแสโลกาภิวัตน์ที่รุนแรงได้ พิจารณาในเชิงพื้นที่ ลักษณะข้างต้นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่าง “รัฐ” กับ “ท้องถิ่น” เกิดตัวแปรเชิงสถาบันของระดับการ “อภิบาล” (ซึ่งไม่น่าจะใช้คำว่าปกครองในลักษณะของการใช้อำนาจแบบ “รัฐ-บาล”) ในนามของประชาคมอาเซียนขึ้น โดยไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันในทุกประเทศสมาชิก จึงต้องพิจารณาเป็นรายประเทศหรือสังคมตามแต่แนวนโยบายการแบ่งปันอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศของอาเซียนซึ่งมีระบอบการเมืองและวิถีทางสังคมต่างกัน

กิจกรรมของประชาคมอาเซียนในทั้งสามเสาหลักที่ต้องดำเนินไปตามโครงสร้างองค์การแบบทางการ ปทัสถาน กฎเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติร่วมกันในระดับของอาเซียนมากบ้างน้อยบ้างดังที่รัฐได้ตกลงกันได้ไว้ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อระดับรัฐและระดับพื้นที่ คือ ท้องถิ่น โดยตรง แต่การจะตอบว่าที่ไหน? เมื่อไร? อย่างไร? เพียงใด? นั้น ยังต้องการการศึกษาวิจัย ระบบฐานข้อมูล ฯลฯ อีกมากในสมมติฐานที่ประเทศไทยมีนโยบายภาพรวมที่เป็น “วาระอาเซียนแห่งชาติ” อย่างแท้จริงพอที่จะสามารถจำแนกแยกแยะผลสืบเนื่องที่อาจจะเกิดขึ้นต่อท้องถิ่นที่มีความหลากหลายทั้งในเชิงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และประวัติศาสตร์ เพราะหากปราศจากข้อมูลความรู้สนับสนุนก็อาจจะกลายเป็นการประเมินสภาพการณ์ผิดจากความเป็นจริงได้ทั้งทางบวกและทางลบ และอาจกลายเป็นข้อกังวลที่ไม่ตรงกับปัญหาจริงหรืออำพรางโอกาสดีที่จะเกิดขึ้นหากมีการเตรียมพร้อมที่เหมาะสม

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับการอยู่ใน AEC ก็คือการประเมิน “ภาระ” (burdens) และกำหนด “ภารกิจ” หรือ “หน้าที่” (functions) ตลอดจนโอกาสที่จะมีอำนาจหน้าที่ (competences) บางประการเกี่ยวกับมิติอาเซียนของท้องถิ่นทั้งในแง่ที่อยู่อาศัย คือ ประชาชน และผู้บริหาร คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งหมด การพยายามระบุหรือประมวล “ภาระและวาระ” ของท้องถิ่นที่มากับนโยบายรัฐในการเข้าร่วมใน AEC นั้นสามารถนำมาคิดต่อและอาจนำเสนอเป็นชุดของคำถามเบื้องต้นบางประการได้ อาทิ ประชาคมอาเซียนน่าจะทำให้เกิด “โอกาส” และ “ภาระอาเซียนของท้องถิ่น” ขึ้นหรือไม่? อย่างไร? ท้องถิ่นจะสามารถกำหนด “วาระอาเซียนของท้องถิ่น” ขึ้นได้หรือไม่? ภายใต้เงื่อนไขใด? ท้องถิ่นจะสามารถเข้าสู่กระแส “ถิ่นฐานาภิวัตน์” (Localization) มีวิวัฒนาการไปสู่ความเป็นเอกเทศหรือการมีภารกิจที่ประกอบด้วยอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรเพื่อได้ผลดีจากโอกาส ลดผลเสียของภาระและวาระ จนถึงขั้นกำหนด “นโยบายอาเซียนของท้องถิ่น” ขึ้นสู่ระดับรัฐได้หรือไม่? อย่างไร? เมื่อใด? ท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมสร้างให้รัฐไทยมีความสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้สังคมไทยเป็นตัวอย่างของสังคมเอื้ออาทร (Sharing and Caring) ในประชาคมอาเซียนได้หรือไม่? อย่างไร? เมื่อใด?

^{๔๕} ขจิต จิตต์เสวี, องค์การระหว่างประเทศ (องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคาภิวัตน์).

