



รายงาน

ของ

คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม

พาณิชย์ การท่องเที่ยว และบริการ

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระพัฒนา

เรื่อง การเป็นศูนย์กลางอาเซียน (ASEAN Hub)

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร
อุตสาหกรรม พาณิชย์ การท่องเที่ยวและบริการ
สำนักกรรมการ ๑
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๒๑๘๖ / ๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ
กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
และครั้งที่ ๘/๒๕๕๗ วันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร
อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ นั้น ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---|-----------------------------|
| ๑. นายเกริกไกร จีระแพทย์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นางสาวพจนีย์ ธนวานิช | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอุทัย สอนหลักทรัพย์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นางอัญชลี ชวนิชย์ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง | รองประธานกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. รองศาสตราจารย์ กอบกุล พันธุ์เจริญวรกุล | รองประธานกรรมการ คนที่ห้า |
| ๗. พลเอก วิชิต ยาทิพย์ | ประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. นางศิรินา ปวโรฬารวิทยา | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๙. พลเรือเอก ศุภกร บุรณดิลก | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๐. นายอนุสรณ์ แสงนิมมวล | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๑. นายกงกฤช หิรัญกิจ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๒. นายจตุตินันท์ ภิรมย์ภักดี | ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ |
| ๑๓. นายกิตติ โกสินสกุล | กรรมการ |
| ๑๔. นายไกรฤทธิ บุญเกียรติ | กรรมการ |
| ๑๕. นายสายัณห์ จันทร์วิภาสวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๖. ว่าที่ร้อยเอก จิตร ธีรธรรานนท์ | กรรมการ |
| ๑๗. นายประทวน สุทธิอำนาจเดช | กรรมการ |
| ๑๘. นายดุสิต ลีลาภัทรพันธุ์ | กรรมการ |
| ๑๙. พันตำรวจโท จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาธนพงศ์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายจรัส สุทธิกุลบุตร | กรรมการ |
| ๒๑. นายเฉลิมศักดิ์ ออบสุวรรณ | กรรมการ |
| ๒๒. นายมนู เลียวไพโรจน์ | กรรมการ |
| ๒๓. นายไวคุณท์ ทองอร่าม | กรรมการ |
| ๒๔. นายสุวัช สิงห์พันธุ์ | กรรมการ |
| ๒๕. นายทวีกิจ จตุรเจริญคุณ | กรรมการ |
| ๒๖. นายไพบูลย์ นลินทรางกูร | เลขาธิการคณะกรรมการ |

/ บัดนี้ ...

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการพัฒนา เรื่อง การเป็น ศูนย์กลางอาเซียน (Asean Hub) โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมา ประกอบการพิจารณา เพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป เนื่องจากเศรษฐกิจโลกกำลังอยู่ระหว่างการ ปรับตัวซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยและอาเซียนโดยตรง เพราะอาเซียนจะเป็นจุดนัดพบของกระแส เศรษฐกิจใหม่ อันจะนำมาซึ่งโอกาสสำหรับประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑ เพราะประเทศไทยมีทำเลที่ตั้งใน การเชื่อมมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวประเทศไทยจะต้องร่วมกับประเทศ อื่นๆ ในอาเซียนเพื่อจะทำให้ทุกประเทศได้รับประโยชน์ร่วมกันและเพิ่มอำนาจการต่อรองของภูมิภาคได้สูงขึ้น ประเทศไทยจึงต้องใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการเชื่อม ๒ สมุทร โดยสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ชุดใหม่ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สำหรับเศรษฐกิจไทยใน ๒๐ ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำให้ประเทศไทย สามารถออกจากกับดักรายได้ปานกลางเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างเป็นระบบ

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป ภาคส่วน ต่าง ๆ จะมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และแผนดำเนินการเกี่ยวกับ อาเซียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกัน ลดความขัดแย้ง ตลอดจนมีการบริหารจัดการอย่าง มีคออซีฟ มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เป็นวิทยาศาสตร์ และสามารถตอบโจทย์ของทุกภาคส่วนได้ มี การสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการเชื่อมต่อที่มีประสิทธิภาพ เป็นการผลักดันให้ประเทศไทยขับเคลื่อนไปสู่ การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพัฒนาเร็วขึ้น และมีเสถียรภาพในระยะ ยาว มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่น ๆ ทั้งในอาเซียนและเอเชีย ทำให้บทบาทของ ประเทศไทยในเวทีอาเซียนและเวทีระหว่างประเทศชัดเจนยิ่งขึ้น ข้าราชการและเอกชนที่ไปประชุมในเวที ต่าง ๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีความมั่นใจในการทำงานมากขึ้น การใช้ทรัพยากรเพื่อไปประชุมในเวที ต่างประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ มีกรอบและเป้าหมายที่ชัดเจนเกิดประสิทธิผลในการใช้งบประมาณของ ประเทศอย่างคุ้มค่า เป็นระบบซึ่งมีเป้าและแผนระยะยาว โดยไม่เปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมืองมาก เกินไป

(๓) กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือ ขั้นตอนการดำเนินการ เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบให้ส่งรายงานการศึกษาให้คณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ มีผลิตผลดำเนินการต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะ
แนวทางวาระพัฒนา เรื่อง การเป็นศูนย์กลางอาเซียน (Asean Hub) เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็น
รูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) เกริกไกร จีระแพทย์

(นายเกริกไกร จีระแพทย์)

ประธานกรรมการปฏิรูปการเกษตร
อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ

สำนักกรรมการ ๑

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๓-๔

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๓-๔

สำเนาถูกต้อง



(นางนงนุช เศรษฐบุตร)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

เอกวิทย์/ร่าง
ศศิวิมล/พิมพ์
ผ่องศรี/ทาน

สรุปข้อเสนอ

๑. ปรับทัศนคติของคนไทยเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยต้องเข้าใจว่าประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านจึงจะสามารถสร้างความเจริญให้กับประเทศชาติได้
๒. เสริมสร้างให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมในภูมิภาคอาเซียน ทั้งทางบก ทางอากาศ ทางน้ำ และระบบ Broadband Superhighway โดยขอตั้งศูนย์ความเชื่อมโยงอาเซียน ASEAN Center for Connectivity – ACC ในประเทศไทย
๓. จัดทำยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมสำคัญในอาเซียน เช่น อุตสาหกรรมโลจิสติกส์ อุตสาหกรรมสินค้าเกษตรแปรรูป อุตสาหกรรมท่องเที่ยว การขนส่งทางอากาศ ชิ้นส่วนยานยนต์ ค่าปลีก/ค้าส่ง บริการด้านการเงิน และอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เพื่อให้มีความชัดเจนว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการเป็นจุดเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจในภูมิภาค
๔. ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน (Joint Economic Development Area - JEDA) ตามด่านชายแดนต่าง ๆ และผลักดันเรื่อง JEDA ให้เป็นมาตรการหนึ่งในอาเซียน
๕. ปรับโครงสร้างการบริหารความร่วมมือในอาเซียน โดยให้มีคณะกรรมการอาเซียนด้านเศรษฐกิจเพื่อดูแลการประสานงานและดำเนินตามยุทธศาสตร์ของประเทศด้านเศรษฐกิจและเรื่องที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนทั้งจากภาคเอกชน นักวิชาการและภาคประชาสังคม โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจเป็นประธานให้รัฐมนตรีว่าด้วยกิจการเศรษฐกิจอาเซียนเป็นผู้ดูแลและประสานงานกับรัฐมนตรีต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศได้ และมีสำนักงานที่มีผู้บริหารสูงเป็นหัวหน้าสำนักงาน
๖. จัดทำแผนยุทธศาสตร์อาเซียน (ให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ชาติ) โดยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งสถาบันวิจัยต่าง ๆ มีส่วนร่วมทำ

สารบัญ

	หน้า
สรุปข้อเสนอ	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นหลักในการปฏิรูป	๓
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์	๕
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๑๐
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ	๑๑
๖. ผลที่คาดว่าจะได้	๑๖
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ	๑๗

ภาคผนวก ๑ ปัจจัยกำหนดอนาคตของเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย

ภาคผนวก ๒ ความสำคัญของความร่วมมือในอาเซียนและประชาคมอาเซียน

ภาคผนวก ๓ ข้อเสนอการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วม (Joint Economic Development Areas)

รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ วาระพัฒนา เรื่อง การเป็นศูนย์กลางอาเซียน (ASEAN Hub)

๑. หลักการและเหตุผล

เศรษฐกิจโลกกำลังอยู่ระหว่างการปรับตัวครั้งใหญ่โดยเศรษฐกิจเอเชียจะเป็นหนึ่งในผู้นำความคึกคักอเมริกาและยุโรปซึ่งอยู่ในภาวะฟื้นตัวจากวิกฤตการณ์ด้านการเงิน ทำให้ความเจริญเติบโตหันไปสู่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในเอเชีย (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ๑)

การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลกระทบต่อประเทศไทยและอาเซียนโดยตรง เพราะในขณะที่ประเทศกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asia ซึ่งได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลี) ใช้นโยบาย “มองทางตะวันตก” (look west) เอเชียใต้ (โดยเฉพาะอินเดีย) ประกาศใช้นโยบาย “ทำไปทางตะวันออก” (Act East) ผลก็คืออาเซียนจะเป็นจุดนัดพบของกระแสเศรษฐกิจใหม่ อันจะนำมาซึ่งโอกาสมหาศาลและความท้าทายที่ใหญ่ยิ่งสำหรับประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑ นี้

ด้วยความจำเป็นที่ต้องมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจระหว่างประเทศในเอเชียมากขึ้น ทำให้เอเชียต้องมีระบบที่จะบริหารจัดการเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้เองภายใต้ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากระบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของอาเซียนเป็นระบบความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความสมบูรณ์มากกว่าระบบความร่วมมืออื่น ๆ เช่น ของสหประชาชาติ (UN-ESCAP) หรือความร่วมมือในกลุ่มเอเชียใต้ (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC) เป็นต้น ดังนั้น อาเซียนจึงควรเป็นแกนของระบบที่จะใช้ในการบริหารภูมิภาคเอเชีย ในขณะที่เดียวกัน ประชาคมอาเซียนเป็นแกนในการบริหารเศรษฐกิจในอาเซียน ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับประเทศไทยอย่างมาก เพราะประเทศไทยตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมสำหรับประสานการเชื่อมต่อเหล่านี้ โดยประเทศไทยสามารถจะใช้ประโยชน์จากอาเซียนทั้งในการรักษาและสร้างประโยชน์ให้กับประเทศ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทำเลที่ตั้งของประเทศไทยนั้น ประเทศใหญ่ ๆ ในโลกล้วนมองเห็น โดยเฉพาะการสร้างเส้นทางเชื่อมระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย (การเชื่อม ๒ สมุทร) ซึ่ง ประเทศไทยทำเองไม่ได้ (โดยเฉพาะทางบก) และถึงแม้ทำเองได้ (เช่น ทางน้ำและทางอากาศ) การร่วมกับประเทศอาเซียนก็จะทำให้ทุกประเทศได้รับประโยชน์ร่วมกันเพิ่มขึ้นและเพิ่มอำนาจการต่อรองของภูมิภาคได้สูงขึ้น¹ ดังนั้นความสำเร็จของประเทศไทยและอาเซียนในอนาคตจึงขึ้นอยู่กับความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN Centrality)

ประเทศไทยต้องใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการเชื่อม ๒ สมุทร โดยสร้างโครงสร้างพื้นฐานชุดใหม่ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สำหรับเศรษฐกิจไทยใน ๒๐ ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำได้

¹ ภูมิภาคใหญ่คืออาเซียนแตกคอกัน อาเซียนบางประเทศจะได้ประโยชน์ไป แต่อาเซียนโดยรวมเสียผลประโยชน์และผู้ที่ได้ประโยชน์จากข้างบนจะเป็นผู้กำหนดการจัดสรรผลประโยชน์

ประเทศไทยสามารถออกจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Tax) เพื่อก้าวไปสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างเป็นระบบ

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่ตั้งขึ้นมาปลายปี๒๕๕๘นี้เป็นฐาน (Platform) สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของเอเชียในอนาคตร่วมกับประเทศใหญ่ ๆ ทั้งในเอเชียและที่อยู่นอกเอเชีย ความสำเร็จในการพัฒนาหรือแม้แต่ความอยู่รอดของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ จะขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการบริหารจัดการประชาคมอาเซียนให้เกิดประโยชน์ต่อตัวเองและประเทศสมาชิกต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีปัญหาในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในด้านเกี่ยวกับการต่างประเทศซึ่งต้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร่งด่วน เพื่อสร้างประโยชน์และลดความเสียหายที่จะเกิดกับประเทศชาติจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในภูมิภาคนี้

๑) ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะใช้อาเซียนให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งรับมากกว่ารุก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจซึ่งยังไม่มียุทธศาสตร์ในอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ ที่ช่วยให้เกิดความชัดเจนว่า อะไรคืออุตสาหกรรมที่จะเป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศไทย และ อุตสาหกรรมหลัก ๆ แต่ละด้านนั้นควรจะวางเป้าหมายไว้อย่างไร ภาคเอกชนและภาครัฐจะร่วมมือแบ่งงานกันทำได้อย่างไร ทั้งในประเทศไทยเองและกับประเทศอื่น ๆ

๒) โครงสร้างระบบการทำงานโดยเฉพาะด้านต่างประเทศยังขาดความเป็นเอกภาพ เพราะระบบบริหารราชการแบ่งหน้าที่เป็นด้าน ๆ เช่น เกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ขนส่ง และลงทุน แต่ละด้านมีฝ่ายทัศน์ มีเป้าหมาย และมียุทธศาสตร์ของตัวเอง แต่ขาดเป้าหมายร่วมที่ชัดเจน ทำให้แต่ละหน่วยงานมีแผนและนโยบายด้านต่างประเทศของตัวเอง ซึ่งถึงแม้ต่างก็มุ่งทำเพื่อให้ประเทศไทยมีความเจริญรุ่งเรืองด้วยกันทั้งสิ้น แต่ก็มีปัญหาในการทำงานลักลั่นกันบ้าง ซ้ำซ้อนกันบ้าง จนไปถึงระดับขัดแย้งกัน ในปี 2553 ได้มีการตั้งคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติขึ้นมาทำหน้าที่ประสานงานการดำเนินการตามพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นประธานและอธิบดีกรมอาเซียนของกระทรวงการต่างประเทศเป็นเลขานุการ การประชุมเป็นเพียงการรายงานความก้าวหน้า(หรือไม่ก้าวหน้า) ของการดำเนินการ แต่ไม่ได้มีอำนาจในการสั่งการข้ามกระทรวง

๓) ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและผู้บริหารบ่อย ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย และขณะเดียวกันระบบราชการก็มีการเปลี่ยนผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านต่างประเทศบ่อย ทำให้ไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจกับเจ้าหน้าที่ในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นตำแหน่งในต่างประเทศที่มีความสำคัญมักจะมีรายได้สูง ทำให้มีการวิ่งเต้นโยกย้ายเพื่อไปเอาตำแหน่ง ซึ่งนอกจากจะทำให้ตำแหน่งสำคัญเหล่านี้ขาดความต่อเนื่องแล้วยังอาจจะได้คนที่ไม่เหมาะสมกับงานมาทำหน้าที่ด้วย

