



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 2/2569 | มีนาคม 2569

ว่าด้วยกฎทั่วไป: หลักการเบื้องต้นของสงครามเศรษฐกิจ (Economic Warfare)

นภควัฒน์ วันชัย¹

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ ค.ศ. 2016 การเมืองระหว่างประเทศได้รู้จักกับคำว่าสงครามการค้าจากการใช้มาตรการทางภาษี การกำหนดโควตานำเข้าสินค้า การใช้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นอาวุธ หรือการใช้โครงสร้างการพึ่งพาของเศรษฐกิจโลกเพื่อบีบบังคับให้อีกฝ่ายตอบสนองต่อเป้าหมายทางการเมืองภายในประเทศ ไม่ว่าจะวิธีการหรือหลักการเหล่านั้นจะดำเนินไปลักษณะอย่างไร การแสวงหา “หลักการ” ย่อมเป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจว่าพื้นฐานที่สำคัญของวิธีการเหล่านั้นคืออะไร

ในโลกวิชาการ การศึกษาเกี่ยวกับการทำสงครามเศรษฐกิจล้วนมีความแตกต่างซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะใช้อาณาบริเวณใดเป็นกรอบการศึกษา เช่น งานของ Edward Fishman ใน *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare*² ได้ชี้ให้เห็นจุดที่สำคัญในหลักการ Chokepoints ในระบบเศรษฐกิจโลกที่มีความเชื่อมโยงกันจนเกิดจุดรวมศูนย์ภายใต้โครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น (Invisible Infrastructure) ไม่ว่าจะเป็ระบบการเงินหรือความรู้ความชำนาญในการผลิตชิปคอมพิวเตอร์ขั้นสูง หากใครควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็นได้ ย่อมจะมีอำนาจมหาศาล Fishman ได้ใช้กรณีศึกษาของอิหร่าน รัสเซีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการที่แตกต่างกันตามความแตกต่างของลักษณะเฉพาะรายประเทศ สิ่งที่ Fishman ต้องการนำเสนอคือการเปลี่ยนมุมมองในอดีตที่รัฐมักใช้การปิดล้อมทางทะเลมาเป็น การปิดล้อมทางเทคโนโลยีและการเงิน ในมุมมองของ Michael Taillard จาก *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the*

¹ นักวิจัยผู้ช่วย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

² Fishman, Edward. *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare*. New York: Alfred A. Knopf, 2024.

Market³ มองสงครามเศรษฐกิจเป็นกำปั้นที่มองไม่เห็นของตลาด (The Invisible Fist of the Market) เพื่อทำลายความสามารถในการทำสงครามของฝ่ายตรงข้าม หลักการพื้นฐานของการทำสงครามเศรษฐกิจในงานดังกล่าวคือ หากรัฐจะรบหรือทำสงครามเต็มรูปแบบได้ก็ต่อเมื่อมีระบบเศรษฐกิจที่รองรับการทำสงครามเต็มรูปแบบ หากทำลายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้ กองทัพก็จะล่มสลายไปเองโดยไม่ต้องปะทะกันโดยตรง Taillard ยังแบ่งรูปแบบของการทำสงครามเศรษฐกิจออกเป็น 3 ส่วนสำคัญซึ่งถือเป็นกฎทั่วไปของ Taillard ได้แก่ Supply Manipulation เป็นการขัดขวางไม่ให้คู่ต่อสู้เข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น เช่น อาหาร วัตถุดิบ และพลังงาน Trade Manipulation การแทรกแซงกลไกการนำเข้าและส่งออกเพื่อสร้างภาวะเงินเฟ้อในประเทศเป้าหมาย และ Market Manipulation เป็นการโจมตีค่าเงิน ตลาดหุ้น และระบบสินเชื่อ เพื่อสร้างความไร้เสถียรภาพภายในประเทศ Taillard กล่าวว่านักเศรษฐศาสตร์มีความสำคัญเทียบเท่ากับนายพล โดยเฉพาะการยึดถือหลักการว่าเป้าหมายสูงสุดคือการบริหารทรัพยากรของตนให้มีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการทำลายประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรของฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น Taillard จึงให้น้ำหนักกับการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์และตลาดเป็นอาวุธ ในขณะที่ Fishman เน้นไปที่อำนาจรัฐจากการใช้เครือข่ายเป็น Chokepoints ของโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็น

ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ มีมุมมองที่แตกต่างจากทั้งสองโดยเฉพาะในเรื่องของความชอบธรรมทางกฎหมาย Teoman M. Hagemeyer-Witzleb ใน The International Law of Economic Warfare⁴ ให้มุมมองที่น่าสนใจเพื่อนำไปสู่การสรุปเป็นกฎทั่วไปในการทำสงครามเศรษฐกิจ Hagemeyer-Witzleb ให้ทัศนะว่าสงครามเศรษฐกิจคือมาตรการที่มีลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้โดยรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อแสดงความไม่เห็นพ้องต่อการกระทำของเป้าหมาย โดยคำอธิบายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศด้วยกรอบแนวคิดการทำสงครามเศรษฐกิจมักศึกษาใน 4 ด้าน ได้แก่ (1) มิติการค้า (Trade) เป็นการศึกษาผ่านมาตรการคว่ำบาตร มาตรการลงโทษ ภาษีศุลกากร การกำหนดโควตา และการทุ่มตลาด (2) มิติการลงทุน (Investment) เป็นการศึกษาประเด็นกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ กลไกการตรวจสอบ และการควบคุมการลงทุน (3) มิติเงินตรา (Currency) มักอธิบายผ่านตัวแปรของค่าเงิน หรือวิธีการที่ทำให้ค่าเงินต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อความได้เปรียบทางการค้า และ (4) มิติมาตรการที่ไม่เฉพาะเจาะจงรายสาขา (Non-sector-specific) หรือการศึกษาในลักษณะสงครามเบ็ดเสร็จในเชิงเศรษฐกิจ เช่น การขู่ยกเลิกข้อตกลงระหว่างประเทศ โดย Hagemeyer-Witzleb แบ่ง

³ Taillard, Michael. *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market*. 2nd ed. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

⁴ Hagemeyer-Witzleb, Teoman M. *The International Law of Economic Warfare*. EYIEL Monographs 16. Berlin: Springer, 2021.

ออกเป็น 4 มิติเพื่อให้ผู้ศึกษาแยกแยะพื้นฐานทางกฎหมายที่รัฐใช้และศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติใน 4 มิติมักซ้อนทับกัน อย่างไรก็ตาม คำถามที่สำคัญคือสงครามเศรษฐกิจถือเป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยหรือไม่ ในทางทฤษฎีและปฏิบัติ รัฐถือว่าตนมีสิทธิในการทำสงครามเศรษฐกิจได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจน เพราะถืออยู่สถานะนอกเหนือกฎหมาย (Extra-legal) มากกว่าจะระบุว่าถูกหรือผิดกฎหมาย สมาชิกสหประชาชาติ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าตามมาตรา 2(4) เกี่ยวกับการใช้กำลัง หมายถึง กำลังอาวุธเท่านั้นแต่ไม่ได้ครอบคลุมกำลัง ทางเศรษฐกิจ แม้จะมีหลักการไม่แทรกแซงและการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจอาจเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายจากมูลเหตุ ของการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นจนกระทบต่ออำนาจอธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบกลไกเช่นนี้มัก เป็นไปได้ยาก

ยังมีข้อถกเถียงที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันของโครงสร้างเศรษฐกิจโลก คือข้อถกเถียงระหว่างโลกเหนือ (Global North) กับโลกใต้ (Global South) ซึ่งในมุมมองโลกใต้ เช่น บราซิล แอลจีเรีย และอินเดีย เคยเสนอให้นิยามคำว่า Force ในมาตรา 2(4) ของกฎบัตรสหประชาชาติ ให้ครอบคลุมถึง การใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศที่เข้มแข็งกว่าใช้ความได้เปรียบทางเศรษฐกิจมาบีบบังคับ ทางการเมือง โดยให้เหตุผลว่าสงครามเศรษฐกิจสามารถสร้างความเสียหายต่อความมั่นคงและเอกราชทางการเมือง ได้เท่ากับสงครามที่ใช้อาวุธ แต่โลกเหนือกลับคัดค้านการตีความของโลกใต้ โดยยืนยันว่าการห้ามใช้กำลังควร “จำกัด” เฉพาะอาวุธเท่านั้น เพื่อให้รัฐยังมีเครื่องมือทางนโยบายในการใช้อิทธิพลและกดดันโดยไม่ใช้กำลังทาง การทหาร ในท้ายที่สุด โลกเหนือมีชัยในเชิงกฎหมายเพราะประเด็นเรื่องการบีบบังคับทางเศรษฐกิจไปอยู่ใน ขอบเขตของหลักการไม่แทรกแซงตามปฏิญญา ค.ศ. 1970⁵ โลกเหนือมองว่าการทำสงครามเศรษฐกิจไม่ใช่ใน ลักษณะใช้กำลังทางการทหาร ในท้ายที่สุดมาตรการของสงครามเศรษฐกิจจึงไม่ได้มีสถานะเป็นความผิดร้ายแรง และมีบทลงโทษที่ชัดเจนเหมือนการใช้กำลังอาวุธ

ทั้งในด้านความหมาย คำนินยาม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับในประเด็นการทำสงครามเศรษฐกิจแม้จะมีความแตกต่างกันไปแต่ย่อมมีจุดร่วมที่สำคัญคือการใช้มาตรการทางการค้าเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการบรรลุผล อย่างไรก็ตาม คำอธิบายเหล่านี้เปรียบเสมือน “วิธีการ” ในการบรรลุเป้าหมายมากกว่าจะเน้นในเรื่องกฎทั่วไปหรือ ความเป็นสากล แม้การทำสงครามเศรษฐกิจจะใช้ตรรกะเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นหนึ่งในคำอธิบายของการใช้