ถ้าจะประมวลปฏิกิริยาและทัศนะเบื้องต้นจากเวทีต่างๆ ของพื้นที่ก็อาจสรุปได้ว่า โครงการประชาคมอาเซียนย่อมก่อให้เกิดทั้งโอกาสและภาระ (รวมถึงความเสี่ยง) แก่ท้องถิ่น โดยส่วนมากยังไม่สามารถเห็นภาพหรือระบุได้ว่าจะเป็นไปในด้านใด? อย่างไร? เนื่องจากยังขาดความรู้ทั้งในแง่ของข้อมูลพื้นที่และนโยบายจากข้างบนที่มีนัยยะต่อพื้นที่ของตน ด้วยเหตุนี้การกำหนดวาระอาเซียนของท้องถิ่นยังเป็นไปได้ยากตราบนานเท่าที่ภาครัฐยังไม่มีแผนในภาพรวมและแผนยุทธศาสตร์ลงมาถึงระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยที่ท้องถิ่นก็ต้องมีข้อมูล ความรู้ และศักยภาพที่จะตอบโต้ภัยดังกล่าว^{๔๖} ส่วนกระแสถิ่นฐานนาวิวัฒน์ (localization) หรือความเป็นเอกเทศที่จะดำเนินการต่างๆ ในเรื่องนี้นั้นคงจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละสถานะของแต่ละพื้นที่และรูปแบบความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ตลอดจนรูปแบบความสัมพันธ์กับพื้นที่ข้างเคียงหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน กล่าวโดยรวมแล้ว การสร้างประชาคมภูมิภาคให้ก้าวหน้าและมีผลดีอย่างจริงจังนั้นไม่สามารถจะให้เป็นโครงการเฉพาะของรัฐ ของหน่วยราชการ หรือของภาคเอกชนแต่อย่างใดเลยได้ จำเป็นต้องทำงานรวมไปกับภาคประชาชนด้วย เพราะในที่สุดแล้วประชาชนบนพื้นที่ต่างๆ นั้นก็เป็นตัวแสดง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นเดิมพันอันสูงสุดของการสร้างประชาคมภูมิภาค ดังตัวอย่างของประเทศไทยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แสดงวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็ง และสนับสนุนคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอาเซียนร่วมกัน”

หากพิจารณาถึงประชาคมอาเซียนตามวิสัยทัศน์ข้างต้น สิ่งที่เป็นเบื้องต้นน่าจะกลายเป็น “วาระอาเซียนของท้องถิ่น” โดยตรง คือ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) อันเป็นมิติหนึ่งของประชาคมอาเซียนที่ยังไม่มีเจ้าภาพเป็นตัวเป็นตนเด่นชัดโดยภาคประชาสังคมก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอ และยังได้รับความสนใจน้อยกว่าเจ้าภาพที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน โดยในระดับอาเซียนมีการประชุมบริหารจัดการน้อยครั้งที่สุดเมื่อเทียบกับกิจกรรมในอีกสองเสาหลัก^{๔๗} ทั้งนี้ผลสืบเนื่องของกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนโดยเฉพาะในมิติดังกล่าวจะกระทบต่อพื้นที่ ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงไม่ว่าจะเป็นเรื่องสารนิเทศ วัฒนธรรมและศิลปะ การศึกษา การบริหารจัดการภัยพิบัติ สิ่งแวดล้อม มลพิษหมอกควันข้ามแดน สาธารณสุข แรงงาน การพัฒนาชนบทและการจัดความยากจน สวัสดิการสังคมและการพัฒนา เยาวชน ข้าราชการพลเรือน สตรี กีฬา ส่วนเรื่องอื่นๆ ซึ่งอยู่ในอีกสองเสาหลักนั้นแม้ว่าจะไม่อยู่ในขอบเขตภารกิจระดับท้องถิ่นแต่ก็มีผลกระทบไม่ว่าโดยตรงก็โดยทางอ้อมในเรื่องของการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน การพัฒนาอุตสาหกรรมต่างๆ การท่องเที่ยว ไปจนถึงปัญหาต่างๆ เช่น ยาเสพติด การก่อการร้าย แรงงานข้ามชาติ ฯลฯ ซึ่งแม้จะอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับรัฐหรือสูงกว่าท้องถิ่นแต่ปรากฏการณ์ต่างๆ ก็เกิดอยู่บนพื้นที่และเป็นเดิมพันชีวิตของคนท้องถิ่นนั่นเอง

^{๔๖} ทัศนะของ รศ. วุฒิสวรรค์ ต้นไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และผู้เชี่ยวชาญเรื่องการปกครองท้องถิ่น คำตอบในเบื้องต้นเป็นการประมวลจากเวทีต่างๆ ในหลายจังหวัดของไทยในโอกาสที่ได้ร่วมกิจกรรมในประเด็น AEC กับท้องถิ่นไทย

^{๔๗} อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, อ้างแล้ว.

อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของท้องถิ่นและนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ^{๔๔} ทั้งวาระ ภาระ และนโยบายเกี่ยวกับอาเซียนของท้องถิ่นนี้จะเกิดขึ้นได้ยากตราบเท่าที่การใช้อำนาจยังมาจากส่วนกลางของรัฐ ซึ่งรัฐเองก็เป็นผู้ที่ตัดสินใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน โดยอาจจะมิได้มีกระบวนการทำให้ความรู้หรือปรึกษาหรือล่วงหน้าเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามที่ตรงประเด็นและแสวงหาคำตอบที่เป็นประโยชน์ อีกทั้งการเคลื่อนตัวทางนโยบายของระดับรัฐในบริบทของประชาคมอาเซียนแต่ละครั้งในเรื่องต่างๆ อาทิ ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการเชื่อมโยง (Connectivity) และความพยายามให้อาเซียนเป็นพื้นที่ความร่วมมือที่อยู่ในแกนกลางหรือเป็นศูนย์กลาง (Centrality) ล้วนแต่เป็นการเชื่อมโยงพื้นที่และการใช้พื้นที่นั้นๆ โดยอาศัยการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ทางภูมิรัฐศาสตร์และยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของประเทศบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลก ท้องถิ่นในฐานะพื้นที่ที่อาจจะยังไม่ได้ได้รับการจัดสรร “ภาระ” หรือ “โอกาส” ในเงื่อนไขของการสร้าง AEC ซึ่งจะต้องการกำหนดเป็น “วาระ” ของประเทศ จึงต้องปรับ “ภาระ” และภารกิจโดยขึ้นอยู่กับการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ หรือจัดสรรอำนาจในการแสวงหาทรัพยากรต่างๆ ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เพื่อตอบโจทย์ของการที่รัฐเข้าไปอยู่ในพื้นที่ขนาดใหญ่เปรียบเหมือนเอา ๑๐ พื้นที่ของ ๑๐ ประเทศมารวมเป็น “ที่ทำกิน” ผืนเดียวร่วมกันในนามของ AEC หรือกว้างออกไปในนามประชาคมอาเซียนในขณะนี้

กล่าวโดยสรุป แม้เป้าหมาย AEC จะอยู่ภายในเพียง ๓ ปีข้างหน้า แต่ความสัมพันธ์ข้ามชาติ การพึ่งพาอาศัยกันที่มากับกระแสโลกและกระบวนการสร้างเขตการค้าเสรีที่อาจจะนับได้ว่าเริ่มมากกว่าสองทศวรรษและการสร้างประชาคมซึ่งเริ่มมาได้เกือบหนึ่งทศวรรษได้ส่งผลอย่างลึกซึ้งต่อสังคมไทยไปแล้วโดยเราอาจจะไม่รู้ตัวหรือเห็นภาพรวม โดยท้องถิ่นนับเป็นพื้นที่ของความเปลี่ยนแปลงทั้งดีและไม่ดีทั้งหลายที่เกิดขึ้น อาจถือได้ว่า การส่งเสริมให้เกิดการคิดเกี่ยวกับ “ภาระและวาระอาเซียนของท้องถิ่น” ควรจะเป็นวาระทางนโยบายเกี่ยวกับอาเซียนของชาติที่สำคัญและเล็งไม่ได้ที่จะต้องคิดและทำโดยเร็วที่สุดคู่ขนานไปกับการสร้างประชาคมอาเซียน เพราะ ณ วันนี้ก็นับว่าช้าไปกว่าที่ควรมากแล้ว

สรุป

การสร้างประชาคมภูมิภาคทั้งหลายในโลกล้วนเป็นผลมาจากเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ ดังเช่นเคยมีคำขวัญว่าด้วยการ “เปลี่ยนนามรบเป็นตลาดการค้า” ถ้าจะอิงถึงวิสัยทัศน์ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรีของไทยที่นับว่าเป็นการปรับกระบวนการอยู่ร่วมกันของไทยกับเพื่อนบ้าน และวิสัยทัศน์ของ ๑๐ ผู้นำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จะปรับตลาดการค้าเป็น “ประชาคมที่แบ่งปันและเอื้ออาทร” การก่อตั้งอาเซียน การริเริ่ม AFTA และการร่วมผลักดัน

^{๔๔} ในเรื่องนี้โปรดดูเป็นตัวอย่างใน วุฒิสาร ตันไชย, *คิดตั้งยกกำลังสอง กับวุฒิสาร ตันไชย* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒); ศุภสวัสดิ์ ชวัลลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕); โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๕).