๔) กลไกที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อทำหน้าที่ช่วยประสานงาน แต่การประสานก็ยังไม่ีเอกภาพเพราะขาดกลไกของหน่วยปฏิบัติที่มีอำนาจเพื่อทำหน้าที่ช่วยในประสานงาน ศึกษาและเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

๕) ระบบกฎหมายของประเทศไทยซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินธุรกรรม ถึงแม้จะมีการปฏิรูปกฎหมายหลายครั้งแต่ขาดการชำระกฎหมายอย่างเป็นระบบ แก่จุดนี้ก็ติดจุดนั้น ส่งผลให้แก้ไขแล้วก็เหมือนยังไม่ได้แก้ แต่กลับสร้างความซับซ้อนของปัญหาเพิ่มขึ้นไปอีก

๖) กลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญในเรื่องเศรษฐกิจคือภาคเอกชนซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในนโยบายต่าง ๆ แต่ปัญหาคือขาดการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพจากภาคเอกชนไปยังภาครัฐ ทั้งในระดับประเทศและในระดับอาเซียน ปัญหาที่ภาคเอกชนนำเสนอส่วนใหญ่จะเป็นข้อเสนอในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ภาคเอกชนไม่ค่อยมีโอกาสได้ใช้ข้อมูล ความรู้ เกี่ยวกับธุรกิจเชิงลึก (Business Intellegent) ปรึกษาพูดคุยในเรื่องการวางทิศทางอนาคตของภาคธุรกิจด้านต่าง ๆ กับภาครัฐอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะ

ปัญหาเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขจึงจะทำให้ประเทศไทยสามารถใช้อาเซียนเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ปัญหาเหล่านี้จะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ในรายละเอียด จึงจะได้ข้อมูลสำหรับนำไปใช้ในการปฏิบัติ โดยการศึกษาต้องทำอย่างเป็นมืออาชีพ (Professional) ไม่ใช่การศึกษาในเชิงวิชาการ แต่เป็นการศึกษาในเชิงมุ่งผลสู่การปฏิบัติซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถในเรื่องต่าง ๆ อย่างแท้จริง

๒. ประเด็นหลักในการปฏิรูป

การรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียทำให้ประเทศไทยและอาเซียนเป็นจุดเชื่อมของกิจกรรมเหล่านี้ซึ่งจะทำให้ความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่จะขับเคลื่อนประเทศไทยให้พ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางเพื่อก้าวสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว

ในการจะใช้อาเซียนเป็นกลไกเพื่อสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ประเทศไทยต้องร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมภูมิภาคนี้ให้เป็นเส้นทางการค้าหลักของเอเชียในอนาคต

ประเทศไทยจะต้องเร่งผลักดันการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมต่อประเทศไทยกับประเทศในภูมิภาค เพื่อสร้างเส้นทางเชื่อมตลาดสำคัญของเอเชียซึ่งกำลังขยายตัว และร่วมกับภาคเอกชนกำหนดยุทธศาสตร์ในอุตสาหกรรมแต่ละด้านให้เกิดความชัดเจนทั้งสองฝ่าย ตลอดจนจัดระบบการบริหารภาครัฐให้เหมาะสม มีกฎหมายและมาตรการที่สนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย มีระบบการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นหลักในการดำเนินการตามเป้าหมายนี้ คือ

๑) การสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมภูมิภาค

โครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมภูมิภาคจะทำให้ตลาดของอาเซียนใหญ่ขึ้นและน่าสนใจสำหรับนักลงทุนมากขึ้น ประเทศไทยจะกลายเป็นศูนย์กลางของจุดเชื่อมต่อต่าง ๆ ดังนั้นจึงต้องมีกลยุทธ์ที่จะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการดำเนินการเหล่านี้ แต่ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนเป็นประเทศเล็ก ๆ ย่อมแต่ละประเทศไปเจรจากับประเทศมหาอำนาจเป็นรายประเทศแล้วคงจะเสียเปรียบ อาเซียนจึงต้องร่วมกันเจรจาเพื่อจะสามารถต่อรองให้ได้ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมจากการมาลงทุนของประเทศมหาอำนาจในอาเซียน โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้

๒) อุตสาหกรรมที่ขยายตัวตามโครงสร้างพื้นฐาน

อุตสาหกรรมหลายด้านจะขยายตัวตามเมื่อมีโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมระหว่างตลาดต่าง ๆ อุตสาหกรรมค้าปลีก/ค้าส่ง โลจิสติกส์ การเงิน อาหาร ท่องเที่ยว การบิน อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ซึ่งเป็นจุดแข็งของประเทศไทยในตอนนี้จะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องมีการเตรียมระบบต่าง ๆ รองรับ เช่น ระบบกฎหมาย และระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า เป็นต้น

๓) การขยายตลาดไปสู่ประเทศอื่น

การเชื่อมต่อนี้จะเปิดโอกาสทางการค้า การลงทุน ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม นอกจากตลาดภายในกลุ่มอาเซียนแล้ว ผลประโยชน์ที่ใหญ่กว่านั้นจะเกิดตามมาจากการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (จีน ญี่ปุ่น เกาหลี) กับประเทศที่เหลือนในเอเชีย โดยกลุ่มประเทศอาเซียนได้มีการเจรจาเปิดตลาดของประเทศในเอเชีย ทั้งในระดับประเทศ (อาเซียน+๑) และทั้งกลุ่ม โดยเฉพาะภายใต้กรอบ Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) ซึ่งอยู่ระหว่างการเจรจา โครงสร้างด้านกฎระเบียบทางการค้านี้จะเป็ประโยชน์อย่างมากในการสนับสนุนระบบการค้าที่กำลังจะเกิดขึ้น

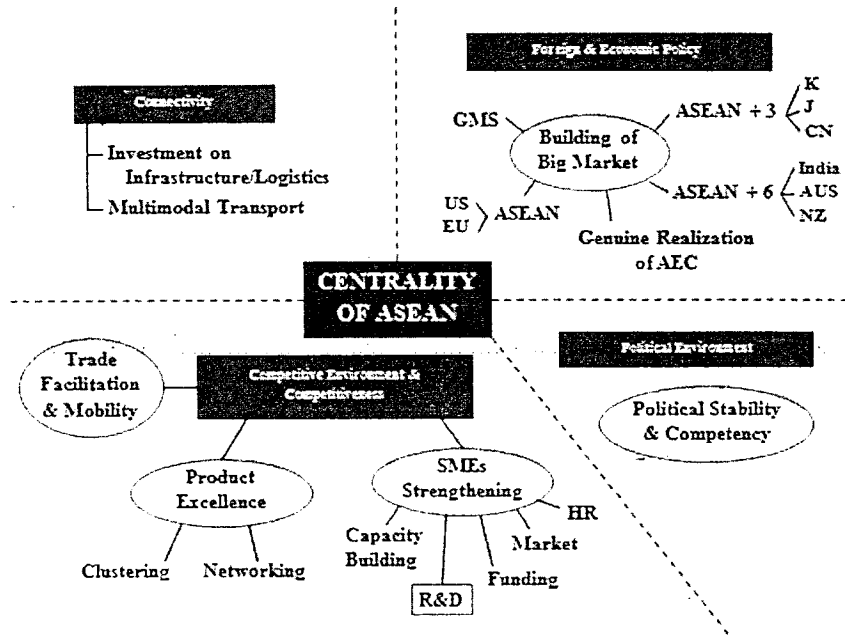
๔) มาตรการสนับสนุน

เพื่อให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศไทยได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ รัฐบาลต้องสนับสนุนโดยการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน ทั้งการทำธุรกิจในประเทศและการทำธุรกิจของคนไทยในประเทศสมาชิกอื่น ๆ รวมถึงในประเทศคู่ค้าเหล่านี้ด้วย

๕) ความมั่นคงทางการเมือง

จากประสบการณ์ของอาเซียน การเติบโตทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้เมื่อประเทศต่าง ๆ มีความสงบไม่มีสงคราม ดังนั้นการที่ภูมิภาคนี้จะเป็นกลไกสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ประเทศต่าง ๆ ต้องช่วยกันรักษาความสงบ นอกจากนั้นเสถียรภาพทางการเมืองก็เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหญ่ ๆ ซึ่งต้องใช้เวลาในการก่อสร้างนานและใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยมักจะมีรัฐบาลเป็นแกนสำหรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่คาบเกี่ยวหลายประเทศ ความมั่นคงทางการเมืองของทุกประเทศจึงเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ หากประเทศใดประเทศหนึ่งมีปัญหา โครงการทั้งหมดก็ไม่สามารถใช้งานได้ ความเสี่ยงของโครงการเหล่านี้จึงสูงกว่าโครงการลงทุนภายในประเทศเดียว ประเทศอาเซียนจึงต้องช่วยกันรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย

แนวทางการปฏิรูปทั้ง ๕ ประการสรุปอยู่ในแผนภูมิข้างล่าง



๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

เศรษฐกิจของประเทศไทยติดอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางมาหลายปี ถึงแม้มีความพยายามที่จะผลักดันให้ประเทศไทยก้าวพ้นกับดักนี้มานานแล้วแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีศักยภาพมากมาย โดยเฉพาะข้อได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งของประเทศและทรัพยากรธรรมชาติที่ทำให้ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกอาหารที่สำคัญที่สุดประเทศหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียและโลกกำลังเปลี่ยนไป ส่งผลให้โอกาสที่จะใช้ศักยภาพของประเทศไทยเด่นขึ้นมาอีกครั้ง ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่ต้องบริหารจัดการกับโอกาสนี้ให้ดี โดยมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนทั้งภายในประเทศและโดยเฉพาะกับต่างประเทศ

การรวมตัวทางเศรษฐกิจในเอเชียได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะช่วง ๕ ปีที่ผ่านมาหลังวิกฤตการเงินในอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นผู้นำเศรษฐกิจโลก การรวมตัวในอนาคตจะเพิ่มขึ้นด้วยนโยบายของประเทศในเอเชียที่กำลังขับเคลื่อนอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะไปกำหนดทิศทางอนาคตในระยะยาวของภูมิภาคนี้ โดยสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ ประเทศกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือโดยเฉพาะจีนใช้นโยบาย “มองทางตะวันตก” (Look west) ในขณะที่อินเดียประกาศใช้นโยบาย “ทำไปทางตะวันออก” (Act East) ซึ่งทำให้อาเซียนกลายเป็นจุดนัดพบสำคัญ และการเจรจาหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ก็มีเป้าหมายว่าจะเสร็จภายในปีนี้

การเปลี่ยนแปลงในเอเชียจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง เพราะประเทศไทยตั้งอยู่ในทำเลที่เป็นทางผ่านของการคมนาคมขนส่ง การเดินทาง การสื่อสาร และการทำธุรกรรมที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นโอกาสมหาศาลของไทย เพราะนอกเหนือจากจะเป็นทางผ่านแล้ว ประเทศไทยยังมีระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคที่สามารถพัฒนาต่อยอดได้ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่

สามารถนำมาใช้ผลิตสินค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านอาหารได้เป็นอย่างดี แรงงานที่มีฝีมือที่มีอยู่ก็พร้อมจะถูกพัฒนาให้ใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น

๑) เศรษฐกิจการเมืองของประชาคมอาเซียนที่มีต่อประเทศไทย

ประเทศไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสนี้ได้เพียงลำพังประเทศเดียว เพราะผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นนั้นต้องอาศัยประเทศอื่น ๆ ช่วย โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องร่วมกันทำจึงจะสัมฤทธิ์ผล อันเห็นได้ชัดจากการเชื่อมโยง ๒ มหาสมุทรโดยผ่านประเทศไทยในทางบก ซึ่งสถานการณ์จะแตกต่างไปจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานครั้งสำคัญในอดีตของประเทศไทย เช่น การพัฒนาชายฝั่งตะวันออก (Eastern Seaboard) ในช่วงปี ๒๕๒๓ ซึ่งยังคงเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมภายในของประเทศไทยเอง เป็นต้น

ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความเสี่ยงของประเทศด้วย เพราะเมื่อประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจซึ่งต่างเล็งเห็นผลประโยชน์ที่กำลังจะเกิดขึ้นอันย่อมจะต้องการเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลทำให้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้สถานการณ์คล้ายกับยุคล่าอาณานิคม นอกจากนั้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ อาจจะทำให้ผู้ประกอบการในประเทศอื่น ๆ ได้รับผลกระทบ ดังนั้นประเทศไทยต้องบริหารความเสี่ยงเหล่านี้ด้วยยุทธวิธีการแบ่งสรรผลประโยชน์ให้เกิดดุลยภาพในภูมิภาค โดยเฉพาะการสร้างยุทธศาสตร์อาเซียน(ของไทย) และใช้ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เป็นฐาน (Platform) ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ

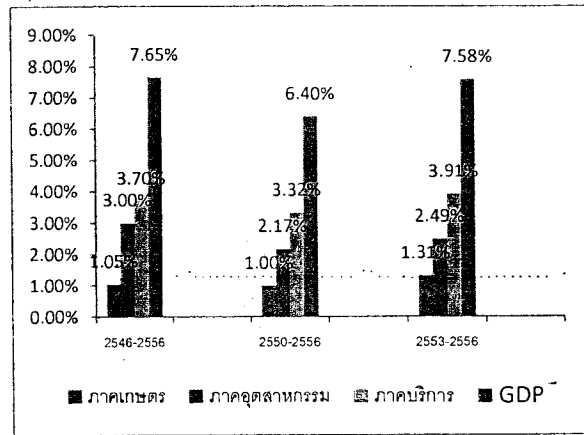
การรวมตัวในอาเซียนที่ผ่านมามีปัญหาเรื่องทัศนคติทางลบระหว่างคนในประเทศต่าง ๆ ซึ่งยังยึดติดอยู่กับพงศาวดารหรือความเชื่อเกี่ยวกับเรื่องราวในประวัติศาสตร์ที่เคยเป็นปฏิปักษ์กัน คนกลุ่มหนึ่งอาจได้ประโยชน์จากความแตกแยกนี้และสร้างปัญหาในการพัฒนาของอาเซียน ดังนั้นการรักษาความเป็นหนึ่งเดียวของอาเซียน ASEAN Centrality จึงต้องเริ่มด้วยการทำความเข้าใจถึงผลประโยชน์ร่วมและการแบ่งสรรที่เป็นธรรม

๒) ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของประเทศไทย (Comparative Advantage)

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางของภูมิภาค จึงมีความได้เปรียบในการเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ เช่น ศูนย์กลางทางการบินและศูนย์พาณิชย์กรรม เป็นต้น ขณะเดียวกันประเทศไทยก็มีศักยภาพด้านการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรบางชนิด แต่ไม่ค่อยมีความได้เปรียบในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม

จากข้อมูลเศรษฐกิจของประเทศไทยรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมาพบว่า แหล่งที่มาของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (source of growth) มีอัตราส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจากภาคเกษตรเพียงร้อยละ ๑๐.๑๔ ภาคอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing) ร้อยละ ๓๘.๕๙ และจากภาคบริการร้อยละ ๕๑.๒๗ ภาคบริการจึงเป็นแรงขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจไทย และในอนาคตการเติบโตของประเทศจะมาจากภาคบริการมากขึ้น จากแผนภูมิรูปที่ ๑ จะเห็นว่าอัตราการเติบโตของภาคบริการในช่วง ๒๕๕๓-๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นเร็วกว่าช่วง ๒๕๕๐-๒๕๕๖

รูปที่ ๑ การเติบโตของประเทศไทยแบ่งตามภาค (sector) (% to GDP growth)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำหรับประเทศในอาเซียน แหล่งที่มาของความเติบโตทางเศรษฐกิจ (source of growth) จะแตกต่างกันไปโดยประเทศเพื่อนบ้านของไทยนั้น ภาคเกษตรยังเป็นภาคการผลิตที่มีความเจริญเติบโตสูง รองลงมาคือภาคการบริการ

แหล่งที่มาของความเติบโตทางเศรษฐกิจ (source of growth) สำหรับประเทศที่สำคัญในเอเชีย เช่น ประเทศจีน อัตราส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคอุตสาหกรรมอยู่ที่ร้อยละ ๔๖.๑๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ ภาคการบริการคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๓.๗๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศจีนมีภาคการผลิตและอุตสาหกรรมเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศอินเดียมีความโดดเด่นด้านเทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสาร การขนส่ง การท่องเที่ยว และการโรงแรม ทำให้ภาคการบริการเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศ ประเทศญี่ปุ่นมีการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดีนัก ภาคการบริการมีส่วนสำคัญที่สุดต่อการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น สำหรับเกาหลีใต้แม้จะเป็นประเทศที่มีบริษัทชั้นนำด้านเทคโนโลยีขั้นสูงและสามารถแข่งขันได้ในระดับโลก แต่ภาคการบริการก็ยังเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน

ดังนั้นทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยในอนาคต น่าจะเน้นอุตสาหกรรมด้านบริการ และสร้างเครือข่ายการให้บริการไปยังประเทศอาเซียนอื่น ๆ ขณะเดียวกันประเทศไทยอาจจะขยายอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศอื่น ๆ ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาร่วมกันนี้ด้วย โดยการใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วรวมกับเทคโนโลยีที่จะจัดหามาจากประเทศญี่ปุ่น จีน และเกาหลี

อุตสาหกรรมด้านบริการที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในปัจจุบันได้แก่ การท่องเที่ยว บริการทางการแพทย์ และการค้าปลีก/ค้าส่ง ในอนาคตประเทศไทยต้องมีอุตสาหกรรมบริการอื่น ๆ ที่จีนเป็นต่อการเป็นจุดเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจ ได้แก่ บริการด้านโลจิสติกส์ บริการด้านการเงิน บริการด้านการประกอบธุรกิจ (เช่น บัญชี กฎหมาย และที่ปรึกษาธุรกิจ) ตลอดจนบริการด้านการศึกษา เป็นต้น

ภายใต้ทิศทางเช่นนี้ประเทศไทยควรจะมีผลผลักดันให้การเจรจา RCEP มีการเปิดเสรีด้านการลงทุนเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมด้านบริการของไทยที่อยู่ในประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย โดยเฉพาะในอาเซียน จีน ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดีย

๓) โครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมต่อในเอเชีย

ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาการค้าระหว่างประเทศในเอเชียเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะระหว่างประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (จีน ญี่ปุ่น เกาหลี) และที่เหลือของเอเชีย (ดูรูปที่ ๒ ในภาคผนวก ๑) อาเซียนและประเทศไทยจะเป็นทางผ่านของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานของการเชื่อมต่องำลังเข้าสู่ภาวะใกล้วิกฤต ซึ่งในอนาคตการค้าจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกมาก ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกิจกรรมเหล่านี้

ประเทศอาเซียนได้ทำแผนแม่บทสำหรับการเชื่อมต่อ (Master Plan for ASEAN Connectivity) ซึ่งประเทศไทยเป็นผู้ผลักดันเป็นวาระอาเซียนปี ๒๕๕๓ แต่จนถึงปัจจุบันความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมยังมีน้อยมาก คำอธิบายก็คือขาดเงินลงทุน จริงอยู่โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมาก แต่ในความเป็นจริงเรื่องเงินลงทุนไม่ใช่เป็นปัญหาหลักเพราะผลตอบแทนจากการลงทุนในโครงการเหล่านี้สูง ทำให้เอกชนสนใจ แต่ปัญหาก็คือโครงการเหล่านี้เกี่ยวข้องกับประเทศหลายประเทศซึ่งอาจจะมีกฎหมายและระเบียบที่แตกต่างกัน ทำให้มีความเสี่ยงสูงและที่สำคัญคือการจัดสรรผลประโยชน์จำนวนมากในระยะยาวเช่นนี้ ยังขาดแนวทางชัดเจนที่จะยอมรับกันได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ และสังคม

โจทย์ของไทยคือทำอย่างไรจึงจะทำให้โครงการเหล่านี้เกิดขึ้น และทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะได้รับประโยชน์จากการเป็นทางผ่านของกิจกรรมเหล่านี้ ประเทศไทยต้องบริหารจัดการให้อำนาจต่าง ๆ อยู่ในจุดดุลยภาพที่ประเทศไทยได้รับประโยชน์มากที่สุด โดยประเทศไทยต้องเป็นพันธมิตรที่ดีกับกลุ่มมหาอำนาจต่าง ๆ และประเทศสมาชิกในอาเซียนด้วยกัน

ประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนล้วนแล้วแต่ตกอยู่ในสถานะคล้ายกับประเทศไทย ดังนั้นการผนึกกำลังของกลุ่มอาเซียนซึ่งทำมาแล้ว ๔๗ ปี โดยได้รวบรวมสรุปไว้ในกฎระเบียบของความร่วมมือด้านต่าง ๆ ภายใต้สิ่งที่เรียกว่า “ประชาคมอาเซียน” จึงเป็นฐานสำคัญสำหรับให้ประเทศสมาชิกอาเซียนใช้ดำเนินนโยบายเพื่อรักษาอธิปไตยและบูรณภาพของประเทศ ตลอดจนสร้างความกินดีอยู่ดีของประชากรอย่างมีเอกภาพ

๔) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตสินค้า

สินค้าที่มีการส่งออกระหว่างอาเซียนมากที่สุด ๕ อันดับแรกคือ เชื้อเพลิง เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องจักร พลาสติก ยานยนต์และชิ้นส่วน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องจักรกล รวมถึงยานยนต์และชิ้นส่วนนั้นส่วนใหญ่เป็นของคนต่างชาติ โอกาสที่บริษัทเหล่านี้จะย้ายฐานไปประเทศอื่นเพื่อให้ใกล้ตลาดหรือมีต้นทุนถูกกว่าประเทศไทยจึงมีสูง ดังเช่นที่เกิดกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น

นอกจากนั้น บางประเทศและบางอุตสาหกรรมมีการวางแผนระยะยาวในการใช้ประเทศอื่นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตสินค้าในตลาดโลก เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีแผนจะย้ายอุตสาหกรรมบางส่วนเข้ามาในอาเซียนโดยเฉพาะในประเทศเวียดนาม ถ้าหากเส้นทางระเบียงตะวันออกตะวันตกแล้วเสร็จ แผนระยะยาวเหล่านี้จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตสินค้าของไทยใน ๑๐-๑๕ ปีข้างหน้าซึ่งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในภาคการผลิตของประเทศต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน

ทั้งนี้อาเซียนได้เลือกอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการรวมตัวไว้ ๑๒ ประเภท (Priority Integrating Sector – PIS)² ประเทศไทยจึงควรศึกษาเพื่อเลือกอุตสาหกรรมที่ไทยมีศักยภาพ แล้วใช้โครงสร้างความร่วมมืออาเซียนในการผลักดันอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งประเทศไทยเป็นแกนประสานงานอยู่

นอกจากนี้ยังมีอุตสาหกรรมที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของทิศทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค ซึ่งควรจะมีแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่ชัดเจนรองรับ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมโลจิสติกส์ การขายปลีก/ขายส่ง และอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ประเทศไทยจึงควรทำแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล่านี้ร่วมกับผู้ประกอบการเป็นแผนยุทธศาสตร์รายสาขา โดยทำให้มีความชัดเจนว่าในอนาคตระยะยาวประเทศไทยจะไปทางไหน แล้วแบ่งงานกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้ชัดเจน รวมถึงวิธีประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดบทบาทของประเทศไทยที่มีต่อประเทศอื่น ๆ ตลอดจนการดำเนินนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น ในอาเซียน อาเซียนบวกสาม และที่ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) เป็นต้น นอกจากนี้ควรจะทำให้บทบาทของประเทศไทยในองค์กรระหว่างประเทศชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย อาทิ ใน World Bank, IMF, ADB, WTO, ฯลฯ

๕) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะประกาศในปลายปีนี้เป็นระบบกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญของอาเซียน โดยมีอีก ๒ เรื่องที่จะต้องทำต่อเนื่องหลังจากนี้คือ

ก. การออกกฎหมายหรือปรับแก้กฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศเพื่อให้ข้อตกลงเหล่านี้มีผลบังคับใช้

ข. การลงนามบังคับใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการสร้างระเบียบแบบแผนของการปฏิบัติ การแก้ไขอุปสรรคปัญหาในการดำเนินการ ตลอดจนวิธีการฟ้องร้องภายใต้กฎหมายดังกล่าว

ประเทศไทยกำลังเร่งออกกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินการตามพิมพ์เขียวอาเซียน ซึ่งอาจจะทำได้ไม่หมด แต่ที่สำคัญก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่ตกลงกันได้แล้วเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้มักเป็นปัญหาในประเทศไทย

ถ้าหากประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของพาณิชย์กรรมในอาเซียนและเอเชีย ประเทศไทยต้องทำมากกว่าสิ่งที่ผูกมัดตามข้อตกลงของอาเซียน เพื่อแสดงความเป็นผู้ขับเคลื่อนด้านธรรมาภิบาลในภูมิภาคนี้

๖) การใช้ข้อตกลงในอาเซียนตามแนวชายแดน

ประเทศไทยมีแนวชายแดนทางบกติดประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนมากที่สุด และมีปัญหากับทุกประเทศ หลายจุดพร้อมปะทุเป็นปัญหาระดับชาติได้³ ขณะเดียวกันการพาณิชย์ตามแนวชายแดนของไทย

² ได้แก่ ภาคเกษตร ๔ อุตสาหกรรม (เกษตรแปรรูป ประมง ยางและผลิตภัณฑ์ ไม้และผลิตภัณฑ์) การผลิต ๓ อุตสาหกรรม (อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และชิ้นส่วน สิ่งทอและเสื้อผ้า) และบริการ ๕ อุตสาหกรรม (e-commerce ท่องเที่ยว การขนส่งทางอากาศ บริการสุขภาพ การค้าดิจิทัล) ประเทศไทยเป็นผู้ประสานงานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

³ แนวพรมแดนของประเทศไทยมีความยาวทั้งสิ้น ๕,๖๕๖ กิโลเมตร เป็นแนวพรมแดนที่ติดกับเมียนมา ๒,๔๐๑ กิโลเมตร สปป.ลาว ๑,๖๖๖ กิโลเมตร กัมพูชา ๑๘๘ กิโลเมตร และ มาเลเซีย ๖๔๑ กิโลเมตร โดยมีปัญหากับทุกประเทศ ซึ่งมีความพยายามตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่แน่นอน แต่ความก้าวหน้าช้ามาก (พลโทณฑล โชติศิริ "เขตแดนไทย" จุลสารความมั่นคงศึกษา, มกราคม ๒๕๕๖)

กับประเทศเพื่อนบ้านก็มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยและประเทศเพื่อนบ้านมาก การเปิดประชาคมอาเซียนจะทำให้การไปมาหาสู่และการทำธุรกิจกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนขยายตัวมากกว่าเดิม

ในขณะเดียวกัน ถ้าหากมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ตามแนวชายแดนอยู่ร่วมกันและมีผลประโยชน์ทางธุรกิจร่วมกัน ประชาชนในพื้นที่ก็จะได้ประโยชน์จากความร่วมมือนี้ ทำให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมากขึ้น เช่นเดียวกับการบริหารพรมแดนในสหภาพยุโรปซึ่งประชาชนไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวกและทำธุรกิจร่วมกัน การพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะช่วยป้องกันปัญหาความไม่สงบตามแนวชายแดนซึ่งทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์

กฎเกณฑ์ของอาเซียนมีเป้าหมายเพื่อสร้างประชาคมอาเซียน อันอาจต้องใช้เวลาในการทำให้รวมตัวกันได้จริง ๆ แต่การนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่ตกลงกันมาบังคับใช้ในบริเวณพื้นที่ชายแดนระหว่างประเทศสองประเทศ หรืออาจจะหลายประเทศ ก็เท่ากับเป็นการสร้างประชาคมอาเซียนนาร่องให้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่สำคัญเหล่านี้ก่อนซึ่งน่าจะกระทำได้ที่

ประโยชน์ของการพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนนั้นนอกจากจะช่วยสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์แล้ว ยังเป็นวิธีป้องกันปัญหาความไม่เข้าใจที่อาจเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นประเทศไทยจึงควรพิจารณาที่จะใช้วิธีนี้ในการบริหารพื้นที่ตามแนวชายแดน โดยเฉพาะบริเวณด่านชายแดนทั้งหลายซึ่งเป็นจุดที่มีกิจกรรมทางการค้าอยู่แล้ว

๗) การประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

ในการทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากอาเซียนและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ จะต้องมีการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน และมีแผนงานชัดเจนที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น โดยต้องแบ่งหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้ชัด มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ตลอดจนมีอำนาจและทรัพยากรสนับสนุนโดยสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องทำ

สำหรับกิจกรรมด้านธุรกิจนั้น ภาคเอกชนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ จะเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินการและขับเคลื่อนให้เป็นไปตามแผน ภาครัฐอาจมีส่วนในการช่วยกำหนดเป้าหมายของประเทศ ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ โดยภาคประชาสังคมจะเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาของประเทศในระยะยาว ภาคส่วนทั้งสามนี้จึงต้องร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในหน้าที่ความรับผิดชอบตามแผน เพื่อใช้อาเซียนให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยมากที่สุด

ประเด็นกว้าง ๆ ทั้ง ๗ ข้อนี้เป็นพื้นฐานซึ่งควรจะมีการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อกำหนดแผนยุทธศาสตร์อาเซียนของประเทศไทยที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่ปฏิบัติได้

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากกรอบการวิเคราะห์นี้สรุปได้ว่า