⁵ ปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎบัตร สหประชาชาติ (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations) มติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 2625 (XXV)

เครื่องมือและเสริมสร้างความหมายของการทำสงครามเศรษฐกิจแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะสะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่สำคัญ แต่ก็ยังเป็นมรดกทางความคิดที่สำคัญในการต่อยอดคำอธิบายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หลักการของการทำสงครามเศรษฐกิจมีความเฉพาเจาะจงมากขึ้น ดังนั้น ข้อเสนอในการทำความเข้าใจสงครามเศรษฐกิจจึงมี 5 หลักการสำคัญซึ่งถือเป็นกฎทั่วไปในการมองการทำสงครามเศรษฐกิจ

- (1) **ผลลัพธ์คือพฤติกรรมไม่ใช่กำไร** ความคุ้มค่าในการทำสงครามเศรษฐกิจคือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐเป้าหมายตามความต้องการทางการเมือง เปรียบเสมือนการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อจูงใจให้เป้าหมายมีพฤติกรรมตามที่ต้องการ โดยเฉพาะการทำให้นโยบายของฝ่ายตรงข้ามเปลี่ยนตามเป้าหมายทางการเมือง
- (2) **ความร่วมมือหรือการพึ่งพาในโลกการค้าเสรีคือความเปราะบาง** โดยมีมูลเหตุมาจากความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันเพราะข้อมูลที่ได้มีลักษณะที่อสมมาตร กล่าวคือ ความไม่เท่าเทียมของข้อมูลถึงงบประมาณกองทัพที่มีความสัมพันธ์กับเทคโนโลยีเชิงพาณิชย์และลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ฝ่ายหนึ่งมีความได้เปรียบจนเป็นแรงจูงใจให้อีกฝ่ายต้องตอบสนองเพื่อเพิ่มอำนาจทางการทหารและเศรษฐกิจ ภายใต้หลักการที่ว่า หากต้องพึ่งพาอีกฝ่ายมากจนเกินไปจะนำไปสู่ภัยความมั่นคง
- (3) **การสร้างสถานะการพึ่งพาต่ออีกฝ่าย** ประเด็นที่สำคัญคือการทำให้อีกฝ่ายหันมาพึ่งพาเรามากขึ้น โดยเฉพาะการพึ่งพาที่ไม่สามารถทดแทนได้ เปรียบเสมือนการทำให้อีกฝ่ายเสพติดจนไม่สามารถหาอะไรมาทดแทนได้ หากจะพึ่งพาตนเองก็มีต้นทุนสูงมากกว่าการไม่พึ่งพาอีกฝ่ายภายใต้โครงสร้างงบประมาณที่จำกัดในแต่ละประเทศ เช่น ในด้านพลังงานหรือเทคโนโลยี
- (4) **การบรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ในการทำสงครามเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับว่าผลประโยชน์นั้นถูกกำหนดด้วยค่านิยมและวัฒนธรรมแบบใดของชาตินั้น** กล่าวคือ หากรัฐจะใช้เครื่องมือในการทำสงครามเศรษฐกิจแม้จะมีมาตรการที่เหมือนกันตามกลไกทางเศรษฐศาสตร์ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า การบรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์จะเหมือนกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ หลักนิยม หรือการกำหนดความสำเร็จของแต่ละชนชาติ
- (5) **การสร้างภาระและต้นทุนในการโต้ตอบของอีกฝ่าย** กล่าวคือ การทำให้การโต้ตอบของอีกฝ่ายไม่คุ้ม มีราคาแพงจนเกินไป และเพิ่มต้นทุนในการใช้เครื่องมือทางการทูตของอีกฝ่าย สิ่งเหล่านี้จะเป็นการเพิ่มต้นทุนทางกฎหมายที่จำกัดของประเทศนั้น ระยะเวลา และโครงสร้างงบประมาณที่ประเทศนั้นประสบปัญหา เป้าหมายคือการทำให้อีกฝ่ายต้องยอมสูญเสียทรัพยากรมาจัดสรรในเรื่องบางเรื่องมากกว่าจะจัดสรรตามลำดับความสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติ

การวางกฎทั่วไปของการทำสงครามเศรษฐกิจส่วนหนึ่งมาจากการต่อยอดการศึกษาของผู้อื่นที่ศึกษามาอย่างยาวนาน ซึ่งก็นำมาสู่การวางกฎทั่วไปทั้ง 5 ข้อ และการวางหลักการเหล่านี้ก็เป็นไปเพื่อให้ชุมชนวิชาการไทยในอนาคตหันมาให้ความสนใจ ดังนั้น กฎทั่วไปจึงเปรียบเสมือนองค์ประกอบและมุมมองในการทำความเข้าใจวิธีการของผู้เล่นในระบบเศรษฐกิจโลกผ่านการจัดสรรงบประมาณ เวลา ทรัพยากร และความคุ้มค่าผ่านตรรกะทางเศรษฐศาสตร์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ
(International Studies Center - ISC)
isc.mfa.go.th | isc@mfa.go.th