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อให้เราร่วมกันใช้เป็น “เวทีที่ช่วยให้เราปรับตัวรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ ในฐานะเวทีของตัวเองในภูมิภาคเพื่อสู้กับโลก” ล้วนแต่เป็น “ทรัพย์สินทางปัญญา” ของไทย ดังที่ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้กล่าวไว้ ภารกิจทางประวัติศาสตร์ครั้งนี้ได้ช่วยให้ประเทศแห่งภูมิภาคได้กลับมา อยู่ร่วมกันอย่างสันติและอาจจะช่วยให้ “ประชาชนอาเซียนของทั้งสี่รัฐมีคุณภาพชีวิตที่ดีร่วมกันโดยมี ประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็ง” ตามวิสัยทัศน์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ

กระบวนการการให้ความหมายทางสังคม (discourse) อันหลากหลายว่าด้วยประชาคม อาเซียนนี้มีมิติที่กว้างและลึกไปกว่าการได้เปรียบเสียเปรียบทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจ เพราะโครงการ บูรณาการระดับภูมิภาคจะก่อให้เกิดผู้ได้และผู้เสียในแต่ละสังคมซึ่งจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลใน ขณะนั้นๆ ทั้งนี้หากไม่มีกระบวนการทางการเมืองการปกครองและระบบการอภิบาลหรือธรรมาภิบาล (governance) ตลอดจนระบบธรรมาภิบาลที่ดี (good governance) ที่เหมาะสมสอดคล้องกับระบบธรร มาภิบาลอาเซียนที่กำลังก่อตัว คำว่า “อาเซียนแห่งประชาชน” ก็จะใช้ความหมายกลายเป็นเพียง อาเซียนแห่งการแก่งแย่งแข่งขันผลประโยชน์หรือการแข่งอำนาจของรัฐที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้ มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง คือ ประชาชน โดยนัยยะนี้เดิมพันทางการเมืองของสิ่งที่เรียกว่าประชาคม อาเซียนจึงมีความสำคัญยิ่งในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. **ถาม-ตอบ รอบรู้ AEC ๓๖๐°**. นนทบุรี: ผู้แต่ง, ๒๕๕๕.

_____. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**. นนทบุรี: ผู้แต่ง, ๒๕๕๒.

กรมอาเซียน. **บันทึกการเดินทางอาเซียน**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง, ๒๕๕๒.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ ๘ แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๕.

ขจิต จิตต์เสวี. “ประชาคมยุโรป และ ‘ตลาดเดียว ๑๙๙๒’: การเมืองและเศรษฐกิจก้าวใหม่ในการรวมตัวของประชาคมยุโรป,” **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**, ๔:๔ (ธันวาคม ๒๕๓๓), น. ๘๙-๑๒๘.

_____. **อาณานิคมชายแดนไทยในศตวรรษที่ ๒๑: ปัญหาและบริบทใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยต่อเพื่อนบ้าน**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.

_____. **โครงการ นโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน: ประเทศไทยบนเวทีโลกและเวทีโลกในประเทศไทยในต้นศตวรรษที่ ๒๑**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. ๒ เล่ม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๕๓.

_____. **องค์การระหว่างประเทศ (องค์การระหว่างประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคาภิวัตน์)**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ แก้ไขปรับปรุง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.

_____. **ธรรมาภิบาลโลก: หลักการ องค์การ และกระบวนการของโลกาธรรมาภิบาล**. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔.

_____. “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับ ‘ถิ่นฐานาภิวัตน์’ (Localization) ของท้องถิ่นไทย: ข้อคิดเบื้องต้นบางประการว่าด้วย ‘ภาวะและวาระอาเซียนของท้องถิ่น’”, ใน สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. **เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีท้องถิ่นไทย ประจำปี ๒๕๕๕: ท้องถิ่นไทย Out of the Box**. เล่ม ๑, หัวข้อ “ไม่รู้ไม่ได้แล้ว...ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับท้องถิ่นไทย”. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง, ๒๕๕๕, น. ๒๑-๒๖. (การประชุมประจำปีของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ศูนย์ราชการฯ กรุงเทพฯ, ๖-๗ กันยายน ๒๕๕๕).