๑) ประเทศไทยอาจได้ประโยชน์อย่างมหาศาลจากทำเลที่ตั้งที่ได้เปรียบของประเทศ แต่ประเทศไทยต้องร่วมกับประเทศอื่น ๆ ทั้งในอาเซียนและนอกอาเซียนเพื่อการพัฒนาศักยภาพนี้และลดอุปสรรคปัญหาทางการเมือง

๒) ประเทศไทยจะเป็นจุดเชื่อมทางพาณิชย์กรรมในเอเชียอย่างแน่นอน แต่ภายใต้ทิศทาง การค้าที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น ประเทศไทยต้องกำหนดบทบาทของประเทศว่าจะขับเคลื่อนไปในทาง ไหนและอย่างไร แล้วริบดำเนินการให้ทันเวลา เช่น การเร่งพัฒนาเรื่องการขนส่งทางอากาศซึ่งประเทศไทยมี ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เป็นต้น

๓) นอกเหนือจากอุตสาหกรรม ๑๒ ด้านที่อาเซียนให้ความสำคัญเป็นพิเศษแล้ว ประเทศไทย ต้องพิจารณาว่ามีอุตสาหกรรมอะไรอย่างอื่นอีกที่ประเทศไทยควรใช้อาเซียนเป็นฐานในการผลักดัน และประเทศ ไทยควรใช้วิธีการอย่างไรจึงจะสามารถแบ่งสรรประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นนี้อย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของทุก ฝ่าย ในขณะที่เดียวกับที่ช่วยให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์มากที่สุด

๔) ในเชิงพื้นที่ บริเวณชายแดนน่าจะเป็นจุดซึ่งประเทศไทยสามารถพัฒนาร่วมกับประเทศ เพื่อนบ้าน โดยอาศัยกฎเกณฑ์ของประชาคมอาเซียนมาเป็นเครื่องมือดำเนินการ เพื่อแก้ปัญหาและป้องกัน ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน

๕) รัฐบาลควรทำแผนยุทธศาสตร์อาเซียน โดยให้ภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการวางแผน เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและแบ่งงานกันทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวมของ ประเทศ

๖) ควรพัฒนาระบบการบริหารความร่วมมือในอาเซียน โดยให้มีการดำเนินการตามแผนและมี การติดตามผลอย่างเป็นระบบ ตลอดจนมีการประเมินความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ความก้าวหน้าในการดำเนินการ

๕. ข้อเสนอการปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

เพื่อให้อาเซียนเป็นกลไกช่วยพัฒนาประเทศไทยไปสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้ว สิ่งทีภาค ส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยต้องทำก็คือ

๑) ปรับทัศนคติเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน

- คนไทยต้องเข้าใจว่าการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งระยะสั้น และระยะยาว ทั้งต่อคนไทยและประเทศไทยโดยรวม มากกว่าการที่ต่างคนต่างอยู่ ซึ่งนอกจากไม่สามารถสร้าง ประโยชน์แล้วยังอาจจะเป็นผลเสียกับทุกฝ่ายจนกลายเป็นเหยื่อของคนนอกที่มาเอาประโยชน์

- ผลักดันโครงการซึ่งทำให้เห็นประโยชน์ที่ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนจะได้รับร่วมกัน

๒) ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมในภูมิภาคอาเซียน

การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อม ๒ สมุทรนั้นเป็นเรื่องที่ต้องรีบทำให้เกิดขึ้น โดยเร็วที่สุด เพราะความต้องการด้านการขนส่งในภูมิภาคอาเซียนทุกวันนี้มีมากเกินกว่าศักยภาพที่มีอยู่จะ รองรับได้อย่างพอเพียง แต่ถึงแม้ประเทศไทยจะอยู่ในจุดที่ได้เปรียบ เราก็ควรสนับสนุนบทบาทของประเทศ อื่น ๆ ในอาเซียนในแต่ละระบบ ว่าใครควรต้องทำอะไร และจะได้ประโยชน์อะไร

- ทางอากาศ ควรจะเป็นจุดแข็งที่สุดของประเทศไทยด้วยตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และ ความพร้อมด้านกายภาพที่มีอยู่ในระดับหนึ่ง ประเทศไทยควรเสนอให้อาเซียนตั้งระบบเครือข่ายพันธมิตรด้าน การคมนาคมทางอากาศร่วมกัน (ASEAN Air Transport Alliance) เพื่อยกระดับบริการทั้งด้านโครงสร้าง ฐานทางกายภาพและด้านระบบการจัดการ

- การขนส่งทางน้ำ การเชื่อม ๒ สมุทรทางน้ำได้มีการศึกษาความเป็นไปได้แล้วโดยเฉพาะเรื่องคอคอดกระและท่าเรือน้ำลึกที่ทวาย ซึ่งผลการศึกษาส่วนใหญ่เน้นมาที่ประเทศไทย ขั้นตอนต่อไปควรขยายรายละเอียดไปถึงผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ และการสร้างเครือข่ายเพื่อรองรับการขยายตัวในอนาคต โดยเชิญผู้สนใจในระดับนานาชาติมาร่วมคิดและออกแบบระบบความเป็นเจ้าของ ตลอดจนการแบ่งสรรผลประโยชน์ โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผู้ได้/เสียต่าง ๆ

- ระบบการขนส่งทางบก ควรมีการศึกษาทั้งระบบในภูมิภาคและตั้งเป้าหมายระยะยาวทั้งระบบถนน ราง โดยเชื่อมต่อกับระบบเครื่องบินและเรือ เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมต่อที่สอดคล้องกันและเพิ่มประสิทธิภาพของทั้งระบบ ขณะเดียวกันประเทศไทยควรมีแผนรองรับอุตสาหกรรมด้านนี้ด้วย เช่น การสร้างความเป็นเลิศทางด้านการตรวจสอบและมาตรฐานด้านการขนส่ง (Center of Excellence for Transportation Standard and Testing) เป็นต้น

- การสร้าง Broadband Superhighway คาดผ่านประเทศไทยจากด้านมหาสมุทรอินเดียไปลาวและกัมพูชา โดยรวมโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟเบอร์ออปติกให้เป็นบริษัทเดียว และเครือข่ายเสาสัญญาณให้เป็นอีกบริษัทหนึ่งที่บริหารโดยภาคเอกชน เพื่อให้โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้เป็นหัวใจสำคัญของการสื่อสารสำหรับประเทศไทยในอนาคต จากการศึกษาของ ESCAP

- ขอตั้งศูนย์ความเชื่อมโยงอาเซียน ASEAN Center for Connectivity ในประเทศไทยเพื่อเป็นหน่วยประสานงานเกี่ยวกับโครงการและความร่วมมือต่าง ๆ ในอาเซียน โดยเฉพาะดูแลด้านการดำเนินงานและทบทวนแผนแม่บทของการเชื่อมต่อในอาเซียน (Master Plan for ASEAN Connectivity – MPAC) โดยควรจะเป็นสำนักงานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน⁴ ภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน เช่น อำนวยความสะดวกทั้งในด้านการจัดตั้งและดำเนินการของศูนย์นี้ เป็นต้น

๓) ยุทธศาสตร์รายอุตสาหกรรมในอาเซียน

อาเซียนได้เลือกอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการรวมตัวไว้ ๑๒ ประเภท (Priority Integrating Sector – PIS)⁵ แต่อุตสาหกรรมที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของทิศทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคนี้ ซึ่งควรมีแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่ชัดเจนรองรับ โดยอาจต่อยอดจากงานที่ทำไปแล้วของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) ก็คือ

ก. อุตสาหกรรมโลจิสติกส์

อุตสาหกรรมนี้จะสอดคล้องกับเป้าหมายการทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอาเซียน ปัจจุบันการดำเนินการตาม The Roadmap for Integration of Logistics Services (๒๐๐๗) เกือบไม่มีความก้าวหน้าเลย เพราะแรงกดดันจากภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาคยังมีน้อย ทั้งที่ประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์มากจากการพัฒนาและการรวมตัวของอุตสาหกรรมนี้

⁴ ข้อเสนอนี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอของอนุกรมวิชาการด้าน โลจิสติกส์

⁵ ได้แก่ ภาคเกษตร ๔ อุตสาหกรรม (เกษตรแปรรูป ประมง ขางและผลิตภัณฑ์ ไม้และผลิตภัณฑ์) การผลิต ๓ อุตสาหกรรม (อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์และชิ้นส่วน สิ่งทอและเสื้อผ้า) และบริการ ๕ อุตสาหกรรม (e-commerce ท่องเที่ยว การขนส่งทางอากาศ บริการสุขภาพ และโลจิสติกส์) โดยประเทศไทยเป็นผู้ประสานงานด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ข. อุตสาหกรรมสินค้าแปรรูปเกษตร (Agro-based Products)

อุตสาหกรรมแปรรูปโดยเฉพาะด้านอาหาร เป็นสินค้าที่ทุกประเทศให้ความสำคัญและอาเซียนมีแผนงานมากที่สุดถึง ๕๗ แผนงาน สำหรับประเทศไทยซึ่งค่าแรงในภาคเกษตรสูงกว่าประเทศอื่น ๆ รอบบ้านเรา จึงต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยต้องเน้นสร้างมูลค่าเพิ่มจากสินค้าเกษตรซึ่งรวมถึงการนำเข้าวัตถุดิบมาแปรรูปเป็นสินค้าที่จะส่งไปขายให้ผู้บริโภคทั้งในและนอกประเทศต่อไป ประเทศไทยอาจจะตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับสินค้าเกษตรต่าง ๆ ตามแนวชายแดนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมเหล่านี้ หรืออาจจะส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเหล่านี้ในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อขยายการผลิตสินค้าบางชนิดที่ประเทศไทยมีความสามารถสูงอยู่แล้ว เช่น อาหารทะเลกระป๋อง สับปะรด ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดฝักอ่อน เป็นต้น

ค. อุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ความร่วมมือในอุตสาหกรรมด้านนี้ของอาเซียนช่วงปี ๒๕๓๐-๒๕๔๐ มีความก้าวหน้ามาก และช่วยให้เกิดความเจริญเติบโตในทุกประเทศ แต่ปัจจุบันความร่วมมือมีน้อยลง ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านนี้มากที่สุด และมีโอกาสขยายกิจการไปยังประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านนี้ทั้งภูมิภาค โดยเฉพาะการเปิดแหล่งท่องเที่ยวและบริการใหม่ ๆ ประเทศไทยจึงควรมีแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวอาเซียนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมด้านนี้ในอาเซียน⁶ เพราะการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโดยเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้าน จะทำให้ประเทศไทยได้พันธมิตรที่แข็งแกร่ง ซึ่งสุดท้ายก็จะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์ด้วย

ง. การขนส่งทางอากาศ

ความร่วมมือด้านขนส่งทางอากาศได้มีการดำเนินตาม Roadmap ภายใต้ AEC แต่มีคืบหน้าช้าลงเพราะติดปัญหาเรื่องความเป็นเจ้าของบริการ และปัญหาการเปิดเสรีการเดินทางโดยทางอากาศ (Open Sky Policy) แต่เนื่องจากประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์มากจากการเปิดน่านฟ้า โดยเฉพาะที่หลายประเทศไทยสามารถลงทุนร่วมกับประเทศอื่น ๆ ในการเป็นเจ้าของสายการบินหรือสนามบิน ประเทศไทยจึงควรทำแผนระยะยาวเพื่อสนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมนี้ในอาเซียน ภายใต้กรอบการเปิดเสรีการลงทุน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement – ACIA)

จ. ชิ้นส่วนยานยนต์

อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์จะเหลือเป็นมรดกตกทอดให้กับคนไทยได้แค่นั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมของคนไทยในการก้าวข้ามจากบริษัทย่อยไปเป็นบริษัทระดับโลก บริหารการลงทุน การหาแหล่งทุน ตลอดจนการจัดการด้านการเงินและเทคโนโลยี ประเทศไทยมีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางของความเป็นเลิศด้านอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ในอาเซียน (ASEAN Center of Excellence for Automotive Components) จึงควรรักษาอุตสาหกรรมนี้ไว้ให้กับประเทศไทยในระยะยาว โดยไม่ให้เหมือนอุตสาหกรรมสิ่งทอหรืออุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าซึ่งเคลื่อนย้ายไปจากประเทศไทยเนื่องจากค่าแรงที่แพงขึ้น และประเทศไทยไม่มีฐานในการสร้างวิทยาการใหม่ ๆ เพื่อยกระดับการพัฒนาสินค้าเหล่านี้

นอกเหนือจากกลุ่มอุตสาหกรรมเหล่านี้แล้ว อุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มการเติบโตสูงและประเทศไทยมีศักยภาพที่สามารถต่อยอดจากฐานด้านเทคโนโลยี การบริหาร และการตลาด ได้แก่

⁶ ข้อตกลงนี้ รวมอยู่ในข้อเสนอของการปฏิรูปด้านการท่องเที่ยวแล้ว

ฉ. การค้าปลีกและค้าส่ง

อุตสาหกรรมการค้าปลีกและค้าส่งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในประเทศไทย เมื่อตลาดอาเซียนเปิดกว้างขึ้น สินค้าอุปโภคบริโภคจะมีการซื้อขายเพิ่ม โอกาสของประเทศไทยในการมีส่วนร่วมช่วยสร้างช่องทางการค้าใหม่ ๆ จะช่วยอุตสาหกรรมทั้งในประเทศและในอาเซียนด้วยการทำตลาดในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างไรก็ตามการลงทุนและทำธุรกิจนี้มีปัญหาทางการเมือง เพราะอาจถูกมองว่าเป็นการครอบงำตลาด โดยเฉพาะจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่น แม่ค้าหาบแร่และร้านขายของชำแบบเดิม เป็นต้น ดังนั้นผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนี้ต้องสร้างความเข้าใจกับทั้งผู้บริโภคและเจ้าหน้าที่รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถึงประโยชน์ที่ผู้คนแต่ละฝ่ายจะได้รับ ในแง่ของประเทศไทยการมีบริษัทของไทยที่สามารถทำธุรกิจนี้ในต่างประเทศจะเป็นช่องทางช่วยให้สินค้าไทยสามารถออกสู่ตลาดได้มากขึ้นซึ่งย่อมเป็นประโยชน์ต่อคนในประเทศ ดังนั้นการสนับสนุนให้บริษัทไทยไปลงทุนในต่างประเทศในอุตสาหกรรมด้านนี้จึงถือเป็นนโยบายที่ควรดำเนินการ โดยต้องดูแลไม่ให้เกิดปัญหาด้านความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างกัน

ช. อุตสาหกรรมบริการด้านการเงิน

อุตสาหกรรมที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจก็คือตลาดเงินและตลาดทุน การรวมตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนในหลายปีที่ผ่านมาทำให้ตลาดเงินและตลาดทุนมีการรวมตัวในระดับภูมิภาคและมีอัตราการเติบโตที่รวดเร็ว ในอนาคตเมื่อประเทศไทยทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมทางการค้าระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเอเชียมากขึ้น ขนาดของตลาดเงินและตลาดทุนจะใหญ่ขึ้นอย่างมหาศาล แนวโน้มที่เห็นชัดเจนก็คือประเทศไทยจะไม่สามารถควบคุมอุตสาหกรรมนี้ในภูมิภาคอาเซียนได้ ดังนั้นประเทศไทยต้องมีแผนงานที่ชัดเจนในการสร้างความพร้อมเพื่อให้อุตสาหกรรมการเงินและตลาดทุนที่กำลังจะขยายตัวอย่างมากนี้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย

ข. อสังหาริมทรัพย์

อุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ เป็นอุตสาหกรรมแรก ๆ ที่จะรับรู้ผลกระทบจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประกอบด้วยธุรกิจบริการหลายด้านตั้งแต่หน้าหน้า บริการด้านกฎหมาย บริการด้านการประเมินทรัพย์สิน การเงิน การพัฒนา การก่อสร้าง ตลอดจนไปถึงการบริการโครงการที่อยู่อาศัย บริการเหล่านี้มีพัฒนาการในระดับที่สูงพอสมควรในประเทศไทย โดยอยู่ในระดับที่สามารถขยายไปยังต่างประเทศได้โดยเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปัจจุบันก็เข้าไปดำเนินการอยู่บ้างแล้ว ประเทศไทยจึงควรมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางความเป็นเลิศในอุตสาหกรรมบริการอสังหาริมทรัพย์ (Center of Excellence of Real Estate Industry) เพื่อให้ประเทศไทยเป็นแหล่งความรู้ในอุตสาหกรรมด้านนี้ในระยะยาว

๔) ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน

- ตั้งโครงการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจร่วมตามแนวชายแดน (Joint Economic Development Area – JEDA) เพื่อรวมพื้นที่ตามจุดผ่านแดนที่ติดต่อกันของสองประเทศให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเดียว โดยให้ภาครัฐของทั้งสองประเทศตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล และจ้างบริษัทเอกชนมาบริหารพื้นที่ร่วมนี้ โดยอาจให้ภาครัฐของทั้งสองประเทศลงทุนร่วมกับภาคเอกชนทั้งจากอาเซียนและประเทศอื่น ๆ ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ใน JEDA ให้ยึดตามข้อตกลงของประชาคมอาเซียน (ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง) เช่น ASEAN Single Window (ASW) การเปิดเสรีด้านบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services) การเปิดเสรีด้านการลงทุน (ASEAN Comprehensive

Agreement on Investment) ตลอดจนให้มีโครงการความร่วมมือทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม แรงงาน และการเมืองในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษนี้ด้วย อันเท่ากับเป็นการตั้งประชาคมอาเซียนนำร่องในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามรายละเอียดภาคผนวก ๓

- ให้รัฐบาลไทยผลักดันเรื่อง JEDA เป็นส่วนหนึ่งของกลไกอาเซียน ในทำนองเดียวกับ ASEAN Industrial Project

๕) ปรับโครงสร้างการบริหารความร่วมมือในอาเซียน

เพื่อแก้ปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายอาเซียนของประเทศไทย ควรจะมีหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการประสานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งกับภาคเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ โดยควรปรับแก้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

ก. ยกระดับคณะกรรมการอาเซียน

ปรับโครงสร้างการบริหารความร่วมมือในอาเซียน โดยให้มีคณะกรรมการอาเซียนด้านเศรษฐกิจเพื่อดูแลการประสานงานและดำเนินตามยุทธศาสตร์ของประเทศด้านเศรษฐกิจและเรื่องที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนทั้งจากภาคเอกชน นักวิชาการและภาคประชาสังคม โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจเป็นประธานและให้มีรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการเศรษฐกิจอาเซียนเป็นผู้ดูแลและประสานงานกับรัฐมนตรีต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศได้

ข. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการอาเซียนด้านเศรษฐกิจมีหน้าที่ดังนี้ คือ

- จัดทำยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศและยุทธศาสตร์อาเซียนโดยยึดเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก
- มีอำนาจในการเชิญประชุมหน่วยงานต่าง ๆ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานงาน เตรียมการประชุมของคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ตลอดจนประสานการดำเนินงานและติดตามประเมินผล
- จัดหา วิเคราะห์ และสรุปข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในโลกที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย เพื่อสนับสนุนการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และให้การตัดสินใจเชิงนโยบายทำอย่างเป็นวิทยาศาสตร์และรอบคอบ

ค. สำนักงานคณะกรรมการอาเซียน

เพื่อให้คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติสามารถดำเนินงานได้ จำเป็นต้องมีสำนักงานซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกับหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ และมีหัวหน้าสำนักงานในระดับผู้บริหารอาวุโสเทียบเท่าผู้ช่วยรัฐมนตรี

๖) แนวทางดำเนินการ

การดำเนินการควรมีขั้นตอนดังนี้

ก. ปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ

ข. ให้มีการจ้างนักบริหารมืออาชีพเพื่อเป็นที่ปรึกษาและช่วยดำเนินการ

ค. จัดทำแผนยุทธศาสตร์อาเซียนโดยแยกเป็น ๕ ขั้นตอน คือ

๑) หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์อาเซียน 2568 (2025) โดยให้เสนอว่าต้องการเห็นประเทศไทยเป็นอย่างไรอาเซียน ภาครัฐควรทำอะไรและภาคเอกชนควรทำอะไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

๒) ภาคเอกชนโดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์อาเซียน 2568 (2025) เพื่อเสนอว่าภาคเอกชนกลุ่มอุตสาหกรรมใดควรทำอะไรและต้องการให้ภาครัฐสนับสนุนอย่างไร

๓) นำข้อเสนอจากทั้งสองกลุ่มมาศึกษา วิเคราะห์ แล้วสร้างเป็นข้อเสนอรวม และจัดทำสัมมนาพร้อมให้ได้ข้อยุติว่าเป้าหมายควรจะเป็นอย่างไรและแบ่งหน้าที่ให้ชัดว่าภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ แต่ละฝ่ายจะต้องทำอะไรบ้าง

๔) นำข้อเสนอรวมนี้เสนอต่อรัฐบาลเพื่ออนุมัติให้เป็นแผนปฏิบัติของชาติ

๕) เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ทำแผนปฏิบัติการให้สำเร็จภายใน ๑ ปีเพื่อดำเนินการ

ต่อไป

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ภาคส่วนต่าง ๆ จะมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และแผนดำเนินการเกี่ยวกับอาเซียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกัน ลดความขัดแย้ง ตลอดจนมีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ

๒) มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ เป็นวิทยาศาสตร์ และสามารถตอบโจทย์ของทุกภาคส่วนได้

๓) มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการเชื่อมต่อที่มีประสิทธิภาพ พร้อมเป็นหัวรถจักรแห่งการผลักดันให้ประเทศไทยขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

๔) ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพัฒนาเร็วขึ้น และมีเสถียรภาพในระยะยาว

๕) มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอื่น ๆ ทั้งในอาเซียนและเอเชีย

๖) ทำให้บทบาทของประเทศไทยในเวทีอาเซียนและเวทีระหว่างประเทศชัดเจนยิ่งขึ้น ข้าราชการและเอกชนที่ไปประชุมในเวทีต่าง ๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีความมั่นใจในการทำงานมากขึ้น

๗) การใช้ทรัพยากรเพื่อไปประชุมในเวทีต่างประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ มีกรอบและเป้าหมายที่ชัดเจน เกิดประสิทธิผลในการใช้งบประมาณของประเทศอย่างคุ้มค่า

๘) เป็นระบบซึ่งมีเป้าและแผนระยะยาว โดยไม่เปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมืองมากเกินไป

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- ๑) มีเป้าและแผนยุทธศาสตร์ในอาเซียนที่ชัดเจน (ซึ่งจะกำหนดเป็นรายละเอียดในการจัดทำ)
- ๒) รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖ ต่อปี
- ๓) มีบริษัทขนาดเล็กและกลางในอุตสาหกรรมเป้าหมายไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ ทั้งในอาเซียนและเอเชียเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ต่อปี
- ๔) การค้าชายแดนขยายตัวเพิ่มขึ้นขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการลดลง และใช้เวลาเฉลี่ยน้อยลงครึ่งหนึ่งจากระดับปัจจุบันสำหรับการติดต่อตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางราชการภายในเวลา ๕ ปี

คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ จึงขอเสนอรายงานวาระพัฒนา เรื่อง การเป็นศูนย์กลางอาเซียน (ASEAN Hub) เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา หากสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นชอบ ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายไพบูลย์ นลินทรางกูร)
เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูป

ภาคผนวก ๑

ปัจจัยกำหนดอนาคตของเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย

การเปลี่ยนแปลงสำคัญของสิ่งแวดล้อมในเอเชียและในโลกซึ่งน่าจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยมีอย่างน้อย ๒ เรื่องคือ โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ ทิศทางและโครงสร้างทางการค้า โครงสร้างของประชากร โครงสร้างรูปแบบการทำธุรกิจ และวิธีการทำธุรกิจ

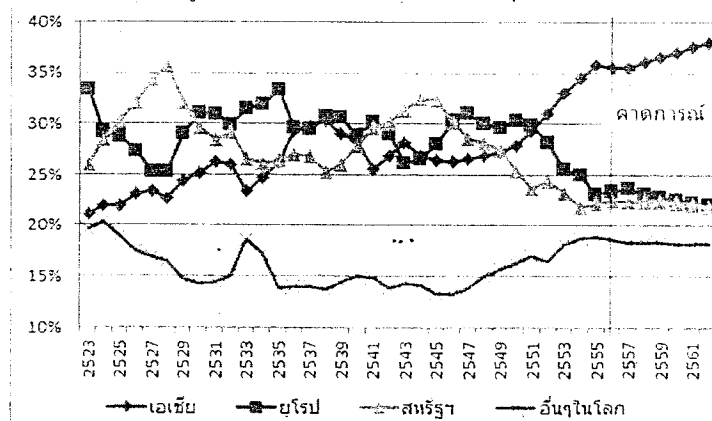
๑. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจในโลก

ในอีก ๕ ปีข้างหน้า กลุ่มประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจโลกคือกลุ่มอเมริกาเหนือและยุโรป จะฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ส่วนกลุ่มเอเซียนั้นได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกที่โตช้าลงและหันกลับมาทำธุรกิจภายในภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากทิศทางการค้าและการลงทุนในช่วงระยะ ๕ ปีที่ผ่านมา

IMF คาดว่าในอีก ๕ ปีข้างหน้าเศรษฐกิจโลกจะโตขึ้น ๓๕.๘% โดยการเติบโตนี้แยกเป็นการเติบโตของประเทศในเอเชีย ๑๖.๑% สหรัฐฯ ๗.๒% กลุ่มยุโรป ๖.๔% และประเทศอื่น ๆ ๖% (ตารางที่ ๑) ซึ่งแสดงว่าถึงแม้เศรษฐกิจสหรัฐฯและยุโรปอาจจะฟื้นตัว แต่การเติบโตก็ยังจะช้ากว่าในเอเชีย โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (จีน ญี่ปุ่น เกาหลี)

ผลลัพธ์ที่สำคัญก็คือสัดส่วนของเศรษฐกิจในเอเชียจะเพิ่มขึ้นจาก ๓๕.๕% ในปี ๒๕๕๖ เป็น ๓๘.๔% ในปี ๒๕๖๒ ซึ่งหมายความว่าอำนาจทางเศรษฐกิจของเอเชียจะเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันสัดส่วนของยุโรปและสหรัฐฯจะลดลงเหลือ ๒๒% และ ๒๑.๘% ซึ่งรวมเป็น ๔๓.๘% โดยใหญ่กว่าเศรษฐกิจเอเชียเพียง ๕.๔% เท่านั้น

รูปที่ ๑ : สัดส่วนของ GDP เอเชีย ยุโรป



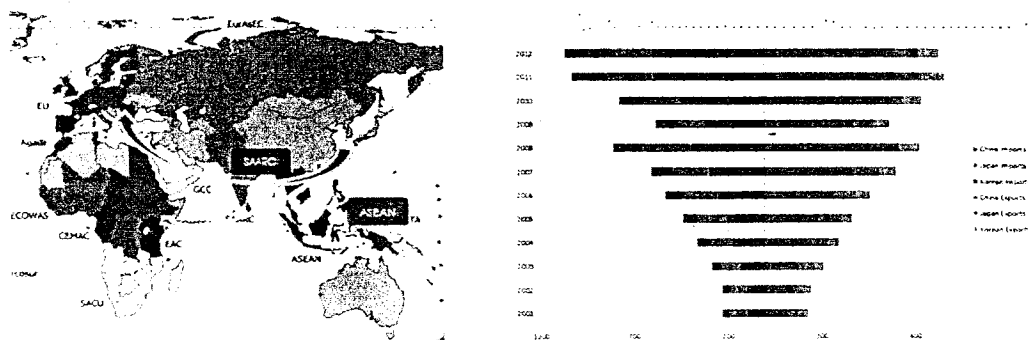
ที่มา: World Economic Outlook, ตุลาคม ๒๐๑๔, IMF.

การก้าวเข้าสู่อำนาจทางเศรษฐกิจของเอเชียจะมีผลกระทบต่อระบบการค้า การเงิน และระบบอื่น ๆ รวมถึงสถานะในการเป็นผู้นำทางการเมืองในเวทีโลกด้วย ซึ่งแม้ว่ามีไช้จะเกิดขึ้นโดยง่าย แต่ถ้าเกิดขึ้นแล้วจะมีผลกระทบอย่างมากต่อความเติบโตของประเทศต่าง ๆ ประเทศไทยจึงต้องมีแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้เพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

๒. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการค้า

ใน ๕-๑๐ ปีข้างหน้า การค้าของเอเชียจะอยู่ในกลุ่มประเทศเอเชียด้วยกันมากขึ้น เนื่องจากประเทศในกลุ่มยุโรปและอเมริกายังต้องใช้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศอยู่ ทำให้จีน ญี่ปุ่น และเกาหลี มีการนำเข้าจากประเทศอื่นในเอเชียมากขึ้น ๕.๖ ล้านล้านเหรียญสหรัฐ. และส่งออก ๖.๕ ล้านล้านเหรียญสหรัฐ. รวมมูลค่าการค้าทั้งสิ้นกว่า ๑๒ ล้านล้านเหรียญสหรัฐ. เพิ่มขึ้นจากมูลค่าการค้ารวม ๐.๕๐ ล้านล้านเหรียญในปี ๒๕๔๔

รูปที่ ๒: การเติบโตของการนำเข้าและส่งออกระหว่างกลุ่มจีน ญี่ปุ่นและเกาหลี กับประเทศอื่นในเอเชีย



ที่มา: รวบรวมจาก Trade Map, UN-ITC, ๒๕๕๗.

๓. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในเอเชีย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรที่ไม่เท่ากันในประเทศต่าง ๆ และในกลุ่มอายุต่าง ๆ จะมีผลกระทบต่อทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของเอเชียในอนาคต เนื่องจากการคาดการณ์ที่ยาวก็อาจยิ่งคาดเคลื่อนมาก ดังนั้นจึงอาจจะพิจารณาข้อมูลแค่นี้ในกรอบเวลา ๕ ปี ข้างหน้า

- จำนวนประชากรในโลกคาดว่าจะเพิ่มขึ้นจาก ๗ พันล้านคนในปัจจุบันเป็น ๗.๕ พันล้านคนในปี ๒๕๖๒ และ ๘ พันล้านคนในปี ๒๕๗๘ โดยที่ประชากรในเอเชียจะเพิ่มจาก ๔.๒ พันล้านคนเป็น ๔.๘๖ พันล้านในปี ๒๕๖๒ (เพิ่มขึ้น ๒๖๐ ล้านคน)

- โครงสร้างประชากรจะเปลี่ยนไปเนื่องจากส่วนใหญ่การเพิ่มของประชากรจะมาจากกลุ่มเอเชียใต้ (เพิ่มขึ้น ๑๔๐ ล้านคน หรือประมาณ ๓๐% ของการเพิ่มทั้งโลกในปี ๒๕๖๒) ในขณะที่ประชากรในเอเชียตะวันออกจะเพิ่มช้าลง ทำให้มีสัดส่วนของประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นและเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

- การเคลื่อนย้ายของแรงงานจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากกลุ่มเอเชียใต้ไปที่ส่วนอื่น ๆ ในเอเชีย เพื่อหางานทำ การเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ ทั้งแรงงานฝีมือและแรงงานทั่วไป

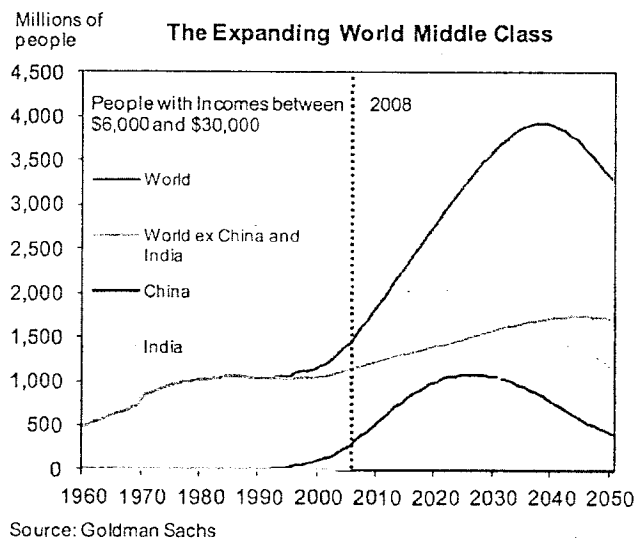
ตารางที่ ๑ : จำนวนประชากรและแหล่งความเจริญเติบโตในอนาคต

	Pop		Growth	Weight of Pop	Weighted Rate	Contribution
	2013	2019				
ASEAN	618	672	8.767%	0.088	0.77%	11.52%
NE Asia	1,532	1,572	2.609%	0.218	0.57%	8.50%
SAARC	1,640	1,780	8.553%	0.233	1.99%	29.85%
GCC	48	56	16.615%	0.007	0.11%	1.69%
CAR	66	72	8.871%	0.009	0.08%	1.24%
Other ACD	297	308	3.919%	0.042	0.17%	2.48%
Total ACD	4,200	4,459	6.186%	0.597	3.69%	55.28%
Row	2,836	3,046	7.411%	0.403	2.99%	44.72%
World	7,035	7,505	6.680%	1.000	6.68%	100.00%

Source: Derived from World Economic Outlook Database, IMF, April ๒๐๑๔.

๔. ผู้มีรายได้ปานกลางมากกว่า ๕๕% ในอนาคตจะอยู่ในเอเชีย

จากการประมาณการณ์ของสถาบันวิจัยต่าง ๆ เช่น Goldman Sachs ทำนายว่าคนรายได้ปานกลาง (รายได้ \$๖,๐๐๐-\$๓๐,๐๐๐ ต่อปี) ในโลกจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ ๑,๘๐๐ ล้านคนในปัจจุบันเป็นกว่า ๔,๐๐๐ ล้านคนในปี ๒๐๔๐ โดยจะเป็นคนจีนและอินเดียประมาณ ๒,๒๐๐ ล้านคนหรือประมาณ ๕๕% ผู้บริโภคกลุ่มนี้จะเป็นตัวกำหนดเศรษฐกิจโลกในอนาคต (รูปที่ ๒.๒)



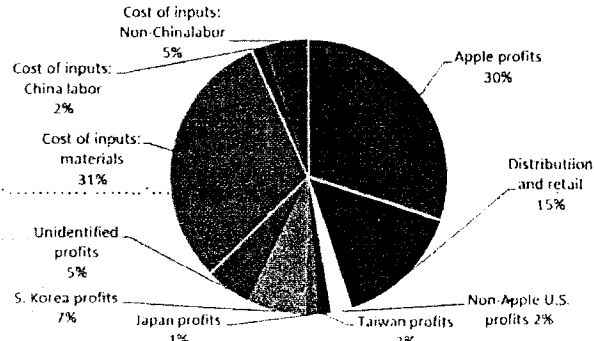
๕. การย้ายฐานธุรกิจเข้ามาในเอเชีย

การขยายตัวของตลาดเอเชียทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ย้ายฐานการผลิตเข้ามาในเอเชียหลาย ๆ อุตสาหกรรมจะเข้ามาในระยะแรกเพราะค่าแรงที่ถูกกว่าและหาได้ง่ายกว่า แต่ในปัจจุบันฐานการผลิตของอุตสาหกรรมหลาย ๆ อุตสาหกรรม เช่น สิ่งทอ อิเล็กทรอนิกส์ เหล็ก และยานยนต์ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเอเชีย

ความสำเร็จของการขยายตัวในอุตสาหกรรมเหล่านี้เกิดจากพัฒนาการของวิธีบริหารจัดการข้ามพรมแดน ซึ่งใช้สำหรับวางแผนในการจัดซื้อวัตถุดิบ ประกอบชิ้นส่วน บริหารสินค้าคงคลัง การจัดจำหน่าย ฯลฯ การลงทุนเพื่อพัฒนาวิธีบริหารจัดการเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายสูงแต่ได้ผลตอบแทนคุ้มค่า ซึ่งอาจคุ้มกว่าการ

ลงทุนด้านวิจัยผลิตภัณฑ์ด้วยซ้ำ ตัวอย่างเช่น การบริหารมูลค่าห่วงโซ่อุปทาน (Value Chain Management) ของบริษัท Apple ในรูปที่ ๒.๔ ซึ่งจะเห็นได้ว่าค่าแรงหรือค่าวัสดุในประเทศต่าง ๆ นั้นเป็นเพียงส่วนน้อยในราคาขายของโทรศัพท์แต่ละเครื่อง ส่วนใหญ่ของมูลค่าจะตกอยู่กับบริษัท Apple

รูปที่ ๒.๓ สัดส่วนของในช่วงต่างในห่วงโซ่อุปทานของ iphone



ในอนาคต บริษัทขนาดกลางและเล็กก็สามารถใช้วิธีการบริหารแบบนี้ได้ เพราะความรู้เหล่านี้หาได้ง่ายขึ้นเนื่องจากมีตัวอย่างให้ศึกษามากมาย นอกจากนั้นการใช้เทคโนโลยีด้านการสื่อสารใหม่ ๆ เสริมการบริหารธุรกรรมข้ามพรมแดนจะถูกลงและมีความมั่นคงมากขึ้น เช่น การซื้อสินค้าผ่านระบบ internet ซึ่งมีอัตราการเติบโตสูงขึ้น เป็นต้น

๖. โลกดิจิทัล

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรซึ่งกล่าวถึงใน ข้อ ๒ (การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในเอเชียตะวันออก การเคลื่อนย้ายประชากรเข้าเมือง) พฤติกรรมการบริโภคของผู้คนจะเปลี่ยนแปลง เพราะการขยายตัวของกลุ่มชนชั้นกลาง (ข้อ ๔) ประชากรเหล่านี้จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมของโลกเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ โดยเราสามารถคาดการณ์ได้จากสภาพในปัจจุบันซึ่งประเทศเอเชียเป็นกลุ่มที่มีเบอร์โทรศัพท์เคลื่อนที่มากที่สุดในโลกและมีอัตราการเติบโตมากที่สุดด้วย

- ผู้บริโภค : สินค้าที่ต้องการจะเปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น อาหารสำเร็จรูป เครื่องใช้ในบ้าน รถยนต์ และโทรศัพท์มือถือ โดยพฤติกรรมการบริโภคก็จะเปลี่ยนไปด้วย เช่น ความถี่ในการซื้อสินค้าจะมีมากขึ้น และใช้ของฉาบฉวยขึ้น เป็นต้น

- การผลิต : มีสินค้า/บริการใหม่ ๆ มากขึ้น วงจรอายุสินค้าสั้นลง (product-life cycle) สั้นลง ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น นวัตกรรมการผลิตและบริหารการผลิตข้ามประเทศตลอดจนการลงทุนข้ามประเทศจะมีสูงขึ้น

- การตลาด : วิธีการขาย การจำหน่าย การค้า การรับ ทำให้บริษัทขนาดกลางและเล็กที่มีสมรรถนะต่ำได้เปรียบกว่าในการปรับตัว จำนวนบริษัทขนาดกลางจะเพิ่มขึ้น

นอกจากการเปลี่ยนแปลงหลัก ๖ ด้านนี้แล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ อีกหลายอย่างซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียและประเทศไทย เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก (Climate Change) การเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงในตะวันออกกลาง และปัญหาความเสี่ยงของระบบการเงินในโลก

เป็นต้น แต่การศึกษานี้เห็นว่าเรื่อง ๖ เรื่องซึ่งยกมานั้นน่าจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคนี้โดยตรงมากที่สุด และมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีกรอบความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคเอเชียเพื่อรองรับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นนี้

ภาคผนวก ๒

ความสำคัญของความร่วมมือในอาเซียนและประชาคมอาเซียน

ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนนั้นมีทั้งสองด้านคือ ภายในอาเซียนเองและระหว่างอาเซียนกับประเทศอื่น ๆ

ก. การรวมตลาดเล็ก ๆ ในอาเซียนให้เป็นตลาดใหญ่ขึ้นช่วยทำให้การทำธุรกิจในอาเซียนมีประสิทธิผลมากขึ้น และอาเซียนช่วยเหลือพัฒนากันเองมากขึ้น

ข. การรวมตัวเป็นกลุ่มทำให้อำนาจการต่อรองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของอาเซียนมีมากขึ้น

ถ้าหากพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ การค้าระหว่าง อาเซียนปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ ๒๔ ซึ่งแสดงว่าอีกร้อยละ ๗๖ นั้นเป็นการค้ากับภายนอก จึงพอจะอนุมานได้ว่าประโยชน์ของอาเซียนอยู่ข้างนอกมากกว่าอยู่ภายในอาเซียน

เพื่อให้เกิดการประสานงานในกลุ่มอาเซียน ได้มีการสร้างระบบการบริหารภูมิภาคที่ค่อนข้างลึก ธรรมนูญการปกครองหลักของอาเซียนคือ ASEAN Charter ได้วางหลักการพื้นฐานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และกลไกการบริหารที่ละเอียดและครอบคลุม การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นหัวขบวนของระบบการบริหาร มีการประชุมรัฐมนตรีประสานงาน (ASEAN Coordinating Ministerial Meeting) ซึ่งจะประชุมทั้งก่อนการประชุมสุดยอดและมีการประชุมระหว่างปีเพื่อติดตามงาน อันอาจจะเปรียบได้กับการมีที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในระดับประเทศของอาเซียนเพื่อผลักดันนโยบายต่าง ๆ โดยที่ประชุมนี้ประกอบด้วยรัฐมนตรีจากสามเสาหลักคือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง

กลไกสำคัญในการทำงานของอาเซียนซึ่งมีที่ประชุมระดับรัฐมนตรีด้านต่าง ๆ เป็นหลักนั้นปัจจุบันมี ๒๕ ด้านได้แก่ ด้านความมั่นคง ๔ ด้าน (ต่างประเทศ กลาโหม กฎหมาย และ อาชญากรรมข้ามชาติ) ด้านเศรษฐกิจมี ๑๐ ด้าน (การค้า คลัง การลงทุน เกษตร พลังงาน วิทยาศาสตร์ โทรคมนาคม ขนส่ง ท่องเที่ยวและความร่วมมือแม่น้ำโขง) ด้านสังคม ๑๑ ด้าน (ศิลปะและวัฒนธรรม สื่อสาร การศึกษา สาธารณสุข แรงงานเยาวชน พัฒนาชนบท สวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม หมอกควันข้ามประเทศ และภัยธรรมชาติ) นอกจากนี้ยังมีที่ประชุมระดับสูงซึ่งในบางประเทศอาจมีรัฐมนตรีเป็นประธาน อันจะเห็นได้ว่าอาเซียนมีการทำงานระดับนโยบายที่ครอบคลุมทุกด้านเสมือนกับเป็นประเทศขนาดใหญ่ประเทศหนึ่งหรือเป็นประชาคมหนึ่ง

สิ่งที่สำคัญกว่าการประชุมระหว่างผู้นำและรัฐมนตรีอาเซียน ๑๐ ประเทศก็คือ เวทีการประชุมของผู้นำและรัฐมนตรีด้านต่าง ๆ ของอาเซียนกับประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะกับประเทศมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ เวทีการประชุมร่วมกับประเทศ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อาเซียน-บวกสาม (จีน ญี่ปุ่น เกาหลี) กลุ่มแม่น้ำโขง (ไทย เมียนมา ลาว เขมร และเวียดนาม) IMT-GT (อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย) รัสเซีย สหรัฐ องค์กรสหประชาชาติ ที่ประชุมผู้นำเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) และผู้แทนจากภาคเอกชนอาเซียน

รากฐานที่อาเซียนสร้างขึ้นมานี้เหมาะสำหรับการดำเนินกลยุทธ์ในการบริหารจัดการเพื่อให้อารมณ์กับชาติมหาอำนาจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศก็ได้อาศัยโครงสร้างอาเซียนนี้ในการดำเนินนโยบายและวางแผนการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินนโยบายของประเทศไทยน่าจะได้ประโยชน์อย่างมากจากการใช้อาเซียนเป็นฐาน (Platform) ของการผูกพันและสร้างให้ประเทศไทยเป็นจุดเชื่อมทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงด้านต่าง ๆ ในภูมิภาค