จุลสารจับตาอาเซียน (ASEAN Watch) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๑:๓ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๕๕), บทความพิเศษเรื่อง “ครึ่งทาง AEC: ‘สอบได้’ หรือ ‘สอบตก’? บทวิเคราะห์การประเมินผลความก้าวหน้าผ่าน AEC Scorecard,” น. ๓๐-๓๗ (สรุปโดย จิตทิพย์ มงคลชัยอรัญญา).

ชาติชาย เทษฐสุน. **ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community): ผลกระทบต่อกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

ประภัสสร เทพชาตรี. **ประชาคมอาเซียน**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, ๒๕๕๔.

พิษณุ สุวรรณะขุ. **สามทศวรรษอาเซียน** (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ กาญจน์ ละอองศรี, บรรณาธิการ). ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๐.

ไพศาล หรพาณียกิจ. **เอเชียตะวันออกเฉียงบนเส้นทางสู่การเป็นประชาคม**. ได้รับทุนอุดหนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

วุฒิสาร ตันไชย. **คิดตั้งยกกำลังสอง กับวุฒิสาร ตันไชย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). **บทความและเอกสารประกอบการนำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ เรื่อง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มายาคติ ความเป็นจริง โอกาสและความท้าทาย”** จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับมูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ณ โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ บางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพฯ, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕. ซึ่งประกอบด้วย

- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เสาวรัช รัตนคำฟู, สุนทร ตันมันทอง, และ พลอย ธรรมาภิรานนท์, “ประเทศไทยในกระแส AEC: มายาคติ ความเป็นจริง โอกาสและความท้าทาย”
- เชษฐา อินทวิทักษ์, สุเมธ องกิตติกุล, และ ณัฐวุฒิ ลักษณะปัญญากุล, “การค้าสินค้าและการอำนวยความสะดวกทางการค้า”
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, และ วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, “AEC กับการปฏิรูปสาขาบริการ”

- สมชัย จิตสุชน, “AEC กับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและช่องว่างทางรายได้” “สรุปการอภิปรายกลุ่มย่อยที่ ๔ การสร้างความสมดุลระหว่างการเมืองภาคตัวแทนและภาคประชาชน,” การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๓ เรื่อง “ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย”, ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, ๒๒-๒๔ มีนาคม ๒๕๕๕ (สรุปโดย ขจิต จิตต์เสวี).
- “สรุปการอภิปรายกลุ่มย่อยที่ ๑ บทบาทด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา,” การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๔ เรื่อง “การปฏิรูปรัฐสภา: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ”, ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ, ๘-๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ (สรุปโดย ขจิต จิตต์เสวี).
- เสน่ห์ จามริก. **สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (สทพ.), ๒๕๔๙. (บทสังเคราะห์จากผลการวิจัยชุดโครงการ “สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล” โดยการสนับสนุนของ สกว.)
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. **โครงการการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทย เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, ได้รับทุนสนับสนุนโดย แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๕.
- สายทิพย์ ชาวาลิตถวิล. **บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาอาเซียนในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘**. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ ๔, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารไม่ตีพิมพ์, ๒๕๕๕. โดยมี รศ. ดร. ขจิต จิตต์เสวี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ. **อาเซียน รู้ไว้ ได้เปรียบแน่** (สุกัญญา มกราวิธ, เรียบเรียง). พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: อมรินทร์, ๒๕๕๕.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. **เมื่อโลกใหม่ไม่ใช่ใบเดิม**. กรุงเทพฯ: การเงินการธนาคาร, ๒๕๕๓.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๘” ครั้งที่ ๒, ที่ทำเนียบรัฐบาล, ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕**.
- สำนักเลขาธิการอาเซียน. **AEC Factbook**. สรุปค่าแปลเป็นภาษาไทยโดย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. กรุงเทพฯ: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ๒๕๕๔.
- _____. **กฎบัตรอาเซียน**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานงานสำนักเลขาธิการอาเซียนประจำประเทศไทย, ม.ป.ป.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน**. ปรับปรุงข้อมูลครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง, ๒๕๕๕.
- อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช. **อาเซียนกับกระบวนการสร้างสถาบัน: จาก “ปฏิญญากรุงเทพฯ ๑๙๖๗” ถึง “กฎบัตรอาเซียน ๒๐๐๘”**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต, (อยู่ระหว่างดำเนินการ) โดยมี รศ. ดร. ขจิต จิตต์เสวี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์. ผลการศึกษาส่วนหนึ่งตีพิมพ์เผยแพร่ใน อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, “ประชาคมอาเซียน: กระบวนการสร้างสถาบัน”, รายงานการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๓ หัวข้อ “ประชาคมอาเซียน: ความจริง ความหวัง ความฝัน”, ณ ศูนย์ประชุมบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพฯ, ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ. **ยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๘**, เอกสารประกอบการนำเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๕ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕.
- อุดม ทุมโฆสิต. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. กรุงเทพฯ: บริษัท แชนท์ โพร พรินติ้ง จำกัด, ๒๕๕๑.

ภาษาต่างประเทศ

- ASEAN Secretariat. **ASEAN Economic Co-operation: Transition and Transformation**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997.
- _____. **Revised Handbook on Selected ASEAN Political Documents**. Jakarta: Author, 2003.
- _____. **ASEAN Economic Community Blueprint**. Jakarta: Author, 2008.
- _____. **The ASEAN Charter**. Jakarta: Author, 2008.

- _____. **Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015**. Jakarta: Author, 2009.
- _____. **ASEAN Economic Community Factbook**. Jakarta: Author, 2011.
- _____. **Master Plan on ASEAN Connectivity**. Jakarta: Author, 2011.
- _____. **ASEAN Economic Community Scorecard**. Jakarta: Author, 2012.
- Ba, Alice D. **(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2009.
- Basu Das, Sanchita (Ed.). **Achieving the ASEAN Economic Community 2015: Challenges for Member Countries and Businesses**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012.
- _____. "A Critical Look at the ASEAN Economic Community Scorecard," **East Asia Forum**, 1 June 2012, Retrieved 3 December 2012, from <http://www.eastasiaforum.org/2012/06/01/a-critical-look-at-the-asean-economic-community-scorecard/>
- Beeson, Mark, and Stubbs, Richard (Eds.). **Routledge Handbook of Asian Regionalism**. London: Routledge, 2012.
- Caporaso, James A., and Madeira, Mary Anne. **Globalization, Institutions and Governance**. Thousand Oaks, Calif.: SAGE, 2012.
- Charillon, Frédéric (Dir.). **Politique Etrangère: Nouveaux Regards**. Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- Ferguson, Yale H., and Mansbach, Richard W. **Globalization: The Return of Borders to a Borderless World?**. London: Routledge, 2012.
- Kotler, Philip; Kartajaya, Hermawan, and Hooi Den Huan. **Think ASEAN!: Rethinking Marketing towards ASEAN Community 2015**. Singapore: McGraw-Hill, 2007. [Special foreword by Ong Keng Yong, Secretary-General of ASEAN]
- Roberts, Christopher B. **ASEAN Regionalism: Cooperation, Values and Institutionalization**. London: Routledge, 2012
- Scholte, Jan Aart. **Globalization: A Critical Introduction**. 2nd, Rev. and Updated ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Severino, Rodolfo C. **Southeast Asia in search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006.
- _____. **ASEAN**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- _____; Thomson, Elspeth, and Hong, Mark (Eds.), **Southeast Asia in a New Era: Ten Countries, One Region in ASEAN**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Tiwari, S. (Ed.). **ASEAN: Life after the Charter**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Weatherbee, Donald E. **International relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy** (Rev. 2nd ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2009.

ภาคผนวก

ตารางเปรียบเทียบสหภาพยุโรป (EU) กับอาเซียน (ASEAN)

(หมายเหตุ ตารางนี้มีเพื่อประกอบการยกตัวอย่างเปรียบเทียบบางประเด็นในบทความนี้)

	EU	ASEAN
1. การก่อตั้ง	- สนธิสัญญาปารีส ๑๙๕๑ - สนธิสัญญาโรม ๑๙๕๗	- ปฏิญญากรุงเทพฯ/ปฏิญญาอาเซียน ๑๙๖๗
2. ระเบียบโลกเมื่อก่อตั้ง	- สิ้นสงครามโลก - เริ่มสงครามเย็นและการเผชิญหน้ากันระหว่างค่ายสหรัฐฯ-สหภาพโซเวียต	- ระหว่างสงครามเย็น - สหรัฐฯ ถอนตัวจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - อิทธิพลคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคฯ
3. จำนวนสมาชิก	- เริ่ม ๖ ปัจจุบัน ๒๗ ประเทศ	- เริ่ม ๕ ปัจจุบัน ๑๐ ประเทศ
4. เงื่อนไขการเข้า-ออกจากสมาชิกภาพ	- การเข้า: เงื่อนไขตามสนธิสัญญาโรม ๑๙๕๗ - การออก: ไม่ระบุในสนธิสัญญาโรม ๑๙๕๗ แต่ระบุไว้ในสนธิสัญญาลิสบอน ๒๐๐๗	- การเข้า: เงื่อนไขตามปฏิญญากรุงเทพฯ ๑๙๖๗ เอกสารทางการเมืองเบื้องต้นต่างๆ และโดยเฉพาะกฎบัตรอาเซียน ๒๐๐๗ - การออก: ไม่ระบุ
5. ลักษณะการรวมตัว	- รวมกันแบบมุ่งบูรณาการ (Integration) นับแต่เริ่มต้น - มีนวัตกรรมทางระบบการอภิบาล (governance) โดยมีองค์การแบบเหนือชาติ (Supranationalism) ที่เป็นเอกเทศซึ่งรัฐนำอธิปไตยมารวมกันใช้ (ECSC)	- รวมกันแบบไม่มุ่งบูรณาการนับแต่เริ่มต้น - มีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐในระดับภูมิภาค (Regional Cooperation)
6. วิธีการทำงานร่วมกัน	- มีการใช้ “นโยบายร่วม” (Common Policy) ในกิจการที่ทำร่วมกันในระดับประชาคม บริหารจัดการโดยองค์กรที่มีความเป็นเอกเทศจากรัฐในด้านที่ตกลงกัน - มีระบบบริหารที่เชื่อมโยงในลักษณะสามเสา ระหว่างสถาบันหลักโดยเฉพาะคณะกรรมการธิการ (Commission) – คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the EU) และสภายุโรป (European Parliament) ตลอดจนศาลยุติธรรมยุโรป (CJEU) - มีการแบ่งกิจกรรมร่วมออกเป็น ๓ เสาหลัก (pillars) - แต่ละเสาหลักเป็นการแบ่งกิจกรรมและอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรฯ ตามสนธิสัญญามาสทริชท์ ๑๙๙๒ และสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ๑๙๙๗ - นับแต่สนธิสัญญาลิสบอนมีผลใช้บังคับในปี ๒๐๐๗ เปลี่ยนการแบ่งกลุ่มกิจกรรมและแบ่งอำนาจระหว่างรัฐสมาชิกกับองค์กรฯ โดยแบ่งเป็นอำนาจหน้าที่ (competences) ๓ ประเภท	- ไม่มีการกำหนดนโยบายร่วมแบบมีการบริหารจัดการร่วมกันโดยองค์กรฯ - เป็นการประสานงาน (coordination) และความร่วมมือ (co-operation) ระหว่างรัฐ ซึ่งเพิ่มความใกล้ชิดและสม่ำเสมอขึ้นโดยเฉพาะนับแต่กฎบัตรอาเซียน - ไม่มีองค์กรที่มีความเป็นเอกเทศเต็มที่ สำนักละขาธิการและเลขาธิการปฏิบัติการปฏิบัติงานในฐานะเป็น “สำนักละขาธิการเชิงเครือข่าย” (networked secretariat) - มีการแบ่งกลุ่มกิจกรรมเป็น ๓ กลุ่ม เรียกว่า ๓ เสาหลัก หรือ pillars (การเมือง-ความมั่นคง, เศรษฐกิจ, สังคม-วัฒนธรรม) - รัฐสมาชิกแต่ละรัฐจัดให้มีคณะมนตรี (Council) ของแต่ละประชาคมประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ - ไม่มีการแบ่งงานหรืออำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรฯ อย่างเด่นชัด ยกเว้นงานประจำที่มอบหมายให้สำนักละขาธิการฯ ดูแล
7. โครงสร้างทางสถาบันอย่างเป็นทางการ	- มีลักษณะเฉพาะตัวประกอบด้วย - European Commission - Council of the EU - European Parliament - Court of Justice of the EU (CJEU)	- โครงสร้างหลักอยู่ที่การประชุมสุดยอดและการประชุมระดับรัฐมนตรีระหว่างรัฐสมาชิก - มีสำนักละขาธิการที่กฎบัตรอาเซียนให้พัฒนามาขึ้นรองรับประชาคมอาเซียน - ไม่มีองค์กรลักษณะศาลยุติธรรม

	EU	ASEAN
8. การมีระเบียบวิธีปฏิบัติแบบประชาธิปไตย	- มีกระบวนการประชาธิปไตย มีสภายุโรปซึ่งเลือกตั้งทางตรงนับแต่ปี ๑๙๗๙	- ไม่ปรากฏว่ามีกระบวนการที่สภามีความเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างมีนัยสำคัญ
9. บุรณาการทางกฎหมาย	- มีระบบศาลยุติธรรมแบบตรง คือ CJEU และมีการพัฒนาระเบียบทางกฎหมายแบบเหนือชาติ	- มีการกำหนดให้มือนูญาโตตุลาการ (ยังไม่มีทำให้สัตยาบัน) - มีการระงับข้อพิพาทเป็นรายกรณี
10. กระบวนการการตัดสินใจ	ผสมผสานระหว่าง - กระบวนการแบบเหนือชาติ (Supranational) เป็นเอกเทศจากการตัดสินใจโดยรัฐ - แบบรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (Intergovernmentalism)	- ตัดสินใจโดยรัฐแต่อย่างใดไม่มีกลไกการตัดสินใจแบบเหนือชาติโดยองค์การ ที่เป็นเอกเทศจากรัฐ - มีแนวโน้มการทำงานร่วมกันที่กระชับและสม่ำเสมอขึ้นจนอาจเข้าลักษณะรัฐบาลสัมพันธ์นิยม (Intergovernmentalism)
11. วิธีการตัดสินใจ	- QMV (Qualified Majority Voting) ใช้เสียงข้างมากแบบที่กำหนดเกณฑ์ไว้ รัฐไม่มีอำนาจยับยั้ง (veto) การตัดสินใจต่างๆ ในกรณีนี้ - มีการให้น้ำหนักคะแนนของแต่ละประเทศจากน้อยสุดประเทศละ ๓ เสียง จนถึงมากที่สุด ๒๙ เสียง	- ใช้หลักฉันทามติ (Consensus) - ไม่มีการลงคะแนนเสียง - เท่ากับว่ารัฐมีอำนาจยับยั้ง (veto) การตัดสินใจต่างๆ ในกรอบอาเซียน
12. วิวัฒนาการอนาคตระยะใกล้	- การบังคับใช้สนธิสัญญา Lisbon ในปี ๒๐๐๙ - วิกฤตเศรษฐกิจในเขตเงินยูโร (Eurozone) ของ 17 ประเทศ - วิกฤตระบบ Eurogovernance - มีความพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และพยายามปฏิรูประบบ Eurogovernance - ผลกระทบทางจิตวิทยาของ Nobel Peace Prize 2012 ต่อบุรณาการยุโรป - วิกฤตเศรษฐกิจโลก - บทบาทที่เพิ่มขึ้นของเอเชียในระดับโลก - ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือที่เกี่ยวข้องกับประเทศเมดิเตอร์เรเนียน ("Arab Spring") - การขยายตัวรับสมาชิกใหม่ (widening) เช่น ไครเอเชีย - กระบวนการบูรณาการทางลึก (deepening) ทางสถาบันเพื่อตอบวิกฤตยูโร - ยุทธศาสตร์ "ยุโรป 2020" (Europe 2020) เพื่อให้ EU กลายเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างชาญฉลาด ยั่งยืน และไม่มีการกีดกัน (smart, sustainable and inclusive economy)	- เป้าหมายประชาคมเศรษฐกิจ (AEC) ในปี ๒๐๑๕ หรือหลังจากนั้น - ยังคงต้องคณะกรรมการหรือประเมิน ผลดี ผลเสียของ AEC ในเชิงประจักษ์อย่างชัดเจน - ยังไม่มีการคณะกรรมการหรือประเมินผลกระทบของ AEC โดยเฉพาะในมิติที่สัมพันธ์กับอีกสองเสาหลัก คือ ทางการเมืองและความมั่นคง (APSC) และทางสังคมและวัฒนธรรม (ASCC) - พยายามควบคุมสถาบันยุทธกรรมภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงด้วยยุทธศาสตร์ Centrality และ Connectivity และแนวทางใน Bali Concord III - วิกฤตเศรษฐกิจโลก - บทบาทที่เพิ่มขึ้นของเอเชียในระดับโลก - การพิพาทในเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ในทะเลจีนใต้ - การดำเนินการตามปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) ที่เพิ่งได้รับการรับรอง - การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ - การแข่งขันระหว่างกรอบความร่วมมือใหม่ๆ เช่น Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), Trans-Pacific Partnership (TPP) - การขยายตัวรับสมาชิกใหม่ (widening) เช่น ดิมอร์-เลสเต - กระบวนการบูรณาการทางลึก (deepening) อันอาจจะมีเพื่อจัดการกับ AEC และ APSC, ASCC

ที่มา: ขจิต จิตต์เสวี, **สหภาพยุโรป** (โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อยู่ระหว่างดำเนินการ),