ประเทศไทยมีส่วนร่วมในการสร้างประชาคมอาเซียนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะเรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมต่อประเทศในอาเซียนนั้นเป็นข้อเสนอของรัฐบาลไทยในปี ๒๕๕๓ (๒๐๑๐) เมื่อประเทศไทยเป็นประธานอาเซียน โดยมีการทำแผนแม่บทของการเชื่อมต่อในอาเซียน Master Plan for ASEAN Connectivity – MPAC ซึ่งทำเสร็จในปี ๒๕๕๔ และได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนครอบคลุมและเกี่ยวข้องกับที่ประชุมระดับรัฐมนตรีถึง ๒๕ ด้าน ได้แก่ ความมั่นคง ๔ ด้าน (ต่างประเทศ กลาโหม กฎหมาย และ อาชญากรรมข้ามชาติ) เศรษฐกิจ ๑๐ ด้าน (เศรษฐกิจ คลัง การลงทุน เกษตร พลังงาน วิทยาศาสตร์ โทรคมนาคม ขนส่ง ท่องเที่ยว และความร่วมมือแม่น้ำโขง) รวมถึงสังคม ๑๑ ด้าน (ศิลปะและวัฒนธรรม สื่อสาร ศึกษา สาธารณสุข แรงงาน เยาวชน พัฒนาชนบท สวัสดิการสังคม สิ่งแวดล้อม หมอกควันข้ามแดน และภัยธรรมชาติ) นอกจากนี้ยังมีที่ประชุมระดับสูงซึ่งบางประเทศนำโดยรัฐมนตรี เช่น ข้าราชการ แผ่นดินไหว เป็นต้น โดยรวมแล้วอาเซียนมีระบบกลไกในการบริหารเหมือนกับประเทศ ๆ หนึ่ง

ที่สำคัญ คืออาเซียนมีการประชุมร่วมกับประเทศต่าง ๆ ในเกือบทุกด้าน ทั้งระดับผู้นำ ระดับรัฐมนตรี ระดับผู้บริหารอาวุโส และระดับทำงาน แล้วแต่ความใกล้ชิดของความสัมพันธ์แต่ละเรื่องและแต่ละประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นจะมีการประชุมร่วมกับที่ประชุมเกือบทุกด้าน และระดับหน่วยงาน เป็นต้น

นอกจากนั้น อาเซียนยังเป็นแกนสำคัญในการประชุมระดับต่าง ๆ กับประเทศอื่นเป็นกลุ่ม โดยเฉพาะ ที่ประชุมสุดยอด อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three ซึ่งประกอบด้วยผู้นำจากอาเซียนและจีน ญี่ปุ่น เกาหลี) และที่ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก East Asia Summit (EAS) ซึ่งประกอบด้วยผู้นำจาก ๑๘ ประเทศ (๑๐ ประเทศอาเซียน จีน ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา) ที่แต่ละหน่วยมีความร่วมมือระหว่างประเทศ

เวทีต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นโอกาสที่ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ สามารถใช้เป็นเวทีในการพบปะเจรจา และทำความตกลงกันในระดับต่าง ๆ ทั้งเป็นกลุ่มและทวิภาคี

ในขณะเดียวกัน ประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนก็ได้จัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นในปลายปี ๒๕๕๘ นี้ ซึ่งจะทำการใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ - ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) สังคม - ประชาคมสังคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Social and Cultural Community) และ ความมั่นคง - ประชาคมความมั่นคงและการเมือง (ASEAN Political and Security Community) กฎเกณฑ์ในอาเซียนเหล่านี้สร้างจากเป็นการนำกฎเกณฑ์มาตรฐานสากลต่าง ๆ มาศึกษา วิจัยแล้วปรับปรุงไตร่ตรองว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในภูมิภาคนี้ กฎเกณฑ์ทั้งต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นเครื่องมือที่จะใช้ทำให้ประเทศสมาชิกพัฒนาภูมิภาคนี้ ร่วมมือกันเอง และร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ อย่างมีเอกภาพและบูรณาภาพ

ภาคผนวก ๓

ข้อเสนอ การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ร่วม
(Joint Economic Development Areas)

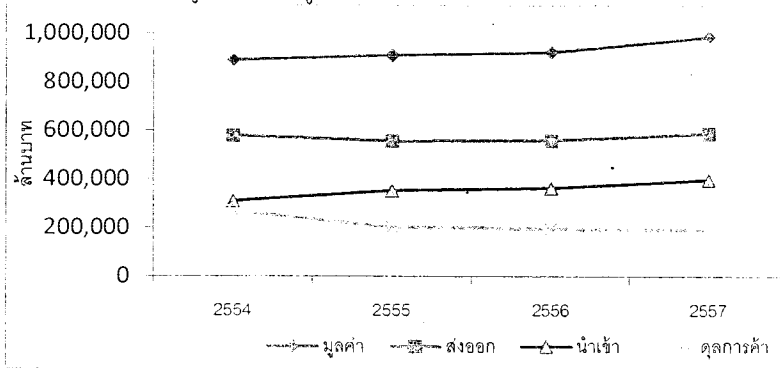
ของ

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. ความสำคัญและประเด็นปัญหา

ประเทศไทยมีเขตชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ๔ ประเทศ (มาเลเซีย พม่า ลาว และ กัมพูชา) จากรายงานด้านสถิติการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนของประเทศไทยโดยกรมการค้าระหว่างประเทศ พบว่าในปี ๒๕๕๗ การค้าชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีมูลค่ารวม ๙๘๗,๕๗๒.๒๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๖.๘๕ รูปที่ ๑ แสดงมูลค่าการค้าชายแดนของไทยกับประเทศ ประเทศมาเลเซีย สหภาพเมียนมาร์ สปป.ลาว และกัมพูชา โดยประเทศมาเลเซียมีมูลค่าเป็นอันดับหนึ่งอยู่ที่ ๕๐๗,๖๕๕.๔๖ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๑.๔๐ ของมูลค่าการค้าชายแดนโดยรวม รองลงมาได้แก่ สหภาพเมียนมาร์ มีมูลค่าอยู่ที่ ๒๑๔,๓๘๗.๒๓ ล้านบาท สปป. ลาวมีมูลค่า ๑๕๑,๐๖๓.๖๙ ล้านบาท และ กัมพูชามีมูลค่า ๑๑๔,๔๖๕.๘๔ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๑.๗๑, ๑๕.๓๐ และ ๑๑.๕๙ ตามลำดับ โดยมูลค่าการค้าระหว่างชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเทียบกับมูลค่าการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๙.๑๓ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖.๗๑ เมื่อเทียบมูลค่าการค้าระหว่างไทย ทั้งหมด

รูปที่ ๑ : มูลค่าการค้าชายแดนของไทย



การนำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม แต่การส่งออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าสำเร็จรูปโดยเฉพาะ สินค้าอุปโภคบริโภค ดังนั้นการค้าทั้งสองด้านจึงเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย การนำเข้าสินค้าขั้นปฐมทำให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศไทย เช่น การนำสินค้าเกษตรมาแปรรูปเป็นอาหารบริโภคในประเทศ หรือส่งออก ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทั้งในไทยและประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนั้นเมื่อผู้ส่งออกมีรายได้มากขึ้น ผู้ส่งออกจะบริโภคสินค้าอุปโภคบริโภคโดยเฉพาะจากประเทศไทยมากขึ้นด้วย

การค้าระหว่างชายแดนของ泰ไทยนั้นมีมูลค่าสูงและมีโอกาสเติบโตเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ซึ่งจะมี ความสำคัญต่อความสำเร็จของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากด้านเศรษฐกิจแล้ว ด้านสังคมและ การเมืองของพื้นที่ชายแดนก็มีความสำคัญอย่างมากสำหรับเสถียรภาพของประเทศไทยและในภูมิภาคด้วย

ประเทศไทยได้ดำเนินการผ่านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ โดยมีเป้าหมายจะ ทำให้ตลาดในอาเซียนเป็นตลาดเดียว ซึ่งสินค้าและบริการรวมถึงการลงทุน การเคลื่อนย้ายทุน และแรงงานฝีมือ เป็นไปโดยเสรี กฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ กำลังจะสำเร็จในสิ้นปี ๒๕๕๘ นี้ และเมื่อเริ่มใช้ในปี ๒๕๕๙ ก็จะทำให้ภูมิภาคนี้มีกฎระเบียบแบบเดียวกันที่เสมือนอยู่ในประเทศเดียวกัน ดังนั้นประเทศไทยจึงควรจะทำแผน

ยุทธศาสตร์เมืองชายแดนเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านในการส่งเสริมให้มีการทำธุรกิจและการผ่านแดนอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับความเจริญที่กำลังจะเกิดขึ้น

รัฐบาลได้ตั้งเขตเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนของไทยเพื่อจะเป็นประตูเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ โดยรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)⁷ ซึ่งกำหนดพื้นที่ที่ให้สิทธิพิเศษ เช่น เรื่องการยกเว้นภาษี การให้สิทธิสูงสุดในการลงทุนภายใต้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และให้ กนพ. เป็นผู้บริหาร

ปัญหาคือ

๑) ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งระหว่างส่วนกลางและพื้นที่ รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันในพื้นที่ เช่น กรมศุลกากร หน่วยงานที่ควบคุมสินค้าเกษตร อาหารและยา สำนักงานส่งเสริมการลงทุน กรมตรวจคนเข้าเมือง และกรมแรงงาน เป็นต้น

๒) ปัญหาการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งก็มีช่องว่างในการประสานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและพื้นที่เช่นเดียวกับประเทศไทย นอกจากนี้ระเบียบกฎเกณฑ์ของประเทศเพื่อนบ้านบางเรื่องก็แตกต่างกับของไทยด้วย

๓) ปัญหาการบริหารปกครองในพื้นที่ชายแดนส่วนที่ยังมีปัญหา เช่น แนวเขตแดนที่ยังไม่สามารถกำหนดได้ชัดเจน และในบางพื้นที่ก็มีปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อยที่อาจมีหลายกลุ่ม เป็นต้น

ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่แนวชายแดนในขั้นต่อไปจึงน่าจะลองใช้รูปแบบพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนร่วมกับเพื่อนบ้าน โดยทำให้เขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยสามารถต่อเชื่อมเข้ากับระบบของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการทำธุรกิจในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศเป็นเสมือนหนึ่งพื้นที่เศรษฐกิจเดียวที่บริหารร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๒. วัตถุประสงค์

๑) ให้มีการทำพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ Joint Economic Development Area (JEDA) ตามแนวชายชายแดนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ชายแดนของทั้งสองประเทศที่กำหนด

๒) ให้มีการดำเนินการในพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ (JEDA) โดยใช้กฎระเบียบตามข้อตกลงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะทำให้พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษในแนวชายแดนของสองประเทศตามที่กำหนดขึ้นนี้เป็นเสมือนตลาดเดียว

๓) ให้พื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถปฏิบัติหน้าที่ (Operator) แทนหน่วยงานของรัฐในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่ยังคงเป็นผู้ดูแลกฎระเบียบต่าง ๆ (Regulator)

⁷ คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๒/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

๓. ประเด็นการปฏิรูป/พัฒนา

ประเทศไทยควรมีแผนยุทธศาสตร์ชายแดนอย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ที่สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้น และในขณะเดียวกันก็ช่วยป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตามแนวชายแดน โดยทำเป็นโครงการนำร่องเพื่อสร้างต้นแบบของการพัฒนา ซึ่งครอบคลุมถึงมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง เพื่อนำมาต่อยอดเป็นแนวทางการพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดนในจุดอื่น ๆ ต่อไป

๓.๑ แนวทางในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ก) กลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพในการพัฒนาธุรกิจการค้า เช่น จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งตั้งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างนั้น มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมแก่การพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดน เพราะนอกจากจังหวัดกาญจนบุรีมีชายแดนติดต่อกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ถึง ๓๗๐ กิโลเมตรแล้ว ยังมีด่านชายแดนสำคัญที่ด่านเจดีย์สามองค์ (จุดผ่านแดนชั่วคราว) และด่านพุน้ำร้อน (จุดผ่านแดนถาวร) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติ ประมาณปีละ ๑๑๒,๙๘๙ ล้านบาท และมีการส่งออกน้ำมันดีเซล น้ำมันเบนซิน น้ำมันพืช สินค้าอุปโภคบริโภค และวัสดุก่อสร้าง ประมาณปีละ ๑,๖๕๘ ล้านบาท ผ่านด่านทั้งสองนี้ อีกทั้งในอนาคตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ มีโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและอุตสาหกรรมทวายเกิดขึ้น ณ เมืองทวาย เขตตะนาวศรี ซึ่งมีชายแดนติดต่อกับจังหวัดกาญจนบุรีของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้ท่าเรือน้ำลึกทวายก้าวขึ้นเป็นศูนย์กลางการค้าของภูมิภาคต่อไป เนื่องจากโครงการดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นประตูสู่การค้าใหม่ เพื่อเชื่อมระหว่างแหลมอินโดจีนไปอินเดีย จีน ตะวันออกกลาง ยุโรป และแอฟริกา ซึ่งจะช่วยลดการจราจรที่คับคั่งในช่องแคบ มะละกา ลดเวลาการขนส่งและค่าใช้จ่ายในการขนส่ง นอกจากนี้นิคมอุตสาหกรรมทวายจะช่วยสร้างตลาดใหม่สำหรับการลงทุนของต่างประเทศ จากความต้องการที่เพิ่มขึ้นและจากการคมนาคมที่เชื่อมต่อกันระหว่างภูมิภาค และที่สำคัญคือความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่น ๆ ที่จะรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจของภาคกลางตอนล่างได้

ข) รูปแบบของการจัดการควรพิจารณาไปถึงพื้นที่ชายแดนในประเทศเพื่อนบ้านด้วย เพื่อให้เกิดพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Joint Economic Development Area) ตามแนวชายแดนของประเทศภายใต้เป้าหมาย Single Market ของอาเซียน โดยการประยุกต์ใช้ข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนในพื้นที่เหล่านี้เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานของกฎระเบียบในการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนำร่องที่เป็นรูปธรรมในพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (JEDA) ตามตะเข็บชายแดน

ค) เนื่องจากศักยภาพของพื้นที่ชายแดนต่าง ๆ มีไม่เหมือนกัน ดังนั้น แต่ละจุดจะต้องมีการศึกษาถึงรูปแบบที่เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละพื้นที่โดยไม่ต้องเหมือนกันในรายละเอียด โดยพิจารณาจุดแข็งและศักยภาพในระยะยาวของแต่ละพื้นที่ เช่น ในกรณีกาญจนบุรีซึ่งเป็นแหล่งผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตร ทั้งข้าวโพดอ่อนบรรจุกระป๋อง ไม้ตัดดอก และในอนาคตจะเป็นเมืองท่าสำคัญของทางผ่านไปท่าเรือน้ำลึกทวาย ดังนั้นพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจจุดนี้ก็น่าจะเน้นการอำนวยความสะดวกด้านการนำเข้าสินค้าเกษตรเพื่อมาแปรรูปและการพัฒนาธุรกิจไม้ตัดดอก รวมถึงการออกแบบเพื่อรองรับการเป็นเมืองท่าของท่าเรือน้ำลึกทวาย รวมทั้งการเตรียมบุคลากรที่พูดและเขียนได้หลายภาษา มีความรู้ด้านการเงิน การทำบัญชี เลขานุการ และงานอื่น ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจโลจิสติกส์ ซึ่งคนในพื้นที่ส่วนใหญ่พูดได้ ๒ ภาษาอยู่แล้วจึงต่อยอดได้ง่ายกว่าฝึกคนในพื้นที่อื่น เป็นต้น ทั้งนี้ต้องมีศึกษาเพื่อวางแผนการพัฒนาของพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจในมิติด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ง) การบริหารพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจนี้ให้แยกหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เป็นเจ้าของ (Ownership) หน่วยดำเนินการ (Operation) และหน่วยควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย (Regulator)

- หน่วยที่เป็นเจ้าของให้ถือหุ้นร่วมกันตามสัดส่วนที่จะกำหนด จุดประสงค์การการแบ่งสรรกำไรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ (JEDA) ก็เพื่อให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ มองเห็นผลประโยชน์ร่วมที่ชัดเจนและการแบ่งสรรที่เป็นธรรม

- หน่วยงานบริหารจัดการให้หาผู้บริหารมืออาชีพมาเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้นอกจากการบริหารด้านธุรกิจแล้วต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้า ทั้งขั้นตอนการนำเข้า ส่งออก การตรวจสอบการนำเข้าพืชและสัตว์ อาหารและยา ฯลฯ ซึ่งควรให้รัฐบาลทั้งสองประเทศแต่งตั้งให้ฝ่ายบริหารพื้นที่ซึ่งผ่านมาตรฐานความสามารถและการฝึกอบรมเพื่อมาเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยรัฐบาลของแต่ละประเทศยังคงถืออำนาจตรวจสอบการดูแลตามกฎหมาย

- หน้าที่กำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามกฎหมายยังเป็นอำนาจของภาครัฐ ซึ่งจะกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อให้ผู้บริหารของเขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ปฏิบัติตาม โดยเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง ฝึกอบรม และอนุมัติการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานที่ฝ่ายบริหารพื้นที่เสนอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ

จ) ภาครัฐควรเสริมสร้างความเป็นเมืองคู่แฝด โดยการกระจายอำนาจไปยังจังหวัดชายแดน เพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจ การส่งเสริมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์อันดีระหว่างเมือง Twin city ให้ความยืดหยุ่นในกฎระเบียบบางเรื่องของทั้งสองเมืองผ่านคณะกรรมการร่วม ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการลงทุนคู่ขนานในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้าง “ประชาคมอาเซียน” นำร่องอย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่เหล่านี้

๓.๒ มาตรการดำเนินการในพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ

เพื่อให้เป็นไปตามกลยุทธ์ในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษควรมีมาตรการ ดังนี้

ก. มิติด้านโครงสร้างกายภาพ (Physical Infrastructure)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและแผนงานสนับสนุนแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

(๑) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักเช่นเขตประกอบการต่าง ๆ

(๒) ระบบคมนาคมและขนส่งเชื่อมพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับโครงสร้างหลักทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

(๓) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเตรียมพร้อมของเมืองปลายทางในการรองรับการพัฒนาพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจร่วม

(๔) การทบทวนผังเมืองรวมให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดกาญจนบุรีในการจัดฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน การให้มหาวิทยาลัยมหิดลที่กาญจนบุรี ทำการศึกษาวิจัยพืชเศรษฐกิจ สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี ศึกษาวิจัยเรื่องการส่งเสริมการตลาด เป็นต้น

(๕) พัฒนาและส่งเสริมการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Technology) ไปใช้ในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างบูรณาการและยั่งยืน

(๖) ส่งเสริมการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน (Energy infrastructure investments) เพื่อสร้างความมั่นคงด้านการจัดหาและการใช้พลังงาน

ข. มิติด้านสถาบัน (Institutional Infrastructure)

๑) มาตรการด้านการ บริการ และการลงทุน

๑.๑) ใช้ข้อตกลงด้านการเปิดเสรีการค้า (ATIGA) การบริการ (AFAS) การลงทุน (ACIA) ตลาดทุน และ แรงงานฝีมือของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน AEC มาเป็นกรอบดำเนินงาน

๑.๒) ประยุกต์ใช้มาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้ระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว หรือ ASEAN Single Window (ASW) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้า โดยเชื่อมโยงระบบข้อมูลแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้ให้บริการด้านขนส่งและโลจิสติกส์ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการใช้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยจัดทำกฎระเบียบเกี่ยวกับการขนส่ง การค้า และศุลกากรให้ง่ายและมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อจัดตั้งระบบการขนส่งผ่านแดนที่มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในภูมิภาคอาเซียน

๑.๓) กำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่จะลงทุนในพื้นที่เพื่อวางแผนด้านแรงงานให้สอดคล้องกัน

๑.๔) กำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมย่อยเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมให้ชัดเจนและนำ Free Trade Zone มาใช้

๒) มาตรการด้านการค้าชายแดนและการท่องเที่ยว

- (๑) กำหนดมาตรการนำเข้าและส่งออกสินค้าที่สะดวกโดยผ่านพิธีการทางศุลกากร
- (๒) หลีกเลี่ยงการปะทะในระดับพื้นที่ โดยใช้เวทีการเจรจาระดับรัฐบาลและท้องถิ่น
- (๓) สนับสนุนการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกันระหว่างสองประเทศแบบครบวงจร
- (๔) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและมาตรการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

๓) มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

- (๑) กำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่ไม่มีมลภาวะในพื้นที่
- (๒) กำหนดรูปแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม
- (๓) จำแนกประเภทพื้นที่สำหรับการเกษตรและอุตสาหกรรม
- (๔) การปฏิบัติตามผังเมืองรวมโดยเคร่งครัด

๔) มาตรการด้านการใช้พื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ

- (๑) ตรวจสอบโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปแล้วเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน
- (๒) ปรับปรุงกฎระเบียบให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมสนับสนุนในด้านการบริหารและ

จัดเก็บรายได้

- (๓) สร้างรูปแบบที่เข้มแข็งแก่ภาคเอกชนอย่างยั่งยืน
- (๔) พัฒนาสถานีชุมทางของเศรษฐกิจจังหวัด

๕) มาตรการด้านแรงงาน

- (๑) จัดทำแผนพัฒนากำลังคนรวมถึงการพัฒนาอาชีพศึกษาหลายภาษาเพื่อรองรับ

การพัฒนาในพื้นที่

(๒) จัดระบบการใช้แรงงานในพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ ให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม เช่น แยกแรงงานออกเป็นรายประเภทค่าจ้างและสวัสดิการ

(๓) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบด้านการเข้าออกแรงงานให้ชัดเจนโดยให้ท้องถิ่นดูแล

(๔) จัดตั้งคณะกรรมการแรงงานระดับจังหวัดแบบพหุภาคี

(๕) พัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

ค. มิติด้านนโยบาย

๑) นโยบายการพัฒนาพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ

- ผลักดันให้การพัฒนาพื้นที่ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจเป็นมาตรการของอาเซียนโดยตั้งเป้าให้อาเซียนลงนามในข้อตกลง Joint Economic Development Area ภายในปี ๒๐๒๐

- อนุญาตให้แยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (Owner) หน่วยดำเนินการ (Operation) และหน่วยตรวจสอบ (Regulator)

- ใช้ผู้ดำเนินการที่เป็นมืออาชีพ โดยให้ผลตอบแทนที่สอดคล้องกับค่าแรงในตลาดแรงงาน

๒) ปรับปรุงกฎระเบียบในประเทศ

ปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุนให้สอดคล้องกับการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่พิเศษนี้ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ทั้งด้านภาษีและไม่ใช่ภาษี รวมถึงการอำนวยความสะดวกแบบ ONE-STOP SERVICES การผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าว และการทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ

๓) นโยบายการส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศ

ควรให้มีการเจรจากับรัฐบาลสหภาพเมียนมาร์ เพื่อปรับปรุงกฎระเบียบทางด้านการค้า การผ่านแดนการใช้แรงงานต่างด้าวให้เอื้อต่อการลงทุน และการเตรียมความพร้อมในโครงการระหว่างประเทศต่าง ๆ

๔. กรอบความคิดรวบยอด

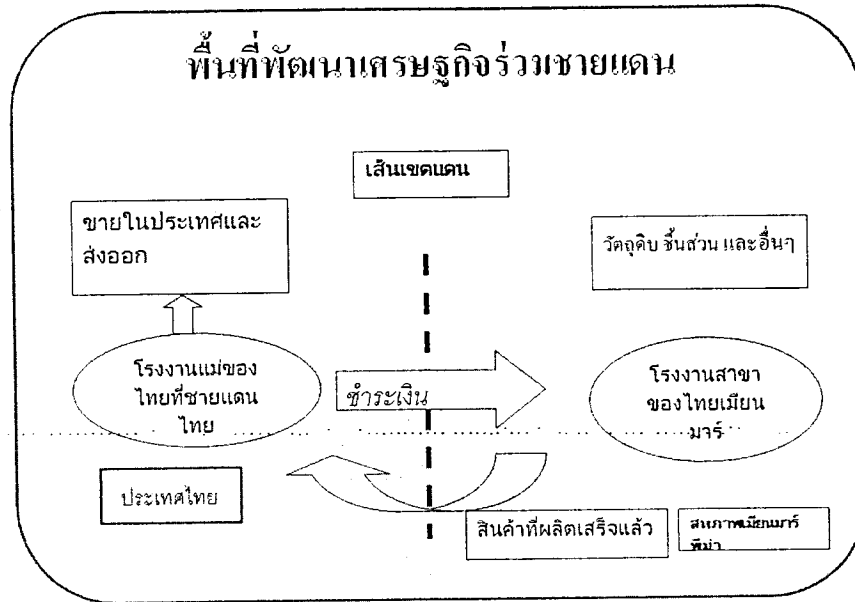
นอกเหนือจากกลยุทธ์ในการพัฒนาภายในของประเทศไทย กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศยังจำเป็นต้องเน้นที่การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตามแนวชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการแข่งขันของการเชื่อมเศรษฐกิจตามแนวชายแดน ซึ่งจะก่อให้เกิดแรงหนุนต่อศักยภาพทางการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย ตลอดจนเป็นการพัฒนาสังคมและพื้นที่ตามแนวชายแดน อย่างไรก็ตามกลไกการพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนมี ๓ รูปแบบ

๑) เขตเศรษฐกิจชายแดน (Border economic zone) แต่ละประเทศจะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เศรษฐกิจของตนเอง เป้าหมายคือการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ และใช้ประโยชน์จากความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ในอีกชายแดนหนึ่ง อาจมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ระเบียบ หรือการควบคุมที่แตกต่างกันไปตามพื้นที่ เช่น ตราดในประเทศไทยกับเกาะกงของประเทศพม่า ตราดเน้นการเพิ่มมูลค่าในแต่ละขั้นตอนการผลิต และได้ประโยชน์จากการพัฒนาชายแดน ระบบบริการการจัดส่งสินค้า โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งแรงงานในอีกเขตเศรษฐกิจ

๒) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic zone) เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนที่มีขอบเขตกำหนดชัดเจนจากพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ชายแดนของแต่ละประเทศ มีระบบการบริหารจัดการร่วมกันเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจในพื้นที่นี้ โดยทั่วไปแล้วเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนดโดยปัจจัยซึ่งเกิดจากการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำธุรกิจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผ่านทาง การแก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์ การควบคุม และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานให้มีศักยภาพมากขึ้น ด้วยการจัดเตรียมระบบโครงสร้างพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ การบริการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน สภาพแวดล้อมที่เอื้อหนุนให้เกิดการค้าระหว่างชายแดนมากขึ้น รวมถึงการให้บริการลูกค้าในพื้นที่ (On site customer service) อาทิ แรงจูงใจจากภาษี

๓) เขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามพรมแดน (Cross-border special economic zone) เป็นเขตเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เกิดจากความร่วมมือของรัฐบาลทั้งสองประเทศ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการควบคุมที่เป็นข้อตกลงของรัฐบาลทั้งสองประเทศ เช่น ข้อตกลงทางการค้า การบริโภค โดยหลักการแล้วเขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามพรมแดนจะพัฒนามาจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจำเป็นต้องมีกรอบข้อตกลงความเชื่อมโยงระหว่างชายแดนพิเศษสำหรับสองเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ติดกัน

รูปแบบของการค้าชายแดนที่เหมาะสมกับประเทศไทยในอนาคตคือรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษข้ามพรมแดน (Cross border special economic zone) ซึ่งเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพสำหรับเชื่อมโยงห่วงโซ่การผลิตข้ามชายแดน รูปแบบนี้บริษัทของไทยสามารถไปตั้งโรงงานการผลิตในชายแดนของประเทศใกล้เคียง เช่น ในประเทศสหภาพเมียนมาร์ โดยเน้นกิจกรรมการผลิตที่มีมูลค่าสูงในโรงงานแม่ที่ชายแดนเขตไทย ขณะที่กิจกรรมการผลิตซึ่งต้องใช้แรงงานเข้มข้น อาทิ การตัด การขึ้นรูป และการทอ เป็นต้น สามารถทำที่โรงงานสาขาในเขตสหภาพเมียนมาร์ โดยจ่ายค่าแรงเป็นคอมมิชชั่น ทั้งนี้เครื่องจักร อุปกรณ์ ชิ้นส่วน และวัตถุดิบจะถูกส่งไปยังโรงงานสาขาที่สหภาพเมียนมาร์โดยไม่เสียภาษีศุลกากร และบริษัทไทยสามารถนำแรงงานฝีมือเข้าไปทำงานในโรงงานสาขาได้โดยได้รับวีซ่าคนต่างด้าวพิเศษในฐานะเป็นผู้จัดการ ช่างเทคนิค และแรงงานเชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะพิเศษเฉพาะทาง สินค้าที่ผลิตและประกอบขึ้นที่สหภาพเมียนมาร์จะถูกส่งกลับมายังประเทศไทย จากนั้นสินค้าบางส่วนอาจจำหน่ายในประเทศไทยและที่เหลือส่งออกไปขายต่างประเทศโดยผ่านท่าเรือแหลมฉบัง เป็นต้น แผนผังรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังที่แสดงในรูปที่ ๒



รูปที่ ๒ พื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจร่วมชายแดน

๕. ขอบเขตของงานปฏิรูป

- ๑) โครงการนำร่องที่จังหวัดกาญจนบุรีและชายแดนพม่า
- ๒) จุดที่มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอีก ๖ จุด

๖. เครื่องมือช่วยพันธมิตร

- ๑) หน่วยราชการของประเทศไทยและประเทศคู่ค้าชายแดน เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร หน่วยงานด้านการวางแผนและกระทรวงคมนาคม เป็นต้น
- ๒) หน่วยงานภาคเอกชนของประเทศไทยและประเทศคู่ค้าชายแดน เช่น หอการค้าในพื้นที่ สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม หอการค้าพม่า (UNM) เป็นต้น
- ๓) หน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนา เช่น Asian Development Bank World Bank ITD

๗. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม

๑. มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมตามตะเข็บชายแดนต่าง ๆ เช่น กาญจนบุรี ตราด โดยมีการทำสัญญาการใช้พื้นที่ร่วมกัน
๒. พื้นที่อื่น ๆ อีก ๖ แห่งที่มีศักยภาพ อาทิ แม่สาย เชียงของ สันติสุขบุรี นครพนม หนองคาย สุโขทัย
๓. เป็นกลไกของอาเซียนให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน