



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

STUDY PAPER

July 2021

COLLECTION OF PAPERS AND PROCEEDINGS (1987-1992)

Part II

STUDY PAPER
July 2021

**COLLECTION OF PAPERS
AND PROCEEDINGS
(1987-1992)**

Part II



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

COLLECTION OF PAPERS AND PROCEEDINGS (1987-1992)

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ
Published by International Studies Center,
Ministry of Foreign Affairs, Bangkok

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรกฎาคม 2564 จำนวน 300 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด เลขที่ 129 สุขุมวิท 81 แขวงอ่อนนุช
เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร. 02 742 4754

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

Collection of Papers and Proceedings (1987-1992) .-- กรุงเทพฯ :

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) กระทรวงการต่างประเทศ, 2564.

384 หน้า.

1. ไทย--ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ. I. ชื่อเรื่อง.

327.593

ISBN 978-616-341-088-7

Foreword

Following the publication of the Collection of Study Papers (1988-1991) in July 2020, the International Studies Center (ISC) decided to publish other papers from the same period in this volume in order to preserve the important record of the ISC's early works for future reference.

This second volume is published under the title Collection of Papers and Proceedings (1987-1992) in two parts:

Part I contains the following documents in English: “Thailand and Major Powers”; “Prospects for Thailand-China Relations” and “Prospects for Regional Security Cooperation in Southeast Asia in the 1990s”

Part II contains the following documents in Thai: “25 ปี อาเซียน ปณิธานและผลงาน” (ASEAN at 25: Aspiration and Achievements); “ปัญหาและลู่ทางการส่งออกของไทยไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป” (Problems and Prospect of Thai Exports to EC Market); “ยุโรปในทศวรรษ 1990” (Europe in the 1990s); “ปัญหาพรมแดนไทย” (Issues regarding Thailand's Borders) and “การสัมมนาโต๊ะกลม เรื่องการต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน” (Summary of the Roundtable Discussion on Foreign Policy in the Anand Panyarachun's Administration).

The ISC wishes to express its appreciation to the authors, editors, seminar participants and all those previously involved in undertaking the tasks of preparing, editing and publishing proceedings of the relevant seminars. Their papers continue to serve as valuable sources for the study of diplomatic history and international affairs.

International Studies Center

July 2021

Contents

Part I

- Thailand and Major Powers
- Prospects for Thailand-China Relations
- Prospects for Regional Security Cooperation in Southeast Asia in the 1990s”

Part II

- 25 ปี อาเซียน ปณิธานและผลงาน
(ASEAN at 25: Aspiration and Achievements);
- ปัญหาและลู่ทางการส่งออกของไทยไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป
(Problems and Prospect of Thai Exports to EC Maket)
- ยุโรปในทศวรรษ 1990
(Europe in the 1990s)
- ปัญหาพรมแดนไทย
(Issues regarding Thailand's Borders)
- การสัมมนาโต๊ะกลม เรื่องการต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน
(Summary of the Roundtable Discussion on Foreign Policy in the Anand Panyarachun's Administration).



25 ปี ของ สมาคมอาเซียน

เนื่องในโอกาสที่สมาคมอาเซียน (ASEAN) ตั้งมาได้ครบ 25 ปี คือ ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) คณะผู้เลขาธิการอาเซียน ซึ่งได้รับหน้าที่เป็นผู้รวบรวมเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นนับตั้งแต่เริ่มกำเนิดจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นอนุสรณ์ในทางประวัติศาสตร์ ได้ขอให้ข้าพเจ้าในฐานะที่เป็นผู้ก่อตั้งองค์การนี้ เขียนข้อความเพื่อลงบรรจุในเอกสารดังกล่าว ซึ่งข้าพเจ้ายินดีรับ

สมาคมอาเซียนก่อกำเนิดที่ประเทศไทย โดยเอกสารที่ชื่อว่า Bangkok Declaration หรือ ปฏิญญากรุงเทพ และได้มีชีวิตเติบโตมาจนถึงปัจจุบันนี้

การต้องการอนุรักษนุภาพกรุงเทพ มิใช่เป็นสิ่งบังเอิญ แต่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การที่ไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคนี้สามารถรักษาเอกราชของตนไว้ได้ โดยไม่ตกเป็นเหยื่อของการล่าอาณานิคมโดยประเทศตะวันตก ซึ่งได้เข้ามายึดดินแดนต่าง ๆ ในบริเวณนี้ไปเป็นเมืองขึ้นของตน ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีภาระหน้าที่ในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เพิ่งจะหลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ประการต่อมา ฝ่ายไทยได้มีประสบการณ์จากการเป็นภาคีในสนธิสัญญาป้องกันเอเชียอาคเนย์ (ส.ป.อ. หรือ SEATO) และได้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การร่วมมือกับประเทศใหญ่ ๆ ที่อยู่ห่างไกล ไม่เป็นผลดีสำหรับเรา ซึ่งเป็นประเทศเล็ก เพราะเขาจะสนใจแต่เฉพาะประโยชน์ของเขา ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องคบหาสมาคมกับประเทศที่อยู่ใกล้กัน และมีประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน ดังนั้น เมื่อข้าพเจ้าได้รับมอบหมายให้เข้ามารับผิดชอบในเรื่องการต่างประเทศของไทย ข้าพเจ้าจึงได้ดำเนินการโดยอาศัยบทเรียนที่กล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดี ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่า องค์การ ส.ป.อ. ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ในตอนแรก ข้าพเจ้าก็ได้จัดตั้ง เพราะยังไม่มีอะไรที่จะเข้ามาใช้แทน และจะต้องอดใจรอไปจนกว่าจะหาสิ่งแทนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ เหตุการณ์ก็พิสูจน์ว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้อง เพราะการสร้างการร่วมมือส่วนภูมิภาคระหว่างประเทศที่ไม่มีประสบการณ์ทางด้านนี้ทำได้ยาก เนื่องจากประเทศที่ควบคุมอาณานิคมแต่ละแห่งพยายามหาทางป้องกันมิให้มีการติดต่อคบหาสมาคมระหว่างดินแดนที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพราะเกรงการร่วมมือต่อต้าน

การก่อตั้งสมาคมอาเซียนต้องประสบกับอุปสรรคขัดขวางมากมาย และก็เป็นที่
 ครังที่สามภายหลังจากที่ได้พบกับความล้มเหลวมาดั่งสองครั้ง คือ ครังแรก เกี่ยวกับการตั้ง
 สมาคม ASA (Association of Southeast Asia) และครังต่อมา เกี่ยวกับการ
 ก่อตั้งคณะมนตรี ASPAC (Asia Pacific Council) ซึ่งทั้งสองคราวนี้ ถูกเหตุการณ์
 ผันแปรในด้านการเมืองระหว่างประเทศบังคับให้ต้องเลิกล้ม

สำหรับความพยายามครังที่สามนี้ ที่สำเร็จขึ้นมาได้ ก็เพราะประเทศไทยได้
 ช่วยเหลือใกล้เคียงประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ซึ่งพิพาท
 กันจนเกือบถึงขีดที่จะประหัตประหารกันด้วยอาวุธ ได้กลับฟื้นคืนดีกัน ดังนั้น ประเทศทั้ง 3
 จึงได้เลือกมาประชุมกันที่กรุงเทพฯ เพื่อเจรจาประนีประนอม จนในที่สุดก็สามารถคืนดี
 กันได้ และในโอกาสการเลียงฉลองเหตุการณ์อันนี้ ข้าพเจ้าก็ได้ขอให้ Adam Malik
 รัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซียในขณะนั้น นำประเทศของเขาเข้าร่วมจัดตั้งองค์การ
 ร่วมมือส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่แทนสมาคม ASA ซึ่งก็ได้รับการสนองรับทันที ดังนั้น อาเซียนจึง
 เริ่มก่อหวอดในโอกาสอันนี้ และปฏิสนธิเป็นทางการอีกไม่กี่เดือนต่อมา คือ เมื่อ 8 สิงหาคม
 ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510)

วัตถุประสงค์สำคัญของสมาคมอาเซียน คือ การร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและ
 ด้านอื่น ๆ เว้นแต่ด้านการทหาร แต่เหตุการณ์ในภูมิภาคขณะนั้น โดยเฉพาะการที่เวียดนาม
 บุกเข้ายึดกัมพูชา ทำให้อาเซียนต้องหันเหไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและความมั่นคง
 เพราะเป็นเหตุการณ์ที่หนักหน่วง และเร้าร้อนอย่างยิ่ง แต่อาเซียนก็ประสบความสำเร็จ
 ในการต่อต้านเวียดนาม โดยใช้แต่เพียงมาตรการทางการเมืองและการทูต โดยเฉพาะ
 การดำเนินการในองค์การสหประชาชาติ จึงเป็นเหตุให้นานาประเทศนิยมชมชื่นในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ของอาเซียนเป็นอันมาก จนได้รับการขอร้องที่จะเข้ามาติดต่อด้วยในฐานะที่เป็น
 คู่สนทนา (dialogue countries)

อย่างไรก็ดี ในระหว่าง 25 ปีที่ผ่านมา อาเซียนต้องเผชิญกับมรสุมที่ร้าย
 แรงหลายประการ ซึ่งรายละเอียดย่อจะปรากฏในเอกสารที่คณะผู้เลขาธิการ เป็นผู้จัดทำขึ้น
 ขอข้ามไปกล่าวถึงทางเดินของอาเซียนในอนาคต

เป้าหมายสำคัญของอาเซียนที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง คือ การร่วมมือในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ (ตามความหมายกว้างของศัพท์ ซึ่งรวมถึงด้านสังคมและวิชาการ) มีข้อยกเว้น คือ ด้านการทหาร ซึ่งเราขาดศักยภาพ แต่ในระหว่างกาลเวลาที่ผ่านมา ถูกเหตุการณ์บังคับให้ต้องหันเหไปดำเนินการทางด้านอื่น คือ ด้านการเมืองและความมั่นคง ซึ่งอาเซียนก็สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่บัดนี้ เมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี มีสันติภาพและความสงบ อาเซียนจึงควรกลับมามีความสนใจและความสำคัญแก่วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้เดิม แต่จะไม่ละทิ้งกิจกรรมทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความสำเร็จมาแล้วเป็นอย่างดี ดังนั้น ต่อจากนี้ไป เป้าหมายของอาเซียนน่าจะมีลักษณะเป็นทวีภาค คือ ภาคเศรษฐกิจ และภาคการเมือง

เกี่ยวกับด้านแรกนั้น เป็นที่น่ายินดีที่ประเทศไทยยังระลึกถึงบทบาทของตนในอดีต คือ เป็นหัวเรือใหญ่ขององค์การนี้ จึงตัดสินใจให้ นายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน เสนอแผนการร่วมมือที่เรียกว่า AFTA (ASEAN Free Trade Area) ซึ่งจะจัดให้มีการค้าเสรี-ปลอดภาษี-ภายในกรอบของอาเซียน โดยกำหนดระยะเวลาลด หรือลดภาษีในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าภายในเขตอาเซียน (Intra-regional Trade) เป็นลำดับ ในระยะเวลา 15 ปี ซึ่งอาจจะลดลงให้สั้นเข้าอีก ถ้าทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ตนจะได้รับ

แผนการหรือโครงการนี้ มีความหมายสำหรับสมาคมอาเซียนเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้องค์การนี้สามารถร่วมมือระหว่างกันได้อย่างสมบูรณ์ สมกับที่ผู้ก่อตั้งได้มุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดขึ้น และการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในด้านการร่วมมือระหว่างสมาชิกจะมาทันเวลา เพราะในโลกที่เจริญก้าวหน้า คือ ยุโรป และอเมริกาทั้งเหนือและใต้ กำลังระดมกำลังสร้างสรรความร่วมมือทางเศรษฐกิจกันอย่างขนานใหญ่ ซึ่งจะก่อให้เกิดตลาดร่วม ซึ่งจะมีจำนวนและพลังประชาชนมากกว่า 300 ล้านคนขึ้นไป ดังนั้น ถ้าอาเซียนสามารถรวมตัวกันได้ ทั้ง ๆ ที่จำนวนประชากรจะไม่มากเท่ากับรายอื่น แต่ก็มีความหมายมากพอที่จะคบค้า และติดต่อกับตลาดร่วมอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีฐานะที่พึงยอมรับได้ ไม่กระจัดกระจายเป็นเศษผง เหมือนกับกรณีที่ไม่มีการรวมตัวเลข

เหตุการณ์ล่าสุดเกี่ยวกับอาเซียน คือ การประชุมระดับรัฐมนตรีที่กรุงมะนิลา ได้ดึงดูดสนใจหยิบยกปัญหาความมั่นคงขึ้นพิจารณาเป็นครั้งแรกและเป็นประวัติศาสตร์สำหรับ องค์การนี้ ปัญหาแตกต่างกับการดำเนินการเกี่ยวกับกรรมกัมพูชาซึ่งเข้าอยู่ในข่ายการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าความมั่นคง เพราะเป็นการแสดงความห่วงใยในด้านความมั่นคง เนื่องจากการเรียกร้องสิทธิเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ของบางประเทศในบริเวณทะเลจีนใต้ และโดยเฉพาะในกรณีข้อพิพาทเหนือเกาะดังกล่าวระหว่างจีนกับเวียดนาม ซึ่งเคยมีการใช้อาวุธต่อสู้กันแล้วและอาจมีขึ้นอีกในอนาคต และขณะนี้ยังไม่มีคำริที่จะดำเนินการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมในการประชุมอาเซียนคงจะตระหนักดีว่า องค์การนี้ คงจะทำอะไรไม่ได้มากนัก จึงได้เลือกใช้แต่เฉพาะการแสดงความห่วงใยและเรียกร้องให้งดใช้กำลังอาวุธ แต่ให้ทวีความระมัดระวังมิให้สถานการณ์ในด้านความสงบเรียบร้อยถูกกระทบกระเทือน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการที่ประชุมระดับรัฐมนตรีได้กระทำไปจึงเป็นแค่เพียงใช้วาจาวิธี (Rhetorics) ไม่ล่วงล้ำเข้าไปถึงการใกล้เคียงหรือขัดขวางห้ามปราม เพราะคงจะรู้ดีว่าจะก้าวไปไกลถึงขั้นนั้นไม่ได้ เพราะคู่กรณีฝ่ายหนึ่งก็เป็นประเทศใหญ่ซึ่งอาเซียนไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าไปต่อกรได้ แต่ที่ได้มีการยืนยันหลักการบางประการ เช่น หลักการไม่ใช้วิธีการรุนแรง (nonviolence) ตามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ อาจเป็นเพราะถูกแรงผลักดันจากประเทศภายในสมาคมหรือภายนอกบางประเทศ มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแนวทางที่องค์การเลือกโดยจงใจ

ผลได้สำหรับองค์การก็คงจะไม่มีมากนัก และไม่ควรเป็นเหตุให้แบ่งแยกความสนใจไปจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์การมาตั้งแต่เริ่มแรก

สำหรับอนาคตทั้งใกล้และไกลขององค์การ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึง คือ การขยายตัว อันเป็นเรื่องธรรมชาติของทุกสิ่งมีชีวิต แต่จะขยายไปในทิศทางใดเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบและถ่องแท้ เท่าที่เริ่มปรากฏบ้างแล้ว ก็มีการที่อาเซียนจะเข้าร่วมกับหน่วยงานที่กว้างขวาง และครอบคลุมพื้นที่ขอบเขตไพศาลกว่า ซึ่งประเด็น

ข้อนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสมาชิก นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการรับสมาชิกใหม่ เช่น เวียดนาม ลาว และกัมพูชา แต่ประเทศเหล่านี้ ยังมีปัญหาภายในของตนที่จะต้องแก้ไขอีกมาก จึงยังไม่มีควมร่งด่วน

โดยสรุป นี่คื หน้าทีของสมาชิกสมาคมอาเซียน ซึ่งหวังว่าทุกฝ่ายคงจะทอ่งสนใจ และถือปฏิบัติเป็นกิจวัตรประจำวัน

ดร. ถนัค คอมนัทร

คำชี้แจง

อาเซียนมีอายุครบ 25 ปี ในเดือนสิงหาคม ปีนี้ นับว่าอาเซียนได้ก้าวมาไกลพอสมควร ผลงานของอาเซียนในด้านต่าง ๆ ทั้งความร่วมมือในระหว่างประเทศ สมาชิกและกับประเทศที่สามมีอยู่จำนวนมาก แต่ประชาชนทั่วไปมักจะไม่ค่อยทราบ เพราะมีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของตนค่อนข้างน้อย ส่วนข่าวคราวเกี่ยวกับอาเซียนที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนอื่น ๆ มักเป็นข่าวใหญ่ที่น่าสนใจและมีผลทางการเมือง ดังนั้น ประชาชนจึงมักเข้าใจว่าอาเซียนเป็นองค์กรทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การต่างประเทศ แต่แท้จริงแล้วอาเซียนเป็นองค์กรที่มุ่งจุดประสงค์ด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก การเมืองเป็นด้านหนึ่งในหลาย ๆ ด้านที่อาเซียนมีความร่วมมือระหว่างกัน เอกสารศึกษานี้พยายามรวบรวมให้ผู้อ่านสามารถมองเห็นภาพรวมของอาเซียนได้อย่างง่าย ๆ และทราบถึงผลงานในด้านต่าง ๆ อุปสรรค และความสำเร็จของอาเซียนตลอด 25 ปี ที่ผ่านมา และแนวโน้มในอนาคต

อย่างไรก็ดี รายละเอียดของความร่วมมือต่าง ๆ ของอาเซียนไม่สามารถจะพรรณาได้อย่างครบถ้วนในเอกสารศึกษานี้ หากผู้สนใจค้นคว้าต่อไปในรายละเอียดอาจติดตามค้นคว้าได้จากรายงานประจำปีของคณะกรรมการประจำอาเซียน และเอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของอาเซียน ที่สำนักงานเลขาธิการอาเซียนจัดพิมพ์และแจกจ่ายให้ผู้สนใจสม่ำเสมอทุกปี รายชื่อเอกสารส่วนหนึ่งปรากฏในหนังสืออ้างอิงท้ายเล่ม

ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยให้การจัดทำเอกสารศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ขอกราบขอบพระคุณ อัมพร ดร. ถนัด คอมันตร์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งอาเซียน ซึ่งได้กรุณาสละเวลาให้ข้อคิดในสำเนาของท่าน "25 ปี ของสมาคมอาเซียน" ให้ความรู้อันมีค่าเป็นวิทยาทานแก่คนรุ่นหลังในเรื่องอาเซียน ท่านเอกอัครราชทูตแดน วรรณเมธี ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ อดีตเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ซึ่งได้เป็นผู้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับ

อาเขียนและได้ให้ความสนับสนุนในการจัดพิมพ์เอกสารศึกษานี้ และขอขอบคุณข้าราชการใน
ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ คุณลัดดา พงษ์ธัญญะวิริยา คุณชัยณรงค์ กิริติยทวงศ์ คุณศรีสุดา
วุฒิฐานทวี ที่ช่วยในการจัดพิมพ์ และมีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะปรับปรุงให้เอกสารดังกล่าว
สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

บุญเลิศ ว่องพินุลย์
สิงหาคม 2535

25 ปี ของ สมาคมอาเซียน

เนื่องในโอกาสที่สมาคมอาเซียน (ASEAN) ตั้งมาได้ครบ 25 ปี คือ ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) คณะผู้เลขาธิการอาเซียน ซึ่งได้รับหน้าที่เป็นผู้รวบรวมเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นอนุสรณ์ในทางประวัติศาสตร์ ได้ขอให้ข้าพเจ้าในฐานะที่เป็นผู้ก่อตั้งองค์การนี้ เขียนข้อความเพื่อลงบรรจุในเอกสารดังกล่าว ซึ่งข้าพเจ้ายินดีรับ

สมาคมอาเซียนก่อกำเนิดที่ประเทศไทย โดยเอกสารที่ชื่อว่า Bangkok Declaration หรือ ปฏิญญากรุงเทพฯ และได้มีชีวิตเติบโตมาจนถึงปัจจุบันนี้

การต้องการอนุรักษนุภาพกรุงเทพฯ มิใช่เป็นสิ่งบังเอิญ แต่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การที่ไทยเป็นประเทศเดียวในภูมิภาคนี้ที่สามารถรักษาเอกราชของตนไว้ได้ โดยไม่ตกเป็นเหยื่อของการล่าอาณานิคมโดยประเทศตะวันตก ซึ่งได้เข้ามายึดดินแดนต่าง ๆ ในบริเวณนี้ไปเป็นเมืองขึ้นของตน ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีภาระหน้าที่ในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่พึงจะหลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ประการต่อมา ฝ่ายไทยได้มีประสบการณ์จากการเป็นภาคีในสนธิสัญญาป้องกันเอเชียอาคเนย์ (ส.ป.อ. หรือ SEATO) และได้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า การร่วมมือกับประเทศใหญ่ ๆ ที่อยู่ห่างไกล ไม่เป็นผลดีสำหรับเรา ซึ่งเป็นประเทศเล็ก เพราะเขาจะสนใจแต่เฉพาะประโยชน์ของเขา ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องคบหาสมาคมกับประเทศที่อยู่ใกล้กัน และมีประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน ดังนั้น เมื่อข้าพเจ้าได้รับมอบหมายให้เข้ามารับผิดชอบในเรื่องการต่างประเทศของไทย ข้าพเจ้าจึงได้ดำเนินการโดยอาศัยบทเรียนที่กล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดี ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่า องค์การ ส.ป.อ. ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ในตอนแรก ข้าพเจ้าก็ได้จัดตั้ง เพราะยังไม่มีอะไรที่จะเข้ามาใช้แทน และจะต้องอดใจรอไปจนกว่าจะหาสิ่งแทนได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ เหตุการณ์พิสูจน์ว่าเป็นการดำเนินการที่ถูกต้อง เพราะการสร้างการร่วมมือส่วนภูมิภาคระหว่างประเทศที่ไม่มีประสบการณ์ทางด้านนี้ทำได้ยาก เนื่องจากประเทศที่ควบคุมอาณานิคมแต่ละแห่งพยายามหาทางป้องกันมิให้มีการติดต่อคบหาสมาคมระหว่างดินแดนที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพราะเกรงการร่วมมือต่อต้าน

การก่อตั้งสมาคมอาเซียนต้องประสบกับอุปสรรคขัดขวางมากมาย และก็เป็นที่
 ครึ่งที่สามภายหลังจากที่ได้พบกับความล้มเหลวมาถึงสองครั้ง คือ ครั้งแรก เกี่ยวกับการตั้ง
 สมาคม ASA (Association of Southeast Asia) และครั้งต่อมา เกี่ยวกับการ
 ก่อตั้งคณะมนตรี ASPAC (Asia Pacific Council) ซึ่งทั้งสองคราวนี้ ถูกเหตุการณ์
 ผันแปรในด้านการเมืองระหว่างประเทศบังคับให้ต้องเลิกล้ม

สำหรับความพยายามครั้งที่สาม ที่สำเร็จขึ้นมาได้ ก็เพราะประเทศไทยได้
 ช่วยเหลือใกล้ชิดกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย ซึ่งพิพาท
 กันจนเกือบถึงขีดที่จะประหัตประหารกันด้วยอาวุธ ได้กลับพินคันคกัน ดังนั้น ประเทศทั้ง 3
 จึงได้เลือกมาประชุมกันที่กรุงเทพฯ เพื่อเจรจาประนีประนอม จนในที่สุดก็สามารถคลี่
 คลายกันได้ และในโอกาสการเลียงฉลองเหตุการณ์อันดีนั้น ข้าพเจ้าก็ได้ขอให้ Adam Malik
 รัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซียในขณะนั้น นำประเทศของเขาเข้าร่วมจัดตั้งองค์การ
 ร่วมมือส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่แทนสมาคม ASA ซึ่งก็ได้รับการสนองรับทันที ดังนั้น อาเซียนจึง
 เริ่มก่อหวอดในโอกาสนั้น และปฏิสนธิเป็นทางการอีกไม่กี่เดือนต่อมา คือ เมื่อ 8 สิงหาคม
 ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510)

วัตถุประสงค์สำคัญของสมาคมอาเซียน คือ การร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและ
 ด้านอื่น ๆ เว้นแต่ด้านการทหาร แต่เหตุการณ์ในภูมิภาคขณะนั้น โดยเฉพาะการที่เวียดนาม
 บุกเข้ายึดกัมพูชา ทำให้อาเซียนต้องหันเหไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและความมั่นคง
 เพราะเป็นเหตุการณ์หนักหน่วง และเร่าร้อนอย่างยิ่ง แต่อาเซียนก็ประสบความสำเร็จ
 ในการต่อต้านเวียดนาม โดยใช้แต่เพียงมาตรการทางการเมืองและการทูต โดยเฉพาะ
 การดำเนินการในองค์การสหประชาชาติ จึงเป็นเหตุให้นานาประเทศนิยมชมชื่นในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ของอาเซียนเป็นอันมาก จนได้รับการขอร้องที่จะเข้ามาติดต่อดำเนินงานในฐานะที่เป็น
 คู่สนทนา (dialogue countries)

อย่างไรก็ดี ในระหว่าง 25 ปีที่ผ่านมา อาเซียนต้องเผชิญกับมรสุมที่ร้าย
 แรงหลายประการ ซึ่งรายละเอียดย่อมนจะปรากฏในเอกสารที่คณะผู้เลขาธิการ เป็นผู้จัดทำขึ้น
 ขอข้ามไปกล่าวถึงทางเดินของอาเซียนในอนาคต

I อาเซียนและวิวัฒนาการ

บทนำ

เมื่อเดือนสิงหาคมปี 2510 รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศในภูมิภาคนี้ 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ได้มาพบกันที่บางแสน และกรุงเทพฯ และเริ่มปรึกษากันก่อนก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่เรียกชื่อย่อจากภาษาอังกฤษว่า "อาเซียน" ขึ้น (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) จากนั้นมาจนปัจจุบัน คำว่า "อาเซียน" กลายเป็นศัพท์ใหม่ของคนเริ่มคุ้นเคยเรียกกันทั้ศัพท์ (1)

อาเซียนปัจจุบันมีสมาชิกเพิ่มอีก 1 ประเทศ รวมเป็น 6 ประเทศ โดยมีรูปในเข้าร่วมด้วยเมื่อปี 2527 อาเซียนเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนากลุ่มเล็ก ๆ ที่ทั่วโลกจับตามองด้วยความชื่นชม เพราะเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว และมีความสำเร็จพอควร

อาณาประเศที่รวมตัวกันขึ้นเป็นอาเซียนนั้น ครอบคลุมกว่า 3 ล้านตารางกิโลเมตร และประกอบด้วยประชากร ประมาณ 300 ล้านคน เป็นบริเวณที่อุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นแหล่งผลิตผลที่สำคัญของโลก ในด้านเกษตร อาหาร ป่าไม้ และอุตสาหกรรม ดินแดนในภูมิภาคนี้ ผลิต ปอมนิลา ถึง 95% ของโลก ผลิตยางราว 85% ของโลก น้ำมันปาล์ม 83% ดิบก 67% ผลิตกัณฑ์มะพร้าวราว 67% ของโลกเช่นกัน นอกจากนี้ ยังอุดมไปด้วยผลผลิตที่สำคัญอื่น ๆ อีก เช่น ทองแดง น้ำตาล กาแฟ ไม้สัก และพืชผลเขตร้อนอื่น ๆ เป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญ แหล่งพลังงาน ซึ่งประกอบด้วย

(1) ผู้ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ให้นาม acronym (คำย่อ) "ASEAN" คือ รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย นาย Adam Malik โปรดดูถ้อยแถลงของรัฐมนตรีต่างประเทศไทย ดร. ถนัด คอมันตร์ ในวันสถาปนาอาเซียน 8 สิงหาคม 2510 ... Statements by the ASEAN Foreign Ministers at ASEAN Ministerial Meetings 1967-1987 หน้า 41

ปริมาณน้ำมันสำรองอยู่มากพอควร ยังมีป่าไม้และผลิตภัณฑ์จากป่า ซึ่งปัจจุบันเหลืออยู่ไม่มากในโลก อาณาบริเวณของอาเซียนยังคลุมพื้นที่ทะเลที่อุดมไปด้วยปลาและสัตว์น้ำนานาพันธุ์ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารสำคัญ (2)

ประเทศในกลุ่มอาเซียน ยังมีความสามารถในการค้าและการอุตสาหกรรม กลุ่มประเทศอาเซียนได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีระดับการพัฒนานับว่าพึงพอใจ และจัดอยู่ในเกณฑ์สูง เมื่อเทียบกับส่วนอื่นของโลก เป็นกลุ่มประเทศที่ทั่วโลกมองด้วยความสนใจ สิ่งเหล่านี้ประกอบกันทำให้อาเซียนเป็นที่รู้จักในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

สัญลักษณ์แห่งความสามัคคี

สัญลักษณ์ของอาเซียนเป็นรูปต้นข้าว 6 ต้น ซึ่งหมายถึงประเทศ สมาชิกทั้ง 6 ภายใต้วงกลมหนึ่งเดียว กรอบน้ำเงิน และมี คำว่า ASEAN อยู่ด้านล่างของวงกลม สัญลักษณ์ดังกล่าว หมายถึง ความสามัคคี การรวมกำลัง เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในหมู่สมาชิกในการร่วมมือกัน เพื่อสันติภาพและความมั่นคงรุ่งเรืองของภูมิภาคนี้ (2)



อาเซียนถือกำเนิดที่กรุงเทพฯ

อาเซียนถือกำเนิดอย่างเป็นทางการที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยมีการลงนามในปฏิญญาอาเซียน หรือที่เรียกกันติดปากว่าปฏิญญากรุงเทพฯ (ASEAN Declaration หรือ Bangkok Declaration) โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของ 5

(2) จาก ASEAN Information Series No.4; An Overview of ASEAN

ประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียน ในปฏิญญาดังกล่าวได้ระบุวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งอาเซียนไว้
อย่างคร่าว ๆ คือ

- เพื่อเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกันและสันติภาพสำหรับประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงส่วนภูมิภาค โดยยึดหลักความเคารพในความยุติธรรม และหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค และยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ
- เพื่อส่งเสริมความร่วมมืออย่างแข็งขันและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่ผลประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
- เพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบของการฝึกอบรมและการวิจัยในด้านการศึกษา เทคโนโลยี และการบริหาร
- เพื่อร่วมมือกันใหม่ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการใช้ประโยชน์ จากการเกษตรและอุตสาหกรรม การขยายการค้า รวมทั้งการศึกษาปัญหาในด้านการค้า ภูมิภาคระหว่างประเทศ การปรับปรุงการขนส่ง และคมนาคม และการยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนของตน
- เพื่อส่งเสริมการศึกษาทางด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- เพื่อสร้างไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และได้รับประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศของส่วนภูมิภาคที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน และหามาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

อาเซียนได้กำเนิดมาในเวลาที่สถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาคกำลังยุ่งเหยิง ในช่วงนั้น สงครามเย็นระหว่าง 2 อภิมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต กำลังถึงขีดสุด ภัยคอมมิวนิสต์จากจีนและสหภาพโซเวียตกำลังคุกคามภูมิภาคนี้ สงครามเวียดนามทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ เหตุการณ์ต่าง ๆ ในขณะนั้น ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 5 เห็นถึงความสำคัญของการต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อความร่วมมือซึ่งกันและกัน แม้ว่าจุดประสงค์ใหญ่ในปฏิญญากรุงเทพฯ จะมุ่งด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ การรวมตัวกันของประเทศทั้ง 5 นั้น มีรากฐานมาจากจุดประสงค์ทางการเมืองอย่างแน่นอน

ที่สำคัญที่สุดสมาชิกแรกเริ่มทั้ง 5 นี้ มิได้รักใคร่กันและมีความสัมพันธ์ที่สนิทสนมกันมากนัก ประเทศทั้ง 5 เป็นเพื่อนบ้านและมีประวัติศาสตร์ร่วมกันยาวนาน การกระทบกระทั่งระหว่างกัน จึงมีมาตลอดระยะเวลาตามประวัติศาสตร์ แม้กระทั่งมาเริ่มรวมตัวกันก่อตั้งอาเซียน กรณีพิพาทของประเทศหลายคู่ในหมู่สมาชิกก็ยังมีได้จบสิ้น แต่ความจำเป็นและประโยชน์ร่วมกันเร่งเร้าให้ทั้ง 5 เข้ามาร่วมมือกัน

ก้าวกระโดดของอาเซียน

จากวันที่ 8 สิงหาคม 2510 มาจนกระทั่งปัจจุบัน อาเซียนมีอายุได้ 25 ปีแล้ว ความร่วมมือของอาเซียนในด้านต่าง ๆ มีทั้งผู้ชมชมว่าได้ผล และผู้ตำหนิว่าไร้ผล ตลอดเสมอมาคละเคล้ากันไปเหมือนทูกองการ ซึ่งย่อมมีทั้งผู้ชมและวิจารณ์

เวลาในชีวิตของอาเซียน อาจแบ่งออกเป็นช่วง ๆ ที่สำคัญได้ดังนี้ จากปี 2510 ถึง 2519 ซึ่งมีการประชุมสุดยอดครั้งแรกนั้น นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่อาเซียนทำ ความคุ้นเคย และรู้จักกันมากกว่าจะมีผลงานความร่วมมือเป็นชิ้นเป็นอัน หลังจากการ ประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซียแล้ว สมาชิกทั้ง 5 ได้จัดประชุมสุดยอด อีกครั้งที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในปี 2520 และความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนเริ่มกระโดดอย่างกว้างไกล มีการแตกแขนงความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ออกไปมากมายหลายสาขา อาเซียนเริ่มหันมาให้ความร่วมมือในสาขาที่ผลประโยชน์ร่วมกันอย่าง เป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น เมื่อเทียบกับ 10 ปีแรกที่ยังค่อนข้างเงิบเหงา

วันที่ 7 มกราคม 2527 อาเซียนมีโอกาสด้อนรับสมาชิกใหม่ คือ บรูไน ซึ่งทำให้จำนวนสมาชิกเพิ่มเป็น 6 ประเทศ นับเป็นการขยายสมาชิกเป็นครั้งแรกนับแต่ก่อตั้ง บรูไน ได้เตรียมการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอย่างยาวนาน และได้สมัครทันทีที่ได้รับเอกราชจาก อังกฤษ

ผู้นำของประเทศอาเซียนทั้ง 6 ได้มีโอกาสประชุมสุดยอดต่อมาอีกครั้งที่ กรุงเทพมหานคร ในเดือนธันวาคม 2530 และครั้งล่าสุดที่สิงคโปร์เมื่อเดือนมกราคม 2535 ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของอาเซียนและความสำเร็จของอาเซียนตลอดเวลา 25 ปี ที่ผ่านมา จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

II โครงสร้างของอาเซียน

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง อาเซียนต้องการโครงสร้างแบบจำกัดให้เล็กง่าย และใช้รูปแบบการตกลงกันแบบฉันทามติ คือ ทุกอย่างต้องตกลงกันโดยไม่มีใครขัดข้อง คัดค้าน แม้มีสมาชิกเพียง 1 ประเทศ ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอก็ตาม ข้อเสนอหนึ่งมีอันตกไป วิธีการแบบอาเซียนในเวลาที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของใคร ก็มักจะไม่ออกมาคัดค้านกันอย่างรุนแรง แต่เป็นการพูดจาอ้อมค้อม เลื่อนการพิจารณาหรือตั้งกรรมการ คณะทำงานมาพิจารณาเรื่องนั้นใหม่ เป็นต้น การตกลงแบบอาเซียนดังกล่าว จึงเป็นการตกลงอย่างฉันทามติ ไม่มีการทะเลาะเบาะแว้ง รุนแรง ซึ่งก็มีความเข้าใจกันว่า ทำให้การทำงานของอาเซียนเชื่องช้า ในทางตรงกันข้ามผู้เสนอหากต้องการความสนับสนุน ก็มักจะมีการลอบกันในกลุ่มพรรคพวกอาเซียนกันก่อน การประชุมบางครั้งก็เพียงรับในสิ่งที่ได้มีการพูดคุยกันไว้เรียบร้อยแล้ว การตกลงในกลุ่มอาเซียนจึงเป็นการตกลงร่วมมือที่แปลกไม่ซ้ำแบบใคร เพราะถ้อยทีถ้อยอาศัยและประนีประนอม ซึ่งก็ไปอีกแบบ เพราะการร่วมมือกันนั้นทุกฝ่ายควรยอมรับและเห็นด้วย หากต้องมีการลงคะแนนเสียงแล้ว ประเทศที่ไม่เห็นด้วยก็จะอยู่ในฐานะที่ลำบาก ในการต้องจำยอมปฏิบัติตามเสียงส่วนใหญ่ ในเรื่องความร่วมมือ

โครงสร้างของอาเซียนตั้งแต่กำเนิดในปี 2510 กำหนดโครงสร้างไว้เล็ก ๆ ในการทำงานให้บรรลุเจตนารมณ์ของปฏิญญากรุงเทพฯ กำหนดให้มีการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกทุกปีหมุนเวียนกันไปในประเทศสมาชิก มีคณะกรรมการประจำ ซึ่งมีประธานเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศ ซึ่งเป็นเจ้าภาพการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน มีคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อทำงานของอาเซียนตามเรื่องของตน มีสำนักเลขาธิการอาเซียนในแต่ละประเทศ (เทียบเท่ากรมอาเซียนในปัจจุบัน) เพื่อรับผิดชอบงานด้านอาเซียน โครงสร้างดังกล่าวนี้ว่าเล็กและคล่องตัวมาก และคงอยู่ในรูปนี้ตลอดเวลาเริ่มแรกอันเจียบเจี๊ยบของอาเซียน จนกระทั่งการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซียในปี 2519

การประชุมสัปดาห์ที่ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2519 ผู้นำอาเซียนได้ตกลง
ตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนขึ้นที่กรุงจาการ์ตา เพื่อทำหน้าที่ประสานงานของอาเซียน ได้มี
การตกลงให้มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ทำหน้าที่พิจารณาเร่งรัดความ
ร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน รวมทั้งให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจประชุมหารือครั้งแรกที่
กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนมีนาคม 2519 เพื่อพิจารณาดังเรื่องการใช้มาตรการสิทธิพิเศษ
ทางการค้าของอาเซียน หรือที่เรียกกันว่า Preferential Trading Arrangements-
PTA ด้วย นับได้ว่าโครงสร้างของอาเซียนได้เริ่มลงรากและขยายฐานออกไปอย่าง
กว้างขวาง

สำนักเลขาธิการอาเซียน

ในใจกลางของกรุงจาการ์ตา ณ ริมถนนใหญ่ ชื่อ Sisingamangaraja มี
ตึกสีขาวใหญ่เด่นเป็นสง่า สูง 7 ชั้น รูปทรงตัว A รายรอบด้วยสนามหญ้าและต้นไม้ที่
ตกแต่งอย่างสวยงาม ใครผ่านไปมาจะเห็นสถานที่ที่โดดเด่น สะดุดตา และมักจะถามได้
เสมอว่าคืออะไร? ณ ที่นี้ คือ สัญลักษณ์อย่างกลาย ๆ ของความร่วมมือของอาเซียน
ที่ทำการสำนักเลขาธิการอาเซียน

รัฐบาลอินโดนีเซียได้ตกลงยกที่และสร้างตึกสูงใหญ่รูปตัว A ซึ่งหมายถึง
อาเซียนให้เป็นบ้านของสำนักเลขาธิการอาเซียน ตามความตกลงเรื่องการจัดตั้งสำนัก
เลขาธิการอาเซียนมีการลงนามที่บาหลีในปี 2519 ในช่วงเวลา 16 ปี ตั้งแต่มีสำนัก
เลขาธิการอาเซียนขึ้นมา ที่แห่งนี้ได้ใช้เป็นที่ประชุมสำคัญต่าง ๆ ของอาเซียนมากมาย
เป็นสัญลักษณ์ของความร่วมมือ และในขณะเดียวกันเป็นนามยกอกของผู้นำที่ต้องการ
เห็นอาเซียนมีขอบข่ายของการใหญ่โตซับซ้อนต่อไป และเป็นที่เก็บงำความไม่พึงพอใจของ
สมาชิกบางประเทศไว้อย่างเงียบ ๆ

โดยปกติในวงการระหว่างประเทศ ความร่วมมือในภูมิภาคใดก็ตาม สำนัก
งานใหญ่ของความร่วมมือมักจะตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกที่มีขนาดเล็กหรือปานกลาง ไม่ใช่
ประเทศที่ใหญ่ที่สุด เพราะสมาชิกอื่นมักมีแนวโน้ม เกรงว่าประเทศใหญ่จะครอบงำอยู่แล้ว

การที่สำนักเลขาธิการอาเซียนตั้งอยู่ในกรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุด ใหญ่กว่าประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทั้งหมดรวมกัน (ในแง่ของประชากรและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์) ย่อมไม่เอื้อประโยชน์ต่ออาเซียนเอง แต่สิ่งนี้เป็นสิ่งยากที่จะแก้ไข การตัดสินใจได้ดำเนินการไปแล้ว เรื่องนี้จะถูกเก็บไว้รำพึงและกระซิบกระซาบกันเงียบ ๆ ในหมู่ผู้เฝ้าติดตามเรื่องอาเซียนเท่านั้น (1)

สำนักเลขาธิการอาเซียนมีหัวหน้า ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในตำแหน่งเลขาธิการ เลขาธิการสำนักเลขาธิการอาเซียนคนแรกเป็นชาวอินโดนีเซีย ตั้งแต่ปี 2519-2529 อาเซียนมีเลขาธิการอยู่ในตำแหน่งประเทศละ 2 ปี เรียงตามลำดับตัวอักษร คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และ ไทย ในปี 2529 บรูไนรับตำแหน่งเลขาธิการอาเซียน และเป็นครั้งแรกที่มีการเพิ่มวาระให้ดำรงตำแหน่งได้ 3 ปี จากนั้นเลขาธิการสำนักเลขาธิการอาเซียนชาวอินโดนีเซียก็เข้ารับตำแหน่งต่อไป และวาระสิ้นสุดลงในปี คือ 2535 อย่างไรก็ดี ในระหว่างการประชุมสุดยอด ครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ เมื่อเดือนมกราคม 2535 ที่ประชุมได้มีมติให้ปรับปรุงโครงสร้างสถาบันของอาเซียน โดยเฉพาะสำนักเลขาธิการอาเซียนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยเลขาธิการสำนักเลขาธิการอาเซียนจะเปลี่ยนชื่อเรียก เป็น เลขาธิการอาเซียน มีอำนาจหน้าที่มากขึ้น

(1) ฟิลิปปินส์เป็นอีกประเทศที่เสนอตัว ต้องการให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียน ตั้งที่กรุงมะนิลา แต่ได้ยอมถอนตัวเมื่อประธานาธิบดี Soeharto แห่งอินโดนีเซีย ยืนยันท่าทีของอินโดนีเซีย นาย Carlos P. Romulo รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์เปิดเผยเบื้องหลังการเจรจาในเรื่องนี้ค่อนข้างละเอียด ถึงการที่ฟิลิปปินส์ยอมถอนตัวทั้ง ๆ ที่ได้เตรียมการตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียนไว้แล้ว ในถ้อยแถลงของตนที่การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศที่กรุงมะนิลา 26 มิถุนายน 2519 ... โปรดดู Statements by the ASEAN Foreign Ministers at ASEAN Ministerial Meetings 1967-1987 หน้า 248

ในการริเริ่ม แนะนำ ประสานงาน และปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน ตัวเลขาธิการเองจะได้รับสถานะระดับรัฐมนตรี และจะผ่านการคัดเลือกตามคุณสมบัติและความเหมาะสม ไม่ใช่ใช้วิธีเรียงตามลำดับตัวอักษรประเทศอย่างแต่ก่อน โดยที่ประมุขรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก แล้วเสนอชื่อต่อหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนเพื่อให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งต่อไป สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการอาเซียนได้เพิ่มเป็น 5 ปี เพื่อให้มีการต่อเนื่องและสามารถวางแผนโครงการระยะยาวได้ หัวหน้ารัฐบาลของสมาชิกอาเซียนอาจขยายวาระการดำรงตำแหน่งออกไปอีกได้ ตามข้อเสนอแนะของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

สำหรับเลขาธิการอาเซียนคนใหม่นี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ครั้งที่ 25 ที่กรุงมะนิลา เมื่อวันที่ 21-22 กรกฎาคม 2535 ได้แต่งตั้ง Dato' Ajit Singh ชาวมาเลเซีย ให้เป็นเลขาธิการคนใหม่ โดยให้เริ่มเข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2536

ในสำนักเลขาธิการอาเซียน มีเจ้าหน้าที่จากประเทศสมาชิกมาทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตามวาระ หมุนเวียนกันตามตัวอักษรของประเทศ คนส่วนใหญ่อยู่ในวาระคราวละ 3 ปี แรกเริ่มในการตั้งสำนักงานนี้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่การทูตทำงาน ณ ที่แห่งนั้น เพียง 8 คน รวมทั้งเลขาธิการด้วย ต่อมา ได้มีการขยายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง 14 คน คือ เลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการ 3 คน และผู้ช่วยผู้อำนวยการ 9 คน นอกนั้นคนตำแหน่งอื่น ๆ ที่ว่าจ้างพนักงานในท้องถิ่น ซึ่งส่วนมากเป็นชาวอินโดนีเซียอีกราว 40-60 คน อย่างไรก็ตาม การประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ ได้เห็นชอบให้มีการเปิดรับสมัครเป็นการทั่วไปในหมู่ประเทศอาเซียน (ไม่หมุนเวียนตามตัวอักษรของประเทศ) แต่ยังคงมีระบบโควตาไว้เพื่อให้แน่ใจว่ามีผู้แทนจากทุกประเทศอยู่ในสำนักเลขาธิการ ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเมื่อเดือนกรกฎาคม 2535 ได้กำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่เพิ่มเป็น 25 คน คือ เลขาธิการ รองเลขาธิการ 1 คน ผู้อำนวยการสำนักงาน 4 คน ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงาน 11 คน และเจ้าหน้าที่อาวุโส 8 คน หน้าที่หลัก ๆ ของสำนักเลขาธิการอาเซียน มีระบุไว้ในความตกลงเพื่อจัดตั้งสำนักเลขาธิการ ซึ่งมีการลงนามในระหว่างการประชุมสุดยอดที่บาหลี เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2519 กำหนดให้สำนักเลขาธิการ

เป็นศูนย์รวมด้านการบริหาร เพื่อช่วยให้ความร่วมมือและประสานงานของอาเซียนและกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้อาเซียน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อช่วยในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของอาเซียน สำนักเลขาธิการอาเซียนจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการประจำและการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

งบประมาณของสำนักเลขาธิการอาเซียนนั้น ได้มาจากประเทศสมาชิกซึ่งจะแบ่งความรับผิดชอบเท่า ๆ กันทุกประเทศ สำนักเลขาธิการอาเซียนดำเนินงานในการประสานงานในระหว่างประเทศสมาชิก ในเรื่องความร่วมมือสาขาต่าง ๆ ของอาเซียน การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ และความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนกับคณะกรรมการต่าง ๆ ของอาเซียน และการให้ข่าวสารข้อมูลของอาเซียนต่อสาธารณชน

คณะกรรมการต่าง ๆ ของอาเซียน

อาเซียนมีการประชุมมากจนยากที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะติดตามได้ทั้งหมด สิ่งนี้เป็นเครื่องแสดงได้ถึงความร่วมมืออันกว้างขวางของอาเซียน คณะกรรมการต่าง ๆ ของอาเซียนในเรื่องความร่วมมืออื่น ๆ จำต้องใช้แผนภูมิประกอบในการอธิบาย อาเซียนมีองค์กรสูงสุด คือ การประชุมสุดยอดแต่ละครั้งที่ทำเนียบงานของอาเซียน คือคณะกรรมการประจำและการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศและรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากนี้อาเซียนยังมีคณะกรรมการอื่น ๆ เพื่อความร่วมมือในเฉพาะสาขา และการประชุมระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขามากมาย ตั้งแต่เรื่องยาเสพติดจนกระทั่งเรื่องเด็กและสตรี นอกจากนี้ อาเซียนยังมีกรรมการเพื่อความร่วมมือกับประเทศที่สามด้วย

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ ได้มีการตัดสินใจยกเลิกคณะกรรมการเศรษฐกิจทั้ง 5 ของอาเซียนแล้ว และได้ให้มีการปรับโครงสร้างของอาเซียนด้วยความร่วมมือของอาเซียนจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในบทต่อไป

คณะกรรมการต่าง ๆ ของอาเซียน ซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญอาเซียนในด้านต่าง ๆ ได้กำหนดขึ้น ทั้งหมด 9 คณะกรรมการ คือ

[illegible]

Adapted from ASEAN Information Series No. 4

- คณะกรรมการว่าด้วยอาหาร เกษตรและป่าไม้ (COFAF)
- คณะกรรมการว่าด้วยการคลังและการธนาคาร (COFAB)
- คณะกรรมการว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุและพลังงาน (COIME)
- คณะกรรมการว่าด้วยการขนส่งและคมนาคม (COTAC)
- คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (COTT)
- คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม (COSD)
- คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรมและสนเทศ (COCI)
- คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (COST)
- การประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสด้านยาเสพติด

(ASEAN Senior Officials Meeting on Drug Matters)

นอกจากองค์กรทั้งหมดข้างต้นแล้ว ยังมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting - SOM) การประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสด้านเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Senior Economic Officials Meeting - SEOM) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านยาเสพติด (ASEAN Senior Officials on Drug Matters - ASOD) ด้านกฎหมาย (ASEAN SOM on Legal Matters) ซึ่งกำหนดให้ขึ้นตามความจำเป็นเพื่อปรึกษาหารือและเสนอแนะนโยบายให้แก่รัฐมนตรีอาเซียนและรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน

ในปัจจุบันมีคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่สามอยู่ 11 คณะ ที่กรุงบอนน์ (Bonn ASEAN Committee - BAC) บรัสเซลส์ (ASEAN Brussels Committee - ABC) แคนเบอร์รา (ASEAN Canberra Committee - ACC) เจนีวา (ASEAN Geneva Committee - AGC) ลอนดอน (ASEAN London Committee - ALC) ออตตาวา (ASEAN Ottawa Committee - AOC) ปารีส (ASEAN Paris Committee - APC) โตเกียว (ASEAN Committee in Tokyo - ACT) วอชิงตัน (ASEAN Washington Committee - AWC) และ เวลลิงตัน (ASEAN Committee in Wellington - ACW) ที่กรุงโซล (ASEAN Committee in Seoul - ACS)

การทำงานของอาเซียนโดยทั่วไปจะอยู่ที่คณะกรรมการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเป็นผู้เริ่มต้นและดำเนินงาน งานของอาเซียนส่วนมากจะผ่านคณะกรรมการประจำ ซึ่งจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกรณีปัญหา คณะกรรมการประจำจะชี้ขาด ผู้รับผิดชอบในการทำงานก่อนผ่านคณะกรรมการประจำ คือ อธิบดีกรมอาเซียนของแต่ละประเทศ คณะกรรมการประจำจะประชุมทุก 2 เดือน หรือ ปีละ 6 ครั้ง การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศประจำปี โดยปกติจะมีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการประจำให้ความเห็นชอบ และอนุมัติงบประมาณของสำนักเลขาธิการอาเซียน

คณะกรรมการต่าง ๆ ของอาเซียนก่อนถูกยกเลิกในการประชุมสุดยอด ครั้งที่ 4 ปรากฏรายละเอียดตามแผนภูมิ คณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ ปกติประชุมหารือกันสม่ำเสมอและมีความรับผิดชอบในงานด้านต่าง ๆ ตรงตามชื่อที่ปรากฏ

III ความร่วมมือของอาเซียน

จากกรุงเทพฯ สู่ บาหลี

เมื่อมาพิจารณาถึงความร่วมมือของอาเซียนในด้านต่าง ๆ แล้ว อาเซียนมีผลงานมากมายตลอดอายุของอาเซียน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่การประชุมสุดยอดที่บาหลี เป็นต้นมา อาเซียนมีผลงานขยายขอบข่ายความร่วมมือในภูมิภาคออกไปมาก และเริ่มเป็นที่รู้จักของคนทั่วโลก แต่เป็นธรรมดาอยู่เอง เรื่องซึ่งไม่ได้เป็นข่าวใหญ่โต ย่อมไม่สามารถดึงดูดผู้สนใจได้มาก ข่าวคราวของอาเซียนจึงมักเป็นไปในรูปของผลงานด้านการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ช่วงที่ผู้คนให้ความสนใจในกรอบของอาเซียน คือ ความร่วมมือในการแก้ปัญหามลพิษ ข่าวคราวเกี่ยวกับปัญหามลพิษทำให้ผลงานของอาเซียนในด้านอื่น ได้รับความสนใจลดน้อยลงไป และในทางอ้อมเดียวกัน ผู้นำอาเซียนก็ต้องอุทิศเวลาให้กับปัญหามลพิษมาก จนทำให้เรื่องอื่น ๆ ของอาเซียนเองค่อยลดความสนใจลงไป

อาเซียนในช่วงเริ่มก่อตั้ง ในปี 2510 - 2513 มีบทบาทค่อนข้างน้อย ไม่โดดเด่น ถือเป็นเวลาที่อาเซียนใช้ในการผนึกกำลัง รู้จักซึ่งกันและกัน และแก้ปัญหามลพิษขัดแย้งระหว่างสมาชิกที่มียุติธรรม ช่วยกันหาทางลดความระแวงแคลงใจที่เคยมีต่อกันในอดีต เตรียมตัวจับมือทำงานร่วมกัน เพื่อสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคในเวลาต่อมา

ในปี 2514 อาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความมั่นคง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN) ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ปฏิญญาดังกล่าวระบุถึงความต้องการของประเทศสมาชิกในการที่จะให้โลกยอมรับว่าดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความมั่นคง ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่น ๆ รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้มอบให้เจ้าหน้าที่อาวุโสทำการศึกษาถึงการบรรลุผลถึง ZOPFAN นี้ การประกาศแถลงการณ์

ZOPFAN ของอาเซียนเองระบุถึงสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคในขณะนั้น ซึ่งสงครามเวียดนามกำลังถึงจุดเดือด และบรรยากาศทางการเมือง การทหาร ในภูมิภาคอยู่ในระหว่างล่อแหลมมาก ZOPFAN จะเป็นผลงานเพียงชิ้นเดียวของอาเซียนในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งความร่วมมืออยู่ในกรอบจำกัด และเป็นที่ประจักษ์จากหลายฝ่ายว่าความร่วมมืออาเซียนคงอยู่ได้ไม่นาน

ปี 2519 เป็นปีที่อาเซียนประสบผลสำเร็จสูงสุด การประชุมสุดยอดที่บาหลีในเดือนกุมภาพันธ์ 2519 เป็นก้าวกระโดดที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ของอาเซียน ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในความตกลงหรือเอกสารสำคัญ รวม 3 ฉบับ ได้แก่

- ปฏิญญาสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord)
- สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)
- ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat)

ปฏิญญา ASEAN Concord เป็นเอกสารให้แนวทางสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความร่วมมือทางการเมือง เพื่อเสถียรภาพในภูมิภาค อีกทั้งยังเรียกร้องให้ประเทศสมาชิก ให้ความช่วยเหลือกันในยามขาดแคลนสินค้าโภคภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารและพลังงาน ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน

สนธิสัญญามิตรภาพ เป็นเอกสารที่วางพื้นฐานของหลักการการให้ความเคารพและยอมรับในเอกราช และอธิปไตยของประเทศสมาชิก การไม่แทรกแซงในกิจการของกันและกัน การร่วมมือในอันที่จะแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยสันติวิธี และด้วยการร่วมมือในระหว่างสมาชิก เอกสารดังกล่าวยังย้ำถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในท่วงเตี๋ยกับที่ระบุในปฏิญญา แต่ได้ให้รายละเอียดวิธีการ และแนวทางมากขึ้น สนธิสัญญาดังกล่าวมีข้อนำส่งเกณฑ์หนึ่งตรงความแปลที่ในข้อ 20 ระบุว่าจัดทำเป็นภาษาราชการของทุกประเทศสมาชิก และมีคำแปลเป็นภาษาอังกฤษตามที่ตกลงกัน (ดูภาคผนวก) นับเป็นเอกสารอาเซียนชิ้นแรกและชิ้นเดียวที่ทำเป็นภาษาราชการของประเทศสมาชิก ในขณะที่เอกสารอาเซียนอื่น ๆ ทั้งหมดจัดทำเป็นภาษาอังกฤษ

การประชุมสุดยอดทบาทได้ตกลงให้ตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนขึ้นที่กรุงจาการ์ตา และแต่งตั้งเลขาธิการอาเซียนเป็นคนแรกด้วย นอกจากนี้ การเริ่มประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อพิจารณาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ก็เริ่มจากการประชุมสุดยอดทบาทด้วย นับได้ว่าอาเซียนเริ่มเดินเครื่องเรื่องความร่วมมือระหว่างกันอย่างแท้จริง หลังจากการประชุมสุดยอดครั้งแรกและหลังจากอยู่ในภาวะเงิบเหงามายาวนานพอควร

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้อาเซียนมุ่งสู่ทบาทและมองเลยต่อไปในอนาคตนั้น เชื่อกันว่าเป็นผลพวงจากสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคปี 2518 เป็นปีที่สงครามในอินโดจีนยุติลงด้วยชัยชนะของเวียดนาม และการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาวและกัมพูชาอาเซียนจำต้องตื่นตัวเพื่อสนองต่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเช่นนี้ การประชุมสุดยอดครั้งแรกทบาทในเดือนกุมภาพันธ์ 2519 จะเป็นคำตอบที่อาเซียนเห็นดีที่สุด

ในปีถัดมา ผู้นำอาเซียนพบกันอีกครั้งที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนสิงหาคม การประชุมดังกล่าวเป็นการทบทวนพื้นฐานของสิ่งที่ได้ทำไปตั้งแต่ทบาท นอกจากนั้น ได้มีการทบทวนและพิจารณา เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศที่สามอย่างเป็นทางการ หลังการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนได้มีการพบปะกับผู้นำประเทศที่สาม ที่อาเซียนมีความสัมพันธ์อยู่ด้วย รวม 3 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น และใช้โอกาสดังกล่าวในการฉลองครบรอบ 10 ปีของอาเซียนด้วย

จากทบาทสู่ มะนิลา - สิงคโปร์

การประชุมสุดยอดของอาเซียนว่าวเว้นไปอีก 10 ปี ฟิลิปปินส์ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งที่ 3 ขึ้นในเดือนธันวาคม 2530 การประชุมดังกล่าวได้มีการเตรียมการล่วงหน้าราวปีเศษ มีการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส 7 ครั้งในรอบปีก่อนการประชุม ในขณะที่เตรียมการ จุดประสงค์ของการประชุมสุดยอด คือ ต้องการพูดเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ต้องการกระตุ้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แต่พอเริ่มการประชุม ทุกสิ่งทุกอย่างถูกบดบังโดยเรื่องการเมืองภายในของฟิลิปปินส์ และการอยู่รอดของประธานาธิบดีอาคิโน และเรื่องการก่อหวอดของขบวนการปฏิวัติรัฐประหารในฟิลิปปินส์ จนการประชุมสุดยอดถูกย่น

เวลาลงไปเหลือการประชุมจริง ๆ เพียง 10-15 นาที อย่างไรก็ตาม จากผลพวงของการเตรียมการ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงในเรื่องต่าง ๆ ที่กรุงมะนิลา ที่สำคัญพอสรุปได้ คือ การลงนามในปฏิญญามะนิลา ซึ่งกำหนดแนวทางความร่วมมือในภาคต่าง ๆ ของอาเซียน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างของอาเซียนเพื่อให้ประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้นำอาเซียนยังได้ตกลงที่จะจัดให้มีการประชุมสุดยอดทุก 3-5 ปี ถ้าจำเป็น

ในเรื่องเศรษฐกิจ ที่ประชุมที่กรุงมะนิลาได้ลงนามในความตกลงด้านเศรษฐกิจหลายฉบับตามจุดประสงค์ที่จะกระตุ้นให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางมากขึ้น เช่น การปรับปรุงอาเซียน PTA การลงนามในบันทึกความเข้าใจในเรื่องอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non Tariff Barriers) เป็นต้น

การประชุมสุดยอดที่กรุงมะนิลาได้จบลงด้วยคำพิพากษาการประชุมอันน่าจับใจยิ่งของประธานาธิบดีอาคิโน เจ้าภาพ ที่กล่าวว่า "ไม่มีความรักใดที่ยิ่งใหญ่กว่านี้ คือ การที่หนึ่งผู้ใดจะสละชีวิตของตนเพื่อมิตรของตน" (1) แสดงให้เห็นถึงความประทับใจที่ผู้นำอาเซียน สร้างให้กับประธานาธิบดีอาคิโนในการเดินทางมาฟิลิปปินส์ ซึ่งที่กล่าวว่า อาจมีความไม่สงบได้ระหว่างการประชุม

นอกจากนี้ ผู้นำอาเซียนได้พบปะหารือกับนายกรัฐมนตรีทาเกชิคาะแห่งญี่ปุ่น ซึ่งเดินทางมากรุงมะนิลาในรายการหารือพิเศษ ญี่ปุ่นได้ตกลงเริ่มโครงการ AJDF - ASEAN Japan Development Fund หรือกองทุนเพื่อพัฒนาของอาเซียน-ญี่ปุ่น ซึ่งจะให้เงินอาเซียนราว 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในระยะเวลา 3 ปี เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชนในแต่ละประเทศและเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค การเดินทางมาหารือกับผู้นำอาเซียนของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ถือเป็นการเดินทางเยือนต่างประเทศครั้งแรก นับแต่เข้ารับตำแหน่ง อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่ญี่ปุ่นให้ต่ออาเซียน

(1) โปรดดู Meeting of the ASEAN Heads of Government and Meeting of the ASEAN Heads of Government and the Prime Minister of Japan, Manila 14-15 December 1987

การประชุมสุดยอดครั้งล่าสุดของอาเซียน มีเมื่อวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ที่สิงคโปร์ การประชุมครั้งนี้ เรื่องสำคัญที่ตกลงกันได้ คือ เรื่องการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสนใจเป็นอย่างมาก เพราะนับเป็นครั้งแรกที่อาเซียนเริ่มให้ความจริงจังในเรื่องเศรษฐกิจอย่างเด่นชัด ในอดีตเพียงไม่กี่ปีมานี้เอง แม้การพูดถึงเรื่องการค้าเสรีหรือการรวมตัวทางเศรษฐกิจก็จะเป็นสิ่งเลื่อนลอย และเป็นไปไม่ได้ เกร็ดในเรื่อง AFTA นี้ ผู้คนต่างยกให้แก่ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีไทย ซึ่งเป็นผู้เสนอและใช้ความสามารถผลักดันให้ประชุมตกลงกันได้ (2)

เขตการค้าเสรีอาเซียนจะบรรลุวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา 15 ปี โดยเริ่มในวันที่ 1 มกราคม 2536 ทั้งนี้จะมีการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff -CEPT) เป็นกลไกในการลดภาษีให้อยู่ในระดับต่ำเพียง 0 - 5% รายการสินค้าสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียนประกอบด้วย สินค้าทุกประเภท ยกเว้นสินค้าเกษตร (3)

-
- (2) เรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียน ได้มีการพูดกันมานานแล้วในระดับต่าง ๆ แต่ในระดับรัฐบาล โดยเฉพาะหัวหน้ารัฐบาลผู้เสนอคนแรก คือ ประธานาธิบดีมาร์คอส แห่งฟิลิปปินส์ ในที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่กรุงมะนิลา เมื่อ 20 พฤษภาคม 2525 ก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียน ที่สิงคโปร์ ถึง 10 ปี ...โปรดดู Statements by the ASEAN Heads of Government at ASEAN Economic Ministers Meetings 1975-1985 หน้า 59
- (3) โปรดดูรายละเอียดในเรื่องอาเซียน : ความสำเร็จด้านเศรษฐกิจ การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ในบทนี้

อาเซียน : ความสำเร็จด้านการเมือง

หากจะต้องประเมินผลงานของอาเซียนแล้วคงปฏิเสธได้ยากว่า ในเรื่องการเมือง อาเซียนประสบผลสำเร็จอย่างงดงาม การรวมตัวของอาเซียนเองเป็นผลพวงจากสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ การเมืองในภูมิภาค และเพื่อประโยชน์ในการต่อรองของอาเซียนกับนานาประเทศ แม้ว่าในปฏิญญาอาเซียนลงนามที่กรุงเทพฯ ในวันที่ 8 สิงหาคม 2510 จะหลีกเลี่ยงไม่ได้พูดถึงความร่วมมือทางการเมืองก็ตาม

สิบปีแรกของอาเซียนเป็นระยะเวลาที่ใช้แก้ปัญหาภายในระหว่างมิตร ความไม่ไว้วางใจและเรื่องระหองระแหงระหว่างกันในกลุ่มสมาชิกเริ่มลดลง สาเหตุหนึ่งย่อมมาจากอาเซียน ซึ่งเป็นเวทีที่เป็นประโยชน์ให้ผู้นำจากกลุ่มสมาชิกได้มีโอกาสพบ พุดจา หรือปรึกษากัน ความกลมเกลียวในกลุ่มสมาชิกซึ่งอาเซียนก่อให้เกิดขึ้น ช่วยลดสถานการณ์ซึ่งอาจตรงเถียงกันขึ้นได้ หากไม่มีอาเซียน สถานการณ์ในอินโดจีนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปภายหลังสงครามเวียดนามจบลง ผลักให้อาเซียนยังยืนตัวรวมมือกันใกล้ชิดขึ้น บทบาททางการเมืองของอาเซียนเห็นเด่นชัดที่สุดเมื่อเวียดนามบุกยึดกัมพูชาในปี 2522 การแก้ปัญหาที่กัมพูชาโดดเด่นอยู่ในวาระการประชุมของอาเซียนมากกว่า 10 ปี และใช้เวลาถกปัญหา สันติผลงานของเจ้าหน้าที่รวมทั้งเวลาและทรัพยากรไปเป็นจำนวนมาก แต่ก็นับว่าอาเซียนได้รับผลสำเร็จมาในระดับหนึ่ง ทั่วโลกได้รู้จักและเห็นความสามัคคีพร้อมเพรียงของสมาชิกกลุ่มอาเซียน ในวงการระหว่างประเทศ เช่น ในสหประชาชาติ และในการเจรจากับประเทศที่สามอย่างโดดเด่น

นอกจากในเรื่องปัญหาที่กัมพูชาแล้ว กลุ่มสมาชิกอาเซียนมิได้มีท่าทีร่วมกันมากมายนัก ในเรื่องปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในเรื่องอื่น ๆ ทั้งนี้ เพราะทั้งกลุ่มสมาชิกต้องการหลีกเลี่ยงเรื่องราวซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในระหว่างตนโดยไม่จำเป็น และสมาชิกในกลุ่มอาเซียนเองต่างก็ยังเป็นสมาชิกทางการเมืองของกลุ่มประเทศอื่น ๆ ที่แตกต่างกันบ้าง เช่น กลุ่มเครือจักรภพ กลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และกลุ่มประเทศอิสลาม เป็นต้น อันที่จริงแล้ว ส่วนหนึ่งของความสำเร็จของอาเซียนที่ประทับประกองกันมาได้นี้คืออาเซียนพยายามหลีกเลี่ยงเรื่องที่จะมีปัญหา หยิบยกเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันขึ้นมาหารือ และกำหนดมาตรการร่วมกัน

ปัญหาสัมพัทธภาพเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในเรื่องนี้ อาเซียนต่างมีความกังวลต่อเหตุการณ์ในกัมพูชา จึงร่วมกันผลักดันข้อติของสหประชาชาติในเวทิดังกล่าวปีแล้วปีเล่า เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสนใจของโลกในปัญหาดังกล่าว และเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหา ดังกล่าวให้ลุล่วงไป อาเซียนปรึกษาหารือและแบ่งงานระหว่างกันในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ใช้ยุทธวิธีทางการเมืองที่ถูกต้อง และได้รับความสำเร็จติดต่อกันมาตลอด จนกระทั่งปัจจุบันปัญหาสัมพัทธภาพก็ยุติแล้ว เป็นประจักษ์พยานที่ต่อนาน

สถานการณ์ในภูมิภาคนี้แนวโน้มที่ดีขึ้น ประเทศต่าง ๆ เริ่มหันหน้าเข้าหากันและมีความร่วมมือกันมากขึ้น ทั้งนี้ เป็นผลพวงของการสิ้นสุดของสงครามเย็นและปัญหาสัมพัทธภาพ เป็นเรื่องที่น่ายินดีเป็นอย่างยิ่งว่าลาวและเวียตนาม ได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 25 ที่กรุงมะนิลา ในปี (2535) นับเป็นก้าวแรกของทั้ง 2 ประเทศในการจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนต่อไปในภายภาคหน้า ในปี 2530 ปาปัวนิวกินีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว ซึ่งก่อนหน้านี้มีเฉพาะประเทศสมาชิกอาเซียนเท่านั้น ที่ได้ลงนามในเอกสารสำคัญฉบับนี้

แนวโน้มของสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค เป็นไปในทางที่ดีขึ้น ฐานทัพต่างชาติได้ถอนออกไปแล้ว หรือตกลงที่จะถอนตัวออกไปจากอาณาบริเวณ ซึ่งจะทำให้สำเร็จตามเจตนารมณ์ในปฏิญญาอาเซียน กล่าวไว้ว่า "ฐานทัพต่างชาติทั้งหมดที่มีอยู่เป็นเพียงการชั่วคราวเท่านั้น และจะอยู่ก็ด้วยความยินยอมของประเทศที่เกื้อหนุน" (4)

เมื่อฐานทัพต่างชาติถอนออกไปหมด และปัญหาสัมพัทธภาพสิ้นสุดลงโดยสมบูรณ์แล้ว แนวโน้มของอาเซียนที่จะพยายามสานต่อในเรื่อง ZOPFAN คงจะมีทางเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

(4) โปรดดู ปฏิญญาอาเซียน ในภาคผนวก

อนึ่ง พัฒนาการของความร่วมมือทางการเมือง ในหมู่ประเทศอาเซียนได้มีมากขึ้น ตั้งแต่การประชุมสุดยอดของอาเซียนครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านความมั่นคงได้เริ่มพบปะหารือ และพิจารณาแนวโน้มของความร่วมมือในด้านดังกล่าว เรื่องนี้แต่เดิมเป็นสิ่งทีอาเซียนมิได้กระทำหรือคิดริเริ่ม เพราะเกรงว่าจะถูกมองว่าอาเซียนมีจุดมุ่งหมายเพื่อความร่วมมือทางด้านความมั่นคงหรือทางทหาร ทำให้เป็นที่หวาดระแวงของกลุ่มประเทศอินโดจีน หรือประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ แต่ปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคซึ่งเปลี่ยนแปลงไป เอื้อโอกาสในการหารือในเรื่องดังกล่าวแล้ว

อาเซียน : ความสำเร็จด้านเศรษฐกิจ

อาเซียนเริ่มก่อตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังปรากฏในปฏิญญาอาเซียน แต่ผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นที่พึงพอใจนัก ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลายประการ มีผู้วิจารณ์ในเรื่องนี้อยู่มาก อย่างไรก็ตามความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน มิได้ก่อตัวเป็นรูปร่างจริงจังมากนัก จนกระทั่งหลังการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลี ในปี 2519 ทั้งนี้ ด้วยปัจจัยสำคัญ คือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจมักจะเดินตามหลังการเมือง 10 ปีแรกของอาเซียน เป็น 10 ปี แห่งความวิบากทางการเมืองและการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของอาเซียนเอง ประเทศสมาชิกมีเรื่องระหองระแหงและมีข้อพิพาทกันอยู่เดิมที่พร้อมจะประทุหากมีเชื้อไฟพอ อาเซียนจึงเดินหน้าค่อนข้างเชื่องช้า

อย่างไรก็ดี ในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศครั้งที่ 3 ในเดือนธันวาคม 2512 ที่คาเมรอน ไฮแลนด์ ประเทศมาเลเซีย รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ตกลงให้มีการศึกษา เรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนโดยทีมของสหประชาชาติ นำโดย ศาสตราจารย์ Kansu ซึ่งได้จัดทำสำเร็จเรียบร้อยในปี 2515 นอกจากนี้ ในระหว่างการประชุมที่ คาเมรอน ไฮแลนด์ ได้มีการตกลงตั้งคณะกรรมการอาเซียนขึ้น เพื่อความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ มีกรรมกรด้านการเงิน พาณิชย์และอุตสาหกรรม ท่องเที่ยว และคมนาคม

รายงานเบื้องต้นของทมิฬประชาชาติ ได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรี
ต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 4 ที่กรุงมะนิลา ในปี 2514 ได้มีการอภิปรายกันอย่าง
กว้างขวาง และต่อมาได้ใช้ประโยชน์ในการเตรียมการประชุมสุดยอดครั้งแรกของอาเซียน
ที่บาหลี ซึ่งการศึกษาดังกล่าวและประเด็นสำคัญที่จะดำเนินการได้ถูกรวบรวมไว้ในปฏิญญา
สมานฉันท์อาเซียน ซึ่งได้มีการลงนามที่บาหลี ในปี 2519

ที่บาหลี ได้มีการตกลงตั้งคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจขึ้น 5 กรรมการด้วยกัน
และแต่งตั้งให้สมาชิกช่วยกันดูแล โดยเป็นประธานกรรมการประเทศละหนึ่งคณะกรรมการ
คณะกรรมการดังกล่าว ได้แก่ COFAF, COFAB, COIME, COTAC, และ COTT ดังได้
กล่าวแล้วเบื้องต้น การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นทางการเริ่มต้นขึ้นจาก
การประชุมสุดยอดที่บาหลีด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ชัดว่าการประชุมสุดยอดครั้งแรกนี้ มีความ
จริงจังในการผลักดันในอาเซียนเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อย่างเป็นรูปธรรมและมี
ระเบียบแบบแผน

ผลงานด้านเศรษฐกิจที่สำคัญที่ได้มีการตกลงกันที่การประชุมสุดยอดที่บาหลี คือ
การจัดทำความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Agreement on
ASEAN Preferential Trading Arrangements - PTA) ซึ่งได้มีการลงนามในวันที่
24 กุมภาพันธ์ 2520 โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Projects
- AIP) และโครงการแบ่งผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial
Complementation Scheme - AIC)

ความร่วมมือด้านการคลังและการธนาคาร

ผลงานของอาเซียนในด้านการคลังและการธนาคาร ที่สำคัญ ๆ มีอยู่หลาย
เรื่องด้วยกัน เช่น การทำความตกลงว่าด้วยการแลกเปลี่ยนเงิน (SWAP Arrangement)
ซึ่งจะช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถสรรหาเงินเหรียญสหรัฐ ได้ในยามจำเป็น ประเทศ
สมาชิกได้จัดสรรเงินไว้เพื่อการนี้ประเทศละ 20 ล้านเหรียญสหรัฐ การจัดทำ ASEAN
Customs Code of Conduct ในปี 2526 อันเป็นข้อกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานและ
มาตรฐานด้านการประเมินการจัดประเภทเทคนิคและปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

ศลกการระหว่างประเทศสมาชิก การจัดทำความตกลงว่าด้วยการหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีซ้อน ซึ่งเป็นการทำความตกลงแบบ 2 ฝ่ายในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ขณะนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนมากมีความตกลงยกเว้นภาษีซ้อนระหว่างกันแล้ว การก่อตั้งบรรษัทการเงินอาเซียน (ASEAN Finance Corporation) ซึ่งตั้งขึ้นโดย ASEAN Banking Council บรรษัทดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการเงินแก่โครงการลงทุนร่วมกันของอาเซียน นอกจากนั้น อาเซียนยังได้ตกลงกันเกี่ยวกับการที่จะใช้เงินสกุลอาเซียนเป็นสื่อกลางในการค้าขายระหว่างกันอีกด้วย โดยรัฐบาลกลางไม่เข้าแทรกแซงแต่ประการใด

ในด้านการประกันภัย ASEAN Insurance Commissioners พบปะกันเป็นประจำเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และหารือในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัย

ความร่วมมือด้านอาหาร เกษตร และป่าไม้ (5)

ความร่วมมือด้านอาหาร เกษตร และป่าไม้ของอาเซียน เป็นความร่วมมือที่ค่อนข้างเข้มข้น คณะกรรมการที่รับผิดชอบในด้านนี้ ที่เรียกว่า COFAF เป็นกรรมการที่ประชุมและหารือกันอย่างเข้มแข็ง ทั้งในระดับกรรมการและอนุกรรมการ ผลงานที่สำคัญได้แก่

- โครงการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงของอาเซียน

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันจัดตั้งหน่วยงานสำรองข้าวขามฉุกเฉินขึ้นในแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อสามารถเลี้ยงประชากรในแต่ละประเทศได้ในยามจำเป็น พร้อมทั้งจัดตั้งระบบข้อมูลข้าวสารและระบบเตือนภัยล่วงหน้าในภูมิภาค โดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันบริจาคข้าวสมทบในโครงการจำนวนทั้งสิ้น 50,000 ตัน ซึ่งในจำนวนนี้ประเทศไทยในฐานะที่เป็นผู้ผลิตข้าวสารรายใหญ่ของภูมิภาค ได้สำรองข้าวสำหรับโครงการจำนวน 12,000 ตัน

(5) โปรดดูรายละเอียดใน ASEAN Information Series No. 3 ASEAN Cooperation on Food, Agriculture and Forestry

ต่อมา เมื่อบรูไนได้เข้ามาเป็นสมาชิกในกลุ่มอาเซียนบรูไนก็ได้แสดงความประสงค์ที่จะเข้าร่วมในโครงการดังกล่าว และในปลายปี 2528 บรูไนได้ประกาศสำรองข้าวสมทบในโครงการจำนวน 3,000 ตัน ซึ่งทำให้ปริมาณการสำรองข้าวในยามฉุกเฉินของอาเซียนในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 53,000 ตัน

- ความร่วมมือด้านปศุสัตว์

มีโครงการที่สำคัญ ได้แก่ ASEAN Veterinary Development Programme (VADP) และมีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาและปรับปรุงความรู้และทักษะสำหรับเจ้าหน้าที่อาเซียนในด้านการบริหารงานรักษายาบาลสัตว์ โดยการนำเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ที่จะจำเป็นสำหรับการจัดการผลผลิตด้านปศุสัตว์เข้ามาใช้ นอกจากนี้ก็ได้มีการจัดตั้งโครงการ ASEAN Poultry Disease Research and Training Centre (APDRTC) โดยศูนย์ตั้งอยู่ที่รัฐ Ipoh ประเทศมาเลเซีย

- ความร่วมมือด้านประมง

ความก้าวหน้าที่สำคัญของความร่วมมือด้านประมงก็ได้แก่ การลงนามในเอกสาร Ministerial Understanding on Fisheries Cooperation โดยรัฐมนตรีอาเซียนด้านเกษตรและป่าไม้เมื่อปี 2526 ซึ่งในการนี้ รัฐมนตรีเกษตรของอาเซียนได้ตกลงที่จะให้การดำเนินการที่จำเป็นในด้านการจัดการ และความร่วมมือเกี่ยวกับทรัพยากรประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของอาเซียน การแลกเปลี่ยนและการถ่ายทอดเทคโนโลยี การเพาะเลี้ยงพืชและสัตว์น้ำ เทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยวและการกำหนดพินทรวรรณกันด้านการค้า สำหรับสินค้าประมง ความร่วมมือด้านประมงที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์พัฒนาการประมงของอาเซียน (ASEAN Fisheries Development Centre หรือ AFDC) ขึ้นในประเทศไทย และสำนักงานสาขาในประเทศสมาชิกอื่น ๆ โดยศูนย์จะเป็นหน่วยจัดการและประสานงานในการนำโครงการด้านประมงของอาเซียนไปปฏิบัติ

- ความร่วมมือด้านป่าไม้

ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ ครั้งที่ 3 ที่กรุงจาการ์ตา เมื่อเดือนสิงหาคม 2524 ที่ประชุมได้ประกาศฉันทามติจาการ์ตา (the Jakarta Consensus) ซึ่งได้ระบุถึงแผนหลักของความร่วมมือด้านป่าไม้ โดยได้ให้การรับรองนโยบายร่วมกันด้านป่าไม้ การส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการและการจัดตั้งสถาบันที่เหมาะสม เพื่อนำโครงการและกิจกรรมด้านป่าไม้ไปปฏิบัติ ฉันทามติจาการ์ตาก็ถือเป็นพื้นฐานของความร่วมมือด้านป่าไม้ของอาเซียนในระยะยาว

ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน

ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน ที่สำคัญมีอยู่ 3 ด้าน ด้วยกัน คือ

- โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project AIP) ภายใต้โครงการนี้ จะมีการแบ่งสรรโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในระหว่างประเทศสมาชิกประเทศละหนึ่งโครงการ โดยผลผลิตจากอุตสาหกรรมดังกล่าวจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีจากประเทศสมาชิกผู้นำเข้าในด้านการดำเนินการนั้น ประเทศเจ้าของโครงการจะถือหุ้น 60% ส่วนอีก 40% ประเทศอาเซียนที่เหลือจะเป็นผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ ภาคเอกชนในประเทศอาเซียนสามารถร่วมถือหุ้นในโครงการนี้ได้ โดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกจะต้องถือหุ้นอย่างน้อย 1 ใน 3 และรัฐบาลจะเป็นผู้รับประกันเงินกู้ของโครงการ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันโครงการ AIP ที่ดำเนินการผลิตเพื่อขายแล้วมีเพียง 2 โครงการ คือ โครงการผลิตปุ๋ยยูเรียของอินโดนีเซียและมาเลเซีย

- โครงการแบ่งผลิตด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation Scheme - AIC) ภายใต้โครงการนี้ โครงการชุดแรกได้เริ่มดำเนินการไปแล้วเมื่อเดือนมกราคม 2525 คือ การแบ่งผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ โดยกำหนดให้แต่ละประเทศผลิตชิ้นส่วนทั้งในลักษณะอะไหล่และชิ้นส่วนประกอบที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน แล้วนำมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน โดยผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะได้รับส่วนลดพิเศษด้านภาษีขาเข้าที่ต่ำกว่า

อัตราปกติ 50% จากประเทศสมาชิกนำเข้า และรัฐบาลจะให้ความคุ้มครองการผลิตผลิตภัณฑ์เหล่านี้เป็นเวลา 2 ปี แต่ผลจากการดำเนินการชดเชยไม่ได้ผลเป็นสิ่งที่พึงพอใจ ดังนั้นในขณะนั้นจึงไม่มีผู้ใดแสดงความสนใจในโครงการนี้

- โครงการร่วมลงทุนด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Ventures - AIJV) โครงการนี้ดำเนินการโดยเอกชนซึ่งอาจเริ่มจากเอกชนอาเซียนเพียง 2 ประเทศ ตกลงร่วมลงทุนกัน ทั้งนี้ผลิตภัณฑ์ภายใต้โครงการ AIJV จะได้รับส่วนลดพิเศษด้านภาษีนำเข้าที่ต่ำกว่าปกติ 75% จากประเทศผู้เข้าร่วมโครงการเป็นเวลา 4 ปี สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ยังไม่เคยมีผลิตในประเทศผู้เข้าร่วมโครงการมาก่อน ผลิตภัณฑ์นั้นจะได้รับการสงวนสิทธิ์ให้การแข่งขัน กล่าวคือ ห้ามประเทศผู้เข้าร่วมโครงการตั้งโรงงานผลิตผลิตภัณฑ์ซ้ำซ้อนในช่วง 3 ปีแรกของการผลิต

ในเรื่องพลังงาน อาเซียนได้มีความร่วมมือกันตามโครงการแบ่งปันน้ำมันในยามฉุกเฉิน (Emergency Petroleum Sharing Scheme) ซึ่งได้รับความเห็นชอบในปี 2520 ด้วยเล็งเห็นว่าน้ำมันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญตามที่ได้ระบุไว้ในปฏิญญาสมาคมฉันทน์แห่งอาเซียน ตามโครงการดังกล่าว ประเทศที่มีน้ำมันมากจะให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการขาย แบ่งปันให้ประเทศที่ประสบภาวะขาดแคลน มีน้ำมันน้อยกว่า 20 เปอร์เซนต์ของความต้องการ (ต่อมาแก้ไขเป็น 10 เปอร์เซนต์) โครงการดังกล่าวนี้ได้มีการลงนามทำความตกลงกันในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ที่มะนิลา ในปี 2529

ความร่วมมือด้านการขนส่งและคมนาคม

ความร่วมมือด้านการขนส่งและคมนาคมของอาเซียน แบ่งออกเป็น เรื่องใหญ่ ๆ ได้ 4 เรื่องด้วยกัน คือ

- ด้านการเดินเรือ

ประเทศสมาชิกได้ให้การรับรองมติว่าด้วยการเดินเรือและการค้าของอาเซียน (Resolution on Shipping and Trade) และให้ถือมติดังกล่าวเป็นแนวทางในการพัฒนาการเดินเรือและการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือกันในการกำหนดอัตราค่าระวางที่เหมาะสมและไม่เปลี่ยนแปลงง่าย และจัดให้บริการขนส่งทางทะเลที่

เพียงพอ มีประสิทธิภาพและประหยัดในอันที่จะให้บริการแก่การค้าระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ขณะนี้อาเซียนกำลังศึกษาวิธีการจัดตั้งสายการเดินเรือของอาเซียน (ASEAN Liner Service) โดยเน้นให้ประเทศสมาชิกเริ่มหันมาพัฒนา และปรับปรุงระบบการเดินเรือและท่าเรือในภูมิภาคมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีบทบาทในการขนส่งสินค้าของอาเซียนมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือในโครงการต่าง ๆ เช่น การต่อเรือ การขนส่ง ระบบคอนเทนเนอร์ การต่อต้านมลพิษในทะเล เป็นต้น

- ด้านการขนส่งทางบก

ประเทศสมาชิกได้จัดทำความตกลงว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับรถยนต์ที่ออกโดยประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อเดือนตุลาคม 2528 ความตกลงดังกล่าวนี้ เป็นการอำนวยความสะดวกต่อการคมนาคมทางบกระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังมีการพิจารณาการใช้สัญญาณจราจรบนถนนในลักษณะเดียวกัน และการอำนวยความสะดวกต่อการเดินทางของผู้สัญจรโดยรถโดยสาร

- ด้านการบินพลเรือนและบริการที่เกี่ยวข้อง

ได้มีการร่วมมือและตกลงกันเกี่ยวกับอัตราค่าโดยสารภายใต้โครงการ ASEAN Circle Trip and other Promotional Fares และความตกลงว่าด้วยสิทธิทางการบินพาณิชย์นอกราชการของประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ ยังร่วมมือกันในการทำความตกลงเพื่อสิทธิทางการบินกับนานาประเทศ

ความร่วมมือด้านการค้าและการท่องเที่ยว

ความร่วมมือด้านการค้าที่สำคัญในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ การทำความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้น ตลอดจนหาทางจัดอุปสรรคทางการค้าภายในอาเซียนให้ลดน้อยลง เพื่อการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมการลงทุน การผลิตในอาเซียน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค ได้มีการลงนามกันในปี 2520

สำหรับเนื้อหาของระบบสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN PTA) ครอบคลุมถึงเรื่อง

1. การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรระหว่างกัน
2. การขยายปริมาณมากระยะยาว
3. การให้สิทธิพิเศษในการจัดหาวัสดุเครื่องใช้โดยหน่วยงานรัฐบาล
4. การหาทางขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (non-tariff measures)

ภายใต้ระบบสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียนนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เริ่มให้สิทธิพิเศษทางการค้าด้วยการลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากร (margin of preference) หรือยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าบางประเภท (product-by-product) อย่างไรก็ตาม สินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีจะต้องไม่อยู่ในบัญชีสินค้าที่สงวนสิทธิ์ไม่ลดภาษีอากรขาเข้า (Exclusion Lists) ซึ่งจะไม่ได้รับการลดหย่อนภาษีศุลกากร การมีบัญชีสินค้าใน Exclusion Lists เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นว่า สินค้าบางรายการยังมีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องไว้ เพราะเป็นสินค้าหลักที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนนั้น ๆ ซึ่งหากอนุญาตให้มีการลดภาษีอากรขาเข้าแก่สินค้าประเภทเดียวกันจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ แล้ว ก็อาจส่งผลเสียให้แก่สินค้าที่ผลิตในประเทศ

PTA เป็นที่ถกวิพากษ์วิจารณ์มากกว่า ไม่ได้ทำให้การค้าระหว่างอาเซียนมีผลเพิ่มมากขึ้น และทำให้ความร่วมมือทางด้านการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระหว่างสมาชิกไม่เพิ่มมากขึ้น โดยดูจากตัวเลขการค้าภายในกลุ่มยังคงอยู่ในระดับ 20 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการค้ารวม สาเหตุเพราะประเทศสมาชิกยังไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะผลักดันให้มีความรุดหน้าไปมากกว่า จนกระทั่งการประชุมสุดยอด ครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ เมื่อเดือนมกราคม 2535 จึงมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในเรื่องความร่วมมือด้านการค้า ในการลงนามในความตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ความร่วมมือในด้านการท่องเที่ยว ซึ่งนับเป็นรายได้สำคัญของประเทศสมาชิกหลายประเทศได้รุดหน้ามากขึ้น ได้มีการร่วมมือในทางจรัญการและกิจกรรมร่วมกันทั้งในและนอกภูมิภาค เพื่อส่งเสริมประชาสัมพันธ์ให้อาเซียนเป็นแหล่งท่องเที่ยว การจัดอัตราค่าโดยสารพิเศษสำหรับการบินในภูมิภาคอาเซียน การให้คนสัญชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนเดินทางในภูมิภาคอาเซียนได้โดยไม่ต้องวีซ่าหากอยู่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ (ต่อมาเพิ่มเป็น 90 วัน) เพื่อสนับสนุนให้มีการท่องเที่ยวในภูมิภาคมากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการประกาศปี 2535 เป็นปีท่องเที่ยวอาเซียน เพื่อฉลองอาเซียนครบรอบ 25 ปีอีกด้วย

ภาคเอกชนอาเซียนในเรื่องความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ

ภาคเอกชนซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญและผลที่จะเกิดขึ้นจากความร่วมมือในระดับภูมิภาค มีบทบาทสำคัญที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอาเซียนมากขึ้น โดยได้มีการก่อตั้งหอการค้าและอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN-CCI) ขึ้นในปี 2515 โดยการรวมกลุ่มของหอการค้าและอุตสาหกรรมในประเทศสมาชิกอาเซียน และได้กำหนดโครงสร้างที่สอดคล้องกับอาเซียน เพื่อให้การประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในกรอบของอาเซียนมีขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้ ASEAN-CCI ได้จัดตั้งกลุ่มทำงานขึ้น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มทำงานด้านความร่วมมือทางอุตสาหกรรม กลุ่มทำงานด้านอาหาร การเกษตรและป่าไม้ กลุ่มทำงานด้านการค้า และกลุ่มทำงานด้านการขนส่งและคมนาคม เพื่อพิจารณาความต้องการของภาคเอกชนในประเด็นต่าง ๆ และเสนอความคิดเห็นต่อภาครัฐบาลอาเซียนต่อไป ในอดีตที่ผ่านมา ASEAN-CCI นอกจากจะเป็นกลไกที่ส่งเสริมความเข้าใจ และความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและนักธุรกิจอาเซียนแล้วยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือในอาเซียน เช่น เป็นฝ่ายที่เสนอให้โครงการร่วมลงทุนทางอุตสาหกรรมในอาเซียน (ASEAN Industrial Joint-Ventures-AIJV) ครั้งแรกในปี 2523 และติดตามความคืบหน้าและเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการดังกล่าวมาโดยตลอด นอกจากนี้ โครงการต่าง ๆ ภายใต้ AIJV ยังเป็นการริเริ่มของภาคเอกชนโดยตรงด้วย

การประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา เมื่อปี 2530 ภาคเอกชนอาเซียน กลุ่ม 14 ก็ได้มีส่วนสำคัญในการเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียนให้กับที่ประชุมด้วย

การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4

การเปลี่ยนแปลงในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญของอาเซียน นับตั้งแต่การประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาหลี เมื่อปี 2519 มาเกิดชนบทการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ เมื่อเดือนมกราคม 2535 โดยอาเซียนได้มีการตกลงให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนภายใน 15 ปี ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้มีส่วนร่วมอย่างมากในการผลักดันเรื่องนี้

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 23 ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม 2534 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ไทยได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว โดยมีมติให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนภายใน 15 ปี โดยใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (CEPT) เป็นกลไกสำคัญในการลดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าอาเซียนให้เหลือในอัตราต่ำเพียง 0-5% และต่อมาในการเตรียมการสำหรับการประชุมสุดยอดอาเซียน ณ สิงคโปร์ เจ้าหน้าที่อาวุโสทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ได้ประชุมเจรจาจัดทำข้อตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation) และข้อตกลงว่าด้วยการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA))

ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ได้ตกลงที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายในกำหนดเวลา 15 ปี โดยเริ่มในวันที่ 1 มกราคม 2536 ทั้งนี้ จะมีการใช้อัตราภาษีพิเศษที่เท่ากัน (CEPT) เป็นกลไกหลักในการลดภาษีให้อยู่ในระดับต่ำเพียง 0-5% รายการสินค้าสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน ประกอบด้วยสินค้าทุกประเภท ยกเว้นสินค้าเกษตร

เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ได้บรรลุเป้าหมายโดยเร็ว อาเซียนได้ตกลงเร่งลด
ภาษีสินค้า 15 กลุ่ม เป็นอันดับแรก ดังนี้

น้ำมันพืช	เยือกกระดาษ
ซีเมนต์	สิ่งทอ
เคมีภัณฑ์	ผลิตภัณฑ์เซรามิกและแก้ว
เภสัชภัณฑ์	อัญมณีและเครื่องประดับ
ป๋ย	แคโทดทำจากทองแดง
พลาสติก	เครื่องอิเล็กทรอนิกส์
ผลิตภัณฑ์ยาง	เฟอร์นิเจอร์ไม้และหวาย
ผลิตภัณฑ์หนัง	

ขั้นตอนในการลดภาษี คือ สินค้าที่ปัจจุบันจัดเก็บในอัตราสูงกว่า 20% จะลด
ลงเหลือ 20% ภายใน 5-8 ปี และภายใน 7 ปีต่อมา จะลดลงเหลือ 0-5% สำหรับ
สินค้าที่จัดเก็บภาษี 20% หรือต่ำกว่าในปัจจุบันจะลดลงเหลือ 0-5% ภายใน 15 ปี

ความตกลงของ AFTA นับเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของความร่วมมือทาง
เศรษฐกิจของอาเซียนภายใต้สถานการณ์โลกที่กำลังแปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว นานา
ประเทศกำลังมีการแข่งขันกันอย่างมากในด้านเศรษฐกิจ และการเจรจาต่อรองยังคงอยู่
ในภาวะที่ยากจะคาดเดาถึงผลสำเร็จ มีการตั้งกลุ่มการค้า เพื่อรวมมอกันขึ้นมากมายทั่ว
ทุกภูมิภาคในโลก การแข่งขันด้านเศรษฐกิจจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ หาก
อาเซียนละเลยเพิกเฉยต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ อาเซียนอาจถูกมองว่าไม่มีความ
จริงจังในการต้องร่วมมือกัน และถูกลดความสำคัญและความสนใจจากนานาประเทศลงใน
ที่สุด การจัดตั้ง AFTA จึงนับว่าเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม และ
ทำให้อาเซียนเริ่มกระตุ้นตัวในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจนอกวาระหนึ่ง

นอกจากนี้ เรื่องเศรษฐกิจอื่นที่ได้ตกลงกันในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่
ที่ 4 คือ ที่ประชุมได้มีมติให้ยกเลิกคณะกรรมการเศรษฐกิจทั้ง 5 คณะ คือ COFAF,
COFAB, COTT, COTAC และ COIME โดยได้มอบให้เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของ
อาเซียน (SEOM) เป็นผู้รับผิดชอบในด้านความร่วมมือด้านเศรษฐกิจทั้งหมด โดยให้มีการ

ปรับปรุงระบบงานและเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN SECRETARIAT) ให้สามารถทำหน้าที่รองรับสนับสนุนการดำเนินงานของ SEOM ทางด้านเศรษฐกิจได้ และเน้นบทบาทของเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN) ในการติดตามการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (AEM) และคณะกรรมการ AFTA ได้ตกลงกันไว้

ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ความร่วมมือระหว่างอาเซียนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีคณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี Committee on Science and Technology-COST เป็นผู้ประสานงาน COST ได้ดำเนินโครงการความร่วมมือต่าง ๆ มากมาย และได้เป็นเวทีให้นักวิทยาศาสตร์แขนงต่าง ๆ มาพบ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์ในงานของตน มีโครงการต่าง ๆ ที่ได้ทำสำเร็จแล้ว เช่น การจัดทำแผนที่เกี่ยวกับอากาศในภูมิภาค มีโครงการค้นคว้าวิจัยในเรื่องที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์ในภูมิภาค เช่น เรื่องพลังงาน การจัดการและใช้ประโยชน์จากกากอาหาร เทคโนโลยีด้านอาหาร การจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และเรื่องวิทยาศาสตร์ทางทะเล โครงการต่าง ๆ ส่วนมากได้รับความร่วมมือจากประเทศที่สาม ซึ่งเป็นประเทศคู่เจรจาของอาเซียน

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของอาเซียน ยังได้จัดการประชุมเพื่อหารือถึงความร่วมมือในด้านดังกล่าวด้วย ในปี 2523 ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีขึ้นครั้งแรก ที่พญา ประเทศไทย และได้มีการรับรองแผนปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขึ้น เพื่อวางพื้นฐานในการร่วมมือในภูมิภาคในด้านดังกล่าว

ในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีอาเซียนที่รับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมก็ได้มีการพบปะและหารือในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน และได้มีการออกแถลงการณ์นิลา ในเรื่องสิ่งแวดล้อม ที่มะนิลาเมื่อ 30 เมษายน 2524 แสดงให้เห็นถึงความสนใจและความสำคัญที่อาเซียนให้กับสิ่งแวดล้อม

ความร่วมมือในด้านการพัฒนาสังคม

อาเซียนมีความร่วมมือต่าง ๆ แยกแขนงออกไปมากมาย รวมอยู่ภายใต้หัวข้อของการพัฒนาสังคม (Social Development) เช่น การศึกษา ประชากร สาธารณสุข สวัสดิการสังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โครงการสตรี โครงการเยาวชน และเรื่องแรงงาน คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม (Committee on Social Development - COSD) เป็นผู้ประสานงานต่าง ๆ ส่วนมากในด้านนี้ รัฐมนตรีของอาเซียนซึ่งรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ในหัวข้อนี้ได้มีการพบปะและหารือเช่นกัน เช่น รัฐมนตรีรับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคมได้ประชุมหารือกันครั้งแรก ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือนกรกฎาคม 2520 ส่วนรัฐมนตรีสาธารณสุขของอาเซียนได้พบปะกันหลายครั้งติดต่อกันมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาของอาเซียน พบกันครั้งแรก ที่มะนิลา ฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนธันวาคม 2520 รัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนได้ร่วมกันออกแถลงการณ์เรื่องเยาวชน ที่กรุงเทพฯ เมื่อ 24 มิถุนายน 2526 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมและความร่วมมือด้านเยาวชนระหว่างกัน เพื่อแสดงถึงความร่วมมือด้านเยาวชนระหว่างกัน และเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของเยาวชนในอาเซียน ซึ่งประชากรจำนวนมากเป็นเยาวชนและคนหนุ่มสาว รัฐมนตรีอาเซียนที่รับผิดชอบเรื่องแรงงาน ได้มีการพบกันเป็นครั้งแรก เมื่อเดือนเมษายน 2518 และได้มีการจัดประชุมหารือกันอย่างต่อเนื่องเพื่อความร่วมมือในด้านดังกล่าว และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องแรงงานในประเทศสมาชิก

ความร่วมมือด้านการต่อต้านยาเสพติด

ความร่วมมือในด้านการต่อต้านยาเสพติด เคยอยู่ภายใต้คณะกรรมการ COSD แต่ต่อมาอาเซียนได้เริ่มให้มีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยาเสพติด ASEAN Senior Officials on Drugs - ASOD ขึ้น เมื่อ 2524 อาเซียนมีโครงการกว้างขวาง และได้รับความร่วมมือจากประเทศที่สามอย่างมากในการต่อต้านและปราบปรามยาเสพติด

อาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยหลักการในการต่อต้านการใช้ยาเสพติดในทางผิด ในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่กรุงมะนิลา เมื่อปี 2519 ซึ่งเป็นแม่บทในการต่อสู้ยาเสพติด

นอกจากนี้ อาเซียนได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้ยาในทางผิด และการลักลอบค้ายาเสพติด ภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติเป็นครั้งแรกที่กรุงเวียนนา ระหว่างวันที่ 17-30 มิถุนายน 2530 ที่ช่วยทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติด ซึ่งผลการประชุมครั้งนี้ได้นำมาซึ่งแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อสู้กับปัญหายาเสพติดต่อไป

ความร่วมมือด้านยาเสพติดของอาเซียนอาจแบ่งออกเป็น 4 ด้านใหญ่ ๆ คือ การปราบปรามและกฎหมาย การบำบัดรักษาและฟื้นฟู การป้องกันและเผยแพร่ และการวิจัยและพัฒนา ซึ่งจากการจัดให้มีการประชุมเป็นประจำทุกปีทางด้านยาเสพติด ทำให้ประเทศสมาชิกมีความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น และนำข้อเสนอแนะจากที่ประชุมไปปฏิบัติต่อไป

ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมและสนเทศ

อาเซียนได้มีความร่วมมือกันในด้านวัฒนธรรมและสนเทศอย่างกว้างขวาง ภายใต้คณะกรรมการด้านวัฒนธรรมและสนเทศ (Committee on Culture and Information - COCI) กิจกรรมในกรรมการนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้เริ่มจัดตั้งกองทุนวัฒนธรรมขึ้น ในปี 2523 ด้วยวงเงิน 5 พันล้านเยน เพื่อกิจกรรมของอาเซียนในด้านนี้ ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมด้านภาพยนตร์ โครงการด้านพิพิธภัณฑ์ ดนตรี ศิลปะการแสดง ทัศนศิลป์ การแลกเปลี่ยนรายการทางวิทยุและโทรทัศน์ การประชุมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์และนิตยสารในอาเซียน และการจัดรายการดนตรีอาเซียน ASEAN Festival of Songs หมุนเวียนกันในประเทศสมาชิกทุกปี เป็นต้น ความร่วมมืออาเซียนในด้านดังกล่าวมีส่วนอย่างมากในการส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศสมาชิก มีโอกาสเข้าใจ รู้จักกัน และเห็นถึงวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีทางการดำเนินชีวิตในหมู่ประชาชนอาเซียน ทั้งบางส่วนคล้ายคลึง ใกล้เคียงกัน และแตกต่างกัน ความรู้

ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ย่อมนำไปสู่มิตรภาพ ภราดรภาพและความสมานฉันท์ในหมู่
ประชาชนอาเซียน นับเป็นความร่วมมือของอาเซียน ในกรอบที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายที่สุด
และประสบความสำเร็จมากที่สุดด้านหนึ่ง แต่โดยปกติแล้วความร่วมมือของอาเซียนในด้าน
วัฒนธรรมและสนเทศ มักจะได้รับการกล่าวขวัญถึงไม่มากนัก อาจเป็นเพราะไม่ได้เป็น
ข่าวคราวที่ดึงดูดความสนใจได้ เหมือนข่าวคราวด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจ

IV ความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา

อาเซียนได้เริ่มความสัมพันธ์เป็นกลุ่มกับประเทศที่สาม เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน ส่วนมากเป็นในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาเริ่มแรก คือการร่วมมือในปัญหาทางพาราคาตกต่ำเพราะการแข่งขันจากยางสังเคราะห์ ทำให้อาเซียนต้องหันหน้าเข้าปรึกษากับประเทศญี่ปุ่นราว 20 ปี มาแล้ว ต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่บาห์ลี ในปี 2519 ก็ได้มีการยืนยันถึงความสำคัญของการมีความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม ในการประชุมสุดยอดที่กัวลาลัมเปอร์ในปีถัดมา ก็มีหัวหน้ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมหารือหลังการประชุมด้วย เช่น นายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ พบกับผู้นำอาเซียน ในวันที่ 6-8 สิงหาคม 2520 หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมสุดยอดแล้ว ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ที่มะนิลา ในปี 2530 นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นก็ได้พบผู้นำอาเซียน หลังการประชุมสุดยอดเช่นเดียวกัน

อาเซียนมีความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจาเหล่านี้ และมีความร่วมมือกันมาแล้วอย่างยาวนาน ปัจจุบันประเทศคู่เจรจาของอาเซียนมีด้วยกัน 7 ประเทศ หรือกลุ่มประเทศ และ 1 องค์การระหว่างประเทศ คือ ออสเตรเลีย แคนาดา ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และ UNDP (โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติอาเซียน) ได้แบ่งความรับผิดชอบโดยให้แต่ละประเทศสมาชิกเป็นผู้ประสานงานในเรื่องความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา ดังนี้

1. ออสเตรเลีย	มี ไทย	เป็นผู้ประสานงาน
2. แคนาดา	มี อินโดนีเซีย	"
3. ประชาคมยุโรป	มี ฟิlippินส์	"
4. ญี่ปุ่น	มี สิงคโปร์	"
5. นิวซีแลนด์	มี มาเลเซีย	"
6. สหรัฐอเมริกา	มี บรูไน	"
7. เกาหลีใต้	มี มาเลเซีย	"
8. UNDP	มี สำนักงานเลขาธิการอาเซียน	"

อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้ประสานงานจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปเรื่อย ๆ เพื่อไม่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งต้องประสานงานอยู่กับประเทศคู่เจรจาเพียงประเทศเดียวตลอดไป ปกติมีการสับเปลี่ยนกันทุก ๆ 3 ปี โดยเรียงตามลำดับตัวอักษรประเทศสมาชิกอาเซียน Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand หรือ อักษรย่อ B - I - M - P - S - T โดยปกติ B จะรับงานต่อจาก T T ต่อจาก S S ต่อจาก P P ต่อจาก M M ต่อจาก I และ I ต่อจาก B ตามลำดับ อาเซียนมักจะหมุนเวียนการทำงานกันในลักษณะเช่นนี้เสมอ หากมีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตามตัวอักษร ดังนั้นการเป็นผู้ประสานงานในการสับเปลี่ยนครั้งต่อไป ไทย (T) จะรับเป็นผู้ประสานงานกับญี่ปุ่น ซึ่งปัจจุบันสิงคโปร์ (S) เป็นผู้ประสานงานอยู่เป็นต้น ส่วนงาน UNDP นั้น ได้ตกลงให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียน เป็นผู้ประสานโดยไม่มีการหมุนเวียนเพราะ UNDP เป็นองค์กรระหว่างประเทศ มิใช่ประเทศหรือกลุ่มประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - ออสเตรเลีย

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน-ออสเตรเลีย เริ่มต้นเมื่อปี 2517 อาเซียน - ออสเตรเลีย มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้แผนการร่วมมือทางเศรษฐกิจ ระหว่างอาเซียน - ออสเตรเลีย หรือ ASEAN - Australia Economic Cooperation Programme - AAECP) ซึ่งออสเตรเลียให้ความสนใจและร่วมมือในโครงการต่าง ๆ เป็นอันมาก ทั้งด้านพลังงาน โครงการอาหารโปรตีน โครงการด้านคั่วและพัฒนาเทคโนโลยีด้านอาหาร โครงการส่งเสริมการค้า และการลงทุนอาเซียน-ออสเตรเลีย โครงการกักกันสัตว์ โครงการศึกษา โครงการประชากร เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - แคนาดา

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและแคนาดา เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อปี 2524 โดยการลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนและแคนาดา ก่อนหน้านั้นอาเซียนได้เริ่มเป็นคู่เจรจากับแคนาดาและพบปะหารือกันตั้งแต่ปี

ความร่วมมืออาเซียน - แคนาดา ในกรอบความตกลงดังกล่าว เน้นในเรื่องการค้า การร่วมมือทางการค้า การพัฒนาและการเพิ่มปริมาณการค้า การลงทุนระหว่างกัน ในด้านการพัฒนา แคนาดาให้ความสนใจและร่วมมือกับอาเซียนในด้านเกษตร ป่าไม้ วิทยาศาสตร์และพลังงาน และได้มีโครงการต่าง ๆ ในด้านดังกล่าวอยู่มากมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - ประชาคมยุโรป

อาเซียนและประชาคมยุโรปเริ่มมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่ปี 2517 โดยมีการตั้งกลุ่มศึกษาเพื่อพิจารณาสู่ความร่วมมือระหว่าง 2 กลุ่ม ต่อมาได้มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างอาเซียน - ประชาคมยุโรป เพื่อทบทวนและประสานความร่วมมือระหว่างสองฝ่าย ซึ่งจะมีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวเป็นประจำ และนอกจากนี้ ยังมีการจัดการประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประจำทุก 18 เดือน นอกจากนี้ ก็มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน - ประชาคมยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก ในเดือนตุลาคม 2528 ที่กรุงเทพฯ

อาเซียนและประชาคมยุโรปได้ร่วมมือทางด้านการค้า เศรษฐกิจและพัฒนาในสาขาต่าง ๆ สำหรับทางด้านการค้า ได้มีการเปิดตลาดการค้า และได้มีความพยายามร่วมกันในอันที่จะแก้ไขอุปสรรคทางด้านการค้า และประชาคมฯ ได้ให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่ประเทศอาเซียน ประชาคมฯ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่อาเซียนในการเสริมสร้างความรู้ทางด้านเศรษฐกิจ พัฒนาอุตสาหกรรม ถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การส่งเสริมการลงทุนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านพลังงาน ด้านยาเสพติด เป็นต้น

ภาคเอกชนของทั้ง 2 กลุ่ม ได้มีการจัดตั้งสภาธุรกิจอาเซียน - ประชาคมยุโรป (ASEAN - EEC Business Council - AEBC) เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนทั้งสองฝ่าย เมื่อเดือนธันวาคม 2526

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - ญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - ญี่ปุ่น ได้เริ่มขึ้นมาราว 20 ปีแล้ว ในทศวรรษ 1970 แต่ได้เริ่มเป็นรูปอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนสิงหาคม 2520

อาเซียน - ญี่ปุ่นมีโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กรอบแห่งความร่วมมือเป็นจำนวนมาก และครอบคลุมไปถึงด้านต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ในด้านการเกษตร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน การขนส่งและคมนาคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม การคลัง การค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ขณะนี้มาเลเซียเป็นประเทศผู้ประสานงานผลงานที่สำคัญ ๆ ในโครงการความร่วมมือระหว่างอาเซียน - ญี่ปุ่น ที่เห็นผลอย่างชัดเจนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นไปในด้านวัฒนธรรมและการแลกเปลี่ยนเยาวชน ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่อง Cultural Fund

โครงการอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น

- FUKUDA FUND โครงการนี้เกิดจากการริเริ่มของอดีตนายกรัฐมนตรีฟูกุดะ ซึ่งได้ประกาศออกมาเมื่อปี 2520 ว่าญี่ปุ่นยินดีให้ความสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบ soft loan แก่โครงการอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Projects - AIP) เป็นจำนวน 1,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ปัจจุบันนี้โครงการย่อยของอินโดนีเซียและมาเลเซียได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว

- ศูนย์ส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว (ASEAN Promotion Centre on Trade, Investment and Tourism) ซึ่งจัดตั้งขึ้นที่กรุงโตเกียว เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการส่งออกของอาเซียนและการลงทุนของญี่ปุ่นในอาเซียน และการท่องเที่ยวระหว่างญี่ปุ่นและอาเซียน ศูนย์ดังกล่าวตั้งขึ้นโดยใช้เงินร่วมกันจากทั้งญี่ปุ่นและอาเซียน

- ญี่ปุ่นได้ให้เงินเป็นทุนการศึกษาแก่เยาวชนอาเซียนภายใต้โครงการทุนการศึกษาเยาวชนอาเซียน (Japan Scholarship for ASEAN Youth) เป็นเงินหนึ่งล้านเหรียญสหรัฐ เป็นเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี 2523 ต่อมาเมื่อครบกำหนดได้ขยายเวลาให้อีก 5 ปี ในปี 2533

- ในการหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นกับผู้นำอาเซียน หลังการประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ที่มะนิลา เมื่อเดือนธันวาคม 2530 ญี่ปุ่นได้เสนอความร่วมมือทางการเงินเป็นจำนวน 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นเวลา 3 ปี ให้กับอาเซียน เพื่อส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้แก่เอกชนในอาเซียน กองทุนดังกล่าวเรียกว่า ASEAN - Japan Development Fund - AJDF

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - นิวซีแลนด์

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - นิวซีแลนด์ เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2518 อาเซียนและนิวซีแลนด์ได้ร่วมมือกันในหลายด้าน ด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ทั้งสองฝ่ายได้ปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดในเรื่องเศรษฐกิจ เช่น การจัดอุปสรรคทางการค้า ตลอดจนหามาตรการที่จะขยายความร่วมมือด้านการค้าให้มากยิ่งขึ้น ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมมือในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ (NRMTN) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสินค้าผลิตภัณฑ์เกษตรและผลิตภัณฑ์เขตร้อน

ในด้านความร่วมมือเกี่ยวกับโครงการพัฒนา นิวซีแลนด์ได้ให้ความสนับสนุนแก่อาเซียนในโครงการด้านการเกษตรและป่าไม้เป็นส่วนมาก เช่น โครงการปลูกป่า และโครงการด้านปศุสัตว์

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - สหรัฐอเมริกา

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน - สหรัฐอเมริกา เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี 2520 ได้ร่วมมือกันทางด้านการค้า การลงทุน และการพัฒนาในโครงการต่าง ๆ ในการเจรจากับสหรัฐฯ นั้น โดยทั่วไปจะมีการหารือ ทบทวนถึงความสัมพันธ์สองฝ่าย การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกันเกี่ยวกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลกและการเจรจาการค้าพหุภาคีเรื่องอื่น ๆ เช่น กฎหมายการค้าและนโยบายการค้าของสหรัฐฯ เรื่องยาเสพติด เป็นต้น ความร่วมมือทางด้านการพัฒนานั้น สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลืออาเซียนทางด้านการเกษตรกรรม พลังงานและการพัฒนานาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม การค้นคว้าวิจัย

ทางด้านเศรษฐกิจและเรื่องยาเสพติด ทางด้านภาคเอกชนนั้นได้มีการจัดตั้ง ASEAN - US Business Council ขึ้น และต่อมา Council ดังกล่าวได้จัดตั้ง ASEAN - US Centre for Technology Exchange ขึ้น ที่นครนิวยอร์ก โดยมีสาขาในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อช่วยนักธุรกิจขนาดเล็กในอาเซียนให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้

ความสัมพันธ์อาเซียน - สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศล่าสุดที่ความสัมพันธ์กับอาเซียน ความสัมพันธ์อาเซียน - สาธารณรัฐเกาหลี เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ โดยเริ่มจากการเป็นคู่เจรจาแบบเฉพาะเรื่อง (Sectoral Dialogue) ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2532 รัฐมนตรีต่างประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และรัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย ในฐานะประธานคณะกรรมการประจำอาเซียนได้ลงนามแลกเปลี่ยนหนังสือเริ่มความสัมพันธ์ดังกล่าวขึ้น ที่กรุงจาการ์ตา โดยจะเน้นในเรื่องการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว และอาจขยายต่อไปในเรื่องความร่วมมือด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การประชุม Joint Sectoral Cooperation Committee ของทั้ง 2 ฝ่าย เริ่มขึ้นครั้งแรกที่กรุงจาการ์ตา ในเดือนธันวาคม 2532 และ ครั้งที่ 2 ที่กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี เมื่อเดือนมิถุนายน 2534 ซึ่งนอกจากหารือกันในเรื่อง การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวแล้ว ยังได้ตกลงให้ขยายความร่วมมือออกไปในด้านอื่น ๆ เช่น การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้

ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อกรกฎาคม 2534 ที่ประชุมได้ตกลงให้สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศคู่เจรจาเต็มขั้นเหมือนประเทศอื่น ๆ (full dialogue) หรือเรื่องความร่วมมือกับอาเซียนได้ในทุก ๆ ด้านที่ผลประโยชน์ร่วมกัน และเข้าร่วมการประชุมระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ร่วมกับประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ ของอาเซียน

ความสัมพันธ์อาเซียน - องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

ความช่วยเหลือที่ UNDP ให้กับอาเซียนนั้นเป็นไปในรูปของวงจร (cycle) ซึ่งแต่ละ cycle จะมีกำหนด 5 ปี โดยมี UNDP จัดสรรงบประมาณความช่วยเหลือ ขณะนี้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับ UNDP กำลังอยู่ในวงจรที่ 5 (ค.ศ. 1992-1996) มีงบประมาณ 13 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เทียบกับ 9.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในวงจรที่แล้ว โครงการต่าง ๆ ภายใต้ความร่วมมือกับ UNDP มีทั้งโครงการค้า อุตสาหกรรม อาหาร การท่องเที่ยว การคมนาคม และการศึกษาวิจัย UNDP ได้ให้ความร่วมมือในการศึกษาบทบาทความสัมพันธ์อาเซียน - UNDP นำโดยอดีตนายกรัฐมนตรีฟิลิปปินส์ นาย Cesar Virata ขุน เมื่อปี 2534 ก่อนจบโครงการความร่วมมือในวงจรที่ 4 เพื่อเป็นพื้นฐานในการเตรียมการสำหรับความร่วมมือในวงจรที่ 5

ประโยชน์ของความร่วมมือกับประเทศที่สาม

ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา^๕ ช่วยเอื้อประโยชน์กับทุกฝ่ายในการส่งเสริมความเข้าใจ กระชับความสัมพันธ์และร่วมมือกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกัน สำหรับอาเซียนเอง การหารือกับประเทศคู่เจรจาในเรื่องทวิภาคีช่วยในการแก้ปัญหาของอาเซียน เพราะการเจรจาร่วมกันเป็นกลุ่มยังประโยชน์ให้อาเซียนมากขึ้นในด้านกำลังการต่อรอง อีกประการหนึ่ง การหารือกับประเทศเหล่านี้ในเรื่องพหุภาคี เช่น ปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศ ย่อมทำให้อาเซียนได้ทราบความนึกคิดและท่าทีของประเทศคู่เจรจา ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศสำคัญ มีส่วนอย่างมากในการกำหนดทิศทางของการเมือง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การได้แสดงออกถึงท่าทีของอาเซียนให้ประเทศเหล่านี้ทราบ ย่อมมีประโยชน์กับอาเซียนและเป็นการเพิ่มบทบาทและศักยภาพของอาเซียนในสายตาของประเทศต่าง ๆ มากขึ้น^๕

อาเซียนได้ประโยชน์ในด้านการพัฒนา โดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศคู่เจรจามาก นับเป็นต้นทุนและโครงการก็มีปริมาณมาก โครงการต่าง ๆ และสถานะล่าสุดปรากฏอยู่ในเอกสารรายงานประจำปีของคณะกรรมการประจำอาเซียน (Annual Report of the ASEAN Standing Committee) ซึ่งตีพิมพ์เป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานเลขาธิการอาเซียน

ในสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนรุดหน้าเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนเป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วโลก รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและประเทศคู่เจรจาก็ย่อมต้องปรับเปลี่ยนไป ขณะนี้แนวโน้มที่อาเซียนจะเป็นผู้รับความช่วยเหลือจากประเทศคู่เจรจาเริ่มลดน้อยลง ความสัมพันธ์ถูกปรับออกไปในรูปการเป็นผู้ร่วมงาน (partner) หรือ ร่วมมือกันอย่างเสมอภาคมากขึ้น การปรับเปลี่ยนดังกล่าวดำเนินไปทีละน้อย ซึ่งเป็นผลดีต่อภาพพจน์และสถานะของอาเซียนเอง

V อาเซียนกับแนวโน้มในอนาคต

สถานการณ์ต่าง ๆ ในโลกแปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่ออาเซียน อนาคตและทิศทางในอนาคตของอาเซียนอย่างมาก เมื่อแรกเริ่มก่อตั้ง อาเซียนสามารถหารือกันในเรื่องต่าง ๆ อย่างเชื่องช้า ค่อยเป็นค่อยไป รอเวลาให้ผ่านไปถึง 9 ปี จึงเริ่มมีการประชุมสุดยอดครั้งแรก และวางรากฐานของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แต่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา การเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศผันผวนรวดเร็วมาก อาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวและปรับความคล่องตัวของกลไกในการตัดสินใจ และร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น นี่เป็นสาเหตุหนึ่งของการจัดให้มีการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์เมื่อเดือนมกราคม 2535

ผลจากการประชุมสุดยอดดังกล่าว อาเซียนแสดงให้เห็นว่าอาเซียนเอจริงเอจ้งมากขึ้น และพร้อมจะร่วมมือกันมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมผลงานค่อนข้างน้อยและเชื่องช้า อย่างไรก็ตามผลพวงจากการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 จะยังไม่ปรากฏในทันทีทันใด เราต้องรอต่อไปอีก 15 ปี จึงจะเห็นว่าอาเซียนประสบผลสำเร็จหรือไม่ในการตั้งเขตการค้าเสรี

ในอนาคตอันใกล้ เรื่องที่อาเซียนจะร่วมมือกันได้ และได้ผลน่าพอใจจะยังคงเป็นเรื่องนอกเหนือจากเศรษฐกิจและการเมือง เน้นอยู่ในเรื่องสังคม วัฒนธรรม สันติภาพ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และยาเสพติด หรือที่มักเรียกรวม ๆ ว่า non functional cooperation อาเซียนประสบผลสำเร็จมากในสาขาเหล่านี้ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มจะยังเหมือนเดิม เพราะสาขาของความร่วมมือที่กล่าวมานั้นมักไม่ค่อยมีเรื่องขัดแย้ง และตั้งอยู่บนผลประโยชน์ร่วมของสมาชิกทุกประเทศ

ในด้านการเมือง อาเซียนประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งในการแก้ปัญหาที่พหุภาคี เรื่องต่อไปที่อาเซียนจะต้องร่วมมือกันคือ การฟื้นฟูบูรณะประเทศกลุ่มอินโดจีน โดยร่วมกับประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ ด้วย เรื่อง ZOPFAN อาจจะกลับมาอยู่ในความสนใจที่อาเซียน

ให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงแล้ว และสหรัฐฯ ได้ประกาศถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ เจตนารมณ์ที่ได้แถลงไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ ที่ว่า "ฐานทัพทางชาตินั้นจะต้องอยู่ในภูมิภาคเป็นการชั่วคราว" กำลังจะเป็นจริงขึ้นได้ หลังจากเวลาผ่านไป 25 ปี เรื่องความร่วมมือทางด้านความมั่นคงก็เริ่มได้รับความสนใจ และได้มีการหารือกันบ้างแล้ว ผิดกับในอดีตที่อาเซียนมักเล็งไม่พูดถึงความร่วมมือในด้านนี้เลย

เมื่อปัญหาความพหุชาตินี้อายุยืนยาวแล้ว อาเซียนคงจะต้องพิจารณาถึงเรื่องสมาชิกภาพของอาเซียน ประเทศในกลุ่มอินโดจีนและพม่าต่างก็รวมอยู่ในภูมิภาคนี้ด้วย และสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนได้ ในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศครั้งที่ 25 ที่กรุงมะนิลา ในเดือนกรกฎาคม 2535 ลาวและเวียดนามได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพซึ่งอาจนับเป็นก้าวหนึ่งของการนำไปสู่การสมัครเป็นสมาชิกต่อไป เมื่อสมาชิกภาพขยายออกไป รูปแบบของความร่วมมืออาเซียนย่อมต้องเปลี่ยนรูปไปด้วย เวลานั้นคงจะมาถึงในไม่ช้านัก อาเซียนอาจต้องพิจารณาเรื่องนี้ในอนาคตอันใกล้เพื่อเตรียมพร้อม ในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม อาเซียนประสบกับการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เพราะสงครามเย็นและการประจันหน้าระหว่างอภิมหาอำนาจสิ้นสุดลง สหภาพโซเวียตแตกสลายออกไป ยุโรปตะวันออกเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ก็เปลี่ยนไปด้วย ระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อ 2534 สหภาพโซเวียตและจีนได้รับเชิญให้เข้าประชุม ในฐานะผู้สังเกตการณ์เป็นครั้งแรก และในปีพม่ามะนิลา รัสเซียและจีนเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์อีกเช่นกัน

อาเซียนเองก็ตระหนักถึงสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยน รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคด้วย ความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจาซึ่งแต่เดิมจำกัดอยู่ในวงแคบ 6 ประเทศ ก็เริ่มเปิดขยายกว้างขึ้น สาธารณรัฐเกาหลีได้ร่วมเป็นประเทศคู่เจรจาเพิ่มอีกหนึ่งประเทศ หลังจากเพียรพยายามอยู่ถึง 10 ปี แนวโน้มในอนาคต อาเซียน

คงเปิดความสัมพันธ์ในรูปคู่เจรจากับประเทศ กลุ่มประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
เพิ่มมากขึ้น (1)

ในแง่ของตัวองค์กรของอาเซียนเอง กำลังมีการปรับปรุงกลไกเพื่อให้เข้ากับ
สถานการณ์ใหม่ ๆ การเกิดของ ASEAN Pacific Economic Cooperation APEC
ทำให้อาเซียนต้องปรับบทบาทของตนเพื่อรับสภาพของการเป็นกลุ่มอีกกลุ่มใน APEC

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในโลกเกือบทั่วทุกมุมโลก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ทำให้จุดศูนย์รวมของเศรษฐกิจโลก
ในอนาคต สามารถแบ่งได้คร่าว ๆ ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ในยุโรปซึ่งมีประชาคม
ยุโรปบวกกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งอาจมีความตกลงพิเศษกับประชาคมฯ กลุ่มอเมริกาเหนือซึ่ง
รวมแคนาดา สหรัฐฯ และเม็กซิโก และอีกกลุ่ม คือ ญี่ปุ่น ซึ่งอาจรวมประเทศอื่น ๆ ใน
ภูมิภาคใกล้เคียงหรือไม่ก็ตามทั้ง 3 จุดนี้ถือเป็นอภิมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นตัวกำหนด
สถานการณ์เศรษฐกิจของโลก หากทั้ง 3 ร่วมมือหรือขัดแย้งกันในด้านเศรษฐกิจ เศรษฐกิจ
โลกก็ย่อมได้รับผลกระทบด้วย อาเซียนจะต้องจับตามองความร่วมมือในระหว่าง 3 ขั้ว
อำนาจเศรษฐกิจดังกล่าวให้ดี ความร่วมมือของอาเซียนกับ 3 ขั้วอำนาจเศรษฐกิจก็จะมีผล
ต่อความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจหรือความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจของอาเซียนด้วยเช่นกัน

(1) ที่การประชุมสุดยอด ครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา เมื่อธันวาคม 2530 ผู้นำอาเซียนตกลง
ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของการมีความสัมพันธ์กับประเทศที่สาม หรือกลุ่ม
ประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นได้ โปรดดู ... Press Release
ของการประชุม ซึ่งปรากฏใน ASEAN Documents Series 1969-1988 หน้า 68

สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป บ่งชี้ว่าอาเซียนต้องเร่งรับพัฒนาความร่วมมือ
ระหว่างกันมากขึ้น มิเช่นนั้นแล้ว อาเซียนอาจเป็นองค์กรที่ไม่มีผู้ใดสนใจหรือให้ความสำคัญ
มากนัก ด้วยเหตุดังกล่าวการประชุมสุดยอด ครั้งที่ 4 ที่มณฑลเหอหนาน เมื่อ 2535 จึงนับว่าอยู่ในระยะ
จังหวะเวลาที่เหมาะสม และผลการประชุมหากเป็นรูปธรรมและปฏิบัติต่อไปให้เกิดผลได้
ย่อมทำให้อาเซียนมีความหมาย และสามารถยืนอยู่อย่างสง่างามเผยแผ่ในเวทีระหว่างประเทศ
สมดังเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้ง เมื่อปี 2510 ที่จะให้องค์กรนี้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้าง สันติภาพ
ความก้าวหน้า และความมั่นคงในภูมิภาค

ลำดับเหตุการณ์สำคัญของอาเซียน

- 8 สิงหาคม 2510 อาเซียนถือกำเนิดที่กรุงเทพฯ
- 27 พฤศจิกายน 2514 ลงนามแถลงการณ์เรื่องอาณาเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลางที่กรุงกัวลาลัมเปอร์
- 23-25 กุมภาพันธ์ 2519 ประชุมสุดยอดครั้งแรก ที่บาห์ลี อินโดนีเซีย
- 14-5 สิงหาคม 2520 ประชุมสุดยอด ครั้งที่ 2 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย
- 7 มกราคม 2527 บรูไนเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน
- 15 ธันวาคม 2530 ประชุมสุดยอด ครั้งที่ 3 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์
- 27-28 มกราคม 2535 ประชุมสุดยอด ครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์

หนังสืออ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- ASEAN Secretariat : - Annual Report of the ASEAN Standing
Jakarta, Indonesia Committee; various issues
- ASEAN Ministerial Meeting and Post Ministerial Conferences with the Dialogue Partners; various issues
 - ASEAN Documents Series 1967-1988
 - ASEAN Information Series No. 3, ASEAN Cooperation on Food Agriculture and Forestry
 - ASEAN Information Series No. 4, An Overview of ASEAN
 - ASEAN Newsletter; various issues
 - ASEAN : The First 20 Years
 - Meeting of the ASEAN Heads of Government and Meeting of the ASEAN Heads of Government and the Prime Minister of Japan, Manila 14-15 December 1987
 - Meeting of the ASEAN Heads of Government Singapore, 27-28 January 1992
 - 10 Years ASEAN
 - Statements by the ASEAN Foreign Ministers at ASEAN Ministerial Meetings 1967-1987
 - Statements by the ASEAN Heads of Government at ASEAN Ministerial Meetings 1968-1985

- Statements by the ASEAN Heads of Government
at ASEAN Economic Ministers' Meetings
1975-1985

State Secretariat of : the ASEAN Summit,
Republic of Indonesia Bali 23-25 February 1976

Boonlert Wongpibul : ASEAN : Problems and Prospects
รัฐสภาสาร ปีที่ 39 ฉบับที่ 9
9 กันยายน 2534

ภาษาไทย

กรมอาเซียน กระทรวงการ : 20 ปี อาเซียน
ต่างประเทศ

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ : เขตการค้าเสรีอาเซียน
กระทรวงพาณิชย์ การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4
27-28 มกราคม 2535 ณ สิงคโปร์

ภาคผนวก

- ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

รัฐมนตรีเปเรชเดียมฝ่ายการเมือง/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศฟิลิปปินส์ รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศสิงคโปร์ และรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศไทย

ตระลึกว่า มีผลประโยชน์และมี利害ร่วมกันอยู่ในบรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเชื่อมั่นว่าความจำเป็นที่จะกระชับเกลียวสัมพันธ์ของความเป็นปึกแผ่นและร่วมมือในส่วนภูมิภาคให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ปรารถนาที่จะก่อตั้งรากฐานอันมั่นคง เพื่อกระทำการร่วมกันในอันที่จะส่งเสริมความร่วมมือส่วนภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาค และร่วมมือร่วมใจ และโดยประการนั้นก็จะช่วยให้มีสันติภาพ ความก้าวหน้าและความเจริญรุ่งเรืองในภูมิภาค

ตระหนักว่า ในโลกที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันยิ่งขึ้น อุดมการณ์อันพึงเกิดขึ้นเพื่อสันติภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรมทางสังคม และความผาสุกในทางเศรษฐกิจจะบรรลุผลอย่างดียิ่งได้ ก็โดยการเสริมสร้างความเข้าใจอันดี ความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี และความร่วมมืออย่างจริงจังในบรรดาประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีสายสัมพันธ์ในทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมต่อกันอยู่แล้ว

พิจารณาเห็นว่า ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความรับผิดชอบร่วมกันในอันดับแรก ที่จะสร้างเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนภูมิภาคให้มั่นคงและจัดประกันให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปโดยสันติและก้าวหน้า และเห็นว่าประเทศเหล่านั้นมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะให้เสถียรภาพและความมั่นคงของตนพ้นจากการแทรกแซงจากภายนอก ไม่ว่าในรูปหรือลักษณะใด ทั้งนี้เพื่อที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะความเป็นชาติของแต่ละประเทศตามอุดมการณ์และความมุ่งปรารถนาของประชาชนของตน

ยืนยันว่า ฐานที่พหุชาติทั้งมวลมีอยู่เป็นการชั่วคราว และคงอยู่ได้ก็ด้วยความเห็นพ้องที่แสดงออกโดยชัดแจ้งของประเทศที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และมีได้มุ่งหมายที่จะให้ใช้โดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อบ่อนทำลายเอกราชของชาติและอธิปไตยของรัฐในอาณาบริเวณนั้น หรือทำให้กระบวนการการพัฒนาประเทศต้องเสื่อมเสียฉันทไป จึงประกาศ ณ ที่นี้ว่า

ประการที่หนึ่ง ให้ก่อตั้งสมาคมสำหรับความร่วมมือส่วนภูมิภาคระหว่าง
ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เรียกว่า สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประการที่สอง จุดหมายและความมุ่งประสงค์ของสมาคม คือ

1. เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และ
การพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความ
เสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้เพื่อเสริมรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรือง
และสันติสุขแห่งประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
2. ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยเคารพอย่างแน่วแน่ใน
ความยุติธรรมและหลักแห่ง เนติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาประเทศใน
ภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ
3. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือกระทำการอย่างจริงจังและความช่วยเหลือ
ซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ
วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
4. จัดให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปของการอำนวยความสะดวก
การฝึกอบรมและวิจัยในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการและการบริหาร
5. ร่วมมือกระทำการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อการใช้ประโยชน์
มากขึ้นในการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้า ซึ่งรวมถึงการศึกษาปัญหา
ในเรื่องการค้าระหว่างประเทศเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ การปรับปรุงบริการความสะดวกเกี่ยวกับการ
การขนส่งและคมนาคม และการยกระดับการครองชีพของประชาชนของตน
6. ส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
7. ดำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีผลประโยชน์เกื้อกูลกัน
ระหว่างประเทศในส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันที่มีความมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์คล้ายคลึงกัน
และที่จะแสวงหาทางทั้งหลายให้มีความร่วมมือระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ประการที่สาม เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามจุดหมายและความมุ่งประสงค์ดังกล่าว จึงได้จัดตั้งกลไกต่อไปนี้

(ก) การประชุมประจำปีของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ ซึ่งจะหมุนเวียนกันไป และเรียกว่า การประชุมรัฐมนตรีสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การประชุมพิเศษของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศอาจมีขึ้นตามความจำเป็น

(ข) คณะกรรมการประจำ โดยมีรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของประเทศเจ้าภาพหรือผู้แทนเป็นประธาน และมีสมาชิกประกอบด้วย เอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอื่นที่ประจำอยู่ในประเทศนั้นเป็นผู้ดำเนินการของสมาคม ในระยะเวลาระหว่างการประชุมรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศแต่ละครั้ง

(ค) คณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะกรรมการถาวรประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ในแต่ละเรื่อง

(ง) สำนักเลขาธิการแห่งชาติในแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อดำเนินงานของสมาคมในนามของประเทศนั้น และเพื่อให้บริการแก่การประชุมประจำปีหรือการประชุมพิเศษของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ คณะกรรมการประจำและคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นภายหลัง

ประการที่สี่ สมาคมจะเปิดให้รัฐทั้งมวลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งยอมรับจุดหมาย หลักการ และความมุ่งประสงค์ดังกล่าวเข้าร่วมด้วย

ประการที่ห้า สมาคมเป็นสัญลักษณ์ของความตั้งใจร่วมกันของประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในอันที่จะสมานสัมพันธ์ฉันมิตรและร่วมมือกัน และจะเพียรพยายามร่วมกันและเสียสละ เพื่อให้ประชาชนของตนและอนุชนได้รับประสิทธิผลแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเจริญรุ่งเรือง

ทำขึ้น ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967

อินโดนีเซีย (ลงนาม) อาดัม มาลิก

รัฐมนตรีเปรซิเดียมฝ่ายการเมือง/รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ

มาเลเซีย (ลงนาม) ตุนอับดุล ราซัค

รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการพัฒนาการแห่ง

ฟิลิปปินส์ (ลงนาม) นารธิสโซ รามอส

รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ

สิงคโปร์ (ลงนาม) เอส. ราชาเรตน์

รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ

ไทย (ลงนาม) ถนัด คอมันตร์

รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ

สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

คำปรารภ

อัครราชทูตทำสัญญา

มีความสำนึก ในความผูกพันที่มีอยู่ในทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และวัฒนธรรมซึ่งได้ผูกพันประชาชนของตนไว้ด้วยกัน

มีความห่วงใย ที่จะส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค โดยยึดถือการเคารพความยุติธรรม และหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายและโดยเพิ่มพูนหลักอันเข้มแข็งของภูมิภาคในความสัมพันธ์ของตน

โดยปรารถนาที่จะเพิ่มพูนสันติภาพ มิตรภาพและความร่วมมือกันในเรื่องใด ๆ ที่กระทบกระเทือนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หลักการสืบทอดซึ่งได้รับเอาแล้วโดยการประชุมเอเชีย-แอฟริกา ณ เมืองบันดุง เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1955 ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้ลงนามกัน ณ กรุงพนมเปญ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 และปฏิญญาซึ่งได้ลงนามกัน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971

มีความเชื่อมั่นว่า การระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนจะต้องกำหนดให้เป็นระเบียบโดยกระบวนการที่มี่เหตุผล มีประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นเพียงพอ โดยเล็งที่จะใช้ทำที่ ในทางปฏิเสธใด ๆ ซึ่งอาจเป็นอันตรายหรือเป็นการขัดขวางต่อความร่วมมือกัน

โดยเชื่อในความจำเป็น ที่จะต้องมีความร่วมมือกับบรรดาประชาชาติที่รักสันติทั้งปวงทั้งภายในและภายนอกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการช่วยส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความสมัคสมานกันของโลก

จึงตกลงกันอย่างแน่วแน่ ที่จะกระทำสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือดังต่อไปนี้

บทที่ 1

ความมุ่งประสงค์และหลักการ

ข้อ 1

ความมุ่งประสงค์แห่งสนธิสัญญานี้ได้แก่การที่จะส่งเสริมสันติภาพมิตรภาพและความร่วมมือกันตลอดกาลระหว่างประชาชนของตน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้มแข็ง ความเป็นปึกแผ่น และสัมพันธภาพอันใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น

ข้อ 2

ในความสัมพันธ์ระหว่างกัน อัครราชทูตทำสัญญาจะรับเอาหลักการขั้นมูลฐานดังต่อไปนี้เป็นแนวทาง คือ

- ก. การเคารพซึ่งกันและกันในเอกราชอธิปไตย ความเสมอภาค บุรณภาพแห่งดินแดนและเอกลักษณ์แห่งชาติของประชาชาติทั้งปวง
- ข. สิทธิของทุกรัฐที่จะนำความเป็นอยู่ของชาติตนให้ปลอดจากการแทรกแซงการบ่อนทำลาย หรือการขู่บังคับจากภายนอก
- ค. การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน
- ง. การระงับข้อขัดแย้งหรือกรณีพิพาทโดยสันติวิธี
- จ. การเลิกคุกคามหรือใช้กำลัง
- ฉ. ความร่วมมือระหว่างอัครราชทูตด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

มิตรภาพ

ข้อ 3

โดยอนุวัติตามความมุ่งประสงค์แห่งสนธิสัญญานี้ อัครราชทูตทำสัญญาจะพยายามพัฒนา และกระชับความผูกพันในความเป็นมิตรต่อกันตามประเพณี วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีและความร่วมมือกัน ซึ่งผูกพันตนไว้ด้วยกัน และจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อผูกพันที่ว่า จะปฏิบัติตามสนธิสัญญานี้โดยสุจริต เพื่อที่จะส่งเสริมความเข้าใจระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น อัครราชทูตทำสัญญาจะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่การติดต่อและความเกี่ยวพันกันระหว่างประชาชนของตน

บทที่ ๓

ความร่วมมือ

ข้อ ๔

อัครราชทูตทำสัญญาจักส่งเสริมให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจังในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และการบริหาร ทั้งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับ อดมคติและปณิธานร่วมกันเกี่ยวกับสันติภาพ และเสถียรภาพระหว่างประเทศในภูมิภาคและ เรื่องอื่น ๆ ทั้งปวงอันเป็นประโยชน์ร่วมกัน

ข้อ ๕

โดยอนวัชตามข้อ ๔ อัครราชทูตทำสัญญาจักใช้ความพยายามมากที่สุดทั้งที่เป็น การหลายฝ่ายและสองฝ่ายตามมูลฐานแห่งความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และเกื้อหนุน ประโยชน์แก่กันและกัน

ข้อ ๖

อัครราชทูตทำสัญญาจักร่วมมือกันเพื่อเร่งรัดให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ในภูมิภาค เพื่อที่จะเสริมสร้างรากฐานประชาคมของประชาชาติให้มีความปลอดภัยและมี เสถียรภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อบูรณาการนี้ อัครราชทูตทำสัญญาจักส่งเสริมให้ มีการใช้ประโยชน์จากเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมากขึ้น ให้มีการขยายตัวทางการค้า และปรับปรุงพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ซึ่งกันและกันของประชาชนของตน ในการนี้ อัครราชทูตทำสัญญาจักค้นหาหนทางทั้งปวงสืบไปเพื่อความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและ อำนวยประโยชน์กับรัฐอื่น ๆ ทั้งกับองค์การระหว่างประเทศและองค์การส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ ภายนอกภูมิภาคนี้ด้วย

ข้อ ๗

อัครราชทูตทำสัญญาจักขยายความร่วมมือกันในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุถึง ความยุติธรรมทางสังคมและเพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในภูมิภาค เพื่อ ความมั่งคั่งประสพกัน จักรับเอายุทธศาสตร์ที่เหมาะสมของภูมิภาคเพื่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ข้อ 8

อัครภาคีผู้ทำสัญญาจักพยายามให้บรรลุถึงความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดที่สุดตาม
มาตราส่วนที่กว้างขวางยิ่ง และจะหาทางให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการให้ความ
สะดวกเกี่ยวกับการฝึกอบรมและการวิจัยในด้านสังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์
และการบริหาร

ข้อ 9

อัครภาคีผู้ทำสัญญาจักพยายามสนับสนุนให้มีความร่วมมือกันยิ่งขึ้นเพื่อช่วย
ส่งเสริมอุดมการณ์แห่งสันติภาพ ความสมัครสมานและเสถียรภาพในภูมิภาค เพื่อจุดมุ่งหมาย
นี้ อัครภาคีผู้ทำสัญญาจักดำรงไว้ซึ่งการติดต่อและการปรึกษาหารือกันเป็นประจำในเรื่อง
ต่าง ๆ เกี่ยวกับการระหว่างประเทศและเกี่ยวกับภูมิภาคเพื่อประสานทัศนคติ การกระทำ
และนโยบายของตนเข้าด้วยกัน

ข้อ 10

อัครภาคีผู้ทำสัญญาแต่ละฝ่ายจักไม่เข้ามีส่วนร่วมไม่ว่าในทางตรงหรือรูปแบบใด ๆ
ในกิจกรรมซึ่งจะก่อให้เกิดการคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ อธิปไตย
หรือบูรณภาพแห่งดินแดนของอัครภาคีผู้ทำสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

ข้อ 11

อัครภาคีผู้ทำสัญญาจักพยายามเสริมสร้างพลังอันเข้มแข็งของชาติของตนแต่ละราย
ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กับทั้งในด้านความมั่นคง ให้เป็นการ
สอดคล้องกับอุดมคติและปณิธานของแต่ละฝ่าย เพื่อให้ปลอดจากการแทรกสอดจากภายนอก
และปลอดจากกิจกรรมในทางบ่อนทำลายภายในเพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์แห่งชาติของแต่ละ
ฝ่าย

ข้อ 12

ในความพยายามที่จะบรรลุถึงความไว้วางใจและความมั่นคงในภูมิภาค อัครภาคี
ผู้ทำสัญญาจักพยายามร่วมมือกันในทุกด้านเพื่อส่งเสริมพลังอันเข้มแข็งของภูมิภาคตามมูลฐาน
แห่งหลักการว่าด้วยความเชื่อมั่นในตนเอง การพึ่งตนเอง การเคารพซึ่งกันและกัน ความ
ร่วมมือและความเป็นปึกแผ่น ซึ่งจะสร้างรากฐานความแข็งแกร่งและความดำรงคงมั่นให้แก่
ประชาคมของประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

บทที่ 4

การระงับกรณีพิพาทโดยสันติ

ข้อ 13

อัครราชทูตทำสัญญาจากความมุ่งมั่นและมีความตั้งใจที่จะป้องกันมิให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ในกรณีกรณีพิพาทในเรื่องที่กระทบกระเทือนตนโดยตรงเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพิพาทที่น่าจะก่อความระส่ำระสายต่อสันติภาพและความสมัครสมานในภูมิภาค อัครราชทูตทำสัญญาจะละเว้นจากการคุกคามหรือใช้กำลัง และในทุกขณะ จักระงับกรณีพิพาทระหว่างกันเช่นว่านั้นโดยการเจรจาอย่างฉันทมิตร

ข้อ 14

การระงับกรณีพิพาทโดยกรรมวิธีใด ๆ ของภูมิภาค อัครราชทูตทำสัญญาจะได้ตั้งคณะอัครมนตรีในฐานะองค์คณะที่คงอยู่ตลอดไปขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากอัครราชทูตทำสัญญาแต่ละฝ่ายเพื่อรับทราบกรณีพิพาทที่มอยู่ หรือรับทราบสถานการณ์ที่น่าจะก่อความระส่ำระสายต่อสันติภาพและความสมัครสมานกันภายในภูมิภาค

ข้อ 15

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้โดยการเจรจาโดยตรง คณะอัครมนตรีจักรับทราบกรณีพิพาทหรือสถานการณ์ และจัดทำข้อเสนอแนะให้คู่กรณีพิพาททราบวิธีระงับกรณีพิพาทที่เหมาะสม เช่น การให้บริการประสานไมตรี การไกล่เกลี่ย การไต่สวน หรือการประนีประนอม อย่างไรก็ตาม คณะอัครมนตรีอาจตั้งตนเองเป็นคณะกรรมการไกล่เกลี่ย คณะกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการประนีประนอมได้ เมื่อเห็นว่าจำเป็นคณะอัครมนตรีจะได้เสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการเสื่อมทรามลงของกรณีพิพาทหรือสถานการณ์

ข้อ 16

ความในบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วในบทนี้ จะไม่ใช้บังคับกรณีพิพาทเว้นแต่กรณีพิพาททั้งหมดยินยอมให้ใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามนี้จะไม่กีดกันอัครราชทูตทำสัญญาอื่น ๆ ซึ่งมีได้เป็นคู่กรณีในกรณีพิพาทที่จะเสนอความช่วยเหลือทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ เพื่อระงับกรณีพิพาทดังกล่าว คู่กรณีพิพาทควรเห็นด้วยกับข้อเสนอเช่นว่านั้น

ข้อ 17

ความในสนธิสัญญานี้ให้เป็นอันกีดกันการอาศัยวิธีระงับกรณีโดยสันติที่อยู่ใน
มาตรา 33 (1) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ อัครราชทูตทำสัญญาซึ่งเป็นคู่กรณีในกรณีพิพาทจัก
ได้รับความสนับสนุนให้ใช้ความริเริ่มเพื่อระงับกรณีพิพาทนั้น โดยการเจรจาฉันมิตรก่อนที่จะ
จะอาศัยกระบวนการอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ

บทที่ 5

บทบัญญัติทั่วไป

ข้อ 18

สนธิสัญญานี้จักมีการลงนามโดยสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาเลเซีย สาธารณรัฐ
ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และราชอาณาจักรไทย สนธิสัญญานี้จักได้รับสัตยาบันตาม
กระบวนการทางรัฐธรรมนูญของรัฐผู้ลงนามแต่ละรัฐ

สนธิสัญญานี้จักเปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ข้อ 19

สนธิสัญญานี้จักเริ่มใช้บังคับในวันมอบสัตยาบันสำหรับทำไว้กับรัฐบาลของรัฐ
ผู้ลงนามใด ๆ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รับมอบสนธิสัญญานี้ และเป็นผู้รับมอบสัตยาบันสาร
หรือภาคยานุวัติสาร

ข้อ 20

สนธิสัญญานี้ได้จัดทำขึ้นเป็นภาษาทางราชการของอัครราชทูตทำสัญญา ซึ่งทุก
ภาษาใช้เป็นหลักฐานได้เท่ากัน จะมีคำแปลด้วยบทต่าง ๆ เป็นภาษาอังกฤษตามที่ตกลง
ร่วมกันไว้ การตีความที่แตกต่างกันใด ๆ ในตัวบทร่วมกันนั้นจะตกลงกันโดยการเจรจา

เพื่อความสละใจในการนี้ อัครราชทูตทำสัญญาได้ลงนามสนธิสัญญาและประทับ
ตราของตนไว้ในสนธิสัญญานี้

ทำ ณ เมืองเดนปาร์ชา บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์
ปีหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบหก

สำหรับรัฐบาลอินโดนีเซีย	..... (ประธานาธิบดี ซูฮาร์โต)
สำหรับรัฐบาลมาเลเซีย	..... (นายกรัฐมนตรีดาตุค ฮัสเซน ออมน์)
สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	..... (ประธานาธิบดีเฟอร์ดินัน อี มาร์กอส)
สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์	..... (นายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู)
สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย	..... (นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช)

เอกสารประกอบการสัมมนา

เรื่อง

“ปัญหาและสู่ทางการส่งออกของไทย ไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”

จัดโดย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

และ

มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท

4 พฤศจิกายน 2530

ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์

สารบัญ

กำหนดการสัมมนา	1
คำกล่าวเปิดการสัมมนา	3
โดย ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา	
คำกล่าวต้อนรับ	5
โดย นายนอร์แบรท ฟอน โอพมันน์ ผู้อำนวยการมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท	
“ตลาดประชาคมยุโรปในสายตาของไทย”	8
โดย นายदनัย ดุละลัมพะ อธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ	
“ปัญหาและประเภทสินค้าที่ไทยสนใจจะส่งเสริมการส่งออก ไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”	10
โดย นายชัชวาลย์ สุกิจจวนิช รองอธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์	
“ท่าทีและนโยบายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปต่อการนำเข้า จากประเทศไทย”	15
โดย ดร. เอนดีเมียน วิลคินสัน รองหัวหน้าคณะผู้แทน คณะกรรมาธิการประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ประจำเอเชียอาคเนย์	
“ปัญหาและสู่ทางการปรับปรุงคุณภาพและการตลาดของสินค้าไทย ในตลาดเยอรมัน : เน้นเฉพาะไม้ตัดดอก”	22
โดย นายเฮลมุท ฟิลลิปเป จากสหกรณ์ Niederrheinische Blumenversteigerung ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	
สรุปผลการสัมมนา	30

กำหนดการสัมมนาเรื่อง
“ปัญหาและดูู่ทางการส่งออกของไทยไปยัง
ตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”

จัดโดย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

และ

มูลนิธิฟรีดริช แอแบรท

วันที่ 4 พฤศจิกายน 2530 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์

- | | |
|---------------|--|
| 08.45 – 09.00 | ลงทะเบียน |
| 09.00 – 09.10 | กล่าวเปิด โดย ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา |
| 09.10 – 09.20 | พัก |
| 09.20 – 09.30 | กล่าวต้อนรับ โดย นายนอร์แบรท ฟอน โฮฟมันน์
ผู้อำนวยการ มูลนิธิฟรีดริช แอแบรท |
| 09.30 – 09.45 | “ตลาดประชาคมยุโรปในสายตาของไทย”
โดย นายदनัย ดุลละล้มพะ
อธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ |
| 09.45 – 10.00 | “ปัญหาและประเภทสินค้าที่ไทยสนใจจะส่งเสริมการส่งออก
ไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”
โดย นายชัชวาลย์ สุกิจจวนิช
รองอธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์ |
| 10.00 – 10.15 | “ท่าทีและนโยบายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปต่อการ
นำเข้าจากประเทศไทย”
โดย ดร. เอนดีเมียน วิลคินสัน
รองหัวหน้าคณะผู้แทน คณะกรรมาธิการประชาคมเศรษฐกิจยุโรป
ประจำเอเชียอาคเนย์ |

- 10.15 – 10.45 “ปัญหาและสู่ทางการปรับปรุงคุณภาพและการตลาดของ
สินค้าไทยในตลาดเยอรมัน : เน้นเฉพาะไม้ตัดดอก
โดย นายเฮลมุท ฟิลลิปป์
จากสหกรณ์ Niederrheinische Blumenversteigerung
ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- 10.45 – 12.00 เปิดอภิปราย
- 12.00 – 14.00 อาหารกลางวัน

คำกล่าวเปิดการประชุมสัมมนา

เรื่อง

“ปัญหาและสู่ทางการส่งออกของไทยไปยังตลาดประชาคมยุโรป”
ของ นาย นอร์แบรท ฟอน โฮฟมันน์ ผู้อำนวยการ FES
4 พฤศจิกายน 2530 โรงแรมแอมบาสซาเดอร์

ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่มีโอกาสได้ต้อนรับทุกท่านในเช้าวันนี้ เนื่องในพิธีเปิดการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาและสู่ทางการส่งออกของไทยไปยังตลาดประชาคมยุโรป” ซึ่งร่วมกันจัดโดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ของกระทรวงต่างประเทศ และมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท

การประชุมวันนี้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมืออันต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเกือบสามปีมาแล้ว โดยมีการจัดประชุมเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจหลายครั้ง ตลอดจนการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐเยอรมนี และกรุงบรัสเซลส์ ของเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานอื่นในภาครัฐบาลและเอกชนรวมสองครั้งตามคำเชิญของมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ข้าพเจ้าขอถือโอกาสนี้กล่าวคำต้อนรับและแสดงความปรารถนาดียิ่งจากคณะกรรมการบริหารของมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมายังทุกท่าน ณ ที่นี้ด้วย

เนื่องจากข้าพเจ้าเองมิใช่ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องปัญหาและสู่ทางการส่งออก ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอให้ข้อสังเกตโดยทั่วไปเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หลักการในการดำเนินงานของมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ทั้งในเยอรมนีและในต่างประเทศนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบสังคมประชาธิปไตยของเยอรมัน และกระบวนการแรงงานเยอรมัน หลักการดังกล่าวนี้ยังเป็นพื้นฐานของแนวคิดและนโยบายทางเศรษฐกิจของเราด้วยเช่นกัน กล่าวคือมิได้มุ่งดำเนินการเพื่อประสิทธิผลเพียงอย่างเดียว หากยังต้องคำนึงถึงสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม เราตระหนักดีว่าค่านิยมและจุดประสงค์พื้นฐานดังกล่าวนี้ ไม่สามารถที่จะนำไปปลูกฝังในลักษณะของนามธรรมได้ในประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้เอง มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท จึงได้มุ่งเน้นถึงความพยายามที่จะหาคำตอบ

สำหรับปัญหาแต่ละปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา โดยการเข้าร่วมงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น ๆ

ทุกประเทศในโลก ล้วนได้รับความกระทบกระเทือนจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทั่วโลก ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในตลาดหุ้นสำคัญ ๆ เมื่อเร็ว ๆ นี้ อย่างไรก็ตามผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนมากกว่า และอาจถึงขั้นที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ในภาวะเศรษฐกิจถดถอยดังกล่าว ก็คือ บรรดาประเทศที่เรียกกันว่าประเทศกำลังพัฒนา ประเทศเหล่านี้ในด้านหนึ่งนั้น ล้วนเป็นเขตใหม่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งกำลังขยายตัวขึ้นมา จนถึงขั้นที่เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดท่าทีทางเศรษฐกิจของยุโรปได้ แต่ในอีกทางหนึ่งนั้น การพึ่งพาทั้งทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนในเรื่องของความยากจนและหิวโหยนั้น ก็นับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน จากประเทศดังกล่าวต่อประเทศอุตสาหกรรม

ลำพังเงินเพียงอย่างเดียว นั้น ไม่อาจช่วยให้เกิดความเป็นอิสระและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้ แต่การพัฒนาไม่ว่าจะในเรื่องใดก็ต้องอาศัยการเงินเป็นปัจจัยในการดำเนินงาน ปัจจัยดังกล่าวนี้จะได้มายากยิ่งขึ้นด้วยการเพิ่มการส่งออก การขยายการส่งออกเพียงประการเดียว มิใช่หลักประกันสำหรับความเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยเหตุที่ว่าขณะนี้ทุกประเทศทั่วโลกกำลังเร่งดำเนินนโยบาย ซึ่งมุ่งไปที่การเพิ่มปริมาณการส่งออก พร้อมกับจำกัดการนำเข้า ประเทศไทยเองก็ได้มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของข้าพเจ้านั้น เราจำเป็นต้องพยายามกดดันให้มีสัมพันธภาพทางการค้าในรูปแบบที่เป็นธรรมยิ่งกว่านี้ ทั้งในสองทิศทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนโยบายเกี่ยวกับโภคภัณฑ์พื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อให้มีกฎเกณฑ์ทางการค้าที่เป็นธรรม เพื่อเอาชนะการค่อย ๆ เพิ่มการกีดกันทางการค้าในเขตการค้า อย่างเช่นกฎข้อบังคับว่าด้วยผลผลิตการเกษตรของตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เป็นต้น เพื่อตรึงราคาสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลก และเพื่อเพิ่มการถ่ายเทเงินทุนไปยังประเทศกำลังพัฒนา

ความร่วมมือในระดับภูมิภาคสามารถช่วยปรับปรุงสภาพการต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาได้เช่นกัน ในกรณีนี้อาเซียนเป็นตัวอย่งที่ดียิ่งสำหรับความร่วมมือดังกล่าว อำนาจในการต่อรองขององค์กรภูมิภาค สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎและวิถีทางใหม่ในความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ และสามารถ

เป็นหลักประกันให้มีดุลยภาพทางผลประโยชน์ที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น ระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาที่แตกต่างกัน มีขนาดต่างกัน ตลอดจนมีภูมิหลังทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่แตกต่างจากกันด้วย

ประเทศแต่ละประเทศในยุโรป ได้มองเห็นถึงโอกาสในการที่จะลดผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของโลก ด้วยการเพิ่มบูรณาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มาเป็นเวลานานพอสมควร ปัจจุบัน ประชาคมยุโรปมีจำนวนประชากรมากกว่าสหรัฐอเมริกา หรือสหภาพโซเวียต และเป็นตลาดที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของโลก และของประเทศไทยด้วยเช่นกัน

ข้าพเจ้าขอสรุปด้วยการส่งความปรารถนาดีไปยังผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่านอีกครั้งหนึ่ง ขอให้การอภิปรายของท่านจงประสบความสำเร็จในทางสร้างสรรค์ ข้าพเจ้าหวังว่าเมื่อเสร็จการประชุมในวันนี้ ทุกท่านจะรู้สึกว่าเป็นการคุ้มค่าที่ได้มาร่วมประชุม และเป็นผลดีมิใช่สำหรับตัวท่านเอง หรือต่อสถาบันที่ท่านเป็นผู้แทนท่านนั้น หากยังเพื่อการพัฒนาสัมพันธภาพให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ระหว่างยุโรปประเทศ และราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

ตลาดประชาคมยุโรปในสายตาของไทย

นายคณัย ดุละลัมพะ

อธิบดีกรมเศรษฐกิจ

กระทรวงการต่างประเทศ

ข้าพเจ้ามีความยินดีที่ท่านทั้งหลายจะไม่ต้องอดทนกับข้าพเจ้านานเกินไป
เนื่องจาก ข้าพเจ้าคงจะพูดเพียงสิบห้านาทีเท่านั้น

เราชาวไทยมองตลาดประชาคมยุโรปอย่างไร

ข้าพเจ้าคิดว่า เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มคนไทยที่เราพูดถึง

สำหรับคนไทยทั่วไปส่วนใหญ่ นั่น ประชาคมยุโรปคือตลาดที่เราส่งมันสำปะหลัง
ส่วนใหญ่ของเราไปขาย และมีชื่อเสียงขึ้นมาในความสนใจของประชาชนทั่วไป
เป็นครั้งคราว เมื่อมีการโต้กันว่าประเทศไทยสมควรที่จะต่อสัญญาข้อตกลงเรื่อง
การค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรปหรือไม่

คนไทยส่วนใหญ่ นั้น ต่างรู้จักประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรป ในฐานะ
ประเทศแต่ละประเทศเป็นอย่างดี แต่เมื่อเอาประเทศเหล่านั้นมารวมกันเข้าภายใต้
ชื่อประชาคมยุโรปแล้ว ท่านก็จะได้เห็นแววตาที่ปราศจากการรับรู้และว่างเปล่าจาก
คนไทยส่วนมาก

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ส่งออกไทยนั้น ประชาคมยุโรปคือหนึ่งในคู่ค้าราย
ใหญ่สามราย ซึ่งเมื่อปีที่แล้วนำเข้าจากไทยเป็นมูลค่า 49,545 ล้านบาท หรือ 1.9 พัน
ล้านเหรียญสหรัฐ ตัวเลขดังกล่าวนี้ทำให้ประชาคมยุโรปเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญ
ที่สุดของเรา รองลงไปคือสหรัฐซึ่งนำเข้าจากไทยเป็นมูลค่า 41,403 ล้านบาท หรือ
1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ และญี่ปุ่น 32,479 ล้านบาท หรือ 1.25 พันล้านเหรียญสหรัฐ

ในด้านความเติบโตทางการค้า การส่งออกไปยังประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้น
ร้อยละ 38 ในปีที่แล้ว เมื่อเทียบกับการเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.8 ของการส่งออกไปยังสหรัฐ
และร้อยละ 25.8 ของการส่งออกไปยังญี่ปุ่น

หากท่านพิจารณาจากตัวเลขนี้แล้ว จะเห็นว่าการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปมีมูลค่าประมาณร้อยละ 4.6 ของผลผลิตรวมของชาติ (GNP) หรือประมาณ 950 บาทต่อคน ทั้งชาย หญิง และเด็ก

ความเติบโตอย่างรวดเร็วของการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปนี้ ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าตลาดประชาคมยุโรปให้โอกาสกับสินค้าไทยอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นตลาดนี้มีผู้บริโภคมากกว่า 320 ล้าน เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐ ที่มี 239 ล้าน และญี่ปุ่นที่มี 120 ล้านคน

อย่างไรก็ตาม สำหรับพ่อค้าไทยส่วนใหญ่แล้ว ประชาคมยุโรปมิใช่สังคมที่เป็นเพียงหน่วยเดียวในสายตาของพวกเขา ส่วนใหญ่ของพวกเขาคะพุดถึงการส่งออกไปยังอังกฤษหรือเยอรมนี หรืออิตาลี แต่ไม่บ่อยนักที่พวกเขาจะพุดว่าส่งไปประชาคมยุโรป ยกเว้นสำหรับสินค้าสองกลุ่ม คือ มันสำปะหลังและสิ่งทอ นอกจากนั้นยังเป็นเรื่องน่าเสียดายที่บางคนยังเฝ้าระวังประชาคมยุโรปเพราะมาตรการกีดกันการนำเข้า ไม่ใช่เพราะนโยบายการค้าเสรี โดยแท้จริงแล้วหากเราจะวัดระดับการกีดกันทางการค้าของประเทศใดประเทศหนึ่ง ด้วยการนับจากจำนวนครั้งของการติดต่อกับคณะผู้แทนทางการทูตของประเทศนั้นแล้ว ประชาคมยุโรปก็นับได้ว่าการเปิดกว้างมาก เพราะเรามีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับ มร.วิลคินสัน (Mr. Wilkinson) น้อยมาก ซึ่งผิดกับสหรัฐอเมริกาที่เราต้องติดต่อด้วยเกือบเป็นประจำทุกวัน

โดยแท้จริงแล้ว ประชาคมยุโรปเป็นตลาดเสรีที่เปิดกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ นอกจากนั้นแล้ว ยังเป็นผู้นำเข้าในบรรดาประเทศที่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) อีกด้วย เมื่อปีที่แล้วการส่งออกมูลค่า 853 ล้านเหรียญสหรัฐของการส่งออกไปยังประชาคมยุโรปทั้งหมดของเรา อยู่ภายใต้สิทธิพิเศษ GSP ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44 ของการส่งออก

แต่กระนั้นประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปแต่ละประเทศ ก็ยังคงมีทัศนคติที่แตกต่างกันในเรื่องการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้า โดยมีตั้งแต่นโยบายเสรีไปจนถึงการกีดกัน และข้าพเจ้าเองคิดว่าผู้ส่งออกไทยทำถูกต้องแล้วที่มองประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปแต่ละประเทศแยกจากกัน เพราะประเทศหนึ่งก็เป็นตลาดหนึ่ง ถึงแม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีระบบการค้าที่เป็นรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือมีนโยบายภาษีขาเข้าเหมือนกัน มีกฎข้อบังคับอย่างเดียวกันก็ตาม แต่ก็ยังมีความแตกต่างที่สำคัญอยู่หลายประการในกฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับสุขภาพและอนามัย

“ปัญหาและประเภทสินค้า ที่ไทยสนใจที่จะส่งเสริมการส่งออก ไปยังตลาดประชาคมยุโรป”

โดย นายชัชวาล สุกิจจวนิช
รองอธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์
กระทรวงพาณิชย์
วันพุธที่ 4 พฤศจิกายน 2530
ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์

1. ข้อมูลทั่วไป

ประชาคมยุโรปได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2500 และเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2501 ในปัจจุบันประชาคมยุโรปประกอบด้วยสมาชิก 12 ประเทศ คือ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อิตาลี สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก กรีซ สเปน และโปรตุเกส

2 ความสัมพันธ์ทางการค้า

ประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป มีความสัมพันธ์ทางการค้า
กันมานานและโดยเฉพาะบางประเทศ เช่น โปรตุเกส และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น
เมื่อพิจารณาถึงมูลค่าทางการค้าที่ประชาคมยุโรปมีต่อประเทศไทยเทียบกับทั่วโลก
แล้วคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ในขณะที่มูลค่าทางการค้าที่ประเทศไทย
มีต่อกลุ่มดังกล่าวมีสัดส่วนถึงร้อยละ 16 ซึ่งมากเป็นอันดับ 2 รองจากญี่ปุ่น

ในแง่ของตลาดส่งออก ประชาคมยุโรปมีความสำคัญมากกล่าวคือ มีความ
สำคัญเป็นอันดับ 2 รองจากตลาดสหรัฐอเมริกา

3. การค้าระหว่างไทย - ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยไปตลาดประชาคมยุโรปหรือตลาด EC มี
มูลค่าเพิ่มสูงขึ้นบ้างลดลงบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรกรรม

คือ มีมูลค่าประมาณร้อยละ 50 ซึ่งผลผลิตไม่แน่นอนขึ้นกับสภาวะอากาศในปีการผลิตนั้น ๆ และราคาขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตทั่วโลก รองลงมาเป็นสินค้าอุตสาหกรรมและกิ่งอุตสาหกรรมตามลำดับ

จากสถิติการส่งออก 4 ปี คือปี 2526-2529

3.1 ในปี 2526 ประเทศไทยส่งออกสินค้าได้ทั้งสิ้นคิดเป็นมูลค่า 31,034 ล้านบาท ลดลงจากปี 2525 6,349.6 ล้านบาท หรือ 17% สินค้าเกษตรกรรมมีมูลค่า 18,403.4 ล้านบาท หรือ 59.3% ของมูลค่าส่งออกทั้งหมด สินค้าอุตสาหกรรม 9,558.6 ล้านบาท หรือ 30.8% สินค้าอื่น ๆ อีก 5,009.4 ล้านบาท หรือ 9.9%

ปี 2527 มูลค่าส่งออกทั้งสิ้น 35,971.0 ล้านบาท สูงกว่าปี 2526 16% เป็นสินค้าเกษตรกรรม 53.8% สินค้าอุตสาหกรรม 33.2% สินค้าอื่น 13%

ปี 2528 ส่งออก 35,873.2 ล้านบาท ลดลงกว่าปี 2527 เล็กน้อย คิดเป็นมูลค่า 97.8 ล้านบาท เป็นสินค้าเกษตร 46.2% ของการส่งออกทั้งหมด สินค้าอุตสาหกรรม 37.2% และอื่น ๆ อีก 16.6%

ปีที่แล้วคือ 2529 ไทยส่งสินค้าไป EC รวมทั้งสิ้น 49,543.9 ล้านบาท สูงกว่าปี 2528 ถึง 38% และในปี 2529 นี้เองที่มูลค่าส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมสูงกว่าสินค้าเกษตรกรรม กล่าวคือ สินค้าอุตสาหกรรมมีมูลค่า 23,521.6 ล้านบาท หรือ 47.5% สินค้าเกษตรกรรม 21,322.2 ล้านบาท หรือ 43% และอื่น ๆ อีก 4,191.1 ล้านบาท หรือ 9.5%

3.2 สินค้าส่งออกสำคัญซึ่งมีมูลค่าส่งออกสูง โดยสม่ำเสมอที่ไทยส่งไปยังประชาคมยุโรป ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ดีบุก สินค้าสัตว์น้ำประเภทต่าง ๆ ไบยาสูบ สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์สิ่งทอ สับปะรดกระป๋อง แผงวงจรไฟฟ้า อัญมณี ยางพารา ข้าว ดอกกล้วยไม้ เส้นด้าย วูลแฟรม เป็นต้น

3.3 ประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นตลาดส่งออกสำคัญของไทยได้แก่ เนเธอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และอิตาลี ตามลำดับ

4. ประเภทสินค้าที่ส่งเสริมการส่งออกไปตลาดประชาคมยุโรป

จากสถิติการส่งออกของไทย 4 ปี คือ ปี 2526-2529 ที่ยกตัวอย่างจะเห็นได้ว่า สินค้าอุตสาหกรรมมีมูลค่า เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปี 2529

สินค้าอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงขึ้นถึง 10.3% ในขณะที่สินค้าเกษตรกรรมมีมูลค่าสูงขึ้นในอัตราที่ลดน้อยลงทุก ๆ ปี เช่นกัน

4.1 การที่สินค้าอุตสาหกรรมมีบทบาทหรือมีความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าสินค้าเกษตรกรรม นับเป็นแนวโน้มที่ดี ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้จากสินค้านั้นไม่แน่นอน ขึ้นกับสภาวะดินฟ้าอากาศ เช่น ฝนตก ฝนแล้ง น้ำท่วม ซึ่งกะเกณฑ์ไม่ได้และปริมาณผลผลิตทั่วโลก รัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือส่งเสริมให้มีการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้จากการส่งเสริมการลงทุนในด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ

4.2 กรมพาณิชย์สัมพันธ์เองมุ่งส่งเสริมการส่งออก โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม โดยกำหนดสินค้าเป้าหมายไว้ 19 สินค้า ได้แก่ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ อาหารสำเร็จรูป อัญมณีและเครื่องประดับ รองเท้า เฟอร์นิเจอร์ และชิ้นส่วนผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์พลาสติก ไม้ตัดดอก เครื่องหนัง ดอกไม้ประดิษฐ์ วัสดุก่อสร้าง ของขวัญของชำร่วย ของเด็กเล่น เครื่องใช้ในครัวเรือน กระเบื้องปูพื้น และผ้าผืน เครื่องไฟฟ้า สิ่งพิมพ์ อุปกรณ์ และชิ้นส่วนรถยนต์

กิจกรรมที่กรมพาณิชย์สัมพันธ์มุ่งเจาะตลาดประชาคมยุโรปโดยตรง ได้แก่ การจัดคณะผู้แทนการค้าซึ่งเสริมการเข้าร่วมงานแสดงสินค้า ซึ่งกรมพาณิชย์สัมพันธ์นำผู้ผลิต ผู้ส่งออกของไทยเข้าร่วมเป็นประจำอยู่แล้ว ในปีหน้าคือปี 2531 กรมฯ มีโครงการจัดคณะผู้แทนการค้าไปยุโรปทั้งสิ้น 17 คณะ (7 ประเภทสินค้า ใน 6 ประเทศ) สินค้าทั้ง 7 ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูปและสิ่งทอ อาหาร อัญมณีและเครื่องประดับ เครื่องหนัง ของขวัญและของชำร่วย วัสดุก่อสร้าง และสินค้าทั่วไป

5. ปัญหาการค้าระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป และแนวทางแก้ไข/ข้อเสนอแนะ

5.1 สินค้าเกษตร

5.1.1 ไม้ตัดดอก กฎระเบียบการนำเข้าในหลายประเทศเข้มงวดมาก ประกอบกับไม้ตัดดอกของไทยโดยเฉพาะดอกกล้วยไม้จากประเทศไทยมีกลีบดอกบางกว่าของประเทศในแถบหนาว ทำให้คงความสดได้ไม่นาน นอกจากนั้นการเก็บรักษา และการบรรจุหีบห่อยังไม่ได้มาตรฐาน

แนวทางแก้ไข/ข้อเสนอแนะ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ได้ขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นเกี่ยวกับเทคนิคการตัดเก็บ (harvest method) การเก็บรักษา (handling process) การขนส่งจากไร่และการบรรจุหีบห่อ (transportation from nursery to packaging centre) การขนส่งไปสนามบิน (transportation to airport)

5.2 สินค้าอุตสาหกรรม

5.2.1 เสื้อผ้าสำเร็จรูปและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ปริมาณโควต้าที่ได้รับสำหรับการส่งออกสิ่งทอบางชนิดมีปริมาณจำกัด มีผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าชนิดนี้ของไทยเป็นอันมาก เนื่องจากไทยยังมีความสามารถที่จะขยายการส่งออกไปยังตลาดประชาคมยุโรปอีกมาก

แนวทางแก้ไข/เสนอแนะ

– ในกรณีที่สินค้ารายการใดที่มีปริมาณการส่งออกค่อนข้างสูงและยังไม่มีกำหนดโควต้า รัฐบาลไทยพยายามหาทางเจรจาเพื่อที่คงการไม่มีการกำหนดโควต้าสำหรับสินค้ารายการนั้น ๆ

– ในรอบการทำข้อตกลง (agreement) ทุก ๆ 4 ปี รัฐบาลจะเจรจขอให้ EC พิจารณาเพิ่มโควต้าแก่ประเทศไทย

5.2.2 สับปะรดกระป๋อง

– ในปัจจุบันนี้ประชาคมยุโรปให้สิทธิพิเศษ แก่ประเทศแถบแอฟริกา แปซิฟิก (ACP) และแคริบเบียน ภายใต้สนธิสัญญาใหม่ โดยการยกเว้นภาษีนำเข้าและไม่มีการกำหนดโควต่านำเข้า สำหรับประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ประชาคมยุโรป กำหนดโควตารวมการนำเข้าสับปะรดกระป๋องจากทั่วโลก โดยให้สิทธิพิเศษ (GSP) ในอัตราร้อยละ 12 และ 15 ทำให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบผู้ส่งออกจากประเทศดังกล่าว

5.2.3 ปลาทูน่ากระป๋อง ประชาคมยุโรปนำเข้าปลาทูน่ากระป๋องจากไทยเป็นอันดับสาม โดยเก็บภาษีนำเข้าร้อยละ 24 แต่ได้ให้สิทธิพิเศษ แก่กลุ่มประเทศแถบแอฟริกา แคริบเบียน และแปซิฟิก

แนวทางแก้ไข/ข้อเสนอแนะ ประเทศไทยพยายามเจรจาให้รวมปลาทุ่นำกระป๋องและอาหารทะเลกระป๋องอื่น ๆ ไว้ในรายการให้สิทธิพิเศษของประชาคมยุโรปด้วย แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณา

5.2.4 อาหารทะเลแช่แข็ง ประชาคมยุโรป โดยเฉพาะอิตาลีมีมาตรการการนำเข้าที่เข้มงวด โดยมีประกาศ regulation ใหม่ ๆ ออกมาเสมอ ๆ ทำให้อาหารทะเลแช่แข็งของไทยเข้าสู่ตลาดประชาคมฯ ได้น้อย ทั้งที่สินค้าของไทยที่ส่งออกไปขายยังประเทศอื่นได้ เช่น อเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งทั้ง 2 ประเทศ ต่างก็ยอมรับคุณภาพสินค้านี้ดีกว่าจากไทย

แนวทางแก้ไข/ข้อเสนอแนะ ในกรณีที่เกิดปัญหาทุก ๆ ครั้ง ประเทศไทยจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปเจรจา ซึ่งประเทศอิตาลีจะส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาดูโรงงานและขอให้ประเทศไทยส่งรายชื่อซึ่งได้รับการรับรอง ให้รัฐบาลอิตาลี

ทำที่และนโยบายของประชาคมยุโรปต่อการ การนำเข้าจากประเทศไทย

โดย Endymion Wilkinson

รองหัวหน้าคณะผู้แทน คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปประจำ
เอเชียอาคเนย์

ประชาคมยุโรปเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย การส่งออก
ของไทยไปยังประชาคมยุโรปขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยได้รับความสนับสนุน
จากสภาพแวดล้อมของการค้าเสรีโดยทั่วไป และโดยนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อเอื้ออำนวย
ต่อการนำเข้า เช่นมีการกำหนดสิทธิพิเศษทางภาษี แผนการส่งเสริมการค้า ตลอดจน
มีการสนับสนุนทางอ้อมโดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และโครงการความ
ช่วยเหลือทางวิชาการที่มุ่งเพื่อปรับปรุงการผลิตและเพิ่มการส่งออก

1. นโยบาย

หลักการสำคัญของประชาคมยุโรปในนโยบายการค้าต่างประเทศก็คือเสรีภาพ
ทางการค้าและการพัฒนาของโลกที่สาม

หลักการดังกล่าว ถูกนำมาเป็นหลักปฏิบัติสำคัญในข้อตกลงว่าด้วยความ
ร่วมมือระหว่างประชาคมยุโรปและกลุ่มประเทศอาเซียน ปี พ.ศ. 2523 (ต่ออายุใน
ปี พ.ศ. 2528) ซึ่งเป็นแนวนโยบายทางกฎหมายสำหรับสัมพันธ์ภาพระหว่าง
ประชาคมยุโรปกับประเทศไทย

ประชาคมยุโรปกับประเทศไทยยังได้ลงนามร่วมกันในสัญญาความตกลง
ระหว่างสองฝ่ายอีกหลายฉบับ ว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ อาทิ การส่งออกสิ่งทอและผลิตภัณฑ์
สิ่งทอ (พ.ศ. 2529) และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง (พ.ศ. 2525 ต่ออายุในปี พ.ศ. 2529)

ส่วนในเรื่องการธำรงรักษาและปฏิรูประบบการค้าของโลกนั้น ประชาคม
ยุโรปซึ่งต้องพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศอย่างมาก ได้เป็นกำลังผลักดันสำคัญใน
เรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดที่เป็นหัวข้อในการเจรจาทางการค้าระหว่างหลายฝ่ายรอบใหม่

ที่กำลังดำเนินอยู่ในนครเจนีวา ในฐานะที่เป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ที่สุดของโลก และเป็นผู้ส่งออกเป็นอันดับสองของโลกอีกเช่นกัน สำหรับสินค้าเกษตรกรรม ประชาคมยุโรปอยู่ในสถานภาพที่สามารถเข้าใจได้เป็นอย่างดีถึงความจำเป็นที่จะต้องทำให้มีคุณภาพที่ดีกว่านี้ สำหรับสินค้าเกษตรกรรมของโลก ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประชาคมยุโรปจึงได้กำหนดแนวปฏิบัติอย่างกว้างขวางขึ้นมาเมื่อสองสัปดาห์ที่แล้ว เพื่อให้มีการค้าเสรีสำหรับผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งรวมทั้งการค้าผลิตผลจากเขตร้อนด้วย

2. การค้า

มีเรื่องทั่วไปที่ควรกล่าวถึงอยู่ 6 เรื่อง คือ

— เรื่องที่หนึ่ง ประชาคมยุโรปเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของไทย ในปี 2529

— เรื่องที่สอง การค้าระหว่างคู่ค้าทั้งสองนี้ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในบางภาค อาทิ สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ซึ่งการขยายตัวในการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรปเป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน

ในปี 2529 มูลค่าการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรปเพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึงร้อยละ 28

— ประการที่สาม ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้ากับประชาคมยุโรป ตลอดทศวรรษที่แล้ว

— ประการที่สี่ ส่วนแบ่งที่ใหญ่ที่สุดในการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรปยังคงเป็นผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่ความสำคัญได้ลดลง โดยลดจากยอดส่งออกในอัตราร้อยละ 47 ของการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรปในปี 2525 มาเป็นร้อยละ 31 ในปี 2529 การลดลงดังกล่าวนี้มีได้เป็นเพราะว่ามูลค่าการส่งออกของผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปลดลง ตรงกันข้าม การส่งออกมันสำปะหลังในปี 2529 ไปยังประชาคมยุโรปกลับมีมูลค่าสูงกว่าการส่งออกแต่ละปีของสามปีที่แล้วมา แต่การที่การส่งออกมันสำปะหลังมีความสำคัญน้อยลงนั้นเป็นผลจากข้อเท็จจริงประการหนึ่ง

— และนี่ก็คือเรื่องที่ห้า ที่ข้าพเจ้าจะกล่าวถึง นั่นคือการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม กำลังก้าวเข้ามามีส่วนแบ่งเพิ่มมากขึ้นในการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรป

สินค้าที่สำคัญที่สุดก็คือ สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ซึ่งตลาดประชาคมยุโรป มีส่วนแบ่งเป็นร้อยละ 17 ของการส่งออกของไทยทั้งหมดในปี 2529 โดยแท้จริงแล้ว ปัจจุบันนี้ประชาคมยุโรปกำลังเป็นตลาดที่ใหญ่กว่าตลาดสหรัฐ สำหรับสิ่งทอและ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากไทย

ส่วนการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้แก่ อาหารทะเล อุปกรณ์ไฟฟ้าและชิ้นส่วน ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง เครื่องประดับ และอัญมณี เครื่องเรือนและยางเทียม และพลาสติก

— เรื่องที่หก มิใช่เหตุบังเอิญแต่ประการใด ที่ประชาคมยุโรปเกือบจะไม่เคยถูกเอ่ยถึงในหนังสือพิมพ์ไทยว่าเป็นตลาดที่มีปัญหาสำหรับการส่งออกของไทย เหตุผลในเรื่องนี้ชัดเจนอยู่แล้ว นั่นก็คือ ในปัจจุบันไม่มีปัญหาสำคัญอย่างใดเลยในสัมพันธภาพการค้าระหว่างประชาคมยุโรปกับไทย อย่างน้อยที่สุด ก็ในด้านที่เกี่ยวกับการส่งออกของไทยไปยังประชาคมยุโรปเท่าที่เป็นอยู่

3. การส่งเสริมการค้า

โดยตระหนักถึงความสำคัญอย่างยิ่งของการขยายการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของไทย ประชาคมยุโรปจึงร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์ จัดโครงการต่าง ๆ (มีมูลค่ามากกว่า 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อเร่งรัดการส่งออกของไทยไปยังตลาดต่าง ๆ ทั่วโลก

ในรายชื่อโครงการส่งเสริมการค้าดังกล่าว มีรายการสินค้าที่มีโอกาสสูง ดังที่ข้าพเจ้ากล่าวถึงมาแล้วรวมอยู่ด้วย ซึ่งได้แก่ อัญมณี ผลิตภัณฑ์เครื่องหนัง กระเบื้อง เซรามิค เครื่องเรือน พลาสติก ตลอดจนโครงการขยายการค้าอื่น ๆ อีก อาทิ การปรับปรุงกิจกรรมส่งเสริมการส่งออกของไทยในต่างประเทศ และการเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อมวลชน การจัดตั้งศูนย์ออกแบบ และการวางแผนจัดตั้งศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ ถาวรขึ้นในกรุงเทพมหานคร

4. การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP)

ประเทศไทยร่วมอยู่ในโครงการการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) เต็มโครงการ โครงการนี้อำนวยประโยชน์ต่อการส่งออกของไทยมีมูลค่าถึง หกหรือเจ็ดล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งนับว่าสูงกว่าผลประโยชน์ที่ไทยได้รับจากโครงการสิทธิพิเศษ GSP ของสหรัฐอเมริกา

ในปี พ.ศ. 2531 ประชาคมยุโรปจะขยายโครงการสิทธิพิเศษ GSP เพิ่มขึ้น

5. การลงทุน

หลังจากการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีของประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียนเมื่อเดือนตุลาคม 2529 ได้มีความตกลงที่จะริเริ่มโครงการใหม่ ๆ เพื่อกระตุ้นการลงทุนจากยุโรปในไทยและประเทศอาเซียนอื่น ๆ

ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการลงทุนร่วมระหว่างประชาคมเศรษฐกิจยุโรปกับประเทศไทยขึ้น เมื่อเดือนมีนาคม 2530 คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐและภาคเอกชนของทั้งสองฝ่าย ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อการส่งเสริมการลงทุนจากยุโรป ซึ่งข้อเสนอแนะบางข้อนั้น ควรจะนำมาปฏิบัติโดยที่ประชุมในการประชุมครั้งที่สอง ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในสัปดาห์หน้า คือวันที่ 12 พฤศจิกายน

6. ความร่วมมือทางอุตสาหกรรม

เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่ประชาคมยุโรปได้ให้ทุนสนับสนุนการจัดประชุมครั้งใหญ่หลายครั้งเพื่อให้นักอุตสาหกรรมจากประชาคมยุโรปได้มาร่วมพบปะกับคู่ค้าของตนในกลุ่มประเทศอาเซียน สำหรับปีนี้ ก็จะมีการจัดประชุมภาคอุตสาหกรรมระหว่างประชาคมยุโรปกับอาเซียนอีกเช่นกันในกรุงเทพฯ ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 2 ธันวาคม

การประชุมนี้ จะมีผู้แทนจาก 300 บริษัทเข้าร่วมประชุม วัตถุประสงค์ที่สำคัญได้แก่ การกระตุ้นการลงทุนจากยุโรปในประเทศไทย หัวข้อการอภิปรายจะได้แก่เรื่องอุตสาหกรรมเกษตร ผลิตภัณฑ์อาหารนม และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

7. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2528 ประชาคมยุโรปและอาเซียนได้ทำความตกลงที่จะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้นในภูมิภาคนี้ ปัจจุบันนี้มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ อยู่รวม 27 โครงการ ประเทศไทยได้เข้าร่วมกับโครงการดังกล่าวอย่างจริงจัง

8. ความร่วมมือในการพัฒนาและความช่วยเหลือทางวิชาการ

ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ยุโรปมีบทบาทนำเสนอในด้านความร่วมมือทาง
การพัฒนาโดยแท้จริงแล้ว ประชาคมยุโรปแหล่งที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนา
เป็นทางการ แหล่งใหญ่ที่สุดของโลก ประชาคมให้เงินทุนความร่วมมือในการพัฒนา
รวมทั้งสิ้นปีละหนึ่งหมื่นสองพันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งนับว่ามากกว่าความช่วยเหลือ
ไม่ว่าจากสหรัฐอเมริกาหรือญี่ปุ่น

สำหรับประเทศไทย ประชาคมนับเป็นผู้บริจาครายใหญ่รายที่สองรองจาก
ญี่ปุ่นแต่นำหน้าสหรัฐ ออสเตรเลีย และแคนาดา รวมกัน ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประชาคม
และบรรดาประเทศสมาชิกได้มอบเงินทุนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศไทย
รวมมากกว่า 300 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเกือบร้อยละ 70 ของเงินจำนวนนี้เป็นเงินทุน
จากรัฐบาล

ความร่วมมือดังกล่าวนี้ ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ในหลายสาขา ทั้งนี้เพื่อ
ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายรูปแบบของไทย

ส่วนใหญ่ของเงินทุนดังกล่าว มุ่งตรงไปที่การพัฒนาเกษตรกรรมและชนบท
โดยมุ่งเน้นเป็นพิเศษสำหรับพื้นที่ที่ยากจนที่สุดของไทย

ความช่วยเหลือจำนวนมากอีกส่วนหนึ่งเป็นการช่วยพัฒนาอุตสาหกรรม
และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งการขนส่งและการคมนาคม ตลอดจนการผลิต
กระแสไฟฟ้า ฯลฯ

สำหรับความช่วยเหลือสำคัญส่วนที่สาม คือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้น ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงแล้วว่ากำลังได้รับความสำคัญ
เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ในโครงการความร่วมมือระหว่างประชาคมยุโรปกับประเทศไทย

ความช่วยเหลือสำคัญส่วนหนึ่งของเงินทุนรัฐบาลจากประชาคมยุโรป (ร้อยละ
70 ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2529) ได้แก่ ความช่วยเหลือที่ให้แก่รัฐบาลไทย ตามโครงการ
การปลูกพืชชนิดอื่นทดแทนการปลูกมันสำปะหลัง (70 ล้าน ECU)

ขณะนี้ มีการลงมือปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานแผนที่สองสำหรับปี 2531-2533
แล้ว แผนงานนี้มุ่งเน้นการเพิ่มรายได้ในภาคชนบท

9. โครงการระดับภูมิภาคสำหรับกลุ่มประเทศอาเซียน

ประชาคมยุโรปให้ความสนับสนุนโครงการความร่วมมือระดับภูมิภาคของกลุ่มประเทศอาเซียนหลายโครงการ ประเทศไทยเข้าร่วมอยู่ในโครงการเหล่านี้ทั้งหมด ซึ่งโครงการนี้สำคัญโครงการหนึ่ง คือ การเพิ่มผลผลิตเพื่อตลาดต่างประเทศ

ประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานสำหรับโครงการระดับภูมิภาค อันเป็นโครงการใหม่ และสำคัญ 3 โครงการ ซึ่งจะเริ่มในปี 2530 โครงการดังกล่าวได้แก่

— โครงการมาตรฐานอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับเงินทุนจากรัฐบาล จำนวน 5 ล้าน EPU เพื่อกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมที่คัดเลือกแล้วของกลุ่มประเทศอาเซียน และเพื่อส่งเสริมสถาบันมาตรฐานอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศนี้ด้วย

— โครงการเกษตรกรรม ซึ่งประชาคมยุโรปได้ให้เงินสนับสนุน จำนวน 6.8 ล้าน ECU โครงการนี้จะเป็นการดำเนินงานตามโครงการวิจัยและฝึกอบรมร่วมระหว่างสถาบันวิจัยและฝึกอบรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสำคัญ ๆ ของอาเซียนและของประชาคม ในโครงการเลี้ยงและบำรุงพันธุ์ปลา เพาะเลี้ยงและบำรุงทรัพยากรทางทะเล การเพาะเลี้ยงและบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำในบริเวณชายฝั่งทะเลและทะเลสาบ ตลอดจนการฝึกอบรมด้านเทคนิคด้วย

— และโครงการประเมินค่าทรัพยากรทางทะเล ซึ่งมุ่งเพื่อให้มีการนำเอาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลโดยคอมพิวเตอร์มาใช้ในหน่วยงานการประมงทะเล

10. โครงการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากโครงการความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างประชาคมยุโรปและอาเซียนด้วยเช่นกัน ขณะนี้มีการดำเนินงานตามโครงการนี้ด้วยเงินทุนรัฐบาล จำนวน 3 ล้านเหรียญสหรัฐจากประชาคมยุโรป โครงการดังกล่าวมุ่งเน้นการควบคุมสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ และการใช้พลังงาน โครงการนี้มีการกำหนดขึ้นในระหว่างที่ประเทศไทยทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ASEAN COST COMMITTEE (2525-2529)

คณะกรรมการได้ดำเนินงานตามโครงการการพยากรณ์ภาวะการณด้านพลังงานและการใช้พลังงานในประเทศไทยหลายโครงการ โดยร่วมมืออย่างใกล้ชิด

กับการพลังงานแห่งชาติ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย สถาบันวิจัยการพัฒนาแห่งประเทศไทย และกระทรวงอุตสาหกรรม

โครงการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประชาคมยุโรป ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อย คือ โครงการเกษตรกรรมเขตร้อนและเวชศาสตร์เขตร้อน เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2525 มีนักวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ (อาทิ โรงพยาบาลศิริราช) ในประเทศไทยได้รับความสนับสนุนจากประชาคมยุโรป โดยมีการให้ความช่วยเหลือเป็นมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 2 ล้านดอลลาร์ โครงการนี้ได้มีการต่อระยะเวลาออกไปอีก 4 ปี โดยมีการตั้งงบประมาณไว้สำหรับโครงการทั่วโลกเพิ่มเป็นสองเท่า รวม 100 ล้านดอลลาร์

ประชาคมยุโรปให้ความสนับสนุนสำหรับโครงการฝึกอบรมระยะสั้นด้านเวชศาสตร์เขตร้อนแก่อาเซียนด้วยเช่นกัน มีการจัดโครงการฝึกอบรมในนครหลวงต่าง ๆ ของอาเซียนรวม 5 ครั้งด้วยกัน ระหว่างปี 2528-2529 โดยเงินสนับสนุนจากประชาคมยุโรปเป็นจำนวนมากกว่า 200,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับปีนี้จะมีการฝึกอบรมเพิ่มมากขึ้นอีก

11. สรุป

ความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของไทยที่ผ่านมา เป็นที่อิจฉาของหลายประเทศทั่วโลก ประชาคมยุโรปทั้งในฐานะที่เป็นคู่ค้าและผู้ให้ความช่วยเหลือ มีความยินดีที่ได้มีส่วนช่วยให้ความพยายามของรัฐบาลไทยประสบความสำเร็จด้วยดี โดยการดำเนินงานตามนโยบายและโครงการต่าง ๆ ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงมาแล้วโดยสังเขป

“ปัญหาและสู่ทางการปรับปรุงคุณภาพและ การตลาดของสินค้าไทยในตลาดเยอรมัน : เน้นเฉพาะไม้ตัดดอก”

โดย
นายเสถมุธ ฟิลิปป์

ท่านสุภาพบุรุษและสุภาพสตรีที่เคารพ

กระผมขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้เชิญกระผมมายังประเทศอันสวยงามของท่าน กระผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงที่มีโอกาสมาพูดในที่ประชุมนี้ ทว่าขอท่านอย่าเพิ่งคาดหวังว่าจะได้สดับฟังสิ่งมหัศจรรย์ หรือวิธีแก้ปัญหาย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์จากกระผม สิ่งที่ท่านจะได้ฟังเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ประมวลขึ้นจากประสบการณ์ของกระผมตลอดระยะเวลา 35 ปี ในวงการค้าดอกไม้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นผู้ส่งดอกไม้รายสำคัญในช่วงฤดูหนาว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ผู้ผลิตในประเทศเยอรมนีจะต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านพลังงาน ในการผลิตดอกไม้เองสูงมาก แต่ก็ไม่ยากสำหรับกระผมที่จะเข้าใจว่าทำไมประเทศไทยจึงเกิดความเป็นห่วงในเรื่องการนำดอกกล้วยไม้ไปยังสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอื่น ๆ ในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เพราะตัวเลขที่มีอยู่ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นชัดอยู่แล้ว

จะเห็นได้ว่าในปี ค.ศ. 1982 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นำเข้าผลิตผลกล้วยไม้ของไทยเป็นมูลค่าถึง 14.5 ล้านดอลลาร์มาร์ค แต่ในปี ค.ศ. 1986 กลับนำเข้าเพียง 6.2 ล้านดอลลาร์มาร์คเท่านั้น การที่จะอธิบายปรากฏการณ์นี้ได้ กระผมจำเป็นต้องเล่าให้ท่านฟังคร่าว ๆ ถึงตลาดดอกไม้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจะนำมาพิจารณาอย่างโดดเด่นเฉพาะไม่ได้ แต่ต้องพิจารณารวมไปถึงว่าตลาดนี้เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แต่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเองก็ยังไม่ได้รวมตัวกันอย่างแน่นแฟ้นถึงขนาดที่จะพูดได้ว่าตลาดดอกไม้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นภาพสะท้อนของตลาดในประชาคมยุโรปทั้งหมดได้

ปริมาณการบริโภคดอกไม้ก็เป็นสิ่งหนึ่งที่แตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีปริมาณการบริโภคดอกไม้ ในอัตราส่วนกว่า 100 ดอยท์มาร์คต่อจำนวนประชากรหนึ่งคน ประเทศสมาชิกทางยุโรปตอนใต้มีปริมาณการบริโภคดอกไม้ประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เท่านั้น และแม้แต่อังกฤษตอนเหนือก็มีปริมาณการบริโภคดอกไม้ในอัตราส่วนไม่มากเท่านั้นเลย เหตุที่เห็นเช่นนี้มีใช่เป็นเพราะสภาวะรายได้ที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันของผู้คนในยุโรปด้วย

ขณะที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปดำเนินนโยบายสกัดกัน การนำเข้าผลิตผลทางเกษตรกรรมที่ใช้เป็นอาหารอย่างเอาจริงเอาจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลิตผลนั้นสามารถผลิตขึ้นได้เองในอาณาบริเวณยุโรปนั้น การค้าดอกไม้กลับเป็นตลาดที่เสรีไม่มีขีดจำกัด แม้ว่าภาวะการณ์เช่นนี้จะนำความยุ่งยากบางประการมาสู่กลุ่มผู้ผลิตดอกไม้ในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปก็ตาม แต่ก็ยังไม่ปรากฏแนวโน้มให้เห็นชัดเจนว่าจะมีการจำกัดตลาดลงโดยกลไกของรัฐ และเมื่อใดปรากฏแนวโน้มดังกล่าวชัดเจนก็จะเกิดการคัดค้านอย่างหนักทั้งจากวงการค้าดอกไม้นานาชาติ และจากกลุ่มผู้ผลิตเองด้วย ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ผู้ผลิตดอกไม้ในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้มองเห็นแล้วว่า ในช่วงฤดูหนาว 6 เดือนนั้น พวกเขาไม่สามารถสนองความต้องการของตลาดด้วยผลผลิตของตนเองได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นเพื่อให้สามารถจำหน่ายผลิตผลของตนเอง ซึ่งบ้างก็ซ้ำซากจำเจนั้นได้ จึงจำเป็นจะต้องมีการนำเข้าเพื่อทำให้ตลาดดอกไม้ไม่ซบเซา

เราทุกคนต่างก็หวังว่าตลาดการค้าดอกไม้อย่างเสรี ในปัจจุบันจะสามารถยืนหยัดอยู่ได้ต่อไปในอนาคต แต่มีอันตรายที่ควรระวัง นั่นก็คือการที่เกษตรกรจะผลจากการผลิตอาหารบางชนิดที่ผลิตขึ้นในประชาคมยุโรปในปริมาณที่มากเกินไป ซึ่งสิ่งที่ว่านี้ได้แก่พวกพืชบางชนิดและอาหารจำพวกเนื้อเป็นอันดับแรก

เราทุกคนต่างก็หวังว่าตลาดการค้าดอกไม้อย่างเสรี ในปัจจุบันจะสามารถยืนหยัดอยู่ได้ต่อไปในอนาคต แต่มีข้อพึงระวังว่าพื้นที่ซึ่งปัจจุบันใช้เพาะปลูกธัญพืชบางชนิดที่ผลิตขึ้นในประชาคมยุโรปในปริมาณที่มากเกินไปนั้น จะถูกแปลงให้เป็นพื้นที่เพาะปลูกดอกไม้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ประชาคมยุโรปก็ไม่เพียงแต่จะมีเนื้อและเนยมากมายเป็นภูเขาเลากาเท่านั้น แต่จะมีดอกไม้มากมายเป็นภูเขาเลากาด้วย

ก่อนที่จะกระผมจะพูดถึงตลาดกล้วยไม้ตัดดอกนั้น กระผมอยากจะเล่าถึงภาวะตลาดไม้ตัดดอกในปัจจุบันให้ท่านฟังเสียก่อน

ตลาดในประเทศเยอรมันมีการบริโภคดอกไม้แยกออกเป็น 2 ส่วน แต่ละส่วนมีปริมาณเกือบเท่ากัน ประมาณ 50% ของจำนวนดอกไม้ที่ถูกสั่งซื้อไปจะเป็นการซื้อไปเพื่อใช้เอง และอีก 50% ซื้อไปเพื่อให้เป็นของขวัญแก่ผู้อื่น ดอกไม้ในตลาดของขวัญนั้นรวมถึงดอกไม้เป็นจำนวนมากที่นำไปมอบในพิธีศพด้วย

เราไม่สามารถแบ่งการบริโภคดอกไม้ทุกชนิดออกเป็น 2 ส่วนเสมอไป อันที่จริงแล้วมีดอกไม้หลายชนิดที่มีอัตราการบริโภคในระดับใกล้เคียงกันทั้ง 2 ส่วน ดอกไม้ดังกล่าวนี้ ชนิดหนึ่งคือดอกกุหลาบ ซึ่งเราสามารถจะพูดได้ว่า 50% ของจำนวนดอกกุหลาบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกดอกกุหลาบก้านสั้น จะถูกคุณแม่บ้านซื้อไปจากห้างร้านหรือตลาด เพื่อไปตกแต่งบ้านเรือนของตนเอง ส่วนพวกดอกกุหลาบก้านยาว ซึ่งมีดอกค่อนข้างใหญ่ นั้นจัดอยู่ในตลาดของขวัญเกือบทั้งหมด ซึ่งหมายความว่าดอกกุหลาบก้านยาวนี้จะถูกซื้อไปให้เป็นของขวัญเกือบทั้งสิ้น

ส่วนดอกเยอบีรานั้นมีสภาวะต่างกับดอกกุหลาบ ดอกเยอบีราจะถูกขายไปเพื่อเป็นของขวัญเท่านั้น นอกจากนี้แล้วยังมีดอกไม้อีกหลายชนิดที่แทบจะไม่มีผู้ซื้อไปเป็นของขวัญเลย แต่จะถูกซื้อไปใช้เองเป็นจำนวนมาก

ทำไมดอกไม้แต่ละชนิดจึงมีความแตกต่างกันในตลาดเช่นนี้?

ดอกไม้แต่ละชนิดให้คุณค่าทางด้านความรู้สึกนึกฝันที่แตกต่างกันไป ค่านี้ถูกกำหนดขึ้นเองในแวดวงของผู้ซื้อดอกไม้ ซึ่งคุณค่าทางด้านความรู้สึกนี้โดยทั่วไปแล้วไม่ต้องการอธิบายตามหลักเหตุผลใด ๆ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่ดอกไม้ชนิดหนึ่งจะมีบทบาทอย่างมากในตลาดของขวัญเป็นเวลาแรมปี และแล้วจู่ ๆ ก็ตกฮวบลงไปเป็นดอกไม้ที่ซื้อขายกันเพื่อนำไปใช้เอง ผมจงใจใช้คำว่าตกฮวบเพราะดอกไม้ส่วนใหญ่ที่ซื้อไปเพื่อบริโภคเองนั้นเป็นดอกไม้ราคาถูก

สถานที่ซื้อขายดอกไม้มีบทบาทสำคัญมากในการที่จะบอกว่าดอกไม้ชนิดหนึ่งเป็นดอกไม้ของขวัญหรือดอกไม้ที่ซื้อไปใช้เอง ดอกไม้ที่ขายกันอย่างมีระบบโดยขายผ่านร้านค้าดอกไม้ นั้น มักจะเคลื่อนไหวอยู่ในส่วนที่เป็นตลาดของขวัญ ดอกไม้ที่ขายกันอยู่ตามตลาดสดหรือในห้างสรรพสินค้าจะไม่มีคุณค่าทางด้านความรู้สึกมากนัก จึงเป็นที่นิยมซื้อกันมาก แต่ก็เป็นการซื้อไปใช้เองทั้งสิ้น และตามสถานที่เหล่านี้แหละ

ที่กล้วยไม้ไทยถูกวางจำหน่ายในปัจจุบัน ในทศวรรษที่ 70 การนำเข้าดอกกล้วยไม้จากเมืองไทยไปสู่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลสำเร็จที่ได้ก็คือมีการเสนอขายดอกกล้วยไม้ในราคาที่ถูกลง และในที่สุดดอกกล้วยไม้ก็แพร่สู่แผงตามห้างสรรพสินค้าและแหล่งค้าขายที่คล้ายคลึงกัน พ่อค้าสามารถขายดอกกล้วยไม้ในจำนวนมากดอก แต่ก็ทำให้เสีราคา ผลที่ตามมาก็คือคุณค่าทางด้านความรู้สึกของดอกกล้วยไม้ (ดังที่กระผมได้พูดถึงเมื่อตอนต้น) ตกต่ำลงและดอกกล้วยไม้ก็ค่อย ๆ หายไปจากตลาดของขวัญ

ท่านต้องมองกลุ่มผู้ซื้อดอกไม้เหมือนมองสามเหลี่ยมปิรามิด ดอกไม้ถ้ายิ่งแพงเท่าไร สามเหลี่ยมก็ยิ่งเล็กลงเท่านั้น ทั้งนี้โดยมองจากยอดของปิรามิดซึ่งเปรียบได้กับศักยภาพของผู้ซื้อ ถ้าท่านต้องการให้ผู้ซื้อที่มีศักยภาพสูงขึ้น ท่านก็ต้องขยายสามเหลี่ยมให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะทำให้ท่านเข้าไปอยู่ในโซนราคาอื่น ที่ฐานของปิรามิดท่านจะได้จำนวน ผู้ซื้อมากที่สุดพร้อมกับราคาที่เกือบจะเป็นศูนย์ ซึ่งไม่ใช่เป้าหมายที่ควรใฝ่ฝัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อต้องผลิตดอกกล้วยไม้ในที่ที่แสนจะห่างไกล ผู้บริโภคต้องเสียค่าระวางขนส่งและแถมยังมีการเก็บภาษีการนำเข้าหรือมีมาตรการอื่น ๆ ในท่านเองเดียวกันนี้อีกด้วย

กระผมคิดว่าได้อธิบายให้ท่านพอเข้าใจแล้วว่าได้เกิดอะไรขึ้นกับการค้าดอกกล้วยไม้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และในส่วนอื่น ๆ ของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป คำโบราณท่านว่าไว้ว่าเราได้แต่เพียงเสียใจกับการเติบโตที่ผิดพลาด แต่เราไม่อาจจะหมุนมันกลับมาเริ่มต้นใหม่ได้ สินค้าหลักที่ท่านนำออกคือดอกกล้วยไม้สกุลหวาย (Dendrobium) ซึ่งอันที่จริงเป็นดอกกล้วยไม้ที่เหมาะสมมากกับการนำออกไปยังสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพราะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไม่มีการเพาะเลี้ยงกล้วยไม้พันธุ์นี้จึงไม่มีคู่แข่ง แต่กระผมเกรงว่าท่านจะไม่สามารถเพิ่มปริมาณการนำออกได้มากเกินกว่าดอกมาตามปอมปาดัวร์ กล้วยไม้ก็เปรียบเสมือนเสื้อผ้าเครื่องแต่งกายของสตรีที่ขึ้นอยู่กับความนิยม จึงมีเวลาที่ความนิยมจะขึ้นและจะตก

ตลาดระยะเวลาที่กระผมทำธุรกิจการค้าดอกไม้ ผมได้สังเกตพบว่าดอกไม้บางชนิดที่หลังจากหมดความนิยมไปสักระยะเวลาหนึ่งแล้ว ก็กลับมาได้รับความนิยมใหม่อีกครั้ง และส่วนมากระยะเวลาที่อยู่นอกความนิยมจะยาวนานกว่าเวลาที่ได้รับความนิยมสูงสุด ในประเทศเยอรมนีดอกกล้วยไม้เคยเป็นดอกไม้ที่แพงมาก และพิเศษมากในจิตสำนึกของผู้ซื้อดอกกล้วยไม้เป็นที่นิยมขึ้นหน้าขึ้นตา ไม่สำคัญเลย

ว่ามันจะสวยจริงดังคำเล่าลือเวลาพินิจดูหรือไม่ เพียงชื่อของมันก็รับประกันการขายดีและความพิเศษยิ่งอยู่แล้ว แต่ภาพพจน์นี้ของดอกกล้วยไม้ได้อันตรธานไปหมดแล้ว ดอกกล้วยไม้สกุลแมงปอ สกุลหวาย และสกุลเข็มมีเดียมเป็นจำนวนล้าน ๆ ซึ่งผลิตจากเรือนกระจกในประเทศฮอลแลนด์ได้ทำให้คุณค่าของดอกกล้วยไม้ถูกวัดจากมาตรฐานกฎเกณฑ์อื่นตลอดมาอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันนี้ดอกกล้วยไม้ยังถูกประเมินค่าในแง่ของการจัดรวมกลุ่มกับดอกไม้ชนิดอื่นสับสนอีกด้วย

ประมาณ 40% ของช่อดอกไม้ที่มีจำหน่ายในร้านขายดอกไม้ นั้นจะเป็น “ช่อดอกไม้หลากหลาย” ซึ่งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหมายถึงช่อดอกไม้ที่ไม่เพียงแต่จะคละสีดอกไม้เท่านั้น แต่ยังนำเอาดอกไม้ต่างชนิดที่เข้ากันได้มาจัดรวมกันด้วย ดูจะเป็นชะตากรรมของดอกกล้วยไม้ที่แทบไม่อาจจะจัดมันรวมกลุ่มเข้ากับดอกไม้อื่นได้เลย อันที่จริงแล้วเราสามารถจะจัดดอกกล้วยไม้รวมกับดอกกล้วยไม้เท่านั้น แต่ส่วนใหญ่มีการเสนอขายดอกกล้วยไม้ไม่มากเพียงพอที่จะทำเช่นนั้นได้

ปัญหาอีกประการของดอกกล้วยไม้ที่สวนทางกับความนิยมในปัจจุบัน คือเมื่อ 20 ปีก่อนโน้นดอกไม้ที่นำออกจำหน่ายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเป็นดอกไม้ที่บานงดงามเต็มที่แล้ว แต่ปัจจุบันนี้ผู้ซื้อนิยมช่อดอกไม้ที่ยังตูมอยู่และให้ไปบานสะพรั่งเอาภายหลังในบ้านของผู้ซื้อหรือผู้ได้รับดอกไม้เป็นของขวัญ หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือปัจจุบันนิยมดอกไม้ที่คุณแม่บ้านสามารถติดตามดูการแย้มและบานของมันได้ ขณะที่ดอกไม้ที่ไม่สามารถเห็นความเปลี่ยนแปลงตั้งแต่วินาทีแรกที่ได้รับมาจนกระทั่งวันที่เหี่ยวทึงไปนั้นกำลังหมดความนิยมลงไปทุกที ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือดอกหน้าวัวและดอกคัลลาลา ซึ่งปัจจุบันความนิยมลดต่ำลงมากจนเกือบเป็นดอกไม้ที่ไม่มีค่า ซึ่งเมื่อก่อนนี้ดอกไม้ทั้งสองชนิดเคยครองตลาดในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาแล้ว

กระผมเคยได้เห็นการผสมพันธุ์กล้วยไม้ที่ประสบความสำเร็จอย่างงดงามมาแล้วในประเทศไทย ไม้ที่นิยมใช้เป็นไม้หลักในการผสมนั้นโดยส่วนใหญ่ใช้ต้นมาตามปอมปาดัวร์ ซึ่งผมเห็นว่าการผสมพันธุ์แบบนี้จะเจอแต่หนทางตัน บางทีเราอาจจะประสบความสำเร็จด้วยการใช้เทคนิคการถ่ายยีนสมัยใหม่เข้ามาช่วยจนได้กล้วยไม้พันธุ์ไม้ที่คงคุณสมบัติที่มีค่าน่าทะนุถนอมของดอกไม้พันธุ์นี้ไว้ แต่เปลี่ยนสีและรูปทรงของมันไปอย่างสิ้นเชิงได้ ผมเองเป็นผู้ค้าดอกไม้ไม่ใช่นักผสมพันธุ์ดอกไม้ จึง

ไม่อาจให้คำแนะนำได้ว่าจะผสมพันธุ์ กล้วยไม้อย่างไร จึงจะได้พันธุ์กล้วยไม้ที่ว่านี้ ผมคิดว่าเราน่าจะมาช่วยกันคิดเรื่องนี้อย่างจริงจัง จัง ๆ

สิ่งที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งของประเทศไทยก็คือประเทศเพื่อนบ้าน มาเลเซียและสิงคโปร์ การนำเข้าจากสิงคโปร์ในปีหลัง ๆ นี้ก็ลดน้อยลงไปเหมือนกัน คือนำเข้าไปในปี ค.ศ. 1986 เป็นมูลค่า 1.5 ล้านดอลลาร์มาร์กเท่านั้น ตามความรู้สึกส่วนตัวผม ผมคิดว่าประเทศสิงคโปร์กำลังใช้ความพยายามในอันที่จะให้ได้ตลาดที่เสียไปกลับคืนมา โดยเน้นที่การผสมพันธุ์ให้ได้กล้วยไม้พันธุ์ใหม่ และเน้นการขยายกิจการเพาะเลี้ยงกล้วยไม้ไปในประเทศมาเลเซีย เพราะประเทศสิงคโปร์เองมีพื้นที่ไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนเพาะเลี้ยงกล้วยไม้

การนำเข้าจากประเทศมาเลเซียนั้น ยังมีความสำคัญไม่มากนัก แต่ก็คงเป็นที่รู้กันแล้วว่า มีหน่วยงานของรัฐที่ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกล้วยไม้ เพื่อชุบชีวิตใหม่ กับการนำออกสินค้าประเภทกล้วยไม้ ซึ่งการเก็บค่าขนส่งในราคาพิเศษของสายการบินของประเทศมาเลเซียก็มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการนำออกนี้ด้วย

กระผมทราบจากวารสารเยอรมันและจากประสบการณ์ของตนเองว่าปัญหาใหญ่ของเมืองไทยคือมีระวางบรรทุกของไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูหนาว สาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีระวางบรรทุกของไม่เพียงพอนี้ มาจากการที่รัฐบาลได้ออกระเบียบกำหนดอัตราค่าขนส่งดอกไม้ทางอากาศไว้ในราคาที่ต่ำ ผลที่ตามมาก็คือ บริษัทการบินต่าง ๆ ก็เลยกำหนดระวางบรรทุกของในการขนส่งดอกกล้วยไม้ให้น้อยลงไปด้วย

ประเทศอื่น ๆ เขาก็ปัญหานี้กันอย่างไร?

ในเรื่องนี้ผมคงจะต้องยกตัวอย่างของประเทศอิสราเอลให้ท่านฟังการปลูกดอกไม้ในประเทศอิสราเอล ซึ่งเป็นประเทศที่ส่งดอกไม้เข้าไปขายในยุโรปในช่วงฤดูหนาวเป็นจำนวนมากนั้นอยู่ในกำมือของบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง และดอกไม้ที่ผลิตขึ้นถ้าไม่นับดอกกุหลาบแล้ว ก็จะเป็นดอกไม้จำพวกที่ไม่ค่อยมีราคา ปัญหาการขนส่งดอกไม้ราคาถูกในจำนวนมหาศาล จึงเป็นปัญหาของการอยู่รอดของการนำออกสำหรับประเทศอิสราเอล

ดังนั้น เพื่อประสานความต้องการของทุกฝ่ายและเพื่อที่จะเป็นหุ้นส่วนสำคัญ ในกิจการขนส่ง จึงมีการจัดตั้งองค์การในลักษณะรัฐวิสาหกิจขึ้น องค์การนี้มีชื่อว่า

AGREXO และเป็นผู้รับภาระในเรื่องการขนส่งทั้งหมดจากผู้ผลิตและจากบริษัทผู้ค้าในประเทศอิสราเอล เมื่อถึงเวลาองค์การนี้จะทำการเช่าเครื่องบินมา เพื่อขนส่งดอกไม้ โดยเฉพาะ นอกจากนั้นแล้วยังขนส่งผักและผลไม้ด้วย เครื่องบินเหล่านี้เป็นเครื่องบินโบจะบินจากเทลอาวีฟ ไปโคโลญจน์วันละถึง 2 ครั้ง สินค้าทั้งหมดที่จะนำไปขายในตลาดยุโรปจะถูกบรรจุขึ้นรถขนส่งหรือบรรจุขึ้นเครื่องบินจากเมืองโคโลญจน์ไปยังที่ต่าง ๆ ในยุโรปและเครื่องบินที่เข้ามาเหล่านี้ก็จะไม่บินกลับอิสราเอลอย่างว่าง ๆ แต่จะบรรจุทุกผลิตผลทางอุตสาหกรรมของเยอรมันกลับไปด้วย

กระผมคิดว่าเราสามารถจะคิดทำอย่างเดียวกันนี้ได้สำหรับเส้นทางขนส่งระหว่างประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในการนี้เราจะต้องคิดว่าทั้งประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต่างก็เป็นประเทศที่เสรี ไม่มีผู้ใดต้องถูกบังคับหรือควรถูกบังคับให้ทำงานตามกฎหมายเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นได้ แต่เมื่อผู้ผลิตองค์การต่าง ๆ และบริษัทเอกชนจำนวนมากมีความสนใจตรงกันเหมือนอย่างในกรณีของอิสราเอล เราก็ควรจะรวมความสนใจเหล่านี้ให้เป็นเครือเดียวกัน ซึ่งรัฐอาจจะยื่นมือเข้ามาช่วยก็ได้ แต่จะไม่ถือเอาการช่วยเหลือของรัฐเป็นเงื่อนไขในการเริ่มต้นโครงการ ปัจจุบันนี้สายการบินต่าง ๆ พยายามที่จะจัดเที่ยวบินที่ไม่ต้องจอดพักระหว่างทาง พวกผู้โดยสารก็นิยมเดินทางด้วยเที่ยวบินที่ไม่จอดพักระหว่างทางเครื่องบินเหล่านี้จึงจำเป็นต้องเติมเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะสามารถบินตรงไปยังที่หมายได้โดยไม่จอดพักระหว่างทาง ซึ่งเป็นผลทำให้มีระวางบรรทุกสินค้าน้อยลง การจอดพักระหว่างทางจะยืดเวลาบินออกไปอย่างมากที่สุด ก็ 1-2 ชั่วโมง ซึ่งไม่มีผลเสียอะไรเลยต่อการขนส่งดอกไม้

ท่านที่เคารพครับ กระผมเพิ่งมาอยู่ในประเทศอันสวยงามของท่านได้เพียงไม่กี่วันเท่านั้น แต่กระผมค้าขายกับดอกไม้จากประเทศของท่านมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว กระผมมีความรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และรวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจยุโรปอื่น ๆ ด้วยเป็นอย่างดี

พวกเราในฐานะองค์การผู้ผลิตหรือบริษัทผู้ค้าไม่ได้ถือว่าดอกไม้ของท่านเป็นคู่แข่งของดอกไม้อื่น เราชอบทำธุรกิจกับดอกไม้ของท่าน และเรายินดีหากตัวเลขการนำเข้ากล้วยไม้ไทยจะกลับสูงขึ้นอีก

กระผมยินดีที่จะตอบข้อซักถามของท่าน แต่ขอความกรุณาท่านได้ถามเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการขายผลิตผลของท่านในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เพราะกระผม

มีประสบการณ์และความเข้าใจในเรื่องนี้เท่านั้น ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาของทางฝ่ายไทยเองนั้น กระผมไม่อยู่ในฐานะที่จะให้คำตอบได้

กระผมอยากจะจบคำบรรยายของกระผมด้วยการชี้ให้ท่านเห็นบางสิ่งบางอย่าง เราทำธุรกิจเกี่ยวกับดอกไม้ ซึ่งเป็นผลผลิตที่ไม่ใช่สิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต การที่ผู้ใดจะซื้อสินค้าของเรานั้น ก็ไม่ใช่เพราะเกิดจากความหิวหรือความอยากลิ้มรส เช่นในกรณีของผักและผลไม้ แต่เขาจะซื้อเพราะคุณค่าทางด้านความรู้สึกนึกฝันของมัน ดังนั้น เราจึงต้องเร่งความสนใจในด้านความรู้สึกนึกฝันให้มากกว่าผลผลิตที่รับประทานได้ และเราก็สามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด ในขณะที่สินค้าที่รับประทานได้จะมีขีดจำกัดตรงความรู้สึกอิ่ม และหากเราต้องการจะประสบความสำเร็จ สิ่งที่เราต้องทำก็ “เพียง” (กระผมทราบว่ากระผมพูดอะไร) แต่สนองความปรารถนาของลูกค้าของเราให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผลผลิตของเราเป็นเครื่องหมายของคุณภาพชีวิตที่มนุษย์ทุกคนพยายามไขว่คว้า เมื่อความต้องการขั้นพื้นฐานในชีวิตประจำวันของเราได้รับการตอบสนองบริบูรณ์แล้ว เราสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าความมั่งคั่งในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ภายหลังจากที่ได้เข้าร่วมในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปแล้ว ประเทศที่เคยล้าหลังประเทศอื่น ในยุโรปก็ได้กลายเป็นสมาชิกของประชาคมที่รุดหน้าอำนาจมั่นคงและก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง มาตรฐานการครองชีพในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้รับการปรับให้มีระดับค่อนข้างจะทัดเทียมกันแต่ไม่ใช่ด้วยวิธีทำคนรวยให้จนลง แต่หากทำคนที่จนกว่าให้รวยขึ้น

ท่านที่เคารพครับ กระผมขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้สละเวลาตั้งใจฟังผม กระผมหวังว่าท่านคงได้รับแรงจูงใจจากการบรรยายของกระผมพอสมควร ขอบพระคุณครับ

สรุปผลการสัมมนา

เรื่อง

“ปัญหาและคู่มือทางการส่งออกของไทยไปยัง

ตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”

ร่วมจัดโดยศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ)

และมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์

วันที่ 4 พฤศจิกายน 2530

1. คำกล่าวเปิดการประชุมสัมมนาของ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา

ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกล่าวสนับสนุนการจัด
การประชุมสัมมนาเพื่อเพิ่มความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประชาคม
เศรษฐกิจยุโรป ทั้งนี้ เนื่องจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเป็นคู่ค้าสำคัญเป็นอันดับ
2 ของไทย รองจากญี่ปุ่น คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 16 ของมูลค่าการค้าต่างประเทศ
ของไทยทั้งหมด และจากการที่เงินเยนของญี่ปุ่นมีค่าสูงขึ้นมากเมื่อเทียบกับเงินสกุล
ต่าง ๆ ของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป คาดว่าไทยจะนำเข้าจากประชาคมเศรษฐกิจ
ยุโรปเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันสินค้าอุตสาหกรรมเบาของไทยบางส่วนก็จะสามารถ
เข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรปทดแทนสินค้าญี่ปุ่นได้

แนวโน้มเช่นนี้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจของไทย ที่จะกระจายความ
สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคต่าง ๆ โดยไม่พึ่งการส่งออกและการนำเข้าจาก
แหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไป

สำหรับในด้านความช่วยเหลือนั้น ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม
ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปมาโดยตลอด ทั้งทางด้านการพัฒนาการเกษตร การพัฒนา
ชนบท การช่วยเหลือภายใต้โครงการแก้ไขปัญหามันสำปะหลัง ซึ่งการช่วยเหลือของ
กลุ่มประชาคมฯ จะอยู่ภายใต้กองทุน Technical and Financial Aid to Non-
associated Countries ปัจจุบันประชาคมฯ ได้ช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ ในประเทศ
ไทยเป็นมูลค่ากว่า 2,000 ล้านบาท

การจัดประชุมสัมมนาในวันนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการต่าง ๆ ของไทย ตลอดจนผู้ส่งออกเข้าใจปัญหาและสู่ทางการส่งออก ไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเพิ่มขึ้น

โดยเฉพาะ Mr. Philippi ซึ่งมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ได้เชิญมาจากประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อการประชุมสัมมนาในวันนี้ นั้น เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในด้านการตลาดกล้วยไม้และดอกไม้สด ซึ่งคาดว่าคำแนะนำของท่านจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ส่งออกของไทย

ในตอนท้าย พล.ร.ม.ตรีนวการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวต้อนรับ Mr. Philippi และขอบคุณมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท ที่ได้ร่วมกับศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ) ในการจัดสัมมนารั้งนี้ขึ้น

2. คำบรรยายเรื่อง “ตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในสายตาของไทย”

โดย นายคณัย ดุละลัมพะ อธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ

อธิบดีคณัยฯ ชี้ให้เห็นว่า ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของไทยในปี 2529 โดยมีมูลค่าส่งออกของไทยสูงถึง 49,545 ล้านบาท ซึ่งมากกว่ามูลค่าส่งออกของไทยไปสหรัฐ ซึ่งเท่ากับ 41,403 ล้านบาท หรือมูลค่าส่งออกของไทยไปยังญี่ปุ่น ซึ่งเท่ากับ 32,479 ล้านบาท และหากพิจารณาขนาดของตลาดจากจำนวนประชากรแล้ว ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปก็มีประชากรมากถึง 320 ล้านคน เทียบกับ 239 ล้านคนในสหรัฐ และ 120 ล้านคนในญี่ปุ่น นอกจากนั้น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปยังเป็นตลาดเปิดที่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) ในอัตราสูงกว่าตลาดอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการส่งออกของไทยไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรปมีอยู่บ้าง อาทิเช่น :

สิ่งทอ : มีการกำหนดโควต้า ซึ่งเป็นการจำกัดความสามารถในการส่งออกของไทย ทั้ง ๆ ที่ตลาดประชาคมฯ มีความต้องการสินค้าสิ่งทอจากไทยมาก

- ลัทธิประดกระป้อง :** ไทยได้สิทธิพิเศษ GSP ในอัตรา 12% แต่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปมีข้อตกลงยกเว้นภาษีนำเข้ากับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่ม ACP) ซึ่งเป็นคู่แข่งของไทย
- ทุนการป้อง :** อัตราภาษีนำเข้าของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปอยู่ในระดับสูงถึง 24%
- อาหารทะเลแช่แข็ง :** ไทยมักจะประสบปัญหาการควบคุมคุณภาพและสุขอนามัยที่เข้มงวดและไม่แน่นอน โดยเฉพาะจากอิตาลี
- ข้าวบาสมัติ :** ไทยไม่สามารถได้สิทธิพิเศษ GSP เช่นเดียวกับปากีสถาน และประเทศส่งออกอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปไม่ยอมรับว่า ข้าวบาสมัติของไทยเป็นข้าวบาสมัติ

3. คำบรรยายเรื่อง “ปัญหาและประเภทสินค้าที่ไทยสนใจที่จะส่งเสริมการส่งออกไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรป” โดย นายชัชวาลย์ สุกิจจวนิช รองอธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์

รองอธิบดีชัชวาลย์ฯ ชี้แจงว่า สินค้าส่งออกของไทยไปยังตลาด EC ประมาณ 50% เป็นสินค้าเกษตรที่มีผลผลิตและราคาไม่แน่นอน แต่ในปี 2529 ไทยส่งออกไปยังตลาด EC เพิ่มขึ้นจากปี 2528 ถึง 38% ที่น่าสนใจคือในจำนวนนี้เป็นสินค้าอุตสาหกรรมถึง 47.5% และเป็นสินค้าเกษตรกรรม 43% ตลาดส่งออกสำคัญของไทยได้แก่ เนเธอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และอิตาลี ตามลำดับ

สำหรับประเภทสินค้าที่ไทยสนใจส่งเสริมการส่งออกนั้น กรมพาณิชย์สัมพันธ์กำหนดไว้ 19 สินค้า ได้แก่ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ อาหารสำเร็จรูป อัญมณีและเครื่องประดับ รองเท้า เฟอร์นิเจอร์ และอื่น ๆ และในปี 2531 กรมพาณิชย์สัมพันธ์มีโครงการจัดคณะผู้แทนการค้าไปยุโรป ทั้งสิ้น 17 คณะ

ปัญหาการส่งออกของไทยไปยังตลาดประชาคมเศรษฐกิจยุโรปนั้น มีทั้งในด้านสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม กล่าวคือ

- ไม้ตัดดอก** : กฎระเบียบการนำเข้าในหลายประเทศเข้มงวดมาก ทำให้ไม้ตัดดอกและดอกกล้วยไม้ของไทยซึ่งมีปัญหาในด้านการตัดเก็บและการบรรจุหีบห่ออยู่แล้วประสบปัญหายิ่งขึ้น
- เสื้อผ้าสำเร็จรูปและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ** : ปริมาณโควต้าสำหรับบางรายการมีจำกัด มีผลกระทบต่อไทย เพราะไทยยังมีความสามารถที่จะขยายการส่งออกอีกมาก
- สับปะรดกระป๋อง** : ไทยเสียเปรียบประเทศในแถบแอฟริกาแปซิฟิก และแคริบเบียน (หรือกลุ่ม ACP) เพราะไทยต้องเสียภาษี 12% ถึง 15% ในขณะที่ประเทศในกลุ่ม ACP ไม่เสียภาษีนำเข้า
- ปลาทูน่ากระป๋อง** : ไทยเสียภาษีนำเข้า 24% ในขณะที่กลุ่ม ACP ได้สิทธิพิเศษ
- อาหารทะเลแช่แข็ง** : อิตาลีมักประกาศกฎระเบียบใหม่ ๆ ออกมาเสมอ โดยอ้างเรื่องคุณภาพสินค้าของไทย ทั้ง ๆ ที่สินค้าประเภทเดียวกันส่งออกไปยังสหรัฐฯ และญี่ปุ่นโดยไม่มีปัญหา

4. คำบรรยายเรื่อง “ทำที่และนโยบายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปต่อการนำเข้าจากประเทศไทย” โดย Dr. Endymion Wilkinson ที่ปรึกษาและรองหัวหน้าคณะผู้แทนคณะกรรมการการค้าประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Dr. Wilkinson ชี้แจงว่า ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ตลาด EC เป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของไทยถึง 7 ปี และไทยเป็นฝ่ายได้ดุลการค้ามาตลอด 10 ปีที่ผ่านมา แต่

คนไทยส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อเท็จจริงนี้ เพราะไทยมีปัญหา กับ EC ค่อนข้างน้อย จึงไม่ปรากฏเป็นข่าวหนังสือพิมพ์

ประเด็นที่น่าสังเกต คือ EC เป็นตลาดที่ไทยได้รับสิทธิพิเศษ GSP ในอัตรา สูงที่สุด กล่าวคือ ไทยได้สิทธิพิเศษ GSP สูงถึง 44% ของมูลค่าส่งออกของไทยทั้งหมดไปยังตลาด EC เปรียบเทียบกับตลาดสหรัฐฯ ซึ่งไทยได้สิทธิพิเศษ GSP เพียงประมาณ 20% ของมูลค่าส่งออกทั้งหมดไปยังสหรัฐฯ นอกจากนั้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ไทยสามารถส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไปยังตลาด EC เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเสื้อผ้าสำเร็จรูปและสิ่งทอนั้น EC เป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดของไทย ทั้งนี้ เป็นผลจากการที่ฝ่าย EC โดยคณะกรรมการการค้าประชาคมเศรษฐกิจยุโรปซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเพช ได้ร่วมมือกับกรมพาณิชย์สัมพันธ์และหน่วยราชการต่าง ๆ ของไทย จัดสัมมนาและ มาตรการส่งเสริมการส่งออกของไทยไปยังตลาด EC มาโดยตลอด และได้ใช้ งบประมาณเพื่อการนี้กว่า 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

5. คำบรรยายเรื่อง “ปัญหาและวิธีการปรับปรุงคุณภาพและการตลาดของ สินค้าเกษตรของไทยในตลาดเยอรมัน โดยเฉพาะไม้ตัดดอก” โดย Mr. Helmuth Philippi ผู้จัดการฝ่ายบริหารของสหกรณ์ผู้นำเข้าไม้ตัด ดอกของเยอรมนี

Mr. Philippi ชี้แจงว่า ไทยเป็นผู้ส่งดอกไม้รายสำคัญ โดยเฉพาะในช่วง ฤดูหนาวของเยอรมนี แต่ในช่วง 4-5 ปี ที่ผ่านมา การส่งออกของไทยลดลงจากมูลค่า 14.5 ล้านมาร์ค ในปี ค.ศ. 1982 เหลือเพียง 6.2 ล้านมาร์คในปี ค.ศ. 1986 ทั้ง ๆ ที่ ตลาดการค้าดอกไม้ในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเป็นตลาดที่เสรีไม่มีข้อจำกัดในการ นำเข้าเหมือนพืชผลเกษตรอื่น ๆ นอกจากนั้น ในช่วงฤดูหนาว 6 เดือนของเยอรมัน ผู้ผลิตยังไม่สามารถผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดภายในประเทศได้อย่าง เพียงพอ

ตลาดเยอรมันเป็นตลาดใหญ่ที่มีปริมาณการบริโภคดอกไม้สูงถึง 100 มาร์ค ต่อประชากรหนึ่งคนในหนึ่งปี ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่สูงกว่าอังกฤษและประเทศใด ๆ ในยุโรปได้ การบริโภคดอกไม้ในเยอรมนีมี 2 ส่วน คือ 50% เป็นดอกไม้ราคาถูกเพื่อ นำไปใช้เอง ส่วนอีก 50% เป็นดอกไม้ราคาแพงเพื่อให้เป็นของขวัญหรือพิธีการต่าง ๆ

และจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ดอกไม้บางชนิดอาจมีบทบาทในตลาดของขวัญเป็น เวลาแรมปี แต่เราก็อาจตกขบวนเป็นดอกไม้ในตลาดเพื่อการบริโภคเองได้

สถานที่ซื้อดอกไม้มีส่วนสำคัญในการกำหนดว่า ดอกไม้ชนิดหนึ่งเป็นดอกไม้ ของขวัญหรือเป็นดอกไม้ที่ซื้อไปใช้เอง กล่าวคือ หากวางขายในร้านค้าดอกไม้โดยเฉพาะ ก็จะเป็นดอกไม้ในตลาดของขวัญ แต่ถ้าถูกวางขายในตลาดสดหรือซูเปอร์มาร์เก็ต ซึ่งกล้วยไม้และดอกไม้จากไทยมักถูกวางขายอยู่ก็จะกลายเป็นดอกไม้ราคาถูกที่ผู้ บริโภคซื้อไปใช้เอง และนี่เองคือปัญหาที่ทำให้มูลค่าการส่งออกดอกไม้ตัดและกล้วยไม้ จากไทยลดลงในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ เกิดจากการที่ผู้ส่งออกของไทยต่างพากัน ตัดราคาส่งออกจนกล้วยไม้ของไทยกลายเป็นของถูก และที่ตามมาคือ คุณค่าทาง ด้านความรู้สึกของผู้บริโภคลดลง สำหรับดอกกล้วยไม้สกุลแมงปอ สกุลหวาย และ สกุลเข็มมีเดียมนั้นยังประสบปัญหาการผลิตมากเกินไป ซึ่งเนเธอร์แลนด์ผลิตใน เรือนกระจกและนำออกสู่ตลาดยุโรปเป็นจำนวนล้าน ๆ

ปัญหาอีกประการหนึ่งของดอกกล้วยไม้ คือ ประมาณ 40% ของช่อดอกไม้ ราคาแพงที่วางขายในร้านขายดอกไม้เป็นช่อดอกไม้หลากสีที่เกิดจากการคละกัน ของดอกไม้ต่างชนิด แต่ดอกกล้วยไม้มักมีปัญหาว่าไม่สามารถจัดรวมกลุ่มกับดอกไม้ ชนิดอื่นได้ นอกจากว่าจะรวมกันระหว่างดอกกล้วยไม้ด้วยกันเท่านั้น นอกจากนั้น ค่านิยมของผู้บริโภคยังได้เปลี่ยนไปจากการซื้อดอกไม้บานมาเป็นการซื้อดอกไม้ ที่ยังตูมอยู่เพื่อการติดตามดูการแย้มและบานของมันได้นาน ๆ แนวโน้มนี้ทำให้ดอก หน้าวัวและดอกกล้วยไม้ความนิยมจนเกือบเป็นดอกไม้ที่ไม่มีค่า

นอกจากนั้น ไทยยังมีคู่แข่งสำคัญคือสิงคโปร์และมาเลเซีย โดยเฉพาะสิงคโปร์ นั้นกำลังเน้นผสมพันธุ์กล้วยไม้ใหม่ ๆ และขยายกิจการเพาะเลี้ยงในมาเลเซีย ฉะนั้น ไทยจึงควรสนใจคิดค้นพันธุ์ใหม่ ๆ เพราะเท่าที่ผ่านมาการผสมพันธุ์ใหม่ของไทยส่วนใหญ่ใช้ต้นมาตาม ปอมปาดัวร์ เป็นไม้หลัก ซึ่ง Mr. Philippi เห็นว่าการผสมพันธุ์ แบบนี้จะเจอแต่หนทางตัน

ในด้านการจัดหาระวางบรรทุกให้เพียงพอ โดยเฉพาะในช่วงฤดูหนาวก็ เป็นสิ่งจำเป็น ไทยควรเอาอย่างอิสราเอลซึ่งสามารถส่งดอกไม้ราคาถูกจำนวนมากเข้าสู่ตลาดยุโรปในช่วงฤดูหนาว โดยการจัดการขององค์กรรัฐวิสาหกิจชื่อ AGREXO ซึ่งจะรับภาระจัดหาเครื่องบินจัมโบ้เหมาลำขนส่งดอกไม้ ผัก ผลไม้ และซากกลับก็ จะบรรทุกสินค้าจากยุโรปกลับไปอิสราเอล

ในตอนท้าย Mr. Philippi ชี้ให้เห็นว่า การค้าดอกไม้แตกต่างจากการค้าของกินของใช้อย่างอื่น เพราะดอกไม้มีคุณค่าอยู่ที่ความรู้สึกนึกฝันของมัน ดังนั้นผู้ค้าจึงต้องเน้นสร้างสรรค์ความรู้สึกนี้เพื่อตอบสนองความปรารถนาของลูกค้าให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

6. ประเด็นในการเปิดอภิปรายทั่วไป

6.1 ความพร้อมของไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ระพี สาคริก ให้ความเห็นว่า ในการแก้ปัญหาการส่งออกกล้วยไม้ของไทยนั้น ก่อนอื่นไทยจะต้องสร้างระบบและตัวบุคคล ซึ่งจะสามารถทำงานคู่กันได้ ในการนี้จำเป็นต้องมีองค์กรรวมตัวกันในรูปของ public เพราะหากเป็นแบบตัวใครตัวมันแล้ว ก็จะทำให้ขาดการควบคุมคุณภาพและปริมาณการผลิต นอกจากนั้น ยังขาดความรับผิดชอบเพราะหากเกิดความเสียหายผู้ค้าแต่ละรายสามารถเปลี่ยนไปค้าสินค้าตัวอื่นได้ แต่ที่จะเสียชื่อก็คือประเทศไทย ฉะนั้นสิ่งที่ไทยต้องการขณะนี้คือระบบและตัวบุคคลมิใช่เทคโนโลยีหรือเรื่องปลีกย่อยอื่น ๆ

6.2 การบรรจุหีบห่อ (packing) และรสนิยมของผู้บริโภค

ต่อข้อถามว่าไทยควรปรับปรุงวิธีการบรรจุหีบห่อในการส่งออกกล้วยไม้ประการใดบ้างนั้น Mr. Philippi ให้คำแนะนำว่าผู้ส่งออกของไทยควรปรับการจัดรูปแบบหีบห่อตามเทศกาลต่าง ๆ เช่น Christmas ก็ควรจัดดอกไม้เป็นช่อให้เหมาะกับเทศกาล หรือในเทศกาล Mother Day, Easter ฯลฯ ก็ควรจัดรูปแบบแตกต่างกันออกไป ในด้านสีสันทันทีเป็นที่ยอมรับในแต่ละปี และแต่ละเทศกาลก็แตกต่างกัน ผู้ส่งออกของไทยจึงควรติดตามอย่างใกล้ชิด

6.3 รูปแบบการส่งออก

ต่อข้อถามว่าไทยควรส่งออกดอกไม้ในรูป consignment เข้าสู่ตลาดกลางหรือตลาดประมูล หรือควรจะมีสัญญาระยะยาวกับผู้นำเข้าพร้อมกำหนดราคาตายตัว Mr. Philippi ให้ข้อคิดเห็นว่าที่ที่ดีที่สุดควรเป็นการติดต่อค้าขายระหว่างองค์กร เช่น ที่อิสราเอลมีองค์กรรับผิดชอบติดต่อกับองค์กรผู้นำเข้าของเยอรมนี วิธีการเช่นนี้มีใช้เพื่อการควบคุมราคาโดยตรง แต่การมีองค์กรของผู้ส่งออกจะช่วยให้สามารถควบคุมปริมาณส่งออกได้ ซึ่งจะส่งผลให้ราคาดีขึ้น ความล้มเหลวของกล้วยไม้ไทย

เกิดจากการขาดการควบคุมปริมาณส่งออกจนกล้วยไม้ไทยมีราคาตกจนไม่คุ้มค่าขนส่ง
ฉะนั้น ในฐานะที่ไทยอยู่ไกลจากยุโรปและมีระวางขนส่งทางอากาศจำนวนจำกัด
ไทยจึงควรเน้นเฉพาะดอกไม้และกล้วยไม้ที่มีราคาสูงและหาวิธีพยุงราคาที่ได้ผล

6.4 โอกาสการส่งออกต้นไม้ประดับ (Pot Plant)

ต่อข้อถามเกี่ยวกับกฎข้อบังคับและการควบคุมแมลงในดินว่าจะเป็นอุปสรรค
ต่อการส่งออกของไทยหรือไม่นั้น ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยการทำฟาร์ม นายชนวน
รัตนวราหะ ชี้แจงว่า Pot Plant ได้ราคาดีและน่าจะพัฒนาเป็นสินค้าส่งออกตัวใหม่
ของไทยได้ แต่วิธีการส่งออกนั้นน่าจะส่งออกโดยไม่ใส่ดินหรือกระถางเพื่อการจัด
เตรียมในตลาดส่งออกจะดีกว่า

ส่วน Mr. Philippi ให้ความเห็นว่า ตลาดเยอรมันสนใจ Pot Plant จาก
เมืองร้อนเพิ่มขึ้นมาก และอิสราเอลก็สนใจแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เนื่อง
จากเทคโนโลยีในการผลิตของเบลเยียมและเนเธอร์แลนด์อยู่ในระดับสูงมาก ฉะนั้น
จึงต้องแข่งขันด้วยการเสนอพันธุ์ไม้ใหม่ ๆ ที่จะสามารถดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค
และในการส่งออกก็ควรจะมี terminal ในยุโรป เพื่อการพักต้นไม้หลังการขนส่งและ
จัดเตรียมใส่กระถางในรูปแบบที่ถูกต้องกับรสนิยมของผู้บริโภค

6.5 แนวโน้มการลดเงินอุดหนุนพืชผลเกษตรของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและ การผลิตดอกไม้

ต่อข้อความว่า การที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปจะลดเงินอุดหนุนพืชผลเกษตร
ของเกษตรกร จะทำให้เกษตรกรหันไปปลูกดอกไม้จนทำให้ไทยไม่สามารถส่งออก
หรือไม่นั้น อธิบดีตัญญู ให้ความเห็นว่ามีโอกาสเป็นไปได้ ซึ่งเรื่องนี้ Mr. Philippi
เห็นด้วย แต่รัฐบาลของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปคงไม่ถึงกับให้เงินอุดหนุนการปลูก
ดอกไม้ ขณะนี้ คงมีแต่การให้เงินอุดหนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการขายและขนส่ง
ดอกไม้เท่านั้น

6.6 การแก้ปัญหาขาดแคลนระวางขนส่งทางอากาศ

ต่อข้อถามว่า การบินไทยได้ดำเนินการประการใดบ้างเพื่อช่วยให้มีระวาง
ขนส่งดอกไม้เพียงพอกับความต้องการของผู้ส่งออกของไทย นายจุมล พริ้งทองพู่
ผู้แทนจากบริษัทการบินไทย จำกัด ชี้แจงว่า ขณะนี้ได้มีการหารือกับสมาคมผู้ส่ง
ออกกล้วยไม้เพื่อแก้ไขปัญหาไปบ้างแล้ว โดยฝ่ายสมาคมฯ เป็นผู้เสนอให้การบินไทย

ขึ้นราคาค่าระวางประมาณ 5% - 7% เพื่อจัดระวางให้เพียงพอ รวมทั้งเพิ่มจำนวนเที่ยวบินในช่วงฤดูหนาว ส่วนการจัดเที่ยวบินเหลาลำตามแบบอิสราเอลนั้นเห็นด้วยที่จะพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม ควรจะเป็นแกนกลางในการริเริ่มดำเนินการ

6.7 การจัดระบบข้อมูลการตลาด

ต่อข้อถามว่า ไทยควรสร้างระบบข้อมูลประการใดเพื่อให้ผู้ส่งออกของไทยได้ทราบความต้องการและรสนิยมของผู้บริโภคในตลาดยุโรปอย่างใกล้ชิด ผู้อำนวยการขนวนฯ ให้ความเห็นว่า คงจะต้องจัดระบบเช่นเดียวกับองค์กร AGLEXO ของอิสราเอล ซึ่งนอกจากจะเป็นแกนกลางด้านการตลาดแล้ว ยังเป็นศูนย์รวบรวมและกระจายข่าวข้อมูลเพื่อให้ผู้ผลิตที่อยู่ภายใต้ AGLEXO วางแผนการผลิตได้ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ไทยยังไม่มีองค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจ นายกษิต ภิรมย์ ให้ความเห็นว่า สมาคมที่เกี่ยวข้องในภาคเอกชนควรมีบทบาทในด้านการกระจายข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น จากกระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงการต่างประเทศ เพราะโดยปกติหน่วยราชการจะไม่ส่งข้อมูลไปยังบริษัทเอกชนโดยตรง แต่จะส่งผ่านสภาหอการค้าหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น สำหรับประเด็นที่ฝ่ายรัฐบาลควรปรับปรุงในด้านข้อมูลนั้น ภาคเอกชนก็ควรเสนอแนะมาเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในทางธุรกิจอย่างแท้จริง

สำหรับข้อมูลด้านการตลาดนั้น รองอธิบดีฯ ชวาลฯ แนะนำให้ผู้ส่งออกติดต่อสอบถามได้ที่กองพัฒนาตลาดต่างประเทศ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ และหากมีประเด็นใดที่ภาคเอกชนเห็นควรให้ดำเนินการก็ขอให้สมาคมที่เกี่ยวข้องทำหนังสือถึงกรมพาณิชย์สัมพันธ์อย่างเป็นทางการด้วย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ

17 ธันวาคม 2530

Proceedings papers

A seminar on

“Problems and Prospect of Thai Export to EC Market”

organized by

International Studies Centre, Ministry of Foreign Affairs

and

Friedrich Ebert Stiftung

4th November 1987, Ambassador Hotel

Content

Seminar programme	1
Opening remark	2
by Minister of Foreign Affairs Air Chief Marshal Siddhi Savetsila	
Welcoming speech	4
by Mr. Norbert von Hofmann Resident Director, Friedrich Ebert Stiftung	
“EC from the Thai Point of View”	6
by Mr. Danai Tulalumba, Director-General Economic Department, Ministry of Foreign Affairs	
“Problems and Items to be Promoted for Export from Thailand to EC Market”	8
by Mr. Chachaval Sukitjavanich Deputy Director-General, Department of Export Promotion Ministry of Commerce	
“EC Position on the Import of Thai Products”	13
by Dr. Endymion Willkinson, Deputy Head of the Delegation of the Commission of the European Communities for Southeast Asia	
“Problems and Means of Quality and Marketing Improvement for Thai Commodities in German Market : Cut Flowers”	19
by Mr. Helmuth Philippi, General Manager Niederrhienische Blumenversteigerung	
Seminar conclusion	25

Programme
“Problems and Prospect of Thai Export to EC Market”
Organized by
International Studies Centre (ISC), Ministry of Foreign Affairs
and
Friedrich Ebert Stiftung
Wednesday 4th November 1987
Ambassador Hotel

08.45 - 09.00	Registration
09.00 - 09.10	Opening remark by Minister of Foreign Affairs
09.10 - 09.20	Break
09.20 - 09.30	Welcoming speech by Mr. Norbert von Hofmann Resident Director, Friedrich Ebert Stiftung
09.30 - 09.45	“EC from the Thai Point of View” by Mr. Danai Dulalampa, Director-General Economic Department, Ministry of Foreign Affairs
09.45 - 10.00	“Problems and Items to be Promoted for Export from Thailand to EC Market” by Mr. Chachaval Sukitjavanich, Deputy Director-General, Department of Export Promotion, Ministry of Commerce
10.00 - 10.15	“EC Position on the Import of Thai Products” by Dr. Endymion Willkinson, Deputy Head of the Delegation of the Commission of the European Communities for Southeast Asia.
10.15 - 10.45	“Problems and Means of Quality and Marketing Improvement for Thai Commodities in German Market : Cut Flowers” by Mr. Helmuth Philippi, General Manager Niederrhienische Blumenversteigerung
10.45 - 12.00	Plenary Discussion
12.00 - 14.00	Lunch

Inauguration Speech
by
His Excellency Air Chief Marshal Siddhi Savetsila
Minister of Foreign Affairs
on **“Problems and Prospects of Thai Export to the EC Market”**
4th November 1987, Ambassador Hotel

It is my great pleasure to be invited to address the inauguration of the seminar jointly organized by the International Studies Centre (ISC) and Friedrich Ebert Stiftung.

The remarkable thing is the topics of discussion which is on “Problems and Prospects of Thai Export to the EC Market” since they are vital for both parties. Thailand has had a long bilateral trade relationship with the EC nations, especially with those states with a long history of trading activities and investment in Thailand such as the Netherlands and Portugal.

However, in terms of foreign trade, Thailand holds only one percent of the EC's total foreign trade value whereas the EC is holding 16 percent of Thailand's foreign trade, which is the second largest after the Japanese.

The sharp rise in the yen appreciation comparing to that of the various EC currencies has led to the expectation for increasing import from the EC group, while some of Thailand's light manufactured products will take over Japan's EC market shares. This trend is well responding to the Thai economic policy which aims to establish a balanced economic relations with all regions without excessively depending on export and import from any one specific sources.

Concerning foreign aids, Thailand has been continuously supported by the EC for both agricultural and rural development. Assistance has also been granted under the project to solve problems on tapioca. The EC assistance is provided under the funding for Technical and Financial Aid to Non-associated Countries. At present, the EC assistance to Thailand for various projects is valued over 2,000 million baht.

This seminar is one of the Friedrich Ebert Stiftung's activities which will enlighten government officials from various departments as well as the exporters about problems and prospects of Thai export to the EC market.

Mr. Philippi who has been invited by FES from the Federal Republic of Germany to deliver the keynote lecture to this seminar is an expert in orchid and flower marketing. His advice should be very beneficial for Thai exporters.

Finally I would like to extend my greetings and welcoming to Mr. Philippi, and my appreciation to the Friedrich Ebert Stiftung. I hereby take this opportunity to announce the opening of this seminar.

Opening Speech

by

Mr. Norbert von Hofmann

Resident Director, Friedrich Ebert Stiftung

at a seminar on

“Problems and Prospects of Thai Export to the EC Market”

4th November 1987, Ambassador Hotel

It is indeed a great honour and privilege for me to welcome you this morning on the occasion of the inauguration of this workshop on “Problems and Prospects of Thai Export to the EC Market” jointly organized by the International Studies Centre (ISC) of the Ministry of Foreign Affairs and Friedrich Ebert Stiftung.

Today’s meeting marks the continuation of a cooperation which started almost three years ago and which included a series of conferences on economic issues as well as two extensive visits of Ministry of Foreign Affairs officials and officials from other organizations both from the public and private sector to the Federal Republic of Germany and to Brussels. Friedrich Ebert Stiftung feels very happy to be associated with the Institute of Foreign Affairs (INFA) and with the newly formed International Studies Centre. The Director of this centre Ambassador Phan Wannamethee is currently visiting Europe on the invitation of Friedrich Ebert Stiftung. May I take this opportunity to convey to all of you greetings and best wishes of the Executive Board of the Friedrich Ebert Stiftung in the Federal Republic of Germany.

As I am not expert on problems and prospects of export, allow me to make some more general remarks concerning economic cooperation. The principles of Friedrich Ebert Stiftung’s activities in Germany and abroad are based on the objectives of the German social democracy and the German labour movement. This would as well apply to our conception of an economic policy which should not only be effective but also social-minded. However, we are aware, that such basic values and aims cannot be transplanted abstractly to other countries. This is why Friedrich Ebert Stiftung puts such great emphasis on efforts to find answers to specific problems of the developing countries in close partnership with the people and the institutions concerned.

All countries in the world are affected by world economic constraints as can be clearly seen by the recent developments on major stock exchange markets. However, far more affected and often even helpless towards such constraints are the so called developing countries. These are on one hand new zones of economic growth coming up with even influence the economic position of Europe, but on the other hand social and cultural dependency as well as poverty and hunger are often also increasing and with these more dependency on industrialised countries.

Money alone does not provide for an independent and continuing development, but any development requires financial room for maneuvering. Such room can less and less be achieved by increasing exports. Growing exports are not by itself a guarantee for economic growth, because all countries in the world are pursuing policies which aim at increasing export and at the same time restricting imports. Thailand not being an exception.

However, in my opinion it is necessary to press for a fairer shaping of trade relations in both directions especially in regard to a policy on primary commodities, to find fair rules of trade, to overcome gradually protective zones such as the EEC market regulation in farming, to stabilize world market prices for commodities and to increase the capital transfer to developing countries.

Regional cooperation can as well improve the situation of developing countries-ASEAN being an excellent example for such a cooperation. The bargaining power of regional organizations can enforce new rules and ways of international economic cooperation and can ensure a fairer balancing of interests between countries of different state of development, different size, different social-political-and cultural background.

Individual countries in Europe have for quite some time seen their chance of reducing the impact of world economic constraints by increasing their economic, political and social integration. Today the European Community counts for more people than the USA or the Soviet Union and is one of the most important markets in the world - also for Thailand.

Let me conclude by extending once more our best wishes to all participants for successful and constructive discussions. I hope that by the end of today's meeting, you will find it was worthwhile to attend and that it was fruitful not only for you personally or for the institutions you are representing but also for the further development of the relations between the European countries and the Kingdom of Thailand.

**The Market of the European Communities
in the Eyes of the Thais**

**Mr. Danai Tulalumba
Director - General of Department of
Economics Affairs
Ministry of Foreign Affairs**

I am glad that all of you need not put up with me for too long as I am supposed to speak only for fifteen minutes.

How do we Thais see the EC market?

I suppose it depends on which Thais we are talking about.

For most of the Thai public, the EC are a place where we send most of our tapioca to and whose name comes up to the attention of the general public once in a while when the great debate whether Thailand should or should not extend the Agreement on Tapioca with the European Communities.

Most Thais, of course, know the member countries of the EC very well individually, but put them together under the name of the European Communities, you will get pretty much a blank and vacant look in the eyes of most Thais.

To the Thai exporters, however, the EC is among the top three trading partners, which last year imported 49,545 million baht or US\$ 1.9 billion from Thailand. This made the EC our most important export market, followed by the US which imported 41,403 million baht or US\$ 1.6 billion and Japan 32,479 million baht or US\$ 1.25 billion.

In terms of growth, exports to the EC grew by 38% last year compared with 7.8% increase in exports to US and 25.8% to Japan.

If you think about it, exports to the EC, represented about 4.6% of Thailand's GDP or about 950 baht per person, man, woman and child.

The rapid growth of exports to the EC clearly indicates that the market in the EC provides great potentials. After all, it has over 320 million consumers compared with 239 in the US and 120 in Japan.

Nevertheless, to most Thai traders, the EC is not a single entity in their eyes. Most of them talk of exporting to the UK or to Germany, to

Italy...but never very often to the EC except for two groups--tapioca and textile. It is unfortunate that some people are better aware of the EC because of its protectionistic measures and not because of its relatively liberal trade policies. Indeed, if the degree of a country trade protectionism is measured in terms of the number of contacts with the diplomatic representatives of that country, the EC is very liberal because we need to make very few contact with Mr. Wilkinson, unlike the US where we make almost a daily contact.

Indeed, the EC is an open and liberal market, particularly for most industrialized and manufactured products. In addition, it is among the pioneers of GSP donor country. Last year US\$ 853 million of our total export to EC is covered by GSP certificate or 44% of exports.

Yet individually each EC member country has different attitudes towards trade particularly imports, ranging from liberal to protectionistic and I think Thai exporters are quite right in looking at the EC countries individually because each is an individual market. Although they have all adopted a single uniform trade regime--same import duties, same regulations, there are still major differences in health and sanitary regulations.

“PROBLEMS AND TYPES OF PROMOTED THAI EXPORTS TO THE EC MARKET”

by Mr. Chachaval Sukitjavanich

**Deputy Director-General, Department of Export Promotion
Ministry of Commerce**

1. General information

The European Community was established on March 25, 1957 and has started its activities since January 1, 1958. At present the EC is comprising of 12 members countries namely Belgium, the Netherlands, Luxemburg, France, the Federal Republic of Germany, Italy, United Kingdom, Ireland, Denmark, Greece, Spain and Portugal.

2. Trade relations

Thailand and the EC group has a long history of trade relations, particularly the relationship between Thailand and Portugal and the Netherlands. However, Thailand shares only one percent of the total EC foreign trade values as against the 16 percent holdings by the EC group of the Thai's, which represents the second largest share holding after the Japanese.

As an export market, the EC is very important for Thailand since it is the second largest after the US.

3. Trade between Thailand and the EC

The value of export from Thailand to the EC market is subject to fluctuation due to the prices of agricultural products which represent almost 50 percent of Thailand's export value. Next to agricultural products is the export of manufactured and the semimanufactured products.

The statistics based on 4 years of export from 1983-1986 point out that :

3.1 In 1986, total export value is 31,034 million baht which indicates 6,349.6 million baht or 17% of reduction comparing to 1982. The value of farm products stands at 18,403.4 million baht or 59.3% of the total export value, whereas the manufactured products share 9,558.6 million baht or 30.8% of the total value. Other products represent 5,009.4 million or 9.9% of the total export values.

In 1984, total export value is 35,971.0 million baht which represents the rising of 16% in comparison to 1983. It comprises of 53.8% of farm products, 33.2% of manufactured products and 13% of the others.

In 1985, export value is 35,873.2 million baht which is slightly lower than that of 1984. The reduction in terms of baht value is 97.8 million. The exports comports comprise of 46.2% of farm products, 37.2% of manufactured goods and 16.6% of others respectively.

In 1986, total value of Thai exports to the EC is 49,543.9 million baht which is 38% higher than that of 1985. The value of the manufactured exports is also higher than that of the farm exports. The manufactured goods are 23,521.6 million baht or 47.5% value whereas the farm products' value is 21,322.2 million baht or 43%, and the other goods share 4,191.1 million baht or 9.5% of the total export value.

3.2 Thai exports of consistently high value to the EC market are tapioca, tin, marine products, tobacco, textile and garments, preserved pineapple, electricity circuit, jewelry, rubber, rice, orchids, yarns and wolfram etc.

3.3 The major markets for Thai exports in the EC are the Netherlands, the Federal Republic of Germany, United Kingdom, France and Italy respectively.

4. Types of promoted exports to EC market

According to the statistics collected during the 4 years period 1983-1986, it is obvious that the value of manufactured products is continuously increasing year by year, especially in 1986 when the value of manufactured products increases by as high as 10.3% while the value of agricultural exports steadily decreases each year.

4.1 The increasing significance of manufactured exports over that of the agricultural produces is a good trend since the earning from agricultural produces can be fluctuated due to weather conditions which are beyond control such as heavy rainfall, drought and flood. Moreover the price of agricultural exports also depends on the total amount of world production. The government has put efforts to promote manufactured exports which is clearly indicated by the promotion of investment in various industrial sectors.

4.2 The Department of Export Promotion has emphasized export promotion especially for 19 manufactured products namely textile, processed foods, jewelry and ornaments, shoes, furniture, rubber and rubber parts, plastic, cut flowers, leather goods, artificial flowers, construction materials,

THAI EXPORT TO THE EC 1983 - 1986

Value : million baht

Years	Total exports			Farm products			Manufactured products			Others		
	Value	%	% of fluctuation	Value	%	% of fluctuation	Value	%	% of fluctuation	Value	%	% of fluctuation
2526 (1983)	31,034.3	100	-17	18,403.4	59.3	-1.7	9,558.6	30.8	+5.2	5,009.4	9.9	-2.9
2527 (1984)	35,971.0	100	+16	19,343.4	53.8	-5.5	11,942.6	33.2	+2.4	4,685	13	+3.1
2528 (1985)	35,873.2	100	—	16,588.8	46.2	-7.6	13,422.3	37.2	+4	5,862.1	16.6	+3.6
2529 (1986)	49,543.9	100	+38	21,322.2	43	-3.2	23,521.6	47.5	+10.3	4,191.1	9.5	-7.1

gifts, toys, household utensils, ceramics, electrical appliances, printed materials and auto-parts and equipments.

The Department of Export Promotion increases access to the EC market by sending trade delegations to the market in addition to regular representation at trade fairs of Thai manufacturers and exporters. In 1988, the Department will send 17 delegations to Europe (7 products for 6 countries). The seven promoted products are garments and textile, processed foods, jewelry and ornaments, leather goods, gifts, construction materials and others.

5. Trade problems between Thailand and the EC; solutions and recommendations

5.1 Agricultural exports

5.1.1 Cut flowers. Import regulations are very strict in many countries. Moreover flowers from Thailand, especially orchids have more fragile petals than that of the temperate zones. They cannot stay fresh for a long period of time. Moreover handling and packaging are not standardized.

Solutions/recommendations. The Department of Trade Promotion has requested assistance from Japan for harvest method, handling process, transportation from nursery to packaging center and transportation to the airport.

5.2 Manufactured exports

5.2.1 Textile and garments. Export quota for certain textile products is limited which seriously affected exports from Thailand since Thai supplying capacity can be widely expanded.

Solutions/recommendations.

- The government should try to negotiate to maintain the existing quota-free practice of those items with rather high export volume.
- For every 4 years term of agreement's renewal, the government should negotiate for a higher export quota to EC.

5.2.2 Canned pineapple. At present, the EC is granting GSP to the ACP countries under the new agreement for exemption of import duty with unlimited quota. As for Thailand and other countries, the EC grants a quota for import from the world over under GSP at the rate of 12 and 15 percent respectively which puts Thailand into a less competitive position.

5.2.3 Canned Tuna. The EC is the third largest importer of Thai canned tuna. The import duty for Tuna from Thailand is 24 percent while the ACP export is covered by GSP.

Solutions/recommendation. Thailand has negotiated to have canned tuna and other processed marine foods covered by the EC's GSP. But there is still not due consideration from the community so far.

5.2.4 Frozen marine products. The EC, especially its member country-Italy has highly restricted import regulations with unceasing new sanitary regulations. As a result, Thai frozen marine exports have a very limited access to the EC market, in spite of the fact that their quality are well accepted in the US and Japan.

Solutions/recommendations. Thai officials are normally sent for negotiation whenever problems arise. Italy will send concerned officers to visit the plant. The Italian government has also asked for the list of certified standard factories.

Seminar on Problems
and Prospects
for Thai Exports
to the EC Market

Bangkok, November 4, 1987

EC Positions and Policy towards Imports from Thailand

**Statement by
Endymion Wilkinson**

Chargé d'Affaires,
Delegation of the Commission of the European Communities for Southeast
Asia

Summary

The European Community is Thailand's single largest export market in the world. Thai exports to the EC have been expanding rapidly. They are encouraged by a generally open trading environment and by policies designed to facilitate imports, such as special tariff preferences; trade promotion schemes and indirectly by development aid and technical assistance programmes aimed to improve production and to expand exports.

1. Policy

The guiding principles of the European Community's external relations policy are freedom of trade and the development of the Third World.

These principles are enshrined in the EC-ASEAN Cooperation Agreement of 1980 (renewed in 1985) which provides the legal framework of the European Community's relations with Thailand.

The EC and Thailand have also signed a number of bilateral agreements covering for example Thai exports of textiles and garments (1986) and cassava (1982, renewed in 1986).

In the wider context of the maintenance and reform of the world trading system, the EC, which depends heavily on international trade, plays

a driving force across the whole range of subjects currently being addressed in the new round of multilateral trade negotiations in Geneva. As the world's largest importer of agricultural goods, and its second largest exporter, the EC is well positioned to appreciate the need to bring a better balance in world agriculture. To this end it adopted two weeks ago a comprehensive package for liberalizing farm trade, including trade in tropical products.

2. Trade

Six general points should be made :

- first, the EC was Thailand's single largest export market in 1986;

- second, the trade between the two partners has been expanding rapidly and in some sectors, such as textiles and garments, the expansion of Thai exports to the EC has been very marked.

In 1986, Thailand's total exports to the EC rose by 28% over the previous year.

- third, Thailand has run a surplus with the EC in every year for the last decade;

- fourth, the lion's share of Thai exports to the EC remains tapioca, but its relative importance has declined from 47% of Thai exports to the EC in 1982 to 31% in 1986. This decline has not been brought about by a decline in the value of tapioca exports to the EC. On the contrary tapioca exports to the EC in 1986 were worth more than in any of the previous three years. The relative decline in the importance of tapioca exports is the result of the fact,

- and this is my fifth point, that manufactured exports are coming to take an ever increasing share of Thai exports to the EC.

Most important are textiles and garments which took a 17% share of Thai exports to the EC in 1986. Indeed, the EC is now a bigger market for both Thai textile products and garments than is the US.

Other rapidly growing manufactured exports are marine products; electrical equipment and parts; leather goods; jewellery; furniture and artificial resins and plastics.

- six, it is no accident that the EC is rarely featured in the Thai press as a problem market for Thai exports. The reason is clear: There are currently no major outstanding problems in EC-Thai commercial relations-at least in so far as Thai exports to the EC are concerned.

3. Trade Promotion

Recognizing the vital importance of the expansion of Thai manufactured exports, the EC conducts, in close cooperation with the Department of Export Promotion, over a dozen programmes (worth over US\$ 2 million) designed to accelerate Thailand's exports to markets all over the world.

The list of these trade promotion projects includes most of the promising export sectors which I just mentioned : jewellery, leather goods; ceramics; furniture; plastics and various horizontal projects such as the improvement of Thai overseas export promotional operations and media presentations; the establishment of a design centre and the planning of a permanent international fair ground in Bangkok.

4. GSP

Thailand is a full participant in the EC's Generalised Scheme of Preferences (GSP).

Six hundred million dollars worth of Thai exports benefit from the EC's GSP. This is a larger amount of Thai exports than benefits from the US GSP.

In 1988, the EC's GSP scheme will be further expanded.

5. Investments

Following the EC-ASEAN Ministerial of October 1986, it was agreed to undertake a number of initiatives to stimulate more investment from Europe into Thailand and the other ASEAN countries.

To this end a joint EEC-Thailand investment committee (JIC) was established in March 1987. The Committee which is composed of public and private sector representatives from both sides has made a number of recommendations to promote European investments some of which should be implemented by the second meeting which will be held next week on 12 November.

6. Industrial Cooperation

For a number of years the EC has sponsored major conferences bringing together European industrialists with their ASEAN partners. This year the EC-ASEAN Industrial Sectoral Conference will be held in Bangkok from November 30th to December 2nd.

Representatives of some 300 companies will be attending. The aim is to stimulate European investments here. The discussions will center on agro-industry, dairy products and aquaculture.

7. Human Resource Development

At the Bangkok Economic Ministerial Meeting in 1985, the EC and ASEAN agreed to put greater emphasis on Human Resource Development in the region. Currently some 27 programmes are being conducted. Thailand has been an active participant in these programmes.

8. Development Cooperation and Technical Assistance

Historically, Europe has always played a leading role in the field of development cooperation, indeed the European Community is the largest single source of Official Development Assistance in the world : the Community provides a total of some 12 billion dollars per year in development cooperation funding, well ahead of either the United States or Japan.

In Thailand, the Community is the second largest donor, after Japan but ahead of the United States, Australia and Canada combined. Over the last 5 years, the Community plus its Member States has provided more than \$300 million in development cooperation funding for Thailand, with almost 70% of this being provided as grants.

These cooperation efforts have covered a wide range of areas and sectors, in keeping with the diversified nature of Thailand's economic development.

A large part of this funding has been directed towards agriculture and rural development, with particular emphasis on the poorest areas of the country.

Another large part has gone to help with industrial development and basic infrastructure, including transport and communications, power generation etc.

The third major area, human resource development and science and technology, has already been mentioned as an increasingly important focus of EC-Thai cooperation.

A very considerable portion of the EC (as such) grant aid (70% over the period 1982-86) has been related to assist the Royal Thai Government in its effort to diversify from cassava to other crops (70 million ECU).

The Second Action Plan covering the years 1987-90 has just begun to be implemented. The main emphasis will be on increasing rural income.

9. ASEAN Regional Projects

The EC supports a number of a major regional cooperation programmes in ASEAN. Thailand is a full participant in these programmes, one of whose spin-offs is to increase production for overseas markets.

Thailand will play the role of coordinator for three new major regional programmes which will be launched in 1987;

- the Industrial Standard Project with a grant of 5 million ECU covering both the harmonization of selected industrial standards among ASEAN countries and the strengthening of ASEAN institutions;

- the Aquaculture Project, to which the EC contributes 6.8 million ECU, will bring together the major aquaculture research and training institutes in the ASEAN countries and in the Community to carry out joint research and training programmes in such fields as fish culture, marine resource culture, coastal and lake aquaculture and training in extension techniques.

- and the programme for marine resources assessment which is aimed to introduce state-of-the-art computer data analysis techniques to marine departments.

10. Science and Technology Programmes

Thailand also benefits from the EC-ASEAN Programme of Science and Technology Cooperation now being implemented with about US\$3 million grant by the EC. The programme puts emphasis on environmental/pollution control and on energy. The programme was shaped during the Thai chairmanship of the ASEAN COST Committee (1983 - 86).

The Commission conducts a number of energy forecasting and energy utilization programmes in Thailand in close cooperation with the National Energy Authority, the Asian Institute of Technology, the Thailand Development Research Institute and the Ministry of Industry.

The EC Research and Development Programme on Science and Technology with subprogrammes on Tropical Agriculture and Tropical Medicine started in 1983. A number of researchers in various institutes (e.g. Siriraj Hospital) in Thailand have been supported by the EC with total contributions of around US\$ 2 million. This program has just been extended

for another four years and the world-wide budget has been doubled to about \$100 million.

The EC also supports the ASEAN Short Training courses for Tropical Medicine. Five courses organized in ASEAN capitals have been completed in 1985-86 with over US\$200,000 EC contributions. More of them will be undertaken this year.

11. Conclusion

Thailand's growth performance in recent years has been the envy of many countries in the world. The European Community, both as a trade partner, and as an aid donor, has been happy to help contribute to the success of the Royal Thai Government's efforts, through the various policies and programmes which I have briefly outlined.

“Problems and Means of Quality and Marketing Improvement for Thai Commodities in German Market : Cut Flowers”

by

Mr. Helmuth Philippi
Niederrheinische Blumenversteigerung

Ladies and Gentlemen,

I like to give my thanks to you for the invitation to your beautiful country. I am honoured to talk at this meeting. What I can give to you are advises which are based on 35 years of experience in the national and international flower trade.

During winter, Thailand is one of the most important flower-suppliers to West Germany. Winter, a time in Germany in which flowers can be produced at a very high cost of energy only. Yet I can imagine that Thailand has great worries, concerning it's orchid export to West Germany and other countries belonging to the European Common market. Thereto numbers are a clear indication :

During 1982 imported goods from Thailand to West Germany were registered at 14.5 million Marks, whereas in 1986 merely 6.2 million Marks. To enable myself to give you an explanation it is necessary to give you a description of the flower market in West Germany, which cannot be seen in an isolation but as a chain of the EC Market. Yet the EC market has not so far grown that the reflection of West German flowermarket could indicate the situation throughout EC.

The flower consumption for example varies from country to country. While in West Germany the flower consumption lies at an average of 100 Mark per person, are there southern countries which have an average of only half of that amount. Northern England too, has a far lower flower consumption. Do not think however of the different income-rate as the only reason, but also of the various ways of living in European countries.

The EC holds tight policies concerning agricultural food, especially if they can be produced in Europe itself. The flower market is a more liberal one, one that hardly no restrictions, this circumstances mean difficulties for producers in EC countries, there are no visible tendencies of governmental interference or restrictions. Where ever those tendencies show, they are met with strong oppositions, not only from the international flower trade but

also from the producer, a good reason therefore : flower producer in EC countries realized that they by no means could they cover their demands for flowers during the 6 months of winter.

To enable the sale of our own production, which at times is rather one sided, it is necessary to bring some change into the market with imported goods. We all hope that the liberal market situation of today is able to get its way in the future.

But here we have the danger which exists in the refuge of the production of certain foods which are produced in far too big quantities in the EC. I am thinking mainly of grains and meat.

We all hope the liberal market situation gets its way in the future. But we run danger that areas which today belong to the cultivation of food which are being produced in EC countries that are produced in big quantities will be changed to flower cultivation. If this happens we not only have a meat and butter mountain but a flower mountain too.

Before I move to the subject of cut flowers I would like to describe how this market is operating.

In our market we have two almost equal parts of flower consumption. About 50% of which are bought by customers are meant for selfconsumption, while the other 50% are given as presents. To the gift market belongs a big part of the flowers which are given in cases of mourning.

But this partition of two parts applies not for all varieties of flowers. Actually there are few available flower varieties which apply in equal strength to either part. 50% (especially short stemmed roses) are bought by the housewife either at the market or in the shop to decorate her house (flat). Whereas taller roses, also the long stemmed one with bigger flowers, belong almost exclusively to the gift market which means they are sold to be given as a present.

A different picture for the Gerbera which is exclusively sold to be a gift. There are other flowers which have no place in the gift market, therefore are sold for selfconsumption only.

Why the existing classes in flowers?

Each flower embodies a special ideological value, which has been given by the consumer, therefore any rational reasons (as mostly by ideological values) are not decisive. It happens that a flower plays a great role in the gift market and suddenly "drops" to private consumption. I chose those words deliberately, because the main number of flowers used for private consumption

are cheap. Estimation on whether it was a gift flower or one for private consumption is heavily depending on the place of purchase.

Flowers which are sold by flower shops, or as we call florists, belong mainly to the section of gift flowers. Flowers that are bought at weekend-markets or supermarkets usually don't have a high ideological value, but are often bought for private consumption. And this is where we find the Thai orchids today.

In the 70s the Thai orchid imported to West Germany increased greatly, with the consequences that orchids became cheaper and finally got into the supermarkets and other similar channels of sales. Suddenly it was possible to sell orchids in big quantities but to the burden of the price and the consequence of the orchid losing its ideological value, (of which I was talking at the beginning of my report) she lost her grade of exclusivity and disappeared from the gift market.

For example if you compare the buyer of flowers with a pyramid, the more expensive a flower the smaller the triangle of the top of the pyramid, which questions the buyers' potential. If you like a bigger potential you have to enlarge this triangle and you'll get to the lower price levels. At the foot of the pyramid you have the main buyers at a price close to zero-not a desirable destiny. Especially as the orchids are produced at a great distance to the consumer and therefore are subject to high transportation costs and on top of that we also have protection taxes.

I believe I could explain to you what has happened to the Thai orchid in West Germany and also in other EC countries.

It is an old wisdom that we regret misdevelopments but are unable to turn back. Your main export good is the Dendrobie, a flower with a good potential for export, as we have no production of this flower and therefore she has no competitors, but I fear an increase in production of Madame Pompadour can not be reached. Flowers too, just like ladies wear are subject to fashion, there are wave tops but also valleys.

During my career in the flower trade I had to learn that there are flowers, which after a short ride in the valley rise back into fashion. Yet in most cases the time spent in the valleys are longer in comparison to the one spent on top of the mountainpeak.

In West Germany the orchid was always in the consciousness of the consumer as a very expensive and exclusive flower. In a way she had a "Nimbus" and it was not decided whether it was objectively seen a beautiful flower, the name itself guaranteed a certain sales-hit and exclusivity.

Unfortunately today that image is lost. Millions of Archanis, Dendrobien and also the Cymbifien out of the glass cultivation from Holland saw to it, that the orchid was compared with other qualities and judgements. Today she is judged on how she fits into flower arrangements among other flowers.

About 40% of all flower arrangements which are sold in West Germany are so called colourful arrangements. By colourful arrangements we don't understand a mixing of colours only, but also a mixture of different kind of flowers which match together. The fate of the orchid is that she can be arranged with other flowers only rarely. Actually one can mix orchids only with orchids. But for this the availability of different kinds is too limited.

There is another problem for the orchid, which is against the fashion trend. 20 years ago in West Germany, flowers were sold that were open and showed their full splendour, we have now the fashion to buy flowers with buds and only open to show their beauty in the house of the buyer or receiver of this present. The housewife prefers flowers on which she can see a development, while flowers which don't change their appearance from the moment of the purchase to the moment they are thrown away are very much out of fashion. A good example are Anthurien and Calle which dropped very low almost down to "meaninglessness". While before they consumed a big part of the market.

Here in Thailand I observed breeding successes worth mentioning. But in most cases the basic stock was the beloved Madame Pompadour. I believe the breeding will reach a dead end soon. May be it is possible with the help of the modern Gentechnique to protect the valuable and lovable quality of Madame Pompadour and still change her shape and colour. Yet I myself am a flower dealer and not a breeder, and therefore unable to give you any advise on how one could go about it. But I believe that one should give this point great consideration.

There is yet another problem for Thailand, which are it's neighbour states Singapore and Malaysia. The import from Singapore has decreased it amount to 1.5 mil Mark in 1986. My personal impression is that Singapore makes great efforts to regain lost ground. Thereby all is set on new breeds and on spreading possibilities in Malaysia, as the city state Singapore does not dispose over the necessary space.

The imports from Malaysia are still insignificant, but it should be known that there are governmental initiatives to support and improve the planting and therefore the export. The offers of the national Airlines with low tarriffs possibly play a great rule.

According to German Trade magazines and based on my experience I know that the main problem in Thailand is the lack of suitable freight space which especially goes for the wintermonth. One reason for this can be the low air freight tariff (for orchids) set by the government. The sequence to this is that Airlines offer accordingly little freight room for orchids. How did other countries solve this?

At this point may be I should indicate the example of Israel. The flower production in Israel, a country with a high flower supply for Europe, during the wintermonth, is in the hands of small and medium sized plants. Apart from the roses, the flowers produced there are not of high value. The problems of transportation for a mass-supply of cheap flowers is for Israel a question of survival for the export.

To coordinate the interests and appear as a powerful partner for the transportation sector, they formed a half governmental organization called AGREXCO, which takes the worries of transportation off the producers and the trade companies of the country.

This company, according to season, charters airlines, which mainly take care of the transportation for flowers, but also vegetables or fruits. Those planes (which are jumbos) fly up to twice daily from Telaviv to Cologne. The transportation of all goods for the European markets then will be distributed from Cologne either continue by air or by road all over Europe. Naturally those planes don't return empty, but take on German industrial goods.

It is possible to realize such a connection between Thailand-West Germany. Of course one has to consider that Thailand as well as West Germany are absolutely free countries, in which nobody can be, nor should be forced to work according to governmental rules. But if we have a great number of producers, organisations and private companies, as in this case, which have the same interests, one should consider to combine those interests. Thereby the state might be able to help, but this should not be the condition.

The airlines make efforts for their lines to fly without stopovers. Passengers prefer direct flights. The planes therefore are forced to fill more fuel to enable direct flights, which again happens to the cost of the freight space. A stopover extends is flight for maximum 1-2 hours a time which is irrelevant to the flowers.

Ladies and Gentlemen;

Already I have stayed a few days in your beautiful country, but have traded for many years with flowers from Thailand. However my

knowledge is limited mainly to the happenings in West Germany and to other EC states.

We as producer organization or trade companies don't see your flowers as competitors to other offers, for we like working with them and would appreciate it if your supply would once again increase.

I am gladly at your disposal to answer your questions, which should be based on the selling of your products to the EC. As my experience and knowledge is based on this subject. I am unable to answer detailed questions concerning problems in Thailand.

But I would like to close my speech with a clear indication; we deal with flowers, a product which does not belong to the necessities of life, differently to fruits and vegetables, not appetite nor hunger are the cause to buy this product, but the ideological value. Therefore we have to appeal to the ideological value much more, in comparison to eatable products. But again we don't have the limitation of the saturation of the market for eatable products.

To have success, we "only" have to-and I know what I am saying-get just with the desire of our customers. Our product is a sign of quality of life, for which all people strive, after all his daily desires are fulfilled.

We can count on a further increase of prosperity in EC countries. Countries situated littorally at the edge of Europe have, because of joining the EC become members of a strongly forward and upstriving community. There is a certain Niveau of the living standard in the EC, but not because of rich countries getting poorer, but because poorer countries becoming richer.

Ladies and Gentlemen, Thank you for your attention and I hope that I could give you some inspirations.

A Brief Report of the Seminar on "PROBLEMS AND PROSPECTS OF THAI EXPORTS TO THE EC MARKET"

**jointly organized by the International Studies Centre (ISC)
of the Thai Ministry of Foreign Affairs and the Friedrich Ebert Stiftung (FES)
November 4, 1987, Ambassador Hotel, Bangkok, Thailand**

1. Inauguration speech by H.E. ACM Siddhi Savetsila, Minister of Foreign Affairs

The Minister of Foreign Affairs expressed his support for the seminar which was aimed to strengthen economic relations between Thailand and the EC. He said this was because the EC was the second largest trade partner of Thailand after Japan by holding 16 percent of the total Thai foreign trade values. However, due to increase in the Japanese currency appreciation in comparison to various EC currencies, it was expected that Thailand would import more from the EC. At the same time, some of the Thai light manufactured goods would have a change to replace certain Japanese products in the EC market.

Such a trend corresponded to the Thai economic policy which aimed at a balanced economic relations with different regions without excessively depending on exports to and from any particular sources.

As to foreign aids, Thailand had been continuously supported by the EC for agricultural and rural development as well as an assistance under the project to solve tapioca problems. The EC assistance was provided under the funding for Technical and Financial Aid to Non-associated countries. At present the total value of the EC's assistance to Thailand is over 2,000 million baht.

The seminar is a part of the activities conducted by the Friedrich Ebert Stiftung of the Federal Republic of Germany. This seminar will bring a better understanding on problems and prospects of Thai exports to the EC market to officials from various agencies and exporters alike.

Mr. Philippi who has been particularly invited by Friedrich Ebert Stiftung from the Federal Republic of Germany to give a lecture to this seminar is an expert on orchids and cut flower market. His advise is expected to be very beneficial for the Thai exporters.

At the end of his speech, H.E. ACM Siddhi Savetsila extended his welcoming to Mr. Philippi and thanked the Friedrich Ebert Stiftung for the effort in holding this seminar jointly with the International Studies Centre of the Thai Ministry of Foreign Affairs.

2. The lecture on "The EC market in the Eyes of the Thais" by Mr. Danai Tulalumba, Director General, Department of Economic Affairs, Ministry of Foreign Affairs

Mr. Danai pointed out that the EC is the largest export market for Thailand in 1986 with the total export value of 49,545 million baht in comparison to the 41,403 million baht of Thailand's exports to the U.S. and 32,479 million baht of Thailand's export to Japan. In terms of the population size, the EC has more than 320 million people as against 239 million in the U.S. and 120 million in Japan. Moreover the EC is the liberal market which provides for GSP at a higher rate than by any other markets.

However, there are certain problems faced by Thai exporters to the EC such as :

Textile : There is a quota limitation which restricts Thai export's capacity despite an existing demand in the EC market for a larger quantity of Thai textile.

Canned pineapple : Thailand is allowed for a GSP rate of 12% whereas its competitor - the ACP group - is granted for exemption on duty.

Canned tuna : The import tariff on this item is as high as 24% in the EC market.

Frozen marine products : Thailand always faces with problems on health and sanitary control which is strict and inconsistent, especially in the case of Italy.

Basmati rice : Unlike Pakistan and other exporters, Thailand has not been allowed for the GSP. This is because Thai Basmati rice is not regarded as Basmati rice by the EC.

3. The lecture on "Problems and Types of Promoted Thai Exports to the EC Market" by Mr. Chachaval Sukitjavanich, Deputy Director General, Department of Export Promotion, Ministry of Commerce.

Mr. Chachaval indicated that about 50% of Thai exports to the EC market are agricultural produces with fluctuated prices. But in 1986 Thai export to the EC market has increased by 38% over that of 1985. The interesting aspect is that manufactured products represent 47.5% of the total exports whereas the share of farm produces declined to 43%. Major markets for Thai exports are the Netherlands, the Federal Republic of Germany, United Kingdom, France and Italy respectively.

The Department of Export Promotion has given a list of 19 export promoted items. They are textile, processed foods, jewelry, shoes, furniture, and others. The Department plans to send 17 trade delegations to Europe in 1988.

Problems faced by Thailand's exports to the EC market are found in both agricultural and manufactured products namely:

Cut flowers : Regulations in many countries are found to be very strict. The Thai cut flowers and orchids which already face problems in harvest method, handling process and packaging have been more aggravated with such regulations.

Textile and garments : The limitation of quota for certain items has reverse effect on Thai exports since Thailand has potential to produce a larger volume of export.

Canned pineapple : Thailand is in a disadvantageous position in comparison to the ACP group since Thai product is subject to 12-15% import duty whereas products from the ACP countries are granted with tax exemption.

Canned tuna : Thai exports are subject to 24% import tax whereas GSP rate is granted to products from the ACP countries.

Frozen marine foods : Italy always issued new sanitary regulations as a means to limit import from Thailand despite the fact that same type of products are imported without any problems by both the United States and Japan.

4. The lecture on "Attitude and Policy of the EC towards Imports from Thailand" by Dr. Endymion Wilkinson, Councillor and Deputy Head of Delegation of the Commission of the European Communities for Southeast Asia.

Dr. Wilkinson stated that during the past decade the EC had been the largest Thai export market for 7 years. Thailand has also enjoyed surpluses in trade balance throughout the last 10 years. However, the majority of the Thai people do not recognize this fact because there are such few problems between Thailand and the EC that they are not covered by the press.

The remarkable matter is that Thailand's utilization of the EC's GSP scheme is at a high level of 44% of total exports to the EC as compared with about 20% in the case of Thai exports to the U.S. Moreover, for the past several years Thai manufactured exports to the EC have been considerably increased, especially garments and textile for which the EC serves as the largest export market. This is the result of the cooperation between the Bangkok based EC Commission and the Department of Export Promotion and other government agencies. Many seminars and projects have been conducted with a view to promoting Thai exports to the EC market. More than two million US dollars have been spent for this particular activity alone.

5. Lecture on "Problems and How to Improve Quality and Marketing of Thai Agricultural Products in Germany Market Especially Orchids and Cut Flowers" by Mr. Helmuth Philippi, Executive Manager of Germany Cut Flower Importers Cooperative.

Mr. Philippi stated that Thailand is a major cut flowers supplier especially in the winter time. But during the past 4-5 years Thai export values have dropped from 14.5 in 1982 to only 6.2 million marks in 1986 despite the liberal policy of the EC flower market. Moreover, during the six months of winter domestic suppliers cannot sufficiently meet the demand of the local market.

Germany is a large market with a demand of as high as 100 marks per head per annual for cut flowers. This demand is higher than that of England and any other countries in southern Europe. The German consumption for flowers is of two patterns; 50% of it is for low priced flowers for daily use whereas another 50% is for expensive flowers for gift or for ceremony. It used to happen that certain Thai flowers which had been popular in the gift market for years might suddenly shift to the daily consumption market.

The selling places play a significant role in determining whether the flowers are for presents or for daily use. If the flowers are from a florist shop, they are for gifts where those for daily use will be sold in a supermarket. Orchids and flowers from Thailand are mainly sold in supermarkets for daily consumption. This is the reason why the Thai export values for cut flowers and orchids have decreased during the past 4-5 years. Competition and price cut among Thai exporters have been attributed for lowering of market price and the lowering of appreciation among the German consumers. The surplus in production for certain genera which are massively cultured in glassed nursery in Netherlands for European markets is another problem faced by the Thai orchids.

There is also the problem of arrangement for selling of orchids. About 40% of expensive bouquets sold in the florist shop are combination of different kinds of flowers and colours. But orchids are not suitable for combination arrangement apart from mixing among various kinds of them. Moreover, the customers now prefer to buy budding flowers so that they can longer appreciate the beauty of gradual blossoming into full bloom. This trend has led to unpopularity of certain flowers.

Thailand also has major competitors-Singapore and Malaysia. Singapore is now engaging in nursing new hybrids of orchids and expansion of culturing activities in Malaysia. Thailand should therefore concentrate in research for more new hybrids other than what it has attempted in the past for which madame pompadour is mainly the parental genus. Mr. Philippi has an observation that such a breeding will only face a dim future.

In regards to freight securing especially in the winter time, Thailand should try to follow Israeli example which enable Israel to dump the European markets with a huge tonnage of low-priced flowers by the AGREXO which is a state enterprise. This organization has arranged for chartered flights of jumbo freighters to fly flowers, vegetable and fruits to the EC market and then has them loaded with European goods to Israel.

Finally, Mr. Philippi pointed out that flower trade is different from other consumer goods trading since the value of flower lies in its imaginative and sentimental property. Therefore the trader needs to create such a property to fully satisfy the desire of his costumers.

6. Issues for general discussion

6.1 Readiness on the part of Thailand

Professor Dr. Rapi Sakarik maintained that in order to solve the problems concerning export of orchids, Thailand needs to firstly build up a system and personels which can be put into a joint functioning. There needs to be center in the form of a public organization to handle the export business and to control quality and quantity of production. This is to prevent defamation done to Thailand by any irresponsible exporters who after ruining the trade may shift to other business and leave all the bad image to Thailand as a whole. Therefore what Thailand really needs now is an effective system and capable personels and not technology or any trivialness.

6.2 Packing and consumer's preferences

In answering to the question how Thailand should improve packing for export of orchids, Mr. Philippi suggested that the Thai exporters should try to conform to various festive seasons and celebration such as Christmas, Easter and Mother Day etc. They should also closely observe the colours of the year and of each season.

6.3 Export pattern

When asked if Thailand should send the flowers as consignment directly to the central market or through bidding markets or under a long term contract with importers at a fixed price, Mr. Philippi pointed out that the best pattern should be an inter-organizations contract in the same way Israel has an organization to deal with the German importers' organization. This approach is not for a direct control of price but the export organization can determine export quantity which helps promote the price. The failure of Thai orchids is mainly due to lack of quantity control for export which has resulted in price drop. Therefore, Thailand should only concentrate on exporting expensive flowers and orchids with an effective price maintaining strategy since Thailand is situated at a long distance from Europe and has a limited air freight.

6.4 Export opportunity for pot plants

Concerning the problems that might be caused by regulations and control on earth fly, the Director of Institute of Farming Research, Mr. Chanuan Ratanavaraha, explained that pot plants have a good price and should be developed as a new export item from Thailand. But they should not be exported with pots and soil because these things should be better prepared in the export market.

Mr. Philippi mentioned that the German market is very keen to import more pot plants from tropical countries. Israel is also interested in export term but it has not been successful in securing sufficient order due to the fact that both Belgium and Netherlands possess a very high production technology. In order to win the competition, new hybrids should be introduced to attract the consumers. There should be also an export terminal in Europe for an intermission after a long transportation and for potting in styles which match the consumer's preferences.

6.5 The trend in reduction of EEC support for agricultural produces and flower production

Regarding an observation that the EEC reduction of support for farm produces may force the farmers to turn to flowers planting and that Thailand will eventually lose its export market, Mr. Danai said this could be expected upon which Mr. Philippi also agreed. But however the EEC government is not expected for providing financial support to flower planting. At present there is assistance for the setting up of the flowers marketing and transportation facilities.

6.6 Solutions to air freight inadequacy

In response to the question about measurements of cope with the air freight demand of Thai flower exporters, the representative of Thai International Mr. Jumpol Pringtongpoo explained that there were discussions on this matter with the Orchid Exporter's Association in pursuing of proper solutions. The Association proposed that the charge for freight services be raised by 5-7% and there should be additional flights during the winter time. The arrangement for chartered freighters as being exemplified by Israel would be considered as the next step of operation. The Department of Commercial Aviation, Ministry of Communication should be the axis to start off this plan.

6.7 Marketing data system

Regarding the system to provide accurate information and data to Thai exporters on the needs and preferences of European consumers, Director Chanuan stated that it is necessary to have a kind of system as being organized by the AGLEXO of Israel which serves as a marketing and information center to member producers with an aim to enable them to effectively plan their production.

However, during the time when such an organization is not yet available, the Deputy Director of Economics Department, Mr. Kasit Pirom, urged that all concerned private organizations should serve to disseminate

obtainable information from various government agencies such as the Ministry of Commerce or Ministry of Foreign Affairs. Normally these government bodies shall not directly give information to the private sector but have them processed through the chamber of commerce or other concerned organizations. The government should be regularly recommended by the private sector for any required improvements on data process so that the useful business information and data can be obtained.

Deputy Director Chachaval Suggested that the exporters could acquire marketing data from the Division of International Market Development, Department of Export Promotion. If there is any required cooperation and services the concerned associations should forward an official request to the Department of Export Promotion.





- คำนำ
- กำหนดการ
- สรุปสาระของการสัมมนา
- รายงานการสัมมนา
- เอกสารการสัมมนา
 - ตลาดยุโรปเดี่ยว ค.ศ. 1992 ผลกระทบและโอกาสของประเทศไทย
 - การค้ากับประเทศกลุ่มสังคมนิยมยุโรปตะวันออก

คำนำ

ในโอกาสที่กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ ประจำภูมิภาคยุโรป แอฟริกา และตะวันออกกลาง ระหว่างวันที่ 25-29 ธันวาคม 2532 กระทรวงฯ ได้มอบหมายให้ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศ จัดสัมมนา เกี่ยวกับเรื่องตลาดยุโรปเดี่ยวของประชาคมยุโรป ค.ศ. 1992 และการเปลี่ยนแปลงใน ยุโรปตะวันออก เพื่อพิจารณาผลเกี่ยวข้อง ทั้งผลกระทบและผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของ ประเทศไทย เพื่อให้เอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ที่เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ ได้มีโอกาส แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิ วงการราชการที่เกี่ยวข้องและวงการธุรกิจ อันจะเป็น ประโยชน์แก่ออกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ที่จะปฏิบัติราชการได้โดยเหมาะสม เพื่อรักษาและ ส่งเสริมเศรษฐกิจของไทยในยุโรป กับทั้งจะอำนวยความสะดวกแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและ วงการธุรกิจที่จะได้ทราบข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ในยุโรปซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลง ในขณะนั้น

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศจึงได้กำหนดให้มีการสัมมนาเรื่อง "ยุโรปในทศวรรษที่ 1990 : โอกาส หรือ ปัญหา ต่อเศรษฐกิจของไทย" ขึ้น ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพฯ ในวันที่ 27 ธันวาคม 2532 โดยจะแบ่งเป็น 2 ภาค คือ ภาคเช้า เป็นเรื่องการศึกษาเกี่ยวกับ ตลาดยุโรปเดี่ยวของประชาคมยุโรป ส่วนภาคบ่าย จะเป็นเรื่องการศึกษาเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก ในการนี้ งามะ ดร. กัต คอมนทร์ อดีตรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ประธานกรรมการนโยบาย สถาบันการต่างประเทศ ได้กรุณาให้เกียรติเป็นประธานของการสัมมนาครั้งนี้ นอกจากนั้น อดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของ กระทรวงฯ ได้กรุณาให้เกียรติเป็นประธานของการสัมมนาครั้งนี้ กล่าวคือ ท่านอดีตรัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก และกรุงวอชิงตัน

รพณฯ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ได้ถูกรับเป็นประธานการสัมมนาในวาระที่ 2 เรื่อง "การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก" และอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศและอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน นายอาสา สารสิน ได้ถูกมาเป็นประธานการสัมมนาในวาระที่ 1 เรื่อง "ตลาดยุโรปเดียวของประชาคมยุโรป" นอกจากนี้ ได้มีท่านผู้ทรงคุณวุฒิและประสบการณ์จากหน่วยราชการและองค์การที่เกี่ยวข้อง ได้เข้าร่วมในการอภิปรายด้วย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศจึงใคร่ขอโอกาสขอบพระคุณท่านผู้มีเกียรติทุกท่านที่ได้มีอุปการะคุณแก่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศในการจัดประชุมสัมมนาครั้งนี้

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

กำหนดการ

กำหนดการสัมมนา
เรื่อง ยุโรปในทศวรรษที่ 1990 : โอกาส หรือ ภัยคุกคาม ต่อเศรษฐกิจของไทย
ณ โรงแรมอิทธิพร, กรุงเทพฯ
วันพุธที่ 27 ธันวาคม 2532

- 8.00 น. ลงทะเบียน
- 8.30 น. อนุสรณ์ ดร. ถนัด คอมันตร์ ประธานกรรมการนโยบาย สถาบันการต่างประเทศ
ประธานการสัมมนา
กล่าวต้อนรับและเปิดการสัมมนา
- 09.00-12.30 น. วาระที่ 1 ตลาดยุโรปเดียวของประชาคมยุโรป :
ปรากฏการณ์หรือการเปิดโอกาสแก่ประเทศที่สาม ?
- ประธาน นายอาสา สารสิน
กรรมการผู้จัดการบริษัทมาแตงอินดัสตรี
อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และอดีตเอกอัครราชทูต
หัวหน้าคณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป และเอกอัครราชทูต
ณ กรุงวอชิงตัน
- 09.00-9.30 น. การบรรยายว่า
เอกอัครราชทูตคณะ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เอกอัครราชทูต หัวหน้าคณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป

09.30-10.45 น. DISCUSSION PANEL

ผู้ร่วมอภิปราย

- เอกอัครราชทูตคณันท์ ตระลัมพะ
- อธิบดีอรุณ โอสถานนท์
อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ
กระทรวงพาณิชย์
- ดร. ชวนชัย อัทธนันท์
ที่ปรึกษานโยบายนายกรัฐมนตรี
- ร.ท.ท. จักรชัย บุญยะอนันต์
กรรมการ รองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่
บริษัทการบินไทย จำกัด
- นายวิจิตร สัตินิจ
ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- นายประยูร เกลิงศิริ
ผู้อำนวยการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
- ผอ. ชุตานนท์ ลัมพสาโร
กองการค้าต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

10.45-11.00 น. พัก น้ำชา/กาแฟ

11.00-12.30 น. การอภิปรายจากผู้ร่วมสัมมนา

12.30 น. รับประทานอาหารกลางวัน

14.00-17.30 น. วาระที่ 2 การแก้ไขในยุโรปตะวันออก : นักลงทุนทางเศรษฐกิจ

ประธาน รณณ ตร. อรุณ ภาคพงศ์
ประธานกรรมการบริหาร
World Trade Centre Bangkok Co., Ltd.
อธิการุมนตร์ช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ
อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก และกรุงวอชิงตัน

14.00-14.30 น. การบรรยายนำ

เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ชูโต
เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก

14.30-15.45 น. DISCUSSION PANEL

ผู้ร่วมอภิปราย

- เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ชูโต
- เอกอัครราชทูตสากล วรณณพงศ์
เอกอัครราชทูต ณ กรุงบอนน์
- เอกอัครราชทูตส่วนิต คงสิริ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนา
- นายเกริกไกร จีระแพทย์
รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ
กระทรวงพาณิชย์
- นายประยูร เกลิงศิริ

- 15.45-16.00 น. พัก น้ำชา/กาแฟ
- 16.00-17.15 น. การอภิปรายจากผู้ร่วมการสัมมนา
- 17.15 น. ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ รายงานสรุปผลการสัมมนา
 จพพช. ดร. ถนัด คอมันตร์ ประธานการสัมมนากล่าวปิดการสัมมนา

รายชื่อเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคยุโรป แอฟริกา และตะวันออกกลาง
ที่เข้าร่วมการสัมมนา

.....

เอกอัครราชทูต ณ กรุงบอนน์	นายสากุล วรธนพงศ์
เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส	นายวิเชียร วัฒนคุณ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน	นายสุธี ประศาสน์วนิจชัย
เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก	นายมนัสพาสัม ชูโต
เอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์	นายคณัย ตูละลัมพะ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงโรม	นายนิสสัย เวชชาชีวะ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน	นายสฤตย์ เสถียรไทย
เอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวร ณ นครเจนีวา	นายเชาวน์ สายเชื้อ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเอเธนส์	นายสุกรี คชเสนี
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเบลเกรด	นายอุกฤษ คุระยะประมา
เอกอัครราชทูต ณ กรุงสต็อกโฮล์ม	นายพิรุณ อิศรเสนา
เอกอัครราชทูต ณ กรุงลิสบอน	นายอรุณ ทนะพงษ์
เอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ	นายจรัส ฆมาพล
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก	นายสุจินดา ขงสมุทร
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนา	นายสัณติ คงสิริ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงโคโร	นายชัชชัย เกษมสานต์
เอกอัครราชทูต ณ กรุงบูคาเรสต์	นายประพจน์ นรินทรางกูร ณ อยุธยา
เอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล	นายทวีพันธ์ สิงหะ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์	ม.ร.ว. สติสสวาท กฤดากร
เอกอัครราชทูต ณ กรุงแบดแนค	นายเชย ชอตรง
เอกอัครราชทูต ณ คูเวต	นายสุภูมิ รัศมีทัต
เอกอัครราชทูต ณ กรุงมัสกัต	นายประมวล นวะบุย์
เอกอัครราชทูต ณ กรุงอังการา	นายสุจินดา เรืองศิริ
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเบิร์น	นายสมบุญมน์ เสงี่ยมบุตร

เอกอัครราชทูต ณ กรุงไนโรบี
เอกอัครราชทูต ณ กรุงเตหะราน
เอกอัครราชทูต ณ กรุงตาคาร์
เอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด
เอกอัครราชทูต ณ กรุงมาดริด
กงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์
กงสุลใหญ่ ณ นครเบอร์ลิน
ที่ปรึกษา ณ กรุงลากอส

นายสมพันธ์ โกกลานนท์
นายไวพจน์ สุวรรณโมลี
นายณรงค์ เขมะโยธิน
นายลิขิต ปานสมจิตต์
นายจิตรึก เศรษฐบุตร
นายปรีดี ไอสถสงเคราะห์
นายบัณฑิต ไสตถิพลฤทธิ์
นายสุบรรณ ฤกษ์งาม

*****๙*****

สรุปสาระของการสัมมนา

สรุปผลการสัมมนา
เรื่อง ยุโรปในทศวรรษที่ 1990 : โอกาส หรือ ปัญหา ต่อเศรษฐกิจของไทย

ภาคเช้า ในเรื่องตลาดยุโรปเดี่ยว ค.ศ. 1992

ในการที่ประเทศประชาคมยุโรปกำลังก้าวเข้าสู่ขั้นตอนการรวมตลาดเป็นตลาดเดี่ยวใน ค.ศ. 1992 ซึ่งจะมีการขจัด physical barriers, technical barriers และ fiscal barriers ลง จะส่งผลให้ตลาดยุโรปเป็นตลาดเดี่ยวที่กว้างขวางขึ้น ใหญ่โต และมีศักยภาพทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพราะจะมีการผลิตด้วยต้นทุนลดลง มีการแข่งขันกันมากขึ้น มีการเรียนรู้และการพัฒนาที่เป็นระบบมากขึ้น มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ผู้บรรยาย ผู้อภิปราย และผู้ร่วมสัมมนา มีความคิดเห็นส่วนใหญ่สอดคล้องกันว่า ยุโรปในสภาพตลาดเดี่ยวดังกล่าว จะเป็นโอกาสที่ท้าทายต่อไทยมากกว่าเป็นปัญหา ข้อสังเกตในเรื่องผลกระทบที่อาจมีต่อเศรษฐกิจไทยจากตลาดยุโรปเดี่ยว อาจแบ่งเป็นหัวข้อใหญ่ได้ 4 ข้อ คือ การค้า การลงทุน การเงิน และการบริการด้านการบิน

การค้า ยุโรปตลาดเดี่ยวจะเป็นยุโรปที่มีตลาดใหญ่ ได้ประโยชน์จากการมี economies of scale การผลิตจะมีต้นทุนต่ำลง ประชาชนจะมีระดับรายได้สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้มีความต้องการสินค้าและบริการและการค้าขายเพิ่มมากขึ้น คาดว่ายุโรปเดี่ยวกงจะยึดพันธกรณีตาม GATT ในการค้าขายระหว่างประเทศต่อไป ดังนั้น จึงไม่น่ากังวลว่าตลาดเดี่ยวจะสร้างปรากฏการณ์มา อย่างน้อยที่สุด ตลาดเดี่ยวกงไม่มีข้อกีดกันมากไปกว่าปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ตลาดยุโรปเดี่ยวเป็นตลาดที่มีการแข่งขันกันมาก ดังนั้นการเข้าสู่ตลาดอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นประเด็นสำคัญ ยุโรปตลาดเดี่ยวกงจะมีมาตรฐานเดียวกัน มาตรฐานนี้อาจเป็นอุปสรรคที่จะกีดกันสินค้าจากภายนอก นอกจากนี้ ยุโรปตลาดเดี่ยวกงอาจจะก่อให้เกิดโควต้ารวมสำหรับสินค้าที่เคยเข้าประชาคมในรูปโควต้าย่อยแยกเป็นประเทศอาจได้รับผลกระทบ เพราะการเจรจาให้ได้โควต้ารวมอาจไม่ได้มากเท่ากับผลรวมของโควต้าย่อยรายประเทศ

ถึงกระนั้นก็ตาม มีข้อสังเกตคือ สินค้าไทยที่ส่งไปยังประชาคมยุโรปส่วนมาก คือ มันสำปะหลัง สิ่งทอ อาหารกระป๋อง อัญมณี แผงวงจรไฟฟ้า ยางพารา ซึ่งสินค้าเหล่านี้ เข้าใจว่า ยุโรป แม้หลัง ค.ศ. 1992 ก็ยังมีความต้องการอยู่เช่นเดิม และประสิทธิภาพ ของไทยในการผลิตและส่งออกสินค้านี้คงจะยังอยู่ในสภาวะที่ได้เปรียบคู่แข่ง

การลงทุน หลัง ค.ศ. 1992 แนวโน้มการลงทุนจากยุโรปในไทยคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ประเทศไทยยังอยู่ในสภาวะที่เป็นที่นำลงทุน และได้รับเงินทุนจากต่างชาติมากโดยเฉพาะ ในรอบปีที่ผ่านมา ถ้าจะมีการลงทุนลดลงบ้างในปีต่อ ๆ ไป คาดว่าจะเป็นจากแหล่งอื่น ด้วย เช่น ญี่ปุ่น และไต้หวัน ถึงอย่างนั้นก็ตาม สถานการณ์ในปัจจุบันไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหา แต่อย่างใด

ส่วนการลงทุนของไทยในยุโรป เป็นที่น่าสังเกตว่ามีน้อยมากในขณะนี้ประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ต่างพยายามรุกเข้าไปในประชาคม เพื่อเตรียมรับสถานการณ์หลังปี ค.ศ. 1992

การเงิน ตลาดยุโรปเดียว จะมีนโยบายทางการเงินซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ โลกและเศรษฐกิจไทยเพียงใด นั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของประชาคม หากประชาคมยุโรป ยกเลิกการแลกเปลี่ยนเงินให้มีการเคลื่อนย้ายเงินและการลงทุนได้อย่างเสรี จะเปิดให้มีการลงทุนในหมู่ประเทศประชาคมมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้ต่อการลงทุนในไทยลดน้อยลงบ้าง แต่ถ้าไทยสามารถรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อมิให้รุนแรงไว้ได้ คงไม่ต้องกังวลกับประเด็น ดังกล่าวมากนัก

หากประชาคมยุโรปใช้มาตรการ reciprocity ในเรื่องการเปิดสาขา ธนาคารในประเทศไทย ในกรณีที่เราขอเปิดสาขาธนาคารในประชาคม ก็คงไม่มีผลกระทบมากนัก เพราะธนาคารไทยไปเปิดสาขาน้อย และหากประชาคมเปิดสาขาธนาคารในไทย ธนาคารไทยก็คงแข่งขันได้ เพราะคนไทยคุ้นเคยกับธนาคารไทยดี

หากประชาคมยุโรปจะพัฒนาให้มีเงินสกุลเดียวในกลุ่ม จะมีผลต่อเศรษฐกิจ โลกและประเทศไทย เพราะการมีเงินสกุลเดียวย่อมหมายถึงการมีนโยบายการเงินเดี่ยว ย่อมก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งส่งผลต่อการค้าของโลกในทางดีขึ้น เงินสกุล ของประชาคมยุโรปสกุลเดียวแนวโน้มจะแข็งขึ้น เพราะอิงกับเงินมาร์กของเยอรมันซึ่ง

แข่งขัน เงินคงกล่าวจะแข่งกว่าเงินบาท ซึ่งในทางการค้าจะเป็นผลดีต่อไทย รวมทั้ง
ในแง่การเจาะตลาด และรักษาตลาด

ด้านการบิน ในด้านการบิน ประชาคมยุโรปตลาดเดียวจะรวมถึงการเป็นตลาดเดียวด้าน
การขนส่งด้วย จะมีการ liberalize ตลาดบริการทางการบินให้มีการแข่งขันอย่าง
เสรี คล้ายตลาดของสหรัฐฯ ค่าโดยสารจะต่ำลง เพราะการแข่งขัน ปัจจุบันบริการบิน
ต่าง ๆ ในยุโรปกำลังเตรียมตัวรับสถานการณ์โดยการร่วมมือกัน สร้างฐานเพื่อความอยู่
รอด สำหรับในแง่ของไทยผลกระทบจะออกมาในรูปใดต้องเฝ้าติดตามกันต่อไป แต่ที่ทำได้
คือพยายามมีพันธมิตรกับสายการบินอื่นเพื่อความอยู่รอด

ข้อสังเกตอื่น ๆ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า โอกาสทางการค้า การลงทุน อาจจะ
แคลงสำหรับไทย หลังจาก ค.ศ. 1992 เนื่องจากการรวมตัวของประชาคม เมื่อศึกษา
จริง ๆ แล้ว จะแคลง เพราะต้นทุนการผลิตลดลง และยุโรปเองกำลังพยายามหาแหล่ง
วัตถุดิบที่ถูกในแอฟริกา มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับกลุ่ม Lome อีกประการหนึ่ง ที่
ผ่านมายุโรปเองไม่สามารถทำให้ barrier ทางการค้าได้มาก เพราะต้องการฉันทามติ
ในการออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งมีบางประเทศคัดค้านการสร้าง barrier
บางประการ แต่ปัจจุบันการใช้ Qualify Majority ทำให้การสร้าง barrier สะดวกขึ้น
การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกเป็นอีกเหตุหนึ่ง เพราะประชาคมอาจต้อง
เอาใจ และหันความสนใจไปยังยุโรปตะวันออกมากขึ้น อาจมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา
อย่างไทยก็ได้

ข้อคิดเห็นและเสนอแนะจากการสัมมนา

1. กรม. ได้มีมติในเรื่องนี้ออกมาแล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลัง
ดำเนินงานอยู่
2. สิ่งไทยจะต้องทำหรือเตรียมตัวสำหรับยุโรป 1992 คือปรับปรุงตัวเอง
สินค้าต้องมีมาตรฐานที่จะขายกับประชาคมได้ การผลิตต้องมีประสิทธิภาพเพื่อแข่งขันกับ
ประชาคมและประเทศอื่น ๆ ได้ ต้องปรับปรุงกฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ให้มีความ
คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อดึงดูดการลงทุนได้มากขึ้น

3. ภาคเอกชนอาจมีบทบาทที่ aggressive ขึ้นในการติดตามเหตุการณ์ หรือเข้าไปในยุโรปเป็นการสร้างพื้นฐานต่อไปในระยะยาว เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ได้เริ่มทำแล้ว โดยอาศัยความร่วมมือ และช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ การเข้าไปถึงถิ่นยุโรป จะเป็นการช่วยให้เห็นภาพชัดเจนขึ้น ทางภาครัฐบาลคงต้อง สนับสนุนให้ภาคเอกชนให้ความสนใจกับเรื่องนี้มากขึ้น

4. แม้จะเห็นว่า ตลาดประชาคมยุโรป คงเปิดโอกาสให้ไทยมากกว่า ปัญหา เราก็มองไม่ครบถ้วน แม้แต่ในเรื่องสินค้าที่เราคิดว่าสามารถทำได้ดีกว่ายุโรป เพราะยุโรปเดียวจะอาศัยการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างกัน เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ได้ดีขึ้น

5. ประชาคมยุโรป เป็นกลุ่มรวมตัวเศรษฐกิจที่ยังมีปัญหา และประชาคมก็ยอมรับว่ามีปัญหามากใน คัมภีร์กฎบัตรส่งมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คัมภีร์ฉบับนั้นไม่เฉพาะ EC 12 ประเทศ แต่อาจรวมถึงเยอรมันตะวันออกและยุโรปตะวันออกอื่น ๆ เราจะต้อง เผชิญเหตุการณ์ ด้วยความระมัดระวังต่อไป

6. ไทยจะต้องเตรียมตัวกับสภาพที่เราพัฒนาเพิ่มมากขึ้น ใกล้ความเป็น NICs การจะถูกตัด GSP จากประเทศพัฒนาแล้วที่ค้าขายกับไทย แนวโน้มมีอยู่มากกว่า GSP กับยุโรป ซึ่งเราใช้อยู่มาก (กว่า 50%) คงจะถูกตัดไปในที่สุด

7. ในการเจรจาตกลงกับประชาคม อาจอาศัยการรวมตัวกับประเทศอื่น ๆ เป็นกลุ่ม เช่น อาเซียน APEC

ภาคท้าย การผันแปรในยุโรปตะวันออก : นัยสู่ทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจมีสาเหตุ จาก

1. ระบอบคอมมิวนิสต์ ไม่เอื้ออำนวยต่อความก้าวหน้า
2. ความเปลี่ยนแปลงในโซเวียต โดยเฉพาะการมีผู้นำ Gorbachev

ดุลอำนาจในยุโรป กำลังเปลี่ยนแปลง

ยุโรปตะวันออกที่เปลี่ยนแปลงไปมีสาเหตุมาจากโซเวียต และจะมีผลกระทบ
ต่อโซเวียตโดยตรง เป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่างกับการเปลี่ยนแปลง
ในจีน

ในเรื่องความพยายามในการรวมเยอรมันทั้งสอง สำหรับเยอรมันตะวันตกไม่มี
ปัญหา มีนโยบายต้องการรวมและช่วยเหลือเยอรมันตะวันออก เยอรมันตะวันตกยังยืนยัน
พันธมิตรกับ EC กับ Nato ในการรวมเยอรมัน สำหรับเยอรมันตะวันออกเองมีนโยบายให้
การรวมเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย

การรวมเยอรมันต้องรอดูการเลือกตั้งในเยอรมันตะวันออก ในเดือนพฤษภาคม
1990 ซึ่งจะแสดงออกถึงทิศทางในภายหน้าของเยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตก
ท่าทีของโซเวียตในเรื่องนี้ต้องการให้ค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีการเร่งขึ้นตอนการรวมเยอรมัน
ทั้ง 2 จะมีผลกระทบต่อยุโรปมาก ประเทศยุโรปเล็ก ๆ จะมีความหวั่นเกรงศักยภาพของ
เยอรมัน

การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก ที่กล่าวมาข้างต้นเปลี่ยนแปลงและสมมติฐาน
ทางทหาร และการเมืองในยุโรปทั้งหมด นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียทั้งทาง
ตรงและทางอ้อม สำหรับเราเองอาจเกรงการรวมตัวและเปลี่ยนแปลงในยุโรป และหันมาสนใจ
Asia Pacific เพิ่มขึ้น

ยุโรปตะวันออกในอนาคตคงจะให้ความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจระหว่าง
ประเทศมากขึ้น มีความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศ เช่น เข้าร่วม GATT

การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก อาจส่งผลกระทบต่อเงินทุนปฏิรูปเพิ่มหรือเร็วขึ้น
การเปลี่ยนแปลงเป็นการลดภัยคอมมิวนิสต์ ช่วยให้ไทยมีงบประมาณพัฒนา
ประเทศมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงนี้อาจส่งผลใหม่การเปลี่ยนแปลงในอินโดจีนต่อไปในภายภาคหน้า
ในด้านเศรษฐกิจ สำหรับโอกาสของไทย แม้ภาพของยุโรปตะวันออกยังไม่
เด่นชัด แต่สิ่งที่ควรทำในขณะนี้ขอเสนอแนะและความเห็น

1. เผยแพร่ในเรื่องข้อมูล ข่าวสาร ให้ความรู้เกี่ยวกับยุโรปตะวันออกมาก
ขึ้น ให้กับภาคเอกชนทราบ โดยเฉพาะระบบและตัวบทกฎหมายต่าง ๆ

2. การเจาะตลาด จะต้องมีการจะร่วมลงทุน หรือใช้ความร่วมมือทางวิชาการเป็นตัวนำ

3. ให้เอกชนนำ แต่รัฐจะต้องช่วย โดยเฉพาะในเรื่องลดความเสี่ยง เช่น การช่วยเรื่อง Countertrade การไม่มีเงินตราต่างประเทศของกลุ่มยุโรปตะวันออก

4. ใช้กลไกที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ เช่น คณะกรรมการร่วมทางเศรษฐกิจ และความตกลงที่มีอยู่ หรืออาจเพิ่มจุดสังเกตในเมืองต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออก

5. ตลาดยุโรปตะวันออกนั้น ไทยได้บุกเบิกมานานแล้ว แต่คืบคลานช้าเกินไป ขาดเงินทุน และเรื่องสินเชื่อ รัฐบาลอาจช่วยในแง่การผลักดันด้านการเงินบ้าง

6. ยุโรปตะวันออกในระยะสั้น 2-3 ปีข้างหน้า คงหวังอะไรในแง่เศรษฐกิจได้ไม่มากนัก เป็นช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงและปรับตัว แต่เราควรเข้าไปแสวงงูหางปักหลักไว้บ้าง เพื่อโอกาสข้างหน้า เพื่อมิให้ล้าหลังผู้อื่น

7. ในระยะยาว อาจเป็นไปได้ว่ายุโรปตะวันออก อาจเป็น gateway ของสินค้าไทยไปสู่ประชาคมยุโรป หลังปี 1992 ในขณะเดียวกัน ไทยก็จะเป็น gateway ของสินค้าจากยุโรปตะวันออกมาสู่ภูมิภาค

8. ประชาชนในประเทศยุโรปตะวันออกกำลังซื้ออยู่พอสมควร แม้ว่ารัฐบาลอาจมีปัญหาด้านการเงินและหนี้สิน

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

27 ธันวาคม 2532

รายงานการสัมมนา

รายงานการสัมมนา

เรื่อง "ยุโรปในทศวรรษที่ 1990 : โอกาสหรือหนทางต่อเศรษฐกิจไทย

.....

วาระที่ 1 : ตลาดยุโรปเดียวของประชาคมยุโรป : ปรากฏการณ์หรือการเปิดโอกาสแก่ประเทศที่สาม ?

ในการกล่าวเปิดการประชุมการสัมมนาเรื่องยุโรปในทศวรรษที่ 1990 : โอกาสหรือหนทางต่อเศรษฐกิจไทย รณชัย ดร. ถนัด คอมันตร์ ประธานการสัมมนา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า เวลานี้เป็นเวลาแห่งการทำทาบและเป็นโอกาสแห่งการทาบประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนชาวไทย เนื่องจากเป็นเวลาที่ชาวโลกกำลังให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ รวมทั้งการศึกษาอย่างใกล้ชิด แล้วทำความเข้าใจ โดยต่อเนื่องต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้บทวนสถานการณ์ และเลือกทางเดินที่ถูกต้องเหมาะสมอันจะนำมาสู่ความมั่นคงถาวร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งรายได้ของประชาชนภายในประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ในโลกที่เห็นได้ชัดเจน คือการเสื่อมของระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นภัยคุกคามต่อประเทศชาติ แต่ในบัดนี้กำลังลดลง ในขณะที่ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นแบบใหม่ในรูปแบบของการแข่งขันทางการค้า ซึ่งอาจจะมองได้ว่าเป็นภัยคนละด้านกับแบบเก่าที่เคยเผชิญ แต่อย่างไรก็ตามวิธีการคุกคามที่ไทยประสบบางครั้งก็ไม่ได้แตกต่างไปจากรูปแบบเก่า ๆ ที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์มาแล้ว

นอกจากนี้ สิ่งที่มีผลกระทบต่ออนาคตของประเทศไทย ยังเกี่ยวโยงไปถึงการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของโลก ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคยุโรปซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก เป็นสิ่งที่ยุโรปตะวันตกและสหรัฐ วิตกว่าจะต้องได้รับผลกระทบกระเทือน เรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในเวลานี้ ไม่เฉพาะในยุโรปตะวันตก แต่แสดงให้เห็นถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกอีกด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิด เนื่องจากยุโรปเป็นภูมิภาคหนึ่งที่ไทยควรจะต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเวลาที่เรามีหนทางทางการค้ากับสหรัฐเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้

นายอาสา ประธานการอภิปราย กล่าวแนะนำผู้เข้าร่วมการสัมมนา และเชิญ
เอกอัครราชทูตคณียร์ บรรยายนำ

เอกอัครราชทูตคณียร์ ได้กล่าวถึงลักษณะโครงสร้างของตลาดยุโรปเดี่ยว 1992 รวมทั้ง
ขั้นตอนต่าง ๆ ในการนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการรวมตัวเป็นตลาดเดี่ยวที่สมบูรณ์ คือการเป็นสหภาพ
ยุโรป พร้อมกับได้ให้ข้อคิดเห็นว่าแนวคิดเรื่องการรวมเป็นตลาดเดี่ยวของยุโรป (Single Market) นี้
ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ตลาดยุโรปหลังปี 1992 จะคล้ายคลึงกับตลาดภายในของแต่ละประเทศโดย
ทั่วไป การรวมตัวเป็นตลาดเดี่ยวยังไม่ได้เกิดขึ้นในขณะนี้ แต่แนวโน้มแสดงว่าการรวมตลาดเดี่ยว
คงจะประสบผลสำเร็จทันปี 1992 อย่างแน่นอน เพราะในขณะนี้คณะกรรมการการประชาคมยุโรปก็ได้ยกร
ร่างข้อตกลงให้ประเทศต่าง ๆ แก่ไขมากกว่า 200 รายการ และคณะมนตรีประชาคมฯ ก็ได้ผ่านกฎหมาย
ออกมาแล้วมากกว่า 50 เปอร์เซนต์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ในขณะนี้คาดว่าจะยังมีเวลาเหลือ
เพียงพอที่จะผ่านร่างกฎหมายทั้งหมด

สำหรับผลกระทบต่อการค้ากับประเทศไทยนั้น เห็นว่ายุโรปตลาดเดี่ยวจะเป็นปราการหรือ
ไม้หนั ้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่เรามีในประชาคมฯ ซึ่งผลประโยชน์ที่สำคัญของไทยคือการส่งออก ซึ่งแตกต่าง
ไปจากญี่ปุ่นหรือสหรัฐ ที่มีผลประโยชน์ด้านบริการ เช่น การธนาคาร ประกันภัย จึงทำให้สองประเทศนี้
เสียผลประโยชน์มากกว่า เพราะว่าประชาคมยุโรปจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของ GATT ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
การนำเข้า แต่จะใช้หลักต่างตอบแทนต่อการค้าบริการ ดังนั้นจึงทำให้ญี่ปุ่นและสหรัฐ มองว่าประชาคม
ยุโรปจะเป็นป้อมปราการต่อประเทศของตน

สำหรับการแข่งขันกันในตลาดประชาคมยุโรปนั้น คาดว่าจะมีภาวะรุนแรงมากขึ้น เพราะ
ประชาคมยุโรปที่รวมตัวกันแล้ว จะกลายเป็นตลาดขนาดใหญ่ แต่เงื่อนไขที่สำคัญในการเข้าตลาดประชาคม
ยุโรปคือ เรื่องมาตรฐานสินค้า ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสินค้าไทยที่จะต้องผลิตให้ได้เท่ามาตรฐานที่
กำหนด และยังจะต้องประสพกับการแข่งขันจากประเทศภายในประชาคมยุโรปเอง ที่จะได้เปรียบจาก
การลดต้นทุนการผลิต (จากหลัก Economies of Scale) และ การมีแนวโน้มที่จะให้ GSP และการค้า
เสรีระหว่างประชาคมยุโรป และยุโรปตะวันออก ซึ่งจะทำให้ยุโรปตะวันออกได้ประโยชน์มากขึ้น

สำหรับท่าทีของรัฐบาลไทยนั้น เอกอัครราชทูตคนนี้ เห็นว่า ควรที่จะใช้วิธีการต่างจากที่ใช้กับสหรัฐ เพราะการกีดกันทางการค้าในสหรัฐ เป็นการประกาศใช้กฎหมายบังคับประเทศคู่ค้าด้วยมาตรการต่าง ๆ แต่ของประชาคมยุโรปเป็นการประกาศบังคับประเทศสมาชิกกันเอง ซึ่งประเทศอื่น ๆ ที่จะเข้าไปค้าขายในประชาคมยุโรปต้องปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้น เหมือน ๆ กับประเทศสมาชิก ดังนั้นการเจรจาจึงไม่ควรเป็นในรัฐบาลต่อรัฐบาล แต่ควรเน้นที่การปรับตัวของภาคเอกชนในเรื่องมาตรฐานสินค้ามากกว่า และมีการปรับกลยุทธทางตลาดให้แข่งขันได้ทั้งกับสินค้าภายในประชาคม และภายนอกประชาคม ซึ่งเกี่ยวกับมาตรการเหล่านี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องนี้ 8 ข้อ ความปรากฏในเอกสารแนบ

นาย ดร. กนก ใต้ตั้งข้อสังเกตว่า เราน่าจะให้ความสนใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์หรือระเบียบกฎหมายใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้าที่ประชาคมยุโรปได้ออกปฏิบัติใช้มากกว่าการศึกษาโครงสร้างของประชาคมยุโรป และไทยควรมีคณะกรรมการคอยติดตามเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด นอกเหนือไปจากการจ้างบริษัทคอยติดตาม และเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะมีการปรับปรุง BOI โดยอาจเพิ่ม Board of Export Promotion ให้เป็นแขนงสำคัญของ BOI เนื่องจากในขณะนี้หน่วยงานที่มีอยู่ เช่น กรอ. อาจไม่เพียงพอ

อธิบดีอรุณ ได้กล่าวถึงการค้าระหว่างไทยและประชาคมยุโรป โดยชี้แจงว่าขณะนี้ประชาคมยุโรปเป็นคู่ค้าอันดับสองของไทย และมีปริมาณการค้าระหว่างกันประมาณ 18 เปอร์เซ็นต์ ของปริมาณการค้าทั้งหมดของไทย มีการส่งออกประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ ของการส่งออกทั้งหมด โดยมีสินค้าที่ส่งออกไปยังประชาคมยุโรปที่สำคัญคือ มันสำปะหลัง และสิ่งทอ ซึ่งมีปริมาณรวมกันถึง 40 เปอร์เซ็นต์ ของปริมาณสินค้าออกทั้งหมดที่ไทยส่งออกไปยังประชาคมยุโรป นอกจากนั้นยังมีสินค้าที่สำคัญรองลงมาคือ อาหารกระป๋อง (25 เปอร์เซ็นต์) สับปะรดกระป๋อง (25 เปอร์เซ็นต์ ของปริมาณส่งออกทั้งหมด) เครื่องประดับ และแผงวงจรไฟฟ้า โดยสินค้ามากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของไทยที่เข้าไปตลาดประชาคมยุโรปนี้ ได้รับประโยชน์จากการใช้ GSP

กรมการค้าต่างประเทศจึงเห็นว่า ผลกระทบต่อการส่งออกของไทยจากการรวมตัวเป็น ตลาดเดียวยุโรปในปี 1992 จึงน่าที่จะมีในส่วนที่เกี่ยวกับระบบโควต้าซึ่งจะเปลี่ยนมาใช้ระบบโควต้ารวม ซึ่งอาจจะทำให้การเจรจาต่อรองระหว่างไทยและประชาคมยุโรปเป็นไปได้ยากขึ้น เพราะจะไม่มี regional quota เช่น เรื่องสิ่งทอ และในเรื่องมาตรฐานสินค้า ไทยจะต้องปรับเปลี่ยนจากการที่ สินค้าบางชนิด เช่น อาหารทะเลกระป๋อง เคยเข้าตลาดบางประเทศได้บ้าง อาจจะถูกห้ามไม่ให้เข้า ตลาดประชาคมยุโรปทั้งหมด หากมีมาตรฐานไม่เป็นที่ยอมรับของมาตรฐานรวมของประชาคมยุโรป ซึ่งในเรื่องนี้ควรจะมีความร่วมมือที่จะคอยแจ้งว่า สิ่งใดจะเป็นมาตรฐานกลางของประชาคมยุโรปบ้าง เพื่อ ผู้ผลิตไทยจะได้เตรียมการประสานให้สอดคล้องหรือหาทางเจรจาก่อนจะมีการประกาศใช้ หากมาตรฐาน ที่กำหนดนั้นสูงเกินไป นอกจากนี้ไทยอาจจะประสบปัญหาจากมาตรการตอบโต้การอุดหนุน ซึ่งประชาคม ยุโรปได้ประกาศใช้อีกด้วย

ดร. ชวนชัย ได้ตั้งข้อสังเกตในส่วนที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อประเทศไทย ในเชิงการค้าและการลงทุน ภายหลังจากการรวมยุโรปเป็นตลาดเดียว สรุปได้ดังนี้

1. โอกาสของไทยในตลาดยุโรปหลังปี 1992 เห็นว่าตลาดของประชาคมยุโรปจะแคบลง เพราะว่ายุโรปจะเริ่มเข้าสู่การผลิตแบบครบวงจร ซึ่งจะมีผลให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลง และประชาคมยุโรป ได้มีการต่อรองกับบางประเทศในทวีปแอฟริกาเพื่อแสวงหาทรัพยากรในราคาถูกๆเพื่อใช้ในประเศ และได้มีการกำหนดราคาสินค้าขั้นต่ำของสินค้าบางประเทศ เช่น ผัก ผลไม้สด นอกจากนี้ สินค้าไทยยังต้องแข่งขันกับประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของประชาคมยุโรปมาก่อน ซึ่งประชาคมยุโรปจะให้สิทธิพิเศษ
2. การแข่งขันในด้านต้นทุน ซึ่งในระยะยาวแล้ว ไทยจะยิ่งเสียเปรียบประชาคมยุโรปมากยิ่งขึ้น เพราะประชาคมยุโรปจะสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ต่ำลง จาก 2.9 เปอร์เซนต์ในระยะต้น ไปถึง 3 เปอร์เซนต์ ภายหลังจาก 5 ปีไปแล้ว ในขณะที่ต้นทุนของอุตสาหกรรมในไทยมีแนวโน้มที่จะมีราคาสูงขึ้นเพราะค่าแรงมีแนวโน้มสูงขึ้น วัตถุดิบและเครื่องจักรซึ่งมีแหล่งอยู่ในประเทศ NICs และญี่ปุ่นมีราคาแพงขึ้น ต้นทุนการขนส่ง และไฟฟ้า ที่อาจจะต้องปรับตัวขึ้นไปอีกตามสถานการณ์การลงทุนน้ำมันในปี 1990

ขณะที่การค้าระหว่างประชาคมยุโรปด้วยกัน (Intra-EC Trade) จะมีแนวโน้มที่มีระดับสูงขึ้นไปอีก จึงทำให้สถานการณ์การแข่งขันของสินค้าไทยลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าประชาคมยุโรปด้วยกัน

3. การลงทุนโดยไทยในยุโรป จากสถานการณ์จะเห็นว่ายุโรปจะนำมาตรการหลายอย่างมาใช้ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ต่อผู้ผลิตสินค้าในยุโรป และจะส่งผลให้ผู้ผลิตในประเทศอื่นที่ไม่ได้พัฒนา รูปแบบสินค้าตามมาตรฐานยุโรป เริ่มเสียโอกาสในการเข้าตลาด สำหรับไทย การลงทุนที่ผ่านมายังมิได้ เจริญและปรัทิศทางไปสู่ตลาดประชาคมยุโรป

4. การลงทุนในไทยโดยยุโรป ซึ่งจากสถิติไม่ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในปีที่ผ่านมา ภายหลัง 1992 ก็เป็นที่คาดว่า สเปน และโปรตุเกส น่าจะเป็นประเทศที่ประชาคมยุโรปสนับสนุนการลงทุนมากกว่า การลงทุนในไทยอื่น ๆ และจากการที่ตลาดประชาคมยุโรปจะใหญ่ขึ้น จึงทำให้บางประเทศเช่นญี่ปุ่นหันไปให้ความสนใจลงทุนมากขึ้น จึงอาจมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการลงทุนจากไทยไปสู่ประเทศประชาคมยุโรป ทำให้การลงทุนในไทยลดน้อยลงทั้งจากยุโรปและจากที่อื่น

5. บทบาทและท่าทีของรัฐ ต่อการรวมตัวเป็นตลาดเดียว เห็นว่าไทยควรร่วมมือกับอาเซียน รวมทั้งร่วมมือกับเอเชียและแปซิฟิก เพื่อสร้างสถานการณ์ในการเจรจาต่อรองกับประเทศประชาคมยุโรป และทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้อาสาข้อมูลในระดับ Micro เพื่อประชาชนจะได้เตรียมรับ สถานการณ์ และรัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาคมยุโรปตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นในระยะสั้นกับ ประเทศนอกประชาคมยุโรป

นายวิจิตร ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อไทยจากการที่ยุโรปจะเป็นตลาดเดียว ในปี 1992 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการธนาคาร ซึ่งสรุปได้ว่า

1. ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายทุนเสรีในกลุ่มประชาคมยุโรป คาดว่าเงินทุนที่จะเข้ามา ในประเทศไทยทั้งโดยตรงในตลาดทุนและในภาคอุตสาหกรรมจะลดน้อยลง แต่หากไทยสามารถรักษาคำตร การเพิ่มราคาและควบคุมภาวะเงินเฟ้อได้ เรื่องนี้ก็น่าจะมีผลมากนัก เพราะในปัจจุบันการลงทุนของ ต่างชาติในไทยก็สูงเกินกว่าจะรองรับได้อยู่แล้ว

2. ผลกระทบจากระบบธนาคารของประชาคม ซึ่งจะช่วยให้สถาบันทางการเงินในประชาคม สามารถเคลื่อนย้ายไปทั่วธุรกิจภายในประชาคม ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ซึ่งจะทำให้เกิดธนาคารอเนกประสงค์ (Universal Banking) ในที่สุด รวมทั้งการที่ประชาคม จะใช้หลักต่างตอบแทน (Reciprocity) ต่อการเปิดสาขาธนาคารของต่างชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคม คาดว่าจะมีผลกระทบต่อไทยไม่มากนัก เนื่องจากปัจจุบันปรากฏว่า มีธนาคารพาณิชย์ไทยไม่กี่แห่งที่ไปเปิดสาขาในประชาคม และมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าชาวไทยหรือชาวเอเชียเท่านั้น และหากธนาคารจากยุโรปมาเปิดสาขาในไทย ธนาคารไทยก็คงแข่งขันกับธนาคารจากยุโรปได้ เพราะคนไทยคุ้นเคยกับการใช้ธนาคารไทยเป็นอย่างดี

3. การพัฒนาให้เงินตราสกุลเดียวของประชาคม น่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจไทย การมีเงินสกุลเดียวย่อมหมายถึงการมีนโยบายการเงินเดียว ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน คาดว่าเงินสกุลเดียวของยุโรปจะอิงกับดอลลาร์ของเยอรมัน ซึ่งเป็นเงินสกุลแข็งกว่าเงินบาทไทย เงินสกุลเดียวของยุโรปจะเป็นเงินที่ค่อนข้างแข็ง และแข็งกว่าเงินบาท ทำให้ไทยสามารถเจาะตลาดและรักษาตลาดได้ดี

นายจักรชัย กล่าวถึงผลกระทบที่ไทยจะได้รับในแง่ของกิจการบินพาณิชย์ว่า ประชาคมยุโรปได้กำหนดให้กิจการบินพาณิชย์เป็นตลาดเดียวด้วยเช่นกันโดยมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับสหรัฐ เปิดให้เสรีภาพในกิจการบินเพื่อให้นักบินแข่งขันใหม่ประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งผลที่จะตามมาคือการสลายตัวของบริษัทสายการบินขนาดเล็ก ในขณะที่สายการบินต่าง ๆ ในประชาคม ได้เริ่มมีการร่วมมือและสร้างพันธมิตรระหว่างบริษัทเพื่อสร้างฐานให้กับตัวเองแล้ว เพื่อเป็นการเตรียมรับบริษัทยานนอกที่จะมาใช้สิทธิประโยชน์ในประชาคมในระยะยาว และขอบเขตของความร่วมมือนี้ได้ขยายตัวไปสู่รูปแบบ Computer Reservation System และ Global Reservation System เพื่อบริการสำรองที่นั่งในระบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าวิตกมากเนื่องจากไทยยังมีการดำเนินการในส่วนนี้ค่อนข้างจำกัด จำเป็นที่จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม ขณะนี้การบินไทยก็ได้เริ่มศึกษาและปูพื้นฐานเพื่อเข้าไปแข่งขันในประชาคมแล้ว โดยการสร้างพันธมิตรกับสายการบินในยุโรปบางบริษัทแล้ว เช่น SAS Lufthansa และสร้างภาพพจน์ให้ไทยเป็น gateway ที่สำคัญทางภูมิศาสตร์และเป็นศูนย์กลางที่ใหญ่ที่สุดในเอเชีย เน้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดให้

นักท่องเที่ยวมาใช้บริการโดยถือเอากรุงเทพฯ เป็นจุดเริ่มต้น และปรับปรุงท่าอากาศยาน รวมทั้งความร่วมมือกับ ASEAN เพื่อให้นักท่องเที่ยวเป็นกลุ่มด้วย

ผู้อำนวยการกองอุตสาหกรรม ได้ให้ความเห็นว่าผลกระทบด้านการลงทุนจากประชาคมยุโรปในประเทศไทย ภายหลังจากการรวมตัวเป็นตลาดเดียวคงจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณการลงทุนจากต่างชาติในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน หรือฮ่องกง มากกว่าจากประชาคม และในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่าจำนวนโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนและจำนวนเงินลงทุนจากประชาคมก็มีปริมาณเพิ่มขึ้น โดยมีอังกฤษเป็นประเทศลงทุนในไทยมากที่สุดในประชาคม สำหรับผลกระทบต่อการลงทุนจากประเทศสามในไทยเพื่อนำเข้ายุโรปนั้น เท่าที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาคม เห็นว่าไม่น่าจะมีผลมากมายนัก และประชาคมยังแสดงความสนใจที่จะลงทุนในไทยต่อไป อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มต่อไปว่าการขยายตัวของการลงทุนจากประชาคมอาจจะลดลง เนื่องจากปัจจัยในเรื่อง infrastructure แรงงาน ข้างเทคนิค และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆของไทย และเพื่อเป็นการเผยแพร่และสนับสนุนการลงทุนในไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการจัดคณะเผยแพร่การลงทุนไปยังยุโรปหลายครั้งโดยมีภาคเอกชนร่วมไปด้วย

นายประยูร ให้ความเห็นว่าเราควรที่จะหาโอกาสจากการรวมตัวเป็นตลาดเดียวของประชาคม มากกว่าการมองว่าจะเป็นอุปสรรค โดยในด้านการค้า ตลาดประชาคมจะเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และควรที่จะหาช่องทางเข้าสู่ตลาดยุโรปซึ่งคงไม่ยากนัก เพราะในด้านการค้าแล้วเป็นที่เชื่อน่าว่าประชาคมจะปฏิบัติตามกฎระเบียบของ GATT และสินค้าไทยส่งออกไปยังประชาคม เป็นสินค้าเกษตรและมีรายการส่งออกเพียงไม่กี่ตัวซึ่งเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อประชาคม ดังนั้น จึงไม่น่าเป็นห่วงต่อการกีดกันทางการค้าที่จะเกิดขึ้น และสำหรับด้านการลงทุนนั้นคิดว่าจะทำให้การลงทุนจากประชาคมมีน้อยลงน่าจะเป็นอุปสรรคจากฝ่ายไทยเองมากกว่า โดยรัฐบาลควรที่จะสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในด้านที่เราไม่มีความชำนาญ และควรที่จะรักษาระดับราคาค้นทุนการผลิตไม่ให้สูงขึ้น รวมทั้งต้องปรับตัว

ใหม่ประสิทธิภาพต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการแข่งขันกับต่างชาติ ซึ่งหากไทยสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพของตัวเองได้แล้วก็ไม่แน่ว่าจะเป็นห่วงข้อใดหากการแข่งขันที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกับประชาคมหรือประเทศอื่น ดังนั้น การรวมตัวเป็นตลาดเดียวของประชาคมยุโรปจึงเป็นทั้งโอกาสของประเทศไทยในการเข้าสู่ตลาดประชาคมและเป็นโอกาสสำหรับการปรับปรุงตัวเองด้วยเช่นกัน

ประธานฯ ได้เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

เอกอัครราชทูตสากลฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าในเยอรมันขณะนี้ ทั้งบริษัทต่างชาติและบริษัทเยอรมันเองได้ทำการ take over เพื่อเตรียมตัวรับ 1992 อย่างเจ็บปวด ๆ และในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา มีบริษัทเกาหลีใต้และอินเดียได้เข้าไปร่วมลงทุนร่วมกับบริษัทเยอรมันในกิจการต่าง ๆ แล้ว เพื่อเตรียมรับการรวมตัวเป็นตลาดเดียว

เอกอัครราชทูตสหประชาชาติฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ควรที่จะสมมติว่ามาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออก และแนวโน้มที่ยุโรปตะวันออกอาจจะรวมเข้าในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ซึ่งจะทำให้ยุโรปเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และขณะนี้โอกาสสำหรับการลงทุนในประเทศเหล่านี้ก็ได้เปิดแล้ว เช่น ในขณะมีบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลางของเยอรมันได้เข้าไปลงทุนในยุโรปตะวันออกแล้ว ซึ่งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการไหลของทุนที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วนสำหรับไทยที่จะต้องไปหาทางสำหรับการลงทุนในยุโรปตะวันออกบ้าง

เอกอัครราชทูตสหประชาชาติฯ ได้แสดงความเห็นว่าการรวมตัวเป็นตลาดเดียวของประชาคมยุโรปจะมีผลให้เศรษฐกิจของยุโรปรุ่งเรืองขึ้น เพราะนอกจากการรวมเป็นตลาดเดียวจะเป็นการลดต้นทุนการผลิตแล้ว แนวคิดในเรื่องการลดอาชญาของยุโรปตะวันออกจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายทางทหาร และหันมาสนับสนุนเศรษฐกิจแทน สำหรับอุปสรรคในการค้ากับประชาคม จะมีอำนาจในการสร้างอุปสรรคทางการค้ามากขึ้น เพราะจะขึ้นอยู่กับนโยบายกลาง ซึ่งจะกำหนดโดยเสียง qualify majority ตาม Single European Act ซึ่งจะเป็นไปได้ง่ายขึ้นแทนการใช้ฉันทามติ และในขณะนี้ประชาคมก็เริ่มแล้ว เช่น มาตรการต่างตอบแทน

การที่ประชาคมฯ ถูก GATT บังคับให้ยกเลิกการ subsidy สินค้าเกษตรประชาคมฯ จะนำเงินที่เคย subsidy สินค้าส่งออกนั้นมาใช้ในการสนับสนุนการผลิตภายในเพื่อการบริโภคทดแทนการนำเข้า เพื่อเป็นการคุ้มครองการผลิตสำหรับภายในให้เพียงพอ ทำให้สินค้าเกษตรเข้าประชาคมฯ ยากขึ้น การปฏิรูปในยุโรปตะวันออก อาจทำให้ประชาคมฯ หันไปเอาใจยุโรปตะวันออกมากขึ้นด้วย เหตุผลทางการเมือง อาจเปิดตลาดให้มากกว่าประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทยเสียอีก ไทยควรที่จะเตรียมปรับตัวต่อการถูกตัด GSP ซึ่งคงจะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะขณะนั้นประชาคมฯ มองว่าไทยเป็นประเทศ NIC แล้ว และควรที่จะมีการเจรจาในรูปแบบอื่นแทน เช่น MFN

เอกอัครราชทูตวิเยอร์ ได้กล่าวเสริม ออท.สากล ว่า ประเทศต่าง ๆ กำลังเฝ้ามองและเตรียมตัวกับการรวมยุโรป 1992 สำหรับไทยควรเตรียมตัวเข้าไปสู่ตลาดประชาคมยุโรป ในด้านการรับข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่จากประชาคมฯ หรือองค์กรอื่น เช่น OECD ซึ่งได้เคยพยายามเชิญให้ไทยไปร่วมสัมมนาระหว่างกลุ่มประเทศ NICs และ OECD ซึ่งไทยก็ควรที่จะเข้าร่วมเพื่อจะได้ทราบทัศนะของฝ่ายตะวันตก เพื่อเตรียมการเป็น NIC ไทยขณะนี้อาจเรียกได้ตามหนังสือพิมพ์ Le Monde ว่าเป็น baby tiger นอกจากนี้ได้เสนอว่าภาคเอกชนควรจะมีบทบาทที่ aggressive มากกว่านี้ และควรส่งผู้แทนไปเจรจาในต่างประเทศที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจกับไทยแทนที่จะมีเฉพาะภาครัฐบาลเท่านั้น

เอกอัครราชทูตอูรซุส ได้ตั้งข้อสังเกตว่าภายในประเทศสมาชิกประชาคมฯ เองก็ยังมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เช่น สเปน และโปรตุเกส ซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่ยากจน และอาจจะเป็นจุดอ่อนของประชาคมฯ ที่ควรพิจารณา เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับไทยแล้ว ในบางภาคธุรกิจเรายังมีความก้าวหน้ามากกว่า

นาย ดร. ฅนัส ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ไทยยังมี GNP ต่อหัวที่ห่างจากการเป็น NIC อยู่มาก และเห็นด้วยว่า ภาคเอกชนควรจะมี aggressive ขึ้น ให้ความสนใจกับการออกไปนอกประเทศมากขึ้น และไทยไม่ควรประมาทประชาคมฯ แม้ในรูปธุรกิจที่เขาอาจจะสู้ไทยไม่ได้ เพราะเมื่อมีการรวมตัวกันแล้วจะสามารถเรียนรู้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงตัวให้ทันได้ง่าย

วาระที่ 2 : การผันแปรในยุโรปตะวันออก : นัยสู่ทางเศรษฐกิจ

รณง คณิศร ประธานการสัมมนา ได้ให้ข้อคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกว่า มีสาเหตุจากระบบสังคมนิยมไม่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จก้าวหน้าได้ และสภาพโซเวียตมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีผู้นำใหม่อย่างนายกอร์บาชอฟ ผลของการเปลี่ยนแปลงนี้สู่การผ่อนคลายความตึงเครียด เกิดการเปลี่ยนแปลงทางดุลอำนาจอย่างสำคัญ ปราศจากกลุ่มอำนาจที่จะมาถ่วงดุลอำนาจของมหาประเทศในตะวันตก นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อรูปแบบการรวมตัวของประชาคมยุโรป ความผูกพันใกล้ชิดระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตกและตะวันออก จะช่วยเสริมบทบาทของยุโรปทั้งภูมิภาค

รณง คณิศร ประธานการอภิปรายได้กล่าวว่า เมื่อประเทศในยุโรปตะวันออกเปลี่ยนแปลง ไทยก็ต้องติดตามผลกระทบและทางที่อาจเลือกดำเนิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจ จากนั้น ได้กล่าวแนะนำผู้อภิปราย

เอกอัครราชทูตพม่าสหภาพโซเวียต อภิปรายว่า สถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันได้คลี่คลายไปในทางผ่อนคลาย ความตึงเครียดอย่างค่อนข้างจะแน่ชัด ประเทศต่าง ๆ พยายามหันหน้าเข้าหากัน เมื่อการเผชิญหน้าลดลง ปัจจัยภายนอกซึ่งเคยเป็นข้ออ้างในการกระชับสัมพันธกันภายในแต่ละกลุ่มย่อมหย่อนความสำคัญลง เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศปรับนโยบายของตนได้เป็นอิสระมากขึ้น เพื่อสนองตอบต่อความกดดันภายใน ประเทศที่ต้องการให้ประเทศตนฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมือง อันเป็นความต้องการที่มีอยู่แล้ว แต่ไม่มีโอกาสได้รับการตอบสนองทราบถึงสภาพโซเวียตยึดแนวทางลัทธิเบเรชเนฟอยู่

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกส่วนใหญ่เป็นไปในทางสันติ (ยกเว้นโรมาเนีย ซึ่งรัฐบาลไม่ยอมโอนอ่อนตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน) เนื่องจากไม่ได้ถอนรากโคนพรรคคอมมิวนิสต์ไปเสียอย่างสิ้นเชิง แต่การลดอำนาจพรรคคอมมิวนิสต์เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังเช่น การเปลี่ยนอำนาจในโปแลนด์ ซึ่งหัวหน้ารัฐบาลไม่ได้มาจากพรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

สำหรับท่าทีของประเทศต่าง ๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก อาจสรุปได้ดังนี้ คือ สหภาพโซเวียตประกาศอย่างแข็งขันที่จะสนับสนุนการปฏิรูป ทว่าก็ยังมีความกังวล กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจ หากยุโรปตะวันออกประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยได้รับความช่วยเหลือจากตะวันตก ในที่สุด โซเวียตอาจกลับมาเป็นชาติคู่ค้าในการที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของตนเอง ในทางการเมือง การรวมเยอรมนีอาจมีขึ้น และอาจมีผลทำลายเสถียรภาพในยุโรปและความมั่นคงของโซเวียต สิ่งที่โซเวียตต้องการก็คือ ให้การเปลี่ยนแปลงในยุโรปนำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างสรรค์ Common European Home

ส่วนประเทศในยุโรปตะวันออก นั้น มีท่าทีระมัดระวังแต่ให้ความสนใจอย่างมาก กระทั่งต่อมาเมื่อสถานการณ์ได้ผันผวนไปอย่างรวดเร็วในเยอรมนีตะวันออก ทำให้การรวมเยอรมนีกลายเป็นสิ่งที่ดูจะเป็นไปได้ ประเทศเยอรมนีตะวันตกจึงกระตือรือร้นเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายกรัฐมนตรี Helmut Kohl แม้ว่าในเยอรมนีตะวันตกจะยังคงมีความคิดเห็นที่ออกจะแตกต่างกันอยู่บ้าง ส่วนท่าทีของประชาคมยุโรปคือ ทอรับต่อความเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก เห็นได้จากการตั้งธนาคารเพื่อพัฒนา ยุโรปตะวันออกและการสนับสนุนทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ

ทิศทางในทศวรรษ 1990 มีความเป็นไปได้หลายทางด้วยกัน จนเป็นการยากที่จะคาดคะเน หากทั้งฝ่ายตะวันตกและตะวันออกหันเข้าหากัน รวมตัวกันทางเศรษฐกิจ ก็เท่ากับเป็นการเกิดใหม่ของยุโรป อันจะทำให้ตลาดเดียวของยุโรปทรงพลังและมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้นอีกมาก แต่หากการปฏิรูปล้มเหลว เนื่องจากปัญหาเชื้อชาตินิยมหรือความขัดแย้งอื่น ๆ ผลที่ตามมา ก็จะเป็นความยุ่งยาก

เอกอัครราชทูตสากล ได้กล่าวถึงปัญหาการรวมเยอรมนีว่า เป็นเรื่องซับซ้อนมีมิติทางกฎหมาย การเมือง ระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจอันเป็นประเด็นใหญ่ที่สุด เพราะระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งสอง ต่างกันมาก ในด้านความรู้สึกนึกคิดของชาวเยอรมนีตะวันออก นั้น เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากสื่อมวลชนของตะวันตก จึงต้องการประชาธิปไตย ประกอบกับรู้สึกส่อมีศรัทธาในพรรครัฐบาล SED แต่ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกระตือรือร้น เพราะจะกระทบต่อกลไกราคาและค่าครองชีพ

ทางด้านสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐบาลยืนยันว่า จะมุ่งมั่นต่อการรวมประชาคมยุโรป ให้เป็นตลาดเดียว ยึดมั่นต่อพันธมิตรใน NATO รวมทั้งยืนยันว่าความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้น จักไม่กระทบต่ออำนาจในยุโรป ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ กำหนดว่า การรวมชาติเป็นเป้าหมาย แต่ยังไม่

วธการที่แนชต์ ส่วนพันธมิตรในตะวันตกล้วนยืนยันสนับสนุนในหลักการ แต่ประสงค์ให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอยู่ในกรอบความตกลงของยุโรป

ปัญหาการรวมเยอรมันนั้นแยกไม่ออกจากความสัมพันธ์ตะวันตกและตะวันออก สหภาพโซเวียตซึ่งไม่ยอมรับข้อเสนอ 10 ประการของนายกรัฐมนตรี Kohl ได้เสนอให้มีการประชุมระดับสุดยอดในเรื่องนี้ และให้นำปัญหาดังกล่าวหารือในที่ประชุม 35 ชาติในปี 2533

ในการเยือนเยอรมันตะวันออกของนายกรัฐมนตรี Kohl นายกรัฐมนตรีของประเทศทั้งสองได้ตกลงในเรื่องต่าง ๆ 4 ประการ ดังนี้

1. เยอรมันตะวันตกให้เครดิตแก่ตะวันออกทันที 1 หมื่นล้านมาร์ค
2. รับรองอัตราแลกเปลี่ยน 3 มาร์คตะวันออก เท่ากับ 1 ดอยช์มาร์ค
3. ปล่อนักโทษการเมือง
4. ให้เสรีภาพประชาชนทั้งสองประเทศ ไปมาหาสู่กันโดยไม่ต้องตรวจลงตรา

เนื่องจากขณะนี้ ประเทศเยอรมันตะวันออกอยู่ในระยะ transitional period กลุ่มและพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ยังไม่ประกาศทิศทางนโยบายที่แน่ชัด การที่จะกลืนเข้าไปในทางใด ก็จะต้องจับตามองนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนพฤษภาคม สกหน้า

ส่วนทางด้านสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน นั้น ปัญหาการรวมเยอรมันจะมีผลต่อการเมืองภายใน คือ หากนายกรัฐมนตรี Kohl ดำเนินนโยบายผิดพลาด ก็อาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในปีหน้า สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาค นั้น ก็อาจทำให้การรวมตัวของประเทศในประชาคมยุโรปพลลงบ้าง เพราะประเทศอื่นมีความกังวลและเกรงจะเสียเปรียบ และการรวมเยอรมันอาจทำให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภายในประชาคม

เอกอัครราชทูตสวีเดน กล่าวสรุปท่าทีของออสเทรียต่อความเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกในแง่การเมือง เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ในแง่การเมือง การทหาร บทบาทของออสเทรีย คือ การเป็นกลาง และเป็นสะพานเชื่อมให้ทั้งสองฝ่ายผ่อนคลายการเผชิญหน้า ปัจจุบันออสเทรียยกเลิกสมมติฐานเดิมที่ว่า มีภัยคุกคามประเทศจากด้านตะวันออกและเพิ่มความสนใจต่ออียิปต์มาก

ในแง่เศรษฐกิจ เห็นว่าความสัมพันธ์ทางการค้าคงยังไม่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาหนี้สิน และการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ปัญหาความไม่แน่ชัดของระบบใหม่ที่จะ ก่อตั้งขึ้นในยุโรปตะวันออก และออสเตรียเชื่อว่าประชาชนในยุโรปตะวันออกยังมีความคิดแบบเก่า ขาดทักษะในการประกอบการเชิงธุรกิจ

ในด้านสังคม การเปิดประเทศเป็นเสรีมากขึ้นในยุโรปตะวันออกช่วยผ่อนคลายภาวะตึงเครียด ในออสเตรียส่งผลให้ในปัจจุบันออสเตรียมีฐานะเป็นเพียงประเทศทางผ่าน หรือตลาดสินค้าอุปโภคบริโภค สำหรับชาวยุโรปตะวันออกที่เดินทางเข้ามาเป็นการชั่วคราว

รองอธิบดีเกริกไกรธ กล่าวถึงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยและกลุ่มยุโรปตะวันออกว่า ยังมี ปริมาณน้อย ไม่สม่ำเสมอ 70% ของการส่งออกเป็นสินค้าเกษตรกรรมและนำเข้าสินค้าประเภททุน วัตถุดิบและกึ่งสำเร็จรูปเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่มีอยู่ก็เนื่องจากนโยบายของประเทศยุโรปตะวันออก และ ระบบเศรษฐกิจแตกต่างจากไทย ทำให้ประเทศเหล่านี้มุ่งค้าขายกันเองในกลุ่ม Comecon เส้นทางคมนาคมไม่สะดวกนัก มีปัญหาความล่าช้า ตลาดมืด และประเทศเหล่านี้มีศูนย์ทางเศรษฐกิจอยู่ไม่กี่แห่ง และฝ่ายไทยยังมีประสบการณ์น้อย

ในปัจจุบัน มีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยดังนี้ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในยุโรปตะวันออก การผ่อนคลายความตึงเครียดทำให้เงินทุนและความช่วยเหลือของตะวันตกหลั่งไหล เข้าไป อันมีผลเป็นการสร้างอุปสงค์ สินค้าออกของไทยและยุโรปตะวันตกมีลักษณะ complimentary ไทยมีกรอบความร่วมมืออยู่แล้วกับหลายประเทศ ปัจจุบันมีสายการบินบินตรงเชื่อมระหว่างสองภูมิภาค กำลังซื้อของประชาชนประเทศดังกล่าวนับได้ว่าค่อนข้างสูงและมีหลายประเทศได้เข้าไปลงทุนแล้ว ไทยจึง ควรฉวยโอกาสนี้เพื่อขยายการค้า

สิ่งที่ฝ่ายไทยต้องทำ คือ หากความรู้เกี่ยวกับตลาด ข้อมูลข่าวสารที่แน่ชัด กำหนดเป้าหมายและ วิธีการที่แน่ชัดในการเจาะตลาด ให้เอกชนมีบทบาทหลัก แต่รัฐช่วยเหลือเพื่อลดความเสี่ยง และใช้ประโยชน์ จากกลไกที่มีอยู่แล้ว อันได้แก่ ความตกลงทางการค้า คณะกรรมการร่วมทางการค้า อาจมีการเพิ่มจุด สัมผัสทางการค้ามากขึ้นในภูมิภาค

นายประยูร แสดงความเห็นว่ ความเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออกต่างกับการเปลี่ยนแปลงในจีน จีนเริ่มปฏิรูปทางเศรษฐกิจก่อน ส่วนยุโรปตะวันออกเริ่มจากเปิดเสรีภาพทางการเมืองก่อน แล้วจึงปฏิรูปเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก มีผลต่อความรุ่งเรืองของยุโรปทั้งภูมิภาค และอาจทำให้สหรัฐอเมริกาโอนอ่อนเข้าหาประเทศในแถบเอเชียขึ้นเพื่อแสวงพันธมิตร

สำหรับผลกระทบต่อไทย ในทางตรง โอกาสที่จะขยายการค้าคงมีมากขึ้น เพราะทางฝ่ายยุโรปตะวันออกพยายามหาคู่ค้าและผู้ร่วมลงทุนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับธุรกิจไทย บริษัทใหญ่ ๆ และมีประสบการณ์สูงต้องมีบทบาทนำ เอกชนรายย่อยคงไม่มีความสามารถจะบุกเบิกตลาดได้ในระยะแรก ส่วนผลในทางอ้อมอาจกระทบต่อการปฏิรูปภายในประเทศสังคมนิยมในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ อันจะทำให้ภัยต่อความมั่นคงของชาติลดน้อยลง

รณช คร. อรุณ ประธานการอภิปราย ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า เมื่อไทยมีความจำเป็นต้องกระจายตลาด กลุ่มยุโรปตะวันออก จึงเป็นตลาดที่เราต้องจับตามองและแสวงประโยชน์ในระยะสั้น กลุ่มยุโรปตะวันออกมีความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นการเร่งด่วน ซึ่งไทยอาจฉวยประโยชน์ในช่วงนี้ค้าขายสินค้าดังกล่าวได้ แต่สิ่งสำคัญ คือ ต้องเข้าไปวางฐานธุรกิจ แม้จะยังไม่ได้กำไรเป็นกอบเป็นกำในเร็ววัน แต่ในระยะยาว ไทยอาจใช้บางประเทศในยุโรปตะวันออกเป็นประตูสู่ยุโรปตะวันตก หลัง ค.ศ. 1992 ขณะเดียวกันก็อาจให้ยุโรปตะวันออกใช้ประเทศไทยเป็นประตูส่งสินค้าสู่เอเชียได้เช่นกัน นอกจากนี้ ประเทศในยุโรปตะวันออกยังต้องการความช่วยเหลือในการบริการบางด้าน เช่น การโรงแรม การบิน ซึ่งประเทศไทยสามารถตอบสนองได้ ในการขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจตามแนวทางดังกล่าว ภาคเอกชนต้องการข้อมูล ข่าวสาร และการสนับสนุนจากรัฐบาล นอกจากนั้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีนด้วย

เมื่อเสร็จสิ้นการอภิปราย ประธานฯ ได้เปิดโอกาสให้ซักถามและแสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

ดร. โอวาท ๑ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ขณะนี้โซเวียตประสบปัญหาทั้งภายในและภายนอก ซึ่งหากสถานการณ์เกิดการควบคุม อาจทำให้ประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ ต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้นำคนใหม่ที่จะขึ้นมา อาจมีนโยบายส่วนทางต่อการปฏิรูปปัจจุบัน จึงใคร่ขอทราบความคิดเห็นในเรื่องนี้

เอกอัครราชทูตมณฑลสาส์น ๑ ได้แสดงความเห็นว่า ต่อสาธารณรัฐต่าง ๆ ภายในสหภาพโซเวียต นั้น ประธานาธิบดีกอร์บาชอฟอาจเลือกหนทางที่จะให้อิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น แต่สถานการณ์ก็ยังไม่แน่ชัด ส่วนยุโรปตะวันออก แม้ตาม Warsaw Pact จะเปิดให้แทรกแซงได้ แต่การใช้กำลังมิใช่เรื่องง่าย ในกรณี Georgia นายกอร์บาชอฟได้ให้สัตยาบันว่าจะไม่ให้เกิดการใช้กำลังขึ้นอีก จึงคาดว่าในการแก้ปัญหาต่าง ๆ โซเวียตจะใช้ไม้นวม โซเวียตคงจะไม่เข้าแทรกแซงเพื่อขัดขวางการปฏิรูปอย่างแน่นอน

เอกอัครราชทูตวิเชียร์ ๑ เห็นด้วยกับ ออท. มณฑลสาส์น ในเรื่อง Gorbachev และตั้งข้อสังเกตว่า มีคนรัก Gorbachev มาก แต่ทว่าส่วนใหญ่คนเหล่านั้นอยู่ในยุโรปตะวันตก แต่ละประเทศในยุโรปต่างมีความกังวลต่อการรวมเยอรมัน เช่น ฝรั่งเศส เห็นว่าการรวมเยอรมันควรเป็นหลังจากที่สมาชิกประชาคมยุโรปได้รวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวแล้ว เป็นต้น อังกฤษเองก็เห็นว่า ควรจะรอการรวมเยอรมันไว้ก่อน การรวมเยอรมันจึงมีผลกระทบถึงสถานะของยุโรปและเสถียรภาพของรัฐบาลอื่นอีกหลาย ๆ รัฐบาล นายกอร์บาชอฟเองก็อาจหวั่นไหวต่อการรวมเยอรมัน โซเวียตเองได้แสดงออกว่าการเปลี่ยนแปลงต้องไม่เปลี่ยนเส้นเขตแดน แต่การรวมเยอรมันย่อมหมายถึงการเปลี่ยนเส้นเขตแดน

เอกอัครราชทูตสถิติย์ ๑ แสดงความเห็นว่ เวลาที่ผ่านมาภาคเอกชนไทยเป็นขุมเบิกตลาด เพราะภาครัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่จะก้าวเข้าไปทำธุรกิจได้ มีเพียงบทบาทให้คำแนะนำเพื่อลดความเสี่ยง ตลาดในยุโรปตะวันออกมีความเสี่ยง แต่ความเสี่ยงย่อมหมายถึงผลกำไร หากสำเร็จ เอกชนจะต้องคิดตัดสินว่าการเสี่ยงนั้น จะคุ้มหรือไม่

เอกอัครราชทูตประพนธ์ ได้สรุปสถานการณ์ในโรมาเนียก่อนการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และให้ข้อสังเกตว่าโรมาเนียมีนโยบายต่างประเทศที่ส่วนทางกับประเทศส่วนใหญ่ในค่ายตะวันออก และมีนโยบายใช้หนี้ต่างประเทศให้หมดสิ้นในปี 2531 ก่อนจะดำเนินการตามแผนพัฒนา 5 ปี เพื่อนำประเทศไปสู่อุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสินค้า เนื่องจากการเร่งส่งออกและลดการนำเข้า ในด้านความสัมพันธ์ทวิภาคี มีชาวโรมาเนียคิดว่า กระบวนการต่างประเทศโรมาเนียตัดสินใจยกระดับความสัมพันธ์กับไทยให้เป็นระดับเอกอัครราชทูตโดยได้ตั้งตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำประเทศไทยแล้ว แต่ยังมีได้สรรหาตัวบุคคล

พณฯ ดร. ทัศ ประธานการสัมมนาได้กล่าวสรุปการสัมมนาว่า สิ่งที่เรารู้แน่ชัดว่า จะเกิดขึ้นคือ ประชาคมยุโรปอยู่ในระหว่างเจรจาจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งประสานข้อกำหนดเกี่ยวกับเศรษฐกิจต่าง ๆ สิ่งที่จะมีกระบวนการเดียว มีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้โดยเสรี แต่สิ่งที่เรายังไม่ทราบ คือ ประชาคมยุโรปจะเคารพข้อกำหนดของ GATT หรือจะเล็งข้อตกลงพหุภาคี หันมาใช้สัญญาทวิภาคีจำกัดการค้าของอีกฝ่ายหนึ่ง ประเทศเยอรมันทั้งสองจะเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างกันให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น แม้จะยังไม่รวมเป็นประเทศเดียว ทั้งสองมีข้อตกลงแบบเป็น contractual community และมีแนวโน้มว่าจะให้มีการรวมตัวกันแบบเป็นสหพันธรัฐมากกว่ารวมประเทศในอนาคต เยอรมันตะวันออกจะถูกดึงเข้ามาอยู่ในประชาคมยุโรปด้วยวิธีใดนั้น เราไม่ทราบได้ และประเทศยุโรปตะวันออกอื่น จะถูกดึงให้เข้าร่วมกับประชาคมยุโรปหรือไม่ ขณะนี้ยังมีอาจทราบได้ แต่เข้าใจว่า จะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นนอน สถานการณ์ยุ่งยากในมัลรัฐ Baltic อาจทำให้นายกอร์บาชอฟต้องลาออก แต่ก็คาดว่านายกอร์บาชอฟจะมีชั้นเชิงพอที่จะแก้วิกฤตการณ์ได้ และเหตุการณ์ในโรมาเนียให้ข้อคิดที่แปลกคือ ตาม Brezhnev doctrine นั้น โซเวียตแทรกแซงในโรมาเนียได้ แต่ขณะที่โซเวียตไม่ได้แทรกแซง ยุโรปตะวันตกเองกลับเป็นผู้เสนอให้โซเวียตเข้าแทรกแซง

เอกสารการสัมมนา

I. บทสรุป

II ตลาดยุโรปเดียว ปี ค.ศ. 1992 : ผลกระทบและโอกาสของประเทศไทย

**III มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการประเมินผลกระทบและแนวนโยบายการปรับตัว
ของประเทศไทย ในกรณีประชาคมยุโรปรวมเป็นตลาดเดียว**

บทสรุป

ตลาดยุโรปเดี่ยว ปี ค.ศ. 1992 ผลกระทบและโอกาสของประเทศไทย

.....

1. เป้าหมายของประชาคมยุโรป

ดำเนินการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. สหภาพศุลกากร (Customs Union)
2. ตลาดยุโรปเดี่ยว (Single European Market)
3. สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union)
4. สหภาพยุโรป (European Union)

2. สถานการณ์รวมตัวทางเศรษฐกิจปัจจุบัน

1. เป็นสหภาพศุลกากรแล้วเสร็จเมื่อปี ค.ศ. 1968
2. ยังแตกแยกเป็นตลาด 12 ตลาดอยู่
3. อยู่ในช่วงการรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดี่ยวที่สินค้า บริการ ประชาชน และเงินทุนเคลื่อนย้ายได้โดยเสรีทั่วประชาคมยุโรปปราศจากสิ่งกีดขวางและอุปสรรค

3. การดำเนินการเข้าสู่การเป็นตลาดยุโรปเดี่ยวภายในปี ค.ศ. 1992

1. ออกกฎเกณฑ์ ระเบียบและคำสั่งระดับประชาคมยุโรป ให้ประเทศสมาชิก 12 ประเทศ แก้ไขกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับภายใน เพื่อขจัดความแตกต่างที่มีอยู่ระหว่างกันให้หมดไปภายในปี ค.ศ. 1992 ตามสมุดปกขาว (White Paper) ที่ทำขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1985 โดยใช้อำนาจตามกฎหมายยุโรปเดี่ยว (Single European Act) ที่ตราขึ้นโดยประเทศสมาชิกเมื่อปี ค.ศ. 1987
2. ในปัจจุบัน ได้ยกร่างกฎเกณฑ์ ระเบียบและคำสั่งระดับประชาคมยุโรปกว่า ร้อยละ 90 ของที่กำหนดไว้ในสมุดปกขาว (279 รายการ) และได้ประกาศใช้แล้ว 127 รายการ

4. สภาพของตลาดยุโรปเดี่ยวหลังปี ค.ศ. 1992

1. สินค้าจะมีมาตรฐานเดียวที่ยอมรับกันทั่วประชาคมยุโรป และเคลื่อนย้ายข้ามแดนได้โดยเสรี ไม่มีด่านตรวจทั่วประชาคมยุโรป
2. ธุรกิจการเงิน ธนาคาร ประกันภัยหลักทรัพย์ และขนส่ง จะประกอบหรือขายบริการได้ทั่วประชาคมยุโรป
3. เงินทุนเคลื่อนย้ายได้โดยเสรีทั่วประชาคมยุโรป
4. ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐานประกอบอาชีพได้ทั่วประชาคมยุโรป

5. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากตลาดยุโรปเดี่ยว

1. ระดับต้นทุนสินค้าและบริการลดลงประมาณร้อยละ 3
2. ระดับค่าครองชีพลดลงประมาณร้อยละ 6.1
3. สร้างงานเพิ่มเติมประมาณ 1,840,000 งาน
4. ระดับผลผลิตรวมในประเทศเพิ่มสูงขึ้นประมาณร้อยละ 4.5 และมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขนอกร้อยละ 1 - 2

6. นโยบายการค้ากับต่างประเทศ

1. ไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า ในเรื่องสินค้า อัตราภาษีขาเข้า และมาตรการการค้าคงเดิม
2. ใช้หลักของการทำงทอทดแทนในเรื่องบริการ
3. ได้ทอทดการทอตลาดและการอดทอทุนการส่งออก
4. เปลี่ยนแปลงระบบบริหารโควตาंनाเข้า จากระบบโควตาंनाเข้าประเทศสมาชิกเป็นรายประเทศเป็นระบบโควตาंतरรวม

ผลกระทบและโอกาสของไทย

ผลกระทบ

1. มาตรฐานสินค้ากลางที่จะกำหนดขึ้นและใช้ร่วมกัน อาจจะสูงกว่ามาตรฐานสินค้าส่งออกของไทยในปัจจุบัน
2. ธุรกิจบริการ อาจจะได้รับผลกระทบจากหลักต่างตอบแทน
3. การแข่งขันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ประโยชน์

1. สินค้าไทยที่ได้มาตรฐานกลางจำหน่ายได้ทั่วประเทศยุโรป
2. ตลาดยุโรปเดียว เป็นตลาดใหญ่ที่สุดในโลกที่ประชาชนผู้บริโภคกว่า 320 ล้านคน

.....

ตลาดยุโรปเดียว ปี ค.ศ.1992
ผลกระทบและโอกาสของประเทศไทย

ตลาดยุโรปเดียว ปี ค.ศ. 1992 ผลกระทบและโอกาสของประเทศไทย

เป้าหมายของประชาคมยุโรป

1. ประชาคมยุโรปกำเนิดจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก ตามสนธิสัญญากรุงโรม ปี ค.ศ. 1957 จากเดิม 6 ประเทศ จนถึงปัจจุบัน 12 ประเทศมี ประชากรรวมกันประมาณ 324 ล้านคน เปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา (246 ล้านคน) และญี่ปุ่น (123 ล้านคน) และมีผลผลิตภายในประเทศในราคาปัจจุบัน (Gross Domestic Product at Market Price) เมื่อปี 2531 เป็นมูลค่ารวมกันกว่า 5,000 พันล้านเหรียญสหรัฐ สูงกว่า สหรัฐอเมริกาเล็กน้อย แต่สูงกว่าญี่ปุ่นกว่าครึ่งเท่าตัว

2. เป้าหมายสุดท้ายของประชาคมยุโรป คือ การรวมตัวเป็นสหภาพยุโรปตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก - เป็นสหภาพศุลกากร (Customs Union) ดำเนินการ แล้วเสร็จ เมื่อปี ค.ศ. 1964

ขั้นตอนสอง - เป็นตลาดเดียวกัน กำลังดำเนินการอยู่จะแล้วเสร็จภายใน ปี ค.ศ. 1992

ขั้นตอนที่สาม - เป็นสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) ซึ่งอยู่ในระหว่างการเจรจาจัดตั้ง ของประเทศสมาชิก และได้รับการต่อต้านจากบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร

ขั้นตอนสุดท้าย - เป็นสหภาพยุโรปมีระบบเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศ และนโยบายความมั่นคงเดียวกัน ซึ่งยังหาข้อยุติในแนว ความคิดและปรัชญาไม่ได้

สภาพปัจจุบันของการรวมตัวทางเศรษฐกิจ

3. ปัจจุบัน ประชาคมยุโรปยังมีสภาพเป็นเพียงศุลกากร (Customs Union) และมีระบบเกษตรร่วมกันเท่านั้น กล่าวคือ

สภาพศุลกากร

- ยกเลิกการเก็บภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าที่นำเข้าและส่งออก ระหว่างประเทศสมาชิก
- ยกเลิกการควบคุมปริมาณสินค้านำเข้าและส่งออก ระหว่างประเทศสมาชิก
- ดำเนินนโยบายและมาตรการการค้าร่วมกัน ในการค้ากับประเทศนอกประชาคมยุโรป และใช้อัตราภาษีขาเข้า ค่าธรรมเนียมพิเศษ และระบบควบคุมการนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกประชาคมยุโรปเดียวกัน

นโยบายเกษตรร่วม

- ใช้ระบบประกันราคาลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ จากงบประมาณส่วนกลางของประชาคมยุโรป

4. ตลาดสินค้า บริการ เงินทุน และการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศสมาชิกยังคงแตกแยกเป็น 12 ตลาด เพราะความแตกต่างในเรื่องกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของประเทศสมาชิก เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้สินค้า บริการ ประชาชน และเงินทุน เคลื่อนย้ายได้โดยเสรี ทั่วประเทศ ทำให้ตลาดภายในของประชาคมยุโรปไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเหมือนกับตลาดภายในของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือประเทศอื่น ๆ

การเข้าสู่การเป็นตลาดยุโรปเดียวภายในปี ค.ศ. 1992

5. เพื่อให้บรรลุถึงขั้นตอนที่สองคือ การเป็นตลาดเดียวกัน หรือที่เรียกว่า "ตลาดยุโรปเดียว" ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป โดยคณะกรรมการประชาคมยุโรปได้ให้ความเห็นชอบต่อแผนงานที่คณะกรรมการประชาคมยุโรปได้จัดทำเสนอในรูปของสมุดปกขาว (White Paper on Completing the Internal Market) เมื่อปี ค.ศ. 1985 ที่จะออกกฎหมายระเบียบ และคำสั่งระดับประชาคมฯ ประมาณ 300 รายการ เพื่อจะขจัดความแตกต่างของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของประเทศสมาชิกให้หมดไปและต่อมาได้ตรากฎหมายยุโรปเดียว (Single European Act) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1987 กำหนดให้มีการดำเนินการจัดตั้งตลาดยุโรปเดียวตามสมุดปกขาวให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 1992 และได้แก้ไขกระบวนการออกกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งระดับประชาคมฯ โดยให้รัฐสภายุโรปมีบทบาทมากขึ้นรวมทั้งได้เปลี่ยนวิธีการลงมติของคณะกรรมการประชาคมยุโรป ซึ่งในปัจจุบันทำหน้าที่หนักหน่วงที่สุดในเรื่องตลาดยุโรปเดียว จากเดิมที่ใช้ฉันทามติเป็นวิธีเสียงข้างมากที่เรียกว่า Qualified Majority (54 เสียงจากทั้งหมด 76 เสียง) ยกเว้นในเรื่องภาษาระบบภาษี การเคลื่อนย้ายของประชาชน และสิทธิผลประโยชน์ของแรงงานซึ่งจะทำให้จำนวนการออกกฎหมาย ระเบียบและคำสั่ง เป็นไปอย่างรวดเร็วและบรรลุเป้าหมายภายในกำหนดเวลาปี ค.ศ. 1992

แนวทางหลักของการดำเนินการ

6. แนวทางหลักที่ประชาคมยุโรปจะใช้ในการจัดตั้งตลาดยุโรปเดียว ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายยุโรปเดียว ออกกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งระดับประชาคมฯ ประมาณ 300 รายการ (ปัจจุบันลดลงเหลือ 279 รายการ) ความที่ระบุไว้ในสมุดปกขาวบังคับให้ประเทศสมาชิก 12 ประเทศ แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับภายในให้สอดคล้องกัน ซึ่งจะจัดอุปสรรคและสิ่งกีดขวางที่ยังมีอยู่ในปัจจุบัน 3 ประเภท

- 6.1 จัดทำหนังสือพิมพ์ตามชายแดนภายในระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งในปัจจุบันทำหน้าที่ตรวจตราสินค้าและประชาชน ควบคุมกักกันโรคพืชและโรคสัตว์ รายงานสถิติการค้าและควบคุมยานพาหนะขนส่งข้ามแดน (Removal of Physical Barriers)
- 6.2 จัดความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องมาตรฐานสินค้า มาตรฐานวิชาชีพ ข้อบังคับและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดซื้อของภาครัฐบาล ระบบการควบคุมการส่งเงินออกนอกประเทศ (Removal of Technical Barriers)
- 6.3 จัดความแตกต่างในเรื่องภาษีทางอ้อม ซึ่งได้แก่ ภาษีสมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต (Removal of Fiscal Barriers)

7. ควบคู่ไปกับการจัดอุปสรรคและสิ่งกีดขวาง ประชาคมยุโรปจะพัฒนาความร่วมมือทางอุตสาหกรรม โดยจะกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับระดับประชาคมฯ เกี่ยวกับการควบบริษัทและการลงทุนร่วมกันข้ามแดน (Cross Border Merger and Joint Venture) การจดทะเบียนบริษัทที่จะดำเนินธุรกิจได้ทั่วประเทศ ภาษีธุรกิจ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการคุ้มครองสิทธิสวัสดิการของแรงงาน

8. นอกจากนั้นประชาคมยุโรปจะเร่งรัดการดำเนินการที่ทํายู่แล้วในเรื่องการส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีปราศจากการรวมหัวผูกตลาด การผูกตลาด และการอุดหนุนการผลิตและการส่งออก

ผลการดำเนินการจนกระทั่งปัจจุบัน

9. คณะกรรมาธิการประชาคมยุโรปได้ร่างกฎเกณฑ์ ระเบียบและคำสั่ง เสนอคณะมนตรีและรัฐสภาประชาคมยุโรปกว่าร้อยละ 90 ของรายการที่กำหนดในสมุดปกขาว และคณะมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว 127 รายการ

10. การออกกฎระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นบางรายการ ยังประสบปัญหาการไม่เห็นด้วย ในรายละเอียดของประเทศสมาชิกบางประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การเคลื่อนย้ายของประชาชน ความร่วมมือทางอุตสาหกรรม และการปรับอัตราและระบบภาษีทางอ้อม ซึ่งจะต้องใช้การลงคะแนนเสียงด้วยฉันทามติ

สภาพของตลาดยุโรปเดียว

11. ตลาดยุโรปเดียวภายหลังปี ค.ศ. 1992 จะมีสภาพหลัก ดังต่อไปนี้

1. ตลาดสินค้า

- ไม่มีด่านตรวจตามชายแดนภายในระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้สินค้าเคลื่อนย้ายข้ามแดนได้อย่างเสรีทั่วประชาคม
- สินค้าส่วนใหญ่ผลิตขึ้นตามมาตรฐานของประเทศสมาชิกใดประเทศหนึ่ง จะจำหน่ายได้ในประเทศสมาชิกอื่นทั่วประชาคม โดยจะมีการยอมรับมาตรฐานของกันและกัน (Mutual Recognition of Standards)
- สินค้าอันใดเป็นสินค้าที่อาจจะกระทบกระเทือนสุขภาพ ความปลอดภัย หรือสิ่งแวดล้อม จะจำหน่ายได้ทั่วประชาคม เมื่อมีคุณสมบัติตามที่ประชาคมยุโรปกำหนด ที่สำคัญได้แก่ สินค้าในหมวดอาหาร ของเล่นเด็ก ยานยนต์ เครื่องจักรกลการเกษตร วัสดุก่อสร้าง ผลิตภัณฑ์ยา ผลิตภัณฑ์เคมี เครื่องสำอาง เป็นต้น (Harmonization of Technical Regulations)
- การตรวจสอบและรับรองมาตรฐานสินค้าจะกระทำครั้งเดียว และจะจำหน่ายได้ในตลาดประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทั่วประชาคมโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบรับรองเพิ่มเติม

2. ตลาดบริการ

- ธุรกิจการเงิน การธนาคาร หลักทรัพย์และประกันภัย พึ่งพิงกันในประเทศสมาชิกหนึ่ง จะสามารถประกอบกิจการหรือขายบริการได้ทั่วประเทศ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากประเทศสมาชิกอื่นเพิ่มเติม
- ธุรกิจขนส่งทางบก เรือ และอากาศ จะสามารถทำการขนส่งผู้โดยสารและพัสดุได้ทั่วประเทศ ยกเว้นในเรื่องการขนส่งทางอากาศ ซึ่งประเทศสมาชิกจะส่งวนส่วนแบ่งของตลาดภายในให้สายการบินที่จดทะเบียนในประเทศได้ส่วนหนึ่งตามที่กำหนดและบังคับใช้เท่าเทียมกันกับประเทศสมาชิกทุกประเทศเท่านั้น

3. เงินทุน

- การเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น กลาง และยาว ทั่วประเทศ โดยธุรกิจและประชาชน จะเป็นไปโดยเสรีปราศจากการควบคุมโดยประเทศสมาชิก

ประชาชน

- ประชาชนประชาคมยุโรปจะสามารถโยกย้ายถิ่นฐานประกอบอาชีพได้ทั่วประเทศ

ความร่วมมือทางอุตสาหกรรม

- การจัดตั้งบริษัทและการลงทุนร่วมกันข้ามแดนและภายในธุรกิจจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ส่วนกลางและอัตราเดียวกัน
- การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาจะกระทำร่วมกันโดยประเทศสมาชิก

แรงงาน

- สิทธิ สวัสดิการ และเงื่อนไขในการทำจ้างแรงงานจะมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประชาคมยุโรป

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากตลาดยุโรปเดียว

12. ประชาคมยุโรปได้จัดทำการวิเคราะห์ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากภายในระยะเวลา 5-6 ปี หลังจากการรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดียวและมีข้อยุติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- ระดับต้นทุนสินค้าและบริการ ในตลาดประชาคมยุโรป จะลดลงโดยเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 3
- ระดับค่าครองชีพจะลดลงประมาณ ร้อยละ 6.1
- การจ้างงานจะเพิ่มขึ้นประมาณ 1,840,000 งาน
- कुลงประมาณของประเทศสมาชิกจะเพิ่มขึ้นเป็นมูลค่าประมาณ ร้อยละ 2.2 ของผลผลิตรวมภายในประเทศ
- ระดับของผลผลิตรวมภายในประเทศจะเพิ่มขึ้นประมาณ ร้อยละ 4.5 และอัตราการขยายตัวจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ร้อยละ 1-2 เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการขยายตัวปกติที่ไม่มีการรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดียว

นโยบายการค้ากับประเทศนอกประชาคมยุโรป

13. ทิศทางของนโยบายการค้าต่างประเทศของประชาคมยุโรป คาดว่าจะเป็นไปดังนี้

1. สินค้า

นโยบายการค้าของประชาคมยุโรปกับประเทศภายนอกในปัจจุบันเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกลไกของความตกลงว่าด้วยพิกัดศุลกากรและการค้า (แกตต์) ซึ่งประชาคมยุโรปและประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ด้วย

จึงคาดได้ว่า ประชาคมยุโรปจะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อัตราภาษีนำเข้าและการควบคุมการนำเข้าและส่งออกจากที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน จนกว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบปัจจุบัน (รอบอูรูกวัย) ภายใต้แกตต์จะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งมีแนวโน้มว่าข้อพิพาทของการเจรจาจะเป็นไปในทางที่ลดภาษีนำเข้าและข้อกีดกันอื่น ๆ ลง พร้อมทั้งมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์และกลไกของแกตต์ให้เข้มงวดยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการกีดกันการค้าแต่ฝ่ายเดียวตามอำเภอใจ

2. บริการ

เนื่องจากในปัจจุบัน ยังไม่มีความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการบริการ โดยยังอยู่ในระหว่างการเจรจาในแกตต์และยังไม่มีข้อยุติประชาคมยุโรปจึงเสนอที่จะใช้หลักการต่างตอบแทน (Reciprocity) กับประเทศนอกประชาคมยุโรป ซึ่งเดิมได้รับการโจมตีอย่างรุนแรง จากสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ว่าเป็นการปกป้องตลาด (Protectionism) แต่ต่อมาประชาคมยุโรปได้เปลี่ยนแปลงแนวนโยบายใหม่ว่า การต่างตอบแทนที่ต้องการคือ การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างธุรกิจของประชาคมยุโรปและธุรกิจของประเทศคู่ค้าในตลาดของแต่ละฝ่าย โดยไม่จำเป็นต้องให้ต่างฝ่ายได้รับประโยชน์ตามมูลค่าเท่ากัน ทำให้สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นมีท่าทีอ่อนลง

3. การแข่งขัน

ประชาคมยุโรปได้ใช้มาตรการที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และกลไกของแอกต์
โต้ตอบการอุดหนุนการส่งออกและการทุ่มตลาดจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศสังคมนิยมและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) มาตลอด ทำให้สินค้าบางประเภทของประเทศเหล่านี้
ถูกเรียกเก็บภาษีขาเข้าเสริมหรือถูกจำกัดปริมาณนำเข้า

โดยที่การแข่งขันอย่างเสรีและยุติธรรมในระหว่างอุตสาหกรรมและธุรกิจของ
ประชาคมยุโรปด้วยกันเองและกับภายนอก เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ตลาดร่วมยุโรปบรรลุผลใน
การขยายตัวและการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปจึงคาดว่าประชาคม
ยุโรปจะเร่งรัดการโต้ตอบ การอุดหนุนการส่งออกและการทุ่มตลาดจากภายนอกต่อไป

4. ระบบบริหารการควบคุมการนำเข้า

ประชาคมยุโรปได้ดำเนินการควบคุมการนำเข้าสินค้าหลายประเภท ทั้งใน
ระดับโควตานำเข้ารวม (เช่น มันอัดเม็ด) และในระดับโควตานำเข้าประเทศสมาชิกแต่ละ
ประเทศ (เช่น สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และโควตาพิเศษภายใต้จีเอสพี)

ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพตลาดเป็นตลาดยุโรปเดี่ยวที่ไม่มีด่าน
ภายใน ประชาคมยุโรปจะต้องเปลี่ยนแปลงระบบบริหารโควตานำเข้าเป็นระบบโควตารวมเท่านั้น
ในที่สุดถ้ายังจำเป็นต้องป้องกันอุตสาหกรรมนั้น ๆ ต่อไป

5. พันธกรณีตามข้อตกลง

ประชาคมยุโรปมีพันธกรณีตามความตกลงต่าง ๆ ที่ทำไว้กับประเทศนอก
ประชาคมกว่า 120 ประเทศ และตามความตกลงพหุภาคีกว่า 30 ความตกลง คาดว่า ประชาคม
ยุโรปจะปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านี้ต่อไปโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ผลกระทบและโอกาสของประเทศไทย

14. การรวมตัวเป็นตลาดยุโรปเดียวของประชาคมยุโรป เป็นการปรับโครงสร้างการผลิต การตลาด และการแข่งขันภายใน ไม่มีแนวโน้มหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ไขข้อพิพาทการค้ากับ ต่างประเทศจึงไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องตลาด (Protectionism) เพิ่มขึ้น หรือเป็นการตั้งป้อมปราการยุโรป (Fortress Europe) ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการภายใต้กฎหมายการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกาที่จะใช้อำนาจทาง เศรษฐกิจต่อรองให้ประเทศคู่ค้าเปิดตลาดให้ตามความต้องการฝ่ายเดียว ซึ่งได้รับการโจมตีจาก นานาประเทศว่า เป็นการปกป้องตลาดและทำลายระบบการค้าพหุภาคีเสรี

15. แม้ว่าตลาดยุโรปเดียว จะเป็นตลาดที่คาดว่าจะเปิดทางให้สินค้าจากภายนอกเข้าไป แข่งขันได้โดยไม่มีข้อกีดกันเพิ่มเติมจากปัจจุบัน และให้บริษัทและสถาบันการเงินต่างประเทศขาย บริการหรือดำเนินธุรกิจได้ในตลาดยุโรปเดียว ภายใต้หลักของการทำงทอเบแทนที่จะปฏิบัติเสมือน อกันกับธุรกิจของแต่ละฝ่ายก็ตาม แต่การส่งออกและภาคเอกชนไทยย่อมจะได้รับทั้งผลกระทบ และมี โอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์ทาง เศรษฐกิจและการค้าเพิ่มเติมจากตลาดยุโรปเดียวกันจาก

1. นโยบายและมาตรการของประชาคมยุโรปในปัจจุบันที่ยังไม่มีการรวมตัวเป็น ตลาดเดียว
2. นโยบายและมาตรการตลาดยุโรปเดียวบางรายการ
3. การเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างของตลาดและการปรับตัวของภาคเอกชน ในประชาคมยุโรปและในประเทศอื่น ๆ ที่จะช่วงชิงผลประโยชน์กันในตลาด ยุโรปเดียว

ผลกระทบและประโยชน์จากนโยบายและมาตรการในปัจจุบัน

ประโยชน์

1. สินค้าไทยส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากนโยบายของประชาคมยุโรป ที่ให้สิทธิพิเศษแก่สินค้านำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา โดยได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้าภายใต้โครงการจีเอสพี
2. สินค้าไทยส่งออกที่ไม่ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้โครงการจีเอสพี จะถูกเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราปกติแบบประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most Favoured Nation) ที่ประชาคมยุโรปเรียกเก็บจากประเทศคู่ค้าส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศอาเซียนอื่น ๆ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ที่ไม่มีข้อตกลงพิเศษกับประชาคมยุโรป ดังเช่น กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาในเอเชีย แคริบเบียนและแปซิฟิก ภายใต้สนธิสัญญาโลเม (Lome Convention)
3. สินค้าไทยส่งออกส่วนใหญ่ส่งเข้าประชาคมยุโรปได้โดยเสรีไม่มีการจำกัดควบคุมปริมาณนำเข้าหรือประสบปัญหาในเรื่องมาตรฐาน
4. ธนาคารไทยบางธนาคาร ได้รับอนุญาตให้ตั้งสาขาในประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปและบริษัทการบินไทย ได้แลกเปลี่ยนเที่ยวบินกับสายการบินแห่งชาติหลายสายของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป

ผลกระทบ

1. ประชาคมยุโรปได้กำหนดโควตาคำการนำเข้าสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป บางรายการและผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จพลูจากไทย
2. ประชาคมยุโรปได้ใช้มาตรการโต้ตอบการอุดหนุนการส่งออกและการทุ่มตลาด ใ้ส่วนการนำเข้าสินค้ากลับลูกปืนและผงชูรสจากไทย

3. ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปได้ใช้กฎข้อบังคับภายในเกี่ยวกับ มาตรฐานสินค้า ห้ามนำเข้าสินค้าบางประเภทเข้าจากประเทศไทย เช่น กุ้งและปูแช่แข็งที่ส่งไป ฝรั่งเศส และอิตาลี

ผลกระทบและประโยชน์จากมาตรการตลาดยุโรปเดี่ยว

ประโยชน์

1. สินค้าไทยส่งออกจะได้สิทธิพิเศษภายใต้โครงการจีเอสพี หรือถูกเรียกเก็บภาษีนำเข้าในอัตราที่ต่ำกว่าความอนุเคราะห์ซึ่งต่อไป
2. สินค้าไทยส่งออก จะได้รับประโยชน์จากการยกเลิก ด้านตามชายแดน ภายในระหว่างประเทศสมาชิกเช่นเดียวกับสินค้าของประชาคมยุโรป เมื่อได้ปฏิบัติตามพิธีการนำเข้าผ่านประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปประเทศแรกแล้ว
3. สินค้าไทยส่งออก ที่ได้มาตรฐานของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ประเทศหนึ่งหรือมีคุณสมบัติตามมาตรฐานกลางที่กำหนดจะจำหน่ายได้ทั่วประเทศสมาชิก ที่จะต้องได้มาตรฐานหรือมีคุณสมบัติตามที่ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป 12 ประเทศ ต่างจะกำหนด

ผลกระทบ

1. มาตรการตลาดยุโรปเดี่ยวที่จะเป็นปัญหาและกระทบต่อการส่งออกของ ไทยที่สำคัญที่สุด ได้แก่ มาตรการในการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับสินค้าที่อาจจะกระทบ กระเทือนสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดอาหาร หมวดของ เล่นเด็ก หมวดวัสดุก่อสร้าง หมวดอุปกรณ์และระบบโทรคมนาคม หมวดผลิตภัณฑ์ยา หมวดยานยนต์ และชิ้นส่วน และหมวดเกมมิงส์ เป็นต้น เนื่องจากมาตรฐานกลางที่จะกำหนดขึ้นอาจจะสูงกว่า มาตรฐานสินค้าที่ผลิตและส่งออกในปัจจุบันไปยังประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปบางประเทศ

2. การประกอบธุรกิจการเงิน การธนาคาร และการขนส่งทางอากาศ อาจได้รับความกระทบกระเทือนจากหลักการทางคอบแทน ซึ่งในปัจจุบันไม่มีข้อยุติ จึงยังวิเคราะห์ไม่ได้แน่ชัด

ผลกระทบจากขนาดและโครงสร้างและการปรับตัวของภาคเอกชนในประชาคมยุโรป

ประโยชน์

1. ตลาดยุโรปเดี่ยวจะเป็นตลาดที่ประชาชนผู้บริโภคกว่า 324 ล้านคน ที่มีอำนาจการชื้อขายสูง เป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะขยายการส่งออกและประกอบธุรกิจบริการ ได้เพิ่มเติมสูงกว่าที่ส่งออกหรือประกอบธุรกิจแยกเป็น 12 ตลาด อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. ถ้าประเทศไทยสามารถปรับโครงสร้างการผลิต ลดต้นทุนลงในระดับที่แข่งขันต่อไปได้ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี และประเทศอื่น ๆ อาจจะมีการลงทุนในประเทศไทย มากขึ้นเพื่อส่งผลผลิตส่วนหนึ่งออกไปยังตลาดยุโรปเดี่ยว
3. ธุรกิจบริการไทยที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ในประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปบางประเทศจะสามารถประกอบหรือขายบริการได้ทั่วประเทศ

ผลกระทบ

1. การแข่งขันในตลาดยุโรปเดี่ยวจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากโครงสร้างการผลิตและการตลาดภายในประชาคมจะเปลี่ยนแปลง ทำให้ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการลดลง มีการขยายตัวอย่างมีประสิทธิภาพและได้ขนาดที่ให้ผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจ สูงสุด (Economies of Scale)

2. อุตสาหกรรมและธุรกิจในประชาคมยุโรปจะรวมตัวกันข้ามแดนและกับบริษัทต่างชาติ รวมทั้งจะมีการจัดตั้งและย้ายอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาคที่สนับสนุนการผลิตว่า เช่น ในสเปน และโปรตุเกส ซึ่งจะทำให้ไทยจะต้องเผชิญหน้ากับธุรกิจขนาดใหญ่มากขึ้น
3. ประเทศคู่ค้าอื่น ๆ จะปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของตน รวมทั้งการลงทุนผลิตสินค้าและประกอบธุรกิจบริการในตลาดยุโรปโดยรวมมากขึ้น

.....

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี

เรื่อง

การประเมินผลกระทบและแผนนโยบายการปรับตัวของประเทศไทย

ในกรอบประชาคมยุโรปรวมเป็นตลาดเดียว

12 กันยายน 2532

.....

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2532 อนุมัติตามมติคณะกรรมการ
รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ดังนี้

1. ให้มีการจัดทำสมุดปกขาว (White Paper) เป็นกรอบในการจัดทำแนวทางการปรับตัวของประเทศไทย รวมทั้งแผนปฏิบัติการรายละเอียดในแต่ละด้าน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจและดำเนินการร่วมกันของทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ เอกชน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยมีการกำหนดระยะเวลาขั้นตอนการดำเนินงาน และแหล่งเงินสนับสนุนที่จำเป็นในแต่ละด้าน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) รับไปดำเนินการในเรื่องนี้และนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาภายใน 3 เดือน

2. ให้มีการเตรียมการด้านระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบข้อมูลข่าวสารที่จะมาใช้ศึกษาวิเคราะห์นโยบาย มาตรการและผลกระทบในรายละเอียดจากความเป็นตลาดเดียว โดยสนับสนุนให้คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรปเป็นแกนกลางในการประสานและเชื่อมโยงระบบข้อมูลจากประชาคมยุโรปกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

3. การจัดให้มีระบบสัญญาณเตือนภัย โดยสนับสนุนให้มีการจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาประจำประชาคมยุโรป เพื่อการติดตามความเคลื่อนไหวของการออกกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งมีขบวนการและขั้นตอนอยู่มาก โดยคณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรปเป็นแกนกลางในประชาคมยุโรปและกรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์ เป็นแกนกลางในการถ่ายทอดข้อมูลให้แก่หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

4. ให้การศึกษาในรายละเอียดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมรายสาขา โดยให้คณะกรรมการพัฒนาการส่งออกเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงานเรื่องนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนภาคเอกชนในการปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาด ให้สามารถแข่งขันในตลาดประชาคมยุโรปได้ทันเวลาและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประชาคม

5. ให้ความสำคัญกับมาตรการกำหนดมาตรฐานกลางของประชาคม สำหรับสินค้าที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบติดตามและศึกษาผลกระทบอันอาจเกิดขึ้น รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นแล้วในขณะนี้

6. ผลกระทบของสาขาการธนาคาร เป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งควรจะได้มีการติดตามในรายละเอียดของแนวปฏิบัติที่ประชาคมจะนำมาใช้กับประเทศคู่ค้า จึงให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับไปดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

7. ในฐานะสมาชิกภาคีอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ ควรมีการย้ำให้ประชาคม หลีกเลี่ยงการตอบโต้และกีดกันทางการค้าในทุกระดับของการเจรจาทางเศรษฐกิจและการค้าที่ไทยและประชาคม มีส่วนร่วมอยู่ด้วย

8. ให้ภาคเอกชน 3 สถาบัน คือ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย มีส่วนร่วมในการจัดทำสรุปข่าว และเป็นแกนกลางในการประสานการปรับตัวของภาคเอกชนในสาขาต่าง ๆ โดยทั่วถึง

.....

การค้ากับ
ประเทศกลุ่มสังคมนิยมยุโรปตะวันออก

การค้ากับประเทศกลุ่มสังคมนิยมยุโรปตะวันออก

ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก ประกอบด้วย ประเทศสมาชิกสภาความร่วมมือช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (THE COUNCIL FOR MUTUAL ECONOMIC ASSISTANCE : CMEA หรือ เรียกกันว่า ประเทศสมาชิก COMECON หรือ EASTERN BLOC) ประกอบด้วย ประเทศสมาชิก 7 ประเทศ คือ สหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนบัลแกเรีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน สาธารณรัฐประชาชนฮังการี (สาธารณรัฐฮังการี) สาธารณรัฐประชาชนโปแลนด์ สาธารณรัฐสังคมนิยมโรมาเนีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเชโกสโลวาเกีย และประเทศที่มีใช้สมาชิกกลุ่ม COMECON อีก 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐออสเตรีย สหพันธ์สาธารณรัฐสังคมนิยมยูโกสลาเวีย (มีฐานะเป็น LIMITED ASSOCIATED MEMBERSHIP) ของกลุ่ม COMECON และสาธารณรัฐประชาชนแอลเบเนีย

1. โครงสร้างทางการค้าระหว่างประเทศไทยและยุโรปตะวันออก

1.1 โครงสร้างการส่งออก

ปี	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	แร่	หน่วย : ร้อยละ อื่น ๆ
2528	79.22	14.41	3.97	2.37
2529	54.38	43.06	1.47	1.09
2530	50.57	48.28	0.00	1.92
2531	69.95	29.33	0.01	0.72

1.2 โครงสร้างการนำเข้า

ปี	ทุน	วัตถุดิบและ กึ่งสำเร็จรูป	อุปกรณ์และ บริโภค	หน่วย : ร้อยละ	
				ยานพาหนะและ อุปกรณ์ต่าง ๆ	อื่น ๆ
2528	40.33	43.88	7.49	0.09	7.87
2529	36.99	53.31	6.17	0.13	2.83
2530	23.31	68.59	7.34	0.03	0.63
2531	21.83	73.13	3.25	0.62	1.08

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

2. สถิติการค้า

ปี	ปริมาณการค้า	นำเข้า	ส่งออก	หน่วย : ร้อยละ	
				ดุลการค้า	
2528	218.0	112.5	105.5	-	7.0
2529	236.6	125.1	111.5	-	13.6
2530	312.7	242.2	70.5	-	171.8
2531	494.04	379.2	112.82	-	220.9
2532	361.3	255.7	305.6	+	49.87

(มก. - สก.)

หมายเหตุ ไม่รวมออสเตรเลีย ซึ่งไปรวมอยู่ใน EFTA

2.1 ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับยุโรปตะวันออก มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือ มีมูลค่า 218 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มเป็น 312.7 และ 494.04 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2530 และ 2531 สำหรับปี 2532 (มค. - สค.) ปริมาณการค้ามีมูลค่า 361.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ลำดับค่าที่สำคัญ (ทั้งส่งออกและนำเข้า) ในปี 2531 สามารถลำดับได้ดังนี้ สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน ยูโกสลาเวีย เชโกสโลวาเกีย โรมาเนีย โปแลนด์ ฮังการี บัลแกเรีย แอลเบเนีย

COUNTRY	Total <u>TOTAL WITH THAILAND</u>				%TT	%X	%M
	Volume	Export	Import	TRADE			
	Trade	to	from	BAL.			
	(Million	of	U.S. dollars)	(Percentage)			
U.S.S.R	121.27	61.21	60.06	1.15	0.33	0.38	0.3
German Dem. Rep (East)	82.15	6.81	73.34	-68.53	0.23	0.04	0.37
Yugoslavia	62.65	19.51	43.14	23.63	0.17	0.12	0.21
Czechoslovakia	59.71	2.62	57.09	-54.47	0.16	0.02	0.28
Romania	45.47	0.92	44.55	-43.63	0.13	0.01	0.22
Poland	42.66	14.72	27.94	-13.22	0.12	0.09	0.14
Hungary	40.65	5.86	34.79	-28.73	0.11	0.04	0.17
Bulgaria	39.43	1.12	38.31	-37.19	0.11	0.01	0.19
Albania	0.05	0.05	0	0.05	0	0	0
TOTAL EASTERN EUROPE	494.04	112.82	379.2	-220.9	1.36	0.71	1.88

TT : Total Thai Trade

X : Total Thai Export

M : Total Thai Import

2.2 การส่งออก มีลักษณะไม่สม่ำเสมอ บางปีมากบางปีน้อย ขึ้นกับการส่งสินค้าออกไปสหภาพโซเวียตเป็นสำคัญ การส่งออกมีมูลค่า 105.5 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2528 และลดลงเหลือ 70.5 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2530 และเพิ่มเป็น 112.82 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2531

ลำดับประเทศคู่ค้าส่งออกที่สำคัญ ดังนี้ สหภาพโซเวียต โรมาเนีย ยูโกสลาเวีย บัลแกเรีย โปแลนด์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน ฮังการี เชโกสโลวาเกีย และแอลบาเนีย สินค้าส่งออกที่สำคัญ ในปี 2531 ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ขางพารา ข้าว เสื้อผ้าสำเร็จรูป

2.3 การนำเข้า มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอดจากมูลค่า 112.5 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2528 เพิ่มเป็น 242.2 และ 379.2 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี 2530 และ 2531 ตามลำดับ ลำดับประเทศคู่ค้านำเข้าที่สำคัญ ปี 2531 สามารถจัดลำดับได้ดังนี้ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน สหภาพโซเวียต เชโกสโลวาเกีย โรมาเนีย ยูโกสลาเวีย บัลแกเรีย อิตาลี โปแลนด์และแอลบาเนีย

ย ๕
ทั้งนี้ แอลบาเนียแทบจะไม่มีการค้าระหว่างกันเลย

สินค้าเข้าที่สำคัญ ได้แก่ เหล็กและเหล็กกล้า เคมีภัณฑ์ กระดาษและกระดาษแข็ง เครื่องจักรใช้ในการอุตสาหกรรม ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช อัญมณี

ดุลการค้า นับตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา ไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้ามาโดยตลอด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการนำเข้าสินค้าหลายชนิดอย่างสม่ำเสมอและมูลค่าสูงขึ้น ในขณะที่การส่งออกมีลักษณะไม่แน่นอน

ปัญหาทางการค้า

1. สินค้าไทยที่ยุโรปตะวันออกนำเข้ามีเพียงไม่กี่รายการ การเปลี่ยนแปลงการนำเข้าในรายการสินค้านิตใด จะมีผลต่อปริมาณการค้าอย่างเห็นได้ชัด
2. ปัญหาในด้านการชำระเงิน ในระดับรัฐบาลยังไม่มีข้อตกลง ด้านการชำระเงินระหว่างคู่ค้าทั้งสองฝ่าย และในระดับธนาคารพาณิชย์ยังไม่มีความสัมพันธ์กัน ทำให้ผู้ส่งออกไทยมีปัญหาในด้านการชำระเงินล่าช้าอยู่เสมอ

3. ยุโรปตะวันออกนิยมทำการค้าในลักษณะของการค้าต่างตอบแทน เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเงินตราต่างประเทศ ทำให้ผู้ส่งออกเลือกที่จะดำเนินการค้ากับประเทศอื่น ๆ มากกว่า
4. ระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจเสรี รัฐไม่เข้าแทรกแซงในการทำธุรกิจการค้า ส่วนประเทศสังคมนิยมยุโรปตะวันออก การค้าควบคุมโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน หลาย ๆ ประเทศก็มีนโยบายให้ธุรกิจการส่งออกและนำเข้าเป็นไปโดยเสรี แต่ก็ยังจะต้องค่อย ๆ เป็น ค่อย ๆ ไป โดยรัฐยังคงจะต้องกำหนดนโยบายจากส่วนกลางไปก่อน
5. การติดต่อสื่อสารมีขั้นตอนยุ่งยาก และใช้เวลานาน และมีปัญหาในด้าน การขนส่ง เนื่องจากระยะทางไกลทำให้ต้นทุนสินค้าสูงขึ้น และประเทศยุโรปตะวันออกให้ความสำคัญใน เรื่องราคา และมักจะดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศกลุ่ม COMECON ด้วยกัน เป็นลำดับแรก

4. ข้อคิดเห็น

ปัจจุบันกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกบางประเทศ กำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศนั้น ๆ โดยการเปลี่ยนจากรัฐบาลคอมมิวนิสต์เป็นรัฐบาลผสมที่เกิดจากการเลือกตั้งในบางส่วน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลของประเทศดังกล่าวเพิ่มประสิทธิภาพในการสรรหาสินค้า และการลงทุนมากขึ้น ซึ่งน่าจะมีผลกระทบต่อความต้องการสินค้าต่าง ๆ ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางการทูตต่อรัฐบาลชุดใหม่ เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงความสัมพันธ์ และข้อตกลงทางการค้ากับประเทศนั้น ๆ ประเทศที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว คือ ฮังการี โปแลนด์ เยอรมันตะวันออก ส่วนโรมาเนียนั้น ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหว ต้องการที่จะเปลี่ยนเช่นกัน

กองพาณิชย์ต่างประเทศ

25 ธันวาคม 2532

เอกสารบรรยายในการสัมมนา

เรื่อง

“ปัญหาพรมแดนไทย”

กรุงเทพฯ, 24 - 25 พฤศจิกายน 2530

จัดโดย : ศูนย์ศึกษากาต่างประเทศ

ร่วมกับ

สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย

พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์ โทร. 241-2321, 241-2862
นายประวิทย์ มาสกุลรัตน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2533

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(7)
บทนำ	(11)
กำหนดการ	(16)
ปัญหาทางเทคนิคในเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ	
โดย นาวาเอกถนอม เจริญลาภ รณ.....	1
แง่มุมกฎหมายของข้อพิพาททางพรมแดน : เน้นคดีตัวอย่าง	
โดย ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร.....	9
ปัญหาพรมแดนและความมั่นคงแห่งชาติ	
โดย ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์.....	25
ปัญหาบริหารราชการพื้นที่ชายแดน	
โดย ประหยัด หงษ์ทองคำ และ ปริญญา อุดมทรัพย์.....	49
ปัญหาชายแดน : การหลีกเลี่ยงและการระงับข้อพิพาท	
โดย ดร.สมพงษ์ ชูมาก.....	69
มติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน	
โดย ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์.....	99
Common Frontiers : Co-operation and Development	
by Dr. Prachoom Chomchai.....	141
ข้อสรุปของการประชุมกลุ่มย่อย.....	149
— กลุ่มที่หนึ่ง : พิจารณาด้านกฎหมายและเทคนิค	
— กลุ่มที่สอง : พิจารณาในด้านการเมืองและความมั่นคง	
— กลุ่มที่สาม : พิจารณาปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม	
ข้อสรุปและข้อเสนอแนะของที่ประชุม.....	153
ภาคผนวก.....	157
— สรุปภูมิหลังการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	158
— Agreement between The Government of Thailand and The Government of the Union of Burma on Border Arrangements and Co-operation	162
— แถลงการณ์ร่วมไทย—ลาว ปี 2522	169
— แถลงการณ์ร่วมไทย—ลาว ฉบับวันที่ 25 พฤศจิกายน 2531	175

– ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยคณะกรรมการร่วมมือไทย – ลาว/ลาว – ไทย ฉบับวันที่ 6 ตุลาคม 6 ตุลาคม 2532	179
– แผนที่แสดงเส้นเขตแดนไทย – พม่า แนวนับย้อนสัญญา ค.ศ. 1868	182
– ภาพจำลองเส้นเขตแดนที่ขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า	183
– ภาพจำลองไหล่ทวีปของไทย	184
– ภาพจำลองเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียและเขตพัฒนาร่วม	185
– ภาพจำลองเขตไหล่ทวีปที่ทับซ้อนระหว่างไทย กัมพูชาและเวียดนาม	186
– ภาพจำลองเขตไหล่ทวีปต่อท้ายกฤษฎีกาประกาศเขตไหล่ทวีปของกัมพูชา (ลอนดอน)	187
– ภาพจำลองปากแม่น้ำโขง และภาพจำลองแสดงการก่อตัวของสันทราย ปากแม่น้ำโขง	189
– เขตแดนทางทะเลในทะเลอันดามัน	190

Contents

Preface.....	(9)
Introduction.....	(14)
Programme.....	(16)
Technical Problems concerning International Boundaries by Captain Thanom Charoenlarp, RTN.....	1
Legal Dimensions of Frontier Disputes : Cases in Point by Dr. Prasit Aekaputra.....	9
National Security and Frontier Issues by Dr. Chayachoke Chulasiriwongs.....	25
Local Administration and Frontier Disputes by Prayad Hongtongkum and Prinya Udomsap.....	49
Frontier Issues, Dispute Avoidance and Settlement by Dr. Sompong Chumark.....	69
Legal Dimensions of Boundary Disputes by Dr. Chumporn Pachusanond.....	99
Common Frontiers : Co-operation and Development by Dr. Prachoom Chomchai.....	
Group Discussions.....	149
— Group I : Technical and Legal Problems	
— Group II : Politics and National Security Problems	
— Group III : Economic Social Cultural and Environment Problems	
Conclusions and Policy Recommendations.....	153
Appendices.....	157
— Background information on the formation of joint committees responsible for frontier issues between Thailand and Neighbouring countries	158
— Agreement between the Government of Thailand and the Government of the Union of Burma on Border Arrangements and Co-operation	162
— Thai – Lao Joint Communique 1979	169
— Thai – Lao Joint Communique 1988	175
— Agreement on Thai – Lao Joint Cooperation Committee 1989	179

— Thai – Burma Boundary Map	182
— Conflicting Claims on Thai—Burma Boundary	183
— Thai continental shelf claims in the gulf of Thailand according to the Proclamation of May 18, 1983	184
— Maritime boundaries between Thailand and Malaysia with the Joint Development Area in the gulf of Thailand	185
— Map of Thai, Kampuchean and Vietnamese conflicting' claims to the continental shelf in the gulf of Thailand	186
— Map of Continental Shelf Claims by Kampuchea (Lonnol)	187
— Map of Mouth of Kolok River	189
— Maritime Boundaries in the Andaman Sea between Thailand and neighbouring states.	190

คำนำ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศ ได้ร่วมกับสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย จัดการประชุมเรื่อง “ปัญหาเขตแดนไทย” ขึ้น ระหว่างวันที่ 24 – 25 พฤศจิกายน 2530 ที่โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพฯ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดการประชุมดังกล่าวข้างต้นคือ การจัดให้ผู้สันักทศรณในรื่องปัญหาพรมแดนไทยทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานทางด้านชายแดน นักวิชาการ และผู้ที่ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนผู้ที่สนใจในปัญหานี้ ได้มีโอกาสวิเคราะห์และแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาพรมแดนไทยกับประเทศข้างเคียงที่มีอาณาเขตติดต่อกัน โดยพิจารณาทั้งในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และความมั่นคง และเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะทั้งในด้านการแก้ไขปัญหาและในด้านความร่วมมือในทางสร้างสรรค์ระหว่างกัน

การจัดการประชุมดังกล่าวข้างต้น ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากทั้งภาครัฐบาล (ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และภาควิชาการ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเกินความคาดหมายของฝ่ายผู้จัดการประชุม กล่าวคือ มีผู้เข้าร่วมประชุมถึงประมาณ 120 คน อันประกอบด้วยข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กระทรวงกลาโหม สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ คณาจารย์จากมหาวิทยาลัย เป็นอาทิ ซึ่งนับเป็นนิมิตหมายที่ดีต่อการสร้างสรรค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาพรมแดนของไทยในแง่มุมต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การพิจารณาแก้ไขปัญหาได้ถูกต้อง และเกื้อกูลต่อการพิจารณาความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศเพื่อนบ้านได้ต่อไปด้วย

ในการจัดสัมมนาครั้งนี้ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศใคร่ขอขอบพระคุณท่านที่ได้ให้ความอุปการะ สนับสนุน ร่วมมือ และเกื้อกูลให้การสัมมนาครั้งนี้ได้ลุล่วงเป็นผลสมตามความมุ่งหมายได้ กล่าวคือ ขพนข วงศ์ พลนิกร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้ให้ความกรุณาเป็นผู้กล่าวเปิดการสัมมนา และได้อยู่ร่วมให้ข้อคิดเห็นในการอภิปรายตลอดเวลาสองวัน ในด้านวิชาการ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้กรุณาบรรยายและเสนอบทความทางวิชาการ เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาเขตแดน แก่ผู้ร่วมสัมมนา กล่าวคือ ม.ร.ว.เทพ เทวกุล นาวาเอก ถนอม เจริญลาภ ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ดร.ประหยัด หงษ์ทองคำ ดร.สมพงษ์ ชูมาก ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์ และ ดร.ประชุม โฉมฉาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมายได้ให้ความร่วมมือจัดข้าราชการให้มาร่วมเป็นวิทยากร กองนโยบายและวางแผน กระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ความอนุเคราะห์ในด้านธุรการของการจัดงาน รองศาสตราจารย์วิฑิต มันทาภรณ์ เลขาธิการสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นจักรกลที่สำคัญที่สุด

ในการจัดสัมมนา เริ่มตั้งแต่การวางแผนหัวข้อและรูปแบบของการสัมมนา ตลอดจนการติดต่อขอความร่วมมือจากบรรดาท่านผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ร่วมในการบรรยายและเสนอบทความ และสุดท้าย บรรดาท่านผู้ร่วมสัมมนาทุกท่าน ที่ได้สละเวลามาร่วมการสัมมนาให้ข้อคิดเห็นอันอำนวยการประโยชน์ต่อการสัมมนาเป็นอย่างมาก

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศเห็นว่า แม้ว่าการประชุมจะล่วงเลยมาเป็นเวลา 2 ปีแล้ว แต่เอกสารศึกษาที่เสนอต่อที่ประชุมในครั้งนั้น ซึ่งเขียนขึ้นด้วยความกรุณาของผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ และข้อเสนอแนะของที่ประชุมสัมมนายังมีคุณค่า และเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต ประกอบกับจะเป็นเอกสารพื้นฐานที่เกื้อกูลต่อการพิจารณาของที่ประชุม ซึ่งศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ มีดำริที่จะจัดขึ้นในเรื่องเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในโอกาสต่อไปด้วย จึงเห็นสมควรที่จะรวบรวมจัดพิมพ์ขึ้นเป็นเล่ม นอกจากนั้นหลังจากการสัมมนาครั้งนี้แล้ว เหตุการณ์ทางชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านได้ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว และมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ที่เกี่ยวกับปัญหาเขตแดน โดยเฉพาะกับประเทศลาว จึงเห็นสมควรนำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับลาวสามฉบับ คือแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 6 มกราคม 2522 และฉบับลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2531 และความตกลงว่าด้วยคณะกรรมการร่วมมือไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 6 ตุลาคม 2532 และสรุปภูมิหลังการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดน มารวมพิมพ์ไว้ในภาคผนวกด้วย

ในการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ได้ใช้ต้นฉบับของเอกสารที่เสนอต่อที่ประชุม โดยมีได้ส่งให้ผู้เขียนปรับปรุงแก้ไขก่อน จึงอาจมีข้อผิดพลาดบกพร่องอยู่บ้าง ซึ่งศูนย์ศึกษาการต่างประเทศขอน้อมรับผิดและขออภัยท่านผู้เขียนไว้ ณ ที่นี้ด้วย อนึ่ง ข้อคิดเห็น ข้อสรุป และข้อเสนอแนะที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้นั้น ถือว่าเป็นความเห็นของผู้เขียนเอง มิได้เป็นความเห็นของหน่วยงานในสังกัด และในกรณีของข้อเสนอแนะของที่ประชุมนี้เป็นข้อสรุปที่ประมวลขึ้นโดยศูนย์ศึกษาการต่างประเทศเอง และศูนย์ศึกษาการต่างประเทศใคร่ขอขอ: คุณมุลลณี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ซึ่งมี ๔ พณฯ ดร. ถนัด คอมันตร์ เป็นประธาน ที่ได้ให้ความอุปการะแก่ศูนย์ฯ ในการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ขึ้น

สุดท้ายนี้ ศูนย์ฯ ใคร่ขอคัดคำพูดของท่านนักวิชาการผู้หนึ่งที่ได้กล่าวในตอนหนึ่งของการอภิปรายในที่ประชุมสัมมนา อันเป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของการประชุมครั้งนี้

ปัญหาเขตแดนไม่ใช่เรื่องของใครโดยเฉพาะ เป็นของคนทุกคน เราเกิดที่นี่ ตายที่นี่ เราเสียดินแดนไป ก็เหมือนเสียส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายไป การรักษาดินแดนก็ต้องร่วมกันรัก และร่วมกันปกป้อง ฉะนั้น เมื่อเราร่วมกันปกป้องแล้ว ก็ควรจะมีกลุ่มเพื่อเตรียมการในการดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งในปัจจุบัน และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

กรกฎาคม 2533

PREFACE

This volume is the proceedings of a national seminar on "Thailand's Frontiers and Beyond : Conflict or Confluence?" held in Bangkok in November 1987 by the International Studies Centre, Institute of Foreign Affairs in cooperation with the International Law Association of Thailand. It contains study papers and policy recommendations presented and concluded at the Seminar.

The main purpose in organizing the Seminar was to provide a forum whereby various views may be exchanged and discussed concerning this subject. The Seminar was privileged to have included a number of participants involving in the formulation and conduct of policy, academics and those with particular knowledge and experiences relating to frontier issues. The discussion covered a number of significant frontier issues concerning legal, economic, political, administrative and security. At the conclusion of the Seminar, a series of policy recommendations was discussed and proposed for the attention of the authorities concerned.

The Seminar was given serious attention by both government officials and academics. This was reflected in the unexpected number of approximately 120 participants primarily from the public sector and the academic field. Notably among the Government sector were the officials from the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence, the National Security Council and the Ministry of Interior (both the Central and Provincial Administration). The attendance by such distinguished participants was a promising sign of great interest on the frontier problems which in effect would contribute to the promotion of cooperation and mutual understanding with neighbouring countries on frontier issues.

We wish to express our gratitude to all those involved in organizing the Seminar from its inception to the end thus ensuring the success of the Seminar. We were honoured by the former Deputy Minister of Foreign Affairs, His Excellency Wongse Polnikorn, for his inaugural speech which underlined the crucial theme of the Seminar and for his valuable views expressed throughout the Seminar.

We would also like to express our special thanks to all the participants who had contributed greatly to the Seminar and particularly to the authors of the study papers presented at the conference, namely, Captain Thanom Charoenlaph RTN., Mr. Prasit Aekaputra, Dr. Chayachoke Chulasiriwongs, Associate Professor Prayad Hongtongkum, Mr. Prinya Udomsap, Dr. Sompong Chumark, Dr. Chumporn Pacusanoud and Dr. Prachoom Chomchai. Without their contributions, the conference will not have come to fruition.

We are indebted to Associate Professor Vitit Muntabhorn, the prime mover of this Seminar. It was through his untiring efforts in the initiation, preparation and direction which enabled the Seminar to proceed successfully.

The Ministry of Foreign Affairs had given full support, financially and logistically, to the organization of this Seminar, for which we are deeply grateful. We wish to record our sincere thanks and appreciation to the Treaty and Legal Department and the Policy Planning Division of the Foreign Ministry for their invaluable assistance and cooperation.

It has been two years since the Seminar was organized. Nevertheless, we found its merit in providing the thoughtful basis for policy recommendations and future reference. Any related issues raised at the Seminar concerning the frontier problems may be pursued on another occasion. In this sense, it is most appropriate to publish the study papers and the policy recommendations presented and concluded at the Seminar which, we hope, would be beneficial to the public and to the authorities concerned who are interested in the frontier problems-the problems which concern our sovereignty and security.

Finally, we would like to express our grateful thanks to the John F. Kennedy Foundation under the chairmanship of Dr. Thanat Khoman for its generous assistance in funding the publication of this volume.

International Studies Centre

July 1990

บทนำ

ปัญหาเขตแดนเป็นปัญหาหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดการโต้แย้งกันอย่างรุนแรงได้ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐเคยเป็นอาณานิคมมาก่อน ในเชิงเดียวกัน แรงกดดันจากลัทธิอาณานิคม ต่อเสถียรภาพทางด้านชายแดน ก็อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนขึ้นในกระบวนการสร้างชาติของรัฐที่มีได้ตกเป็นอาณานิคมด้วย

ประเทศไทยได้ตกอยู่ภายใต้ปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นด้วย แม้ว่าไม่เคยเป็นอาณานิคมของชาติใดแต่ก็ได้พ้นจากแรงกดดันในเรื่องนี้ โดยเฉพาะในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20 การที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ลาว พม่า กัมพูชา และมาเลเซีย ได้ตกไปเป็นอาณานิคม ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายเรื่องดินแดน โดยเฉพาะในแง่เขตแดนและสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคต่าง ๆ อันเป็นผลที่ “กำหนด” เขตแดนของประเทศไทยเองด้วย

แม้ว่ามหาอำนาจอาณานิคมได้ถอนตัวจากภูมิภาคนี้ไปแล้ว แต่ปัญหายังคงอยู่ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทยด้วย มีข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดนอยู่ในหลายแนวซึ่งยังมิได้รับการแก้ไขไปอย่างน่าพอใจ มีความไม่แน่นอนอยู่ในบางพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กระนั้นก็ตาม การประเมินปัญหาอย่างเป็นระบบถึงสภาวะปัจจุบันของเรื่องเขตแดน ทางบก ทะเล อากาศ และแม่น้ำยังมีอยู่น้อยมาก

อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ทางชายแดนในปัจจุบันนี้ได้รับผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- การขาดการดำเนินการอย่างสมบูรณ์แบบต่อเขตแดนทั้ง 4 ลักษณะ
- ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดและปักปันเขตแดน
- ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับบังคับใช้ของสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่กำหนดเขตแดน
- ความแตกต่างในแนวความคิดในการตีความสนธิสัญญา
- ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตแดนที่ไม่มีสนธิสัญญากำหนดไว้
- ปัญหาทางสภาพภูมิประเทศและการเขียนแผนที่เขตแดน
- ข้อพิจารณาทางด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับเขตแดน
- ปัญหาด้านการบริหารในพื้นที่บริเวณเขตแดนที่มีข้อพิพาท
- ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากกรณีพิพาททางด้านชายแดนต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น

- ความจำเป็นในการที่จะต้องกำหนดความร่วมมือและพัฒนาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการค้า การท่องเที่ยว การเกษตร และมนุษยธรรม
- การหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้ง และการระงับข้อพิพาท

ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้มิได้หมายความว่าประเทศไทยกำลังเผชิญอุปสรรคปัญหาทางด้านเขตแดนทุก ๆ ด้าน มีหลายกรณีที่สามารถกล่าวได้ว่ามิได้มีปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเลย อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่แน่นอนอยู่ในหลาย ๆ กรณี ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาในแง่มุมของนโยบายด้วย

การจัดการประชุม

ด้วยปัญหาที่เกี่ยวกับพรมแดนดังกล่าวข้างต้น ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ จึงได้ร่วมกับสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย จัดการประชุมเรื่อง “ปัญหาพรมแดนไทย” ขึ้น เป็นเวลา 2 วัน ในเดือนพฤศจิกายน 2530 โดยการประชุมในวันแรก ได้จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในเรื่องปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ โดยเชิญผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและผู้เชี่ยวชาญให้เสนอความเห็นต่อที่ประชุม และสำหรับในวันที่สองของการประชุม ได้จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเป็นกลุ่ม ในเรื่องเฉพาะด้านเพื่อการพิจารณาประเด็นปัญหาบางประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นในวันแรกโดยละเอียด แล้วสรุปขึ้นเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติต่อไป

ที่ประชุมได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ก. ปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและแนวโน้ม
- ข. มิติด้านกฎหมายและด้านเทคนิคของการพิพาทเส้นเขตแดน
- ค. ปัญหาเขตแดนกับความมั่นคงของชาติ
- ง. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการพิพาทเขตแดน
- จ. ความร่วมมือและการพัฒนาในเขตแดนที่ติดต่อกัน
- ฉ. ปัญหาเขตแดนกับการหลีกเลี่ยงและการระงับข้อพิพาท

หัวข้อดังกล่าวข้างต้นได้รับการพิจารณาในแง่สถานะของไทยกับประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับไทย คือ ลาว พม่า กัมพูชา และมาเลเซีย โดยได้เน้นเป็นพิเศษแก่ลักษณะของเขตแดน 4 ลักษณะ คือ เขตแดนทางบก ทางทะเล ทางอากาศ และแม่น้ำ

ในการนี้ได้ขอให้ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการเสนอเอกสารศึกษาในหัวข้อที่กำหนด และได้เชิญผู้กำหนดนโยบายและผู้เชี่ยวชาญโดยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ คือ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพ สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัย และสถาบันอื่น ๆ ในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ให้เข้าร่วมการประชุม

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศร่วมกับสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย เป็นฝ่ายประสานการจัดการประชุม ระหว่างวันที่ 24–25 พฤศจิกายน 2530 ที่โรงแรม อิมพีเรียล กรุงเทพฯ

ผลการประชุม

การประชุมครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปฏิบัติได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นภายใต้หัวข้อที่ได้กำหนดไว้ และโดยที่เอกสารศึกษาที่เสนอ ต่อที่ประชุมได้ให้ข้อมูลที่ใช้เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ปัญหาในปัจจุบันและช่องทาง ที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาและผ่อนคลายปัญหา ฝ่ายผู้จัดการสัมมนาจึงได้รวบรวม เอกสารศึกษาดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอแนะของที่ประชุมจัดพิมพ์เป็นเล่มขึ้น และจะได้แจกจ่าย แก่ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและผู้ที่มีความสนใจต่อไป

THAILAND'S FRONTIERS AND BEYOND : CONFLICT OR CONFLUENCE ? INTRODUCTION

RATIONALE

Few issues raise as much heated debate as that of a State's own frontiers. This is particularly the case if the State was previously a colony. Collateral to this, even if the State was not colonised, uncertainties may arise in the nation-building process where colonial pressures have influenced the stability of its frontiers.

Thailand is very much part and parcel of this phenomenon. Although she has never been colonised, she has not remained impervious to external pressures. In particular, the nineteenth and early twentieth centuries witnessed great changes brought about by the advent of colonisation in countries such as Laos, Burma, Cambodia and Malaysia, Thailand's immediate neighbours. These changes had great impact on the question of territories, especially from the perspective of frontiers and unequal treaties. As a corollary, Thailand's own frontiers have been "shaped" accordingly.

Although the former colonial powers have now left the region, problems remain for countries of Southeast Asia, no less for Thailand herself. Territorial disputes exist on various fronts which have not been resolved satisfactorily. Uncertainties prevail in some quarters which have contributed to tension between Thailand and her neighbours. Yet, there has been little systematic appraisal of the question of Thailand's frontiers as linked with those of her neighbours. What is the current state of affairs concerning land, sea, air and river frontiers?

The current state of affairs is particularly influenced by the following problems :

- lack of a comprehensive approach towards the four aspects of frontiers as mentioned above
- disputes concerning delimitation and demarcation of boundaries.
- uncertainty surrounding the binding force of various treaties establishing boundaries.
- differences between schools of thought in relation to interpretation of these treaties.
- issues concerning frontiers in the absence of treaties related thereto.
- geographical and cartographic problems concerning frontiers.
- national security considerations as linked with frontiers.
- administrative problems concerning areas in the vicinity of disputed frontiers.
- socio-economic impact of frontier disputes from the perspective of civilians living in related areas.
- need to identify areas for mutual cooperation and development, including trade, tourism, agriculture and humanitarian issues.
- conflict avoidance and dispute settlement.

These problems are not posited to suggest that Thailand is confronting territorial difficulties on all fronts. In many instances, it may be stated that Thailand's frontiers with her neighbours do not pose problems. However, there remain several areas of uncertainty which need to be addressed from a policy-oriented angle.

CONFERENCE ORGANISATION

A conference on "Thailand's Frontiers and Beyond : Conflict or Confluence?" was proposed in 1987 to encompass some of the issues noted above. A 2-day conference was organised by the International Studies Centre attached to the Thai Ministry of Foreign Affairs in cooperation with the International Law Association of Thailand on the theme mentioned in November 1987. The first day of the conference took a macroscopic approach towards the theme, with various overviews given by key policy-makers and other specialists. The second day of the conference was geared towards small group discussions at the more microscopic level, with a view to scrutinising certain issues raised during the first day and making concrete recommendations for further implementation.

The topics to be discussed included the following :

- a. Thailand and her Neighbours : Frontier Problems and Prospects
- b. Technical and Legal Dimensions of Boundaries Disputes : Cases in Point
- c. National Security and Frontier Issues
- d. Local Administration and Frontier Disputes
- e. Neighbouring Frontiers : Mutual Cooperation and Development
- f. Frontier Issues, Disputes Avoidance and Settlement

The topics were oriented towards the position of Thailand and her immediate neighbours; **Laos, Burma, Kampuchea and Malaysia**. Particular emphasis was placed on the four aspects mentioned : **land, sea, air and river frontiers**.

Papers were invited for the topics chosen and participation was sought from key-policy-makers and specialists in the subject. In particular, cooperation was fostered with the following : The Ministry of Interior, the National Security Council, the Armed Forces, the International Law Association of Thailand, universities and other institutions in Bangkok and the provinces. Although the conference will be restricted in the sense that it was open only for invitees, it aimed to be broad-based and multi-disciplinary in outlook.

The International Studies Centre under the direction of Mr. Phan Wannamethee in cooperation with the International Law Association of Thailand coordinated the organisation of the conference. The two-day conference was convened on 24-25 November 1987. The projected venue for the conference was the Imperial Hotel, Bangkok.

OUTCOME

The conference provided a long-awaited opportunity for policy-makers, specialists and practitioners to exchange views on the theme under discussion. As there were background papers for the conference, the information presented was an invaluable source for analysis of current problems and possible prospects for solutions and palliatives. The papers are now published formally in this volume and will be distributed to various key channels for policy-makers and others interested in the subject. The recommendations from the conference are also published and are to be disseminated extensively through various institutions and persons linked with the organisation of the conference.

กำหนดการการสัมมนาเรื่องปัญหาพรมแดนไทย “Thailand’s Frontiers and Beyond : Conflict or Confluence?”

วันที่ 24 - 25 พฤศจิกายน 2530
ณ ห้องนวลจันทร์ โรงแรมอิมพีเรียล

วันอังคารที่ 24 พฤศจิกายน 2530

- | | |
|---------------|---|
| 08.00 – 09.00 | ลงทะเบียน |
| 09.00 – 09.30 | ฯพณฯ วงศ์ พลนิกร กล่าวเปิดการสัมมนา |
| 09.30 – 09.45 | พัก น้ำชา/กาแฟ |
| 09.45 – 10.45 | “ปัญหาและความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศข้างเคียงที่มีพรมแดนติดต่อกัน” โดย ม.ร.ว.เทพ เทวกุล อธิบดีกรมการเมือง กระทรวงการต่างประเทศ |
| 10.45 – 12.00 | “กรณีข้อขัดแย้งเขตแดนในด้านเทคนิค” โดย นาวาเอก ถนอม เจริญลาภ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ |
| 12.00 – 13.30 | รับประทานอาหารกลางวัน |
| 13.30 – 14.45 | “กรณีข้อขัดแย้งเขตแดนในด้านกฎหมาย” โดย ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 14.45 – 15.45 | “ปัญหาพรมแดนและความมั่นคงแห่งชาติ” โดย ผศ.ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 15.45 – 16.00 | พัก น้ำชา/กาแฟ |
| 16.00 – 17.15 | “ปัญหาพรมแดนกับการปกครองท้องถิ่น” โดย รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

วันพุธที่ 25 พฤศจิกายน 2530

- | | |
|---------------|--|
| 09.00 – 10.15 | “การหลีกเลี่ยงและการระงับปัญหาพรมแดน” โดย รศ.ดร.สมพงศ์ ชูมาก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ ผศ.ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 10.15 – 11.15 | “ความร่วมมือและการพัฒนาเพื่อประโยชน์ร่วมกันกับประเทศข้างเคียง” โดย ดร.ประชุม โฉมฉาย เศรษฐกรอาวุโส และ ผู้ช่วยเลขาธิการโครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง |

11.15 – 12.00	การเตรียมการสำหรับการสัมมนากลุ่มย่อย
12.00 – 13.30	รับประทานอาหารกลางวัน
13.30 – 15.30	การสัมมนากลุ่มย่อย
15.30 – 15.45	พัก น้ำชา/กาแฟ
15.45 – 17.00	การรายงานผลการสัมมนากลุ่มย่อย การอภิปรายทั่วไป และสรุป ผลการสัมมนา
17.00	ปิดการสัมมนา



**ปัญหาทางเทคนิค
ในเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ**

โดย
นาวาเอกถนอม เจริญลาภ

ปัญหาทางเทคนิค ในเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ โดย นาวาเอกถนอม เจริญลาภ

1. กล่าวโดยทั่วไป

ความตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างรัฐเกี่ยวกับเส้นเขตแดนระหว่างประเทศในขั้นตอนสุดท้าย คือ การถ่ายทอดความตกลงดังกล่าวไปในภูมิประเทศระหว่างรัฐทั้งสอง เพื่อให้มีผลบังคับใช้และเป็นหลักฐานอ้างอิงยึดถือกันต่อไป ซึ่งหลักหมายเขตแดน และแนวเขตแดนดังกล่าวอาจสั้นหรือยาวตั้งหลายร้อยกิโลเมตร ทอดตัวไปตามภูมิประเทศสภาพต่าง ๆ ทุ่งนา ป่าเขา แม่น้ำลำคลอง ป่าโปร่ง ดงดิบ หรือแม้แต่เทือกเขาอันสลับซับซ้อน รวมทั้งทะเลและมหาสมุทรเพื่อเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศทางทะเล มาถึงขั้นนี้ นอกจากการตีความสนธิสัญญาที่ทำกันไว้ อันเป็นเทคนิคของนักกฎหมายแล้ว ความรู้ทางเทคนิคของสาขาวิชาการอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับภูมิประเทศและแผนที่ เช่น ภูมิศาสตร์ ธรณีวิทยา อุทกวิทยา วิศวกรรมแผนที่ วิศวกรรมชลศาสตร์ และอุทกศาสตร์จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย

ในขั้นตอนการปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า โดยแท้จริงแล้วความรู้ทางเทคนิคในสาขาวิชาการต่าง ๆ เหล่านี้ จะเข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่ขั้นเตรียมการเจรจาเสียด้วยซ้ำ เพราะแต่ละฝ่ายที่จะเข้าเจรจาเรื่องการกำหนดเขตแดนย่อมจะต้องศึกษาข้อมูลเพื่อกำหนดแผนและนโยบายการเจรจาและความตกลง เพื่อให้รัฐได้รับผลประโยชน์สูงสุด แต่ละฝ่ายจะต้องทราบว่เส้นเขตแดนออกมาในความตกลงอย่างใดจึงจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ตน และสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องพอที่จะยกขึ้นมาอ้างอิงได้ เมื่อตั้งข้อเสนอมออกไปจะต้องทราบเป็นอย่างดีว่าจะได้ผลประโยชน์อะไรบ้างจากส่วนไหนและอย่างไร เมื่ออีกฝ่ายเสนอต่อรองหรือเปลี่ยนไป ตนจะต้องทราบว่าถ้าเช่นนั้นตนจะต้องเสียพื้นที่และทรัพยากรหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ไปอย่างไร ที่มาของข้อมูลเหล่านั้นนอกเหนือจากประเด็นทางกฎหมายและการเมืองแล้วย่อมเป็นข้อมูลทางเทคนิคจากสาขาวิชาการตามที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ

ท่านที่ติดตามศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศ จะได้พบเสมอว่าไม่เพียงแต่บริเวณที่ไม่เคยมีความตกลงกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างประเทศอยู่ก่อนเท่านั้นที่มีปัญหาให้สองประเทศเกี่ยวข้องต้องมานั่งเจรจากัน แม้แต่บริเวณที่เคยมีความตกลงหรือสนธิสัญญารวมทั้งปักปันเขตแดนตั้งหลายสิบปีมาแล้ว ก็ยังเป็นปัญหาต้องเจรจาเรื่องเขตแดน

กันอีกและบางครั้งในกรณีเช่นว่านี้มีความยุ่งยาก ละเอียดอ่อน และซับซ้อนเสียยิ่งกว่าการเจรจาในบริเวณที่ไม่เคยมีเส้นเขตแดนมาก่อน เพราะมักจะมีเงื่อนไขทางด้านการเมืองและสังคมจิตวิทยาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอย่างมาก

จากการศึกษา ติดตาม และประสบการณ์เรื่องเขตแดนของประเทศไทย พบว่าสาเหตุที่มาของปัญหาเกี่ยวกับบริเวณที่เคยมีเส้นเขตแดนอยู่แล้วพอจะแยกสรุปได้ ดังนี้

2.1 เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิศาสตร์ของบริเวณโดยธรรมชาติ เช่น การเปลี่ยนแปลงของลำน้ำ หรือปากแม่น้ำที่ใช้เป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาแนวเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียในลำน้ำโกลกและปากแม่น้ำโกลก เป็นต้น

2.2 เกิดจากมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสภาพแวดล้อม เช่น กรณีปัญหาเขตแดนไทย-พม่า บริเวณแม่น้ำสาย แม่น้ำรวก และแม่น้ำเมย เป็นต้น

2.3 เกิดจากการวางหลักเขตแดนระหว่างประเทศบางช่วงห่างกันเกินไป ปัญหาเช่นว่านี้ทำให้ราษฎรทั้งสองประเทศที่อยู่บริเวณชิดแนวเขตแดนไม่ทราบเส้นเล็งของแนวเขตแดนจึงเกิดการบุกรุกซึ่งกันและกันขึ้น ปัญหานี้ปรากฏในแนวเขตแดนไทย-เขมร และแนวเขตแดนไทย-มาเลเซีย ก่อนที่จะมีการตกลงตั้งคณะกรรมการปักหลักเขตแดนไทย-มาเลเซียขึ้น

2.4 เกิดปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของสนธิสัญญาและ/หรือแผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญา ปัญหาเช่นนี้ทำให้เกิดความจำเป็นที่ทั้งสองประเทศต้องมีการตีความในสนธิสัญญาหรือแผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญา หากการตีความสอดคล้องกันก็คงจะไม่มีปัญหาอะไร แต่เมื่อตีความไม่สอดคล้องกันการอ้างอำนาจอธิปไตยเหลื่อมทับกันก็จะเกิดขึ้นดังเช่นปัญหาเขตแดนในทะเลบริเวณเกาะกูด และใกล้เคียงระหว่างไทยกับเขมร และปัญหาการอ้างอธิปไตยเหลื่อมทับกันของไทยกับพม่าบริเวณเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะชันก เป็นต้น

2.5 สนธิสัญญาในอดีตไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและการดำเนินชีวิตของประชาชนในบริเวณแนวพรมแดน อาจจะกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาดังกล่าวขัดกับหลักทั่วไปในการกำหนดเขตแดนระหว่างประเทศก็ได้ เช่น ปัญหาเขตแดนไทย-ลาวในแม่น้ำโขง ปัญหาเขตแดนไทย-เขมรบริเวณเขาพระวิหาร เป็นต้น

2.6 การปักปันเขตแดนและ/หรือหลักหมายเขตแดนในอดีตคลาดเคลื่อนไปจากสนธิสัญญา ปัญหานี้อาจจะเกิดได้จากหลายสาเหตุ ดังเช่น คณะกรรมการปักปันเขตแดนในอดีตวางหลักเขตแดนไว้คลาดเคลื่อนไปจากสนธิสัญญามาตั้งแต่ต้น หรือไม่ก็มิได้โยกย้ายหลักเขตแดนระหว่างประเทศเพื่อความมุ่งประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลักเขตแดนเก่าหายไปเลย หรือมีการปักทดแทนแต่ไม่ตรงตำแหน่งที่ตามสนธิสัญญา ปัญหาเช่นว่านี้มีมากในระบบเส้นเขตแดนบนบกแทบทุกด้าน

2.7 ปัญหาทางเทคนิคเกี่ยวกับแผนที่ที่ใช้ประกอบความตกลง หรือสนธิสัญญาเกี่ยวกับเส้นเขตแดนในทะเล ปัญหานี้เป็นปัญหาเทคนิคเกี่ยวกับเส้นเขตแดนและการกำหนดตำแหน่งจุดเขตแดนต่าง ๆ ในทะเล ซึ่งมีส่วนประกอบหลายอย่างจึงจะต้องกล่าวถึงเรื่องนี้โดยเฉพาะต่อไป

ที่กล่าวมาทั้งสิ้นนี้เป็นเพียงจากประสบการณ์และการศึกษาติดตามของผู้เขียนเอง อาจจะยังมีหัวข้ออื่น ๆ นอกจากนี้อีกก็ได้

3. ปัญหาทางเทคนิคเกี่ยวกับเส้นเขตแดนในทะเล

โดยสภาพของธรรมชาติเส้นเขตแดนบนบกกับเส้นเขตแดนในทะเลมีความแตกต่างกันมาก เส้นเขตแดนบนบกนั้นทอดตัวไปตามลักษณะของภูมิประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพบางอย่างเป็นการง่ายต่อการตรวจ ค้นหา และยืนยัน ไม่ว่าจะเป็นกาลเวลาจะล่วงเลยไปหลายสิบหรือหลายร้อยปีก็ตาม เช่น สันเขา สันปันน้ำ และยอดเขา เป็นต้น เส้นเขตแดนบนบกอาจจะมีปัญหาบางอย่างเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศ เช่น ลำน้ำ ปากแม่น้ำ เป็นต้น แต่ถ้าต้องการสอบทานหาความเปลี่ยนแปลงย้อนกลับหลาย ๆ สิบปีนักวิชาการก็สามารถสอบทานย้อนหาให้ได้ สำหรับเส้นเขตแดนในทะเลนั้น นอกจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ติดฝั่งหรือเกาะแล้ว นอกนั้นกำหนดโดยค่าพิกัด แลตติจูด และลองจิจูดทั้งสิ้น ซึ่งค่าตำแหน่งนี้โดยลักษณะนี้มีความซับซ้อนและมีปัญหาในตัวของมันเอง โดยสืบเนื่องมาจากทฤษฎีหรือหลักการสร้างแผนที่ของแต่ละประเทศที่ใช้กันอยู่ ณ จุดตำแหน่งที่เดียวกันอาจจะอ่านค่าพิกัดแลตติจูดและลองจิจูดต่าง ๆ กันไปในแผนที่แต่ละแผ่น เส้นตรงที่ลากในแผนที่ต่อท้ายประกาศเขตทางทะเลของแต่ละประเทศ เช่น เส้นฐานตรง หรือเส้นปิดอ่าว รวมทั้งเส้นแสดงเขตทางทะเลต่าง ๆ ที่เขียนไว้เป็นแนวตรงจากจุดหนึ่งถึงจุดหนึ่งในแผนที่นั้น ความจริงคือเส้นโค้ง ปัญหาเหล่านี้มิใช่เจ้าหน้าที่เทคนิคเท่านั้นที่จะต้องทราบว่าจะอะไรคืออะไร ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศก็จำเป็นที่จะต้องทราบเพื่อประกอบการพิจารณา เพราะมิฉะนั้นจะไม่มีทางเข้าใจเรื่องราวโดยลึกซึ้งได้เลย

3.1 แผนที่ที่ใช้เกี่ยวกับเรื่องเส้นเขตแดนในทะเล

ตามปกติเท่าที่พบประเทศต่าง ๆ จะใช้แผนที่เดินเรือที่มีอยู่แล้วมาใช้เป็นแผนที่ต่อท้ายประกาศเขตทางทะเลหรือกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างประเทศทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการประกาศฝ่ายเดียวหรือเป็นความตกลงทวิภาคีหรือไตรภาคีก็ตาม ค่าพิกัดของตำแหน่งที่ต่าง ๆ จะวัดเอามาโดยตรงจากแผนที่นั้น การสร้างแผนที่และแผนที่เดินเรือของแต่ละประเทศหรือแต่ละสถาบัน จะเริ่มต้นมีความแตกต่างกันตั้งแต่การเลือกใช้ Spheriod หรือขนาดโลกสมมุติซึ่งมาจนถึงปัจจุบันที่แตกต่างกันไม่น้อยกว่า 7 ขนาด นอกจากนั้นแผนที่ของแต่ละประเทศหรือแต่ละสถาบันก็จะเริ่มต้นจากฐานกำหนดค่าพิกัดที่เรียกว่า Datum ต่าง ๆ กัน เหล่านี้

ล้วนทำให้เกิดความแตกต่างของค่าพิกัดของตำบลที่แตกต่างกันทั้งสิ้น ซึ่งทำให้แต่ละจุด แต่ละตำแหน่งที่ในทะเล ซึ่งกำหนดค่าพิกัดแลตติจูดเท่านั้น ลองจิจูดเท่านั้นจึงเป็นเพียงค่าสมมุติที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้เงื่อนไขของการสร้างแผนที่นั้น ๆ เพราะฉะนั้นเมื่อมีการตกลงในสนธิสัญญาซึ่งกำหนดจุดเขตแดนต่าง ๆ ไว้โดยค่าพิกัดไว้เป็นแลตติจูดและลองจิจูด จึงต้องระบุไว้ว่าค่าพิกัดที่กำหนดนั้นเป็นของแผนที่ประเทศใด หมายเลขใด จัดพิมพ์ครั้งที่เท่าไร รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ที่พอจะใช้ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการสร้างแผนที่ดังกล่าวเพื่อเปรียบเทียบกับฉบับอื่นเมื่อต้องการ

3.2 เส้นตรงในแผนที่เดินเรือ

การถ่ายทอดรูปร่างของโลกซึ่งเป็นลูกกลมลงบนแผ่นกระดาษแบนในการทำแผนที่ในวิชาการทางแผนที่เรียกว่า Projection มีวิธีการทางทฤษฎีหลายวิธีที่จะถ่ายทอดดังกล่าวสำหรับแผนที่เดินเรือจะใช้วิธีของเมอร์เคเตอร์หรือที่เรียกว่า Mercator Projection การถ่ายทอดดังกล่าวจะมีผลให้เส้นแลตติจูดและลองจิจูดเป็นเส้นตรงและตัดกันเป็นมุม 90° บนแผ่นกระดาษ และเส้นแลตติจูดทุกเส้นขนานกัน ลองจิจูดทุกเส้นก็ขนานกัน จากผลของการถ่ายทอดเช่นนี้จะมีผลดีคือสามารถรักษาทิศทางจากจุดหนึ่งถึงจุดหนึ่งได้อย่างเที่ยงตรง อันเป็นหลักการที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการเดินเรือ นอกจากนั้นการวัดระยะทางและตำบลที่ก็ทำได้ง่าย สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นกับการนำแผนที่ดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดเส้นเขตแดนก็คือ เส้นตรงจากจุดหนึ่งถึงจุดหนึ่งที่มีได้ขนานกับเส้นแลตติจูดหรือลองจิจูดแล้ว ตามข้อเท็จจริงบนพื้นโลกล้วนแต่เป็นเส้นโค้งทั้งสิ้น หรือในคำศัพท์ในเรื่องแผนที่และเดินเรือเรียกว่า “เส้นเกลียว” Rhumb Line ยิ่งจุด 2 จุดห่างกันมากยิ่งจะทำให้เกิดผลเกี่ยวกับพื้นที่เกี่ยวข้องเกิดความคลาดเคลื่อนมากไปด้วย

3.3 ปัญหาเรื่องระดับน้ำเกี่ยวกับเขตทางทะเล

โดยที่เส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดเขตแดนทางทะเลทั้งในการกำหนดเขตอำนาจอธิปไตยในทะเลอาณาเขต หรือเขตอื่น ๆ ที่ต้องอ้างอิงระยะทางจากเส้นฐานปกติ รวมทั้งการอ้างอิงเส้นฐานเพื่อใช้กำหนดเส้นมัธยะในการกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ ล้วนเริ่มต้นหรืออ้างอิงเส้นฐานทั้งสิ้น

ตามบทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเลระบุว่า เส้นฐานปกติคือ “แนวน้ำลด” ชายฝั่งปัญหาทางปฏิบัติเกิดขึ้นกับคำว่า “แนวน้ำลง” หรือแนวน้ำลดหรือ Low Water Line ว่าอยู่ที่ใดในภูมิประเทศหรืออยู่ที่ใดในแผนที่

คำว่าแนวน้ำลงหรือแนวน้ำลดหรือ Low Water Line ในบทบัญญัตินี้ ความจริงเป็นค่ากลาง ๆ ที่ใช้หมายถึงระดับใดระดับหนึ่ง ดังนี้คือ

— Mean Low Water

— Mean Lower Low Water

หรือ — Lowest Low Water

ซึ่งค่าระดับน้ำทั้ง 3 นี้ ถูกใช้เป็น Chart Datum ในการสร้างแผนที่เดินเรือ ซึ่งหลาย ๆ ประเทศก็ยังใช้แตกต่างกันอยู่ แม้ประเทศเดียวกันแผนที่ต่างแผ่นต่างหมายเลขและต่างบรรณานุกรณ บางครั้งก็ใช้ Tidal Datum ต่างกัน

เพื่อให้่ายในทางปฏิบัติ จำไว้ได้เลยว่า Low Water Line ตามความหมายนี้ ในแผนที่เดินเรือก็คือ แนวน้ำชายฝั่งหรือเกาะที่แสดงควมลึก 0 (ศูนย์เมตร, หรือฟathom) นั่นเอง

4. สรุป

ตามที่กล่าวมาแล้วเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทั่วไปทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศ ความจริงเรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาที่มีความกว้างขวางและลึกซึ้งในเนื้อหาสาระอยู่เป็นอันมาก หากยกประเด็นทางการเมืองและสังคมจิตวิทยาแล้ว ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะเป็นเรื่องซีที่สำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดน ยังมีเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงเท่าไรก็จะต้องเพิ่มความยากลำบากในการเจรจาตกลงขึ้นเท่านั้น

นักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ที่มีหน้าที่โดยตรงในการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับเส้นเขตแดน หรือแก้ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดนย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องทำความเข้าใจกับเนื้อหาของเรื่องทางเทคนิค ในปัญหาที่ต้องรับผิดชอบ

สำหรับบทความนี้ผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ตามสมควร ที่จะเป็นบทนำเข้าสู่เนื้อหาซึ่งจะต้องกล่าวถึงโดยละเอียด สำหรับปัญหาแต่เฉพาะเรื่องที่จะนำขึ้นมาศึกษาพิจารณา

โดยประสบการณ์ที่ยาวนานเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เส้นเขตแดนระหว่างประเทศที่ดีที่สุดสำหรับรัฐที่เกี่ยวข้องในระยะยาว คือเส้นเขตแดนที่ให้ความเป็นธรรมอย่างแท้จริงกับทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการดำรงชีพของประชาชนในบริเวณเส้นเขตแดนนั้น

Abstract

Technical Problems Concerning International Boundaries

by Thanom Charoenlarp



A key problem facing lawyers is the question of treaty interpretation in relation to frontier disputes. Collateral to this, there are the technical problems concerning boundary delimitation which depend upon other disciplines including geography, psychology, economics and politics, hence the need to adopt a multi-disciplinary approach towards frontier issues.

Traditionally, the geographical problems concerning treaties tended to revolve around natural changes such as diversions in rivers and estuaries, environmental phenomena creating overlaps between boundaries, vagueness of demarcation lines and maps attached to treaties, and discrepancies between the treaties themselves. An important concern today is the problem facing delimitation of boundaries where the demarcation lines conflict with treaty provisions.

With regard to sea frontiers, there is widespread use of longitudinal and latitudinal lines. The theory of cartography is complicated by the overlapping maritime claims of various countries, such as in South-East Asia. There is a major problem concerning the process of map drafting in each country, compounded by differences in strata, divergent spheres and sizes. The values which are used in this process are not always consistent with each other, while the various projections defining the shape of the globe in relation to marine space are not always clear. These factors underline the message that a disagreement over boundary delimitation and related demarcation lines is not a rarity.

**แง่มุมกฎหมายของข้อพิพาททางพรมแดน :
เน้นคดีตัวอย่าง**

โดย
ดร. ประสิทธิ์ เอกบุตร

แง่มุมกฎหมายของข้อพิพาททางพรมแดน : เน้นคดีตัวอย่าง

โดย ดร. ประสิทธิ์ เอกบุตร *

ความนำ

ปัญหาข้อพิพาททางพรมแดนระหว่างประเทศ นับว่าเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ และนับว่าเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมิใช่น้อย ทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและในแง่กฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากพรมแดนของรัฐมิได้อยู่แต่เพียงดินแดนบนบกเท่านั้น หากแต่ยังได้ขยายรวมไปถึงทะเลและอากาศอีกด้วย

ดังนั้นการศึกษาแง่มุมกฎหมายต่าง ๆ จากคดีตัวอย่างของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่เป็ประโยชน์สำหรับการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาพรมแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน แม้ว่าจากประสบการณ์ของไทยในอดีตประเทศไทยต้องสูญเสียเขาพระวิหารให้แก่เขมรไปตามผลของคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จนทำให้เราไม่ยากเสี่ยงขึ้นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ตาม การหยิบยกเอาแนวคำวินิจฉัยทั้งของศาลและของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศขึ้นมาวิเคราะห์ ก็ยังคงเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดท่าที หรือวิธิต่างแก้ไขปัญหาพรมแดนไทยอยู่ ทั้งนี้เพราะการศึกษาข้ออ้างข้อเถียงทางกฎหมายนั้นย่อมเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการโต้แย้งกับประเทศต่าง ๆ เพื่อการรักษาไว้ซึ่งสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประเทศไทย

ในการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องนี้นั้น มีข้อที่ควรพิจารณาที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีเมื่อเกิดข้อพิพาททางพรมแดนขึ้นระหว่างรัฐ ซึ่งในแต่ละคดีก็มีความยุ่งยากต่างกันตามลักษณะของข้อเท็จจริงและพันธกรณีทางกฎหมาย

เมื่อเราทราบถึงกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีแล้วเราควรเป็นกฎหมายใด ประเด็นต่อไปที่ควรพิจารณาก็คือ เทคนิคกฎหมายในการกำหนดพรมแดน ซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์กรอบและเนื้อหาของกฎหมายในแง่ของการใช้กฎหมายสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงที่เกี่ยวกับการกำหนดพรมแดน ทั้งที่เป็นกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับพรมแดนทางบก ทางทะเล และทางอากาศ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. กฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณี (Applicable Law)

ปัญหากฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณี นับเป็นปัญหาแรกของนักกฎหมายที่จะต้องขบคิดเมื่อมีข้อพิพาทระหว่างประเทศเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะการที่จะแก้ปัญหานั้นได้อย่างตรงจุดนั้น จำเป็นต้องทราบเสียก่อนว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วจะใช้กฎหมายอะไรบังคับแก่กรณี ปัญหาเช่นนี้นับเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบ่อเกิดของกฎหมายโดยตรง

ในคดีต่าง ๆ ที่นำขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรืออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ในเรื่องของข้อพิพาททางพรมแดนนั้น คู่ความในคดีมักจะตั้งคำถามแรกอย่างเดียวกันว่า อะไรคือหลักการและกฎเกณฑ์ (Principles and rules) ของกฎหมายระหว่างประเทศที่อาจนำมาใช้ในการกำหนดเขตพรมแดนที่เป็นข้อโต้เถียงนั้น⁽¹⁾

การตั้งคำถามดังกล่าวก็คือ การตั้งคำถามที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้กฎหมายบังคับแก่กรณีนั่นเอง ดังนั้นสิ่งแรกที่จะต้องวินิจฉัยก็คือ อะไรคือกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่กรณี ซึ่งอาจเป็นกฎหมายอนุสัญญา (Conventional Law) กฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) หรือหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law)

ในคดี North Sea Continental Shelf 1969 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้วินิจฉัยเรื่องนี้ไว้หลายตอนในคำพิพากษา เมื่อมีปัญหาว່ว่าจะใช้มาตรา 6 ของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยไหล่ทวีปกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้หรือไม่ ในเมื่อเยอรมันมิได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าวในเรื่องนี้ศาลได้วินิจฉัยว่า

“จากข้อพิจารณาต่าง ๆ ... ย่อมนำไปสู่ข้อสรุปของศาลว่า มาตรา 6 ของอนุสัญญาเจนีวาไม่ใช้บังคับในฐานะที่เป็นบทบัญญัติเพื่อกำหนดเขตไหล่ทวีปในกรณีนี้”²

อย่างไรก็ตามการที่รัฐใดรัฐหนึ่งได้ลงนามไว้ในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาแต่มิได้ให้สัตยาบัน ในทางกฎหมายก็ได้หมายความว่ารัฐผู้ลงนามนั้นจะหลุดพ้นจากพันธกรณีทางกฎหมายไปได้อย่างสิ้นเชิง มาตรา 18 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า

“รัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่จะทำให้สนธิสัญญาเสียผลไปจากวัตถุประสงค์แห่งสนธิสัญญาและเป้าหมายแห่งสนธิสัญญานั้น

¹ ดู I.C.J. Reports 1982, P. 7 คดี Case Concerning the Continental shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya) ในข้อ 1 ของข้อตกลงพิเศษ (Special Agreement) ใช้คำว่า “What are the principles and rules of the area of the Continental shelf...”

² I.C.J. Reports 1969, p. 27 par. 34

ก) เมื่อรัฐได้ลงนามในสนธิสัญญา หรือได้มีการแลกเปลี่ยนตราสารต่าง ๆ ที่มีไว้เพื่อการจัดทำสนธิสัญญาซึ่งต้องได้รับการให้สัตยาบัน การยอมรับหรือความเห็นชอบตราบเท่าที่รัฐนั้นยังมีได้แสดงเจตนาที่จะไม่เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานั้น หรือ

ข) เมื่อรัฐได้แสดงออกซึ่งความยินยอมที่จะถูกผูกพันโดยสนธิสัญญาในระยะเวลา ก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับและภายใต้เงื่อนไขที่ว่าระยะเวลาเช่นว่านั้นจะต้องไม่ถูกทำให้ล่าช้าไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ความในมาตรา 18 นี้ย่อมหมายถึง พันธกรณีทางกฎหมายของรัฐผู้ลงนามในสนธิสัญญา แต่ยังมีได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ ซึ่งพันธกรณีเช่นว่านี้เป็นพันธกรณีที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติ หรือการแสดงออกของรัฐนั้นไปในทางที่ยอมรับกฎเกณฑ์แบบแผนบางอย่าง พันธกรณีเช่นนี้จึงเป็นพันธกรณีที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติ (Obligation of Conduct) ซึ่งศาสตราจารย์ Paul REUTER ได้ชี้ให้เห็นถึงพันธกรณีนี้ว่าเกิดขึ้นได้จากหลักสุจริต แต่อย่างไรก็ดี ก็เป็นการยากอยู่แน่นอนที่จะกำหนดเนื้อหาที่ชัดเจนของหลักสุจริตนี้ได้³

โดยเหตุนี้ เราจึงไม่อาจสรุปในทางกลับกันว่า การที่รัฐไม่ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญา หรืออนุสัญญานั้น รัฐจะต้องมีความผูกพันทางกฎหมายอันเกิดจากหลักสุจริตเสมอไป ทั้งนี้ เว้นแต่พฤติการณ์ที่แสดงออกของรัฐนั้นจะเป็นอย่างอื่น หรือเป็นไปในทางที่ทำให้บุคคลอื่นหลงผิดต่อการแสดงออกเช่นว่านั้น อันเป็นเรื่องของกฎหมายปิดปาก (Estoppel) ซึ่งจากหลักกฎหมายปิดปากนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยต้องแพ้คดีเขาพระวิหาร เมื่อศาลฟังเป็นข้อยุติว่า การแสดงออกของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะของการนิ่งเฉย ทั้ง ๆ ที่มีหน้าที่จะต้องปฏิเสธความไม่ถูกต้องของแผนที่ที่ฝรั่งเศสทำขึ้นในฐานะรัฐผู้ให้การอารักขาแก่กัมพูชาในสมัยนั้น ตลอดทั้งพฤติการณ์อื่น ๆ ภายหลังของประเทศไทยที่ทำให้เข้าใจไปว่า เขาพระวิหารนั้นเป็นของกัมพูชา โดยพฤตินัย โดยที่ประเทศไทยก็ได้คัดค้านความไม่ถูกต้องดังกล่าว จึงเป็นผลทำให้ศาลไม่อาจตัดสินคดีเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากใช้หลักกฎหมายปิดปากกับประเทศไทยและยกข้อต่อสู้ของไทยเรื่องความสำคัญผิดต่อแผนที่ที่ฝรั่งเศสจัดทำนั้นเสีย โดยศาลให้เหตุผลว่า

“นี่คือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่วางข้อกำหนดไว้ว่า คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งย่อมไม่อาจอ้างเอาความสำคัญผิดมาเป็นเหตุแห่งการเสียไปซึ่งความยินยอม หากคู่กรณีฝ่ายนั้นได้มีส่วนร่วมด้วยกับความสำคัญผิดนั้น และหากคู่กรณีนั้นอยู่ในสถานะที่จะหลีกเลี่ยงต่อความสำคัญผิด หรือหากพฤติการณ์แวดล้อมได้เป็นไปในลักษณะที่อาจบ่งบอกให้ทราบถึงความ เป็นไปได้ที่จะสำคัญผิด”⁴

³ Paul REUTER, *Introduction au droit des traites*, P.U.F., 1985 P. 62 par. 109

⁴ I.C.J. Reports 1962, p. 26

ดังนั้นแม้รัฐอาจหลุดพ้นจากพันธกรณีตามที่มีอยู่ในสนธิสัญญา แต่ถ้าเกิดมีการประพฤติปฏิบัติของรัฐไปในทางยอมรับไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายต่อพันธกรณีทางกฎหมายแล้ว รัฐนั้นก็ย่อมต้องถูกผูกพันอยู่กับพันธกรณีทางกฎหมายเช่นว่านั้นในลักษณะอย่างเดียวกันกับตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

แต่ถ้าหากไม่มีพฤติการณ์ใดบ่งบอกได้ถึงพันธกรณีอันเกิดจากการประพฤติปฏิบัติของรัฐแล้ว รัฐนั้นก็ไม่ต้องถูกผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์แบบแผนดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นเสียแต่ว่า กฎเกณฑ์แบบแผนดังกล่าวนั้นได้กลายมาเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปแล้ว ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นถึงองค์ประกอบของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ 2 ประการ คือ

1. แนวทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ (Precedent)
2. ความเชื่อมั่นว่ากฎเกณฑ์แบบแผนนั้นมีผลผูกพันเป็นกฎหมาย (opinio juris sive necessitatis)

แต่ในบางครั้งก็เป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นถึงความมีอยู่ของกฎหมายจารีตประเพณีเช่นนั้นได้ โดยเหตุนี้ศาลจึงพยายามหันไปใช้หลักความยุติธรรม (Equity) มาเป็นเครื่องมือในการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายซึ่งเป็นแนวโน้มที่ค่อนข้างเด่นชัด นับตั้งแต่คดี North Sea Continental Shelf ค.ศ. 1969 เป็นต้นมา ก็มีอีกหลายคดีที่ถือตามแนวทางนี้ เช่น Case concerning the delimitation of the Continental Shelf between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the French Republic หรือ Case concerning the Continental Shelf between Tunisia and Libyan Arab Jamahiriya 1982, หรือ Case concerning delimitation of the maritime boundary in the gulf of Maine area 1984

เมื่อเราทราบถึงลักษณะของพันธกรณีทางกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาในประเด็นต่อไปก็คือ แง่มุมทางกฎหมายของการกำหนดพรมแดนในด้านเทคนิคกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเตรียมคดีหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

2. เทคนิคกฎหมายในการกำหนดพรมแดน

เมื่อมีข้อพิพาททางพรมแดนเกิดขึ้น สิ่งสำคัญในแง่ของการเตรียมคดีก็คือ การพิจารณาถึงข้ออ้างข้อเถียงและเหตุผลในทางกฎหมายที่จะนำมาสนับสนุนการลากเส้นกำหนดพรมแดนไม่ว่าพรมแดนนั้นจะเป็นพรมแดนทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศ

2.1 กรณีข้อพิพาทพรมแดนทางบก

ปัญหาข้อพิพาทพรมแดนทางบกของประเทศต่าง ๆ มักมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่บริเวณข้อพิพาทนั้น ปัญหาที่มาทางประวัติศาสตร์ของคนอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น การปกครองที่มีมาในอดีตเหนือพื้นที่นั้น

แผนที่ของประเทศที่แสดงเส้นแบ่งพรมแดน การแสดงออกของรัฐในลักษณะของการยอมรับโดยปริยายต่อข้อเท็จจริงบางประการ หรือการนิ่งเมื่อมีหน้าที่ต้องปฏิเสธอันอาจกลายเป็นปัญหาของกฎหมายปิดปาก (Estoppel) รวมตลอดถึงลักษณะของการสืบสิทธิของรัฐสำหรับประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมมาก่อน ซึ่งจะต้องได้รับผลทางกฎหมายจากพรมแดนเดิมที่มีมาอยู่ก่อนหรือที่เรียกกันว่าหลัก Uti possidetis juris ทั้งนี้ยังไม่นับปัญหาอื่น ๆ ที่มีใช้ปัญหาพรมแดนแต่เป็นปัญหาที่ใกล้เคียงกัน เช่น ปัญหาการแบ่งเขตปกครองภายในรัฐเดียวกัน เขตยึดครอง (Occupation Zone) เส้นหยุดยิง เขตปลอดทหาร หรือเส้นแบ่งเขตระหว่างดินแดนที่มีปัญหาเกี่ยวกับการรวมดินแดนเข้าเป็นรัฐเดียวกัน เช่น กรณีของเส้นแบ่งเขตระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ หรือระหว่างเยอรมันตะวันตกกับเยอรมันตะวันออก ซึ่งเส้นแบ่งเขตเหล่านี้ไม่ใช่พรมแดนทางบกตามนัยของกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจาก พรมแดนทางบกในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น หมายถึง เขตระหว่างประเทศที่แบ่งแยกดินแดนของรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป⁵

การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดพรมแดนทางบกนั้น โดยทั่วไปอาจทำได้โดยวิธีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศในรูปแบบของสนธิสัญญา ซึ่งอาจเป็นไปในลักษณะของการโอนดินแดนบางส่วนให้แก่รัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเพื่อแก้ปัญหาความไม่แน่นอนของพรมแดนหรือเพื่อยุติข้อโต้แย้งเรื่องเขตแดน ดังนี้ เป็นต้น

การทำสนธิสัญญากำหนดเขตพรมแดนเช่นนี้ ย่อมมีความสำคัญกว่าการทำสนธิสัญญาทั่วไป ทั้งนี้เพราะ กฎหมายระหว่างประเทศมุ่งประสงค์ให้รัฐต่าง ๆ มีพรมแดนที่แน่นอน โดยเหตุนี้ มาตรา 62 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 จึงบัญญัติเป็นหลักว่า พฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้สนธิสัญญาระงับสิ้นไป หากสนธิสัญญานั้นเป็นสนธิสัญญากำหนดพรมแดน

แต่อย่างไรก็ดี การมีสนธิสัญญากำหนดพรมแดนในบางครั้งก็มิใช่ว่าจะสามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด หากปรากฏว่ามีพฤติการณ์แสดงออกของรัฐแม้จะโดยการนิ่งเฉยก็ตาม และการนิ่งเฉยนั้นได้กระทำติดต่อกันเป็นเวลานานหลายปีก็จะกลายเป็นลักษณะของการยอมรับโดยปริยาย (acquiescence)⁶ ดังเช่นกรณีคดีตัวอย่างเขาพระวิหาร ซึ่งประเทศไทยต้องแพ้คดีในข้อกฎหมายนี้

⁵ Michel VIRALLY, "L'anorama du droit international contemporain Cours general de droit international public," *Recueil des Cours*, 1983-V, t. 183, 1985, p. 148.

⁶ ดู I.C.J. Reports 1962, p. 32 (คดีเขาพระวิหาร) และโปรดดูความเห็นของศาสตราจารย์ Paul REUTER ใน I.C.J. Pleadings, Vol. II pp. 205 f ความว่า "นี่คือการแสดงท่าทีของประเทศไทย กล่าวคือการนิ่งเช่นนี้ ได้กระทำต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายปี อันทำให้เป็นข้อขัดแย้งกับข้อโต้แย้งของฝ่ายไทยที่อ้างในคดีนี้"

นอกจากการแก้ปัญหาพรมแดนโดยการทำสนธิสัญญาแล้ว การระงับข้อพิพาทพรมแดนทางศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศก็เป็นหนทางออกที่ได้ผลอีกทางหนึ่ง แต่เนื่องจากผลของคำตัดสินเป็นเรื่องชี้ผิดชี้ถูก จึงทำให้หลายประเทศนิยมแก้ปัญหาพรมแดนด้วยวิธีทางการเมือง เช่น การเจรจาทางการทูต การประนีประนอม การไถ่เกลี้ย การจัดตั้งเขตแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน และในบางครั้งก็ใช้กำลังทางทหาร ซึ่งเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ในแง่เทคนิคกฎหมายของการกำหนดพรมแดนทางบกนั้น โดยทั่วไปอาจแยกได้ 2 วิธี⁷ กล่าวคือ ในวิธีแรกเป็นการกำหนดเขตแดนไปตามสภาพภูมิศาสตร์ เช่น กำแพงถึงธารน้ำ ยอดเขา ทะเลสาบ หนองน้ำ ร่องน้ำลึก (Thalweg) ฯลฯ หรือตามลักษณะทางดาราศาสตร์ เช่น เส้นและจุดต่าง ๆ ของเส้นรุ้งเส้นแวง หรือการลากเส้นตรงจากจุดต่าง ๆ ดังกล่าว และในวิธีที่สอง คือ การกำหนดพรมแดนโดยผู้เชี่ยวชาญด้านแผนที่ซึ่งโดยปกติจะจัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการผสมระหว่างรัฐที่มีข้อพิพาททางพรมแดน เอกสารต่าง ๆ ที่คณะกรรมการผสมจัดทำขึ้นนี้ นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยต่อการนำมาใช้เป็นหลักฐานในการต่อสู้คดีชั้นศาล เช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการผสม แผนที่ คำอธิบายต่าง ๆ ฯลฯ

ลักษณะของเทคนิคการกำหนดพรมแดนทางบกนี้ จึงมีลักษณะที่กระจัดกระจายไปตามลักษณะของสภาพภูมิศาสตร์ และสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี แต่อย่างไรก็ดี การพิสูจน์หลักฐานก็ยังคงเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดของการสู้คดีในเรื่องพรมแดนทางบก

ในคดีข้อพิพาทพรมแดนทางบกที่สำคัญในปัจจุบันก็คือ Case concerning the frontier dispute ระหว่าง Burkina Faso กับ Republic of Mali 1986 องค์คณะ (The chamber) ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์เพื่อกำหนดเขตพรมแดนระหว่างรัฐทั้งสอง นั่นก็คือ หลักฐานต่าง ๆ ที่อาจนำมาเป็นเครื่องมือกำหนดสถานะผู้ทรงสิทธิทางกฎหมาย (legal title)⁸

หลักฐานทางเอกสารที่กล่าวมานี้ได้แก่ แผนที่ซึ่งศาลก็ถือว่าแผนที่นั้นเป็นเพียงเครื่องมือในการชี้ข้อเท็จจริงซึ่งจะถูกต้องเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี โดยเหตุนี้แผนที่จึงมิใช่ตัวที่จะก่อให้เกิดสิทธิทางกฎหมาย แต่เป็นเพียงเอกสารอย่างหนึ่งที่กฎหมายระหว่างประเทศให้น้ำหนักทางกฎหมายว่าแผนที่นั้นอาจมีค่าบังคับทางกฎหมายในตัวของมันเอง

⁷ Michel VIRALLY, *op.cit.*, p. 150-151

⁸ I.C.J. Reports 1986, p. 564 par. 18 "In this contest, the term legal title appears to denote documentary evidence alone."

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเขตพรมแดนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ค่าบังคับทางกฎหมายเช่นว่านี้ จะมีได้ก็ต่อเมื่อประกอบกับความถูกต้องแห่งข้อเท็จจริงอื่น ๆ ด้วยมิใช่เป็นแต่เพียงอาศัย เหตุอ้างจากข้อที่ว่าแผนที่ย่อมมีค่าบังคับทางกฎหมายในตัวของมันเองแต่เพียงอย่างเดียว⁹

นอกจากนั้นหลักฐานเอกสารอื่นก็มีความสำคัญไม่น้อยในฐานะเครื่องมือในการพิสูจน์ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพรมแดน เช่น หลักฐานของคณะกรรมการผสมตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น หรือแม้แต่กฎหมายภายใน¹⁰ ของรัฐคู่พิพาทซึ่งอาจกล่าวถึงเขตพรมแดนของรัฐทั้งสองก็อาจ นำมาเป็นพยานหลักฐานประกอบคดีได้เช่นกัน

ในบางครั้งการกำหนดเขตพรมแดนโดยอาศัยจากพยานหลักฐานทางเอกสารดังกล่าว ก็มีข้อเรื่องง่าย เนื่องจากเอกสารดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะเป็นพวกแผนที่โบราณซึ่งในสมัยนั้น ยังขาดความแม่นยำและถูกต้องอยู่เป็นอันมาก แผนที่บางแผ่นไม่มีรายละเอียดของภูมิประเทศ ที่เพียงพอ ชื่อเมืองหรือชื่อหมู่บ้านก็อาจเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเส้นที่ลากเป็นเส้นพรมแดน ก็ไม่ชัดเจน ในบางครั้งก็เป็นเพียงเส้นจุดประไว้แต่เพียงคร่าว ๆ เท่านั้น

ความไม่ชัดเจนของเอกสารแผนที่ดังกล่าวจึงทำให้ศาลต้องพิจารณาถึงหลักฐาน เอกสารอื่น ๆ ที่จะช่วยนำมาคลี่คลายหรือยืนยันความถูกต้องของแผนที่ แต่อย่างไรก็ดี ในบางครั้งการอ้างเอกสารดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นเพียงคำอธิบายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพรมแดน ซึ่งยังไม่อาจนำไปสู่ข้อพิสูจน์เส้นพรมแดนได้ โดยเหตุนี้ศาลจึงอาศัยหลักความยุติธรรม (Equity) มาเป็นหลักสนับสนุนอำนาจศาลเพื่อการลากเส้นกำหนดพรมแดนแต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับ ลักษณะของข้อตกลงพิเศษ (Special Agreement) ที่คู่ความในคดีร้องขอต่อศาลเพื่อกำหนด เขตพรมแดนด้วยว่าเป็นอย่างไร

การที่ศาลอาศัยหลักความยุติธรรม (Equity) มาเป็นหลักสนับสนุนอำนาจศาล เช่น ว่านี้ย่อมมีความแตกต่างไปจากกรณีที่ศาลจะตัดสินคดีไปตามหลักการของความยุติธรรมและความสุจริต (Ex aequo et bono) ตามนัยของมาตรา 38 ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งการที่ศาลจะทำเช่นนั้นได้ก็ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีเสียก่อน

โดยเหตุนี้การอ้างหลักความยุติธรรม (Equity) จึงทำให้ศาลมีอิสระในการที่จะกำหนด หรือลากเส้นแบ่งเขตแดนได้ด้วยตนเอง ดังเช่นในคดีระหว่าง Burkina Faso กับ Republic of Mali ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว¹¹

⁹ Ibid., p. 582, par. 54.

¹⁰ Ibid., p. 590 par. 69 "The Chamber has already had occasion to emphasize...that if colonial law has any role to play in this case it does so not in its own right, by way of a renvoi from international law to colonial law, but solely as evidence of the situation which existed at the time when the two States Parties achieved independence."

¹¹ Ibid., p. 567 par 28 "it will have regard to equity *infra legem*, that is, that form of equity which constitutes a method of interpretation of the law in force, and is one of its attributes" และดูความเห็นแยกของผู้พิพากษา สมทบ ABI-SAAB ในคดีนี้หน้า 662 "And it is here that considerations of equity *infra legem* (mentioned in paragraph 28 of the Judgment) come into play, to guide the court in the exercise of this freedom when interpreting and applying the law and the legal titles involved."

การอ้างหลักความยุติธรรมของศาลเช่นนี้มีใช้จะมีอยู่แต่ในเฉพาะกรณีของการกำหนดพรมแดนทางบกเก่า หากแต่ยังปรากฏอยู่ทั่วไปในแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศและศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศในคดีที่เป็นเรื่องของข้อพิพาทพรมแดนทางทะเลอีกด้วยทั้งนี้นับตั้งแต่คดี North Sea Continental Shelf case 1969 เป็นต้นมา

2.2 กรณีข้อพิพาทพรมแดนทางทะเล

แม้ว่าคดีข้อพิพาทพรมแดนทางทะเล (Maritime frontier) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา ค.ศ. 1984 (Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine area (Canada/United States of America) Judgment of 12 October 1984) จะเป็นคดีแรกที่คู่ความในคดีร้องขอให้องค์การของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกำหนดเส้นพรมแดนทางทะเลร่วมกันสำหรับเขตทะเลทุกเขตระหว่างสองประเทศนี้ก็ตาม แต่ปัญหาการกำหนดพรมแดนทางทะเลก็นับว่ามีมานานแล้วนับตั้งแต่คดี Grisbadana ในช่วงศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา

ความแตกต่างระหว่างการกำหนดพรมแดนทางบกกับการกำหนดพรมแดนทางทะเลนั้น นอกจากจะเป็นเรื่องของสภาพภูมิศาสตร์ที่ต่างกันโดยสิ้นเชิงแล้ว เทคนิคกฎหมายในการกำหนดพรมแดนทางทะเลก็ยังแตกต่างกันในหลายประการ เช่น การวัดความกว้างของเขตทะเลต่าง ๆ จากฝั่งออกไปสู่ทะเลโดยใช้เส้นฐานปกติ (Normal Base line)¹² หรือเส้นฐานตรง (Straight Base line)¹³ ซึ่งในบางครั้งก็เป็นการประกาศฝ่ายเดียว (unilateral Act) โดยไม่มีรัฐอื่นเข้ามาเป็นคู่พิพาท แต่ในบางครั้งก็เป็นการที่ต้องมีการกำหนดเขตทะเลระหว่างรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป ในลักษณะเช่นนี้เราอาจพิจารณาถึงเทคนิคกฎหมายเป็น 2 ประการในเบื้องต้นกล่าวคือ ในประการแรกเป็นการกำหนดเส้นมัธยะ (Median line) สำหรับรัฐที่มีชายฝั่งหันหน้าเข้าหากัน (opposite coastal States)¹⁴ และในประการที่สองเป็นการกำหนดเส้นมัธยฐาน (Equidistant) สำหรับกรณีที่รัฐคู่พิพาทมีชายฝั่งประชิดติดกัน (Adjacent coastal States)¹⁵

แต่อย่างไรก็ดีเทคนิค 2 ประการที่มาตรา 6 อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่สำคัญในกฎหมายทะเลฉบับหนึ่งเนื่องจากมีลักษณะเป็นการรวบรวมกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับไหล่ทวีป ในขณะนั้นบัญญัติไว้นั้นก็ได้เป็นเทคนิคตายตัวที่มีลักษณะบังคับทางกฎหมายเป็นการทั่วไป

¹² โปรดดู มาตรา 3, 4, 5 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

¹³ โปรดดู มาตรา 7 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และคดี *Anglo-Norwegian Fisheries Case* ใน *I.C.J. Reports 1951*.

¹⁴ โปรดดู มาตรา 6 วรรค 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ. 1958

¹⁵ โปรดดู มาตรา 6 วรรค 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ. 1958

มาตรา 6 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ. 1958 นี้จะมีผลผูกพันก็แต่เฉพาะรัฐภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวเท่านั้น ห้ามผลผูกพันไปยังรัฐอื่นที่ไม่มีใช้ภาคีของอนุสัญญานี้ไม่ และเทคนิคทั้ง 2 ประการก็มีได้มีฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแต่อย่างไร¹⁶

เทคนิคต่าง ๆ ในการกำหนดเขตทะเลจึงมีอยู่มาก การคำนึงถึงสภาวะพิเศษ (Special circumstances) ต่าง ๆ เช่น ความได้เปรียบเสียเปรียบของสภาพภูมิศาสตร์ชายฝั่งมีลักษณะเว้าลึกเข้าไป (concave) หรือยื่นออกมา (convex) ตามข้ออ้างของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในคดี North Sea Continental Shelf Case 1969 ซึ่งอ้างถึงหลักความยุติธรรมตามสัดส่วน (justice distributive) แต่ศาลเห็นว่าเรื่องไหล่ทวีปเป็นเรื่องของลักษณะการทอดยาวโดยธรรมชาติ (Natural prolongation) ของชายฝั่งที่ทอดยาวลงสู่ใต้ท้องทะเล ดังนั้นสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือบริเวณไหล่ทวีปจึงเป็นสิทธิที่ตกติดมากับสภาพข้อเท็จจริงทางธรรมชาตินั้น โดยเป็นสิทธิที่มีมาอยู่ก่อนในลักษณะของ ipso facto ab initio ดังนั้นมาตรา 77 อนุ 3 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลจึงบัญญัติว่า “สิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่ทวีปย่อมเป็นสิทธิที่มีได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยการยึดครองอย่างมีประสิทธิภาพหรืออย่างสมมุติ และมีได้ขึ้นอยู่กับคำประกาศอ้างสิทธิใด ๆ” อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลในคดี North Sea Continental Shelf จึงตัดสินว่าเรื่องของไหล่ทวีปไม่ใช่เรื่องของการแบ่งเขตแดน (partition) แต่เป็นเรื่องของการกำหนดเขตแดน (delimitation)¹⁷ และโดยเหตุนี้ข้ออ้างของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในเรื่องหลักความยุติธรรมตามสัดส่วนจึงฟังมีขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ศาลก็ได้ตัดสินคดีนี้โดยอาศัยหลักความยุติธรรม (Equity) โดยให้คู่ความไปทำข้อตกลงกันใหม่โดยให้คำนึงถึงหลักความยุติธรรม (Equity) ซึ่งศาลได้เน้นในคดีนี้และเป็นผลให้เยอรมันได้ผลประโยชน์บางส่วนจากการขุดเจาะน้ำมันในทะเลเหนือ

การคำนึงถึงสภาวะพิเศษ (Special circumstances) ยังคงมีตัวอย่างอีกหลายกรณี เช่น การคำนึงถึงทิศทางทั่วไปของชายฝั่ง ความลาดชันของไหล่ทวีป หรือความสั้นยาวของไหล่ทวีปในลักษณะที่เป็นความไม่เสมอภาคทางสภาพภูมิศาสตร์ เช่น บางรัฐมีไหล่ทวีปสั้น บางรัฐมีไหล่ทวีปยาว เพื่อแก้ไขความเสียเปรียบต่าง ๆ เหล่านี้ มาตรา 76 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติจึงได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ไหล่ทวีป” เสียใหม่ กล่าวคือ ไหล่ทวีปมีความหมาย 2 นัย ประการแรกไหล่ทวีปในฐานะข้อเท็จจริงที่เป็นไปตามสภาพธรรมชาติของภูมิประเทศ นั่นคือลักษณะการทอดยาวโดยธรรมชาติของชายฝั่งลงสู่ใต้ท้องทะเล และประการที่สองไหล่ทวีปในฐานะข้อกฎหมายซึ่งเกิดจากการที่กฎหมายอนุสัญญาให้ถือว่าสำหรับรัฐชายฝั่งที่มีไหล่ทวีปสั้นกว่า 200 ไมล์ทะเล เมื่อวัดจากเส้นฐานอันเป็นเส้นที่ใช้สำหรับ

¹⁶ I.C.J. Report, 1969, p. 23 par. 23

¹⁷ J.C.J. Report 1969, p. 22 para 20.

วัดความกว้างทะเลอาณาเขตก็ให้ขยายไหล่ทวีปของตนออกไปได้จนถึง 200 ไมล์ทะเลดังกล่าว แต่สำหรับรัฐที่มีไหล่ทวีปยาวกว่านั้นก็ให้มีไหล่ทวีปยาวตามสภาพความเป็นจริงทางภูมิศาสตร์ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกิน 350 ไมล์ทะเล เมื่อวัดจากเส้นฐานดังกล่าว

โดยเหตุนี้จึงไม่มีเทคนิคใดที่มีค่าบังคับทางกฎหมาย (legal value) ตายตัวสำหรับใช้แก่การกำหนดพรมแดนทางทะเลเป็นการทั่วไป

ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความยุ่งยากมิใช่น้อยสำหรับการต่อสู้คดีในชั้นศาล ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดพรมแดนทางทะเลจะต้องอาศัยเทคนิคและกฎหมายเข้าผสมผสานกันอย่างมากและย่อมไม่สามารถอ้างการครอบครองอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectivity) มาอ้างได้ หรืออ้างประวัติศาสตร์ก็เป็นเรื่องยากที่จะนำมาอ้างเป็นข้อยุติได้ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ต่างไปจากกรณีการกำหนดพรมแดนทางบก

นอกจากจะเป็นความยุ่งยากในการหาหลักกฎหมายมาสนับสนุนเทคนิคแต่ละอย่างเพื่อกำหนดเขตทะเลแล้ว ในการตัดสินคดีของศาลก็นับว่ามีความยุ่งยากมิใช่น้อยและในบางครั้งศาลเองก็ไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่จะนำมาชี้ขาดตัดสินคดีได้อย่างเป็นรูปธรรม จนในที่สุดศาลก็ต้องอาศัยหลักความยุติธรรม (Equity) มาเป็นหลักสนับสนุนในการตัดสินคดีนับตั้งแต่คดี North Sea Continental Shelf 1969 เป็นต้นมาและในเกือบทุกคดีก็มักจะมีความเห็นแย้ง (dissenting opinion) หรือความเห็นแยก (Separate opinion) ของผู้พิพากษาอยู่เสมอ¹⁸ รวมทั้งคำวิพากษ์วิจารณ์จากวงการนักวิชาการต่าง ๆ¹⁹

ความยุ่งยากเช่นนี้ยังคงมีอยู่ต่อไปและคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้โดยเหตุนี้ในการกำหนดเขตทะเลนั้น จึงมีเทคนิคกฎหมายอยู่หลายประการ ในเรื่องนี้เราอาจจำแนกเทคนิคกฎหมายในการกำหนดเขตทะเลได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การกำหนดเขตทะเลโดยการทำข้อตกลงเพื่อให้เกิดผลยุติธรรมแก่คู่กรณี
2. เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้ใช้เส้นมัธยะหรือมัธฐานแล้วแต่กรณี สำหรับการกำหนดทะเลอาณาเขตระหว่างรัฐที่มีชายฝั่งประชิดติดกันหรือชายฝั่งหันหน้าเข้าหากัน
3. ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามหมวด 15 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

การที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ไม่บัญญัติถึงเส้นมัธยะหรือเส้นมัธฐานอีกเลย ยกเว้นในมาตรา 15 ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดเขตทะเลของทะเลอาณาเขต

¹⁸ โปรดดูความเห็นแย้งของผู้พิพากษาในคดี North Sea Continental Shelf Case ใน I.C.J. Reports 1969, p. 195-196 และความเห็นแย้งของผู้พิพากษา GROS ในคดี Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area ใน I.C.J. Report 1984, p. 143. และ 151-153.

¹⁹ Lucius CAFLISH, "Les zones maritimes sous juridiction nationale, leurs limites et leur delimitation," le nouveau droit international de la mer, ed. A. pedon 1983 p. 79-80.

ระหว่างรัฐที่มีชายฝั่งประชิดติดกัน หรือรัฐที่มีชายฝั่งหันหน้าเข้าหากัน ก็เนื่องจากการใช้เส้นมัธยะหรือเส้นมัธยฐานแล้วแต่กรณีอาจก่อให้เกิดผลเบี่ยงเบนหรือบิดเบือนไปจากความเป็นจริงได้มาก หากสภาพของชายฝั่งมีลักษณะเว้าแหว่งหรือยื่นออกไปในทะเลหรือมีเกาะอยู่ในบริเวณที่จะลากเส้นมัธยะ หรือมัธยฐานนั้นด้วย ก็จะมีผลต่อการกำหนดจุดควบคุมเพื่อการลากเส้นดังกล่าวและทำให้เกิดผลเบี่ยงเบนหรือบิดเบือนดังกล่าวได้อย่างมาก

กล่าวโดยสรุปเทคนิคกฎหมายในการกำหนดพรมแดนทางทะเลยังคงเป็นปัญหาที่นักกฎหมายต้องขบคิดระหว่างความต้องการกฎเกณฑ์ตายตัวซึ่งก็มีผลเสียตรงที่ไม่อาจจะเป็นที่ยอมรับของรัฐต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง กับกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะยืดหยุ่น เช่น หลักความยุติธรรม (Equity) ซึ่งทำความแน่นอนเป็นรูปธรรมได้ยาก แต่สิ่งหนึ่งที่นักกฎหมายคงปฏิเสธไม่ได้ นั่นก็คือความยุติธรรมซึ่งแม้ว่าความยุติธรรมในตัวของมันเองจะมีใช้กฎหมายแต่ก็เป็นเป้าหมายสุดท้ายของกฎหมาย และทำให้กฎหมายมีลักษณะยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีซึ่งไม่เหมือนกัน

ดังนั้น การปฏิเสธหลักความยุติธรรม (Equity) จึงเป็นสิ่งที่ยาก แต่การใช้หลักความยุติธรรมดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีนั้น (Applicable law) ด้วยมิใช่จะมุ่งเพียงแต่ให้เกิดผลยุติธรรมแต่เพียงอย่างเดียว ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Fisheries Jurisdiction ที่ว่า “ไม่ใช่เรื่องที่จะต้องหาวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นธรรมเท่านั้น แต่จะต้องหาวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นธรรมที่ได้มาจากกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีด้วย”²⁰

2.3 กรณีข้อพิพาทพรมแดนทางอากาศ

ปัญหาข้อพิพาทพรมแดนทางอากาศนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1) ปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้ประโยชน์จากพื้นอากาศ ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common heritage of mankind) ไม่มีใครสามารถจับจองเป็นเจ้าของได้ ปัญหาที่กล่าวนี้ได้แก่ปัญหาการใช้ดาวเทียมหรือสถานีอวกาศเพื่อประโยชน์ในการสื่อสารคมนาคม รัฐบาลรัฐอาจอ้างได้ว่า การที่มีดาวเทียมอยู่เหนือดินแดนของตนอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากดาวเทียมนั้นโคจรรอบโลกในอัตราความเร็วเดียวกันที่โลกโคจรรอบตัวเองทำให้รัฐนั้นเสียอำนาจอธิปไตยไปบางส่วนนั้น ก็นับว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่น่าขบคิด เพราะปัญหาเช่นนี้อาจนำไปสู่ข้อพิพาทพรมแดนทางอากาศได้

2) ปัญหาอันเกิดจากการเข้ามาในดินแดนของรัฐโดยทางอากาศและการปกป้องพื้นอากาศของรัฐนั้นซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นเอกราชของรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจอธิปไตยของรัฐย่อมรวมถึงอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นอากาศที่อยู่เหนือพื้นดินและพื้นทะเล

²⁰ I.C.J. Report 1974, p.33 para. 78 p. 202 para. 69 “It is not a matter of finding simply an equitable solution, but an equitable solution derived from the applicable law.”

อาณาเขตของรัฐนั้นด้วย แต่ทั้งนี้การบินผ่านย่อมไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิผ่านโดยสุจริต (innocent passage) ในกรณีของการเดินเรือตามกฎหมายทะเลได้ ฉะนั้นการบินผ่านจึงต้องได้รับความยินยอมหรือการอนุญาตจากรัฐนั้นเสียก่อน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงปลอดภัยของรัฐเป็นสำคัญ หลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1919 และต่อมาในอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944

อย่างไรก็ดี การบินพาณิชย์ได้พัฒนาก้าวไปไกล และจากความจำเป็นที่รัฐจะต้องติดต่อกันและผลประโยชน์ทางการค้าร่วมกัน จึงทำให้เกิดการวางหลักเสรีภาพ 5 ประการ²¹ ทางการบินพาณิชย์ขึ้นอันได้แก่

- 1) การบินผ่านโดยไม่แวะจอด
- 2) การแวะจอดด้วยเหตุผลทางด้านเทคนิค
- 3) สิทธิในการรับผู้โดยสาร การส่งสิ่งของหรือจดหมายที่มาจากรัฐของตน
- 4) สิทธิในการส่งผู้โดยสาร การส่งสิ่งของหรือจดหมายเพื่อไปยังรัฐของตน
- 5) สิทธิในการรับหรือส่งผู้โดยสาร สิ่งของหรือจดหมายที่มาจากหรือเพื่อไปยังรัฐที่สาม

แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้จะมีได้ก็โดยอาศัยการทำข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างรัฐต่าง ๆ โดยเหตุนี้เราจึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการบินผ่านจึงมีแต่เพียงเหนือบริเวณพื้นน้ำต่าง ๆ ทางทะเลเท่านั้นมิใช่มีอยู่เหนือดินแดนที่เป็นพื้นดินของรัฐนั้น

ปัญหาการกำหนดเขตพรมแดนทางอากาศคงเป็นปัญหากฎหมายที่ยังอยู่อีกไกล และคงเป็นการยากมิใช่น้อยที่จะหาข้อยุติอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปได้ ในทางเทคนิควิทยาศาสตร์เอง ก็เป็นการยากที่จะบอกได้ว่าเส้นเขตใดจะเป็นเส้นที่ตัดช่วงระหว่างอากาศกับอวกาศ และโดยเหตุนี้ การกำหนดพรมแดนทางอากาศจึงยังไม่มีคดีตัวอย่างเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามกรณีการยิงเครื่องบินโดยสารโบอิง 747 ของสายการบิน KAL เกาหลีใต้ที่ถูกรัสเซียยิงตกเนื่องจากรัสเซียอ้างว่าเครื่องบินโดยสารดังกล่าวได้ล่วงละเมิดน่านฟ้าของเกาะ SAKHALIN ของรัสเซียและทำการจารกรรมนั้น ก็ทำให้มีคนตายทั้งลำในทันทีและเครื่องบินโดยสารถูกทำลาย แต่ก็มิได้มีการฟ้องร้องคดีขึ้นสู่ศาลระหว่างประเทศแต่อย่างใด คงมีแต่การสอบสวนข้อเท็จจริงจากองค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศและการโต้แย้งและปฏิเสธไม่ยอมรับผิดของรัสเซียในขั้นแรกและเมื่อผลการสอบสวนปรากฏชัดเจนขึ้น รัสเซียจึงยอมรับว่าได้ยิงเครื่องบินโดยสารดังกล่าวตกจริง จริงอยู่แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะเป็นเรื่องความรับผิดชอบของรัฐแต่ก็เป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับพรมแดนทางอากาศของรัฐอยู่ไม่น้อย รวมทั้งการใช้สิทธิป้องกันที่เกินสมควรแก่เหตุ

²¹ Michel VIRALLY, *op.cit.*, p. 161.

Abstract

Legal Dimensions of Frontier Disputes : Cases in Point

by Prasit Aekaputra



When a frontier dispute arises, there arise also a number of principles and rules of international law applicable to the dispute. Of particular concern is the source of law relating to the question, namely the role of international treaties, customary rules of law, and general principles of law. Where there are no treaties binding upon States in dispute, the natural reaction is to look towards customary rules and general principles as applying to the dispute. Yet, this is fraught with difficulties, as the content of these rules may be ambiguous. An important principle at stake today is the notion of 'equity' which has been highlighted by recent international judicial decisions.

There are various legal means for settling frontier disputes, including agreements between the parties themselves, access to the International Court of Justice and/or arbitration. Softer options are available in the form of negotiation, conciliation and/or mediation. The situation is not always peaceful : sometimes resort to use of force in violation of international law.

The impact of technical questions, such as the longitudinal and latitudinal points on maps and the significance of the maps themselves, should not be underestimated. This is illustrated by cases before the International Court of Justice, such as that concerning the frontier dispute between Burkina Faso and Mali. The various lines, such as the norm base line, the straight base line, and the median line coupled with the equidistance principle and unilateral acts are all components of technical questions having legal consequences. These are particularly evident in relation to maritime frontiers. In trying to settle disputes in this area, the adjudicator may examine a variety of lines and other special circumstances, some carrying greater weight than others. There is no single factor influencing the outcome, but a plurality of factors. In reality, if a frontier dispute reaches an international tribunal, the latter usually has a difficult time in assessing the evidence presented. Even where there is a decision, there is usually a dissenting opinion. A key word encapsulating the ambiguous nature of principles and evidence at stake is the oft-used catchphrase 'equity'.

The question of State security is all-pervasive. It is illustrated by the attitude of States towards their maritime space and airspace. There may be a clash of interests between individualism and the communal concept of the 'common heritage of mankind'. The passage of ships, aircrafts and even satellites is frequently shaped by the need to reach a compromise between these approaches. This may be effected by agreements at the bilateral and multilateral levels. The law is thus one of the many determinants influencing settlement of frontier disputes.



ปัญหาพรมแดน และ ความมั่นคงแห่งชาติ

โดย
ผศ.ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์

ปัญหาพรมแดน และ ความมั่นคงแห่งชาติ

โดย ผศ.ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์

24 พฤศจิกายน 2530

บทนำ

ในสังคมโลกปัจจุบัน การอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ได้เป็นสิ่งที่ประเทศหนึ่งพึงกระทำ เพราะการอยู่อย่างโดดเดี่ยว จะไม่ช่วยให้ประเทศนั้นพัฒนาการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของตนได้ แต่การมีความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะช่วยกันพัฒนาประเทศ และนำไปสู่ความมั่นคงแล้ว ยังสามารถสร้างปัญหาให้กับประเทศจนมีผลในทางลบต่อความมั่นคงได้

สำหรับงานเขียนชิ้นนี้ จะพิจารณาแต่เฉพาะปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อันเกิดจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย พม่า ลาว และเขมร หรือกัมพูชา ทั้ง 4 ประเทศนี้มีพรมแดนทางบกติดต่อกับไทยถึง 5,300 กิโลเมตร เพราะฉะนั้น จึงมิได้เป็นเรื่องแปลกแต่อย่างใดที่ความมั่นคงของไทย ได้รับผลกระทบจากการมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้

หลักการประเมินปัญหา

ความมั่นคงแห่งชาติ มีความหมายที่กว้างขวางมาก ซึ่งครอบคลุมไปถึง เอกราช ความอยู่รอด สถานภาพ และความสงบของประเทศ ทั้งนี้ต้องพิจารณาทั้งทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศด้วย เพราะฉะนั้น สถานการณ์ และปัญหาใด ๆ อันเกิดจากพรมแดนทั้งหมด จะได้รับการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ กัน

พื้นฐานของปัญหา ซึ่งเกิดขึ้นนั้น อาจแยกออกตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. **ลัทธิจักรวรรดินิยม** ในอดีตก่อนที่มหาอำนาจทั้งยุโรป อเมริกา และเอเชีย จะเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น บรรดาอาณาจักรที่ตั้งอยู่ในแถบนี้ไม่ได้มีพรมแดนที่กำหนดขึ้นอย่างเด่นชัด แต่จะขึ้นอยู่กับอิทธิพลของผู้ครองอาณาจักรว่าได้ส่งทหารไปปราบปรามหรือยึดครองดินแดนใด อาณาจักรใด เมืองใด หรือหมู่บ้านใดไว้ได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาจากชุมชนที่มีเชื้อสาย เผ่าพันธุ์ หรืออารยธรรมเดียวกันกับของผู้ปกครอง สิ่งเหล่านี้พอจะเป็นเครื่องมือกำหนดพรมแดนของอาณาจักรหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อมหาอำนาจตะวันตกและเอเชียได้เข้ามามีอิทธิพลในแถบนี้ จึงได้นำเอาระบบการกำหนดเขตแดนมาใช้ ซึ่งก็น่าจะทำให้ยุติข้อขัดแย้งต่าง ๆ เกี่ยวกับพรมแดนได้ แต่เนื่องจากประเทศมหาอำนาจ

ส่วนใหญ่มักจะต้องการดินแดนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงได้พยายามขยายอาณาเขตออกไปในพรมแดนที่ยังขาดความเจริญ และมีผู้คนอาศัยอยู่ไม่มากนัก แต่ถ้าพื้นที่ ๆ ขยายเข้าไปนั้น บรรจบกับพื้นที่ของดินแดนที่เป็นอาณานิคมของอีกมหาอำนาจหนึ่ง การตกลงที่ค่อนข้างจะยุติธรรมอาจเกิดขึ้นได้ แต่ถ้าการขยายดินแดนนั้น ไปบรรจบกับดินแดนของอาณาจักรหรือประเทศของชนพื้นเมืองที่ไม่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจใด ๆ เช่น ประเทศไทย มหาอำนาจที่กำลังขยายอิทธิพลมักจะใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือหลอกล่อด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีทางการรังวัด โกงเขตพรมแดนไปอย่างไม่ละอายต่อการกระทำ เมื่อเป็นเช่นนี้ ในยุคที่จักรวรรดินิยมได้หมดสิ้นไป จึงเกิดปัญหาพรมแดนขึ้นมาทันที อย่างเช่นกรณีเขาพระวิหาร ที่เป็นข้อขัดแย้งระหว่าง ไทย กับ เขมร เป็นต้น

2. ความไม่แน่นอนของเส้นพรมแดน ถึงแม้ว่า ประเทศต่าง ๆ จะมีการกำหนดพรมแดนตามแบบประเทศที่เจริญแล้วก็ตามทีแต่มีพรมแดนอยู่หลายจุดที่เป็นไปตามข้อตกลงในสนธิสัญญาที่ไทยได้ลงนามไว้กับบรรดาประเทศมหาอำนาจและในปัจจุบัน หลักเขต หรือหลักพรมแดนบางจุดได้หายไป จึงทำให้ไม่มีเส้นพรมแดนที่แน่นอน หรือในบางครั้ง การกำหนดจุดของพรมแดน มีระยะทางห่างเกินไป จึงทำให้ส่วนของพื้นที่ ระหว่างจุดพรมแดน ไม่มีสัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายที่แน่ชัด ระบุว่า ส่วนใดเป็นของไทย หรือของประเทศเพื่อนบ้านอย่างในกรณีเส้นพรมแดน ระหว่างไทย กับ มาเลเซีย ซึ่งต้องมากำหนดจุดของเส้นพรมแดนกันเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ การอาศัยเส้นเขตแดนธรรมชาติ อย่างเช่น ร่องน้ำลึกของแม่น้ำก็ยากแก่การที่ ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่แถบนั้นจะเข้าใจได้ อีกประการหนึ่ง การเปลี่ยนเส้นทางของแม่น้ำ ย่อมเกิดขึ้นได้ อย่างในกรณีของแม่น้ำรวก แม่น้ำสาย และแม่น้ำเมย ดังนั้นจึงทำให้พรมแดนระหว่างไทยที่ติดต่อกับพม่า ต้องเปลี่ยนไปด้วยจนทำให้เกิดปัญหาการรุกรานเส้นเขตแดนกันเป็นประจำ

3. ความเข้าใจของชนที่อาศัยอยู่ตามพรมแดน โดยทั่วไปแล้ว คนเราเมื่อมีถิ่นฐานบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ติดกันหรือใกล้กัน ก็มักจะมี ความคุ้นเคยและสัมพันธ์กัน ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมักจะออกไปในทางที่ดี เพราะฉะนั้นจึงเกิดการติดต่อกัน ระหว่างชาวบ้านที่เป็นคนไทย กับชาวบ้านของอีกประเทศหนึ่ง อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวบ้านที่เป็นพ่อค้า ก็จะทำธุรกิจข้ามพรมแดนตลอดมา นอกจากนี้ พื้นที่ตามพรมแดนไทยในตอนเหนือ ซึ่งเป็นภูเขา มีชาวเขาเผ่าต่าง ๆ อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับพื้นที่ตามพรมแดนของพม่าที่ติดต่อกับไทยก็เช่นกัน ในกรณีนี้ บรรดาชาวเขามักจะมีการแยกกลุ่ม โดยอาศัยเผ่าพันธุ์มากกว่าที่จะแยกกันโดยอาศัยเส้นพรมแดน เพราะฉะนั้นสันเขาที่อาจจะเส้นพรมแดน จึงไม่ได้อยู่ในความนึกคิดของพวกนี้ การติดต่อกันระหว่างชาวเขาที่มีบ้านเรือนในเขตไทย

และในเขตพม่า จึงเกิดขึ้นตลอดเวลาอันยาวนาน ข้อกำหนด เรื่องพรมแดนจึงเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่ชาวเขาไม่เคยยอมรับ กรณีเช่นนี้ ก็สามารถนำไปสู่ปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้

4. การแก้ปัญหาพรมแดนกับอุดมการณ์ของชาติ สำหรับปัญหาพรมแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่กระทบต่อความมั่นคงของชาตินั้น ถ้าจะพิจารณาถึงระดับความรุนแรงของปัญหา และวิธีการแก้ไข จะต้องอาศัยการวิเคราะห์อุดมการณ์ของชาติจาก 2 ประเด็นด้วยกันคือ

4.1 *ลัทธิการปกครอง* ในกรณีนี้ จะต้องพิจารณาจากการที่ประเทศไทยมองประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งถ้าประเทศนั้นปกครองด้วยลัทธิที่คล้ายคลึงกับของไทย ก็จะทำให้ระดับความรุนแรงของปัญหา และการแก้ไข จะกระทำกันด้วยความรวดเร็ว หรือไม่นำไปสู่ความขัดแย้งที่เด่นชัดนัก เช่นในกรณีของไทย กับมาเลเซีย ซึ่งนอกจากประเทศทั้งสองจะใช้การปกครองแบบ “ประชาธิปไตย” แล้วยังต่างเป็นสมาชิกขององค์การอาเซียนอีกด้วย เพราะฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือการเมือง ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ก็จะได้รับ การแก้ไขทันที แต่ถ้าประเทศเพื่อนบ้าน มีลัทธิการปกครองแบบ สังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ ปัญหาที่เกิดขึ้น และการแก้ปัญหาก็จะกระทำด้วยความล่าช้า และมักจะถูกมองว่า ปัญหานั้นกระทบต่อความมั่นคงของชาติเพียงใด เช่น ปัญหาพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า ปัญหาผู้อพยพตามชายแดนไทย และเขมร เป็นต้น

4.2 *อิทธิพลของมหาอำนาจ* การพิจารณาแต่เฉพาะด้านลัทธิการปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากว่า ประเทศไทย และบรรดาประเทศเพื่อนบ้าน (ยกเว้นพม่า) ต่างก็ฝักใฝ่อยู่กับค่ายใดค่ายหนึ่ง หรือมีฉะนั้น ก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสงครามเย็น ดังนั้นปัญหาบางเรื่อง จึงได้ขยายวงกว้างออกไปจนยากแก่การแก้ไข

4.3 *อุดมการณ์พื้นฐานอื่น ๆ ในการสร้างชาติ* คุณลักษณะหนึ่งของไทย และประเทศเพื่อนบ้าน ที่คล้ายคลึงกันคือ ต่างก็มีอุดมการณ์ ทางด้านชาตินิยม และต่างก็มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ ดังนั้น ปัญหาบางเรื่อง จึงถูกรื้อฟื้นขึ้นมา และปัญหานั้น ๆ ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไข ก็เนื่องมาจากการที่ประเทศเหล่านี้ ต่างแสดงความรักชาติ และพยายามรักษาผลประโยชน์ของชาติของตนไว้ให้มากที่สุด นอกจากนี้ ในกรณีของประเทศมาเลเซีย ปัจจัยทางด้านศาสนา ซึ่งเป็นพื้นฐานของชาตินิยม ยังต้องได้รับการพิจารณาควบคู่กันไปด้วย

4.4 *ปัญหาภายในประเทศ* ไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ต่างก็มีปัญหาภายในประเทศทั้งสิ้น แต่มีปัญหาที่เกิดขึ้นบางเรื่องที่มีผลต่อสถานการณ์ตามชายแดน จนทำให้เกิดปัญหา

พรมแดนได้ อย่างในกรณีของปัญหาเขมรอพยพ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า หรือจีนคอมมิวนิสต์ มลายู ล้วนแต่มีรากฐานของปัญหาจากนโยบายการปกครองภายในประเทศทั้งสิ้น

หลักการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นพื้นฐานทั่วไปของปัญหาพรมแดนที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย แต่บางหลักการก็อาจจะเกี่ยวข้องกับประเทศบางประเทศ โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นสภาพของปัญหาอย่างแท้จริง จึงจะต้องนำเอากรณีพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นราย ๆ ประเทศไป

ปัญหาพรมแดน

ปัญหาพรมแดนที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยนั้น จะไม่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหา เส้นเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านแต่อย่างเดียว แต่จะพิจารณาถึงปัญหาอื่น ๆ อันสืบเนื่องมาจากพรมแดนด้วย

1. **ปัญหาระหว่างไทยกับมาเลเซีย** ถ้าจะพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว ประเทศไทยกับมาเลเซีย ไม่น่าจะมีปัญหาขัดแย้งใด ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ไทยและมาเลเซียมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน อยู่ในค่ายตะวันตกด้วยกัน และทั้งสองประเทศยังเป็นสมาชิกของอาเซียนด้วย นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้นำในยุคแรกภายหลังจากที่มาเลเซียได้รับอิสรภาพ* ทำให้ไทยกับมาเลเซียได้กระชับความสัมพันธ์อันดีต่อกันยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างไทยกับมาเลเซีย จึงได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่มาเลเซียได้ผู้นำคนใหม่เมื่อปี 1981 คือ ดร.มห์เธียร์ โมฮัมหมัด ได้เกิดการผันแปรทางการเมือง และนโยบายของรัฐ จนกลายเป็นแรงกดดันที่ทำให้เกิดสถานการณ์ตามพรมแดนกับประเทศไทย ในขณะเดียวกันปัญหาที่มีต้นเหตุจากภายในประเทศไทยเอง ก็ยังส่งผลขัดแย้ง ไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ประเทศด้วย เมื่อสภาพการได้ออกมาในรูปแบบนี้ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงมีอุปสรรคมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ลัทธิการปกครองและการเป็นสมาชิกของอาเซียน ได้มีบทบาทที่ช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีให้กับ 2 ประเทศนี้ จึงทำให้ปัญหาต่าง ๆ ไม่ขยายวงกว้างออกไป หรือทวีความรุนแรง ทั้ง ๆ ที่ปัญหานั้น ๆ อย่างเช่น การที่ทางการมาเลเซียจับเรือประมงไทย ในข้อหารุกล้ำน่านน้ำ น่าจะสร้างความไม่พอใจให้กับคนไทยเป็นอย่างมาก ในกรณีเดียวกันนี้ ถ้าทางการเขมรจับเรือประมงไทย ในข้อหาเดียวกัน ย่อมจะสร้างบรรยากาศอันตึงเครียด และความไม่พอใจในรัฐบาลไทยและประชาชนคนไทยด้วย

* นายกรัฐมนตรีคนแรกของมาเลเซีย คือ ตนกู อับดุลราห์มัน มีมารดาเป็นคนไทย อีกทั้งเมื่อเยาว์วัย ได้เข้ามาศึกษาระดับประถมในประเทศไทย อีกด้วย ก่อนที่จะเดินทางไปศึกษาต่อที่อังกฤษ

1.1 ปัญหาเส้นกันเขตแดน พื้นฐานของปัญหาเส้นกันเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย สืบเนื่องมาจากอดีตกล่าวคือ การกำหนดเขตแดนและการปักปันเขตแดนของ 2 ประเทศนี้ได้อาศัย “สัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ” ลงวันที่ 10 มีนาคม 1909 ซึ่งการทำสนธิสัญญานี้ไทยต้องยกดินแดนมลายูทั้ง 4 รัฐในตอนเหนือ คือ เคาห์ (ไทรบุรี) เปอร์ลิส กลันตันและตรังกานู ให้แก่อังกฤษด้วย ทั้งนี้เพื่อหยุดยั้งการขยายอิทธิพลของอังกฤษบนปลายแหลมมลายู และการที่ไทยอาจจะรักษาเอกราชของประเทศในส่วนที่เป็นของไทยอย่างแท้จริง นอกจากนี้เพื่อเป็นการเปิดเจรจาที่จะเรียกร้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคืนมาด้วย

จากข้อจำกัดเหล่านี้ การกำหนดเส้นเขตแดนที่เกิดขึ้นจากสนธิสัญญาปี 1909 จึงเปรียบเสมือนกับการที่ไทยทำตามความต้องการของมหาอำนาจอังกฤษ ซึ่งการเอารัดเอาเปรียบในลักษณะเช่นนี้ เกิดขึ้นมาหลายครั้งแล้วก่อนหน้านี้ เช่น การยึดครองพื้นที่บางส่วนของเมืองรามัน (จังหวัดยะลาในปัจจุบัน) เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นและเมื่อมาเลเซียได้รับมรดกการปกครองประเทศสืบต่อมาจากอังกฤษ ก็เปรียบเสมือนกับว่ามาเลเซียกำลังใช้สนธิสัญญาอันไม่เป็นธรรมกับประเทศไทยต่อไป อย่างไรก็ตามปัญหาอันเกิดจากเส้นเขตแดนนี้ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของฝ่ายไทย เพื่อให้เกิดความยุติธรรม แต่ปัญหาเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติ และการที่มาเลเซียคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนมากเกินไป และรวมไปถึงการรุกรานเขตแดนโดยประชาชนของ 2 ประเทศ

ปัญหาระหว่างไทยกับมาเลเซียเกี่ยวกับเส้นกันเขตแดนมีดังนี้คือ

ก. ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับเขตแดนที่เกิดจากหลักเขต นับแต่ที่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเมื่อปี 1909 รัฐบาลของพระเจ้ากรุงสยามและของกรุงอังกฤษก็ได้ตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการขึ้นมาเพื่อทำการรังวัดและปักหลักเขตแดน คณะกรรมการชุดนี้ได้ใช้เวลา 3 ปี เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยได้ปักหลักเขตไป 108 หลัก บนพื้นที่บนบกที่ประกอบด้วยสันปันน้ำและแม่น้ำ รวมระยะทางทั้งสิ้น 576 กิโลเมตร โดยที่อาณาเขตที่อยู่บนบกมีระยะทางประมาณ 481 กิโลเมตร เพราะฉะนั้นการปักหลักเขตแต่ละจุดจึงมีความห่างกันประมาณจุดละประมาณ 4 กิโลเมตร ซึ่งนับว่าเป็นระยะทางที่ห่างกันมาก ถึงแม้ว่าเส้นเขตจากหลักที่ 1 ไปยังหลักที่ 2 จะอาศัยเส้นตรงเป็นเครื่องกำหนดพรมแดน แต่เนื่องจากว่าความห่างของจุดแต่ละจุดประมาณ 4 กิโลเมตรเช่นนี้ ย่อมสร้างปัญหาของการรุกรานพรมแดนโดยประชาชนตลอดเวลา

นอกจากนี้ความไม่แน่นอนของเส้นเขตแดน เกิดจากการที่วิทยาการทางด้านรังวัดไม่ทันสมัย ดังนั้นการปักปันเขตแดนจึงเกิดความผิดพลาดในหลายจุด การที่หลักเขตแดนถูกเคลื่อนย้ายและถูกทำลาย ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นได้เช่นกัน

ข. ปัญหาทางธรรมชาติ เส้นพรมแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียบางจุดต้องอาศัยลักษณะของภูมิประเทศเป็นเครื่องกำหนด เพราะฉะนั้นเมื่อเกิดมีการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ เส้นพรมแดนจึงเกิดปัญหาขึ้นมาทันที เพราะชาวพื้นเมืองที่ต้องอาศัยพื้นที่เหล่านั้นในการประกอบธุรกิจหรือการเกษตร ย่อมจะต้องแสวงหาผลประโยชน์จากแผ่นดินแถบนั้น อย่างเช่นที่ดินชายทะเลในเขตจังหวัดสตูล เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่การปักปันครั้งแรกมิได้ครอบคลุมไปถึง แต่ต่อมาที่ดินแถบนั้นได้เกิดการสะสมของดินมากขึ้นจนกลายเป็นบริเวณป่าชายเลน ซึ่งทำให้รัฐบาลมาเลเซียประสงค์จะขยายพื้นที่ด้วยการสร้างเขื่อนกั้นน้ำทะเลขึ้นมาเพื่อครอบงำที่ดินผืนใหม่นี้ จึงได้ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งกับรัฐบาลไทย

อีกจุดหนึ่งที่เกิดปัญหาพรมแดน เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติคือ ลำแม่น้ำสุโข-ลก ได้เคลื่อนตัวจากดินแดนของประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งทำให้เส้นพรมแดนที่ต้องอาศัยร่องน้ำลึก ต้องเปลี่ยนไปตามลำน้ำด้วย อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่ครอบครองที่ดินบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลง ยังคงยึดถือ กรรมสิทธิ์ตามที่เคยเป็นมาแต่เดิม จึงทำให้เกิดสภาพของการรุกรานพรมแดนขึ้นมา การเปลี่ยนแปลงของลำน้ำเส้นนี้ มีแนวโน้มที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้อีกในอนาคต และแม้แต่นวพรมแดนที่ปากแม่น้ำสุโข-ลก ก็เช่นกัน นวพรมแดนเดิมที่อาศัยสันทรายเป็นแนวเขตได้เกิดการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การส่งออกเรือออกสู่ทะเล ในปัจจุบันชาวบ้านไทยมักจะถูกล่าว่า ทำการรุกรานเขตแดนมาเลเซีย ในขณะที่นำเรือออกไปทำการประมงในทะเล

1.2 การรุกรานเขตแดน ส่วนหนึ่งของสาเหตุของการที่ประชาชนของทั้ง 2 ประเทศทำการรุกรานเขตแดนนั้น สืบเนื่องมาจากความไม่แน่นอนของเส้นพรมแดน นอกจากนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว บรรดาประชาชนที่อาศัยอยู่ตามพรมแดน จึงต่างจงใจที่จะรุกรานพรมแดนจนเกิดปัญหาซึ่งอาจนำไปสู่การทำลายความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับมาเลเซียได้

ก. การรุกรานพรมแดนที่ป่าดงเบขาร์ พรมแดนไทยและมาเลเซียที่ป่าดงเบขาร์ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลาได้มีประชาชนของทั้ง 2 ฝ่าย สร้างที่อยู่อาศัยตามแนวพรมแดน และมีบ้านบางหลังซึ่งเป็นร้านค้าด้วย ได้ปลูกครอบหมักเขต ซึ่งนอกจากจะเป็นการล่วงล้ำดินแดนแล้ว ยังเกิดปัญหามุคคสองสัญชาติ ปัญหาการเลี้ยงภาษี การลักลอบเล่นการพนัน ในสถานที่ซึ่งไม่แน่ชัดว่าอยู่ในเขตของประเทศใด และการลักลอบนำสินค้าและผลิตผลเข้าประเทศ ซึ่งประการสุดท้ายนี้ มีการกระทำอย่างมากมายตลอดเส้นพรมแดนไทยและมาเลเซีย และเป็นการกระทำโดยประชาชนไทยและมาเลเซีย* สิ่งเหล่านี้ย่อมสร้างปัญหาให้กับ

* การลักลอบนำสินค้าเข้าประเทศโดย “กองทัพนมด” เช่นนี้ ไม่ค่อยได้รับการปราบปรามจากเจ้าหน้าที่ของทั้ง 2 ประเทศ เพราะบุคคลที่ทำผิดกฎหมายเหล่านี้ มักจะเป็นญาติพี่น้องหรือคนที่เจ้าหน้าที่คุ้นเคย นอกจากนี้ก็เสมือนเป็นการอนุโลมให้คนทั่วไปทำมาหากินเพื่อเลี้ยงชีพ ส่วนสินค้าที่นำเข้าประเทศไทยคือเครื่องไฟฟ้าชิ้นเล็ก ๆ เสื้อผ้าและเครื่องแต่งหน้าสตรี และที่นำเข้ามาเลเซียคือ ข้าวสาร ผลไม้ (โดยเฉพาะทุเรียน) และแร่เถื่อน

ฝ่ายปกครองทั้งของไทยและของมาเลเซีย และผลกระทบที่สำคัญคือความมั่นคงของชาติ เพราะสิ่งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นสิ่งผิดกฎหมายทั้งสิ้น แต่สินค้าอีกชนิดหนึ่งที่น่าจะมีการลักลอบนำเข้ามาเลเซียแต่ยังไม่มีหลักฐานสนับสนุนอย่างแน่ชัด คือ ยาเสพติด ซึ่งน่าจะมีการนำเข้าประเทศ

ข. การประมง ในฐานะที่คนไทยมีความสามารถในการทำการประมง จึงได้เกิดการทำการประมงนอกน่านน้ำของไทยอยู่ตลอดเวลา ในเวลาเดียวกัน ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย ได้ประกาศขยายอาณาเขตเศรษฐกิจจำเพาะบนท้องทะเลออกไปเป็น 200 ไมล์ จึงสร้างปัญหาให้กับการประมงของไทยเป็นอย่างมากในปี 1987 นี้ รัฐบาลมาเลเซีย โดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นคือ ของรัฐกลันตันและตรังกานู ได้เข้มงวดกับการกวาดจับผู้ที่รุกล้ำน่านน้ำของมาเลเซียทางด้านตะวันออก และเรือประมงของไทยได้ถูกจับไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในกลางปีนี้ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้เสนอต่อไทยที่จะมีนโยบายร่วมกันทำการประมงในท้องทะเลลึกที่ห่างจากชายฝั่งโดยที่เรือและอุปกรณ์อาจเป็นของไทยแต่ลูกเรือส่วนใหญ่จะต้องเป็นคนสัญชาติมาเลเซีย อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ได้รับการคัดค้านจากประชาชนในรัฐตะวันออกเป็นอย่างมาก จนทำให้รัฐบาลกลางของมาเลเซียยังลังเลที่จะตกลงใจ แต่ก็ได้มีการเสนอแนะให้กลุ่มเอกชนของทั้ง 2 ฝ่ายร่วมกันลงทุนได้

ในกรณีการประมงนี้ไม่ค่อยเป็นที่เผยแพร่ และยังสร้างความสับสนให้กับคนไทย ที่มีอาชีพทำการประมงอยู่มาก อย่างไรก็ตามประชาชนไทยส่วนใหญ่มักจะนึกว่า ได้มีการตกลงระหว่างรัฐเป็นอย่างดีแล้ว จึงได้มีการรุกล้ำน่านน้ำมาเลเซียเป็นประจำ จนเกิดการถูกจับกุมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งทางการมาเลเซีย เมื่อจับเรือประมงไทยไปแล้วมักจะยึดเรือและขายทอดตลาด และทำการปรับลูกเรือและเจ้าของเรือในอัตราที่สูงมาก** สิ่งนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้กับบรรดาชาวประมงไทย และจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซียซึ่งถ้าไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน อาจทำให้ปัญหาขยายวงกว้างออกไป

1.3 การแก้ไขระหว่างรัฐบาล ถึงแม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับเส้นพรมแดนและการรุกล้ำเขตจะเกิดขึ้นมานานแล้วแต่รัฐบาลไทยและมาเลเซียก็ไม่ได้เข้มงวดเกี่ยวกับการทำผิดกฎหมายนี้ เพราะรัฐบาลทั้ง 2 ฝ่ายให้ความสำคัญกับปัญหาคอมมิวนิสต์ที่ถึงแม้ว่าจะไปสัมพันธ์กับการ

** ในช่วง 20 วันของเดือนพฤศจิกายน 1987 ทางกรมมาเลเซียประกาศว่า ได้จับเรือประมงไทยไปแล้วถึง 17 ลำ ลูกเรืออีก 133 คน (เฉพาะวันที่ 16 พฤศจิกายน วันเดียวกันได้จับไป 4 ลำ พร้อมลูกเรืออีก 34 คน) สำหรับการปรับนั้นเมื่ออัตราดังนี้ กับตันเรือต้องจ่ายเงิน 50,000 ริงกิต (ประมาณ 5 แสนบาท) หรือจำคุก 6 เดือน ลูกเรือคนละ 20,000 ริงกิต หรือจำคุก 3 เดือน แต่อัตราปรับนี้อาจต่ำกว่าหรือสูงกว่าก็ได้ ส่วนลูกเรือที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี จะได้รับการปล่อยตัว

ละเมิดอธิปไตยตามพรมแดนเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของทั้ง 2 ประเทศโดยตรง (จะกล่าวถึงในข้อที่ 4)

เมื่อปลายปี 1970 รัฐบาลไทย ตามคำแนะนำของกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบจัดทำหลักเขตแดนไทยและมาเลเซียใหม่หมดตลอดแนว ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำหลักเขตแดนร่วมระหว่างไทย – มาเลเซียขึ้นมา โดยมุ่งที่จะกำหนดความแน่นอนของแนวพรมแดนทั้งบนบกและทะเลอาณาเขต

ในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา การเจรจาเพื่อหาข้อยุติได้ดำเนินมาโดยตลอดและได้รับความสำเร็จโดยได้มีการปักปันเขตพรมแดนทางบกไปมากกว่าร้อยละ 50 ของแนวพรมแดนทั้งหมด การดำเนินการเจรจาและการปักปันเขตพรมแดนที่ได้กระทำไปอย่างล่าช้านี้ ก็เนื่องมาจากความพยายามที่ตัวแทนของแต่ละประเทศพยายามรักษาผลประโยชน์ของประเทศตน ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติ แต่ในเวลาเดียวกัน ความพยายามอย่างสูงสุดที่จะไม่ให้เสียเปรียบเลย จึงกลายเป็นความพยายามที่จะเอาเปรียบกันด้วย ประการที่สองซึ่งเป็นเหตุผลขั้นพื้นฐานของความล่าช้าก็คือ สนธิสัญญาของปี 1909 มิได้ให้รายละเอียดแต่อย่างใดเกี่ยวกับเส้นพรมแดน จึงเป็นการยากต่อการกำหนดหลักเขต จึงจะปักเพิ่มขึ้นตามจุดต่าง ๆ ดังนั้นจึงได้มีการถกเถียงกันเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ต้องมีข้อมูล และเอกสารมาอ้างอิงเพื่อสนับสนุนเหตุผลของตน ในการนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่า เอกสารของแต่ละฝ่ายมีความพร้อมเพียงใด และเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนเจรจา จะมีความขยันและอดทนเพียงใดในการทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ*

สิ่งที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงการประเมินเชิงวิเคราะห์ต่อเหตุการณ์ที่ดำเนินมาตลอด 17 ปีซึ่งผู้เขียนบทความไม่สามารถจะทราบได้ว่า ผลของการเจรจาที่ออกมา แต่ละครั้ง มีขั้นตอนของการดำเนินการ ดังที่ได้กล่าวไว้มาก่อนเพียงใด แต่ก็เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็หวังที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้อย่างเต็มที่

นอกจากจะมีคณะกรรมการจัดทำหลักเขตแดนร่วมระหว่างไทย – มาเลเซีย แล้ว ยังได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติเฉพาะกิจอีกด้วย อย่างเช่น คณะกรรมการ

* ปัญหาขั้นพื้นฐาน คือ เอกสารที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของไทย กล่าวคือ ในการเจรจาเพื่อกำหนดแนวพรมแดนที่แน่นอนนั้น ในช่วงปี 1910 - 1912 ได้มีจดหมายทางราชการที่ใช้โต้ตอบกับทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอาณานิคมอังกฤษและกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษ เป็นจำนวนมาก แต่เอกสารเหล่านี้ ถึงแม้ว่าทางหอจดหมายเหตุแห่งประเทศไทย จะรวบรวมไว้ได้บ้าง แต่ระบบการจัดเก็บยังไม่เอื้ออำนวยต่อการค้นคว้าที่มีเวลาจำกัด นอกจากนี้ยังมีเอกสารอีกจำนวนหนึ่งที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหม สำหรับทางฝ่ายมาเลเซียนั้น เอกสารและจดหมายโต้ตอบได้ถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบที่ Public Record Office ประเทศอังกฤษ) เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่มาเลเซียจึงไปทำการค้นคว้าหาข้อมูลที่อังกฤษเป็นประจำ

ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับ แม่น้ำโก-ลก คณะอนุกรรมการร่วม ปาดังเบซาร์ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาของทั้ง 2 จุด ได้กระทำกันจนเป็นที่น่าพอใจของทั้ง 2 ฝ่ายรัฐบาล แต่ยังคงต้องการให้สัตยาบันอยู่

การให้สัตยาบันนี้ ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการรักษาผลประโยชน์ ของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ ทางฝ่ายมาเลเซีย ประสงค์จะให้มีการให้สัตยาบันทันที เมื่อได้มีการตกลงเรื่องพรมแดนที่จุดใด ๆ ที่ตกลงกันได้ ในระดับ คณะกรรมการฯ แต่ทางฝ่ายไทย ประสงค์จะให้การปักปันเขตพรมแดนทั้งหมดแล้วเสร็จ จึงจะมีการให้สัตยาบัน ทั้งนี้เพราะทางมาเลเซีย ได้ดินแดนเพิ่มขึ้นในบางจุด แต่ทางฝ่ายไทยประสงค์จะให้มีการประเมินทั้งหมด เพื่อพิจารณาถึงการได้เปรียบเสียเปรียบ ตามจุดต่าง ๆ เสียก่อนจึงจะตัดสินใจได้

1.4 ผลกระทบอื่น ๆ ที่เกิดจากปัญหาพรมแดน พรมแดนไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเดียวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่มีปัญหาคืออื่น ๆ ที่สืบเนื่องมาจากพรมแดน และไปกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยตรงนั่นคือ ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์ แห่งมาลายา และปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนทางตอนใต้ของไทย ซึ่งทั้ง 2 ปัญหานี้ นอกจากจะทำให้แนวพรมแดนของทั้ง 2 ประเทศไม่ปลอดภัยแล้ว ยังมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับ มาเลเซีย ซึ่งในที่สุดอาจทำให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มอาเซียนได้

สำหรับปัญหาจีนคอมมิวนิสต์ แห่งมาลายา (จ.ค.ม.) มีผลต่อประเทศไทยและมาเลเซีย พร้อม ๆ กันในด้านความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้เป็นเพราะ ทั้ง 2 ประเทศ ยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยที่เป็นปฏิปักษ์ต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ มาเลเซียซึ่งมีปัญหาภายในเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย (คนจีน) และถือว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของ จ.ค.ม. เป็นคนจีน จึงถือว่ากลุ่มก่อการร้ายนี้เป็นศัตรูของประเทศ ในส่วนที่ปัญหานี้มากระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย และต่อความมั่นคงของประเทศไทย ก็เนื่องมาจากว่า จ.ค.ม. ใช้แนวพรมแดนและดินแดนไทยเป็นที่หลบซ่อนและแสวงหาผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ทางกำลังพลและทางเศรษฐกิจ จนทำให้ไทยเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาก และรวมไปถึงการสร้างควมระแวงให้กับรัฐบาลมาเลเซีย เมื่อปี 1985 นายมุซซาฮีตัม ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีของมาเลเซียในสมัยนั้น ถึงกับกล่าวโจมตีรัฐบาลไทยว่าไม่ได้ทำการปราบปราม จ.ค.ม. ที่อาศัยอยู่ในดินแดนของไทยอย่างจริงจัง นั้นหมายความว่า ไทยไม่มีความจริงจังต่อมาเลเซียและอาจจะหมายรวมไปถึงไทยกำลังบั่นทอนความมั่นคงของประเทศมาเลเซียด้วย

ตามความเป็นจริงแล้วทางกองทัพภาคที่ 4 ก็ได้พยายามกวาดล้างกองกำลังของ จ.ค.ม. มาโดยตลอด แต่สมาชิกของ จ.ค.ม. ซึ่งเป็นคนจีนเสียส่วนใหญ่ ต่างก็มีสมัครพรรคพวกญาติพี่น้องอยู่ตามเขตต่าง ๆ ของไทย โดยเฉพาะที่อำเภอเบตง นอกจากนี้ จ.ค.ม. ยังใช้วิธีข่มขู่และวิธีการที่ทารุณในการบีบบังคับให้คนไทยในเขตนั้นเข้าฝ่ายตน และให้การสนับสนุน

แก่พรรคทั้งทางด้านการเงินและอื่น ๆ พร้อม ๆ กันนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยบางคนก็มีผลประโยชน์รวมในกิจการธุรกิจที่ครอบคลุมทั้ง 2 ปากของแนวพรมแดน เช่น การทำสวนยาง ป่าไม้ หม่อนแร่ การขนส่งสินค้าข้ามแดน และธุรกิจผิดกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้นจึงทำให้การปราบปราม จ.ค.ม. ในเขตไทยไม่ได้ผลเท่าที่ควร

อีกประการหนึ่ง การที่ไทยได้ช่วยฝ่าย จ.ค.ม. นั้น รัฐบาลไทยก็หวังที่จะให้ฝ่าย มาเลเซีย ช่วยไทยปราบปราม ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในตอนใต้ของไทยที่ไปอาศัยดินแดน มาเลเซียเป็นที่หลบซ่อนและสร้างกำลังบำรุง แต่มีปัญหาอยู่ 2 อย่างที่รัฐบาลมาเลเซีย ไม่สามารถให้ความร่วมมือในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนไทยได้ คือ เป็นการขัดต่อ หลักศาสนาอิสลามที่มีหลักการสอนว่า ผู้ที่นับถือศาสนาอื่นทุกคนมีความผูกพันฉันพี่น้อง ประการที่สอง ถ้ารัฐบาลมาเลเซียซึ่งนำโดยพรรคอัมโน (UMNO) ให้ความช่วยเหลือแก่ไทย ที่เป็นพุทธ ฝ่ายค้านของมาเลเซียก็จะนำเอาการกระทำนี้มาเผยแพร่ว่า รัฐบาลมาเลเซียเป็น พวกนอกศาสนาที่พยายามทำลายชาวมุสลิม ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างมากต่อความมั่นคงและ เสถียรภาพของรัฐบาลกลาง เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาการแบ่งแยกดินแดนตอนใต้ ของไทย หรือปัญหา จ.ค.ม. ล้วนแต่สร้างความสงสัยหวาดระแวง และไม่แน่ใจให้เกิดขึ้น แก่ทั้งรัฐบาลไทย และมาเลเซียตลอดมา

อย่างไรก็ตาม เฉพาะปัญหาของการปราบ จ.ค.ม. นั้น ไทยและมาเลเซียได้มี ข้อตกลง (1977) ที่จะมีการปฏิบัติการร่วมกันเพื่อปราบ “ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และ สมาชิกขององค์กรที่เกี่ยวข้องตามชายแดนไทยและมาเลเซีย” ซึ่งก็หมายถึง จ.ค.ม. นั้นเอง แต่การปฏิบัติร่วมกันนี้ ในบางกรณีได้มีการตกลงให้ทหารมาเลเซียติดตามผู้ก่อการร้ายเข้ามา ในดินแดนไทยเอง โดยที่เพียงแต่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยทราบเท่านั้น สิ่งนี้เท่ากับเป็นการละเมิด อธิปไตยของไทยได้ กองทหารมาเลเซียในบางครั้ง ก็ปฏิบัติการอย่างรุนแรง และตั้งมั่นอยู่ใน เขตไทยเป็นเวลานาน จนทำให้คนไทยโดยเฉพาะที่นับถือศาสนาพุทธเกิดความระแวงและไม่พอใจ จนถึงกับมีการเรียกร้องให้ถอนกองกำลังของมาเลเซียออกไป

ดังนั้นพอจะสรุปได้ว่าถึงแม้ไทยและมาเลเซียจะมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันแต่ก็มีปัญหา อันเนื่องมาจากพรมแดนที่สร้างความขัดแย้งและมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

2. ปัญหาระหว่างไทยกับพม่า ดังได้กล่าวมาแล้วว่าถึงปัญหาระหว่างไทยกับมาเลเซีย อันเนื่องมาจากพรมแดนจะสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่าง 2 ประเทศนี้ได้ แต่การที่มี อุดมการณ์ทางการเมืองและการเป็นสมาชิกในอาเซียนด้วยกันได้ช่วยลดความตึงเครียด ลงไปได้ แต่ในกรณีของไทยกับพม่านั้นปัญหาขั้นพื้นฐานคือ ไทยและพม่าเคยเป็นศัตรูกันมา แต่อดีต และในปัจจุบันต่างก็อาศัยลัทธิและอุดมการณ์ในการปกครองที่ต่างกันด้วย ดังนั้นจึง ให้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศนี้ไม่ดีเท่าที่ควร พร้อม ๆ กันนี้เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับ

พรมแดนและปัญหาอันสืบเนื่องมาจากพรมแดน ยังทำให้ไทยและพม่าไม่ค่อยได้ทำการติดต่อเพื่อปรึกษาหารือกันบ่อยนักถึงแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการชายแดนทั่วไป ไทย – พม่าขึ้นมาเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาก็ตามที

1. **ปัญหาพรมแดน** ปัญหาระหว่างไทยกับพม่าก็มีสภาพคล้ายคลึงกันกับกรณีของไทยกับมาเลเซีย คือการที่ไทยต้องทำสนธิสัญญาแบบไม่เป็นธรรมกับรัฐบาลอังกฤษในอดีต ความไม่ชัดเจนในการกำหนดเส้นพรมแดน และการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติที่มีผลต่อแนวเขตไทยและพม่ามีแนวพรมแดนติดต่อกันทั้งหมด 2,202 กิโลเมตร โดยทอดไปตามสันปันน้ำของทิวเขาแดนลาว ทิวเขาถนนธงชัย และทิวเขาตะนาวศรี เป็นระยะความยาวถึง 1,664 กิโลเมตร และทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำรวก แม่น้ำสาย แม่น้ำสาละวิน แม่น้ำเมยและแม่น้ำกระบุรี หรือปากจั่น รวมกันอีก 538 กิโลเมตร แนวพรมแดนนี้ได้กำหนดขึ้นจากการทำความเข้าใจตามสัญญากำหนดเขตแดนระหว่างราชอาณาจักรสยามกับมณฑลของอังกฤษ (พม่า) เมื่อปี 1868 โดยมีแผนที่แสดงแนวพรมแดนเพื่อใช้เป็นหลักในการกำหนดเส้นเขตแดน ต่อจากนั้นมาก็มีการตกลงกันอีกหลายครั้งจนกระทั่งถึงปี 1893 จึงได้มีการปักปันเขตแดนกันขึ้น นับว่าเป็นเวลานานมาแล้วที่ได้มีการปักปันเขตแดนโดยอาศัยหลักเสาหิน กองหิน แนวสันเขา และร่องน้ำลึกของแม่น้ำสายต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ปัญหาเกี่ยวกับเส้นพรมแดนที่เป็นอยู่และบางจุดที่ได้รับการแก้ไขได้อย่างดีในต้นปี 1987 นี้ มีดังนี้

1.1 **ปัญหาในบริเวณแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก** แม่น้ำทั้งสองสายนี้ เป็นแนวเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทย – พม่า ที่อยู่ในเขตอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ลำน้ำทั้งสองสายนี้เป็นลำน้ำที่คดเคี้ยว โดยมีความยาวติดต่อกันทั้งหมด 50 กิโลเมตร ตามสัญญาที่ทำไว้กับอังกฤษนั้น ได้กำหนดว่าหากแม่น้ำสายและแม่น้ำรวกเปลี่ยนทางเดินเข้าไปในเขตประเทศใดโดยธรรมชาติ ก็ให้ถือแนวแม่น้ำที่เปลี่ยนใหม่นั้นเป็นแนวเขตแดน ปรากฏว่าเมื่อปี 1940 อังกฤษได้ลงนามยกดินแดนประมาณ 1,200 ไร่ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำทั้งสองเข้าไปในเขตพม่าให้กับไทย ต่อมาแม่น้ำสายได้เปลี่ยนทางเดินเข้าไปในเขตพม่าอีกแต่ในคราวนี้ฝ่ายพม่าหลังจากที่ได้รับเอกราชเมื่อปี 1948 ได้กล่าวกับทางรัฐบาลไทยว่าการเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำสาย เกิดจากการที่ราษฎรไทยกันฝายเหมืองงาม เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร เพราะการสร้างฝายขึ้นมานั้น นอกจากจะกั้นมิให้กระแสน้ำเซาะฝั่งไทยแล้วยังช่วยผลักดันกระแสน้ำให้ไปเซาะริมฝั่งของดินแดนพม่าอีกด้วย ในเรื่องนี้ทางฝ่ายไทยได้แย้งว่าแม่น้ำสายเปลี่ยนทางเดินโดยธรรมชาติ ทั้งสองฝ่ายจึงยังไม่สามารถจะตกลงปัญหากันได้ในขณะนั้น

ประมาณปลายปี 1980 ทั้งไทยและพม่าได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาปัญหาพรมแดน โดยที่ได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 2 กันยายน 1981 นโยบายที่ได้ตกลงกันไว้นั้นคือ ประเทศไทยและพม่าจะกำหนดให้เขตแดนตรงแม่น้ำสายและแม่น้ำรวก เป็นเขตแดนถาวร (Fixed Boundary) แต่ปัญหาในชั้นนี้จึงมีอยู่ว่า จะกำหนดแนวใดเป็นเขตแดนถาวร เพราะพม่าประสงค์จะให้ถือเขตแดนเมื่อปี 1940 แต่ไทยต้องการให้ใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำทั้งสองสายเป็นเขตแดนถาวรทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กำหนดเขตแดนที่อาศัยแม่น้ำเป็นแนวเขต

ถ้าจะพิจารณาทางด้านความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างไทยกับพม่า นั้นจะเห็นได้ว่าไทยได้เปรียบอยู่ขณะนี้เพราะเส้นทางได้เปลี่ยนทางเข้าไปในเขตพม่า จนทำให้ฝ่ายไทยได้เขตแดนเพิ่มขึ้นอีกมาก แต่การที่พม่ากล่าวหาว่าราชอาณาจักรไทยได้สร้างฝายขึ้นก่อนที่แม่น้ำจะเปลี่ยนเส้นทางและจากการกระทำอันนี้เอง ได้ทำให้แม่น้ำเปลี่ยนเส้นทางไปล้ำแดนพม่า แต่การที่พม่าต้องการจะให้กำหนดเขตแดนแบบถาวรโดยถือเขตแดนของปี 1940 นั้นจะผิดต่อการปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ และความไม่ถูกต้องทางธรรมชาติ จะทำให้ไทยเสียประโยชน์มาก สมมติว่าถ้าแม่น้ำเปลี่ยนเส้นทางเข้าไปในฝั่งน้ำของพม่า และทำให้พื้นดินงอกออกมาทางฝั่งน้ำด้านประเทศไทย การถือเขตแดนถาวรย่อมทำให้ดินแดนที่งอกยื่นออกไปในเขตพม่าจะต้องตกเป็นของพม่าไปด้วย และทางฝ่ายไทยจะถูกตัดขาดจากบางตอนของแม่น้ำ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการเลี้ยงชีพของราษฎรไทยในแถบนั้น อย่างไรก็ตามในการประชุมของคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 3 เมื่อเดือนมกราคม 1987 ได้มีข้อตกลงซึ่งมีสาระสำคัญว่าแต่ละฝ่ายจะเสนอให้รัฐบาลของตน พิจารณาข้อเสนอแนะของที่ประชุมดังนี้

1. ให้กำหนดเส้นเขตแดนระหว่างไทย-พม่า บริเวณแม่น้ำสายและแม่น้ำรวกเป็นเส้นเขตแดนชนิดคงที่โดยยึดถือร่องน้ำลึกของแม่น้ำในปัจจุบันเป็นแนวเส้นเขตแดน
2. ให้กำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การใช้น้ำและการเดินเรือของทั้งสองฝ่ายเป็นไปอย่างยุติธรรมและเพื่อรักษาและป้องกันแม่น้ำปัจจุบันให้อยู่ในสภาพคงที่
3. นอกจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเขตแดนแล้ว รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายจะทำความเข้าใจกันอีกหนึ่งฉบับโดยเร็วที่สุด เพื่อประกันการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของทั้งสองฝ่าย
4. ให้ขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่าเพื่อให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น
5. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสำรวจร่วมไทย-พม่า ก่อนที่จะดำเนินการสำรวจพื้นที่

ภายหลังจากที่ได้นำข้อเสนอแนะนี้ ให้รัฐบาลไทยพิจารณาในเดือนมีนาคมของปีเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบ และให้กรมแผนที่ทหารดำเนินการได้

1.2 ปัญหาบริเวณดอยกลาง ดอยกลางเป็นชื่อยอดภูเขาสูงหนึ่งในเทือกเขาแดนลาวในเขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ในอดีตชาวเขาและราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้ขึ้นทะเบียนไว้กับอำเภอแม่เมาะหลังจากที่พม่าได้รับเอกราช พม่าได้มาตั้งค่ายทหารที่บริเวณนั้น และเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ จากชาวบ้านโดยถือว่าเป็นเขตพม่า เมื่อทางรัฐบาลไทยในปัจจุบันได้ตรวจสอบแผนที่ต่อท้ายสัญญาปี 1868 ปรากฏว่าเส้นเขตแดนถูกลากลงบนดอยกลางซึ่งอันที่จริงควรจะถูกลากเหนือขึ้นไปถึงดอยห้วยชะ ซึ่งอยู่สูงกว่าดอยกลางประมาณ 3-4 กิโลเมตร อย่างไรก็ตามพม่าได้เสนอไว้แล้วว่า ยินดีจะรับเอาเรื่องดอยกลางมาพิจารณาด้วย

ปัญหาเส้นเขตแดนนี้ ไม่เชื่อว่าจะบันทึกหรือมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในทางลบ ทั้งนี้พม่าถือว่า ปัญหาใหญ่ของพม่าคือ ชนกลุ่มน้อยที่กำลังขัดขวางการสร้างชาติและการพัฒนาประเทศ เพราะฉะนั้นปัญหาดอยกลาง คงจะค่อย ๆ ได้รับการแก้ไขกันด้วยดี

2. ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับพรมแดน

2.1 ปัญหาการที่คนไทยล้ำเขตแดนทางบก การที่ไทยและพม่ามีพรมแดนทางบก 2,200 กิโลเมตร จึงยากแก่การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่าย ปัญหาหนึ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าคือ การที่มีคนไทยเป็นจำนวนมากได้เข้าไปในเขตพม่าทั้งโดยเจตนา หรือความไม่รู้ว่าเส้นแบ่งเขตอยู่ตรงที่ใด การเข้าไปในเขตพม่านี้ก็เพื่อเข้าไปหาของป่ามาขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม้หอม ซึ่งมีราคาแพงมาก เนื่องจากว่าไม้หอมมีมากในเขตตะนาวศรี คนไทยเป็นจำนวนมากจึงถูกเจ้าหน้าที่พม่าจับได้ในแถบนั้นในฐานะที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย ตามปกติเจ้าหน้าที่พม่าไม่สนใจว่าผู้ถูกจับมีสัญชาติใด แต่จะตัดสินจำคุกทันทีเป็นเวลาถึง 1-2 ปี เมื่อครบกำหนดที่ถูกจองจำก็จะแจ้งให้ทางสถานทูตไทยทราบเรื่อง ทางฝ่ายไทยจึงต้องดำเนินการพิสูจน์หลักฐานว่า เป็นคนสัญชาติไทยจริงหรือเปล่าก่อนที่จะรับตัวกลับ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่เสียหายแก่ทางฝ่ายไทยที่ต้องคอยดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนักโทษไทย ส่วนพม่าเองก็ต้องเสียเงินทองในการเลี้ยงดูนักโทษไทย เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาการข้ามเขตแดนเพื่อหาของป่านี้ มักจะไม่ใช่เป็นการกระทำของชาวบ้านแถบนั้นแต่เป็นคนไทยจากภาคอื่น ๆ เช่น ภาคอีสาน เรื่องนี้อาจจะประเมินได้ว่า มีกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือพ่อค้า ไปจ้างคนไทยจากภาคอื่น ๆ และส่งข้ามเขตแดนเข้าไปในพม่าโดยที่คนไทยที่รับจ้างเหล่านั้น ไม่ทราบว่าส่วนไหนคือเขตแดนพม่า หรือส่วนไหนเป็นของไทย หลักฐานต่าง ๆ ในตัวผู้ที่เข้าไปในเขตพม่าก็ถูกพม่าว่าจ้างเก็บไว้หมด จึงทำให้ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเสียเวลา

ในการพิสูจน์และสอบสวน เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลไทยน่าจะปราบปรามผู้จ้างเพื่อที่จะไม่สามารถสร้างปัญหานี้ให้เกิดขึ้นได้

2.2 ปัญหาการที่คนไทยล้าเขตแดนทางทะเล ในกรณีของเส้นเขตแดนทางทะเลนั้น ทั้งไทยและพม่าต่างก็อ้างสิทธิเหนือเกาะหลาม เกาะตัน และเกาะขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่แผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญาของปี 1868 ไม่ละเอียดถูกต้อง แต่เมื่อทั้งไทยและพม่าเห็นว่าเรื่องสิทธิบน 3 เกาะนี้ ไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่อะไรนัก จึงได้ตกลงกัน มีการให้สัตยาบันในข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน เมื่อวันที่ 12 เมษายน 1982 ซึ่งเรื่องนี้นับว่าเป็นตัวอย่างของการมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างไทยกับพม่า

ถึงกระนั้นก็ตาม ในระดับประชาชนคนไทย ก็ยังมีการรุกรานล้ำเขตแดนทางทะเลของพม่าอยู่เนืองนิจ ทั้งนี้เนื่องมาจากเขตทะเลอันดามัน เป็นแหล่งปลาและกุ้งที่สมบูรณ์ ประกอบกับคนพม่าก็ไม่สนใจที่จะบริโภคอาหารทะเลลึก ทรัพยากรทางทะเลเหล่านั้นจึงมีมากมาย เป็นที่ล่อใจให้บรรดาชาวประมงไทยกล้ารุกรานเข้าไปในเขตพม่า โดยยอมเสี่ยงต่อการถูกจับกุม ถ้าจะพิจารณาจากสถิติที่ทางกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้รวบรวมเอาไว้จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 1977 - 1979 มีเรือประมงไทยถูกทางการพม่าจับถึง 32 ลำ ส่วนลูกเรือทั้งหมดมีเพียง 131 คน (เป็นที่น่าสนใจว่า เรือประมงที่ถูกจับบางลำมีลูกเรือเพียง 1 - 3 คน ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้ในกรณีที่เรือต้องออกทะเลเพื่อจับสัตว์น้ำ) ส่วนปี 1979 - 1980 เพียงปีเดียวมีเรือไทยถูกจับถึง 32 ลำ ในครั้งนี้มีลูกเรือถูกจับไป 290 คน

ปัญหาที่ชาวประมงไทยถูกจับไปนี้ คงจะหาทางแก้ยาก เพราะรัฐบาลไทยก็ไม่สามารถจะห้ามเรือประมงเหล่านี้ไม่ให้รุกรานล้ำเขตพม่าได้ ในเรื่องของการร่วมกันทำการประมงนั้น ทางรัฐบาลพม่าคงไม่สนใจ เพราะในอดีตเคยมีการตกลงบางอย่างระหว่างไทยกับพม่าในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจรเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าชาวประมงไทยพยายามเอาเปรียบทางด้านสัญญาเสมอ และยังแอบนำเอาอาวุธสงครามเข้าไปในเขตพม่าเพื่อขายให้แก่ชนกลุ่มน้อยอีกด้วย เพราะฉะนั้น รัฐบาลพม่าคงจะไม่สนใจนักต่อการร่วมกันทำการประมงกับไทย

การที่คนไทยถูกเจ้าหน้าที่พม่าจับทำโทษเพราะรุกรานล้ำเขตแดนเช่นนี้ ไม่เชื่อว่าจะมีผลไม่ดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไทยกับพม่าต่างก็มีความสัมพันธ์และเข้าใจกันดี อยู่ในระดับที่จะพูดคุยหรือเจรจากันได้ โดยไม่ต้องหันไปหาอาวุธและกำลังทางทหารทางฝ่ายรัฐบาลไทยก็เข้าใจและใจกว้างพอที่จะยอมรับว่าในเมื่อคนไทยทำผิดกฎหมายของพม่า ก็ย่อมจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายนั้น ๆ

2.3 ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามพรมแดน ตามบริเวณพรมแดนไทยและพม่า นั้น ได้มีทั้งกองกำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ครอบครัวและกลุ่มผู้อพยพต่าง ๆ ได้หลบจาก

การรบในพม่าเพื่อมาอาศัยพื้นที่ของไทยเป็นที่พักพิงเป็นจำนวนมาก* ทั้งนี้บุคคลเหล่านี้ได้สร้างปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงให้กับประเทศไทยในหลายด้านด้วยกัน พอที่จะแยกการพิจารณาได้ดังนี้

2.3.1 ปัญหาของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า (พวกกองกำลัง) พวกนี้สามารถแยกออกได้เป็น 12 กลุ่ม โดยอาศัย หรือตั้งกองกำลังบางส่วนอยู่ในพรมแดนของไทย แต่กลุ่มที่สร้างปัญหาในด้านความมั่นคงให้กับไทยมากที่สุดคือ กลุ่ม Shan State Army (SSA), กลุ่ม Shan United Revolution Army (SURA), กลุ่ม Shan United Army (SUA), กลุ่ม Shan State Army Eastern (SSAE), และกลุ่ม Shan State Revolution Army (SSRA) ทั้ง 5 กลุ่มนี้มีฐานที่ตั้งมั่นกระจัดกระจายอยู่ตามจุดต่าง ๆ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และเชียงราย ส่วนกลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยงซึ่งมีนายพลโบเมียะเป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีและมีรัฐบาลพลัดถิ่น พร้อมกองกำลังถึง 5 กลุ่ม ตั้งอยู่ในเขตของจังหวัดตากและแม่ฮ่องสอน ปัญหาที่พวกนี้สร้างให้กับประเทศไทยและคนไทยมีดังนี้

(ก) ปัญหาการละเมิดอธิปไตย ในลักษณะที่กลุ่มบุคคลได้เข้ามาในอาณาเขตของไทยอย่างผิดกฎหมายเพราะไม่มีใบสำคัญใด ๆ ที่แสดงว่าได้ขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศไทยได้ เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้ทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าอย่างเช่น ไทยใหญ่และกะเหรี่ยงต่างติดอาวุธและเข้ามาซ่องสุมกำลังในเขตแดนไทย โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่สามารถเข้าถึงได้ และไม่สามารถจะควบคุมหรือปลดอาวุธได้เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่าการกระทำของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ทำการละเมิดอธิปไตยของประเทศไทย

ผลกระทบอีกข้อที่มีต่อไทยโดยตรงจากการละเมิดอธิปไตยแบบนี้คือ ถ้ากลุ่มชนเหล่านี้คิดจะเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย ก็จะสร้างปัญหาโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะพวกนี้มีกำลังพลที่ติดอาวุธสามารถที่จะตอบโต้กับกำลังของทหารไทยได้อย่างเช่น ในกรณีที่รัฐบาลไทยตัดสินใจปราบปรามหรือจางซีฟู หัวหน้ากลุ่ม Shan United Army เมื่อวันที่ 21 มกราคม 1982 ที่บ้านหินแตก ในการต่อสู้ในครั้งนั้น กองทหารและตำรวจตระเวนชายแดนของไทย ต้องใช้เวลามากกว่า 2 อาทิตย์กว่าจะผลักดันให้กองกำลังของขุนล่าออกไปนอกเขตแดนไทยได้สำเร็จ แต่ผลที่ตามมาจนกระทั่งถึงทุกวันนี้คือ กองกำลัง

* ชนที่ออกมาจากเขตแดนพม่าและเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตแดนไทย ตามชายแดนไทย—พม่า มีจำนวนถึง 30,475 คน โดยแยกออกเป็นจังหวัด ๆ ได้ดังนี้ คือ เชียงราย 5,678 คน เชียงใหม่ 3,000 คน แม่ฮ่องสอน 2,905 คน ตาก 2,000 คน กาญจนบุรี 14,147 คน ราชบุรี 746 คน ประจวบฯ 329 คน ระนอง 1,470 คน และ ชุมพร 200 คน

ของพวกฉานบางกลุ่ม ได้ย้อนกลับเข้ามาในเขตแดนไทย เพื่อตั้งฐานที่มั่นใหม่และทำการปล้นสดมภ์ราษฎรไทยและชาวเขา ให้เป็นที่เดือดร้อนโดยทั่วไป

(ข) ปัญหาที่เกิดแก่ราษฎรทั้งไทยและพม่า เนื่องจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เข้ามาอาศัยเขตแดนไทยนี้ ไม่ได้มุ่งหวังที่จะกู้ชาติโดยต่อสู้กับรัฐบาลพม่าเพียงอย่างเดียว แต่พวกนี้ยังสร้างอิทธิพลครอบครองผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อหาเงิน และนำไปใช้เสริมสร้างกำลังของตน และเพื่อประโยชน์ส่วนตนด้วย ผลประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ต่างแย่งกันหา คือ การค้ายาเสพติด ค่าของเถื่อน เก็บเงินค่าคุ้มครองและทางผ่านจากพ่อค้าเพชรพลอยและพ่อค้ายาเสพติดพวกอื่นด้วย ปัญหาที่ตามมาคือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามีหลายฝ่ายหลายกลุ่ม จึงได้เกิดการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จนถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังอาวุธ จนเป็นผลให้ราษฎรไทยและชาวเขาที่อาศัยอยู่ตามชายแดนต้องได้รับความเดือดร้อนไปด้วย นอกจากนี้การปะทะและสู้รบกันระหว่างกองกำลังของชนกลุ่มน้อยกับทหารของรัฐบาลพม่าตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ก็มีผลกระทบต่อนักค้าราษฎรไทยและพม่าด้วยในกรณีที่มีการใช้ปืนใหญ่ และอาวุธที่ร้ายแรงยิ่งสู้กัน บ้านเรือนและชีวิตของคนที่ไม่เกี่ยวข้องก็พลอยต้องสูญเสียไปด้วย

(ค) ปัญหาในด้านยาเสพติด ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหลายกลุ่มหลายฝ่ายต่างทำการผลิตและลักลอบค้ายาเสพติด ในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ (รวมอาณาเขตบางส่วนของพม่า ไทย และลาว) ซึ่งมีพื้นที่ประมาณ 60,000 ตารางไมล์ โดยที่กองกำลังของทั้งรัฐบาลไทยและพม่าเข้าไปปราบปรามไม่ค่อยได้ผลนัก พวกชนกลุ่มน้อยได้พากันผลิตและส่งขายถึงประมาณปีละ 30 ตัน เงินที่ได้รับมาก็นำมาใช้ในการบำรุงกำลังของพวกตนและซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อใช้ในการขยายอิทธิพล และสู้รบกับกลุ่มอื่น ๆ และรัฐบาลพม่าด้วย อย่างไรก็ตามปัญหายาเสพติดนี้ก็ถือได้ว่ากระทบต่อความมั่นคงของไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านสังคม เพราะฉะนั้นการที่ปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ใช้ดินแดนไทย เป็นที่ผลิตและส่งขายทั้งในและนอกประเทศ ย่อมเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยจะต้องแก้ไขและปราบปราม ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ทำกันมาอย่างสม่ำเสมอ อย่างเช่นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 1987 เจ้าหน้าที่ไทยได้จับสมุนของขุนส่าได้พร้อมกับยาเสพติดอีก 680 กิโลกรัม ในขณะที่กำลังนำยาเสพติดนี้ลงเรือไปส่งยังภาคใต้และเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายนนี้เอง ตำรวจตระเวนชายแดนก็ได้ทำลายโรงงานผลิตยาเสพติดที่อำเภอฝาง ตรงจุดที่อยู่ห่างจากพรมแดนไทยพม่าเพียง 3 กิโลเมตร

อย่างไรก็ตามนโยบายโดยทั่วไปของรัฐบาลไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าก็คือ ไทยไม่ต้องการจะกระทำการอันรุนแรง โดยใช้นโยบาย “ไม่ผูกมิตร ไม่สร้างศัตรู” กับกองกำลังเหล่านี้ซึ่งก็เท่ากับว่า ไทยกำลังส่งเสริมความอยู่รอดของกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าว เหตุผลที่ไทยปฏิบัติเช่นนั้นก็เพราะไม่ต้องการที่จะทำการสู้รบกับกองกำลังเหล่านี้

ในขณะที่ปัญหาความมั่นคงของชาติที่แท้จริงอยู่ทางชายแดนไทย-เขมร แต่ถึงกระนั้นก็ตาม รัฐบาลไทยควรจะนึกถึงผลเสียหายในด้านต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วอาจมีผลอย่างสูงต่อความมั่นคงของไทย เช่น ความขัดแย้งกับพม่า การปล่อยให้กลุ่มอิทธิพลเกิดขึ้นมากมายตามชายแดน ความเดือดร้อนที่ประชาชนคนไทยตามชายแดนได้รับ ความเสียหายทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการค้าของเถื่อน และการลักลอบค้าขายสินค้า การสูญเสียอธิปไตยเนื่องจากการที่ปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้จะเมิดอยู่ตลอดเวลา

2.3.2 ปัญหาของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (พลเรือน) ตามความหมายของกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและควบคุมเรื่องชนกลุ่มต่าง ๆ ที่อพยพเข้ามาในเขตแดนไทย ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าคือ พวกที่เป็นชาวบ้านธรรมดาไม่มีความผูกพันกับกำลังต่าง ๆ โดยพวกนี้จะประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมและรับจ้าง

เหตุผลใหญ่ที่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ได้อพยพเข้ามาในเขตไทยก็เนื่องจากความบีบคั้นทางการเมืองภายใต้การปกครองของเนวิน (เริ่มตั้งแต่ปี 1962) ความเดือดร้อนที่ได้รับจากการสู้รบกันระหว่างกองกำลังของชนกลุ่มน้อย สัญชาติพม่าและของรัฐบาลพม่า สภาพและโอกาสการหาเลี้ยงชีพในเขตไทยดีกว่าในเขตพม่า ผู้อพยพมีญาติพี่น้องอยู่ในประเทศไทย และท้ายสุดการดำเนินนโยบายแบบผ่อนปรนโดยอาศัยหลักมนุษยธรรมของรัฐบาลไทย

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ถ้าจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ แล้ว ทางรัฐบาลถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้เข้ามาพักอาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม เมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้วก็ให้เดินทางกลับประเทศของตน โดยแยกไว้ดังนี้คือ ผู้ที่อพยพเข้ามาในไทยก่อนมีนาคม 1976 ก็ให้มีที่อยู่ชั่วคราวโดยห้ามออกจากเขตดังกล่าวและมีการจัดทำบัตรประจำตัวและหลักฐานการเกิดและการตาย ส่วนผู้ที่อพยพเข้ามาในไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 1976 รัฐบาลไทยจะผลักดันให้พวกนี้ออกนอกประเทศทันที

ปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอีกด้วย เพราะฉะนั้นการที่ปล่อยให้บุคคลเหล่านี้อาศัยอยู่ตามชายแดน จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดก็คือ ไม่มีใครสามารถที่จะแยกออกหรือทราบว่ ใครคือพวกกองกำลัง หรือใครคือพวกผู้พลัดถิ่น การควบคุมพวกนี้ให้อยู่ในเขตจำกัดก็ไม่สามารถจะกระทำได้

3. ปัญหาไทยกับลาว ถ้าพิจารณาจากอดีตนับว่า ไทยกับลาว มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันที่สุดเนื่องจากว่าประชาชนของทั้งสองประเทศสืบเชื้อสายมาจากเผ่าไทยเดียวกัน ดังนั้นจึงมีวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตามเมื่อลาวได้มีการเปลี่ยนแปลง

การปกครองในปลายปี 1975 มาเป็นการปกครองแบบสังคมนิยม มาร์กซิสต์ แล้วก็ได้เกิดความ
ระแวงระหว่างไทยกับลาวมากขึ้นตามลำดับ เพราะฉะนั้น ในกรณีที่ไทยและลาวมีพรมแดน
ติดต่อกันถึง 1,750 กิโลเมตร (บนบก 650 กม. และร่องน้ำลึกอีก 1,100 กม.) จึงได้ทำให้
เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายดังนี้

3.1 ปัญหาเส้นพรมแดน ในฐานะที่ลาวเคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสจึงได้อาศัย
สนธิสัญญาที่ฝรั่งเศสทำกับไทยในอดีต (1893, 1904, 1907, 1926) กำหนดเส้นพรมแดนในปัจจุบัน
และสนธิสัญญาอันไม่เสมอภาคนี้ได้ทำให้ไทยต้องเสียเปรียบในด้านการสูญเสียดินแดนและ
สิทธิในการใช้น้ำโขง ในส่วนที่ไทยเสียเปรียบพอจะลำดับได้ดังนี้

ก. ในกรณีที่มีเกาะอยู่บนลำน้ำโขง อาณาเขตของไทยจะอยู่ที่ร่องน้ำลึกที่อยู่ใกล้
ฝั่งไทยที่สุด เพราะฉะนั้นไทยจึงสูญเสียเกาะต่าง ๆ เป็นพื้นที่ถึง 21,103 ไร่ และเป็นพื้นน้ำ
ประมาณ 38,922 ไร่

ข. ไทยได้รับความลำบากจากการเดินเรือ เนื่องจากร่องน้ำลึกจริง ๆ อาจจะอยู่
ระหว่างเกาะที่เป็นของลาว

ค. การสูญเสียพื้นที่เหล่านี้ทำให้คนไทยส่วนหนึ่งขาดที่ประกอบอาชีพ

รัฐบาลไทยได้ใช้เทคนิคใหม่ ๆ ในการสำรวจเส้นพรมแดนตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา
และได้พบว่ามีข้อผิดพลาดซึ่งทำให้ไทยต้องเสียเปรียบหลายแห่งด้วยกัน โดยเฉพาะที่อยู่ตาม
แนวลำน้ำโขงตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้นจึงได้พยายามขอทำการเจรจากับรัฐบาลลาวหลายครั้ง
แต่ก็ได้รับการปฏิเสธ หรือหลีกเลี่ยงตลอดมาโดยข้ออ้างที่ว่าเหตุการณ์ภายในประเทศยังไม่สงบ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลลาวเป็นคอมมิวนิสต์เช่นนี้จึงไม่สามารถที่จะเปิดการเจรจาหรือ
ตกลงอะไรได้ ดังนั้นปัญหาการกำหนดเส้นพรมแดนระหว่างไทยกับลาวจึงปรากฏอยู่จนถึง
ปัจจุบันนี้

3.2 ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับพรมแดน ปัญหาต่อไปนี้นับว่ามีส่วนสัมพันธ์กับปัญหา
เส้นพรมแดนโดยตรง

(ก) ปัญหากลุ่มต่อต้านรัฐบาลลาว ตามแนวชายแดนนี้ได้มีชาวลาวที่เป็นปฏิปักษ์
ต่อรัฐบาลลาวปัจจุบัน ก่อตั้งขบวนการเพื่อก่อวินหรือปลดแอกประเทศจากอิทธิพลของ
คอมมิวนิสต์ ซึ่งสร้างความยุ่งยากและปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่า
บุคคลเหล่านี้จะเรียกตนเองว่าพรรคใหม่ หรือขบวนการประชาชนไทยปฏิวัติ และมีกองกำลัง
ไม่เกิน 100 คนก็ตาม แต่การที่มีขบวนการต่อต้านรัฐบาลต่างประเทศ และมีกองกำลังเช่นนี้
ย่อมจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยด้วย อย่างเช่น การละเมิดอธิปไตย และการที่มี
อาวุธในครอบครองเปรียบเสมือนว่าพวกนี้อยู่เหนือกฎหมายไทย นอกจากนี้ยังจะทำให้

รัฐบาลลาวหาตระเวนต่อไทยและจะคิดว่าไทยมีจิตมุ่งร้ายต่อความมั่นคงของเขาด้วย เพราะฉะนั้นการที่จะนำเอาปัญหาเรื่องพรมแดนไปเจรจาจึงกระทำได้ยาก

(ข) ปัญหาจุดผ่านแดนและการส่งสินค้าผ่านแดน ปัจจุบันไทยเปิดจุดผ่านแดนให้ลาว 3 จุด คือ ที่ท่าเสด็จ ท่าแพขนานยนต์ จังหวัดหนองคาย และท่าข้ามที่จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งไทยพิจารณาว่าเป็นการเพียงพอสำหรับการส่งสินค้า ขื้อขายระหว่างกันและการส่งสินค้าผ่านแดนในฐานะที่ลาวเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเล สินค้าที่อนุญาตให้ซื้อขายส่งออกไปหรือผ่านแดนได้นั้น ไทยมีมาตรการควบคุมประเภทสินค้าที่ใช้ในการบริโภคของประชาชน และเพื่อการพัฒนาประเทศและควบคุมปริมาณเท่าที่จำเป็นต่อประชาชนแต่ฝ่ายลาวได้พยายามสร้างเงื่อนไขให้ไทยเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มมากขึ้น โดยเอาเรื่องสินค้าที่ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศส่งมาช่วยเหลือ รวมทั้งพวกพ่อค้าที่หวังประโยชน์ทางการค้ามากกดดันให้เราเปิดจุดผ่านแดนมากขึ้น ซึ่งไทยก็พิจารณาให้ตามความจำเป็นได้เป็นกรณีไป แต่ส่งได้เฉพาะสินค้าที่ไม่ใช่ยุทธปัจจัย และไม่เปิดให้คนข้ามไปมา เปิดให้เฉพาะขนส่งสินค้า เมื่อขนส่งเสร็จก็ปิด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นที่ไทยต้องการควบคุม เพราะลาวไม่ได้ตอบสนองทำที่อันเป็นมิตรและการช่วยเหลือของเรา

(ค) ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายชาวลาว ตั้งแต่ปี 1975-1984 มีคนลาวหลบหนีเข้ามากกว่า 290,000 คน ปัจจุบันยังมีตกค้างอยู่และไม่สามารถไปประเทศที่ 3 หรือส่งกลับได้ซึ่งไทยจัดให้อยู่ในศูนย์เพียง 2 ศูนย์ ที่นครพนมและเลย จำนวนถึง 82,000 คน และเนื่องจากความยากลำบากทางเศรษฐกิจและการหลบหนีการเกณฑ์ทหารก็ได้มีการหลบหนีเข้ามาอีกทั้งที่สถานการณ์สู้รบจบสิ้นไปแล้ว เฉพาะในปี 1984 ได้ลักลอบหลบหนีเข้ามาอีกถึง 18,000 คน

4. ปัญหาไทยกับเขมร เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าเขมรหรือกัมพูชาถูกเวียดนามเข้ายึดครองเมื่อปลายปี 1978 และได้ใช้กองกำลังถึง 200,000 คน ปกครองประเทศนั้น มาจนถึงทุกวันนี้ การกระทำอันละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ เช่นนี้ ได้ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับเวียดนามโดยตรง แต่บทความนี้จะไม่พิจารณาเรื่องความขัดแย้งระหว่างไทยกับเวียดนามโดยตรง แต่จะพิจารณาจากกรณีที่ไทยมีพรมแดนติดต่อกับเขมร ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยอย่างไร

4.1 ปัญหาเส้นพรมแดน แนวพรมแดนไทยเขมรมีความยาวทั้งสิ้น ประมาณ 800 กิโลเมตร โดยที่ส่วนหนึ่งอาศัยเส้นเขตแดนธรรมชาติบนบก และร่องน้ำลึก (730 กิโลเมตร) อีกส่วนหนึ่งอาศัยแนวเส้นตรงที่อยู่ระหว่างหลักเขตหนึ่งไปยังอีกเขต ซึ่งมีระยะทางทั้งหมด ประมาณ 70 กิโลเมตร และในช่วงแนวพรมแดนทั้งหมดนี้มีอยู่ช่วงหนึ่งที่เชื่อมต่อระหว่างไทย

ลาว และเขมร ซึ่งมีความยาวถึง 180 กิโลเมตร ยังไม่มีการปักปันเขตแดนแต่อย่างใดเลย จึงสร้างปัญหาให้กับไทยเป็นอย่างมากปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเส้นพรมแดนมีดังนี้

สนธิสัญญาไม่เสมอภาค เนื่องจากว่าเขมรเคยเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ดังนั้นการกำหนดเส้นพรมแดนที่เชื่อมต่อกับไทยจึงเป็นการกระทำของฝรั่งเศสซึ่งเป็นมหาอำนาจ ในขณะนั้น และได้พยายามทำสนธิสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบไทยตลอดเวลา สนธิสัญญา ที่ทำขึ้นมาเกี่ยวกับพรมแดน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1904 และ 1907 ซึ่งฝ่ายไทยต้องจำยอมตกลง ตามความต้องการของฝรั่งเศส แต่ฝรั่งเศสก็ยังเอาเปรียบไทยอีกด้วยการตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมา 2 คณะเพื่อจัดทำแผนที่เกี่ยวกับเส้นพรมแดนตามนัยสนธิสัญญา แต่คณะกรรมการ ทั้งสองชุดนี้ ทางฝรั่งเศสไม่ได้เชิญฝ่ายไทยเข้าร่วมจัดทำเพียงรับทราบเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น ฝรั่งเศสจึงสามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเส้นพรมแดนได้ตามใจชอบ ผลจากการกระทำอันนั้น เมื่อไทยได้ไปขึ้นศาลโลกเกี่ยวกับกรณีพิพาทปราสาทเขาพระวิหาร ถึงแม้ว่าไทยไม่ยอมรับ แผนที่ดังกล่าวแต่ก็ถูกตัดสินให้แพ้ โดยที่เขมรสามารถยึดครองเขาพระวิหารได้ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพรมแดน อันเนื่องมาจากสนธิสัญญา มีดังนี้

(ก) **พื้นที่ที่ไม่มีหลักเขต** จะพบว่าแนวพรมแดนบนเทือกเขาพนมดงรัก ซึ่งมีระยะทางประมาณ 180 กิโลเมตร ยังไม่มีการปักปันเขตแดนแต่อย่างใด ซึ่งอาจจะเกิ ดข้อขัดแย้งของปัญหาขึ้นได้ นอกจากนี้การที่ไม่มี การกำหนดเขตแดนย่อมนำไปสู่การบุกรุก ของกองกำลังหรือประชาชนเพื่อแสวงหาที่ทำกิน โดยที่ไม่มีรัฐบาลจากฝ่ายใดเข้าไปควบคุม หรือห้ามปราม แต่ที่จะกระทบต่อความมั่นคงของไทยได้มากที่สุดคือ เขมรโดยการชักนำ ของเวียดนาม อาจส่งกำลังทหารเข้ายึดพื้นที่ และถ้าไทยเห็นว่าเป็นการที่ไม่ถูกต้องอาจต้อง ใช้กำลังทหารเข้าต่อสู้ เพื่อขับไล่ต่อไป

(ข) **ความไม่แน่นอนของหลักเขต** บางช่วงของแนวพรมแดน ถึงแม้จะมี การปักหลักเขตแล้วก็ตามที แต่เกิดการสูญหายขึ้น หรือบางช่วงอาจมีการปักปันแล้ว แต่ได้มีการทิ้งช่วงห่างมากเกินไป จนทำให้เกิดความไม่แน่นอนในแนวพรมแดนระหว่างหลักเขตบางแห่ง ของพรมแดน การทิ้งช่วงมีระยะห่างกันมากกว่า 18 กิโลเมตร เช่นที่อำเภอตาพระยา และ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี เป็นต้น เพราะฉะนั้นปัญหาในข้อนี้จึงมีสภาพที่คล้ายคลึง กับของปัญหาในข้อแรก

การแก้ไขที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลไทย และรัฐบาลเขมรกระทำกันคือต่างเสริม หรือโยกย้าย หรือกำหนดเขตพรมแดนสมมุติขึ้นมา ซึ่งทำให้พรมแดนเดิมที่ได้ถูกกำหนดไว้ ได้เปลี่ยนสภาพไป ทั้งหมดนี้ได้ทำให้รัฐบาลทั้ง 2 ฝ่าย ได้มาเผชิญหน้ากัน และกล่าวหาอีกฝ่าย ว่าได้ทำการรุกรานเขตพรมแดนของอีกฝ่าย

จะเห็นได้ว่า เขตพรมแดนที่มีปัญหาอยู่ขณะนี้ เป็นแนวพรมแดนที่อยู่ในอำเภอและจังหวัดที่มีปัญหาทางความมั่นคงมากที่สุด กล่าวคือในแถบนั้นมักจะมีการสู้รบกันระหว่างกำลังทหารของทั้ง 2 ฝ่ายเสมอ ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้ทั้งไทยและเขมรต้องตกอยู่ในสภาวะที่ตึงเครียดตลอดเวลา

ในสมัยที่เขมรแดงยังปกครองประเทศอยู่นั้น รัฐบาลไทยได้ขอเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับเส้นพรมแดนที่มีปัญหา แต่ก็ได้รับการผลักดันโดยตลอด จนเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศเขมร ดังนั้นไทยจึงยุติการเสนอขอแก้ปัญหาพรมแดน เพราะไทยไม่ได้ให้การรับรองต่อรัฐบาลซึ่งมีนายเฮงสัมริน เป็นผู้นำ และถือว่ารัฐบาลนี้ไม่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง

4.2 ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับพรมแดน ปัญหาผู้ลี้ภัยนับว่าเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติมากที่สุด ถ้าจะพิจารณาจากกรณีของพรมแดนไทยกับเขมร ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ประเทศเขมรและประเทศอื่น ๆ ในอินโดจีนต่างประสบกับปัญหาทางการเมืองภายในมาโดยตลอด ดังนั้นประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากวิกฤตการณ์ต่าง ๆ พวกที่ถูกขับไล่และสูญเสียอำนาจ พวกที่เป็นหน่วยสืบราชการลับและพวกทหารที่หนีทัพ ต่างได้หลบหนีมายังดินแดนที่สงบที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศของตน และเมื่อประกาศเป็นประเทศที่สงบสุขและอุดมสมบูรณ์ จึงทำให้บรรดาผู้ลี้ภัยทั้งหลาย ต่างพากันหลบเข้ามาในดินแดนนี้ ซึ่งนับแต่ปี 1950 เป็นต้นมา และในช่วงปี 1975 จนถึงปี 1979 ได้มีผู้อพยพจากประเทศในเครืออินโดจีนทั้งหมดประมาณ 250,000 คน และเมื่อได้เข้ามาอยู่แล้วต่างก็ปักหลักอยู่ต่อไปเพื่อรอการเดินทางไปยังประเทศที่สาม หรือไม่ก็อยู่ในค่ายของผู้ลี้ภัยตามชายแดนไทยโดยไม่หวังที่จะกลับประเทศของตน

ผลกระทบของผู้ลี้ภัยตามชายแดนไทยกับเขมร ในด้านความมั่นคงของชาติอาจแยกได้ดังนี้

(ก) รัฐบาลไทยต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย เช่น การจ้างเจ้าหน้าที่ การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง เป็นต้น ซึ่งทำให้รัฐจะต้องลดค่าใช้จ่ายในด้านการพัฒนาด้านอื่น ๆ ที่จะเสริมความมั่นคงของชาติ

(ข) เมื่อเจ้าหน้าที่ไทยควบคุมปริมาณผู้ลี้ภัยไม่ทั่วถึง จึงเกิดการแทรกซึมโดยฝ่ายเวียดนามหรือพวกเฮงสัมรินได้ส่งคนของตนเข้ามาสอดแนมหรืออาจก่อวินาศกรรม

(ค) เพื่อเป็นการควบคุมพวกเขมร เวียดนามได้ส่งกองกำลังเข้ามามากกว่า 2 แสนคน และมีทหารเวียดนามจำนวนหนึ่งได้ตั้งอยู่ตามชายแดน สภาพเช่นนี้เหมือนกับเป็นการประกาศสงครามกับไทย นอกจากนี้ยังได้ส่งกองกำลังเข้ามาในพรมแดนไทยเพื่อโจมตีฝ่ายไทยบ่อยครั้ง อย่างกรณีที่บ้านโนนหมากมุ่น เมื่อปี 1980 และที่ช่องบก เมื่อ

กลางปี 1987 นี้ เช่นนี้ย่อมเป็นการสร้างสถานการณ์แบบสงครามให้ไทยจนเกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพของประเทศ

(ง) ได้สร้างสภาวะความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวไทยที่อาศัยอยู่รอบ ๆ ค่ายอพยพที่เห็นการแจกอาหารเครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรคให้กับผู้ลี้ภัย แต่คนไทยกลับไม่ได้รับการเหลียวแล ซึ่งคนไทยเหล่านี้ต่างพากันคิดว่ารัฐบาลไทยไม่ให้ความสนใจต่อประชาชนของตน ในที่สุดอาจเกิดการต่อต้านรัฐบาลได้

(จ) รัฐบาลเขมรเฮงสัมริน อาจระแวงไทยที่รับพวกผู้ลี้ภัยได้โดยคิดว่าไทยจะใช้พวกนี้เข้าไปทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งสภาวะเช่นนี้จะทำให้การตกลงหรือเจรจาต่าง ๆ ไม่ได้รับการตอบสนอง หรือหาข้อยุติใด ๆ ไม่ได้เลย

(ฉ) การทุจริตในหมู่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ต่างพากันกระทำความผิดเพื่อรับสินบน เช่น การปล่อยให้ผู้ลี้ภัยออกจากค่ายลี้ภัยไปรับจ้างทำงานในเมือง เป็นต้น ซึ่งผลออกมาก็คือ การแย่งงานคนไทย

ปัญหาผู้ลี้ภัยนี้ คงจะหาข้อยุติยากมาก เพราะขึ้นอยู่กับการเมืองระหว่างประเทศ และเมื่อสภาพของการเมืองเป็นเช่นนี้ ผู้ลี้ภัยก็คงจะเป็นภาระของรัฐบาลไทยตลอดไป

บทสรุป

ในการศึกษาปัญหาพรมแดนกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งอาศัยประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 4 ประเทศ เป็นหลักเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า ไทยมีปัญหาด้านพรมแดนกับทุกประเทศ ซึ่งปัญหาเหล่านั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อันเนื่องมาจากพรมแดน และได้ไปเชื่อมโยงกับความมั่นคงของประเทศอีกด้วย อย่างเช่น กรณีเขมรอพยพหรือผู้ลี้ภัย กรณีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแต่อาศัยแนวพรมแดนเป็นที่พักพิง หรือหลบซ่อน และยังแสวงหาผลประโยชน์จากเขตแดนเหล่านั้นอีกด้วย ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ

การแก้ปัญหาพรมแดนเพื่อลดสภาวะที่จะนำไปสู่ผลลบในด้านความมั่นคงของชาติ จะต้องมีการดำเนินการเป็นเรื่อง ๆ ไป และเป็นขั้นตอน การที่จะแก้ไขแต่เพียงความไม่แน่นอนของเส้นพรมแดน และจะทำให้ลดปัญหาที่จะกระทบต่อความมั่นคงของชาติเลยนั้น คงเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่าปัญหาอื่น ๆ ที่ตามมาจะเกิดจากปัญหาพรมแดน

Abstract

National Security and Frontier Issues

by Chayachoke Chulasiriwongs



A host of problems under the rubric of 'national security' may be identified in Thai policy making circles. Displaced persons, conflicts and ideological differences may be found along the various frontiers with neighbouring countries.

On the Western front, there are numerous factors which have impact on national security. Displaced persons from Burma (now Myanmar), minority groups, and insurgents fighting the Burmese Government, sometimes close to the Thai border, exemplify the continuing concerns of national security. These are compounded by the complex nature of State succession bridging colonialism with the rise of a new State which is faced with dissident elements. In more recent times, the problem of drug trafficking in relation to Burma and the 'Golden Triangle' has added a new twist to the security issue.

On the Southern front, there are problems arising from a treaty between Thailand and the British at the turn of the century which now affects the Thai-Malaysian frontier directly. Accretion in certain areas, compounded by separatist and communist movements, render the border areas more sensitive, despite the friendly relations between Thailand and Malaysia.

On the Northern front, there is Laos which is ideologically different from Thailand. The border situation is very much regulated by old treaties between Thailand and France, and the question whether those treaties are unfair towards Thailand is unresolved. Laos is also a land-locked country, and naturally wishes to enjoy freer passage through Thailand on account of trade. However, some Thai quarters look upon Thai-Lao relations from the angle of national security rather than economic benefits alone. The ambivalence is accentuated by the presence of many displaced persons from Laos in Thailand.

ปัญหาการบริหารราชการพื้นที่ชายแดน

โดย

ประหยัด หงษ์ทองคำ

ปริญญา อุดมทรัพย์

สารบัญ

บทที่ 1	บทนำ	51
	1.1 ปัญหาการปกครองท้องถิ่นชายแดนในประวัติศาสตร์	51
	1.2 สภาพปัญหาในปัจจุบัน	56
	1.2.1 ปัญหาทางด้านการเมือง	56
	1.2.2 ปัญหาทางด้านการบริหารราชการ	56
	1.2.3 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ	57
	1.2.4 ปัญหาทางด้านความมั่นคงของชาติ	57
บทที่ 2	ปัญหาการเมืองในท้องถิ่นชายแดน	58
	2.1 ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์	58
	2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มประเทศมุสลิม	59
	2.3 ปัญหาเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน	59
บทที่ 3	ปัญหาการบริหารราชการชายแดน	61
	3.1 ราชการส่วนภูมิภาค	61
	3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น	62
บทที่ 4	ปัญหาเศรษฐกิจชายแดน	63
	4.1 ปัญหาการลักลอบนำสินค้าผ่านแดน	63
	4.2 ปัญหากฎหมายและระเบียบ	63
	4.3 ระบบบริหารงานเศรษฐกิจ	64
	4.4 การติดต่อระหว่างเอกชน—เอกชน	64
บทที่ 5	ปัญหาความมั่นคงชายแดน	65
	5.1 เหตุการณ์ชายแดนกัมพูชา	65
	5.2 เหตุการณ์ชายแดนลาว	65
	5.3 เหตุการณ์ชายแดนพม่า	65
บทที่ 6	สรุปและข้อเสนอแนะ	153
	6.1 สรุป	153
	6.2 ข้อเสนอแนะ	153
ภาคผนวก		157

บทที่ 1

1. บทนำ

ปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ชายแดนของประเทศไทยที่มีมาในประวัติศาสตร์ กล่าวโดยสรุป ได้แก่ ปัญหาทางด้านการเมืองและความมั่นคง ปัญหาทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งในบทความนี้จะย้อนอดีตไปเพียงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเท่านั้น

1.1 สภาพปัญหาในประวัติศาสตร์

1.1.1 ปัญหาทางด้านการเมืองและความมั่นคง

“...เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันกับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมือง และมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ฝ่ายตะวันตกโอบขึ้นไปเหนือ เมืองเหล่านี้ตกเป็นของ อังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโอบขึ้นไปเหนือตกเป็นของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศ ที่มีการปกครองอย่างกวัดข้นและมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการเกี่ยวข้อง ในหลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้ มีอันตรายทั้งภายในและภายนอกมีอยู่ 3 ประการ คือ พูดจกกันในทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลัง พอดีที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจา ทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มี กำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัย ความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินได้โดยสะดวกได้รับผลประโยชน์อันเกิดจากแผ่นดิน ซึ่งได้มาเสียภาษีอากร จึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้”

ข้อความข้างต้นเป็นพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-เจ้าอยู่หัว ทรงมีไปถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (พระยาศษณะนั้น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 18 มกราคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) เพื่อให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ช่วย แสวงนโยบายในการปฏิรูปการปกครองที่พระองค์ท่านได้ดำเนินการเพื่อสร้างความทันสมัย และความมั่นคงให้แก่บ้านเมืองต่อที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปีซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งแรก ข้อความในพระราชหัตถเลขาฉบับนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเขตแดน ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งในขณะนั้นตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ที่น่าพิจารณาดังนี้

1. แต่เดิมมาประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง ไม่ว่าจะเป็นพม่า มลายู หรือเขมร ญวน ลาว ต่างก็มีความเจริญและกำลังกองทัพใกล้เคียงกัน ทำให้การติดต่อ

สัมพันธ์กันไม่สู้จะมีปัญหามากนัก ครั้นเมื่อประเทศเพื่อนบ้านตกเป็นอาณานิคมประเทศที่เจริญแล้ว ประเทศเจ้าของเมืองขึ้นย่อมจะนำเอาความเจริญนั้นมาใช้กับอาณานิคมของเขา ทำให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างประชาชนตามเขตชายแดน อาจเป็นสาเหตุทำให้คนไทยที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงเกิดหลงผิดเห็นเขาดีกว่าเรา เจริญกว่าเรา อันเป็นผลเสียทำให้ขาดความผูกพัน ขาดความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติขาดความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

2. เมื่อประเทศมีอาณาเขตติดต่อกัน ความสัมพันธ์ย่อมมีต่อกัน ถ้าเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้น การใช้กำลังกองทัพทำสงครามแก้ปัญหา ประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบ เพราะระบบการปกครองที่ล้าสมัย ทำให้เกิดผลเสียหลายด้าน เช่น เศรษฐกิจไม่ดี ประชาชนยากจน รายได้ของประเทศอันเกิดจากภาษีอากร ก็ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายทำนุบำรุงประเทศและกองทัพ ย่อมทำให้เสียเปรียบในการสงครามการป้องกันประเทศ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีแสนยานุภาพที่ดีกว่า เพราะประเทศมหาอำนาจเจ้าของอาณานิคมให้การอุดหนุน

3. การรักษาเอกราชของชาติด้วยวิธีทางการทูต จะได้ผลก็ต่อเมื่อประเทศไทยมีความเจริญอยู่ในฐานะเทียมบ่าเทียมไหล่เขาได้ การเจรจาหรือการรักษาไมตรีด้วยสันติวิธีระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศที่ใหญ่กว่ามีแสนยานุภาพดีกว่า ย่อมจะขาดความเกรงใจ และถือโอกาสเอาเปรียบด้วยวิถีทางต่าง ๆ อย่างเช่นที่ไทยต้องเสียเปรียบและอดทนตลอดมาในการเจรจากับอังกฤษและฝรั่งเศส

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงให้รับดำเนินการปฏิรูปการปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาก็ตาม แต่ก็ยังมีพื้นที่กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดการป้องกันเหตุร้ายอันเกี่ยวกับชายแดนได้สำเร็จเรียบร้อย ปัญหาที่เกิดขึ้นเสียก่อน¹ กล่าวคือ

1.1.1.1 เหตุการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) เกิดการสู้รบกับฝรั่งเศส ในแม่น้ำโขง ทำให้ไทยต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นการเสียดินแดนให้ฝรั่งเศสเป็นครั้งที่ 3 หลังจากที่เคยเสียไปแล้วครั้งที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2410 และครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2431 และยังคงเป็นกรณีต่อเนื่องให้ไทยต้องเสียดินแดนให้ฝรั่งเศส อีก 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2446 เสียดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง เพื่อแลกจันทบุรี และครั้งที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2449 เสียดินแดนพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ เพื่อแลกตราดเอาไว้

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย จัดพิมพ์โดย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2506, หน้า 416.

รวมความประเทศไทยต้องเสียดินแดนมณฑลบูรพาทั้งหมด และมณฑลอุดรอีกมากให้แก่ฝรั่งเศส

1.1.1.2 พ.ศ. 2451 ปลายแผ่นดินรัชกาลที่ 5 ไทยเสียดินแดนไทรบุรี ปะลิส กะลันตัน และตรังกานู หมายถึงมณฑลไทรบุรีทั้งหมด ให้แก่อังกฤษ สืบเนื่องมาจากการที่อังกฤษปรารถนาดินแดนแถบเมืองไทรบุรี และแลกเปลี่ยนกับการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

พระยามหาอำมาตยาธิบดี ปลัดกระทรวงมหาดไทยท่านแรก (2441 – 2456) ได้กล่าวว่า²

...ก็เมื่อเมืองชายแดนไม่ตกลงกันได้ เราจะจัดทำอะไรก็ได้ไม่ได้ถนัด ทำให้ลำบาก คือ เมื่อหยุดไม่ทำอะไรก็ให้โทษ คือ เมื่อมีเหตุการณ์อะไรขึ้นในดินแดนเหล่านั้นบางแห่ง เราก็ต้องถูกพาลพาลโหลให้รับผิดชอบ ต้องเสียเงินค่าปรับค่าทำขวัญเรื่อย ๆ มาแล้ว บางครั้งเลยพาจำให้เป็นเรื่องใหญ่ ๆ ตามมาจนถึงจะเป็นอันตราย ถึงอย่างนั้นเราก็มักรักดินแดนเหล่านั้นอยู่ อดทนเอาจนถึง พ.ศ. 2449 เป็นที่สุด จึงปรึกษาพร้อมกันเห็นว่า เมืองชายแดนเหล่านั้นเป็นเช่นโรคเนื้อร้าย ทำให้ป่วยไข้ อยู่เสมอและอาจเป็นเชื้อมาถึงอวัยวะชั้นในก็ได้...

ซึ่งเท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นว่า ปัญหาในท้องที่ชายแดนนั้นเกิดขึ้นอย่างชัดเจนมาไม่น้อยกว่า 150 ปีแล้ว

ปัญหาท้องที่ชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอดีตที่ผ่านมามักจะเกิดจากปัญหาเกียรติภูมิของชาติ ปัญหาสงครามขยายเขตแดนดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็น เขมร ญวน ลาว ทางภาคตะวันออก และตะวันออกเฉียงเหนือ พม่า ทางภาคเหนือและภาคตะวันตก และมลายู ทางภาคใต้ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบันล้วนแล้วแต่เกิดจากปัญหาการขยายดินแดน และการรักษาเกียรติภูมิของชาติเกือบทั้งสิ้น ปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีน้อยมากจนไม่ปรากฏเป็นหลักฐานในทางประวัติศาสตร์มากนัก แต่ถ้าเหตุอันเกิดจากสงครามขยายดินแดน และการรักษาเกียรติภูมิของชาตินั้นเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น สงคราม

² พระยามหาอำมาตยาธิบดี, “เรื่องมหาดไทย”, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์ 2435-2495 (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 134-136.

ระหว่างไทยกับพม่า ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สงครามระหว่างไทยกับ 3 ชาติ ในแหลมอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับญวนตั้งแต่ต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนกระทั่งถึงยุคที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครอง 3 ชาติ ในแหลมอินโดจีน ความขัดแย้งระหว่างไทยกับดินแดนแหลมอินโดจีนยิ่งทวีขึ้นโดยเปลี่ยนคู่กรณีเป็นฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้ครอบครองดินแดนดังกล่าว ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องท้องที่ชายแดนมีลักษณะรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นสาเหตุสืบเนื่องมาจากนโยบายการแสวงหาเมืองขึ้นหรือนโยบายการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก 2 ชาติสำคัญ คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องดินแดนและอาณาเขตระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านผู้ตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตกนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้ไทยต้องประสบกับปัญหายุ่งยากทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในอดีตเท่านั้น กล่าวคือไม่เพียงแต่จะทำให้ไทยต้องสูญเสียดินแดน ผู้คน ทรัพยากร อันมีค่า ศิลปวัฒนธรรม และเงินทองแก่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกแต่เพียงในอดีตเท่านั้น หากแต่ความเกี่ยวพันและปัญหาความขัดแย้งในอดีตยังมีผลต่อเหตุการณ์ในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง สร้างความยุ่งยากลำบากใจแก่ไทยนานัปการ มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยโดยตรง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ยุ่งยากทางชายแดนภาคใต้ ขบวนการโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายู ทำให้ไทยต้องทุ่มเทงบประมาณและเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าวอย่างมหาศาล ปัญหาชายแดนด้านพม่า ความยุ่งยากที่ไทยได้รับจากนโยบายที่พม่ามีต่อการปกครองชนกลุ่มน้อย ทำให้เกิดผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของไทยครั้งแล้วครั้งเล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ยุ่งยากทางชายแดนไทยที่ติดต่อกับประเทศเขมรและลาวปัจจุบัน ไม่เพียงแต่จะสร้างปัญหาความยุ่งยากให้แก่เราในด้านความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ตามชายเขตแดนเท่านั้น ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติโดยรวมก็มีผลกระทบอย่างรุนแรงและน่าวิตก ยิ่งไปกว่านั้นเหตุการณ์ร้ายในดินแดนเขมรและลาว อันเกิดจากผลของการรุกรานแทรกแซงของญวน ทำให้เกิดการอพยพหนีภัยของราษฎรชาวเขมร และลาว เข้ามาอาศัยอยู่ในดินแดนของไทย ด้วยนโยบายเห็นแก่มนุษยธรรมของฝ่ายไทย ทำให้มีภาระต้องเลี้ยงดูผู้คนจำนวนมหาศาลเหล่านี้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทำให้ไทยต้องสูญเสียเศรษฐกิจของชาติอย่างประมาณค่ามิได้ สภาพเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทยในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และนโยบายในด้านการรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ

ปัญหาท้องที่ชายแดนมีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายและรูปแบบการบริหารราชการในระดับท้องที่และท้องถิ่นให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพการณ์ดังเช่น เหตุการณ์ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ไทยมีประสบการณ์ต่อปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนเป็นอย่างดี และพระบาทสมเด็จพระ

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผู้ทรงเข้าใจเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างดี ได้ทรงกำหนดรัฐประศาสนนโยบายอย่างฉลาดล้ำเลิศเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการบริหารราชการทั้งโดยส่วนรวมและเฉพาะท้องถิ่นชายแดน จนเป็นผลให้ไทยสามารถรักษาเอกราชของชาติให้พ้นจากการรุกรานของมหาอำนาจตะวันตกไว้ได้เพียงชาติเดียว ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านต้องตกเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตกดังกล่าวทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้นอาจจะกล่าวได้ว่านโยบายและรูปแบบการบริหารราชการท้องถิ่นและท้องถิ่นชายแดนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสถาปนาไว้ในรัชสมัยของพระองค์นั้นเป็นมรดกอันล้ำค่าที่รัฐบาลและประชาชนชาวไทยยังได้รับประโยชน์อย่างบริบูรณ์ในปัจจุบัน เพียงแต่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดปลีกย่อยบางประการให้เหมาะสมสอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนไปเท่านั้น ดังจะได้วิเคราะห์แยกเป็นประเด็นรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.1.2 ปัญหาทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มูลเหตุสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำริให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากปัญหาและความกดดันต่าง ๆ จากภายนอก ได้แก่ การรุกรานของอังกฤษ และฝรั่งเศสแล้ว ยังเนื่องมาจากปัญหาภายใน ซึ่งหมายถึง ขาดเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน เห็นได้จากก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 หัวเมืองชายแดนทางภาคเหนือ ขึ้นอยู่กับสมุหนายก แต่หัวเมืองทางภาคใต้ ขึ้นอยู่กับสมุหพระกลาโหม

เอกภาพในการปกครองท้องถิ่น และการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค (ขณะนั้นเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น”) เพิ่งจะมีอย่างจริงจัง เมื่อ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยมีการตรา “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116” ขึ้น และได้วิวัฒนาการมาเป็น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นอีกจำนวนมาก จึงทำให้ปัญหาทางการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นในอีกลักษณะหนึ่งเสมือนปัญหาในอดีต คือ ปัญหาเอกภาพในการบริหาร

1.1.3 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ

ท้องถิ่นชายแดน มีความเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจของประเทศมานานแล้ว พระยาไทรบุรี ได้ลอบเอาเกาะหมาก (เกาะปีนัง) ซึ่งเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของไทรบุรีไปให้บริษัทอีสต์อินเดียของอังกฤษเช่า และเป็นผลให้อังกฤษ เข้ามากอบโกยทรัพยากรธรรมชาติและ ความมั่งคั่งในเมืองชายแดนทางภาคใต้ของไทย เช่น ไทรบุรี ปลิส กะลันตัน ตรังกานุ บัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล รวมตลอดถึงเมืองชายฝั่งทะเลอันดามัน ได้แก่ ภูเก็ต พังงา ระนอง เป็นต้น ฝรั่งเศส ก็ได้กระทำการในลักษณะเดียวกัน

1.2 สภาพปัญหาในปัจจุบัน

1.2.1 ปัญหาทางด้านการเมือง

ปัญหาทางการเมืองในท้องที่ชายแดนที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ดังกล่าว ยังคงเกิดขึ้นเรื่อยมา เพียงแต่เบาบางลงขณะหนึ่ง ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และ สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ได้เปลี่ยนจากความขัดแย้งกับอังกฤษ ฝรั่งเศส มาเป็นกับกลุ่มอื่น ได้แก่

1.2.1.1 ปัญหาในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ อันมีเวียดนาม ลาว กัมพูชา คอมมิวนิสต์ในพม่า และคอมมิวนิสต์ในมาเลเซียเป็นตัวแทน เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในท้องที่ชายแดน ภาคเหนือ ตั้งแต่ จ.แม่ฮ่องสอน จ.เชียงใหม่ จ.เชียงราย จ.พะเยา และ จ.อุตรดิตถ์ ในท้องที่ ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือตั้งแต่ จ.เลย จ.หนองคาย จ.นครพนม จ.มุกดาหาร จ.อุบลราชธานี จ.ศรีสะเกษ จ.บุรีรัมย์ และจ.สุรินทร์ ในท้องที่ชายแดนภาคตะวันออก ได้แก่ จ.ปราจีนบุรี จ.ฉะเชิงเทรา และจ.ตราด ในท้องที่ชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จ.สงขลา จ.ยะลา และ จ.นราธิวาส และมีประปรายในท้องที่ภาคตะวันตก ได้แก่ จ.ตาก และจ.กาญจนบุรี

1.2.1.2 ปัญหาในกลุ่มประเทศมุสลิม อันมีอิหร่าน ลิเบีย และซีเรียเป็นหลัก เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล

1.2.1.3 ปัญหาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาที่ค่อนข้างยุ่งยาก ได้แก่ ประเทศพม่า ในท้องที่ จ.ตาก จ.กาญจนบุรี จ.ประจวบคีรีขันธ์ และจ.ระนอง

1.2.2 ปัญหาทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ไม่สามารถทำนโยบายรัฐบาลสำเร็จได้เนื่องจาก

1.2.2.1 ทรัพยากรการบริหารของจังหวัดไม่พอเพียง

— ได้รับจัดสรรทรัพยากรบริหารเท่ากับท้องที่ปกติ แม้ว่าปัญหา ในท้องที่ชายแดนจะมีมากกว่า

— หน่วยการปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนัน(ตำบล) ผู้ใหญ่บ้าน(หมู่บ้าน) ก็ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะเผชิญกับปัญหาชายแดนได้

— หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือลักษณะท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการสภาตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น แม้จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งพื้นที่และวิถีชีวิต ประชากร แต่ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาชายแดน

1.2.2.2 หน่วยงานที่มีอำนาจและเครื่องมือแก้ปัญหาไม่ขึ้นต่อจังหวัด แม้ว่า จะตั้งขึ้นมาก็เพื่อแก้ปัญหาในท้องที่นั้นก็ตาม เช่น หน่วยทหารในพื้นที่ หน่วยตำรวจโดยเฉพาะ ตระเวนชายแดน หน่วยศุลกากร และหน่วยตรวจคนเข้าเมือง

1.2.3 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่นชายแดน

1.2.3.1 มีการลักลอบสินค้าส่งออก (Exports) และนำเข้า (Imports) โดยผิดกฎหมายศุลกากรและที่เกี่ยวข้อง ทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมาก

1.2.3.2 กฎหมาย ระเบียบไม่เหมาะสม ทำให้เศรษฐกิจท้องถิ่นชายแดน ไม่เติบโตเท่าที่ควร เช่น การเปิดจุดผ่านแดน ข้อยกจำกัด การส่งสินค้าออก การควบคุมบุคคล เข้าประเทศ ซึ่งมีผลให้ขาดรายได้จากนักท่องเที่ยว เป็นต้น

ข้อนี้รวมถึงสมรรถภาพของราชการในด้านการบริหารที่จุดผ่านแดน ที่มีอยู่ต่ำมากอีกด้วย

1.2.3.3 ความสัมพันธ์ทางด้านการค้าระหว่างกลุ่มคนที่อยู่ท้องถิ่นชายแดนต่อกัน ไม่สู้จะดี มีการหลอกลวงทางการค้า เล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ

1.2.4 ปัญหาทางด้านความมั่นคงชายแดน การรบกวนชายแดนยังคงมีอยู่ในรูปแบบสงครามกองโจร ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และลักษณะละเมิดอธิปไตยของไทย

บทที่ 2

ปัญหาการเมืองในท้องถิ่นชายแดน

ลักษณะพิเศษของปัญหาการเมืองในท้องถิ่นชายแดนไทย คือ ความขัดแย้งที่เป็นสากล ซึ่งได้แก่ ปัญหาโลกคอมมิวนิสต์ ปัญหาโลกมุสลิม ฉะนั้น จึงเป็นปัญหาที่เกินความสามารถของผู้ปกครองท้องถิ่นที่จะแก้ไขได้

2.1 ปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์

แม้ว่าการต่อสู้ทั้งทางด้านการเมืองและการทหาร ระหว่างรัฐบาลไทยและกองกำลังคอมมิวนิสต์ ซึ่งเกิดขึ้นมานานกว่าครึ่งศตวรรษ ในหลายภาคของประเทศ จะเบาบางลงในปัจจุบัน⁽³⁾ แต่ในท้องถิ่นชายแดนแล้วความขัดแย้งนี้ยังคงคุกรุ่นอยู่ พร้อมทั้งจะเกิดขึ้นได้เสมอ

2.1.1 กับกลุ่มคอมมิวนิสต์อินโดจีน โดยการนำของเวียดนามและภายใต้การบงการของรัสเซีย ในด้านการเมืองแล้วมีความขัดแย้งอยู่ค่อนข้างมาก เห็นได้จากการที่รัฐบาลทั้ง 2 ยังไม่ยอมให้ประชาชนทั้ง 2 ข้ามแดนไปมาหาสู่กันได้ตามปกติตามช่องทางซึ่งในอดีตเคยติดต่อกันได้อย่างเสรี⁽⁴⁾ เช่น

2.1.1.1 ด้านหนองคาย — ท่าเตือ (ลาว)

2.1.1.2 ด้านนครพนม — ท่าแขก (ลาว)

2.1.1.3 ด้านมุกดาหาร — สุวรรณเขต (ลาว)

2.1.1.4 อ.พินุลมังสาหาร — ช่องเม็ก (ลาว)

2.1.1.5 อ.อรัญประเทศ — ศรีโสภณ (กัมพูชา)

นอกจากไม่ให้มีการไปมาหาสู่กันแล้ว ในบางท้องถิ่นยังมีการสู้รบกันค่อนข้างจะรุนแรงอีกด้วย (โปรดดูข้อ 5.1)

2.1.2 กับกลุ่มคอมมิวนิสต์พม่า แม้จะมีใช่เป็นการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่าโดยตรง แต่ทั้ง 2 ประเทศก็ไม่พอใจกับการสู้รบระหว่างพม่ากับกองกำลังคอมมิวนิสต์ในชายแดนภาคตะวันตกและภาคเหนือของไทย

โดยพมามองว่าไทยให้แผ่นดินเป็นที่พักพิงแก่ชนกลุ่มน้อยคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ไทยก็ไม่พอใจที่ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อาจชักจูงคอมมิวนิสต์เข้ามาก่อการร้ายในเขตไทย โดยใช้ชาวเขาโดยเฉพาะพวกมั่ว⁽⁵⁾ เป็นเครื่องมือ

³ อาจเป็นผลมาจากการเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เมื่อปี 2518

⁴ ช่องทางเข้า—ออก โปรดดูตารางที่ 1 จุดผ่านแดน

⁵ ชนกลุ่มน้อย โปรดดูตารางที่ 3

2.1.3 กับกลุ่มคอมมิวนิสต์ชายแดนมาเลเซีย (จคม.) ที่สำคัญมี 2 กลุ่ม คือ

2.1.3.1 กลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มลายา ภายใต้การชี้นำของรัสเซีย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในท้องที่ จ.นราธิวาส

2.1.3.2 กลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มลายา ภายใต้การสนับสนุนของจีน ซึ่งกระจายกำลังอยู่ในท้องที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย ที่มีมากได้แก่ อ.เบตง และ อ.สะเตา

พวกนี้ 1 – 2 ปีที่ผ่านมา มีข่าวสารว่ามอบตัวต่อทางการไทย ประมาณ 500 คน

ความสำคัญของโจรคอมมิวนิสต์มาเลเซีย คือ ความเกี่ยวพันกับการปราบปรามขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ชาวมุสลิมในภาคใต้เป็นอย่างมากด้วย

2.2 ปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มประเทศมุสลิม ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากประเทศมุสลิมบางประเทศให้การสนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ชาวมุสลิม กิจกรรมที่ปรากฏได้แก่

2.2.1 ความพยายามในการแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจัดตั้ง “สาธารณรัฐอิสลามปัตตานี” ซึ่งมีมานานกว่าศตวรรษแล้ว เนื่องจากชาวมุสลิมเป็นชนกลุ่มใหญ่ในท้องที่จังหวัดชายแดนภาคใต้⁽⁶⁾ ในปัจจุบันแม้การสู้รบระหว่างเจ้าหน้าที่และ ขจก. จะลดน้อยลง แต่ก็ยังมีปัญหา ขจก. รบกวณชาวไทยพุทธในท้องที่นั้น เช่น การเรียกค่าคุ้มครอง การวางกับระเบิดในสวนยางพารา เป็นต้น

2.2.2 ประเทศมุสลิมบางประเทศแทรกแซง เหตุการณ์ชายแดนภาคใต้ ด้วยขบวนการ “ดะวะห์” (Dawah) ซึ่งเป็นขบวนการ (Mass Movement) ที่อ้างศาสนา แต่เป็นที่ยอมรับกันว่า ศาสนาอิสลามนั้นเป็นการเมือง

2.2.3 กลุ่มประเทศมุสลิม จะหยิบยกเรื่องมุสลิมปัตตานีขึ้นสู่เวทีการเมืองระหว่างประเทศ ดังที่เคยทำมาแล้วในอดีต ซึ่งเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของไทย

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่สำคัญได้แก่กับประเทศพม่า ซึ่งผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าใช้พื้นที่ชายแดนไทยต่อต้านรัฐบาลพม่า และละเมิดอธิปไตยของไทย⁽⁷⁾

2.3.1 การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังผู้พลัดถิ่นฯ เช่น ที่ตลาดวังข่า อ.แม่สอด จ.ตาก เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2520 พม่ายิงปืนใหญ่เข้ามาตกในเขตแดนไทย มีผู้เสียชีวิต 14 คน เสียหายประมาณ 20 ล้านบาท เป็นต้น

⁶ ชนกลุ่มน้อย โปรดดูตารางที่ 3

⁷ ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, ชนกลุ่มน้อยในไทยกับความมั่นคงของชาติ กทม. แพร่พิทยา, 2526 หน้า 257

2.3.2 ชาวพม่าลักลอบเข้าไทย แม้ฝ่ายไทยจะกำหนดให้ผ่าน 3 ช่องทาง คือ แม่สอด—เมียวดี, แม่สาย—ท่าช้างเหล็ก, ระนอง—เขาทอง (เกาะสอง) ก็ตาม แต่ความเป็นจริงก็สกัดกั้นการลักลอบได้ยาก เพราะส่วนใหญ่ไหลบ่าเข้ามาหางานทำในไทย ซึ่งมีผลต่อการแย่งงานคนไทยอีกด้วย

2.3.3 รัฐบาลกวาดล้างขุนส่า ที่บ้านหินแตก อ.แม่จัน จ.เชียงราย เมื่อ 21 มกราคม 2525 ฝ่ายขุนส่าเสียชีวิตถึง 200 คน ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดระดับโลกอีกด้วย

บทที่ 3

ปัญหาการบริหารราชการชายแดน

3.1 ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในบทความนี้หมายถึงราชการส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ⁸) รวมทั้งราชการส่วนกลางที่ไปตั้งหน่วยงานในท้องที่ภูมิภาคด้วย เพราะหน่วยทั้ง 2 ประเภทนี้ มีวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน

3.1.1 จังหวัดและอำเภอ เป็นหน่วยที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล (Policy Implementation) โดยตรง สภาพที่ปรากฏคือ

3.1.1.1 ทรัพยากรการบริหารทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ไม่ได้มีเพิ่มมากกว่าท้องที่ปกติแต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่มีปัญหาที่จะต้องแก้ไขมากมาย

3.1.1.2 หน่วยปกครองท้องที่ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกของส่วนภูมิภาค ได้แก่ ตำบล หมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้บริหาร คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มีเช่นเดียวกับท้องที่ปกติ อำนาจหน้าที่ก็ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วไป ซึ่งแน่นอนว่าย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาชายแดนย่อมมีน้อย เพราะปัญหาชายแดนแตกต่างไปจากปัญหาในท้องที่ปกติ

กล่าวโดยสรุป ราชการภูมิภาคมีประสิทธิภาพต่ำมากในการแก้ปัญหาชายแดน

3.1.2 ราชการส่วนกลางที่ตั้งในภูมิภาค ไม่ได้ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ในแง่นี้จึงถือว่าเป็นหลักการที่ขาดเอกภาพ (unity of command) เพราะต่างหน่วยก็ขึ้นตรงกับกรุงเทพฯ ในขณะที่รัฐบาลมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนแก้ปัญหา หน่วยเหล่านี้มีทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร เช่น

3.1.2.1 หน่วยทหาร ขึ้นตรงต่อกองทัพบก เรือ หรืออากาศ ตามแต่กรณี ซึ่งข้อเท็จจริงขณะนี้หน่วยทหารในท้องที่อำเภอจำนวนมากมาย

3.1.2.2 หน่วยตำรวจ โดยเฉพาะตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ซึ่งมีบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับท้องที่ชายแดนโดยตรง และมีอยู่จำนวนมาก ก็ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจที่กรุงเทพฯ

⁸ จำนวนหน่วยการปกครองท้องที่ชายแดน โปรดดูตารางที่ 2

3.1.2.3 ด้านศุลกากร ซึ่งควบคุมการค้าชายชายแดน ก็ขึ้นตรงต่อกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

3.1.2.4 กองตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ก็ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจที่กรุงเทพฯ

สภาพเช่นนี้จึงมีลักษณะเดียวกับก่อนการปฏิรูปการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2435 อันเป็นสภาพที่เสียดินแดนมากมายครั้งนั้น แต่ยุคปัจจุบันไม่เพียงแต่จะมีสมุหนายก (กระทรวงมหาดไทย) สมุหกลาโหม (กระทรวงกลาโหมและกองทัพ) เท่านั้น แต่ยังมีสมุหพระคลังหรือสมุห์อื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกด้วย

3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น อันเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (อาจรวมถึงสภาตำบลด้วย) ก็ไม่ได้รับอำนาจหน้าที่หรือมีทรัพยากรบริหารเพิ่มเติมกว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งข้อเท็จจริงท้องถิ่นชายแดนหลายแห่งมีขนาดใหญ่ เช่น

3.2.1 เทศบาลตำบลสุโขทัย — ลก จ.นราธิวาส

3.2.2 เทศบาลตำบลเบตง จ.ยะลา

3.2.3 เทศบาลตำบลสะเดา จ.สงขลา

3.2.4 เทศบาลเมืองแม่สอด จ.ตาก

3.2.5 เทศบาลเมืองหนองคาย จ.หนองคาย

3.2.6 เทศบาลเมืองมุกดาหาร จ.มุกดาหาร

3.2.7 เทศบาลตำบลอรัญประเทศ จ.ปราจีนบุรี

ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจหน้าที่ (decentralization) พิเศษ ให้ท้องถิ่นเหล่านี้เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ก็อาจทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นช่วยแก้ปัญหาท้องถิ่นชายแดน เพราะปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลมีความพร้อมทางด้านบุคลากรงบประมาณ มากกว่าส่วนภูมิภาค

บทที่ 4

ปัญหาเศรษฐกิจชายแดน

4.1 การลักลอบสินค้าผ่านแดน ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสินค้าบางชนิดไม่สามารถค้าขายได้โดยเสรี สินค้าตัดโคเวต้า สินค้าต้องห้ามหรือผิดกฎหมาย สินค้าต้องมีการควบคุมจำนวนการส่งออกพันธุ์สัตว์น้ำ ไม้ วัว ควาย ข้าว น้ำตาล อัญมณีสงคราม ยาเสพติด ตลอดจนสินค้านำเข้าบางประเทศ เช่น เครื่องไฟฟ้า

สินค้าเหล่านี้มีราคาสูงจึงใจให้พ่อค้ากล้าเสี่ยงลักลอบส่งออกหรือนำเข้าตามแนวชายแดน โดยกลุ่มบุคคลที่มีฐานะการเงินทั้งสองประเทศเป็นผู้ดำเนินการ โดยใช้ราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนเป็นเครื่องมือในการขนถ่ายสินค้า ที่เรียกกันว่า “กองทัพนมด” โดยได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าอาชีพตามปกติมาก จนถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา วิถีชีวิตประจำวันไปเสียแล้ว

นอกจากนี้ การลักลอบสินค้ายังได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเกือบทุกประเภทอีกด้วย กล่าวคือ ที่มีหน้าที่ก็ปราบปรามบ้าง ช่วยเหลือบ้าง ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอว่า ข้าราชการเกือบทุกประเภท จะแย่งกันไปอยู่ชายแดนที่มีการค้าขายลักษณะนี้มาก ๆ เช่น อ.เบตง อ.สุโขทัยโก-ลก อ.สะเตา อ.แม่สอด เป็นต้น เพื่อหวังผลประโยชน์ทุกทาง ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการที่กระทำลักษณะนี้มีใจทำโดยส่วนตัว แต่อาจกล่าวได้ว่าเป็นสถาบันที่เดียว เพราะมีการส่งเงินให้ “เจ้านาย” เป็นทอด ๆ

ปัญหาการจัดเก็บพิภคัตราศุลกากรสินค้าบางประเภท เช่น ยางพารา ไม่สอดคล้องกับประเทศเพื่อนบ้านมาเลเซีย กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีศุลกากรสินค้ายางแผ่นรมควันสูงมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงภาษี โดยส่งสินค้าออกแบบ “ใต้ดิน” ตามชายฝั่งทะเลทางภาคใต้ หรือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรนำสินค้าลงเรือโดยมีใบกำกับสินค้าไม่ตรงกับจำนวนสินค้า (ท่าเรือคลองเตย ท่าเรือสงขลา เป็นต้น)

การที่รัฐให้สิทธิการค้าแบบ “โคเวต้า” ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดลักลอบส่งออกหรือนำเข้า เพราะผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ไม่สามารถแข่งขันหรือที่ไม่ได้รับโคเวต้าก็จะค้าขายโดย “ใต้ดิน” เพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจ หรือเป็นอาชีพ

4.2 กฎหมาย ระเบียบ และระบบบริหารของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ เช่น

4.2.1 การเปิดจุดผ่านแดน ด้านหนองคาย นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี และรัฐประเทศ มีความไม่แน่นอน ทำให้ท้องที่ชายแดนเงียบเหงา เศรษฐกิจตกต่ำ เพราะ

ไม่มีสินค้าส่งออก นำเข้า เงินตราไม่หมุนเวียน จึงมีการเรียกร้องกันมาก โดยเฉพาะชายแดนภาคอีสาน ซึ่งมีฐานเศรษฐกิจแย่อย่างมาก พ่อค้าเอกชนพยายามเสนอทางรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความเข้าใจเพียงพอ มองปัญหาอย่างฉาบฉวยและอ้างความมั่นคงอย่างไม่มีเหตุผล

4.2.2 การรวมศูนย์อำนาจสั่งการอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไป โดยเฉพาะสินค้าบางตัวที่ประเทศเพื่อนบ้านต้องการเป็นจำนวนมาก แต่การขออนุญาตต้องมาดำเนินการที่ส่วนกลาง จึงขาดความยืดหยุ่นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย หรือกรณีเปิดจุดผ่านแดนก็เช่นเดียว ยังให้อำนาจไม่เพียงพอแก่ราชการภูมิภาค

4.3 ระบบบริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชายแดน ไม่มีประสิทธิภาพ

4.3.1 จังหวัด อำเภอบางแห่ง ไม่มีหน่วยงานเกี่ยวกับชายแดนโดยตรง แม้กระทั่งงานบริการปกติ เช่น งานทะเบียนราษฎร บัตรประชาชน การทำใบผ่านแดน ทำให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างล่าช้ามาก

4.3.2 หน่วยที่ประจำอยู่ประตูทางเข้าออกเขตแดนประเทศ ได้แก่ หน่วยตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และด่านศุลกากร ยังทำงานไม่สัมพันธ์กัน มีความล่าช้าบางครั้งเกิดการคอร์รัปชัน ส่งผลเสียเห็นได้ชัด เช่น ด้านมาเลเซียทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความเบื่อหน่าย ทั้ง ๆ ที่นักท่องเที่ยวชาวมาเลเซีย เดินทางเข้าไทยมากที่สุดเป็นอันดับ 1

4.4 การติดต่อค้าขายระหว่างเอกชนกับเอกชน ยังไม่อยู่ในสภาพที่ดี ใช้ระบบความเชื่อใจกัน ระบบญาติพี่น้อง เช่น ความเป็นชาติมาเลย์—มาเลย์, จีน—จีน, ลาว—ลาว เป็นต้น ทำให้บ่อยครั้งมีการบิดพลิ้วทางด้านการเงินหรือถูกกลโกงเชิงการค้า เช่น อ้างว่าสินค้าไม่มีคุณภาพ สินค้าที่ส่งไปไม่เป็นที่ต้องการของตลาด ซึ่งก็แล้วแต่ผู้ซื้อเป็นผู้กำหนด จนเป็นเหตุบาดเจ็บการทำรายได้ถึงแก่ชีวิตอยู่บ่อยครั้ง

บทที่ 5

ปัญหาทางด้านความมั่นคงชายแดน

5.1 เหตุการณ์ชายแดนกัมพูชา ในอดีตมีสถานการณ์ที่รุนแรงและทำความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมากที่สุดในปัจจุบัน (ปี 2530) เหตุการณ์ยังคงมีในท้องที่ จ.ตราด จ.สุรินทร์ จ.ปราจีนบุรี จ.จันทบุรี และจ.บุรีรัมย์ โดยสรุปได้แก่

5.1.1 กระสุนปืนจากการสู้รบระหว่างกองกำลังกัมพูชา กับเวียดนาม เสงสัมริน ตกเข้ามาในเขตไทยในท้องที่ อ.เมืองตราด อ.คลองใหญ่ อ.บ่อไร่ อ.โป่งน้ำร้อน อ.อรัญประเทศ

5.1.2 กลุ่มโจรเขมรติดอาวุธเดินไปมา (อ.ตาพระยา)

5.1.3 เจ้าหน้าที่ไทยจับกุมทหารกัมพูชาซึ่งบุกรุกเข้ามาในเขตหมู่บ้านไทย (อ.กาบเชิง)

5.1.4 จับกุมชาวเวียดนามหลบหนีเข้าเขตไทย (อ.ตาพระยา)

5.1.5 ราษฎรไทยเหยียบกับระเบิดของทหารกัมพูชาถึงแก่เสียชีวิต (อ.ตาพระยา)

5.2 เหตุการณ์ชายแดนลาว ในอดีตเคยเกิดเหตุการณ์ในลำน้ำโขงมาตลอด สำหรับปัจจุบัน (ปี 2530) เหตุการณ์เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยในท้องที่จังหวัดเลย เชียงราย หนองคาย อุบลราชธานี มุกดาหาร อุดรดิตถ์ เหตุที่เกิด ได้แก่

5.2.1 การปรากฏตัวของทหารเวียดนาม

5.2.2 กระสุนปืนใหญ่ฝ่ายตรงข้ามยิงมาตกในเขตไทย (อ.น้ำยืน)

5.2.3 หน่วยรักษาการณ์ของลาว (ตรงข้าม กิ่ง อ.หัวน้ำใหญ่) ระดมยิงราษฎรที่ลักลอบซื้อขายสินค้าข้ามแดน

5.2.4 ทปล. จับกุมราษฎรไทยไปสอบสวน (อ.บ้านโคก)

5.2.5 เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยจับกุมราษฎรข้อหาต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีช่องทางตรวจคนเข้าเมือง (อ.เชียงคาน)

5.2.6 เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยรับตัวคนไทยซึ่งถูก ทปล. จับกุมและปล่อยตัวกลับมา (อ.ชาติตระการ) โดยฝ่ายลาวกล่าวหาว่าราษฎรไทยบุกรุกเขตแดน ฝ่ายไทยจึงไม่ยอมรับ เพราะเท่ากับยอมรับว่าดินแดนนั้นเป็นของลาว

5.3 เหตุการณ์ชายแดนพม่า ในปัจจุบันยังคงปรากฏอยู่บ้างในท้องที่ จ.ตาก จ.ชุมพร จ.ระนอง จ.เชียงใหม่ จ.เชียงราย จ.แม่ฮ่องสอน

5.3.1 ทหารกะเหรี่ยงสู้รบกับทหารพม่า ทำให้ทรัพย์สินของราษฎรไทยเสียหาย (อ.แม่สลด ริมแม่น้ำเมย)

5.3.2 มีคนไทยนำเสบียงไปส่งทหารกะเหรี่ยง (อ.ท่าแซะ)

5.3.3 ตำรวจพม่าจับกุมเรือประมงไทย (อ.เมืองระนอง) และบางครั้งฝ่ายไทยก็จับกุมตำรวจพม่า (เกาะสอง จ.มะริด) ทำให้สถานการณ์ตึงเครียด

5.3.4 ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรออกตรวจท้องที่เหยียบกับระเบิดขาขาดหลายราย (อ.แม่เมาะ)

5.3.5 เจ้าหน้าที่ไทยจับกุมคนสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าไทย (อ.เชียงใหม่)

5.3.6 กลุ่มกองกำลังคอมมิวนิสต์พม่าและคอมมิวนิสต์ไทย ปรากฏตัว (อ.ขุนยวม อ.แม่แจ่ม)

ตารางที่ 1 จุดผ่านแดน

ที่	จังหวัด	จำนวนจุดผ่านแดน			
		ลาว	มาเลเซีย	พม่า	กัมพูชา
1.	หนองคาย	2			
2.	มุกดาหาร	2			
3.	สงขลา	—	2		
4.	สตูล	—	1		
5.	ยะลา	—	1		
6.	นราธิวาส	—	2		
7.	ตาก	—	—	1	
8.	เชียงใหม่	—	—	1	
9.	ระนอง	—	—	3	
	รวม	4	6	5	—

ตารางที่ 2 หน่วยการปกครองท้องที่ชายแดน

ลำดับที่	ชายแดนด้าน	แนวเขตแดน (กม.)	จำนวนหน่วยการปกครอง		
			จังหวัด	อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ตำบล
1.	พม่า	2,387	10	36	97
2.	กัมพูชา	798	7	17	50
3.	ลาว	1,810	10	42	127
4.	มาเลเซีย	647	4	15	24
	รวม	5,642	31	100	298
	% ของประเทศ		43%	15%	5%

หมายเหตุ 1. จังหวัดที่มีท้องที่ติดต่อกันมากกว่า 1 ประเทศ คือ เชียงราย (พม่า – ลาว)
และอุบลราชธานี (ลาว – กัมพูชา)

ตารางที่ 3 ประชากรต่างวัฒนธรรมในท้องที่ชายแดน

ที่	จังหวัด	ประชากรต่างวัฒนธรรม	หมายเหตุ
1.	นราธิวาส	ไทยมุสลิม	ส่วนใหญ่ของท้องที่
2.	สตูล	ไทยมุสลิม	
3.	ยะลา	ไทยมุสลิม	
4.	สงขลา	จีนมาเลย์	ได้แก่ กะเหรี่ยง แม่ เย้า มูเซอ ลีซอ อีเก้อ ฮ่อ
5.	ตาก	ชาวกะเหรี่ยง	
6.	แม่ฮ่องสอน	ชาวกะเหรี่ยง	
7.	เชียงใหม่	ชาวกะเหรี่ยง	
8.	เชียงราย	ชาวกะเหรี่ยง	
9.	พะเยา	ชาวกะเหรี่ยง	
10.	น่าน	ชาวกะเหรี่ยง	
11.	อุตรดิตถ์	ชาวกะเหรี่ยง	
12.	หนองคาย	ญวน	
13.	นครพนม	ญวน	
14.	มุกดาหาร	ญวน	
15.	อุบลราชธานี	ญวน	
16.	ศรีสะเกษ	เขมร	
17.	สุรินทร์	เขมร	

Abstract

Local Administration and Frontier Disputes by Prayad Hongtongkum and Prinya Udomsap



The question of local administration and frontier disputes is based in part upon Thailand's proximity to Laos and Cambodia. Territorial expanse and national prestige are entangled with economic and social issues. Along the Lao and Cambodian frontiers, despite the presence of trade, there is the sensitive issue of displaced persons in camps near the border areas which hamper normalisation of relations between those countries and Thailand.

In terms of local administration, the system is based upon the provincial administration or Changwat being the focal point at the regional level. There are also smaller units such as the district and village. However, the power structure is weighted in favour of the provincial administration which is accountable to the Bangkok authorities. There are continual complaints of lack of budgetary resources at the regional level.

At the microscopic level, there is the system of local leaders and committees which interplay with daily life. There are, for instance, the sub-district leaders (Kamnan), village leaders (Pou Yai Ban) and various village committees which operate in the border areas. However, they have little say in the decision making concerning frontier problems. A variety of personnel operate long the border; they include the local military unit, the border police, customs officials and immigration officials. They do not depend upon the provincial administration but upon the Bangkok authorities. Evidently there is a lack of unity of command.

Economic issues near the border areas are influenced by the existence of a black market, limits upon export of strategic goods and 'quotas' which may not work too effectively in practice, resulting in loss of revenue for the Government. The scenario is based upon centralisation of power in Bangkok which may cause inefficiency in local administration. The solution seems to line with more decentralisation.

ปัญหาชายแดน :
การหลีกเลี่ยงและการระงับข้อพิพาท
Frontier Issues, Disputes Avoidance and Settlement

โดย
รศ.ดร. สมพงศ์ ชูมาก
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาเขตแดน : การหลีกเลี่ยงและการระงับข้อพิพาท Frontier Issues, Disputes Avoidance and Settlement

รศ.ดร.สมพงศ์ ชูมาก

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำนำ

ประเทศไทยมีเขตแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านระยะความยาว 5,597 กิโลเมตร คือ ด้านที่ติดต่อกับลาวมีความยาว 1,750 กิโลเมตร ด้านที่ติดกับกัมพูชา 824 กิโลเมตร ด้านที่ติดกับพม่า 2,387 กิโลเมตร และด้านที่ติดกับมาเลเซีย 636 กิโลเมตร นอกจากนี้ ยังมีส่วนที่เป็นเขตติดต่อทางทะเลทั้งในอ่าวไทยและทะเลอันดามันมีความยาว 2,400 กิโลเมตร โดยติดต่อกับกัมพูชา พม่า มาเลเซีย เวียดนาม และอินโดนีเซีย

ตามหลักพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ดินแดนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐ และภายในอาณาเขตล้อมรอบแห่งดินแดนนั้น รัฐสามารถใช้อธิปไตยได้อย่างเต็มที่ แนวเส้นล้อมรอบดินแดนดังกล่าว ซึ่งแยกดินแดนของประเทศหนึ่งออกจากดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง หรือดินแดนที่ไม่มีเจ้าของ เรียกกันว่า “เส้นเขตแดน” หรือ “แนวพรมแดน” ซึ่งตรงกับคำว่า “boundary line” และโดยปกติรัฐมีเขตแดน และบูรณภาพเหนือดินแดนของตนทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

สำหรับการแบ่งเขตแดนทางบกในทางปฏิบัติมักจะใช้ภูเขาหรือแม่น้ำเป็นเส้นเขตแดนธรรมชาติ เช่น

- เทือกเขาพนมดงรัก เขาพนมพระ เขาพนมฉัตร เป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา
- แม่น้ำโขง เป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับลาวทางด้านอีสาน เป็นต้น

เส้นเขตแดนธรรมชาตินี้หากไม่มีสัญญาหรือความตกลงเป็นอย่างอื่นให้ถือสันปันน้ำของภูเขา (watershed) หรือเส้นกึ่งกลางน้ำลึกของแม่น้ำที่ใช้เรือเดินได้ (thalweg) หรือใช้เส้นกึ่งกลางลำแม่น้ำในกรณีที่ใช้เดินเรือไม่ได้ ส่วนในบริเวณที่ราบก็อาศัยเส้นตรงที่ลากเชื่อมระหว่างจุดต่าง ๆ โดยมีเครื่องหมายเช่น หลักหิน หรือสิ่งถาวรอื่น ๆ ในภูมิประเทศเป็นเครื่องหมายกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักสากลซึ่งได้รับความยินยอมเห็นชอบจากนานาประเทศแล้ว¹

¹ ดร. สมบูรณ์ เสวียมบุตร, “ปัญหาเขตแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน,” จิตวิทยาความมั่นคง, 2526, หน้า 275.

สำหรับปัญหาเขตแดนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาจนถึงทุกวันนี้ มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการปักปันเขตแดน ซึ่งได้ทำกันมาแต่ในอดีต ระหว่างประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสกับอังกฤษ) กับประเทศไทยที่มีได้เป็นไปตามหลักสากลและหลักแห่งความยุติธรรม และมีได้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของรัฐ เพราะสามารถกล่าวได้ว่าประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเป็นผู้กระทำแต่ฝ่ายเดียว ส่วนประเทศไทยตกอยู่ในภาวะจำยอม ทั้งนี้เพื่อที่จะรักษาเอกราชและอธิปไตยของประเทศได้ ต่อมาเมื่อประเทศเพื่อนบ้านของเราได้รับเอกราช จึงได้รับการสืบสิทธิในสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศแม่ได้ทำไว้² รัฐบาลไทยก็ได้พยายามหาทางเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เรื่อยมา เพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบและความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับเขตแดน แต่รัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านทางด้านอินโดจีนมิได้กระตือรือร้นที่จะตอบสนองความต้องการของฝ่ายไทย ดังนั้นเรื่องนี้รัฐบาลไทยจะต้องพยายามต่อไป

นอกจากนี้สภาพบริเวณชายแดนเกือบทุกพื้นที่ จะมีสภาพภูมิประเทศเป็นเขตทุรกันดาร ยากแก่การเข้าถึงของเจ้าหน้าที่ จึงมักจะถูกใช้เป็นทีหลบซ่อนและแสวงประโยชน์ รวมถึงการดำเนินการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนหรือขบวนการผิดกฎหมาย รวมถึงขบวนการก่อการร้าย หรือกบฏ ทั้งที่มีเป้าหมายดำเนินการต่อประเทศไทย และต่อประเทศเพื่อนบ้าน

ปัญหาอีกปัญหาที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดน คือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยที่มีปัญหาในเรื่องของเชื้อชาติ วัฒนธรรม และภาษา ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย รวมทั้งปัญหาผู้อพยพลี้ภัย

ดังนั้น ปัญหาเขตแดนที่เกิดขึ้นระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน พอจะแยกให้เห็นเป็นประเด็นใหญ่ 2 ประเด็นคือ ประเด็นทางด้านเทคนิค กับประเด็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอันเกี่ยวเนื่องอยู่กับเขตแดน

ในการเสนอรายงานนี้จะขอเสนอประเด็นปัญหาเขตแดนทางบกที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลักสำคัญ ดังนั้นจะขอเสนอประเด็นปัญหาเป็นรายประเทศที่ติดต่อกับไทย ซึ่งจะครอบคลุมปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับลาว ระหว่างไทยกับกัมพูชา และระหว่างไทยกับพม่า

1. ปัญหาเขตแดนระหว่างไทย – กัมพูชา

แนวพรมแดนระหว่างไทยกับกัมพูชามีความยาวทั้งสิ้น 824 กิโลเมตร¹ เส้นแบ่งเขตแดน

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹ ดร. โกเมศ ขวัญเมือง, “สนธิสัญญาเขตแดนระหว่างสยามกับอินโดจีนของฝรั่งเศส”, เอกสารสัมมนา “300 ปี ความสัมพันธ์ไทย – ฝรั่งเศส” คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 14-15 ธันวาคม 2527, หน้า 183.

ประกอบขึ้นเป็นสามส่วนคือ ส่วนที่อาศัยเขตแดนธรรมชาติ (Natural Boundary) เป็นเครื่องกำหนดซึ่งได้แก่

- 1) เขตพรมแดนตามสันปันน้ำทิวเขาพนมดงรัก 385 กิโลเมตร
- 2) แนวพรมแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาบรรทัด 191 กิโลเมตร
- 3) แนวพรมแดนตัดสันเขาตาร็อก 4 กิโลเมตร
- 4) แนวพรมแดนไปตามลำห้วยต่าง ๆ 171 กิโลเมตร

5) แนวพรมแดนเป็นแนวตรง 73 กิโลเมตร นอกจากนี้ยังมีอีกช่วงหนึ่งซึ่งเป็นช่วงที่ยังมิได้มีการปักปันเขตแดนกันเป็นระยะทางยาวประมาณ 180 กิโลเมตร คือ ช่วงที่เป็นเขตแดนร่วมสามประเทศระหว่างไทย—ลาว—กัมพูชา ณ ตำบลช่องบก ระหว่างทะเลสาบเขมรแม่น้ำโขง และแม่น้ำมูล บริเวณเทือกเขาพนมดงรักมาจนถึงช่องเกลในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นหลักเขตที่ 1 ระหว่างไทย—กัมพูชา¹

แนวพรมแดนช่วงที่ได้รับการปักปันและปักหลักเขตกันแล้ว เริ่มต้นตั้งแต่หลักเขตที่ 1 จนถึงหลักเขตที่ 73 ซึ่งตั้งอยู่ ณ จังหวัดตราด เป็นระยะทางยาวประมาณ 620 กิโลเมตร โดยทอดผ่านจังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ ปราจีนบุรี จันทบุรี และมาถึงสิ้นสุดที่จังหวัดตราด²

แนวพรมแดนจากหลักเขตที่ 1 จะลัดเลาะไปตามสันปันน้ำใหญ่ของกลุ่มน้ำทะเลสาบเขมรกับกลุ่มแม่น้ำมูลจนถึงหลักเขตที่ 28 จากนั้นจะลัดเลาะไปตามสันปันน้ำบนเทือกเขาพนมดงรักจนถึงหลักเขตที่ 33 แล้วจะผ่านภูมิประเทศค่อนข้างเรียบบนยอดเขาพนมประ และยอดเขาพนมฉัตรจนถึงหลักเขตที่ 40 จากนั้นจึงวกลงสู่ที่ราบจนถึงหลักเขตที่ 43 เขตอำเภอตาพระยา (จังหวัดปราจีนบุรี)

ช่วงต่อไปคือ ช่วงระหว่างหลักเขตที่ 43 ถึงหลักเขตที่ 49 คือ ช่วงระหว่างเขตอำเภอตาพระยา จนถึงตำบลคลองลึก อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี บริเวณนี้เป็นพื้นที่ราบและหลักเขตบางหลักก็สูญหายไป ยิ่งกว่านั้นหลักเขตบางหลักยังอยู่ห่างกันมากจนไม่สามารถจะทราบแนวพรมแดนที่แน่นอนระหว่างหลักเขตได้ เช่นหลักเขตที่ 48—49 มีช่วงห่างกันถึง 18 กิโลเมตร เป็นต้น³

ช่วงต่อไปแนวพรมแดนจะเดินต่อไปตามกึ่งกลางคลองลึกจนถึงหลักเขตที่ 50 แล้วก็ย้ายไปตามกึ่งกลางลำห้วยพรมโหดจนถึงหลักเขตที่ 51 แล้วลัดเลาะไปตามกึ่งกลาง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 276.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 277.

คลองน้ำใส ผ่านเทือกเขาตลอดไปจดทางทิศใต้ของคลองด่านอันเป็นหลักเขตที่ 52 เฉพาะช่วงระหว่างหลักเขตที่ 51 – 52 มีความยาวประมาณ 50 กิโลเมตร¹

แนวพรมแดนจากหลักเขตที่ 52 เรื่อยไปจะเป็นเส้นเกือบตรงบนภูมิประเทศราบเรียบ ผ่านคลองโป่งน้ำร้อน คลองตะเคียน ลำห้วยสดร่วไพลิน และวกไปตามสันปันน้ำของเทือกเขาตาบอด อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด ซึ่งเป็นที่ตั้งของหลักเขตที่ 69 จากนั้นก็จะวกไปตามสันปันน้ำของเทือกเขาบรรทัด ในเขตอำเภอบ่อไร่ จนถึงหลักเขตสุดท้าย คือหลักเขตที่ 73 ซึ่งตั้งอยู่ริมหาดสารพัดพิษ

เส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาเท่าที่กล่าวข้างต้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งได้กระทำกันในสมัยที่กัมพูชายังอยู่ภายใต้ของฝรั่งเศส คือสนธิสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1904 และฉบับปี ค.ศ. 1907 ซึ่งต่อมาเมื่อกัมพูชาได้รับเอกราชจึงได้รับการสืบสิทธิตามสนธิสัญญาดังกล่าวนั้นต่อมาด้วย²

1.1 การกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา

การกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาเป็นไปตามหนังสือสัญญาระหว่างไทยกับอินโดจีน ฝรั่งเศส ซึ่งมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน โดยฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้อารักขากัมพูชาเป็นผู้ลงนามกับไทย หนังสือสัญญาดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ คือ³

1) หนังสือสัญญาฉบับลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1867 (พ.ศ. 2410) ระหว่างไทยกับฝรั่งเศสกำหนดให้ไทยยอมรับรู้ว่ากัมพูชาอยู่ภายใต้อารักขาของฝรั่งเศส และยังได้กำหนดให้เมืองพระตะบองและเสียมราฐเป็นดินแดนของไทยและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปักปันเขตแดนขึ้นด้วย หนังสือสัญญาฉบับนี้ได้มีการให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน

2) อนุสัญญาฉบับลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1902 (พ.ศ. 2445) ระหว่างไทยกับฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชาอยู่ภายใต้อารักขาของฝรั่งเศส ซึ่งได้ระบุให้อินดินแดนจำปาศักดิ์ให้แก่ฝรั่งเศส โดยกำหนดแนวพรมแดนตอนนั้นไว้ด้วย นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการกำหนดแนวพรมแดนตามเทือกเขาพนมดงรัก อนุสัญญาฉบับนี้ยังไม่ทันได้ให้สัตยาบันก็ได้มีการทำหนังสือสัญญาฉบับใหม่ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122, ค.ศ. 1903 (พ.ศ. 2446)

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ นิพนธ์ จิตะสมบัติ, “ปัญหาเขตแดนกับความมั่นคงของชาติ” เอกสารเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาเรื่อง “ปัญหาความมั่นคงชายแดนของไทย” ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดยสถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 15 พฤศจิกายน 2525, หน้า 37-38.

3) ในหนังสือสัญญาฉบับใหม่ดังกล่าวข้างต้นได้มีการแก้ไขข้อความบางตอน โดยความตกลงฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1903 (พ.ศ. 2446) ระหว่างไทยกับฝรั่งเศส และหนังสือสัญญาและความตกลงได้มีการให้สัตยาบันในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1903 หนังสือสัญญาได้กำหนดเขตแดนในบริเวณทะเลสาบทอดไปทางเหนือจนถึงเทือกเขาพนมดงรัก และใช้แนวสันปันน้ำบนเทือกเขาพนมดงรักเป็นแนวพรมแดนจนถึงแม่น้ำโขง ส่วนความตกลง ได้กำหนดแนวเขตแดนจากบริเวณทะเลสาบไปจนจรดแหลมสิง

4) ได้มีการทำหนังสือสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสอีก 3 ฉบับ โดยลงนามกันเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1907 (พ.ศ. 2450) ข้อความในหนังสือสัญญาชุดนี้ที่เกี่ยวกับเขตแดนด้านกัมพูชาก็คือ ไทยยอมยกดินแดนจังหวัดพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณให้ฝรั่งเศส เพื่อแลกเปลี่ยนกับด่านซ้ายและตราด การปฏิบัติตามนัยแห่งหนังสือสัญญานี้เป็นผลให้ยกเลิกการกำหนดแนวเขตแดนด้านตะวันตกและตะวันตกเฉียงเหนือของไทยและกัมพูชาตามที่ได้ระบุไว้ในหนังสือสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1904 โดยได้กำหนดแนวเขตแดนใหม่ เริ่มจากจุดชายทะเล ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับจุดสูงสุดบนเกาะกูดจนถึงเทือกเขาพนมดงรัก¹

ในตอนสุดท้ายของหนังสือสัญญานี้ ได้มอบอำนาจให้ คณะกรรมการเขตแดน เป็นผู้กำหนดแนวเขตแดนที่แน่นอนลงบนพื้นดิน และให้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแนวเขตแดนให้เป็นไปตามลักษณะภูมิประเทศตามธรรมชาติ เพื่อใช้แทนแนวเขตแดนตามที่ตกลงยินยอมกันไว้แล้วได้

5) ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1924 (พ.ศ. 2467) ได้มีการลงนามในพิธีสารระหว่างฝ่ายไทยกับฝรั่งเศส โดยยืนยันแนวเขตแดนด้านกัมพูชาและมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

6) ต่อมาได้มีการลงนามในสนธิสัญญาระหว่างฝรั่งเศสกับไทย เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480) โดยยืนยันแนวเขตแดนในลักษณะเดียวกับสนธิสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1924

7) หลังจากเกิดกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ได้มีการทำอนุสัญญาสันติภาพระหว่างไทยกับฝรั่งเศส พร้อมด้วยพิธีสารผนวกด้วย ลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) กำหนดให้ที่ดินแดนบางส่วนของกัมพูชาให้กลับมาเป็นของไทย ทั้งนี้ด้วยการไถ่เกลี่ยของญี่ปุ่น

¹ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาและกฎหมาย, เล่ม 1, หน้า 165 - 172.

8) หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ได้มีการลงนามความตกลง รั้งบริกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ความตกลงนี้เป็นการยกเลิกอนุสัญญาสันติภาพ ค.ศ. 1941 กับให้นำเอาหนังสือสัญญา ฉบับปี ค.ศ. 1904 ฉบับ ปี ค.ศ. 1907 และฉบับปี ค.ศ. 1924 มาใช้บังคับอย่างเดิม รวมทั้ง แนวเขตแดนที่กำหนดตามสัญญาเหล่านั้นด้วย

9) คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) ซึ่งตัดสินว่า ปราสาทเขาพระวิหารอยู่ภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา

ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนที่แสดงเส้นเขตแดน ตามหลักฐานปรากฏว่า ได้มีการจัดทำแผนที่แสดงเส้นเขตแดนไทย – กัมพูชา ขึ้น 2 คณะ คือ คณะเบอร์นาร์ด (Mission Bernard) ซึ่งได้จัดทำแผนที่ในช่วงปี ค.ศ. 1905 – 1907 ตามนัยหนังสือสัญญา ปี ค.ศ. 1904 และคณะมงต์เกอรัส (Mission Montguers) ซึ่งได้จัดทำในช่วงปี ค.ศ. 1907 - 1909 ตามนัยหนังสือสัญญา ปี ค.ศ. 1907 ในการจัดทำแผนที่ประกอบสนธิสัญญาดังกล่าว ฝ่ายไทย มิได้ร่วมจัดทำด้วย ฝรั่งเศสเป็นผู้จัดทำแต่ฝ่ายเดียว โดยฝ่ายไทยเพียงแต่รับทราบว่าการ จัดทำขึ้นเท่านั้น¹ ผลก็คือทำให้ไทยต้องสูญเสียดินแดนไปเกินกว่าที่ปรากฏในสัญญา หนังสือ สัญญาว่าด้วยปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 (ค.ศ. 1907) ข้อ 1 ระบุว่า “เขตแดนในระหว่างกรุงสยามกับอินโดจีนของฝรั่งเศสนั้น ตั้งแต่ชายทะเล ที่ตรงข้ามจากยอดเขาสูงที่สุดของเกาะกู๊ดเป็นหลักแล้ว ตั้งแต่นั้นต่อไปทางตะวันออกเฉียงเหนือ ถึงสันเขา พนมกระวาน และเป็นที่เข้าใจกันชัดเจนด้วยว่า แม้จะมีเหตุการณ์อย่างไร ๆ ก็ดี ฟากไหล่เขาเหล่านี้ ข้างทิศตะวันออกรวมทั้งลุ่มน้ำคลอง เกาะปอ ด้วยนั้นต้องคงเป็นดินแดน ฝ่ายอินโดจีนขึ้นของฝรั่งเศสแล้วเขตแดนต่อไปตามสันเขาพนมกระวานทางทิศเหนือจนถึง เขาพนมทมซึ่งเป็นเขาใหญ่ปันน้ำทั้งหลายระหว่างลำน้ำที่ไหลจากอ่าวสยามฝ่ายหนึ่ง กับลำน้ำ ที่ไหลจากทะเลสาบอีกฝ่ายหนึ่ง...”²

แต่เมื่อไปสำรวจภูมิประเทศกันระหว่างผู้แทนฝ่ายไทยและฝ่ายฝรั่งเศส ผู้แทนฝ่ายฝรั่งเศสได้อ้างว่า จากการตรวจภูมิประเทศไม่พบเทือกเขา ชื่อว่า พนมกระวานเลย จึงอ้างข้อความในหนังสือสัญญาที่ระบุเกี่ยวกับลุ่มน้ำคลองเกาะปอ และให้ยึดข้อความนี้เป็นหลัก โดยให้ยึดสันเขาบรรทัดเป็นเขตแดน ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการค้นพบว่าเขาพนมกระวานนั้น ไม่ใช่เขาบรรทัดดังที่เข้าใจกันมาแต่เดิม หากแต่เป็นยอดเขาอีกส่วนหนึ่งต่างหากที่อยู่นอกเขต

¹ ดร. สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 278.

² กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาเล่ม 2 พ.ศ. 2413 - 2462, หน้า 169.

ปักปันที่ได้ทำไว้เป็นระยะทางคนเดินเท้าถึง 2 วันเต็ม ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ฝ่ายไทยต้องสูญเสียดินแดนไปถึง 654 ตารางกิโลเมตร หรือ 407,750 ไร่

1.2 สาเหตุมูลฐานที่ทำให้เกิดกรณีพิพาทบริเวณชายแดนไทย — กัมพูชา

มูลฐานสำคัญที่ทำให้เกิดกรณีพิพาทตามชายแดนไทย กัมพูชา อันเกี่ยวเนื่องกับเส้นเขตแดนนี้ ดร. สมบูรณ์ เสี่ยงมบุตร ได้กล่าวไว้ว่ามีอยู่ 3 ประการ¹ คือ

1) แนวพรมแดนบางตอนยังมิได้มีการปักหลักเขต เช่น แนวพรมแดนเทือกเขาพนมดงรัก ซึ่งมีระยะทางประมาณ 180 กิโลเมตร ตั้งแต่ช่องบกจนถึงช่องกล

2) แนวพรมแดนที่ได้มีการปักหลักเขตแล้ว แต่หลักเขตบางหลักได้สูญหายไป บางหลักก็อยู่ห่างกันมากเกินไป จนทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าเขตแดนที่แน่นอนอยู่ ณ จุดใด อันเป็นสาเหตุให้มีการรุกร้าเขตแดนกันขึ้น จะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม เช่น บริเวณที่ราบในเขตจังหวัดปราจีนบุรี ระหว่างหลักเขตที่ 44—49 ในเขตอำเภอดาพระยาและอำเภอรัญประเทศ และบางช่วง เช่น ช่วงระหว่างหลักเขตที่ 48—49 ก็มีช่วงระยะห่างกันมากถึง 18 กิโลเมตรเศษ

3) ความไม่แน่นอนของหลักเขตอันมีสาเหตุมาจากการวางหลักเขตห่างกันจนเกินไป จนไม่สามารถทราบจุดที่แน่นอนจึงได้มีการเสริมสร้างโยกย้าย หรือกำหนดเขตแดนสมมติขึ้น อันเป็นผลให้เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของเขตแดนและติดตามมาด้วยการกระทบกระทั่ง และการรุกร้าเขตแดนกันจนเป็นกรณีพิพาท

อย่างไรก็ดี มูลฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจนำไปสู่การพิพาทหากตกลงกันไม่ได้ระหว่างรัฐบาลไทยกับกัมพูชา คือ ความไม่เป็นธรรมที่ประเทศไทยได้รับจากสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนที่ฝรั่งเศสในฐานะผู้อารักขากัมพูชาทำกับไทย ซึ่งความไม่เป็นธรรมดังกล่าวรัฐบาลไทยได้พยายามขอให้ฝรั่งเศสแก้ไขตลอดมา และในระยะต่อมา รัฐบาลไทยได้พยายามหาทางติดต่อเจรจากับฝ่ายกัมพูชาผู้สืบสิทธิจากฝรั่งเศส เพื่อร่วมกันพิจารณาแก้ปัญหาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ฝ่ายไทยและให้เป็นไปตามหลักสากล

1.3 ปัญหาอันสืบเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมในการกำหนดแนวพรมแดน

การที่ฝรั่งเศสมิได้ยึดมั่นในหลักยุติธรรมและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศสกับไทยตึงเครียด รัฐบาลไทยได้พยายามเรียกร้องให้กำหนดแนวพรมแดนให้เป็นธรรมแก่ฝ่ายไทย แต่ฝรั่งเศสมิได้สนใจและตั้งนั้น ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งฝรั่งเศสถูกเยอรมันเข้ายึดครองพื้นที่ส่วนใหญ่ไว้ได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

แล้วนั่นเอง ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1940 (พ.ศ. 2483) รัฐบาลไทยจึงร้องขอให้รัฐบาลฝรั่งเศส คืนดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขง พร้อมคืนดินแดนมณฑลบูรพาที่ถูกฝรั่งเศสยึดไปในปี ค.ศ. 1907 และเมืองเสียมราฐ พระตะบอง และศรีโสภณ แต่ฝรั่งเศสไม่ตกลงรัฐบาลไทยจึงส่งกำลัง เข้าโจมตีทหารฝรั่งเศส และยึดดินแดนดังกล่าวกลับมาเป็นของไทย สงครามครั้งนั้นเรียกว่า “สงครามอินโดจีน”

ประเทศญี่ปุ่นได้เสนอตัวเข้าไกล่เกลี่ย และได้จัดให้ไทยกับฝรั่งเศส เจรจากันที่กรุงโตเกียว ซึ่ง ณ ที่นี้ได้มีการลงนามใน “อนุสัญญาสันติภาพระหว่างไทยกับ ฝรั่งเศส” เมื่อวันที่ 9 เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1941

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้ ฝรั่งเศสกลับเป็น ฝ่ายชนะ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขง และมณฑลบูรพา คือ เมืองเสียมราฐ พระตะบอง และศรีโสภณ ซึ่งไทยจะต้องคืนให้แก่ฝรั่งเศส เพราะประเทศมหาอำนาจ ฝ่ายพันธมิตรได้ประกาศไว้ในกฎบัตรแอตแลนติก (Atlantic Charter) ในช่วงระหว่าง สงครามว่าจะไม่ยอมรับรองดินแดนประเทศต่าง ๆ ที่ได้มาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง

ทางด้านฝรั่งเศสและอังกฤษพยายามบีบให้ไทยเป็นฝ่ายแพ้สงคราม แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลไทยในช่วงนั้น โดยเฉพาะช่วงที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศว่า ตามที่มีประณามว่าประเทศไทยเข้าร่วมกับญี่ปุ่นประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตร นั้นถือว่าเป็นโมฆะ เพราะมิได้เป็นไปโดยเจตนารมณ์ของประชาชนในชาติ แต่เนื่องจากถูก บีบบังคับจากกำลังทหารที่มีพลังอำนาจเหนือกว่าของญี่ปุ่น ประเทศไทยต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม เข้าร่วมกับญี่ปุ่น หลังจากที่ได้ขอคำประกันความปลอดภัยจากอังกฤษ และฝรั่งเศสแล้วไม่ได้ ผลด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่จึงทำให้ประเทศไทยมิได้ตกเป็นฝ่ายแพ้ สงคราม แต่ไทยก็ต้องจำยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขหนักพร้อมหลายอย่างที่อังกฤษและฝรั่งเศส เรียกร้อง เพื่อแลกเปลี่ยนกับการรับรองว่าไทยมิได้เป็นฝ่ายแพ้สงคราม¹

รัฐบาลไทยจึงต้องลงนามในความตกลงระงับกรณีพิพาทกับฝรั่งเศส ในวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 ซึ่งได้ยกเลิกอนุสัญญาสันติภาพ ค.ศ. 1941 และคืนดินแดน ที่ยึดมากลับไปให้แก่ฝรั่งเศส ฝรั่งเศสจึงยินยอมสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยขึ้นใหม่ และยอมลงคะแนนเสียงเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489)

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

² บรรเท็ง ยันต์โกเศศ, “เขตแดนตราด—กัมพูชา”, วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ (13 เมษายน—กรกฎาคม พ.ศ. 2518), หน้า 13-30.

¹ โปรดดูรายละเอียดใน ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่สอง, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ต่อมาฝรั่งเศสได้มอบเอกราชให้แก่กัมพูชา ลาว และเวียดนามอย่างเด็ดขาดในวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497) เมื่อกัมพูชาได้รับเอกราชก็ได้สืบทอดความผูกพันของสนธิสัญญาจากฝรั่งเศสด้วย ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเขตแดนต่อจากนี้ไทยก็ต้องเจรจากับกัมพูชาแทนที่ฝรั่งเศส

หลังจากนั้นต่อมา กัมพูชาได้เรียกร้องว่า เขาพระวิหารซึ่งตั้งอยู่บนสันเขาพนมดงรักในแผนที่ท้ายสนธิสัญญาระบุว่าเป็นของกัมพูชา แต่ไทยอ้างว่าตามสนธิสัญญาระบุว่า แนวพรมแดนกำหนดไปตามสันปันน้ำ ที่ปันน้ำตกแม่น้ำมูลฝ่ายหนึ่งกับแม่น้ำโขงอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อสันปันน้ำได้กันเอาเขาพระวิหารอยู่ในเขตไทย เขาพระวิหารจึงต้องเป็นของไทย

ในที่สุดได้มีการเจรจากันระหว่างไทยกับกัมพูชาในเรื่องแนวพรมแดน โดยเฉพาะบริเวณเขาพระวิหาร ในวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) การเจรจาดำเนินไปจนถึงวันที่ 4 กันยายนปีเดียวกัน แต่ก็ตกลงกันไม่ได้ ในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1959 กัมพูชาได้ยื่นคำร้องต่อศาลโลกให้สั่งให้ไทยถอนทหารออกจากพื้นที่เขาพระวิหาร และรับรองว่ากัมพูชามีอธิปไตยเหนือเขาพระวิหาร ประเทศไทยได้สู้คดี และศาลโลกได้ตัดสินเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1962 รับรองอธิปไตยของกัมพูชาเหนือเขาพระวิหาร และไทยถอนทหารหรือตำรวจผู้เฝ้ารักษาดูแลออกไปจากเขาพระวิหาร หรือบริเวณใกล้เคียง

สำหรับทางด้านรัฐบาลไทยนั้นได้ยืนยันว่าจะพยายามแก้ไขปัญหาคกรณีพิพาทพรมแดนไทย-กัมพูชา โดยสันติวิธี และให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อสำรวจเส้นเขตแดนที่แน่นอน¹ และในขณะที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติที่แน่นอนได้นี้ รัฐบาลไทยก็จะยังคงสงวนท่าทีเดิมเกี่ยวกับสนธิสัญญาและแผนที่ไว้คือ ยอมรับสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ทำไว้เกี่ยวกับเรื่องเขตแดน ระหว่างไทยกับกัมพูชา แต่ไม่ยอมรับเส้นพรมแดนนั้นตามแผนที่หรือโครงวาดที่เขียนไว้ต่อท้ายสนธิสัญญาปี ค.ศ. 1904 และ 1907 ทั้งนี้เพราะเห็นว่าไม่เป็นไปตามแนวที่ระบุไว้ในสนธิสัญญารวมทั้งแผนที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน เนื่องจากฝรั่งเศสเป็นผู้จัดทำแต่ฝ่ายเดียวโดยมิได้มีการตรวจสอบหรือยอมรับความถูกต้อง²

ความวุ่นวายภายในกัมพูชากับการแทรกแซงทางทหารของเวียดนามในกัมพูชา ทำให้ความหวังที่ไทยจะเจรจาปัญหาเขตแดนอันไม่เป็นธรรมกับงานต้องสะดุดหยุดลง การเปิดการเจรจากับกัมพูชาในปัญหาเขตแดนจะต้องรอกันต่อไปจนกว่าบรรยากาศทางการเมืองในประเทศกัมพูชาจะอำนวย

¹ สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 280.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

1.4 การรุกรานอิทธิพลโดยตามแนวชายแดน

1.4.1 ในช่วงที่รัฐบาลพล พต เข้ามามีอำนาจในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1975–1978 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น เพราะได้มีปัญหากรณีพิพาทเรื่องเขตแดนหลายครั้ง ฝ่ายไทยเองได้พยายามหาทางที่จะให้มีการเจรจาเรื่องเส้นเขตแดน เพื่อให้มีการกำหนดหลักเขตที่ถูกต้องและชัดเจน แต่การเจรจาไม่บังเกิดผล¹ ทหารเขมรแดงได้ล่วงล้ำเข้ามาในเขตไทย ทำการโจมตีกองกำลังของไทยและหมู่บ้านราษฎรไทยหลายครั้ง รัฐบาลไทยก็ได้ตอบโต้อย่างรุนแรงและเด็ดขาด

1.4.2 เมื่อเวียดนามส่งกองทหารเกือบสองแสนคนเข้ารุกรานกัมพูชาในปลายปี ค.ศ. 1978 และยึดกรุงพนมเปญได้ เมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 กองทัพเขมรแดงก็สลายตัวกลายเป็นกองโจรคอยก่อวาทหารเวียดนามอยู่ทั่วประเทศ ทางด้านเวียดนามก็ส่งกำลังทหารประมาณ 6–7 กองพล ตั้งมั่นอยู่บริเวณชายแดนด้านตะวันตกและตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย เพื่อปราบปรามกวาดล้างกำลังเขมรแดง และกลุ่มต่อต้านเวียดนามกลุ่มอื่น ๆ การต่อสู้กันในกัมพูชาทำให้ชาวกัมพูชานับแสนคนมุ่งหน้าหลบเข้าสู่ประเทศไทยในปี ค.ศ. 1979 เพื่อเห็นแก่มนุษยธรรมรัฐบาลไทยได้ยินยอมให้ชาวกัมพูชาเหล่านี้อาศัยอยู่ในพื้นที่ของไทยเป็นการชั่วคราว นอกจากนั้นยังมีชาวกัมพูชาอีกราว 2 แสนคนอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทย–กัมพูชา ทางด้านทหารเวียดนามก็ได้ทำการกวาดล้างกลุ่มต่อต้านต่าง ๆ อย่างรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งของทุกปี พร้อมกันนั้นก็ยังได้เข้าโจมตีค่ายผู้อพยพลี้ภัยชาวกัมพูชาในบริเวณชายแดนด้วย ทำให้ชาวกัมพูชาที่เป็นพลเรือนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก และพากันหลบหนีเข้ามาอาศัยในเขตไทยเป็นประจำซึ่งได้สร้างปัญหาและภาระให้กับประเทศไทยมาก

ในการปราบปรามกลุ่มต่อต้านในบริเวณชายแดนแต่ละครั้งเวียดนามมักจะล่วงละเมิดอธิปไตยของไทยอยู่เสมอ ทั้งโดยการยิงกระสุนอาวุธหนักเข้ามาในเขตไทยและการยกกำลังล่วงล้ำดินแดนเข้ามา ฝ่ายเวียดนามได้อ้างว่าพรมแดนไม่แน่นอนไม่ทราบว่าเป็นแนวพรมแดนอยู่ตรงไหน

แม้แต่เมื่อไม่นานมานี้เวียดนามได้ส่งกองทหารรุกรานอิทธิพลโดยของไทยบริเวณช่องบก ซึ่งรัฐบาลไทยก็ต้องใช้กำลังจำนวนมาก ผลักดันกองทหารเวียดนามให้กลับออกไปจากเขตแดนไทย

¹ น.ต. ประสงค์ สุนศิริ, “ปัญหาการรุกรานอิทธิพลโดยตามแนวชายแดน”, จิตวิทยาความมั่นคง, กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528, หน้า 323.

2. ปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับลาว

แนวพรมแดนไทย—ลาวนับจากจุดร่วมพรมแดนสามประเทศระหว่างพม่า—ไทย—ลาว จากปากน้ำรวก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายทางด้านเหนือของประเทศไทยจนถึงจุดร่วมพรมแดนสามประเทศระหว่างกัมพูชา—ไทย—ลาว มีความยาวทั้งสิ้นประมาณ 1,750 กิโลเมตร ในความยาวทั้งหมดนี้เป็นส่วนที่ทอดไปตามร่องน้ำลึกประมาณ 1,100 กิโลเมตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามลำน้ำโขง ประมาณ 960 กิโลเมตร ส่วนที่เหลืออีก 650 กิโลเมตร แนวเขตแดนทอดไปตามสันปันน้ำของภูเขาต่าง ๆ ซึ่งพอจะแยกลักษณะแนวพรมแดนให้เห็นดังนี้¹

1. จุดเริ่มต้นของแนวพรมแดนไทย—ลาว เริ่มจากปากน้ำรวกบรรจบกับแม่น้ำโขง ในเขตอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย แล้วลัดเลาะไปตามลำน้ำโขงผ่านอำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ อำเภอเชียงคำ เป็นระยะทางประมาณ 94 กิโลเมตร จนถึงสันเขาตอยแปรเมือง
2. จากสันเขาตอยแปรเมืองแนวพรมแดนจะลัดเลาะไปตามสันปันน้ำซึ่งแบ่งลุ่มแม่น้ำโขงของลาวกับลุ่มแม่น้ำน่านของไทย จนถึงยอดเขาเต็งวา ซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำเหือง เป็นระยะทางประมาณ 450 กิโลเมตร
3. แนวพรมแดนต่อจากยอดเขาเต็งวาจะทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำเหือง จนไปบรรจบกับแม่น้ำโขงอีกครั้งหนึ่งที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย เป็นระยะทางประมาณ 140 กิโลเมตร
4. จากจุดบรรจบแม่น้ำโขง แนวพรมแดนก็จะทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำโขงเรื่อยไป จนผ่านปากแม่น้ำมูลที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงและแนวพรมแดนยังทอดต่อไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำโขงอีกประมาณ 8 กิโลเมตร ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี
5. จากจุดดังกล่าวข้างต้น แนวพรมแดนก็จะผละจากแม่น้ำโขงและทอดไปตามร่องน้ำห้วยดอน และขึ้นไปบนสันปันน้ำของเทือกเขาบรรทัดผ่านไปตามสันปันน้ำของเทือกเขาต่าง ๆ ในเขตอำเภอพิบูลมังสาหารเขตอำเภอบุณฑริก จนถึงช่องบกบนเทือกเขาพนมดงรัก ซึ่งเป็นจุดร่วมพรมแดนของสามประเทศ คือลาว—ไทย—กัมพูชา ในเขตอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี

2.1 การกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับลาว การกำหนดแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับลาวเป็นไปตามหนังสือสัญญาที่ตกลงกำหนดแนวเขตระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งมีอยู่หลายฉบับได้แก่¹

¹ สมบูรณ์ เสวียมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 281.

¹ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญา, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 พ.ศ. 2413-2462, หน้า 111-177.

1. หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ลงวันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112 (ค.ศ. 1893) ซึ่งได้ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1894
2. อนุสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐบาลของสมเด็จพระราชาธิบดีพระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทย ลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1902
3. หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ซึ่งได้ลงชื่อกัน ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1903) ซึ่งได้ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1903
4. ข้อตกลงระหว่างฝรั่งเศสกับประเทศสยาม ลงนาม เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1904
5. หนังสือสัญญาระหว่างสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม กับเปเรซีเดนต์แห่งรีพับลิกฝรั่งเศส ลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 (ค.ศ. 1907)
6. สัญญาว่าด้วยการปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 (ค.ศ. 1907) ซึ่งได้ลงนามในวันเดียวกัน
7. สัญญาว่าด้วยอำนาจศาลในกรุงสยาม สำหรับใช้แก่คนชาวเอเชียที่อยู่ในบังคับอยู่ป้องกันฝรั่งเศสติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1907
8. หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างสยามกับฝรั่งเศส ลงนาม เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1924 (พ.ศ. 2467)
9. อนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศสลงนาม เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1926 (พ.ศ. 2469)
10. สนธิสัญญาระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย ลงนาม เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1938
11. อนุสัญญาสันติภาพ ณ กรุงโตเกียวระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส พร้อมด้วยพิธีสารผนวกด้วย ลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484)
12. ความตกลงระงับกรณีระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย ลงนาม เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489)

2.2 ปัญหาอันเกี่ยวกับแนวพรมแดน

2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับเส้นเขตแดนตามลำน้ำโขง

สนธิสัญญาที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวกับเขตแดนไทย-ลาว คืออนุสัญญาปี ค.ศ. 1926 ซึ่งเป็นอนุสัญญาเพื่อวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างสยามกับอินโดจีน และว่าด้วยแม่น้ำโขงโดยเฉพาะเป็นสนธิสัญญาดั้งเดิมอันเป็นผลให้เกิดปัญหาแนวพรมแดน

ไทย-ลาว จนถึงทุกวันนี้ เพราะได้กำหนดเส้นกั้นอาณาเขตระหว่างไทยกับลาวในลำน้ำโขง ในลักษณะที่ทำให้ไทยเสียเปรียบ¹ คือได้กำหนดว่า

1) ตามลำแม่น้ำโขงในตอนที่ไม่แยกออกเป็นหลายสาย เพราะเกาะนั้น ให้ถือร่องน้ำเป็นเส้นเขตแดนระหว่างกรุงสยามกับอินโดจีน

2) ตามลำแม่น้ำโขงในตอนที่ยกออกเป็นหลายสายเพราะมีเกาะ ซึ่งออกห่างจากฝั่งสยามโดยมีกระแสน้ำไหลพัดอยู่ในระหว่างนั้น จะเป็นเวลาหนึ่งเวลาใดของปี ก็ตาม ให้ถือร่องน้ำของสยามแยกที่ใกล้ฝั่งสยามที่สุดนั้นเป็นเส้นเขตแดน

3) ในบรรดาถิ่นที่ลำน้ำแยกซึ่งอยู่ใกล้กับฝั่งสยามที่สุดนั้น ขึ้นขึ้น ด้วยทรายทับถมหรือตื้นเขินจนทำให้เกาะซึ่งแต่ก่อนอยู่ห่างจากฝั่งนั้นเชื่อมต่อกันถาวรกับ ฝั่งนั้น ๆ ตามหลักนิยมเส้นเขตแดนจะต้องเดินตามร่องน้ำเดิมของสายลำน้ำแยกที่ขึ้นขึ้นด้วย ทรายทับถมหรือได้ตื้นเขินนั้น แต่ทว่าถ้าแม่น้ำมีกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นแล้ว จะต้องร้องขอต่อ คณะข้าหลวงใหญ่ประจำแม่น้ำโขงให้พิจารณาแต่ละกรณีตามเหตุการณ์ที่เป็นจริงและในกรณี เช่นนั้นคณะข้าหลวงใหญ่จะแนะนำให้ย้ายเส้นเขตแดนไปไว้ยังร่องน้ำที่อยู่ใกล้ที่สุดของลำแม่น้ำได้ ถ้าหากวินิจฉัยเห็นว่าการย้ายเช่นนั้นเป็นอันพึงปรารถนาดังเช่นที่ได้ตกลงกันแล้ว แต่บัดนี้ สำหรับที่ดินต่าง ๆ ในลำแม่น้ำซึ่งได้ระบุชื่อไว้ในวรรคต่อไป...

โดยนัยแห่งอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1926 ดังที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลำแม่น้ำโขงสำหรับตอนที่ไม่เกาะก็ไม่มีปัญหา เพราะใช้ร่องน้ำลึกเป็นเส้นแบ่งเขตแดน อันเป็นไปตามหลักนิยมของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่สำหรับตอนที่มีเกาะอนุสัญญาดังกล่าว กลับให้ใช้ร่องน้ำลึกที่อยู่ใกล้ฝั่งไทยที่สุดเป็นเส้นเขตแดน ซึ่งไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับ ประเทศไทย และไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

เลขาธิการสภาความมั่นคงได้วิเคราะห์ความเสียเปรียบของไทย ในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้²

1. ในลำน้ำโขงตอนที่มีเกาะอยู่นั้น กำหนดให้เส้นเขตแดนอยู่ที่ร่องน้ำลึก ใกล้ฝั่งไทยมากที่สุด ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าร่องน้ำลึกนั้นเป็นร่องน้ำลึกจริงหรือไม่

2. ผลจากข้อ 1 จะทำให้เกาะต่าง ๆ ในลำน้ำโขงทั้งหมดยกเว้น เกาะดอน 8 แห่ง (ที่ได้ระบุไว้แน่ชัดในอนุสัญญา) ไม่ว่าจะใกล้ฝั่งไทยสักเพียงใด ต้องถือว่าเป็นเขตแดนของลาว

¹ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 4 พ.ศ. 2469 - 2480, หน้า 50.

² น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, อ้างแล้ว, หน้า

3. ถึงแม้ว่าร่องน้ำลึกที่ใกล้ฝั่งไทยตื้นขึ้น จนเกาะดอนที่แยกออกจากฝั่งติดกับฝั่งแล้ว ก็ยังให้ถือว่าแนวพรมแดนยังคงที่อยู่ ณ ร่องน้ำเดิมนอกจากจะมีการกำหนดขึ้นใหม่ แต่การกำหนดขึ้นใหม่ยังต้องใช้ร่องน้ำที่ใกล้ฝั่งไทยมากที่สุดเป็นแนวพรมแดนต่อไปอีก

ผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตแดนตามลำน้ำโขงดังกล่าว ทำให้ไทยเสียเปรียบลาวเกี่ยวกับการเดินเรือในแม่น้ำโขงอีกด้วย โดยเฉพาะในหน้าแล้ง ร่องน้ำลึกที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ แห่งจีนใช้เดินเรือไม่ได้ร่องน้ำลึกที่เรือเดินได้กลับอยู่ในเขตแดนของลาว เมื่อเรือของไทยแล่นไปตามร่องน้ำลึก ลาวก็อ้างว่าไทยรุกล้ำเข้าไปในเขตลาว กลายเป็นกรณีพิพาทกันไป ซึ่งตามหลักทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว เนื่องจากแม่น้ำโขงไหลผ่านหลายประเทศ จะต้องถือว่าแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างเป็นเจ้าของร่วมกัน มีเสรีภาพในการเดินเรือ ตลอดจนการข้ามพากไปมาหาสู่กันได้ และการกำหนดร่องน้ำลึกก็ควรให้เป็นร่องน้ำลึกที่เรือเดินได้ทุกฤดูกาล

การแก้ปัญหาเส้นเขตแดนตามลำน้ำโขง

รัฐบาลไทยได้พยายามดำเนินการขอเปิดเจรจากับฝ่ายลาวให้มีการปรับปรุงเส้นเขตแดนในแม่น้ำโขงหลายครั้ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 (พ.ศ. 2482) เป็นต้นมา คือ

1) ในปี ค.ศ. 1939 ไทยได้ทำสัญญาไม่รุกรานกับฝรั่งเศสในโอกาสนั้นตามลำน้ำโขงให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นที่ตกลงกัน¹

2) ในปี ค.ศ. 1941 หลังจากเกิดกรณีพิพาทอินโดจีนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ทั้งสองฝ่ายได้ทำสนธิสัญญาสันติภาพ ฉบับปี ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) กำหนดเส้นเขตแดนในลำน้ำโขงให้เป็นไปตามเส้นกลางร่องน้ำเดินเรือที่สำคัญ และได้มีการปักปันเขตแดนกันใหม่²

3) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยและรัฐบาลฝรั่งเศสได้ทำความตกลงระงับกรณีระหว่างกัน โดยให้ยกเลิกสนธิสัญญาสันติภาพ ค.ศ. 1941 และให้กลับสถาปนาสถานะเดิมก่อนอนุสัญญาดังกล่าว ดังนั้นเส้นเขตแดนในแม่น้ำโขงระหว่างไทย-ลาว จึงกลับไปตามอนุสัญญา ฉบับปี ค.ศ. 1926³

4) ในปี ค.ศ. 1942 (พ.ศ. 2484) คณะกรรมการประนอม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความตกลงระงับกรณีไทย-ฝรั่งเศสได้เสนอแนะว่า เส้นเขตแดนในลำน้ำโขง อันเป็น

¹ สมบูรณ์ เสียมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 284-285.

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ผลสืบเนื่องมาจากสนธิสัญญาต่าง ๆ และการปักปันที่ได้กระทำไว้ควรได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามร่องน้ำเดินเรือที่สำคัญ รัฐบาลไทยได้ปฏิเสธข้อเสนอนี้ของคณะกรรมการประนอม เพราะเกรงว่าการยอมรับจะเป็นอุปสรรคต่อการที่จะเจรจาเรื่องดินแดนที่เสียไปในอดีตให้แก่ฝรั่งเศสในภายหลัง เพราะขณะนั้นรัฐบาลยังคงมีนโยบายที่จะเอาดินแดนที่เสียไปคืนมา¹

5) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) ได้มีการเจรจาท้าความตกลงทางศุลกากรระหว่างไทย-ลาว คณะผู้แทนไทยเห็นสมควรเสนอให้มีการปรับปรุงเส้นเขตแดนไทย-ลาว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องนี้ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ทำการเจรจากับลาวเพื่อปรับปรุงเส้นเขตแดน แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1956 (พ.ศ. 2499) ให้รอการเจรจาไว้ก่อน เพราะยังไม่เหมาะสมที่จะยกขึ้นมาเจรจาในขณะนั้น²

6) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) คณะกรรมการพิจารณาแนวพรมแดนในแผนที่ไทย-ลาว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นตามข้อเสนอของกรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องได้ประชุมกัน และมีมติให้เจรจากับลาวเรื่องเขตแดนในแม่น้ำโขง ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่สามเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) คณะผู้แทนลาวได้แจ้งให้ทราบว่าเนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองลาวยังอยู่ในภาวะคับขันและยุ่งยาก ทำให้ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาเรื่องนี้ เห็นควรพิจารณาปัญหานี้ในโอกาสหน้า เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองดีแล้ว³

7) ได้มีแถลงการณ์ร่วมกันระหว่าง นายพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของไทยกับรัฐมนตรีต่างประเทศลาว ณ นครเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 1976 โดยมีหลักการสำคัญในทางปฏิบัติ 2 ประการ คือ

1. ทั้งสองฝ่ายละเว้นการคุกคามหรือใช้กำลังต่อกัน และจะไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ดินแดนของตนเป็นฐานทัพเพื่อแทรกแซงคุกคามหรือรุกรานประเทศอื่นไม่ว่าในรูปใด
2. ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันว่า แม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่ตกทอดมาแต่โบราณของประชาชนทั้งสองฟากฝั่ง ซึ่งมีสิทธิที่จะใช้ลำน้ำโขงเพื่อการสัญจรร่วมกัน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

และเพื่อทำมาหากินของตน ฉะนั้นทั้งสองฝ่ายจึงจะพยายามหาวิธีการเพื่อให้แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำแห่งสันติภาพและมิตรภาพอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังมีการตกลงกันในปัญหาอื่น ๆ อีก โดยทั้งสองฝ่ายได้จัดตั้งคณะกรรมการชายแดน ขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อดำเนินการเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าว แลกเปลี่ยนการสังเกตการณ์นี้เป็นไปตามความตกลงในแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 1976 ณ นครเวียงจันทน์ และฉบับวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1978 ณ กรุงเทพฯ

8) ในระหว่างวันที่ 4-8 สิงหาคม ค.ศ. 1983 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ ดร.ไพฑูรย์ เครือแก้ว ณ ลำพูน ได้นำคณะผู้แทนของคณะกรรมการชายแดนต่างประเทศของรัฐบาลเดินทางไปเยือนลาวตามคำเชิญของสภาประชาชนสูงสุดของลาว เพื่อหาทางปรับปรุงความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้าระหว่างกัน ในครั้งนี้ฝ่ายลาวเรียกร้องให้ไทยพิจารณาเปิดพรมแดนมากขึ้น (ตอนนั้นไทยจำกัดจุดผ่านแดนไทยลาวลงเหลือเพียง 3 จุด คือที่จังหวัดหนองคาย 2 จุด และที่จังหวัดมุกดาหาร 1 จุด และยังประกาศสินค้ายุทธปัจจัยที่ห้ามส่งเข้าไปในลาวถึง 273 ชนิด) ลดมาตรการกำหนดสินค้าที่เป็นยุทธปัจจัยให้น้อยลง และแก้ไขปัญหากรณีพิพาทชายแดนระหว่างกันโดยสันติวิธี

9) ในต้นปี ค.ศ. 1984 พลเอกสีสะหวาด แก้วบุณพันธ์ รัฐมนตรีว่าการภายในของลาวได้นำคณะผู้แทนลาวมาเยือนไทยระหว่างวันที่ 12-15 มกราคม พลเอกสีสะหวาด ได้พบกับพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ และได้มีการตกลงกันในหลักการที่จะแก้ไขปัญหาไทย-ลาว โดยไม่มีประเทศที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเป็นปัญหาชายแดนจะแก้ไขโดยการเจรจากันในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐบาล โดยมีศูนย์กลางการติดต่อที่จังหวัดหนองคายและนครเวียงจันทน์ เมื่อเกิดปัญหาและการเจรจาระดับท้องถิ่นไม่ได้ผล ก็จะเปิดการเจรจากันในระดับรัฐบาล คือระหว่างรัฐมนตรีมหาดไทยของทั้งสองประเทศ ตามความตกลงในแถลงการณ์ไทย-ลาว เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1979

2.2.2 ปัญหาสามหมู่บ้านจังหวัดอุดรดิตถ์และความพยายามในการแก้ปัญหา

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในกรณีการอ้างสิทธิเหนือ 3 หมู่บ้านที่อยู่ระหว่างชายแดนไทย-ลาว ที่ติดต่อกันระหว่างจังหวัดอุดรดิตถ์ของไทยกับเมืองปากสาย แขวงไชยบุรีของลาว กรณีพิพาทดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงกลางปี ค.ศ. 1984

เจ้าหน้าที่ของฝ่ายลาวได้อ้างว่า 3 หมู่บ้านคือ บ้านใหม่ บ้านกลาง และบ้านสว่าง เป็นของลาวขึ้นอยู่กับตาแสง (ตำบล) บ้านใหม่ เมือง (อำเภอ) ปากสาย แขวงไชยบุรี แต่ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้อ้างว่าเป็นของไทยโดยหมู่บ้านทั้งสามอยู่ในเขตการปกครองของตำบลม่วงเจ็ดต้น กิ่งอำเภอบ้านโคกสูง จังหวัดอุดรดิตถ์

กรณี 3 หมู่บ้านได้เกิดปัญหขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทางหลวงของไทย ได้ตัดถนนเข้าไปในบริเวณ 3 หมู่บ้านในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1984 เนื่องจากเชื่อว่าเป็น เขตแดนของไทย และได้ถูกทหารของลาวซุ่มโจมตีจนเจ้าหน้าที่ของไทยได้รับบาดเจ็บและ เสียชีวิต ฝ่ายไทยจึงได้ส่งทหารประมาณ 100 คน ไปให้ความคุ้มกันแก่เจ้าหน้าที่ชุดสร้างทาง ของไทยในเขต 3 หมู่บ้านในปลายเดือนพฤษภาคมเป็นเหตุให้ปะทะกับทหารลาวที่ยึดครอง 3 หมู่บ้าน ด้วยความเชื่อมั่นว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นของไทยอย่างแน่นอน ดังนั้นในวันที่ 6 มิถุนายน รัฐบาลไทยส่งกำลังทหารประมาณ 1,500 คน จากกองพันทหารม้าที่ 1 กองทัพภาคที่ 3 และกำลังจากตำรวจตระเวนชายแดนบุกเข้ายึด 3 หมู่บ้าน โดยมีปืนใหญ่สนับสนุนและสามารถ ผลักดันทหารลาวออกจาก 3 หมู่บ้านได้ในชั่ววันรุ่งขึ้น

รัฐบาลลาวไม่พอใจและได้ประท้วงการกระทำของไทยอย่างรุนแรงและ ได้กล่าวหาว่าฝ่ายไทยละเมิดข้อตกลงในแถลงการณ์ร่วมปี ค.ศ. 1979 ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี เจ้าหน้าที่ของฝ่ายไทยโดยเฉพาะนายรัช มกรพงศ์ ผู้ว่าราชการ จังหวัดอุดรดิตถ์ ได้แย้งว่าตนได้จัดให้มีการเจรจากับลาวระดับท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาและข้อสงสัย แต่คณะกรรมการท้องถิ่นเมืองปากลาย แขวงไชยบุรีของลาวไม่ยอมเจรจาโดยอ้างว่ารัฐบาล ในเวียงจันทน์ยังไม่อนุญาต

เจ้าหน้าที่ของลาวได้ยื่นหนังสือประท้วงไทยอย่างเป็นทางการครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 มิถุนายนปีเดียวกัน โดยกระทรวงการต่างประเทศลาวได้เชิญนายสมพงษ์ ฝ่ายจำปา เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงเวียงจันทน์ขณะนั้นเข้าพบเพื่อมอบหนังสือประท้วงรัฐบาลไทยว่า ทหารไทยรุกล้ำเข้าไปในเขตลาว ในหนังสือประท้วงดังกล่าวระบุว่า ก่อนหน้านี้ท้าวสุวรรณ สาริราช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศลาวได้พบกับนายสมพงษ์ ฝ่ายจำปา เพื่อหารือเกี่ยวกับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองให้ดีขึ้น แต่แล้วไทยได้ส่ง กำลังทหารเข้ารุกล้ำเขตแดนลาว ลาวได้ยืนยันสิทธิในการครอบครองพื้นที่บริเวณ 3 หมู่บ้าน ดังกล่าว ถ้าหากไทยไม่ถอนกำลังออกมาลาวมีสิทธิ์ที่จะตอบโต้ด้วยกำลังทหาร ลาวจึงขอให้ ไทยยุติการละเมิดดินแดนลาวด้วยการถอนทหารออกโดยเร็ว หนังสือนั้นยังได้ระบุต่อไปว่า รัฐบาลลาวได้ยึดมั่นในแถลงการณ์ร่วมซึ่งทั้ง 2 ประเทศได้ลงนามกันแล้วและมีความปรารถนา ร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี เพราะทั้งสองประเทศต่างก็เป็นบ้านพี่เมืองน้องกัน

ในวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1984 ประชาชนในเวียงจันทน์ได้มีการ เดินขบวนประท้วงไทย นำโดยรัฐมนตรีกระทรวงการภายในของลาวคือ พลเอกสีสะหวาด แก้วบุญพันธ์ ซึ่งได้กล่าวโจมตีผู้นำไทยอย่างรุนแรงและกล่าวหาว่าเหตุการณ์ครั้งนี้เกิดจาก การที่จีนยุยงไทย เนื่องจากเหตุการณ์เกิดขึ้นภายหลังจากที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เดินทาง กลับมาจากการเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน

เจ้าหน้าที่ของไทยคือ รองอธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ออกแถลงการณ์ตอบโต้ข้อกล่าวหาของลาว พลเอกอาทิตย์ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 มิถุนายนปีเดียวกัน ว่าบ้านสว่างและบ้านกลางอยู่ในเขตแดนของไทยอย่างแน่นอน โดยอยู่ลึกเข้ามาจากเส้นเขตแดนถึง 2 กิโลเมตร ส่วนบ้านใหม่ยังเป็นปัญหาเพราะอยู่ชิดเส้นแบ่งเขตแดน บางส่วนอยู่ในลาวบางส่วนอยู่ในไทย

จากนั้นมาทั้งฝ่ายลาวและไทยได้กล่าวหากันและกันรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งลาวได้กล่าวหาว่าเหตุการณ์ครั้งนี้เป็น “การวางแผนล่วงหน้า” ของไทย ในครั้งนี้เนื่องมาจากต้องการที่จะทำลายภาพพจน์ของไทย และไม่ต้องการให้ลาวและไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักฐานที่ว่าท้าวสุบัน สะลิดทิดราด ได้กล่าวแก่นายสมพงษ์ ฝ่ายจำปา เมื่อ 2-3 อาทิตย์ก่อนแล้วว่าปัญหานี้ไม่ใช่เรื่องใหญ่และไม่ควรเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ไทย-ลาว ดังนั้นการที่ลาวประท้วงไทยอย่างรุนแรงโดยมีวิทยุสถานออกกล่าวสมทบโจมตีไทยว่าสมคบกับจีนอย่างแนบแน่น ในการรุกรานลาว ซึ่งสัมพันธ์กับการโจมตีเวียดนามอย่างต่อเนื่องของฝ่ายจีน นับแต่ต้นเดือนเมษายนที่ผ่านมา ย่อมทำให้ไทยพิจารณาว่าเวียดนามเป็นผู้ยุยงส่งเสริมลาว

อย่างไรก็ตามไทยได้พยายามแสดงน้ำใจไมตรีที่ดีต่อลาว โดยการส่งมอบข้าวเหนียวให้แก่ลาว 200 ตัน เพื่อแก้ปัญหาความอดอยากในลาวในต้นเดือนมิถุนายน และมีความพยายามที่จะเจรจาเพื่อการแลกเปลี่ยนไม้ซุงจากลาวกับข้าวเหนียว 10,000 ตันของไทย ซึ่งลาวขอร้องให้ไทยช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังได้มีการตกลงกันว่าไทยจะเปิดพรมแดนด้านห้วยทราย-เชียงรายได้ เพื่อการส่งมอบข้าวเหนียวจำนวน 2,000 ตัน ที่ออสเตรเลียบริจาคแก่ลาวระหว่างวันที่ 2 มิถุนายน - 10 กรกฎาคม

ในที่สุดทั้งสองฝ่ายสามารถเปิดการเจรจากันได้โดยมีการเจรจากันครั้งแรกระหว่างวันที่ 21-23 กรกฎาคม และการเจรจาครั้งที่สองในระหว่างวันที่ 6-15 สิงหาคม 1984 แต่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ เนื่องจากฝ่ายลาวยืนยันว่า 3 หมู่บ้านเป็นของลาวอย่างแน่นอนและเรียกร้องให้ไทยถอนทหารออกโดยเร็วพร้อมทั้งชดเชยค่าเสียหายแก่ประชาชนใน 3 หมู่บ้านนั้นด้วย ฝ่ายไทยได้เสนอให้มีการส่งคณะสำรวจร่วมกันทั้งสองฝ่ายเข้าไปในพื้นที่เพื่อสำรวจหาแนวสันปันน้ำที่แน่นอน เพื่อจะสามารถพิสูจน์ได้อย่างเด่นชัดว่าพื้นที่ 3 หมู่บ้าน ซึ่งมีบริเวณประมาณ 19 ตารางไมล์นั้นเป็นของใครกันแน่แต่ฝ่ายลาวปฏิเสธข้อเสนอของไทยโดยสิ้นเชิง โดยกล่าวยืนยันจากแผนที่ปี ค.ศ. 1907 เป็นหลักฐาน ซึ่งเป็นแผนที่ที่เขียนขึ้นตามสนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1904 และได้เขียนแนบท้ายสัญญาปี 1907 ในแผนที่ฉบับดังกล่าวได้ระบุบ้านใหม่อยู่ในเขตลาวในขณะที่บ้านกลางและบ้านสว่างไม่มีชื่ออยู่ในแผนที่ แต่ลาวอ้างว่าหมู่บ้านทั้งสองเกิดขึ้นมาจากการขยายตัวของประชาชนบ้านใหม่ไปตั้งขึ้นในภายหลัง

ในสนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศส 13 กุมภาพันธ์ 1904 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้ใช้เส้นเขابันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดนไทย-ลาว สันเขาที่ลาดมาทางแม่น้ำน่านเป็นของไทย ส่วนที่ลาดไปทางแม่น้ำโขงเป็นของลาว ทั้งสองฝ่ายยอมรับหลักการนี้ แต่ปัญหาที่สำคัญมีว่า จะใช้สันเขาลูกใดเป็นหลักในการกำหนดพรมแดน เจ้าหน้าที่ของไทยได้อ้างแผนที่ของไทยที่สร้างขึ้นจากการถ่ายภาพทางอากาศในปี 1978 แผนที่ดังกล่าวนี้มีขนาดใหญ่ ซึ่งแสดงรายละเอียดมากกว่าแผนที่ไทย-ฝรั่งเศสปี 1907 จากแผนที่ฉบับนี้ ฝ่ายไทยได้อ้างว่ามีสันเขาอีกลูกหนึ่ง ที่อาจจะใช้เป็นเส้นเขตแดนได้และไม่ได้ปรากฏอยู่ในแผนที่ปี ค.ศ. 1907 ดังนั้นเพื่อเป็นการพิสูจน์ให้แน่ใจจึงควรจะมีการส่งคณะสำรวจไปยังพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะฝ่ายไทยยอมรับว่าภาพถ่ายทางอากาศอาจจะผิดพลาดก็ได้ เนื่องจากความคลาดเคลื่อนของมุมกล้องในระยะสูงอาจทำให้ขนาดของพื้นที่ที่ปรากฏผิดพลาดไปได้มาก แต่ลาวยืนยันปฏิเสธการส่งคณะสำรวจไปยังพื้นที่ซึ่งทำให้ฝ่ายไทยไม่พอใจและยุติการเจรจา เนื่องจากเห็นว่าลาวไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนปรนในการเจรจาเลย นอกจากนี้ไทยยังได้ชี้แจงเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือแผนที่ปี ค.ศ. 1907 ที่ฝ่ายลาวอ้างถึงนั้นเขียนขึ้นภายหลังการลงนามในสัญญาปี 1907 เป็นส่วนแนบต่อท้ายซึ่งเจ้าหน้าที่ของไทยไม่ได้ให้สัตยาบันรับรองแผนที่ฉบับนั้นจึงไม่อาจจะถือเป็นหลักฐานทางกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

พันเอกทองไหล กัมมาสิท ผู้แทนของลาวได้ตอบโต้เหตุผลของไทยว่าแผนที่ที่ฝรั่งเศสเขียนขึ้นต่อท้ายสัญญาไทย-ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1907 นั้น ศาลโลกได้เคยตัดสินแล้วว่าใช้ได้ตามกฎหมาย การยึดครอง 3 หมู่บ้านด้วยกำลังทหารของไทยเป็นการละเมิดอธิปไตยของลาวและเป็นการปูพื้นไปสู่การผนวกดินแดนลาวอื่น ๆ ลาวได้เรียกร้องให้ไทยถอนทหารออกจาก 3 หมู่บ้านทันที โดยปราศจากเงื่อนไข ในขณะที่ไทยประกาศว่ายินดีที่จะถอนออกถ้าลาวให้คำมั่นสัญญาว่าจะไม่ส่งทหารเข้าไปยึด 3 หมู่บ้านภายหลังที่ทหารไทยถอนตัวออก

ความล้มเหลวของการเจรจาระหว่างลาวกับไทย ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างทหารของทั้งสองฝ่ายที่ประจำอยู่ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ทั้งสองฝ่ายยื่นหนังสือประท้วงต่อองค์การสหประชาชาติในเดือนกันยายน กล่าวหากันและกันว่ากระทำการยั่วยุและละเมิดพรมแดนในกลางเดือนกันยายน ลาวได้ออกสมุดปกขาว ซึ่งมีข้อความกล่าวประณามโจมตีไทยอย่างรุนแรง และบิดเบือนต่อข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องออกสมุดปกขาวตอบโต้ข้อกล่าวหาของลาวและชี้แจงข้อจริง

ในเดือนตุลาคม ทูตลาวประจำองค์การสหประชาชาติได้ร้องเรียนต่อคณะมนตรีความมั่นคงขององค์การสหประชาชาติกรณีปัญหา 3 หมู่บ้าน โดยกล่าวหาว่าไทยได้รุกรานและยึดครองหมู่บ้านของลาวโดยการไต่รตรองไว้ล่วงหน้า อันเป็นการกระทำ

ที่จะเปิดต่อกฎบัตรของสหประชาชาติ ฝ่ายไทยได้แก้ข้อกล่าวหาของลาวว่าเป็นกลวิธีโฆษณาชวนเชื่อของลาวเพื่อที่จะทำให้ไทยเสียชื่อเสียงและเสียคะแนนในการแข่งขัน เพื่อชิงที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงขององค์การสหประชาชาติที่ไทยสมัครเข้าแข่งขันกับประเทศมองโกเลีย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากลาว เวียดนาม และค่ายโซเวียต นอกจากนี้ไทยยังได้กล่าวว่าตนถอนทหารออกจากบริเวณ 3 หมู่บ้านแล้ว เพื่อที่จะฟังการตัดสินอย่างเที่ยงธรรมจากคณะมนตรีความมั่นคงขององค์การสหประชาชาติ

ลาวต้องการให้คณะมนตรีความมั่นคงใช้อำนาจบีบบังคับไทยให้ยอมรับว่า 3 หมู่บ้านเป็นของลาวโดยปราศจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคณะสำรวจเสียก่อน ในที่สุดคณะมนตรีความมั่นคงได้เลื่อนการพิจารณาปัญหาออกไป โดยจะกำหนดวันในภายหลัง

จากนั้นมาลาวและไทยก็ไม่ได้มีการเจรจาปัญหา 3 หมู่บ้านอีก แม้ว่าฝ่ายลาวจะเสนอให้เปิดการเจรจารอบที่สามขึ้นก็ตาม ฝ่ายไทยได้ปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าบรรยากาศของการเจรจายังไม่เอื้ออำนวย และลาวไม่มีท่าทีจะโอนอ่อนผ่อนปรนแต่ประการใด ดังนั้นปัญหา 3 หมู่บ้านระหว่างลาวกับไทยยังคงเป็นประเด็นที่ไม่ยุติลง อย่างไรก็ตาม ไทยได้ถอนทหารออกจากบริเวณ 3 หมู่บ้าน และตั้งมั่นอยู่บริเวณใกล้เคียงเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่สร้างทางของไทย

ตารางที่ 1
สาเหตุและจำนวนครั้งของการกระทบกระทั่งตามพรมแดนไทย-ลาว

	1979	1980	1981	ตุลาคม 1982
	2522	2523	2524	2525
1. ทหารลาวจับคนไทยไปซักถามเพื่อหาข่าวหรือจับไปเรียกค่าไถ่ขณะกำลังหาปลาอยู่ใน ม.โขง	—	1	5	5
2. ทหารลาวจับตัวหรือยิงราษฎรไทยบาดเจ็บเสียชีวิตขณะลงอาบน้ำหรือหาปลาใน ม.โขง	9	6	6	12
3. ทหารลาวจับราษฎรไทยที่เดินทางข้ามไปฝั่งลาวเพื่อเยี่ยมญาติพี่น้อง	—	—	—	4
4. ทหารลาวเกิดการปะทะกับกลุ่มต่อต้านในเขตไทย	—	—	1	3
5. ทหารลาวลักลอบเข้ามาติดต่อกับพ่อค้าไทยเพื่อการลักลอบค้าสินค้าเถื่อน	—	—	1	1
6. ทหารลาวยิงเรือ นปช. ไทยด้วยปืนหรือจรวดทำให้เรือ นปช. เสียหาย จม เจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บเสียชีวิต	1	2	2	4
7. ทหารลาวปะทะกับกลุ่มต่อต้านตามชายฝั่ง ม.โขงและกระสุนตกในฝั่งไทย	—	—	1	2
8. ทหารลาว-เวียดนามยิงปืนเล็ก ปืนใหญ่มายังฝั่งไทยทำให้ราษฎรไทยบาดเจ็บเสียชีวิต บ้านเรือนเสียหาย	20	19	15	9
9. ทหารลาวยิงปืนใส่ที่ตั้งของทหารไทยตามบริเวณพรมแดน	1	1	1	—
10. เรือตรวจการณ์ของลาวยิงคนไทยใน ม.โขงหรือยิงเข้ามาในฝั่งไทย	—	1	1	—
11. ทหารลาวจับ ยิง ราษฎรไทยที่ข้ามไปล่าสัตว์ซื้อสินค้า หรือปล้นสะดมในฝั่งลาว	5	3	—	1
12. ทหารลาวเข้ามาปล้นราษฎรไทยหรือนุกรุกเข้ามาข่มขู่ราษฎรไทยในฝั่งไทย	—	2	—	1
13. เกิดการยิงกันระหว่างเรือ นปช. ไทยและเรือตรวจการณ์ของลาวใน ม.โขง	—	2	—	1

14. ทหารลาวยิงประชาชนขณะที่กำลังว่ายน้ำ
หลบหนีข้ามมาฝั่งไทยทำให้กระสุนฝังไทย
บ้านเรือนเสียหาย

	6	—	—	—
รวมจำนวนครั้ง	43	37	34	42

ที่มา รวบรวมจากรายละเอียดใน ดร.สุรัชย์ ศิริไกร, ปัญหาพรมแดนไทย—ลาว 1929-1985

ตารางที่ 2
เขตพื้นที่เกิดการกระทบกระทั่ง

จังหวัด	1978 2522	1980 2523	1981 2524	1982 ต.ค. 2525
อุบลราชธานี	9	7	11	8
เลย	4	—	—	6
อุดรดิตถ์	—	—	—	1
นครพนม	4	—	—	9
เขียงราย	1	3	3	3
หนองคาย	24	23	20	15
รวม	43	37	34	42

ที่มา ดร.สุรัชย์ ศิริไกร, ปัญหาพรมแดนไทย-ลาว 1979-1985

อย่างไรก็ตามปัจจุบันนี้สนธิสัญญาไทย-ลาวทุกฉบับได้ถูกยกเลิกไปหมดสิ้นแล้วโดยคำประกาศของประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ.1967 (พ.ศ.2510) บอกเลิกสนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์ และการเดินเรือระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1937 อันมีผลให้เป็นการยกเลิกสนธิสัญญานับก่อน ๆ ตามไปด้วยถึงแม้ว่าจะเป็นการประกาศเพียงฝ่ายเดียว “แต่ทั้งลาวและกัมพูชาจะอ้างสิทธิโดยอาศัยข้อบทแห่งสนธิสัญญาดังกล่าวเพื่อใช้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นประโยชน์แก่ตนเพิ่มขึ้นอีกย่อมกระทำมิได้”¹

ประเด็นที่น่าจะพิจารณาคือ การบอกเลิกสนธิสัญญาแต่ฝ่ายเดียวจะกระทำได้หรือไม่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ภาวติของสนธิสัญญาอาจจะบอก

¹ ดร.สมบุรณ์ เสวียมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 286.

เลิกสนธิสัญญาได้และการบอกเลิกสนธิสัญญาจะมีผลทางกฎหมายได้ก็ต้องดำเนินการไปตาม บทบัญญัติของสนธิสัญญาที่ทำไว้นั่นเอง ในกรณีของสนธิสัญญาทวิภาคีนั้น การบอกเลิก เท่ากับทำให้สนธิสัญญาลิ้นสุดลง แต่ในกรณีของสนธิสัญญาพหุภาคี การบอกเลิกเท่ากับการถอนตัวออกจากสนธิสัญญาและมีได้ทำให้สนธิสัญญาลิ้นสุดลง² สำหรับคำประกาศ ของรัฐบาลไทยที่บอกเลิกสนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์ และการเดินเรือระหว่างประเทศไทย กับฝรั่งเศสเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของสนธิสัญญาดังกล่าว ในเมื่อข้อ 23 ของสนธิสัญญาดังกล่าวระบุว่า “สนธิสัญญานี้ให้มีผลตั้งแต่วันแลกเปลี่ยนสัตยาบันเป็นต้นไป และให้คงให้อยู่เป็นกำหนดเป็นเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ว่านั้น”

ในกรณีที่อัครราชทูตผู้ทำสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้แจ้งเจตนาเลิก สิบสองเดือนก่อนสิ้นกำหนดห้าปีดังกล่าวแล้ว สนธิสัญญานี้จะได้คงเป็นข้อผูกพันต่อไปจนกว่า จะสิ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่อัครราชทูตผู้ทำสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะได้บอกเลิก

การบอกเลิกเช่นว่านี้มีให้มีผลพ้นสนธิสัญญา อนุสัญญา ข้อตกลง หรือความตกลงใด ๆ ซึ่งได้ยกเลิกโดยสนธิสัญญานี้¹

ในทางปฏิบัติในระหว่างประกาศก็ได้เคยมีตัวอย่างให้เห็นมากมาย เกี่ยวกับเรื่องการประกาศบอกเลิกสนธิสัญญาแต่ฝ่ายเดียว เช่น การที่สหภาพโซเวียตประกาศ ในวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1955 ล้มเลิกสนธิสัญญาพันธมิตรที่ทำกับฝรั่งเศสและอังกฤษ เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1942 และ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1944 ตามลำดับ และการที่อียิปต์ ได้ประกาศเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 1951 ล้มเลิกสนธิสัญญาพันธมิตรระหว่างอังกฤษกับอียิปต์ ที่ลงนามเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1936 และได้ประกาศเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1957 ล้มเลิกสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษกับอียิปต์เกี่ยวกับเรื่องคลองสุเอซที่ลงนามเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 1954²

3. ปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับพม่า

แนวพรมแดนระหว่างไทยกับพม่ามีความยาวประมาณ 2,202 กิโลเมตร โดยอาศัย ลักษณะเส้นเขตแดนธรรมชาติทั้ง 2 ประเภทเป็นเครื่องแบ่งกันแนวเขตแดนระหว่างประเทศ

² ดร. สมพงศ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 97.

¹ กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญา, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 5 พ.ศ. 2480-2484, หน้า 109-123.

² ดร. สมพงศ์ ชูมาก, อ้างแล้ว, หน้า 104.

คืออาศัยสันปันน้ำยาวประมาณ 1,664 กิโลเมตร และอาศัยร่องน้ำลึกยาวประมาณ 538 กิโลเมตร
แนวพรมแดนไทย-พม่า แบ่งออกได้เป็น 3 ตอนคือ³

ตอนที่ 1 เริ่มจากจุดร่วมของพรมแดนสามประเทศ คือ ไทย พม่า และลาว ณ จุดบรรจบของแม่น้ำรวกกับแม่น้ำโขง ทางทิศตะวันออกของบ้านสมรวก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย จากนั้นแนวเส้นจะทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำรวก ทางทิศตะวันตกจนบรรจบกับแม่น้ำสาย ทอดต่อไปตามแม่น้ำสายจนถึงเขาดอยลา เส้นพรมแดนก็จะลัดเลาะไปตามสันปันน้ำเขาดอยลา แม่น้ำสุรินทร์จนถึงสันดอยผาจองฮันเป็นจุดเริ่มต้นหลักเขตที่ 1 จากนั้นแนวพรมแดนจะทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำสาละวินลงไปทางทิศใต้อีกประมาณ 116 กิโลเมตร จนถึงบริเวณที่แม่น้ำสาละวินกับแม่น้ำเมยบรรจบกัน ซึ่งถือเป็นตอนเหนือของแนวพรมแดน

ตอนที่ 2 ตอนนี้นำมาต่อจากตอนที่ 1 ณ จุดที่แม่น้ำสาละวินกับแม่น้ำเมยมาบรรจบกัน จากนั้นเส้นเขตแดนจะลัดเลาะไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำเมยเป็นระยะทางประมาณ 203 กิโลเมตร จนถึงต้นแม่น้ำเมยที่เรียกว่าสันปันน้ำปะวอเคยอ ซึ่งเป็นหลักเขตแรกของแนวพรมแดนด้านตะนาวศรีระหว่างไทย-พม่า บริเวณนี้อยู่ในเขตจังหวัดตาก ขณะนี้มีเพียงรูปกองหินเหลืออยู่ให้เป็นร่องรอยเท่านั้น

ตอนที่ 3 คือตอนตะนาวศรี เริ่มจากหลักเขตปะวอเคยอ เส้นพรมแดนจะลัดเลาะไปตามสันปันน้ำ จนถึงยอดเขาหมู่กะดกทุง ผ่านหุบเขาและแม่น้ำต่าง ๆ เรื่อยไปทางทิศตะวันตก แล้วอ้อมรอบเอาพระเจดีย์สามองค์เข้าไปในเขตไทย จากนั้นเขตแดนจะเป็นเส้นตรงมาทางทิศตะวันตก ลัดเลาะและวกวนไปตามสันปันน้ำจนถึงต้นน้ำของแม่น้ำปากจั่น ซึ่งเรียกว่าเทือกเขาแดนใหญ่ จากนั้นแนวพรมแดนจะทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำปากจั่น (ซึ่งไทยเรียกว่าแม่น้ำกระบุรี) ไปจนถึงทะเลอันดามัน รวมระยะทางยาวของแนวพรมแดนตอนนี้กว่า 1,000 กิโลเมตร

แนวเส้นเขตแดนดังกล่าวข้างต้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากหนังสือสัญญา ซึ่งไทยได้ทำไว้กับอังกฤษรวม 3 ฉบับ คือ เมื่อปี ค.ศ. 1868 ปี ค.ศ. 1931 และ 1932 โดยแยกกล่าวให้เห็นดังต่อไปนี้คือ¹

ทางตอนเหนือที่กำหนดให้แม่น้ำสายเป็นเขตแดนนั้นเป็นไปตามหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรและรัฐบาลแห่งอินเดียกับรัฐบาลแห่งสยามว่าด้วยเขต

³ ดร. สมบูรณ์ เสี่ยงมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 286-287.

¹ สมบูรณ์ เสี่ยงมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 288.

แดนระหว่างพม่า (เชียงตุง) กับสยามทำกัน ณ กรุงเทพฯ วันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1931 และวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1992 กำหนดให้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำสายเป็นเขตแดนไทย-พม่า

ตอนตะนาวศรีลงมาจนถึงแม่น้ำปากจั่น ซึ่งเป็นดินแดนทางตอนใต้แนวพรมแดนได้ถูกกำหนดขึ้นโดยอนุสัญญาระหว่างกษัตริย์สยามกับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดียด้วยเรื่องกำหนดเขตแดนบนผืนแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักรสยามกับมณฑลของอังกฤษ คือ เทนเนสเซอร์ิม ลงนาม ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1868 และได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันในปีเดียวกัน กำหนดให้ “แม่น้ำปากจั่นฝั่งตะวันตกเป็นของอังกฤษตลอดจนถึงปลายแหลมวิกตอเรียฝั่งตะวันออกตลอดไปเป็นของไทยทั้งสิ้น

3.1 จุดนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับเขตแดน จุดที่เป็นปัญหา ได้แก่ บริเวณดอยกลาง บริเวณแม่น้ำสาย และบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นหรือแม่น้ำกระบุรี

1) **ปัญหาบริเวณดอยกลาง** ดอยกลางเป็นชื่อย่อเขาลูกหนึ่งทางภาคเหนือของประเทศไทย ตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อต้นปี ค.ศ. 1907 (พ.ศ. 2510) ราษฎรบ้านดอยกลางได้มาร้องทุกข์ต่อทางราชการว่าได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของทหารพม่าซึ่งมาตั้งค่ายและควบคุมเรียกเก็บภาษีพืชผลการค้าจากราษฎรไทย บางครั้งก็เกณฑ์แรงงานเอาตามใจชอบ ทางราชการไทยก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปสืบสวนข้อเท็จจริงและผลของการตรวจสอบปรากฏว่า ปัญหานี้เกิดจากความเข้าใจผิดเรื่องเส้นเขตแดน พอสรุปได้ดังนี้คือ¹

ก) แผนที่ Burmese-Siam Demarcation Survey เดิมทำไว้ไม่ชัดเจนพอ ประกอบกับหลักเขตแดนมีอยู่น้อยเกินไป

ข) ไม่ได้มีการกำหนดชื่อสันปันน้ำ ซึ่งเป็นเขตแดนระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจน ซึ่งควรจะต้องเจรจาทำความตกลงให้ชัดเจนต่อไป

2) ปัญหาแม่น้ำสายเปลี่ยนทางเดิน

เนื่องจากได้มีความตกลงมาแต่เดิมระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรตามข้อตกลง ปี ค.ศ. 1891 และข้อตกลงปี ค.ศ. 1931 และ 1932 กำหนดให้แม่น้ำสายเป็นพรมแดนตอนหนึ่งระหว่างไทยกับพม่า และหากแม่น้ำเปลี่ยนทางเดินเมื่อใดรัฐบาลของทั้งสองฝ่ายพร้อมที่จะถือ “ร่องน้ำลึก” ของแม่น้ำสายเป็นเขตแดนเสมอไป โดยไม่คำนึงถึงการได้เสียดินแดนต่อกันอันจะพึงมีขึ้น ครึ่งศตวรรษผ่านไปและแม่น้ำสายก็ได้เริ่มเปลี่ยนทางเดินโดยประมาณว่านับแต่ ปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา โดยแม่น้ำสายได้กัดเซาะเข้าไปในดินแดนทางรัฐเชียงตุงของพม่า รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายจึงได้แต่งตั้งคณะผู้แทน

¹ สมบูรณ์ เสริมบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 289.

ไปตรวจสอบสภาพของแม่น้ำสายที่จังหวัดเชียงราย เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1938 คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้ตรวจสอบร่องน้ำทั้งเก่าและใหม่ของแม่น้ำสายแล้วและเห็นพ้องกันว่า แม่น้ำสายได้เปลี่ยนทางเดินโดยแน่ชัด และร่องน้ำใหม่เป็นร่องน้ำลึกจริง จึงได้ตกลงกันให้เปลี่ยนเส้นเขตแดนจากร่องน้ำเดิมไปยังร่องน้ำใหม่ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการโอนดินแดนในบริเวณร่องน้ำเก่า ซึ่งเป็นดินแดนของฝ่ายสหราชอาณาจักรเข้ามาอยู่ภายใต้อธิปไตยของไทย จากนั้นรัฐบาลทั้ง 2 ก็ได้เจรจาดำเนินการร่วมกันตลอดมาจนกระทั่งได้มีการโอนดินแดนในบริเวณดังกล่าวมาเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของประเทศไทยโดยสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1940 ดินแดนที่เราได้รับโอนมานี้มีเนื้อที่ประมาณ 650 ไร่ ทั้งนี้โดยมีข้อตกลงเป็นที่เข้าใจกันว่า ถ้าต่อไปภายหน้าแม่น้ำสายเปลี่ยนทางเดินไปอีก รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายก็พร้อมที่จะยอมรับ “ร่องน้ำลึก” ของแม่น้ำสายเป็นเส้นเขตแดนเสมอไป โดยไม่คำนึงถึงการสูญเสียเขตแดนใด ๆ อันเป็นผลจากการนั้น

ต่อมาปัญหาเรื่องแม่น้ำสายเปลี่ยนทางเดินได้เกิดขึ้นอีก กล่าวคือ แม่น้ำสายได้เกิดตื้นเขินขึ้นและกลายเป็นพื้นที่ทำนาและทำการเพาะปลูกของราษฎรไทย โดยแม่น้ำสายได้เปลี่ยนทางเดินเข้าไปในเขตพม่าอีก ซึ่งเป็นผลให้ฝ่ายไทยได้เปรียบโดยได้พื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1,200 ไร่ จากบริเวณที่แม่น้ำสายตื้นเขินขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ได้มีการขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2510 กล่าวคือ ฝ่ายพม่าได้สร้างทำนบกั้นดินตามริมฝั่งแม่น้ำสายใหม่ เพื่อเบนกระแสน้ำให้ไหลกลับเข้าไปในบริเวณแม่น้ำสายที่แห้งเขินลง ฝ่ายราษฎรไทยที่ทำการเพาะปลูกอยู่ในบริเวณนั้นก็เกรงว่าผลิตผลของตนจะเสียหาย จึงสร้างคันดินกั้นน้ำที่พม่าผันเข้ามานั้นเสีย ทหารพม่าจึงได้ใช้กำลังเข้ามาขู่บังคับไม่ให้ราษฎรไทยสร้างคันดินนั้นอีกต่อไป ปัญหานี้ได้มีการหยิบยกขึ้นมาเจรจากันในการประชุมคณะกรรมการชายแดนทั่วไป ไทย-พม่า ที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2511 แต่ก็ยังไม่เป็นที่ตกลงกันจนกระทั่งบัดนี้ ฝ่ายพม่าอ้างว่าแนวพรมแดนระหว่างประเทศทั้งสองที่ถูกต้องคือ แนวพรมแดนที่เป็นอยู่ในปี ค.ศ. 1940 และเสนอให้กำหนดแนวพรมแดนคงที่ (Fixed Boundary) ขึ้นในบริเวณนั้นเพื่อขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำสายซึ่งมิได้เป็นไปโดยธรรมชาติ เรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษากันเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2511 และได้ลงมติอนุมัติในหลักการตามที่พม่าเสนอโดยมีเงื่อนไขให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันคงอยู่ต่อไปตามเดิม แต่จนขณะนี้ก็ยังมิได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นแต่ประการใด ปัญหาพื้นที่ 1,200 ไร่ ดังกล่าวจึงยังคงเป็นปัญหาเขตแดนไทย-พม่าอยู่ต่อไป ทั้งนี้เพราะบรรยากาศทางการเมืองยังไม่อำนวยให้เปิดการเจรจากันได้¹

¹ เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า 290-291.

3) ปัญหาบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นหรือแม่น้ำกระบุรี

ความสำเร็จของรัฐบาลไทยในการทำความตกลงกับรัฐบาลสหราชอาณาจักร ดังเรื่องกรณีแม่น้ำสายเปลี่ยนทางเดินเมื่อปี ค.ศ. 1940 มิใช่เป็นความสำเร็จครั้งแรกของ รัฐบาลไทยในระบอบประชาธิปไตย แท้ที่จริงรัฐบาลไทยได้เคยทำการเช่นนี้สำเร็จมาครั้งหนึ่งแล้ว ก่อนหน้านั้น กล่าวคือ ในกรณีแม่น้ำปากจั่นในเขตจังหวัดระนองกับตะนาวศรีเปลี่ยนทางเดิน เช่นกัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้เจรจาทำความตกลงกับรัฐบาลสหราชอาณาจักรเป็นลำดับมาจน ได้รับความสำเร็จในปี ค.ศ. 1926 โดยการแลกเปลี่ยนเกาะ 4 เกาะต่อกัน อันมีผลในครั้งนั้น ให้เราเสียเกาะ 2 เกาะให้แก่อังกฤษคือ เกาะคลองวันและเกาะวังทุ เป็นพื้นที่ประมาณ 100 ไร่ แต่เราก็ได้เกาะหาดลานควายกับเกาะคลองสีสุก 2 เกาะ มีพื้นที่ประมาณ 186 ไร่ มาเป็น ของไทยเป็นการแลกเปลี่ยนกัน

แต่ปัญหาสุดท้ายสำหรับด้านพม่า คือปัญหาบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นนี้ ไม่ใช่เป็นปัญหาที่เจรจาแสวงหาความตกลงกับพม่าได้ง่าย ๆ อย่างกับการเจรจาแลกเกาะกัน กับอังกฤษ ทั้งนี้ เนื่องจากบริเวณนี้เป็นพื้นที่ในทะเล ไม่มีการวางทุ่นหรือเครื่องหมายแสดง แนวพรมแดนไว้เลย และไม่มีสัญญาต่อกันไว้ด้วย จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างถือสิทธิครอบครองเอา ตามความเข้าใจของตน อันมีผลสะท้อนถึงกรรมสิทธิ์เหนือเกาะบางเกาะในบริเวณปากน้ำ ได้แก่ เกาะหลาม เกาะคัน และเกาะขึ้นก (หรือเกาะหิน)¹

25 พฤศจิกายน 2530

¹ เรื่องเดียวกัน, อ้างแล้ว, หน้า 291-292.

Abstract

Frontier Issues, Disputes Avoidance and Settlement

by Sompong Chumark

An underlying cause of today's frontier problems is the fact that many of the frontiers established are derived from the colonial era which preceded the present community of South-East Asian States. The repercussions of unequal treaties between the colonial powers and the non-colonised countries at the turn of this century are felt to this very day.

On the Eastern front, frontier problems between Thailand and Cambodia remain. They are partly due to the treaties between Thailand and France in 1904 and 1907, the latter being the 'protector' of Cambodia until its independence. The situation has become more complicated because of the Vietnamese invasion of Cambodia in 1978 and the continuing uncertainty concerning the factions fighting for power in Cambodia. This affects Thailand directly, especially the border areas where there are altercations between the Cambodian factions and the Vietnamese troops present in Cambodia.

On the Northern front, Thailand's own border with Laos has been shaped by various agreements reached with the French. Of note are the treaties between Thailand and France early this century which defined the frontier along the Mekong river, often to Thailand's disadvantage. The border problems have led to the establishment of a joint Thai-Lao border committee. However, in recent times there have been several unhappy incidents along the border between the two countries, notably the dispute concerning sovereignty over three villages in Uttaradit province in 1985. Of interest also is the fact that in 1967 Thailand denounced unilaterally its treaty obligations with Laos. This raises the issue whether the treaties made between Thailand and Laos (or rather her predecessor, France) still bind.

On the Western front, frontier problems with the Burmese arise from three treaties which Thailand concluded with the British in 1868, 1931 and 1932. The demarcation lines are unclear under these treaties. Sometimes the watershed area is used as the dividing line, while in one area the Sai river or rather its 'thalweg' is the boundary between the two countries. Since the river has changed course throughout the years, this raises a problem concerning the frontier between the two countries. There are also problems concerning sovereignty over various islands which have not yet been settled.

เรื่อง มิติทางกฎหมาย
เกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน
(Legal Dimensions of Boundaries Disputes)

โดย

ผศ.ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์

เรื่อง มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน **(Legal Dimensions of Boundaries Disputes)**

โดย

ผศ.ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์

ผศ.ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์ น.บ., D.E.A. (droit international public et. prive')D.E.A.
(Recherche de la Politigue internationale et europe'enne) Docteur de 3 cycle en droit (Paris x)
(Mention Tris Bien)

ปัจจุบัน ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน (Legal Dimensions of Boundaries Disputes)

คำนำ

- ส่วนที่ 1** สาเหตุของการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนทางน้ำ และทางทะเลของประเทศไทย
- 5.1 สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากสนธิสัญญาเอง
 - 5.2 สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติในบริเวณเส้นเขตแดน
 - 5.3 สาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน เกิดจากการกระทำของมนุษย์
 - 5.4 สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
 - 5.5 สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการไม่ตกลงเกี่ยวกับวิธีการกำหนดเส้นเขตแดน
- ส่วนที่ 2** การระงับข้อพิพาทและการหลีกเลี่ยงข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน
- 5.1 รูปแบบต่าง ๆ ของการจัดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน
 - 5.2 ประสิทธิภาพของการจัดข้อพิพาทขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ
 - 5.3 การหลีกเลี่ยงข้อพิพาททางการประมงของไทย

บทสรุปเสนอแนะ

มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน (Legal Dimensions of Boundaries Disputes)

ถ้าพิจารณาจากหัวข้อของบทความที่น่าเสนอ คือ เรื่อง มิติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดนจะพบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ 3 ประเด็น คือ “มิติทางกฎหมาย” “เขตแดน” และ “ข้อพิพาท” ทั้งสามประเด็นมีความเกี่ยวพันกันอย่างไร และมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองของประเทศไทยอย่างไรบ้าง

คำว่า “มิติทางกฎหมาย” (Legal Dimension) หมายความว่า ทิศนะต่าง ๆ ของกฎหมายที่มีต่อปัญหาเขตแดน และการระงับข้อพิพาท กฎหมายในที่นี้คงหมายความว่ากฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในที่นี้จะเน้นกล่าวแต่กฎหมายระหว่างประเทศ เพราะมีบทบาทสำคัญเกี่ยวเนื่องกับเรื่องเขตแดน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่วางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ ในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื้อหาสาระของกฎหมายระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความเป็นไปของรัฐ ตั้งแต่กำเนิดรัฐ การใช้อำนาจของรัฐ การขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดชอบของรัฐซึ่งเป็นการลงโทษการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง ตลอดจนไปถึงการระงับข้อพิพาท และการทำสงคราม กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับความมีอำนาจอธิปไตยของรัฐ ผลจากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย ทำให้รัฐเกิดมีความสามารถในการใช้อำนาจรัฐ (jurisdiction) ซึ่งรัฐสามารถใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลและเหนือดินแดน การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐเป็นการใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียว ปราศจากเงื่อนไขและเป็นการทั่วไป แต่รัฐประกอบกันขึ้นเป็นสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตดินแดนของตน จะใช้นอกขอบเขตดินแดนของตนไม่ได้ เพื่อป้องกันความยุ่งเหยิงอันเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศจึงต้องบัญญัติถึงขอบเขตเอาไว้ว่ารัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้แค่ไหน อย่างไรจึงจะถือว่าอยู่ในรัฐของตน ด้วยเหตุนี้กฎหมายระหว่างประเทศจึงมีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนเอาไว้ โดยมุ่งประสงค์จะแบ่งสรรการใช้อำนาจของรัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทศนั่นเอง ดังนั้น มิติทางกฎหมายในที่นี้คงหมายถึง กฎหมายในทิศนะต่าง ๆ ที่มีต่อ เขตแดนทางน้ำ ทางบก ทางทะเล และทางอากาศ บทความนี้มุ่งเฉพาะแต่มิติทางกฎหมายต่อเขตแดนทางทะเล และเส้นเขตแดนทางน้ำเท่านั้น

การที่เขตแดน เป็นเสมือนเส้นแบ่งเขตการใช้อำนาจของรัฐ เขตแดนจึงมีความสำคัญต่อความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองของชาติ เขตแดนจึงเป็นเรื่องวิกฤตที่รัฐทุกรัฐจะต้องพึงรักษาไว้เพื่อบูรณภาพแห่งดินแดน การได้ดินแดน หรือการเสียดินแดน นับว่าเป็นเรื่องสำคัญของชาติ เขตแดนเริ่มมีความสำคัญในสังคมประเทศ เมื่อได้มีการพิจารณารัฐแบบใหม่ขึ้นใน

ยุโรปตะวันตกภายหลังจากที่อาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ได้เสื่อมสูญลง เมื่อรัฐต่าง ๆ ในยุโรปได้เริ่มสถาปนาตนเองขึ้น เขตแดนจึงมีความจำเป็นแก่รัฐต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อจะทราบว่ตนเองสามารถใช้อำนาจอริฐได้แค่ไหน (1)

ถ้าพิจารณาคำว่า “เขตแดน” (boundary) ย่อมหมายความว่า เส้นสมมติที่แบ่งดินแดนออกเป็นสองส่วน (2) อาจหมายความว่าเส้นที่จำกัดของเขต หรือสิ่งใด ๆ อันมุ่งประสงค์ที่จะจำกัดหรือกำหนดขอบเขต (3) เมื่อเขตแดนเป็นเส้นสำหรับแบ่งดินแดนของรัฐตั้งแต่สองรัฐ หรือมากกว่านั้นเขตแดนดังกล่าวจึงเป็นเขตแดนระหว่างประเทศ (International boundaries) โดยปกติแล้วเขตแดนระหว่างประเทศ จะถูกกำหนดเป็นจุดเป็นจุดไป เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะกำหนดให้ตายตัวลงไป ถึงเขตแดนที่แน่นอน การกำหนดเส้นเขตแดนนี้ จะปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาก็ได้ อาจถือเอาคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการก็ได้ หรือ รับเอารายงานของคณะกรรมการเส้นเขตแดนก็ได้ (boundary commission's report) เส้นเขตแดนจึงเป็นเส้นที่ผ่านบนบก ภูเขา ทะเลสาบ แม่น้ำ ชายฝั่งทะเล ฯลฯ

ในกฎหมายระหว่างประเทศ เส้นเขตแดนระหว่างประเทศ ได้จำแนกออกเป็นสองประเภท คือ เส้นเขตแดนตามธรรมชาติ เช่น ทะเลทราย ภูเขา แม่น้ำ ฯลฯ โดยถือว่าสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคตามธรรมชาติที่จะทำให้การเคลื่อนย้ายของประชากรลำบาก และเส้นเขตแดนที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยอาจใช้ทุนลอย กองหิน การลากเส้นเพื่อเชื่อมจุดต่าง ๆ แต่การแบ่งชนิดของเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ ออกเป็น สองประเภทดังกล่าว ได้มีผู้ที่ไม่เห็นชอบอยู่ไม่น้อย โดยถือว่า เส้นเขตแดนตามธรรมชาติ หรือเส้นเขตแดนที่มนุษย์สร้างขึ้นล้วนแล้วแต่เป็นความคิดของมนุษย์ทั้งสิ้น และไม่สามารถจะกล่าวได้ว่า เส้นเขตแดนตามธรรมชาติ มีความเป็นธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมนุษย์ได้ลากเส้นขึ้นมาเพื่อแบ่งแยกหรือจัดสรรดินแดน ซึ่งเส้นดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติแต่อย่างใด (4) ดังนั้น จึงได้มีการจำแนกประเภทของเส้นเขตแดนออกเป็นสี่ประเภทด้วยกัน คือ เส้นเขตแดนตามลักษณะกายภาพ (Physical Types of Boundaries) เส้นเขตแดนตามวิธีทางเรขาคณิต (Geometrical Boundaries) เส้นเขตแดนตามปัจจัยที่ตั้งของมนุษย์ (Anthropogeographic Boundaries) และเส้นเขตแดนที่ค้ำเนื่องถึงปัจจัยซับซ้อนต่าง ๆ (Complex or Compound Boundaries) (5) สำหรับการแบ่งประเภท เส้นเขตแดนทั้งสองจำพวกหลังนี้ดูยุ่งยากอยู่ไม่น้อย สำหรับเส้นเขตแดนที่ค้ำเนื่องถึงที่ตั้งของมนุษย์นั้นหมายความว่า การกำหนดเส้นเขตแดนควรจะค้ำเนื่องถึงปัจจัยทางมนุษยวิทยาต่าง ๆ เช่น เผ่าพันธุ์ ภาษา ศาสนา ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น ส่วนกรณีของเส้นเขตแดนที่ค้ำเนื่องถึงปัจจัยซับซ้อนต่าง ๆ นั้น หมายความว่าเส้นเขตแดนที่ควรจะปรับเข้ากับปัจจัยของการใช้ดินแดน วัฒนธรรม ประเพณี การถือครองที่ดิน ฯลฯ

เมื่อทราบว่ “มิติทางกฎหมาย” และ “เขตแดน” มีขอบข่ายแค่ไหน สิ่งที่พึงพิจารณาในขั้นต่อมา คือ (3) “ข้อพิพาท” ข้อพิพาทหมายถึงการขัดแย้ง ไม่ลงรอยกัน เนื่องจากผล

ประโยชน์ขัดกัน อุดมคติไม่เหมือนกัน ข้อพิพาทตามทัศนะของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้จำแนกออกเป็น ข้อพิพาททางการเมือง และข้อพิพาททางกฎหมาย เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น รัฐต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศจะต้องหาทางขจัดข้อพิพาทโดยสันติวิธีที่เหมาะสมกับมูลเหตุของข้อพิพาทนั้น เนื่องจากบทความนี้มุ่งจำกัดศึกษาแต่เฉพาะกรณีของเส้นเขตแดนทางน้ำ และทางทะเล จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะหามูลเหตุของข้อพิพาทอันเกิดจากแม่น้ำระหว่างประเทศ และทะเล

ในกรณีของแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น ปกติแล้ว มูลเหตุของข้อพิพาทจะเกิดได้ใน 3 ลักษณะ คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการเกษตร หรือ การพัฒนาพลังงานเพื่อนำมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเดินเรือ และข้อพิพาทเกี่ยวกับเส้นเขตแดนทางน้ำ สิ่งที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาของเราก็คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับเส้นเขตแดนทางน้ำ ในสมัยก่อนเส้นเขตแดนของรัฐชายฝั่งน้ำมาสิ้นสุดลงตรงชายฝั่ง ส่วนกลางของลำน้ำถือว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน (6) แต่กระนั้นปัญหาในการที่จะพัฒนาว่าชายฝั่งน้ำสิ้นสุดตรงไหนก็เป็นประเด็นของข้อพิพาทได้ ต่อมาได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งเส้นเขตแดนทางน้ำโดยถือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า แม่น้ำนั้นเป็นแม่น้ำที่ใช้ในการเดินเรือ (Navigable River) หรือ แม่น้ำที่ไม่สามารถใช้ในการเดินเรือ (Non-Navigable River) สำหรับในกรณีหลังนี้ให้ใช้เส้นมัธยะเป็นเกณฑ์ กล่าวคือเป็นเส้นที่มีระยะเท่ากันจากจุดทุกจุดบนชายฝั่ง แต่กระนั้นเส้นมัธยะจะเปลี่ยนแปลงไป หากมิได้มีการกำหนดจุดฐานที่แน่นอนบนชายฝั่ง ในกรณีของแม่น้ำที่มีการขึ้นลงอยู่เสมอ จะถือเอาค่าเฉลี่ยของน้ำลงต่ำสุดของน้ำในสถานปกติ (7) ส่วนในกรณีแม่น้ำที่สามารถใช้ในการเดินเรือ โดยหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศให้ใช้ร่องน้ำลึก แต่มูลเหตุของข้อพิพาทอาจเกิดขึ้น ในกรณีที่มีหลายร่องน้ำลึก ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายให้ถือเอาร่องน้ำลึกที่ลึกที่สุดเป็นเกณฑ์ แม้ว่าการใช้ร่องน้ำลึกเป็นเกณฑ์จะทำให้เกิดการแบ่งสรรพื้นที่ของแม่น้ำโดยไม่เท่าเทียมกันก็ตาม (8) การที่เลือกใช้ร่องน้ำลึกเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตแดนทางน้ำก็เพราะคำนึงถึงการเดินเรือ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการใช้น้ำนั่นเอง

แต่แม่น้ำมีการเคลื่อนไหวได้อย่างรวดเร็ว และสามารถกัดเซาะทำลายฝั่งได้ง่าย ในขณะเดียวกันก็พัฒนาเอาหินกรวดดินทรายมาทำให้เกิดการทับถมตกตะกอนได้ง่าย ในขณะเดียวกันแม่น้ำก็อาจเปลี่ยนแปลงทิศทางได้ง่ายด้วย บางครั้งเมื่อการทับถมมีมากขึ้นอาจทำให้เกิดเกาะในลำน้ำได้อีก นอกจากนั้น ร่องน้ำลึกที่ใช้เป็นเส้นทางในการเดินเรืออาจจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อกระแสน้ำได้เปลี่ยนทิศทางเดิม ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนก่อให้เกิดปัญหาตกระทบถึงเส้นเขตแดนอยู่เสมอ การที่ชายฝั่งงอก หรือการที่ชายฝั่งน้ำถูกกัดเซาะจะมีผลต่อร่องน้ำลึกหรือไม่ กรณีที่แม่น้ำมีการเปลี่ยนเส้นทางเดิมนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำลึก ซึ่งในกรณีนี้จะต้องมีการสำรวจร่องน้ำลึกอยู่เสมอ เช่น ในสนธิสัญญาระหว่าง

Baden และฝรั่งเศส ลงวันที่ 30 มกราคม 1827 ข้อ 10 ของสนธิสัญญาฉบับนี้ เกี่ยวกับการเปลี่ยนร่องน้ำลิก กำหนดว่า “ร่องน้ำลิกจะต้องสำรวจและกำหนดพิจารณาทุก ๆ ปี หลังฤดูน้ำหลากในเดือนตุลาคม” นอกจากนั้น เกาะที่ปรากฏอยู่ในแม่น้ำระหว่างประเทศ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะได้ ในทางปฏิบัติทั่ว ๆ ไปแล้ว อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือเกาะที่ปรากฏอยู่ในแม่น้ำมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับร่องน้ำลิก หรือ เส้นมัธยะที่ใช้ในการแบ่งเส้นเขตแดน กล่าวคือ เกาะอยู่ในเขตแดนของใครรัฐนั้นก็ย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะ สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับข้อพิพาทของเกาะเหนือแม่น้ำระหว่างประเทศ อาจเกิดได้หลายกรณี โดยเฉพาะกรณีที่ร่องน้ำลิกเกิดเปลี่ยนแปลงทิศทาง หรือเกิดมีการตกตะกอนทำให้เกิดเกาะงอกขึ้นใหม่ หรือเชื่อมงอกติดกับชายฝั่ง กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีแนวทางปฏิบัติของรัฐเอาไว้ โดยเฉพาะที่น่าสังเกตคือ หนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างบราซิลกับสหราชอาณาจักร ลงวันที่ 27 ตุลาคม 1932 ได้กำหนดแนวทางในเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะในลำน้ำ ว่ามีความผูกพันกับการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำลิกเอาไว้ โดยบัญญัติว่า

ก. เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของร่องน้ำลิกโดยลำดับ เกาะซึ่งตั้งอยู่ซีกหนึ่งในเวลาปักปันเส้นเขตแดน อาจมาตั้งอยู่ในฝั่งตรงข้ามอีกซีกหนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ เช่นนี้ เกาะยังตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำลิกก็ตาม

ข. เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของร่องน้ำลิกโดยลำดับ หรือ มีการตกตะกอนของดิน หรือการเปลี่ยนแปลงอื่นใดโดยวิธีการตามธรรมชาติ ทำให้เกาะซึ่งตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐหนึ่งรัฐใด ทำการปักปันเส้นเขตแดน ได้เปลี่ยนมาเชื่อมติดกับดินแดนของรัฐอีกรัฐหนึ่ง เช่นนี้ อำนาจอธิปไตยเหนือเกาะนั้นย่อมเปลี่ยนไป

ค. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของแม่น้ำโดยธรรมชาติ และโดยลำดับ ทำให้เกาะสองเกาะซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่แตกต่างกัน มารวมกันเป็นเกาะ ๑ เดียว อำนาจอธิปไตยเหนือมันย่อมสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับตำแหน่งของร่องน้ำลิกในขณะนั้น

ง. เนื่องจากการตกตะกอนของดินโดยธรรมชาติและโดยลำดับ จนทำให้เกิดเกาะโผล่พ้นน้ำแม่น้ำในฤดูน้ำหลาก ซึ่งไม่เคยปรากฏเกาะนี้มาก่อน เกาะย่อมตกเป็นของรัฐ ซึ่งร่องน้ำลิกได้แบ่งเกาะนี้เข้าไปในเขตแดนของตน (9)

ในกรณีของทะเลนั้น มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดได้กว้าง ๆ สองลักษณะคือ การกำหนดเขตแดนทางทะเล กับการใช้ประโยชน์ในท้องทะเลนั้น ซึ่งหมายความว่ารวมถึง การเดินเรือด้วย ส่วนมากแล้วข้อพิพาทมักเกิดจากการที่รัฐที่มีชายฝั่งประชิดกัน หรือชายฝั่งตรงกันข้ามกัน ไม่สามารถจะตกลงถึงวิชาการในการลากเส้นแบ่งเขต โดยอาจไม่ตกลงกันในเรื่องจุดฐานที่ใช้ในการลากเส้นหรือวิธีการในการลากเส้นกำหนดเส้นเขตแดน นอกจากนี้ อาจมีการขัดแย้งกันในการแสวงหาผลประโยชน์ของทรัพยากรที่มีชีวิต และทรัพยากรที่

ไม่มีชีวิตในทะเลก็ได้ ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็อาจจะรับข้อพิพาทดังกล่าวได้โดยการเจรจา หรือไม่ก็อาศัยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลอนุญาโตตุลาการมาทำการตัดสิน

เมื่อทราบถึงแนวทางกว้าง ๆ ของ คำว่า “มติทางกฎหมาย” “เขตแดน” และ “ข้อพิพาท” ทำให้เห็นว่าทั้งสามคำมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ กฎหมายจะมามีบทบาทในการกำหนดเส้นเขตแดนหรือเปิดเป็นแนวทางกว้าง ๆ ให้รัฐเจรจากัน หรือดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายระบุไว้ ในขณะเดียวกัน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น กฎหมายก็เข้าแทรกแซงเพื่อจัดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐ คู่พิพาทเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหัวใจของการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาเฉพาะของประเทศไทย เกี่ยวกับเส้นเขตแดนทางน้ำและทางทะเล โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วนใหญ่ ๆ คือ สาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนทางน้ำและทางทะเล กับวิธีการระงับข้อพิพาท และการหลีกเลี่ยงข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน แต่ก่อนที่จะศึกษาถึงสาระดังกล่าวพึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของประเทศไทยเสียก่อน ว่ามีประเทศใดบ้างเป็นประเทศเพื่อนบ้าน มีแม่น้ำอะไรบ้างเป็นเส้นเขตแดน และมีทะเลประชิดและตรงกันข้ามกับรัฐใดบ้าง

ประเทศไทยของเรามีพระราชอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ คือ ประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย และสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า ถ้าพิจารณาจากแผนที่ประเทศไทยแสดงเขตการปกครองจึงแบ่งออกเป็น 73 จังหวัด จะพบว่า 32 จังหวัด เป็นจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านดังจะเห็นได้ดังต่อไปนี้

จังหวัดที่ติดต่อกับประเทศพม่า ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี กาญจนบุรี ชุมพร ระนอง

จังหวัดที่ติดต่อกับ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้แก่ เชียงราย น่าน พะเยา พิชญ์โลก อุตรดิตถ์ นครพนม ขอนแก่น หนองคาย อุบลราชธานี มุกดาหาร เลย

จังหวัดที่ติดต่อกับประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย ได้แก่ จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี

จังหวัดที่ติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ได้แก่ นราธิวาส ยะลา สงขลา สตูล

ประเทศไทยกับพม่ามีพรมแดนยาวติดต่อกัน 2,202 กิโลเมตร โดยทอดไปตามสันปันน้ำของทิวเขาแดนลาว ทิวเขาถนนธงชัย ทิวเขาตะนาวศรี เป็นระยะ 1,664 กิโลเมตร และทอดไปตามร่องน้ำลึกของแม่น้ำรวก แม่น้ำสาย แม่น้ำสาละวิน และแม่น้ำเมย จนมาถึงแม่น้ำกระบุรี หรือปากจั่น รวมกัน 538 กิโลเมตร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 ได้มีการปักปันเส้นเขตแดนกันมาโดยตลอด ถึงปี พ.ศ. 2436 โดยอาศัย เสาหิน กองหิน สันปันน้ำ ร่องน้ำลึกเป็นเกณฑ์

ประเทศไทยกับประเทศลาวได้มีพรมแดนติดกันทั้งทางบกและทางน้ำ โดยมีความยาว 1,750 กม. เป็นส่วนที่ใช้สันปันน้ำของภูเขาต่าง ๆ เป็นเส้นแบ่งเขตแดนเส้น 650 กม. ที่เหลือ 1,000 กม. ใช้ร่องน้ำลึกโดยเฉพาะของลำน้ำโขงเป็นเส้นแบ่งเขตแดน แต่ยังมีได้มีการปักหลักเขตตามแนวพรมแดนที่เป็นสันปันน้ำ (10)

ประเทศไทยกับประเทศกัมพูชามีพรมแดนติดต่อกันทั้งทางบกและทางทะเล โดยคิดเป็นระยะทางบกที่ติดต่อกันประมาณ 800 กม. หรือประมาณ 499 ไมล์ โดยเริ่มจากแหลมสารพัดพิษในอ่าวไทย ขึ้นไปทางเหนือ และเบี่ยงเบนไปทางทิศตะวันออก ตามเทือกเขาพนมดงรัก จนถึงจุดบรรจบของ Col de Preah Chambot (11)

ส่วนประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียนั้น มีเส้นพรมแดนติดต่อกัน 314 ไมล์ โดยเริ่มจากช่องแคบมะละกาทางฝั่งตะวันตกในทะเลอันดามัน พาดไปยังทิศตะวันออกทางอ่าวไทย ไปบรรจบที่ปากแม่น้ำโกลก (12)

หลังจากที่พิจารณาโดยทั่วไปถึงเส้นเขตแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อประกอบความเข้าใจ จึงจะพิจารณาถึงสาเหตุของข้อพิพาทกับวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน

ส่วนที่ 1 สาเหตุของการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนทางน้ำและทางทะเลของประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนของไทย จะขอพิจารณาอย่างกว้าง ๆ หมายถึง ข้อพิพาทที่มีแจ้งและได้ยุติลงแล้วก็ได้ หมายความว่า ข้อพิพาทที่ยังคงมีอยู่ หรืออาจจะมีขึ้นก็ได้ การศึกษาข้อพิพาทที่มีมาแล้ว ตลอดจนวิธีการแก้ไข อาจช่วยนำไปสู่การแก้ไขข้อพิพาทที่มีอยู่ หรืออาจมีขึ้นในอนาคตก็ได้ จากการวิเคราะห์มูลเหตุของข้อพิพาท พอจำแนกออกได้เป็น 5 สาเหตุด้วยกัน คือ สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากสนธิสัญญาเอง สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการกระทำของมนุษย์ สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนโดยวิธีการตามธรรมชาติ สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายระหว่างประเทศ สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการไม่สามารถ (7) ตกลงกันได้ในเรื่องการปักปันเขตแดน

1. สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากสนธิสัญญาเอง

เป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าในสมัยมหาอำนาจยุโรปเข้ามาล่าอาณานิคมในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งตรงกับต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยจำต้องเสียดินแดนให้กับมหาอำนาจคือ อังกฤษ และฝรั่งเศส และได้มีการทำสนธิสัญญากำหนดเส้นเขตแดนกับประเทศดังกล่าว ซึ่งต่อมาแม้ภายหลังที่ดินแดนในอาณานิคมได้กลายมาเป็นประเทศเอกราชแล้ว ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้สืบทอดในสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดน สนธิสัญญาเหล่านี้จึงเป็นสนธิสัญญาที่ใช้ในการกำหนดเส้นเขตแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

เนื่องจากประเทศไทยในสมัยนั้นยังเป็นประเทศที่อ่อนแอ เมื่อเทียบกับประเทศมหาอำนาจอย่างอังกฤษและฝรั่งเศส ประเทศไทยจึงถูกบีบให้ทำสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ กับประเทศดังกล่าว ซึ่งในหลาย ๆ ครั้งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญาบางฉบับมีข้อความไม่แน่นอน เปิดช่องว่างทำให้เกิดการตีความ ซึ่งคู่พิพาทย่อมตีความเอาประโยชน์ข้างฝ่ายตน ทำให้เกิดความเห็นไม่ลงรอยกันได้ บางครั้งการทำแผนที่ยังไม่ดีพอ ทำให้เกาะบางเกาะไม่ปรากฏอยู่ในแผนที่ ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง ซึ่งจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

ก. สนธิสัญญาไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาที่ไทยได้ทำขึ้นกับฝรั่งเศสเกี่ยวข้องกับการกำหนดเส้นเขตแดนหลายฉบับด้วยกัน ตามลำดับดังนี้

- หนังสือสัญญากrungสยามกับกรุงฝรั่งเศส ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 112 (ค.ศ. 1893)
- หนังสือสัญญาระหว่างกรungสยามกับกรุงฝรั่งเศส ซึ่งได้ลงชื่อกันที่กรุงปารีส ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 122 (ค.ศ. 1903)
- หนังสือสัญญาระหว่างสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามกับเปเรซิเดนต์แห่งรีพับลิกฝรั่งเศส ลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 (ค.ศ. 1907)
- สัญญาว่าด้วยปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 (ค.ศ. 1907)
- อนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศสเพื่อวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างสยามกับอินโดจีน ลงนามกัน ณ กรุงเพซซ์ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2469 ได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันกัน ณ กรุงเพซซ์ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2470

จากสนธิสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประเทศไทยอย่างมาก โดยบังคับให้ไทยละสิทธิเหนือบริเวณฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง รวมทั้งเกาะแก่งต่าง ๆ ในแม่น้ำโขง อีกด้วย แนวเขตแดนบริเวณแม่น้ำโขง ตามที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญา ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2459 ได้กำหนดเส้นเขตแดนดังนี้

ข้อ 3. เพื่อป้องกันมิให้มีข้อพิพาทอย่างใดในเรื่องเส้นเขตแดนในระวางกรุงสยามกับอินโดจีน ในตอนที่แม่น้ำโขงเป็นแดนนั้น อัครภาคีแห่งอนุสัญญานี้ตกลงกันว่า จะได้มีการกำหนดเส้นเขตแดนนั้นอย่างแน่นอน ณ ท้องที่ โดยความยินยอมพร้อมกันทั้งสองฝ่าย

เพื่อการนี้ เส้นเขตแดนตามลำแม่น้ำโขงนั้น มีบทวิเคราะห์ให้ขีดดังต่อไปนี้คือ

1. ตามลำแม่น้ำโขงในตอนที่ไม่แยกออกเป็นหลายสายเพราะเกาะนั้น ให้ถือร่องน้ำเป็นเส้นเขตแดนระหว่างกรุงสยามกับอินโดจีน

2. ตามลำแม่น้ำโขงในตอนที่ยกออกเป็นหลายสาย เพราะมีเกาะซึ่งแยกออกจากฝั่งสยาม โดยมีกระแสน้ำไหลพัดอยู่ในระวางนั้นจะเป็นเวลาหนึ่งเวลาใดในขอบปีก็ตาม ให้ถือร่องน้ำของสายแยกที่ใกล้ฝั่งสยามที่สุดนั้นเป็นเส้นเขตแดน

3. ในบันดาถิ่นลำน้ำแยกซึ่งอยู่ใกล้กับฝั่งสยามที่สุดนั้น เขินขึ้นด้วยทรายทับถม ฤตดินแห่งขึ้นจนกระทั่งทำให้เกาะ ซึ่งแต่ก่อนอยู่ห่างจากฝั่งนั้นเชื่อมติดต่อกันเป็นนิคมกับฝั่งนั้น ๆ ตามหลักนิยมเส้นเขตแดนจักต้องเดินตามร่องน้ำเดิมของสายลำน้ำแยกที่เขินขึ้นด้วยทรายทับถม ฤาได้ดินแห่งขึ้นนั้น แต่ทว่า ถ้าแม้มีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นแล้ว จะต้องร้องขอต่อคณะข้าหลวงใหญ่ประจำแม่น้ำโขงให้พิจารณาแต่ละกรณีตามเหตุการณ์ที่เป็นจริง และในกรณีเช่นนั้น คณะข้าหลวงใหญ่จะแนะนำให้ย้ายเส้นเขตแดนไปไว้ยังร่องน้ำที่อยู่ใกล้ที่สุดของลำแม่น้ำก็ได้ ถ้าหากวินิจฉัยเห็นว่าการย้ายเช่นนั้นเป็นอันพึงปรารถนา ดังเช่นที่ได้ตกลงกันแล้ว (12)

จากการพิจารณาข้อความของบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าประเทศไทยเราเสียเปรียบต่อฝรั่งเศสอย่างมาก อีกทั้งข้อกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นการยอมรับกันทั่วไป จริงอยู่แม้คู่ภาคีจะตกลงกันอย่างไรก็ได้ แต่อย่างน้อยก็ควรยึดถือหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เนื่องจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายมุ่งประสงค์จะก่อให้เกิดความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม การทำข้อตกลงที่ขัดต่อหลักเกณฑ์แห่งความยุติธรรมของกฎหมายรังแต่จะก่อให้เกิดข้อพิพาทในอนาคต

ตามข้อบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า กรณีที่ลำแม่น้ำโขงมิได้แยกออกเป็นหลายสาย ให้ถือร่องน้ำเป็นเส้นเขตแดน แต่ถ้ามีหลายร่องน้ำ อนุ 2 ของข้อ 3 กลับให้ถือเอาร่องน้ำที่อยู่ชิดฝั่งไทย แม้จะมีร่องน้ำที่ลึกที่สุดก็ตาม การที่ลำแม่น้ำโขงเกิดมีหลายร่องน้ำเป็นเพราะมีเกาะอยู่ในแม่น้ำมากมาย เมื่อกระแสน้ำพัดมาถูกเกาะที่ขวางหน้า ร่องน้ำก็แตกออกเป็นหลายสาย การให้ถือเอาร่องน้ำที่อยู่ชิดฝั่งไทยที่สุดเป็นเส้นเขตแดน ส่งผลทำให้เกาะอยู่

ในอาณาเขตของลาวทั้งสิ้น อีกประการหนึ่ง หากร่องน้ำเช่นว่ามีร่องน้ำที่ลึกที่สุด จะเป็นอุปสรรคในการเดินเรือ ทำให้ต้องไปเดินในร่องน้ำลึกที่สุดที่อยู่ในฝั่งของฝรั่งเศส (ซึ่งต่อมา เป็นฝั่งของประเทศลาว) นอกจากนั้นแม้ร่องน้ำที่ใกล้ฝั่งไทยเกิดขึ้นขึ้น จนเกาะที่แยกออกจากฝั่งอกติดกับฝั่งแล้ว ก็ยังให้ถือแนวเขตแดนอยู่ ณ ร่องน้ำเดิม ซึ่งต้นเขินจนหมดแล้ว นอกจากจะมีการกำหนดเส้นเขตแดนกันขึ้นใหม่ ซึ่งการกำหนดเส้นขึ้นใหม่นี้ใช้ร่องน้ำที่ใกล้ฝั่งไทยที่สุดเป็นแนวเขต ผลจากการที่ข้อตกลงระบุไว้เช่นนี้ทำให้พบว่า ในฤดูแล้งน้ำต้นเขิน เกาะแก่งจำนวนมากอยู่ติดกับฝั่งไทยจนดูเป็นแนวเขตแดนบนแผ่นดินมีร่องน้ำ ทำให้ราษฎรเข้าใจผิดคิดว่าเป็นของไทยเข้าไปอยู่อาศัย และถือสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในบริเวณดังกล่าว

ถ้าพิจารณาจากข้อตกลงที่ไทยทำไว้กับฝรั่งเศส พ.ศ. 2469 นั้น มีเกาะที่ได้มา 8 เกาะเป็นของไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพยายามแก้ไขสัญญา ค.ศ. 1893 (ร.ศ. 112) กับฝรั่งเศสที่กรุงฮานอย ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1925 (13) เกาะทั้ง 8 นั้น ได้แก่ ดอนเขียว ดอนเชียงน้อย ดอนน้อย ดอนยาด ดอนบ้านแพ้ว หากทราบเพ-เวินกุ่ม ดอนแกวกอง-ดินเหนือ และดอนสำโรง เกาะอีกประมาณ 70 เกาะเดิมตกเป็นของฝรั่งเศส ทั้งนี้เนื่องจากว่าฝรั่งเศส ไม่ยอมรับว่าแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ เพราะตามสนธิสัญญา ค.ศ. 1893 เกาะทั้งหมดในแม่น้ำโขงเป็นของฝรั่งเศส นอกจากนั้นตามอนุสัญญาบาร์เซโลนา แม่น้ำระหว่างประเทศ จะต้องเป็นแม่น้ำที่เดินเรือได้โดยตลอดจนถึงทะเล แต่แม่น้ำโขงหาเป็นเช่นนั้นไม่ มีเกาะแก่ง กีดขวาง ซึ่งกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ก็ทรงยอมรับเช่นนั้น (14)

ถ้ากลับมาพิจารณาเกาะในลำน้ำโขง จะพบปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานการถือปกครองเกาะ เพราะมีเกาะบางเกาะที่นอกเหนือจาก 8 เกาะที่เป็นของไทยตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา พ.ศ. 2469 ตกอยู่ภายใต้การปกครองของไทย ทั้งนี้เพราะสนธิสัญญาฉบับดังกล่าวพยายามกันเอาเกาะที่อยู่ติดฝั่งไทย (ซึ่งโดยความถูกต้องแล้วควรเป็นของไทย) ไปอยู่ในเขตแดนลาว ความไม่แน่นอนในการถือปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและราษฎรก็เกิดขึ้น

จากการตรวจสอบหลักฐานการถือปกครองและเกาะดอนในลำน้ำแม่น้ำโขง ของจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ริมฝั่ง ปรากฏว่าได้ยึดถือหลักปฏิบัติแตกต่างกัน บางจังหวัด เช่น อุบลราชธานี และนครพนม ยึดถืออนุสัญญาปี พ.ศ. 2469 และแผนที่ 'Trace' de la frontiere France-Siamoise du Mekong ปี พ.ศ. 2474 ส่วนจังหวัดเชียงราย และเลย อาศัยร่องน้ำลึกเป็นหลักในการชี้เขตสำหรับจังหวัดหนองคายนั้น แม้จะมีบัญชีเกาะดอนที่แสดงว่าอาศัยร่องน้ำลึกเป็นหลักในการชี้เขต แต่ก็ยังมีเกาะดอนบางแห่งที่ขึ้นอยู่ในบัญชีทั้ง ๆ ที่ร่องน้ำลึก และแนวเขตแดนกันไว้ในเขตลาว ความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นจาก การยึดถือปกครองเกาะดอนแตกต่างไปจากแนวเขตแดนตามพันธะในอนุสัญญาปี พ.ศ. 2469 ซึ่งเกาะดอนดังกล่าวได้แก่

- ก) จังหวัดเชียงราย มีเกาะผาดำ และดอนที่ไม่ทราบชื่อ 1 แห่ง ในเขตอำเภอเชียงของ
- ข) จังหวัดเลย มีเกาะดอนเชียง ในเขตอำเภอเชียงคาน และเกาะชม ในเขตกิ่งอำเภอปากชม
- ค) จังหวัดหนองคาย ในเขตอำเภอบึงกาฬ มีดอนกระต่าย ที่ขึ้นบัญชีถือปกครองโดยอาศัยร่องน้ำลึกเป็นหลัก กับมีดอนไข้อยู่ในบัญชีทั้ง ๆ ที่ร่องน้ำลึกและแนวเขตแดนตอนนั้นสอดคล้องกัน และได้กันเอาดอนไขไว้ในเขตลาว (15)

ผลจากการที่สนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เป็นธรรม ขัดต่อสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของเกาะดอนต่าง ๆ ที่อยู่ติดฝั่งไทย แต่ถูกกันเข้าไปในดินแดนลาว อีกทั้งใช้ร่องน้ำลึกที่อยู่ติดฝั่งไทย กรณีมีหลายร่องน้ำ แม้จะมีร่องน้ำลึกที่สุดก็ตามส่งผลที่จะทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างไทย-ลาวได้ง่าย อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเปราะบางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง

การที่เส้นพรมแดนไทย-ลาว มิได้ถือเอาร่องน้ำลึกของลำน้ำโขงเป็นเขตแดนไปตลอดสาย ก่อปัญหาการละเมิดน่านน้ำอยู่เสมอ เพราะในทางปฏิบัติขัดกับข้อความที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา เพราะเรือจะเดินตามร่องน้ำลึกที่อยู่ในเขตลาว เมื่อรัฐบาลไทย-ลาวเป็นมิตรกัน การละเมิดพรมแดนในแม่น้ำโขงจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหา แต่ถ้าสถานการณ์ตึงเครียด โดยเฉพาะหลังปี ค.ศ. 1975 ซึ่งลาวตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ปัญหาการละเมิดน่านน้ำลาวก็กลายเป็นปัญหาสำคัญ แต่ประเทศไทยได้พยายามเจรจาเพื่อมิให้เรื่องลุกลามใหญ่โต โดยอาศัยหลักความสัมพันธ์ฉันมิตร และการพึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน หากตรงกันข้ามลาวเกิดแข็งกร้าววางระเบียบต่าง ๆ ในการเดินเรือ ทำให้ราษฎรไทยเดือดร้อนจะอย่างไร

อธิปไตยเหนือเกาะดอนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ก็จัดเป็นชนวนข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต หากสัมพันธ์ภาพอันดีของไทย-ลาว ลดต่ำลง การที่ราษฎรไทยออกไปใช้ประโยชน์บนเกาะดอน และเกาะเหล่านี้บางเกาะซึ่งอยู่ในบัญชีภายใต้การปกครองของไทยหากฝ่ายตรงข้ามเกิดคัดค้านการใช้สิทธิ หรือการครอบครองดังกล่าว ประเทศไทยจะสามารถอ้างหลักกฎหมายขึ้นไต่ถามต่อฝ่ายตรงข้าม หรือไม่อย่างไร ล้วนเป็นประเด็นที่น่าคิดค้น อภิปรายกันต่อไป เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่ดีที่สุดสำหรับประเทศเรา

ข. สนธิสัญญา คลุมเครือ ไม่แน่ชัด บางครั้งไม่มีขอบเขตของสนธิสัญญาครอบคลุมไปถึงเรื่องปัญหา

สนธิสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างประเทศไทย กับประเทศเจ้าอาณานิคมในอดีตนั้น บางครั้งมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาของการตีความสนธิสัญญา บางครั้ง

ไม่มีข้อความในสนธิสัญญาครอบคลุมไปถึงเรื่องของปัญหา ซึ่งกรณีของไทย ได้แก่ ปัญหาเรื่องเกาะกูด กับบริเวณปากแม่น้ำจัน หรือแม่น้ำกระบุรี

ในกรณีของปัญหาเขตแดนบริเวณปากแม่น้ำจัน มีความไม่แน่ชัดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของเกาะ 3 เกาะ คือ เกาะหลาม เกาะคัน เกาะซันก ถ้าพิจารณาจากอนุสัญญาระหว่างกษัตริย์สยามกับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดีย ว่าด้วย เรื่องกำหนดเขตแดนบนพื้นแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักรสยามและมณฑลของอังกฤษ คือ เทนเนสเซอร์ิม วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1868 (พ.ศ. 2411) สนธิสัญญาระบุว่า...ตั้งแต่ถ้าเขาแดงตามเขาแดนใหญ่ มาจนถึงปลายน้ำกระโนเป็นเขตแดนมาจนถึงปากน้ำปากจัน ลำแม่น้ำปากจันเป็นกลาง เป็นเขตแดนฝ่ายละฟากเกาะในแม่น้ำปากจันริมฝั่งข้างอังกฤษเป็นของอังกฤษ ริมฝั่งข้างไทยเป็นของไทย เกาะขวางหน้ามะลิวันเป็นของไทยแม่น้ำปากจันฝั่งตะวันตกเป็นของอังกฤษ ตลอดถึงปลายแหลมวิกตอเรียฝั่งตะวันออกตลอดไปเป็นของไทยทั้งสิ้น... (16)

จากข้อความอันปรากฏในสนธิสัญญาข้างต้น เห็นได้ว่า ความตกลงเกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนมาสุดเพียงปลายแหลมวิกตอเรีย ไม่มีการกล่าวถึงเขตแดนทางทะเลเลย (17) ท้ายสนธิสัญญาดังนี้มีแผนที่ต่อท้ายสองฉบับ โดยฉบับหนึ่งเป็นแผนที่ที่แสดงเขตแดนทางบกตั้งแต่ต้นสุดทางเหนือมาจนถึงต้นแม่น้ำกระ (แม่น้ำปากจัน) สำหรับในแม่น้ำกระ และในทะเลปล่อยว่าไม่มีเส้นเขตแดน (17)

สำหรับภูมิหลังของเรื่องนี้มีอยู่ว่า ก่อนวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2411 คณะกรรมการปักปันเขตแดนทั้งสองฝ่าย อันมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาภูธรภัย เป็นข้าหลวงปักปันเขตแดนฝ่ายไทยกับเรือเอก อาเธอร์ เฮอร์เบริท แมกก์ ข้าหลวงฝ่ายอังกฤษ ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับสิทธิเหนือเกาะต่าง ๆ จึงตกลงกันแค่ปลายแหลมวิกตอเรีย หลังจากลงนามแล้วเรือเอก แมกก์ ได้นำปัญหาเกี่ยวกับเกาะซึ่งตกลงกันไม่ได้ไปเสนอเซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ ข้าหลวงใหญ่อินเดีย เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ ได้ตัดสินใจในเรื่องนี้ โดยเขียนเส้นแบ่งในแม่น้ำปากจันและในทะเลขึ้น และได้พิมพ์แผนที่ขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นเส้นเขตแดนทางบกและทางทะเลหลังจากที่ได้จัดพิมพ์แผนที่แล้ว เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ ได้ส่งแผนที่มาถวายแด่พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานประทับพระราชลัญจกรและพระปรมาภิไธย ซึ่งถือว่าเป็นการให้สัตยาบัน แต่ในแผนที่ที่นำเสนอทูตเกล้าถวาย ปรากฏเกาะใหญ่เพียง 4 เกาะใหญ่กับอีก 1 หมู่เกาะเท่านั้น คือ เกาะเซนต์แมตธิว เกาะวิกตอเรีย (เกาะสน) และหมู่เกาะรังนก ซึ่ง เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ ให้เป็นของพม่า ส่วนเกาะช้าง (แซดเคอล) เกาะพะยาม (เดลิซอล) ให้เป็นของไทย ส่วนเกาะอื่น ๆ มิได้กล่าวถึง (19) เพราะเป็นเกาะเล็กเกาะน้อย

ต่อมาทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าเริ่มตระหนักถึงความไม่แน่ชัดของเส้นเขตแดน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิเหนือเกาะ สามเกาะ คือ เกาะหลาม เกาะคัน เกาะชันก (20) เพราะทั้งสามเกาะมิได้ปรากฏอยู่ในแผนที่ที่สร้างขึ้น ซึ่งเกาะทั้งสามเกาะอยู่ใกล้เส้นเขตแดนของทั้งไทยและพม่า ทั้งสองประเทศแสดงที่ท้าวเกาะทั้งสามเป็นของตน จากหลักฐานการปกครองของฝ่ายไทย และในทางปฏิบัติฝ่ายไทยก็เป็นผู้ปกครองเกาะทั้ง 3 เกาะ โดยถือว่าขึ้นอยู่กับท้องที่ หมู่ที่ 4 ตำบลปากน้ำ อำเภอเขานิเวศน์ และคนไทยก็ยังใช้สิทธิประกอบอาชีพ จับสัตว์น้ำและตัดไม้ใช้สอยอยู่เป็นประจำ (21) ปัญหานี้ถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทที่ยังยืดเยื้ออยู่ แต่ประเทศทั้งสองต่างดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงสัมพันธภาพอันดีที่มีอยู่ต่อกัน

ส่วนในกรณีของเกาะกูดนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการลากเส้นแบ่งเขตทะเลอาณาเขตระหว่างไทยกับกัมพูชา เนื่องจากประเทศทั้งสองเป็นรัฐที่มีชายฝั่งทะเลประชิดกัน จำต้องทำความตกลงกันเกี่ยวกับทะเลอาณาเขตที่ประชิดกัน ในสมัยจอมพลถนอมถนอม (ค.ศ. 1940) กระทรวงการต่างประเทศกัมพูชาได้แจกภาพ เขตไหล่ทวีปกัมพูชา ภาพนี้ทำให้เกิดปัญหา เพราะเส้นเขตไหล่ทวีปในภาพ พาดผ่านกึ่งกลางของเกาะกูดของไทย ทำให้ฝ่ายไทยกลางแฉ่งใจเกี่ยวกับประกาศฉบับนี้ ตามความเป็นจริงแล้วเส้นที่ลากเช่นนี้ควรจะตีความอย่างไร (22)

เมื่อกลับมาพิจารณาสนธิสัญญากำหนดเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งระบุไว้ในสัญญาว่าด้วยปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือ สัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449 ค.ศ. 1907) กำหนดว่า “เขตแดนในระหว่างกรุงสยามกับอินโดจีนของฝรั่งเศสนั้นตั้งแต่ชายทะเลที่ตรงข้าม จากยอดเขาสูงที่สุดของเกาะกูดเป็นหลัก แล้วตั้งแต่นั้นต่อไปทางตะวันออกเฉียงเหนือถึงสันเขาพนมกระวาน...” (23)

จากบันทึกการประชุมครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการปักปันเขตแดน ระหว่างอินโดจีนกับสยาม เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2451 (ค.ศ. 1908) ระบุว่า

“...The frontier starting from Cape Lem Saraphat Phit, situated at 10 kilometres to the North of the village of Snon Khuai (mouth of the Klong Kon Po), reaches by a spur the point marked 192...” (24)

จากหนังสือสัญญาและบันทึกการประชุมข้างต้น เห็นได้ว่า มีความตกลงเฉพาะเขตแดนทางบกทั้งสิ้น คือจุดเริ่มต้น เริ่มที่หลักเขตที่ 73 (หมุดสุดท้าย) ตั้งอยู่ริมทะเล ที่แหลมสารพัดพิษ ไทยกับกัมพูชามีได้เคยมีข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนในทะเลกันเลย การที่ในสนธิสัญญาระบุจุดยอดเขาสูงที่สุดของเกาะกูดเป็นหลัก ก็เพื่อใช้เล็งกับสันเขาพนมกระวานมิใช่เป็นการลากเส้นจากปลายแหลมสารพัดพิษ มายังยอดของเกาะกูดเพื่อแบ่งอาณาเขตทางทะเลตรงกันข้ามเป็นหลักการในการปักปันเขตแดนว่า ต้องอาศัยจุดเด่นทางภูมิศาสตร์ที่มั่นคงเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้เส้นตรงที่เล็งระหว่างยอดเขาสูงสุดของเกาะกูด

กับสันเขาพนมกระวาน ต้องถือว่าเป็นเส้นสมมติ (Imaginary Line) ใช้สำหรับกำหนดจุดเริ่มต้นของแนวเขตทางบก มิใช่จะมาถือว่าเป็นเส้นแบ่งเขตแดนทางทะเล (25)

สำหรับข้อความที่กำหนดไว้ในสัญญาว่าด้วยการปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ร.ศ. 125 (ค.ศ. 1907) นั้น เขมรได้ตีความผิดแผกออกไปจากไทย โดยถือว่าสนธิสัญญานับดังกล่าวได้กล่าวพาดพิงถึงการลากเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลด้วย โดยถือเอาเส้นตรงที่ลากจากยอดเขาสูงของเกาะกูตไปยังหมู่ที่ 73 เป็นเส้นแบ่งเขตทางทะเล โดยตีความจากสนธิสัญญา (ภาษาฝรั่งเศส) ดังนี้

“La frontiere entre L’ Indo-China frangaise de le Siam part de la Mer eu in point situe eu face du plus haut somnet de l’ le de Koh Kut. Elle suit a partir de ce point une direftion Nord-Est jusqu’a la crete des Prom-Krevanh...”

ในภาษาอังกฤษแปลจากภาษาฝรั่งเศส เขียนไว้ว่า

“The Boundary between French Indo-China and Siam leaves the sea at the point opposite the highest point of Koh Kut island...”

จากการอ่านสนธิสัญญาภาษาฝรั่งเศส เห็นว่าถ้าตีความตามสนธิสัญญาภาษาฝรั่งเศสฝ่ายไทยเราเสียเปรียบ และในสนธิสัญญาระบุชัดว่า หากเกิดปัญหาการตีความให้ถือเอาฉบับภาษาฝรั่งเศสเป็นหลัก ถ้าตีความภาษาฝรั่งเศสอย่างเคร่งครัด เห็นได้ว่า เส้นที่ลากจากปลายแหลมไปยังยอดเขาสูงของเกาะกูตแบ่งอาณาเขตทางทะเลด้วย แต่กระนั้นปัญหาในเรื่องนี้ยังค้างอยู่ ไทยก็ยังไม่ยอมกับการตีความเช่นนั้น

น.อ. ถนอม เจริญลาภ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการแบ่งอาณาเขตทางทะเลของไทย ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของเกาะกูต กับบริเวณใกล้เคียงเอาไว้ว่า (26)

จากประกาศของจอมพล ลอนนอล อ้างสิทธิในเขตไหล่ทวีป และทะเลอาณาเขตของเขมร เมื่อ 1 กรกฎาคม 2515 หากดูเผิน ๆ อาจเข้าใจว่า ประกาศดังกล่าวอ้างสิทธิส่วนล่างของเกาะกูตด้วย จากการศึกษาวิเคราะห์แผนที่ต่อท้ายประกาศของรัฐบาลลอนนอล โดยละเอียดแล้วพอที่จะสรุปได้ว่า

- 1) เขมรถือว่าเส้นเขตแดนในทะเลระหว่างไทยกับเขมรคือแนวเส้น จากหมู่เขตแดนที่ 73 ผ่านยอดสูงสุดเกาะกูตตรงออกไปในทะเล เว้นเฉพาะส่วนที่เป็นเกาะกูต
- 2) เกาะกูตทั้งเกาะเป็นของประเทศไทย แต่ส่วนล่างของเกาะตั้งล้ำเข้าไปในทะเลของเขมร ดังนั้น เขมรจึงไม่ยอมให้เกาะกูตส่วนล่างมีทะเลอาณาเขตโดยรอบตามหลักกฎหมายทะเลทั่วไป

โดยสรุปแล้ว ปัญหาเรื่องเกาะกูต ตลอดจนการแบ่งทะเลอาณาเขต ระหว่างไทยกับกัมพูชาในฐานะที่เป็นรัฐ ซึ่งมีชายฝั่งทะเลประชิดกันนั้น ยังคงเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้นได้ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุมาจากการที่สนธิสัญญาเคลือบคลุมไม่แน่ชัดนั่นเอง

2. สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติในบริเวณเส้นเขตแดน

ในกรณีของข้อพิพาทที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต แต่ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียสามารถที่จะตกลงกันได้ ได้แก่ กรณีของแม่น้ำโกลก คือ แม่น้ำโกลกมีสันทรายงอกปิดปากน้ำโกลก ซึ่งส่งผลในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียหลายประการ มูลเหตุข้อขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติ

ถ้ามาพิจารณาสนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษ ลงวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1909 ซึ่งมุ่งประสงค์จะปักปันเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับมาเลเซีย ดังนี้

ตั้งแต่ริมทะเลที่ฝั่งเหนือของปากน้ำปะลิสแล้ว และต่อไปทางทิศเหนือจนถึงสันเขาทั้งหลายที่ปันน้ำตกในระหว่างลำน้ำปาลิสฝ่ายหนึ่งกับลำน้ำบูโยอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว แลต่อไปตามสันเขาที่กล่าวแล้วนี้ จนถึงสันเขาใหญ่ที่แบ่งปันน้ำตกในระหว่างลำน้ำทั้งหลายที่ไหลลงในอ่าวสยามฝ่ายหนึ่งกับลำน้ำทั้งหลายที่ไหลลงในมหาสมุทรอินเดียอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว แลต่อไปตามสันเขาใหญ่นี้ เพื่อให้ผ่านปลายน้ำลำน้ำปัตตานี ลำน้ำเตลุบิน แลลำน้ำเปหระจนถึงที่แห่งหนึ่ง ซึ่งปลายน้ำลำน้ำประกาแล้ว และจากสันเขาใหญ่เป็นน้ำนั้นไปตามสันเขาที่ปันน้ำระหว่างลำน้ำประกากับลำน้ำเตลุบิน จนถึงเขาเยลี ฤาปลายน้ำลำน้ำโกลก “แต่ต่อไปตามแนวกลางลำน้ำโกลกจนถึงทะเลที่ตำบลปากน้ำตะไบ” (27) ข้อความในภาษาไทย ใช้คำว่า “แนวกลางลำน้ำโกลก” ไม่ชัดเจน ว่าหมายถึง Median line หรือ ร่องน้ำลึก (Thalweg) แต่เมื่อดูถ้อยคำในภาษาอังกฤษเห็นชัดเจนว่าเป็นร่องน้ำลึกดังที่ระบุไว้ว่า “Thence the frontier follows the thalweg of the main stream of the Sungei Golok to the sea at a place called Kuala Tabar.” (28)

“อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาฉบับข้างต้นมิได้ระบุที่ตั้งของจุดแบ่งเขตที่ปากแม่น้ำโกลก ต่อมาภายหลัง บริเวณปากแม่น้ำโกลก ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา กล่าวคือ ขณะที่ทำสนธิสัญญากันนั้น บริเวณปากแม่น้ำโกลกตอนบรรจบกับทะเลมีแหลมสันทรายที่เรียกว่า “กัวลา ตาบาร์” และเกาะกับโขดทราย ซึ่งทอดมาจากฝั่งมาเลเซียขวางอยู่ ทำให้แนวร่องน้ำลึกที่ใช้ในการเดินเรือออกทะเลต้องอ้อมตามริมฝั่งขึ้นมาทางเหนือ เฉียดแนวฝั่งของไทยขึ้นไปประมาณ 4 กิโลเมตร จึงจะเลี้ยวขวากลับออกสู่ทะเลเปิด บริเวณอำเภอดากไบได้เส้นเขตแดนในขณะนั้น จึงเลี้ยวลดตามแนวร่องน้ำลึกนี้โดยตลอด แต่ต่อมาเนื่องจากลมมรสุมทำให้กระแสน้ำเจาะช่องใหม่ ไหลตรงออกสู่ทะเลโดยไม่ต้องวกขึ้นทางเหนือ แนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำสุโขทัยโกลกในบริเวณนี้ก็ได้รับการเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นเดียวกัน สันทราย “กัวลาตาบาร์” รวมทั้งแหลมเกาะและโขดทรายในบริเวณนั้นก็สลายตัวไป เป็นผลทำให้ปากแม่น้ำโกลกในปัจจุบันร่นลงไปทางใต้ต่ำกว่าปากแม่น้ำเก่า ประมาณ 4 กิโลเมตร ในขณะนั้นพื้นที่บริเวณดังกล่าวกลายเป็นทะเลอาณาเขตของมาเลเซีย ปิดขวางปากแม่น้ำโกลกอยู่ และลำน้ำเข้ามาทางฝั่งไทยประมาณ 4 กิโลเมตร ทำให้เรือไทยที่เดินเข้าออกแม่น้ำโกลกต้อง

ผ่านเข้าไปหรือออกจากทะเลอาณาเขตของมาเลเซีย และถูกจับกุมฐานละเมิดทะเลอาณาเขตของมาเลเซียอยู่ โดยเฉพาะเรือประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงในบริเวณนั้น” (29)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น นับได้ว่ามูลเหตุของข้อพิพาทอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโดยสภาพของบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำโกลกนั่นเอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติดังกล่าว ไทยกับมาเลเซียได้เจรจาตกลงปรับเส้นเขตแดนบริเวณปากแม่น้ำเมื่อ พ.ศ. 2515 โดยเลื่อนเส้นเขตแดนปากแม่น้ำซึ่งเคยออกบรรจบทะเลเปิดบริเวณตรงข้ามหน้าท่าว่าการอำเภอตากใบตามสนธิสัญญาไทย-อังกฤษ ค.ศ. 1909 ลงมาประมาณ 4 กิโลเมตร ตรงบริเวณร่องน้ำลึกของปากน้ำจริง ขณะนั้น ความตกลงดังกล่าวได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันสารใน พ.ศ. 2521 ซึ่งขณะนั้นปากแม่น้ำโกลกได้เปลี่ยนไปอีก โดยสันทรายยกขึ้นทางเหนือมาจากทางฝั่งมาเลเซีย จัดแบ่งเขตแดนในทะเลอาณาเขตจุดแรกซึ่งเคยอยู่กึ่งกลางร่องน้ำลึกบริเวณปากแม่น้ำโกลกที่บรรจบทะเลเปิดกลายเป็นสันทรายไป มาเลเซียพิจารณาว่าสภาพเช่นนี้มีปัญหาที่มาเลเซียต้องเข้า-ออก ทะเลเปิดโดยผ่านทะเลอาณาเขตของไทย จึงประวิงการลงนามสุดท้ายระดับเจ้าหน้าที่กำหนดจุดเขตแดนบนพื้นที่ไว้ ปัญหาขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาของทั้งสองฝ่ายว่าจะทำอย่างไรกับปากน้ำโกลกที่จะทำให้ใช้ความตกลงในสนธิสัญญา พ.ศ. 2515 ได้โดยไม่เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปร่างของปากแม่น้ำ (30)

3. สาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

เขตแดนเป็นสิ่งที่กำหนดไว้แน่นอนตายตัว โดยอาจถือเอาแม่น้ำ ภูเขา หรือเส้นที่มนุษย์ลากขึ้น เพื่อตกลงสมมติเป็นเส้นเขตแดน แต่มนุษย์สามารถเคลื่อนย้ายผ่านเข้าออกเขตแดนอยู่ได้ตลอดเวลา การเข้าไปอยู่ในดินแดนของรัฐ ๑ แห่ง เท่ากับตกอยู่ภายใต้กฎหมายภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐรัฐหนึ่ง แต่เมื่อเคลื่อนย้ายออกมาอยู่ในดินแดนของรัฐอีกรัฐหนึ่ง ก็ย่อมตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอีกรัฐหนึ่ง จากหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยโดยเด็ดขาด และมีอำนาจอธิปไตยที่จะใช้แต่เพียงผู้เดียวภายในรัฐเช่นนี้ ทำให้เกิดการเลียงกฎหมายของมนุษย์เกิดขึ้นได้ เช่น กระทำความผิดภายในดินแดนของรัฐรัฐหนึ่ง เมื่อจะถูกจับกุมก็หนีเข้ามาในรัฐอีกรัฐหนึ่ง เพื่อพ้นจากอำนาจการจับกุม เนื่องจากประเทศไทยเรามีดินแดนอาณาเขตติดกับประเทศเพื่อนบ้านถึงสี่ประเทศด้วยกัน ปัญหาข้อพิพาทหรือสาเหตุของข้อพิพาทย่อมเกิดจากการกระทำของมนุษย์อยู่ไม่น้อย การกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการกระทำโดยอ้อมที่มีผลต่อความมั่นคงบริเวณชายแดน เช่น กรณีชายแดนพม่า-ไทย จะมีปัญหาของชนกลุ่มน้อยเกิดขึ้น ซึ่งได้แก่ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และปัญหาจีนฮ่ออพยพ บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ได้เข้ามาอยู่ในประเทศ และบางพวกได้ก่อการเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศพม่า โดยถือเอาประเทศไทยเป็นฐานที่ตั้ง บางครั้งก็มีการค้ายาเสพติด มีการลักลอบค้าของเถื่อน เก็บภาษีเถื่อนกับพ่อค้าที่ค้าขายอยู่ตามชายแดน ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบ

มายังความมั่นคงบริเวณชายแดนทั้งสิ้น แต่ในหัวข้อนี้จะจำกัดเฉพาะการกระทำของมนุษย์ที่เป็นปัจจัยให้เกิดมูลเหตุข้อพิพาทแก่เขตแดนโดยตรง ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่กรณีของแม่น้ำที่ใช้เป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าคือ แม่น้ำสาย แม่น้ำรวก และแม่น้ำเมย

ถ้าดูแผนที่ประเทศไทย จะพบว่า ในบริเวณเหนือสุดของไทย ที่เป็นจุดร่วมของประเทศไทย พม่า และลาวนั้น ได้มีแม่น้ำรวก และแม่น้ำสาย ไหลผ่านอยู่ โดยถือเป็นแม่น้ำที่ใช้แบ่งเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า แม่น้ำทั้งสองสายนี้อยู่ที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ลำน้ำทั้งสองสายมีความคดเคี้ยว โดยมีความยาวติดต่อกันทั้งหมด 50 กิโลเมตร ตามการเปลี่ยนแปลงหนังสือระหว่างรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลแห่งอินเดียนกับรัฐบาลแห่งสยาม ซึ่งประกอบเป็นความตกลงว่าด้วย เขตแดนระหว่างพม่า (เชียงตุง) กับสยาม กรุงเทพฯ ลงวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1931 และวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1932 ให้ใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเส้นเขตแดน ต่อมาแม่น้ำสายและแม่น้ำรวกได้เกิดมีการเปลี่ยนทิศทางเดินเนื่องจากดินในบริเวณดังกล่าวเป็นดินร่วนซุย เกิดการกัดเซาะได้ง่าย แม่น้ำสายและแม่น้ำรวก จึงได้เปลี่ยนทางเดินเข้าไปในประเทศพม่า โดยผลแห่งสนธิสัญญาข้างต้นซึ่งระบุไว้ชัดว่า “กรณีที่แม่น้ำสายเปลี่ยนร่องน้ำในอนาคตนั้น รัฐบาลพม่าจะตกลงยอมรับร่องน้ำใหม่เป็นเขตแดนระหว่างเชียงตุงกับประเทศสยาม ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเช่นว่านั้น จะเป็นเหตุให้พม่าสูญเสียส่วนหนึ่งของอาณาเขตไปก็ตาม” (31) อังกฤษจึงได้ลงนามยกดินแดนประมาณ 1,200 ไร่ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำทั้งสองเข้าไปในเขตพม่าให้กับไทย ในปี ค.ศ. 1940 นอกจากนั้น รัฐบาลไทยและอังกฤษได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึกว่าด้วยแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า โดยให้ถือเอาแม่น้ำสายที่เปลี่ยนทางเดินใหม่เป็นแนวเขตแดนและถือเอาร่องน้ำลึกเป็นเส้นแบ่งเขตแดน นอกจากนี้ในการแลกเปลี่ยนบันทึกดังกล่าวยังกล่าวถึงเงื่อนไขในอนาคตของการที่แม่น้ำสายเปลี่ยนร่องน้ำใหม่อีก โดยระบุว่า “หลักเกณฑ์ของแนวร่องน้ำลึกพึงมีผลบังคับในกรณีที่แม่น้ำสายเปลี่ยนร่องน้ำใหม่อีกในอนาคต”

สำหรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ แม่น้ำสายได้เปลี่ยนทางเดินอีก ในปี ค.ศ. 1966 จนกระทั่งแม่น้ำสายเดิมตื้นเขิน และพื้นที่ที่อยู่ระหว่างแม่น้ำสายเดิม กับแม่น้ำสายที่เปลี่ยนทางเดินนี้ กลายมาเป็นพื้นที่สำหรับการกสิกรรม ราษฎรไทยเข้าไปทำการกสิกรรมในบริเวณดังกล่าว ในครั้งนี้พม่าอ้างว่าการที่แม่น้ำเปลี่ยนทิศทางเดินเป็นการกระทำของมนุษย์มิใช่เกิดโดยธรรมชาติ ข้อเท็จจริงฝ่ายไทยมีว่า ราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้สร้างฝายขึ้นกั้นน้ำเพื่อยกระดับน้ำ เพราะต้องการใช้น้ำเข้าไปทำนาในฤดูที่น้ำน้อย พม่าบอกให้รื้อฝายเสีย เพราะฝายของไทยทำให้เกิดน้ำท่วมเข้ามาทางดินแดนของพม่าซึ่งเป็นที่ลุ่มกว่าของไทย และเราทำชลประทานกันน้ำไว้ น้ำจึงไม่ท่วมเข้ามาทางฝั่งไทย พม่าให้ไทยรื้อฝาย

ไทยเรารื้อไม่ได้เพราะเราต้องการใช้น้ำในฤดูแล้ง แต่นอกฤดูฝนน้ำกลับไหลท่วมเข้าไปในดินแดนพม่า ซึ่งกรณีนี้ถือว่ามนุษย์เป็นสาเหตุของข้อพิพาทในบริเวณชายแดนประการหนึ่ง

เมื่อย้อนมาพิจารณาเรื่องแม่น้ำสายเปลี่ยนทิศทาง เนื่องจากไทยสร้างฝายทดน้ำได้แก่ฝายเหมืองแดง ฝายเวียงหอม ฝายเหมืองงาม เมื่อแม่น้ำเปลี่ยนทิศทางฝ่ายพม่าเสียพื้นที่ไปอีก 1,200 ไร่ พม่าอ้างว่าการเปลี่ยนแปลงของแม่น้ำมิได้เกิดจากธรรมชาติ และเพราะไทยสร้างฝาย จึงไม่ยอมรับเอาร่องน้ำลึกของแม่น้ำใหม่ที่เกิดขึ้น ไทยกับพม่าได้เจรจากันในปี พ.ศ. 2529 ให้กำหนดแนวพรมแดนแบบคงที่ หมายความว่า ไม่ว่าแม่น้ำจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เส้นเขตแดนนั้นก็จะไม่เปลี่ยนแปลงไปด้วย หลังจากนั้น ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งพิจารณาเรื่องการจัดทำเขตแดนคงที่ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะสำรวจและปักปันเขตแดน

ในกรณีของแม่น้ำเมยก็เช่นเดียวกัน ไทยกับอังกฤษ ได้ตกลงให้ใช้ลำน้ำเมยเป็นเส้นเขตแดน และราษฎรที่อยู่ในแถบนั้นได้ทำรื้อขึ้นให้ดินตกตะกอนทำให้เกิดการกัดเซาะในเขตพมานับว่าเป็นการกระทำที่อาจเป็นสาเหตุของข้อพิพาทได้

4. สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

สาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างหนึ่ง ได้แก่ การมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะเกิดขึ้น อันที่จริงข้อพิพาทเกี่ยวกับการตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ทับทกันนั้นในบริเวณอ่าวไทยจะศึกษาในหัวข้อต่อไป แต่ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงผลกระทบของการมีหลักกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะอันส่งผลกระทบต่อการประมงของไทย ทำให้ลูกเรือไทยและชาวประมงไทยถูกจับอยู่เสมอ ซึ่งก่อให้เกิดเป็นข่าวอยู่เสมอ ๆ และเป็นชนวนเหตุให้ไทยเกิดข้อพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้านได้ง่าย

แนวความคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้เริ่มจากผู้แทนประเทศคินยา ซึ่งได้เสนอเป็นครั้งแรกในการประชุมคณะกรรมการ Seabed Committee ของสหประชาชาติ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2515 และเสนอเป็นทางการในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ณ กรุงคาราคัส พ.ศ. 2517 เขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นเขตแดนทางทะเล ที่รัฐชายฝั่งสามารถขยายน่านน้ำของตนออกไปได้ถึง 200 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐาน โดยรัฐชายฝั่งใช้สิทธิอธิปไตยเพื่อบูรณาการหรือแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต

ในการประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ซึ่งเริ่มต้นมาแต่ปี พ.ศ. 2510 นั้น แม้ได้มีการนำเสนอหลักการของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ก็มีผู้แทนจากหลายประเทศที่คัดค้านหลักการดังกล่าว ต่อมาในปี 2521 การประชุมกฎหมายทะเลสมัยที่ 7 ไม่มีผู้แทนประเทศใดคัดค้านหลักเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะอีก และในการประชุมสมัยที่ 9 ณ นครเจนีวา ปี พ.ศ. 2523 ที่ประชุมได้จัดร่างอนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่ไม่เป็นทางการขึ้น

ก็ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของเขตเศรษฐกิจจำเพาะอยู่ด้วย และในปี ค.ศ. 1982 อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับใหม่ได้ปรากฏขึ้น พร้อมทั้งหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งในปัจจุบันนี้ไม่มีใครคัดค้านว่า หลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะมิใช่เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณี

สำหรับในเรื่องหลักกฎหมายทะเลใหม่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ประเทศไทยได้มีที่ทำคัดค้านเรื่องนี้ ในที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลมาตลอด โดยเห็นว่าหลักการเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยเสียประโยชน์ โดยเฉพาะเรื่องการประมง แต่เมื่อต่อมาการกลับตรงข้าม ประเทศมหาอำนาจบางประเทศ ซึ่งเดิมก็เคยพยายามต่อต้านเรื่องนี้ กลับยอมรับทฤษฎีเขตเศรษฐกิจจำเพาะไป โดยการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป 200 ไมล์ทะเล ประเทศไทยจึงต้องเปลี่ยนที่ทำมารับหลักการเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะอย่างน้อยก็เพื่อเป็นการรักษาสีทธิในบริเวณดินแดนท้องทะเลดังกล่าว

ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังนี้

ประเทศ	วันที่	พื้นที่ของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ	ความกว้างของฝั่งทะเล (ไมล์)
<i>กลุ่มอาเซียน</i>			
ฟิลิปปินส์	11 มิถุนายน 1978	551,400	6,997
อินโดนีเซีย	21 มีนาคม 1980	1,577,300	19,784
มาเลเซีย	25 เมษายน 1980	138,700	1,853
สิงคโปร์	15 กันยายน 1980	100	28
ไทย	23 กุมภาพันธ์ 1981	94,700	1,468
<i>ประเทศที่มีใช่อเซียน</i>			
พม่า	19 เมษายน 1977	148,600	1,230
เวียดนาม	12 พฤษภาคม 1977	210,600	1,247
กัมพูชา	มกราคม 1978	16,200	210

ผลจากการที่ประเทศเพื่อนบ้านประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้ประเทศไทยเราถูกปิดล้อมด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีเกี่ยวกับการประมง และเคยเป็นประเทศที่ติดอันดับการจับปลาสูง หนึ่งในสิบ ในปี ค.ศ. 1977 เรือประมงไทยซึ่งเคยจับปลาได้อย่างสะดวกในทะเลหลวง กลับถูกจำกัดพื้นที่ในการจับปลา เพราะทะเลซึ่งเคยเป็นทะเลหลวง กลับกลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านไปหมดสิ้นอีกทั้งอุปกรณ์การประมงของไทย เหมาะแก่การประมงในทะเลที่ไม่ห่างจากฝั่งมากนัก มิใช่ในท้องทะเลหลวง ส่วนในอ่าวไทยของเราถือว่าเป็นแหล่งที่ทรัพยากร

ทางน้ำเสื่อมโทรม เนื่องจากมีการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยเกินไปมาจับปลา ทำให้วงจรของ ความสมบูรณ์ของธรรมชาติเสียสมดุลด้วยเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เรือประมงไทย เข้าไป จับปลาในเขตเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นท้องทะเลที่มีแหล่งปลามากกว่า ทำให้ถูกจับกุม ซึ่งก็เป็น ขนวนให้เกิดข้อพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้านได้ง่าย

5. สาเหตุของข้อพิพาทเกิดจากการไม่ตกลงเกี่ยวกับวิธีการกำหนดเส้นเขตแดน

เมื่อพิจารณาสถานที่ตั้งของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยเรามีชายฝั่งทะเลถึง สองด้าน ด้านหนึ่งคือ อ่าวไทย มีประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกัน คือ เวียดนาม กัมพูชา และมาเลเซีย อีกด้านหนึ่งคือ ทะเลอันดามัน มีประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมี อาณาเขตทางทะเลติดต่อกันคือ พม่า อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ประเทศไทยเรานั้นมีชายฝั่ง ทะเลยาว 3,300 กิโลเมตร ทางด้านอ่าวไทยมีชายฝั่งทะเลยาว 2,560 กิโลเมตร โดยทะเล ทางด้านนี้ออกไปสู่ทะเลจีนใต้และมหาสมุทรอินเดีย

จากสถานที่ที่ตั้งดังกล่าว จะพบว่า ไทยเรามีพรมแดนทางทะเลติดต่อกับประเทศ เพื่อนบ้านทั้งที่เป็นทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ประเทศไทยเราจึงมี ประเด็นข้อพิพาทในการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน

ถ้ามาพิจารณา มาตรา 6 แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 การกำหนดเขต ไหล่ทวีปของรัฐที่มีชายฝั่งประชิด หรือชายฝั่งตรงข้ามนั้นให้เป็นไปตามหลัก equidistance เว้นเสียแต่จะมีพฤติการณ์พิเศษอื่นใด (32)

สำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นสืบเนื่องมาจากอ่าวไทยของเรามีความกว้างไม่ถึง 200 ไมล์ทะเล ส่วนที่กว้างที่สุดไม่เกิน 120 ไมล์ทะเล และมีความลึกไม่เกิน 80 เมตร ถ้าหาก รัฐชายฝั่งทุกรัฐประกาศเขตไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จะต้องเกิดอาณาบริเวณที่ ทาบทับหรือซ้ำซ้อนกันอยู่

อันที่จริงปัญหาการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเลนั้น มีมาตั้งแต่เรื่องการกำหนด เขตไหล่ทวีปแล้ว และเมื่อมีหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะเกิดขึ้น เส้นแบ่งเขต เศรษฐกิจจำเพาะก็จะเป็นเส้นเดียวกับเขตไหล่ทวีป เพราะการแบ่งเส้นทั้งสองถือเอาองค์ประกอบ อย่างเดียวกัน คือความกว้างของทะเล (34) กล่าวโดยสรุปคือ เส้นแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ของไทยกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านจะทับเป็นเส้นเดียวกับเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีป ของไทยกับเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปของประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับประเทศไทยนั้น ก่อนที่จะมีการประกาศเขตไหล่ทวีปในปี ค.ศ. 1973 ประเทศไทยโดยกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม) ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ประกาศเขตสัมปทานพื้นที่แหล่ง สํารวจปิโตรเลียมเฉพาะใน (21) อ่าวไทย จำนวน 19 แปลง ประกาศของกรมทรัพยากรธรณี

ออกเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2514 (ค.ศ.1971) ประกาศทั้ง 2 ฉบับ ได้มีแผนที่แสดงเส้นแบ่งไหล่ทวีป แต่ไม่ได้กำหนดพิกัดไว้ ประเทศกัมพูชาและเวียดนามใต้ได้ประกาศเขตไหล่ทวีป เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2513 และ 1 กรกฎาคม 2515 ตามลำดับ โดยเขตไหล่ทวีปของทั้งสองประเทศได้เหลื่อมล้ำกันเองและได้ล้ำเข้ามาในเขตแปลงสำรวจที่ประเทศไทยได้ประกาศออกไป เมื่อเป็นเช่นนี้ เพื่อเป็นการตอบโต้ ยืนยัน และรักษาสติธิของไทยเหนือเขตไหล่ทวีปในบริเวณอ่าวไทย รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศเป็นพระบรมราชโองการกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2516

ผลจากการที่ประเทศไทย กัมพูชา เวียดนาม ประกาศเขตไหล่ทวีป โดยที่ความกว้างของไหล่ทวีปไม่ถึง 200 ไมล์ และอ่าวไทยก็ไม่ลึกถึง 200 เมตร เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดส่วนที่ทับกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บริเวณเนื้อที่ที่เหลื่อมล้ำกันนั้นมีเนื้อที่ดังนี้

ไทยกับกัมพูชา	9,732 ตารางไมล์ทะเล
ไทยกับเวียดนาม	3,903 ตารางไมล์ทะเล
กัมพูชากับเวียดนาม	18,311 ตารางไมล์ทะเล

ดังที่ทราบกันแล้วว่า กรณีนี้จะต้องมีการตกลงกันระหว่างประเทศทั้งสาม แต่เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองของกัมพูชาและเวียดนาม ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการเจรจา และเมื่อต่างฝ่ายต่างก็ถือเอาเขตที่ประกาศอีกทั้งยังสงวนรักษาสติธิในบริเวณดังกล่าว ย่อมนำมาสู่การขัดแย้งกันอย่างแน่นอน

ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซียกับไทยนั้นไทยมีฝั่งทะเลประชิดกับมาเลเซียทางใต้ของอ่าวไทย เมื่อไทยเจรจากับมาเลเซียเกี่ยวกับเขตแดนในบริเวณปากแม่น้ำโกลกในปี พ.ศ.2515 นั้น ได้มีการกำหนดเส้นเขตแดนในทะเลอาณาเขตบริเวณปากแม่น้ำโกลก และยังทำความตกลงเลยไปในเขตไหล่ทวีปตอนในประมาณ 29 ไมล์ทะเล จนถึงจุดที่เส้นเขตแดนจะต้องหักเหไปทางขวา เนื่องจากไทยต้องการใช้เกาะโลซินเป็นฐานในการวัด การใช้เกาะโลซินเป็นฐานในการวัดทำให้เส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปเบี่ยงเบนไปทางฝั่งมาเลเซียมาก โดยไทยอ้างว่าเป็นการชดเชยกับลักษณะของฝั่งทางฝ่ายมาเลเซีย ซึ่งยื่นออกไปสู่ทะเลมากกว่าไทย แต่มาเลเซียไม่เห็นคล้อยตามด้วย เพราะการใช้เกาะโลซินเป็นฐานในการวัดทำให้มาเลเซียเสียเปรียบซึ่งต่างฝ่ายไม่ตกลงกัน ปัญหาเบื้องหลังของอุปสรรคนี้เกิดจากผลของการสำรวจของบริษัทบริติชปิโตรเลียม (ไทย) และเอสโซมาเลเซีย พบว่าพื้นที่บริเวณที่เจรจากันนั้นเป็นแหล่งก๊าซธรรมชาติ คาดว่ามีถึง 3-7 บ่อใหญ่ (35)

ดังนั้นเมื่อฝ่ายไทยและฝ่ายมาเลเซียไม่ตกลงกันในระดับเจ้าหน้าที่ ทำให้นายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และนายกรัฐมนตรีฮุสเซนออนมาเจรจากันที่ประเทศไทย ในฐานะที่ทั้งสองต่างเป็นมิตรประเทศต่อกัน และอยู่ภายใต้อาเซียนด้วยกัน

ทำให้การเจรจาเข้าสู่ โดยเฉพาะเมื่อผู้นำทั้งสองประเทศมาเจรจาหารือกันฉันมิตรประเทศไทยกับมาเลเซียจึงตกลงร่วมกันแสวงหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต อันได้แก่น้ำมัน ก๊าซ และแร่ต่างๆ ร่วมกัน ในเขตที่ทั้งสองฝ่ายอ้างสิทธิเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 2,000 ตารางไมล์ทะเล มีการลงนามในสนธิสัญญา ณ เชียงใหม่ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522 ในรูปแบบที่เพิ่มความเข้าใจ และรัฐสภาของประเทศทั้งสองได้ให้ความเห็นชอบต่อบันทึกความเข้าใจดังกล่าว และได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารต่อกันเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2522 ซึ่งทำให้เกิดผลบังคับใช้ต่อกัน

ส่วนที่ 2 การระงับข้อพิพาทและการหลีกเลี่ยงข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน

กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ เป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมของความสัมพันธระหว่างรัฐ ตั้งแต่กำเนิดรัฐจนกระทั่งการสิ้นสุดของรัฐ ซึ่งรวมทั้งการใช้อำนาจรัฐ การลงโทษ การใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต และการกำหนดวิธีการขจัดข้อพิพาท ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรัฐย่อมมีความสัมพันธ์ทั้งในเป่าบวกและเป่าลบ ในเป่าบวกหมายถึงความถึงความร่วมมือซึ่งกันและกัน อันอาจออกมาในรูปของความร่วมมือในองค์การระหว่างประเทศระดับโลก ซึ่งองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค หรือแม้แต่การทำสนธิสัญญาทวิภาคี เพื่อร่วมมือกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนความสัมพันธ์ในเป่าลบ คือรัฐย่อมมีการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต หรือมีการโต้แย้งสิทธิต่าง ๆ ข้อพิพาทย่อมเกิดขึ้นและโดยนัยนี้กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐหาทางระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ด้วยเหตุนี้การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐจึงเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงการระงับข้อพิพาท ทำให้นึกถึงรูปแบบต่างๆ ของการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีอยู่หลายวิธีแต่พอจำแนกออกได้เป็นสองประเภทคือ การระงับข้อพิพาททางการทูตกับการระงับข้อพิพาททางกฎหมาย นอกจากนั้นการระงับข้อพิพาทของรัฐ ปรากฏอยู่ในตราสารก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค หรือในระดับสากล อีกทั้งยังปรากฏอยู่ในอนุสัญญาเฉพาะต่าง ๆ อีกด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า มีรูปแบบของการขจัดข้อพิพาทอย่างไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยเรา

เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นกฎหมายซึ่งตั้งอยู่บนความเท่าเทียมและความเสมอภาคของรัฐโครงสร้างของกฎหมายจึงต้องอาศัยความยินยอมของรัฐเป็นสำคัญ ในเรื่องการขจัดข้อพิพาทก็เช่นเดียวกัน รูปแบบของการขจัดข้อพิพาท รวมทั้งประสิทธิภาพของการขจัดข้อพิพาทย่อมขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐเป็นสำคัญ ในภูมิภาคแถบนี้ ประสิทธิภาพของการขจัดข้อพิพาทจะได้ผลสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ

ข้อพิพาทที่ประเทศไทยเรามักจะมีอยู่กับประเทศเพื่อนบ้านบ่อยครั้ง ดังปรากฏอยู่ในสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ได้แก่ปัญหาประมงซึ่งเป็นปัญหาที่มีชื่อเสียงเด่นชัดโดยตรง แต่เป็นปัญหาคกรกระทบจากการที่มนุษย์ได้ล่าหรือละเมิดเส้นเขตแดน โดยเฉพาะเส้นเขตแดนทางน้ำจะปรากฏอยู่ที่ไหน ย่อมยากต่อการสังเกตรู้หมาย และเพื่อมิให้เกิดปัญหาเหล่านี้ ประเทศไทยควรมีวิธีการหลีกเลี่ยงข้อพิพาทอย่างไร

สำหรับในส่วนที่ 2 นี้ จะแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นหลักคือ รูปแบบต่าง ๆ ของการจัดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน, ประสิทธิภาพของการจัดข้อพิพาท ขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ, การหลีกเลี่ยงข้อพิพาททางการประมงของไทย

5.1 รูปแบบต่าง ๆ ของการจัดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน

รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคล และเหนือดินแดน การที่รัฐเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนเข้าผูกพันอยู่ในสนธิสัญญา รัฐย่อมต้องจำกัดการใช้อำนาจของตน เพื่อปฏิบัติสอดคล้องกับข้อบทที่ปรากฏในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญานั้น ๆ ไทยเราเป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติ และอาเซียน จะมีรูปแบบในการปฏิบัติตามพันธกรณีเกี่ยวกับเรื่องรูปแบบของการจัดข้อพิพาทอย่างไร

ในมาตรา 33 หมวดที่ 6 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้มีบัญญัติไว้ว่า

“1. ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนินต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจักต้องแสวงหาการแก้ไข โดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การหันเข้าอาศัยทบวงการตัวแทน หรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีประการอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก”

บทบัญญัติข้างต้นได้จำแนกวิธีการ หรือรูปแบบในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ เอาไว้ อันได้แก่ การเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ ศาลระหว่างประเทศ ความตกลงส่วนภูมิภาค แต่ที่น่าสนใจคือ ความตกลงส่วนภูมิภาคว่าไทยเรามีความตกลงส่วนภูมิภาคที่จะต้องยึดถือเป็นพันธะในการระงับข้อพิพาทอย่างไรหรือไม่

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของอาเซียน และได้เข้าร่วมในสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือกัน สำหรับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Treaty of Amity and Cooperation for Southeast Asia) ย่อมก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น ได้มีหมวดหนึ่งในสนธิสัญญานี้ เกี่ยวกับ “การจัดข้อพิพาทโดยสันติวิธี” (Pacific Dispute Settlement) ซึ่งมีอยู่ 5 มาตรา เกี่ยวกับกลไกในการจัดข้อพิพาท โดยกำหนดว่าคู่ภาคีแห่ง

สนธิสัญญาจักสทาบนาอภิมนตรี (High Council) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคี (36)

หากคู่กรณีไม่สามารถหาวิธีการระงับข้อพิพาทโดยเจรจาโดยตรง อภิมนตรีจักนำพาในเรื่องข้อพิพาท และอาจจะแนะนำให้คู่กรณีหาวิธีการระงับข้อพิพาท โดยการไต่สวนไกล่เกลี่ย ประนีประนอม หรืออภิมนตรีจะไม่เข้าดำเนินการต่อเมื่อคู่กรณียังเจรจากันอยู่และการเจรจายังไม่ล้มเหลว (37)

แต่เมื่อรูปแบบในการระงับข้อพิพาทมีหลายรูปแบบ ประเทศไทยเราเคยใช้รูปแบบใดในการระงับข้อพิพาทในเรื่องเส้นเขตแดนบ้าง

สำหรับในเรื่องเส้นเขตแดนทั้งทางทะเลและทางน้ำ เราใช้วิธีการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านมาตลอด ซึ่งก็ได้ผลและไม่ได้ผล ที่ได้ผลก็มีอยู่ไม่น้อย ที่ไม่ได้ผลก็ได้แก่ สนธิสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซีย ค.ศ. 1971, สนธิสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา ค.ศ. 1979 และข้อตกลงระหว่างพม่ากับไทย เกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนทางทะเล ปี ค.ศ. 1982 ส่วนการเจรจากับประเทศเขมรนั้นไม่ได้ผลและเจรจาล่าสุดท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1970 เนื่องจากทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชามีความเห็นในหลักการกำหนดเส้นฐานตรงของแต่ละฝ่ายไม่ตรงกัน (38)

ในอดีตนั้น เมื่อการเจรจาไม่ได้ผล ประเทศไทยเคยใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการประนีประนอมโดยเป็นผลเนื่องมาจาก Accord de riglement franco-Siamois et Protocol sur les modalite's d' e'vacuation et de transfert des territoires 1946 และเคยใช้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสินคดีเขาพระวิหาร ระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา ซึ่งในคดีนี้กัมพูชาได้ยื่นฟ้องฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1959 ในครั้งนั้นประเทศไทยเป็นฝ่ายแพ้คดี และได้ถอนการยอมรับอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งเห็นได้ว่าประเทศไทยเราไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของศาล แต่จำเป็นต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ สรุปว่า ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิใช่เป็นวิธีการที่ประเทศไทยอยากจะใช้เพื่อขจัดข้อพิพาท ด้วยเหตุที่มีประสบการณ์ที่ไม่ดีขึ้นเกิดในคดีเขาพระวิหาร

อนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการที่เหมาะสม ถ้าจะต้องมีข้อพิพาททางกฎหมายเกิดขึ้น แต่กระนั้นการเจรจาก็ยังเป็นวิธีการที่ดีที่สุด สำหรับปัญหาในเรื่องเขตแดนเป็นปัญหาที่วิกฤตเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยตรง จึงไม่ควรจะใช้วิธีการอื่นใดทางกฎหมายที่จะก่อให้เกิดพันธุกรรมต้องปฏิบัติเมื่อมีการตัดสินคดีเกิดขึ้น การเจรจาจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ถ้าหากจะต้องเลือกวิธีการทางกฎหมาย ก็ควรจะเป็นอนุญาโตตุลาการ เพราะมีข้อตกลง

ไม่น้อยเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการใช้ระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาการลงทุนระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากว่าปัญหาเขตแดนมิใช่เรื่องการลงทุน วิธีการที่เหมาะสมคือ การเจรจา สำหรับปัญหาเขตแดนทางทะเลนั้นเป็นที่ทราบดีว่า ได้มีอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับใหม่ ค.ศ. 1982 หรือที่รู้จักกันในนามของอนุสัญญามอนเตโกเบ ซึ่งอนุสัญญานี้ได้มีหมวดที่ 15 เกี่ยวกับการขจัดข้อพิพาททางทะเลเอาไว้ จึงสมควรที่จะศึกษาถึงวิธีการขจัดข้อพิพาทตามที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทาง เพราะไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว แต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน

ส่วนที่ 15 ของอนุสัญญามอนเตโกเบ บัญญัติเรื่องการขจัดข้อพิพาททางกฎหมายทะเลเอาไว้ โดยแบ่งวิธีการขจัดข้อพิพาทออกเป็น 2 วิธีคือ การขจัดข้อพิพาทที่ไม่มีลักษณะบังคับ (Non-compulsory procedure) กับการขจัดข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับ (compulsory procedure)

สำหรับการขจัดข้อพิพาทที่มีลักษณะไม่บังคับหมายความว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีจะต้องขจัดข้อพิพาท แต่จะด้วยวิธีใดก็สุดแล้วแต่ตกลงเห็นสมควร แต่ไม่มีผลผูกมัดบังคับให้ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่เสนอแนะ เช่น ตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ย หรือจะใช้วิธีการเจรจาก็ได้ ฯลฯ หากวิธีการดังกล่าวไม่ได้ผลหรือ ไม่สามารถตกลงจะหาวิธีการขจัดข้อพิพาทได้ อนุสัญญานี้ก็จะจัดวิธีการขจัดข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 4 แบบคือ ให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (The International Court of Justice), ให้ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (The International Tribunal for the Law of the Sea), ให้ศาลอนุญาโตตุลาการ (The Arbitral Tribunal) และให้ศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษ (The Special Arbitral Tribunal) เป็นผู้ตัดสิน โดยคู่กรณีจะเลือกเอาวิธีใดวิธีหนึ่งก็ได้ หากไม่สามารถจะตกลงกันได้ อนุสัญญานี้ให้ศาลอนุญาโตตุลาการ นำสังเกตว่าสถานภาพของอนุญาโตตุลาการก็ดี หรือสถานภาพของอนุญาโตตุลาการทั้งสองประเภทก็ดี ปรากฏอยู่ในพิธีสารต่อท้าย (Annex) ที่ VI, VII และ VIII. (39)

วิธีการขจัดข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับ หมายความว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีจะต้องขจัดข้อพิพาทตามแบบที่อนุสัญญานี้จัดเสนอขึ้น เพื่อให้มีการระงับข้อพิพาทกันได้อย่างจริงจัง คือมีการตัดสินและคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม ขณะที่ให้สัตยาบัน หรือลงนามในอนุสัญญานี้คู่กรณีควรจะเลือกวิธีการขจัดข้อพิพาทที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับตน และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สามารถนำคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลได้ด้วยตนเอง โดยคู่กรณีอีกฝ่ายถือว่าได้ยอมรับอำนาจศาลแล้ว หากคู่กรณีเลือกวิธีการขจัดข้อพิพาทใน 4 รูปแบบ ที่อนุสัญญานี้เสนอไม่เหมือนกัน ก็ให้ใช้อนุญาโตตุลาการตามที่ปรากฏในพิธีสารต่อท้ายที่ VII เป็นสถาบันตัดสินข้อพิพาท (40)

5.2 ประสิทธิภาพของการจัดข้อพิพาทขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า วิธีการจัดข้อพิพาทขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกลุ่มกรณีเป็นสำคัญ ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยเราไม่มีพันธกรณีอื่นใดตามกฎหมายที่จะต้องขึ้นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลอนุญาโตตุลาการอื่นใด ในกรณีที่มีข้อพิพาททางเขตแดน แม้ไทยจะเป็นภาคีของอาเซียนและลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและความร่วมมือ ค.ศ. 1976 ก็ตามแต่วิธีการจัดข้อพิพาทก็เป็นวิธีการทางการเมืองไม่มีผลผูกมัดตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นการเจรจาจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ในบรรดามิตรประเทศที่มีอุดมคติร่วมกันในภูมิภาคแถบนี้ ประเทศไทยเราสามารถเจรจาทกลงกันได้โดยสันติวิธี เช่น ไทยกับอินเดีย อินเดียเป็นเจ้าของหมู่เกาะนิโคบาร์และอันดามัน จึงทำให้อินเดียเป็นรัฐที่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะ อยู่ตรงข้ามกับประเทศไทยด้านตะวันตกในทะเลอันดามัน โดยมีความยาวของเขตแดนในทะเลอันดามันส่วนที่ตรงข้ามกับไทย ซึ่งได้มีการเจรจากันเรียบร้อยแล้ว เกือบทั้งหมดยังเหลืออีก 20 ไมล์ทะเล ทางด้านเหนือตอนที่จะเข้าบรรจบจุดร่วมไทย-อินเดีย-พม่า ปัญหาเส้นเขตแดนที่เหลือเพียง 20 ไมล์ทะเลนี้ น่าจะไม่มีปัญหาด้านเทคนิค การกำหนดเส้นพราะระยะสั้น และมีจุดบังคับแน่นอนแล้ว ในโอกาสอันเหมาะสมไทย-พม่า-อินเดียก็คงจะได้ร่วมกันเจรจากำหนดให้แน่นอนเป็นการถาวรต่อไป (41)

ในกรณีระหว่างไทยกับอินโดนีเซียที่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะต่อกันทางด้านทะเลอันดามัน ประเทศทั้งสองได้ร่วมเจรจาต่อกัน ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการอยู่หลายครั้งระหว่างปี พ.ศ. 2513-2516 จนประสบผลสำเร็จเรียบร้อยในปี 2516 (42)

ในกรณีของไทยและมาเลเซีย ทางด้านทะเลอันดามันด้านใต้และด้านเหนือของช่องแคบมะละกา ไทย-มาเลเซีย มีเส้นเขตแดนในทะเลอาณาเขตต่อเนื่องออกไปจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะจนไปบรรจบกับจุดร่วมไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย ตอนเหนือของช่องแคบมะละกา

เขตแดนในทะเลอาณาเขตบางส่วนจากหลักเขตแดนไทย-มาเลเซีย ที่ 1 (ผาขาว-สตูล) ออกไปในทะเล จนถึงช่องด้านนอกของเกาะตะรุเตา-ลังกาวิ ได้แบ่งไว้แล้วตามสนธิสัญญาไทย-อังกฤษ ค.ศ. 1909 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จนถึง พ.ศ. 2516 ไทย-มาเลเซียได้มีการเจรจากันหลายครั้งในระดับเจ้าหน้าที่ในการกำหนดเส้นเขตแดนเลยต่อออกไปจากปากช่อง เกาะตะรุเตา-ลังกาวิ จนไปบรรจบจุดร่วมไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย (43)

สำหรับข้อพิพาทของไทย-มาเลเซียในแถบอ่าวไทย ที่ไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับจุดฐานในการกำหนดการแบ่งเขตไหล่ทวีปนั้น ดังได้กล่าวมาแล้ว ว่าได้ตกลงสถาปนาพื้นที่แสวงหาประโยชน์ร่วมกันในปี 2522 ที่ประเทศทั้งสองสามารถตกลงกันได้โดยเรียบร้อย

ก็เนื่องจากทั้งสองประเทศต่างเป็นสมาชิกของอาเซียน และเป็นมิตรประเทศ ซึ่งก็เป็นประจักษ์พยานที่แสดงให้เห็นว่าบรรยากาศทางการเมืองที่ดีทำให้การเจรจาคล่องตัวโดยดี

สำหรับข้อพิพาทที่ยังคงมีอยู่กับประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ได้แก่ ปัญหากรรมสิทธิ์เหนือเกาะหลาม เกาะคัน เกาะซันก และปัญหาเรื่องแม่น้ำสาย แม่น้ำรวก กัดเซาะกินชายฝั่งพม่าเข้าไป ซึ่งจะศึกษาประเด็นข้อพิพาทต่อไป

กรณีเกาะหลาม เกาะคัน เกาะซันก ทั้งฝ่ายไทยและพม่าต่างมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน ฝ่ายพม่าอ้างสิทธิเหนือเกาะหลาม เกาะคัน เกาะซันก ตามที่ระบุไว้ในแผนที่เดินเรือของอังกฤษ ซึ่งจัดพิมพ์โดยกองทัพเรืออังกฤษ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 เกาะทั้งสามอยู่ในเขตพม่า ส่วนไทยอ้างหลักฐานการปกครอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2472 ว่าเกาะทั้งสามอยู่ในหมู่ 4 ตำบลปากน้ำ อำเภอเขานิเวศน์ จังหวัดระนอง ต่อมาในปี 250 กรมแผนที่ทหารของไทยได้พิมพ์แผนที่ ชิดเส้นกันเขตแดนบริเวณดังกล่าว โดยรวมเกาะสามเกาะเข้ามายังเขตแดนไทย เนื่องจากเกาะทั้งสามเล็ก และไม่มี ความสำคัญทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศทั้งสองมีท่าทีไม่ยอมเจรจาหรือหยิบบกขึ้นมา โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์อันดี

ส่วนกรณีของแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ประเด็นข้อพิพาทมีอยู่ว่า เมื่อแม่น้ำดังกล่าวเปลี่ยนทิศทางเดินเข้าไปในพม่า พม่าจึงเห็นว่าตนเองเสียเปรียบ ทำให้เสียพื้นดินไปเป็นระยะ ๆ ซึ่งบางครั้งกินอาณาบริเวณหลายร้อยไร่ ทำให้ฝ่ายไทยได้ดินแดนเพิ่ม พม่าอ้างว่าควรจะกำหนดเส้นเขตแดนแบบคงที่ (fixed boundary) เสีย คือแม้ว่าแม่น้ำจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ต้องถือตามเขตแดนที่กำหนดคงที่

สำหรับแม่น้ำสายนั้น การเปลี่ยนแปลงทิศทางของแม่น้ำ พม่าอ้างว่ามีได้เกิดโดยธรรมชาติ แต่มนุษย์สร้างฝายขึ้น ทำให้เกิดการกัดเซาะฝั่งทำให้แม่น้ำเปลี่ยนทิศทางเดิน และข้อพิพาทอีกประเด็นหนึ่งคือ ไทยเราสร้างฝายขวางแม่น้ำเอาไว้ เนื่องจากเป็นแม่น้ำเล็ก ๆ ฤดูน้ำน้อยที่ราบของอำเภอแม่สาย ต้องการทำนาถึง 5 หมื่นไร่ ต้องใช้น้ำในฤดูแล้งด้วย เมื่อยกกระดาน้ำและทำฝายครอบแม่น้ำไว้ พม่าบอกให้หรือเพราะฝายใหญ่ ๆ 3 จุด ตลอดลำน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมทางฝั่งพม่า ส่วนเราทำชลประทานกันไว้น้ำจึงไม่ท่วมทางฝ่ายเรา พม่าบอกให้หรือฝ่าย ไทยเราไม่ยอมรื้อเนื่องจากต้องการใช้น้ำในฤดูแล้ง แต่พอฤดูฝนน้ำมาก น้ำท่วมทางฝ่ายพม่า กรณีนี้ทางไทยกับพม่าควรเจรจากันด้วยอาศัยอัยยาศัยไมตรีต่อกัน ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าทำประตูปิดเปิดน้ำ เพื่อสามารถจะควบคุมกระแสได้

เป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดเส้นเขตแดนแบบคงที่นั้นอาจจะเกิดผลเสียแก่ประเทศไทยได้เกี่ยวกับการใช้น้ำและการใช้แม่น้ำในการสัญจร เพราะถ้าแม่น้ำเปลี่ยนทิศอีกตัวลำน้ำอาจจะมิได้ใช้เป็นเส้นเขตแดนอีกต่อไปก็ได้ และปัญหาในการใช้น้ำก็จะตามมา ซึ่งในกรณีนี้ ทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าควรจะช่วยกันอนุรักษ์ฝั่งน้ำมิให้กัดเซาะ เพื่อป้องกันให้สภาพ

ของฝั่งคงที่ มีการประกกันการใช้น้ำ หรือสร้างทำนบกักเก็บน้ำหรือปล่อยน้ำในเวลาที่ต้องการ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองของไทยและพม่า ซึ่งมีผลเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการเมืองของประเทศทั้งสอง

ถ้าหันมาพิจารณาทางด้านอ่าวไทย ซึ่งมีการเหลื่อมล้ำกันของเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปกับเวียดนาม กัมพูชา และไทย โดยเฉพาะกับกัมพูชานั้น เมื่อได้มีการเจรจาในปี พ.ศ. 2515 ไทยกับกัมพูชาก็ไม่สามารถตกลงกัน โดยไทยไม่เห็นด้วยกับประกาศเส้นฐานตรงของกัมพูชา โดยฝ่ายกัมพูชาลากเส้นฐานตรง โดยเชื่อมเกาะต่าง ๆ คือ Ilot Kusovrie, Rocher Condor เกาะ Prin และเกาะ Tang โดยฝ่ายกัมพูชาอ้างเหตุผลสนับสนุนว่า

ก. เกาะดังกล่าวเป็นเกาะที่มีความสำคัญต่อกัมพูชา ทั้งในด้านเศรษฐกิจและอื่น ๆ กล่าวคือ มีชาวกัมพูชาพักอาศัยอยู่ และเป็นที่สัญจรไปมาของชาวประมงกัมพูชา ซึ่งยึดถือว่าน่านน้ำระหว่างเกาะเหล่านั้นกับผืนแผ่นดินใหญ่เป็นแหล่งประมงอันสำคัญยิ่ง และโดยที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ กัมพูชาย่อมมีสิทธิลากเส้นฐานตรงเชื่อมเกาะที่เกี่ยวข้องได้ตามนัย ข้อ 4 วรรค 4 แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง

ข. เกาะดังกล่าวตั้งอยู่ห่างจากกันไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล จึงอาจถือได้ว่าเป็นหมู่เกาะตามความหมายของข้อ 4 วรรค 1 (2) แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง

ค. เส้นฐานตรงที่ลากขึ้นมิได้ขัดต่อ ข้อ 4 วรรค 2 ของอนุสัญญาดังกล่าว เพราะเป็นไปตามแนวฝั่งทะเลทั่วไปของกัมพูชา (44)

สำหรับในเรื่องนี้ได้มีข้อวิจารณ์ของคุณวศิน วีระเวชญาณ ไว้ว่า (45)

“หากพิจารณาตามเหตุผลของกัมพูชาที่สนับสนุนการลากเส้นฐานตรงของตนนั้น จะเห็นได้ว่ากัมพูชา ได้ตีความ ข้อ 4 วรรค 4 แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องไม่ถูกต้องนัก เพราะตามอนุสัญญานี้ได้ระบุเงื่อนไขการลากเส้นฐานตรงไว้หลายข้อด้วยกัน ในวรรค 1 2 และ 3 และเงื่อนไขเหล่านี้กัมพูชาจะต้องปฏิบัติตามได้เสียก่อนที่จะมีสิทธิใช้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาเป็นมูลฐานในการกำหนดเส้นฐานตรงตามข้อ 4 วรรค 4 แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่อาจถือเป็นเหตุอ้างสิทธิที่จะลากเส้นฐานตรงใด ๆ ได้ มิฉะนั้น ถ้ามีเกาะซึ่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจตั้งอยู่ห่างจากผืนแผ่นดินใหญ่เป็นระยะทางหลาย ๆ สิบลไมล์ทะเล รัฐชายฝั่งย่อมมีสิทธิลากเส้นฐานตรงเชื่อมเกาะดังกล่าวกับแผ่นดินใหญ่ ซึ่งเป็นการตีความไม่ถูกต้อง

ส่วนข้ออ้างของกัมพูชาในข้อ ข. ที่ว่าเกาะต่าง ๆ อยู่ห่างจากกัน และกัน ไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลนั้น เป็นข้ออ้างที่ฝ่ายกัมพูชาเองได้ปฏิเสธไม่ยอมรับฟังอยู่แล้ว เนื่องจากการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างผู้แทนไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ 1-5 ธันวาคม 2513 ณ กรุงพนมเปญ ผู้แทนรัฐบาลกัมพูชาได้โต้แย้งการลากเส้นฐานตรงของไทยในบริเวณอ่าวไทย ใกล้ชายฝั่งกัมพูชาบริเวณเกาะกูดกับแหลมสารพัดพิษว่า การที่ประเทศไทยใช้หลักที่กำหนดระยะ 24 ไมล์ทะเลมาใช้กับความยาวของเส้นฐานตรงนั้นไม่สอดคล้องหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะหลักนี้วางไว้สำหรับอ่าวโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับเกาะเลย นอกจากนี้ ข้อ 4 วรรค 1 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การที่รัฐชายฝั่งจะลากเส้นฐานตรงได้จะต้องมี เกาะเป็นแนวตามฝั่งทะเลในบริเวณที่ใกล้เคียงติดต่อกัน และ ข้อ 4 วรรค 2 ยังได้ระบุอีกด้วยว่า บริเวณทะเลซึ่งอยู่ภายในเส้นฐานเช่นนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับผืนแผ่นดินอย่างใกล้ชิดเพียงพอ แต่เกาะต่าง ๆ ที่ฝ่ายกัมพูชาได้ลากเส้นฐานตรงเชื่อมนั้นก็อยู่ห่างจากผืนแผ่นดินเป็นอันมาก

สำหรับข้ออ้างประการที่ 3 ตามข้อ ค. ปรากฏว่า เส้นฐานตรงที่ลากขึ้นนั้นหักเหไปจากแนวฝั่งทะเลทั่วไปของกัมพูชาเกินสมควร โดยเฉพาะในบริเวณอ่าว เส้นฐานตรงของกัมพูชาแทนที่จะเป็นเส้นเชื่อมเกาะเล็กเกาะน้อยที่อยู่ปากอ่าว กลับกลายเป็นเส้นที่มุ่งตรงไปทางทิศใต้ จึงย่อมขัดต่อข้อ 4 วรรค 2 ของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง

เป็นที่แน่นอนว่าในขณะนี้ ไทยกับกัมพูชายังไม่สามารถเจรจากันในปัญหาเรื่องเขตแดนซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญนี้ได้ เนื่องจากปัญหาภายในของกัมพูชาเอง และปัญหาข้อขัดแย้งตามบริเวณชายแดนทางบกระหว่างไทยกับกัมพูชา ทำให้บรรยากาศทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยต่อการเจรจา

เช่นเดียวกัน การทับซ้อนของเขตไหล่ทวีปของประเทศทั้งสาม คือ ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ก็ยังไม่สามารถจะตกลงกันได้ อันที่จริงทั้งประเทศกัมพูชา และประเทศไทย ตกลงใช้เส้นมัธยะในการแบ่ง แต่ตกลงไม่ได้เกี่ยวกับเส้นฐาน เพราะเส้นมัธยะที่ฝ่ายไทยสร้างขึ้นนั้นได้ใช้ชายฝั่งของผืนแผ่นดินและเกาะสำคัญ ๆ ของแต่ละประเทศเป็นจุดฐานสำหรับการกำหนดเส้นมัธยะ โดยมีได้คำนึงถึงเกาะเล็กเกาะน้อย ไม่ว่าจะเป็นเกาะของไทยหรือของกัมพูชา แต่เส้นมัธยะที่ฝ่ายไทย - กัมพูชาสร้างขึ้นโดยวัดจากเส้นมัธยะระหว่างเกาะทุกเกาะที่เป็นของกัมพูชา กับจุดฐานบนผืนแผ่นดินของไทย โดยมีได้คำนึงถึงเกาะบางเกาะของไทยที่มีอยู่แล้ว โดยไม่มีหลักการอ้างอิงที่ถูกต้อง นอกจากนั้นแล้ว เส้นแบ่งเขตที่ลากต่อจากจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งเขตแดนไทย - กัมพูชาบนแหลมสารพัดพิษ ยังเป็นเส้นที่ลากขึ้นแบบ Straight-line

projection จากเส้นตรงที่ลากเชื่อมยอดเขาสูงสุดบนเกาะภูเก็ตกับสันเขาพนมกระวาน และบนยก (46) ทำให้ไม่สอดคล้องกับความถูกต้องนัก

สำหรับบริเวณที่ทับกันในอ่าวไทยนั้น ทั้งประเทศเขมรและประเทศไทย ได้ประกาศให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนต่างชาติ เพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต ซึ่งก็ยังเป็นปัญหาอยู่ อันที่จริงถ้าไทยกับกัมพูชามีสัมพันธภาพอันดีเหมือนมาเลเซียกับไทย ก็จะสามารถจะพัฒนาเป็นเขตแสวงหาประโยชน์ร่วมกันได้

ส่วนในกรณีไทย-ลาว เกี่ยวกับแม่น้ำโขง นั้น เป็นตัวอย่างอันดีที่แสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทสามารถจะก้าวล่วงได้ด้วยบรรยากาศทางการเมืองที่ดี กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเมืองเป็นเครื่องนำการขจัดข้อพิพาทซึ่งเป็นเรื่องทางกฎหมาย ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่าข้อพิพาทในกรณีแม่น้ำโขงเกิดจากสนธิสัญญาไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากร่องน้ำลึกในแม่น้ำโขงมีการเปลี่ยนแปลงทางเดิน ตลอดจนร่องน้ำลึกที่แท้จริงอยู่ทางฝั่งลาว การเดินเรือจึงต้องรุกล้ำเข้าไปในอาณาเขตของลาว แต่ในเรื่องนี้ ถ้าบรรยากาศการเมืองระหว่างไทย-ลาวดำเนินไปโดยราบรื่นก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่ความเป็นจริงแล้ว บรรยากาศการเมืองไทย-ลาวดูเหมือน “คุ่มดีคุ่มร้าย” (47) กล่าวคือเอาแน่นอนไม่ได้ บางทีก็ปฏิบัติต่อกันฉันมิตร บางครั้งก็ทำลายกันเหมือนศัตรู ตั้งแต่ฝ่ายขบวนการประเทศลาวขึ้นมามีอำนาจในปี 2518 บรรยากาศทางการเมืองระหว่างไทย-ลาว ไม่ดีนัก มีการปิดสถานกงสุลไทย 3 แห่งพร้อม ๆ กัน อีกทั้งมีการจับกุมผู้ช่วยทูตทหารบกไทยในลาว (48) ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง ซึ่งฝ่ายไทยก็ตอบโต้โดยให้เจ้าหน้าที่สถานทูตลาวเดินทางออกนอกประเทศในฐานะเป็นบุคคลไม่พึงปรารถนา ต่อมาก็เกิดเหตุการณ์แถบชายแดน โดยที่เรือ นปช. ซึ่งกำลังแล่นลาดตระเวนอยู่ในลำน้ำโขงบริเวณดอนต่ำ จังหวัดหนองคาย ถูกระดมยิง เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ นปช. เสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 3 คน ในปลายปี 2518 รัฐบาลไทยได้สั่งปิดพรมแดน โดย รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2492 ประกาศห้ามคนต่างด้าวเข้ามาหรือออกนอกราชอาณาจักรในทางหรือเขตชายแดนที่ติดต่อกับราชอาณาจักรลาวในจังหวัดหนองคาย

การปิดพรมแดนทำให้ประเทศลาวเดือดร้อนในเรื่องการลำเลียงสินค้าจากฝั่งไทยเมื่อลาวได้รับความเดือดร้อน ก็หันกลับมาฟื้นฟูสัมพันธภาพกับไทย โดยรัฐบาลลาวแสดงความปรารถนาที่จะให้มีการตั้งคณะกรรมการผสมไทย-ลาวขึ้น กรรมการชุดนี้เป็นระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่างๆ ทางด้านชายแดนไทยและลาว เพื่อขจัดปัญหากระทบกระทั่งต่าง ๆ

ในเดือนสิงหาคม 2519 ได้มีแถลงการณ์ร่วมของไทยและลาวเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยเดินทางไปเยือนลาว โดยกำหนดว่า “การร่วมมือ

ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวควรดำเนินบนพื้นฐานใหม่ โดยยึดหลักการอยู่ร่วมกัน โดยสันติ กล่าวคือ

การเคารพในเอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งกันและกัน
การเคารพในสิทธิที่จะดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซง และการรุกราน
จากภายนอกไม่แทรกแซงในกิจการภายในซึ่งกันและกัน

การระงับข้อขัดแย้ง โดยสันติวิธีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติบนพื้นฐาน
แห่งความเสมอภาค

ละเว้นจากการคุกคามหรือใช้กำลังต่อกัน และจะไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ดินแดน
ของตนเป็นฐานทัพเพื่อแทรกแซง คุกคามหรือรุกรานประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าในรูปใด

ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่า แม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่ตกทอดมาแต่โบราณกาลของ
ประชาชนของทั้งสองฟากฝั่ง ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะใช้ลำนํ้าโขง เพื่อการสัญจรร่วมกัน และเพื่อ
การทำมาหากินของตน ฉะนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงจะพยายามหาวิธีการเพื่อให้แม่น้ำโขงนี้เป็นแม่น้ำ
แห่งสันติภาพและมิตรภาพอย่างแท้จริง” (49)

แต่ในปี 2523 ข้อพิพาทก็เกิดขึ้นอีก โดยเรือ นปข. ของไทยถูกทหารลาว
ยิงขณะทำการลาดตระเวนในลำนํ้าโขง และเป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีเหตุการณ์ทางชายแดน
ไม่ว่าจะเป็นเขตแดนทางบก หรือบรรยากาศทางการเมืองที่ไม่ดีอื่นใด ก็ส่งผลกระทบต่อ
เกี่ยวกับเขตแดนในบริเวณลำนํ้าโขงเสมอ ซึ่งยังเป็นปัญหาค้างคั่งอยู่ ฝ่ายไทยเราต้องใช้การ
ทูตหรือการเจรจาเป็นสำคัญเพื่อคลี่คลายปัญหา แต่ยังไม่มีความมาตรการที่ได้ผลอย่างจริงจัง เกี่ยวกับ
เขตแดนในลำนํ้าโขงระหว่างไทย - ลาว

5.3 การหลีกเลี่ยงข้อพิพาททางการประมงของไทย

ในปี ค.ศ. 1945 ประธานาธิบดี ทรูแมน แห่งสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศสิทธิ
เหนือไหล่ทวีป การประกาศสิทธิดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง แต่มีบางประเทศ
ในอเมริกาใต้ เช่น ชิลี และเปรู ที่ชายฝั่งทะเลลาดลึกเกินกว่า 200 เมตร จึงทำให้ประเทศ
ดังกล่าวไม่สามารถมีเขตไหล่ทวีปได้ เพื่อเป็นการทดแทนการเสียสิทธิดังกล่าว เปรู และชิลี
จึงประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะในบริเวณ 200 ไมล์ทะเล ที่ใช้ 200 ไมล์ทะเลเป็นเครื่องหมายวัด
ความกว้าง เพื่อให้ครอบคลุมไปถึงบริเวณที่กระแสน้ำอุ่นฮัมโบลต์ไหลผ่าน ซึ่งพัฒนาแหล่งตอน
มาทำให้เกิดแหล่งปลาชุมชุม แต่แรกประเทศต่าง ๆ ได้คัดค้านความคิดนี้ ต่อมา ได้มีการยอมรับ
มากขึ้น โดยประเทศโลกที่สามพยายามผลักดันแนวความคิดในเรื่องนี้ ประเทศไทยเรามีที่ทำ
คัดค้านมาตลอด แต่เมื่อประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยเราประกาศ
เขตเศรษฐกิจจำเพาะบ้าง เพื่อรักษาสมดุลทางอาณาเขตนํ้าของไทย หากไม่ประกาศออกไป
เท่ากับเป็นการยอมรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้านโดยเฉพาะในอ่าวไทย

ประเทศเพื่อนบ้านในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังนี้

ประเทศอินเดีย	ประกาศเมื่อ	15 มกราคม 2520
ประเทศพม่า	ประกาศเมื่อ	1 มิถุนายน 2520
ประเทศเวียดนาม	ประกาศเมื่อ	12 พฤษภาคม 2520
ประเทศกัมพูชา	ประกาศเมื่อ	15 มกราคม 2521
ประเทศอินโดนีเซีย	ประกาศเมื่อ	21 มีนาคม 2523
ประเทศมาเลเซีย	ประกาศเมื่อ	25 เมษายน 2523
ประเทศไทย	ประกาศเมื่อ	23 กุมภาพันธ์ 2524

ผลจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ทำให้ดูเหมือนว่าประเทศไทยได้อาณาเขตเพิ่มขึ้นอีกเกือบ 60% ของพื้นที่เดิม แต่ชาวประมงไทยสูญเสียพื้นที่ทำการประมงในทะเลหลวง ซึ่งปัจจุบันกลายมาเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้านประมาณ 300,000 ตารางไมล์ ดังนั้น ชาวประมงไทยที่เคยจับปลาได้อย่างเสรีในทะเลหลวง ก็กลับกลายเป็นว่าจับปลาไม่ได้เพราะบริเวณดังกล่าวเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้านไปเสียหมด จนบางที่ยอมเสี่ยงเข้าจับปลาในน่านน้ำของเพื่อนบ้าน จนถูกจับกุมลงโทษบางครั้งเสียชีวิต และเรือถูกยึด

หากจะประเมินผลความเสียหายที่ต้องสูญเสีย กรณีรัฐชายฝั่งต่างประเทศจับกุมเรือประมงไทยที่ละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ ราคาเรือประมงพร้อมอุปกรณ์ทำการประมงหรือเครื่องมือช่วยหาปลาอื่น ๆ เรืออวนลากประมาณราคาลำละ 3-6 ล้านบาท ทั้งนี้เกี่ยวกับขนาดความยาวน้ำหนักของเรือประมง ตลอดจนอุปกรณ์เครื่องใช้ที่ติดตั้งในเรือ ซึ่งอาจเฉลี่ยราคาลำละ 4.5 ล้านบาท ผลประเมินค่าเสียหายทางทรัพย์สินประเมินได้ดังนี้

ปี 2520 - 2523	เรือถูกจับกุม 116 ลำ	เฉลี่ยค่าเสียหาย 522 ล้านบาท
ปี 2524	เรือถูกจับกุม 53 ลำ	เฉลี่ยค่าเสียหาย 238.5 ล้านบาท
ปี 2525	เรือถูกจับกุม 55 ลำ	เฉลี่ยค่าเสียหาย 297 ล้านบาท
ปี 2526	เรือถูกจับกุม 118 ลำ	เฉลี่ยค่าเสียหาย 531 ล้านบาท
ปี 2527	เรือถูกจับกุม 40 ลำ	เฉลี่ยค่าเสียหาย 180 ล้านบาท
ปี 2528	เรือถูกจับกุม 89 ลำ	เฉลี่ยค่าเสียหาย 400.5 ล้านบาท
รวมค่าเสียหายทั้งสิ้น		<u>2,169.0</u> ล้านบาท

การละเมิดน่านน้ำต่างประเทศ ทำให้ลูกเรือถูกจับกุมและถูกดำเนินคดีอาญา และมีโทษปรับด้วย เช่นกรณีของประเทศพม่า เจ้าของเรือจะต้องส่งเงินไปชำระค่าปรับโดยผ่านทางส่วนราชการ ปัญหาประมงเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนทางทะเลโดยตรง มีการละเมิดน่านน้ำของรัฐ ชายฝั่งอื่น อีกทั้งน่านน้ำของประเทศไทยเราเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีชีวิตทางน้ำเสื่อมโทรม

เพราะเมื่อประมาณ 20 ปีมาแล้ว ชาวประมงไทยรับเทคโนโลยีสูงจากต่างประเทศ โดยใช้ อวนลาก ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง

ด้วยเหตุนี้จึงสมควรมีวิธีการดำเนินการทางด้านประมงในหลาย ๆ แง่มุม เพื่อลดการละเมิดน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน โดยกรมประมงได้มีมาตรการในการ ปฏิบัติการดังนี้ คือ

1. กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการประมงของประเทศ ลดปัญหา และอุปสรรคในด้านการประมง รวมทั้งการล่องลำน่านน้ำต่างประเทศ

2. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการประมง รวมทั้งพิจารณาเร่งรัดผลผลิตทางการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

3. ช่วยเหลือชาวประมงชั้นผู้น้อย ให้พัฒนาและเปลี่ยนอาชีพเป็นอย่างอื่น

4. เจรจากับต่างประเทศเพื่อความร่วมมือในด้านการประมง

มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินไปเพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดน่านน้ำคือ

1. ออกประกาศตักเตือนชาวประมงมิให้ละเมิดเข้าไปทำการประมงใน น่านน้ำต่างประเทศ ชี้แจงให้ทราบผลเสียซึ่งเกิดจากการกระทำดังกล่าว

2. จัดอบรมชาวประมงให้เข้าใจถึงเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน โดยกองทัพเรือร่วมกับกรมประมงจัด หลักสูตร “การประมงกับความมั่นคงของชาติในทะเล” ซึ่งเปิดอบรมชาวประมงจังหวัดชายทะเล 22 จังหวัด

3. กรมประมงต้องหาทางทำการประมงร่วมกับต่างประเทศ เพื่อขจัดปัญหา เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของต่างประเทศ โดยผิดกฎหมาย

4. กรมประมงต้องส่งเสริมชาวประมงให้หันมาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้มากขึ้นกว่าเดิม

5. กำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้เจ้าของเรือรับผิดชอบการเสี่ยงภัย ละเมิดเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำต่างประเทศ โดยมีการแก้ไข พ.ร.บ. ประมง ซึ่งมีผลบังคับ ใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2528 หากเจ้าของเรือใช้หรือยอมให้ใช้เรือของตนทำการประมง หรือเพื่อทำการประมงจนเป็นเหตุให้ละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศ และทำให้คนประจำเรือ หรือผู้โดยสารไปกับเรือ ต้องตกค้างอยู่ ณ ต่างประเทศ จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิจารณากำหนดค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกิดจากการละเมิดน่านน้ำ ต่างประเทศภายในกำหนดเวลา 30 วัน หากไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย จะมีโทษปรับไม่เกิน สองแสนบาท หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี

บทสรุปเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของข้อพิพาทและวิธีการขจัดข้อพิพาท ตลอดจนการ หลีกเลี่ยงข้อพิพาทแล้ว ทำให้เกิดแง่คิดในประเด็นต่าง ๆ 2 ประเด็น

ประเด็นแรก เรื่องวิธีการจัดซื้อพิพาทตามที่ปรากฏในอนุสัญญามอนเตโกเบ ค.ศ. 1982 การที่ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ตลอดจนให้สัตยาบัน จะมีผลอย่างไรต่อประเทศไทยบ้างในด้านข้อพิพาทที่มีอยู่กับประเทศเพื่อนบ้านเกี่ยวกับเขตแดนทางทะเล และในเรือประมงและการเข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนที่ 15 หรือหมวด 15 ไทยเราควรมีการแสดงเจตนาเลือกวิธีการจัดซื้อพิพาทอย่างไร หรือควรสงวนสิทธิในประเด็นไหนบ้าง อนุสัญญาดังกล่าวจะแก้ไขปัญหาเรื่องข้อพิพาททางทะเล ซึ่งยังคงมีอยู่ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง เรื่องเส้นเขตแดนทางน้ำในลำน้ำโขง ควรจะอย่างไร

สำหรับในประเด็นแรกนั้น ถ้าหากไทยให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าว ไทยจะต้องเลือกวิธีการจัดซื้อพิพาท ซึ่งก็คงเป็นการเจรจา แต่เมื่อการเจรจาไม่ได้ผล ก็ต้องใช้วิธีการจัดซื้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับโดยจะเลือกเอาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลกฎหมายทะเล อนุญาโตตุลาการพิเศษ หรืออนุญาโตตุลาการตามนัยของมาตรา 287 ของอนุสัญญามอนเตโกเบ ค.ศ. 1982 อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งประเทศไทยควรเลือกอนุญาโตตุลาการตามที่ปรากฏในพิธีสารต่อท้ายที่ VII และ VIII ในขณะเดียวกันอำนาจของศาลดังกล่าวมีจำกัด ตามมาตรา 298 เกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดน เกี่ยวกับกิจกรรมทางการทหารย่อมอยู่นอกอำนาจศาลที่จะพึงพิจารณา โดยเปิดให้คู่ภาคีทำข้อสงวนสิทธิได้ ซึ่งประเทศไทยควรทำข้อสงวนสิทธิหมดทุก 3 ข้อ ดังที่ปรากฏในมาตรา 298 กล่าวอีกนัยหนึ่งไทยควรสงวนสิทธิเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องเขตแดนทางทะเลโดยเด่นชัด สำหรับในประเด็นเรื่องประมงนั้น การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้จะเกิดผลดีและผลเสียในขณะเดียวกัน ผลดีก็คือ หากเรือประมงไทยถูกจับ โดยที่ประเทศที่จับกุมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานับนี้ด้วย ก็จะต้องปล่อยเรือทันที ไม่มีการยึดเรือ หรือจำคุกชาวประมงไทย เพราะกฎหมายทะเลฉบับ 1982 ได้บัญญัติให้รัฐที่จับกุมเรือ ปล่อยเรือโดยมิชักช้า หากมีการวางเงินประกันที่เหมาะสมมิฉะนั้นศาลหรืออนุญาโตตุลาการจะมีอำนาจในการตัดสินคดีแล้วแต่กรณี แต่ในขณะเดียวกัน ข้อเสียของการที่ร่วมในอนุสัญญานับนี้คือ ข้อพิพาทในการตีความหรือการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ ถ้าเกี่ยวกับการประมงจะต้องอยู่ภายใต้วิธีการจัดซื้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับ เว้นไว้แต่เป็นเรื่องสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง ฯลฯ (มาตรา 297 อนุ 3a) บทบัญญัติมาตรานี้ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่ง แต่มิได้ให้สิทธิกับรัฐที่ทำการจับปลา ถ้าหากไทยเราละเมิดน่านน้ำเพื่อนบ้านบ่อยครั้งเข้า ประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคู่ภาคีแห่งอนุสัญญานับนี้ อาจนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลหรืออนุญาโตตุลาการได้ จริงอยู่การล่งลำน่านน้ำเป็นเรื่องของเรือประมงเอกชน แต่รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องคอยระมัดระวังมิให้เรือที่ปักธงไทยเข้าไปในเขตอธิปไตย หรือเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศเพื่อนบ้าน หากประเทศเพื่อนบ้านเกิดไม่พอใจ และกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยเพิกเฉยต่อการป้องกันมิให้เรือของตนล่งลำน่านน้ำในไทยก็อาจเสียเปรียบถูกดำเนินคดีในศาลได้ เพราะข้อพิพาทเกี่ยวกับการประมงของไทยใน

ฐานะเป็นรัฐที่จับปلاميได้เข้าช้อยกเว้นที่จะปลอดจากเขตอำนาจของศาล หรืออนุญาโตตุลาการได้ ดังนั้นการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวจึงต้องพิจารณาผลเสียให้ต้องแก่ทุก ๆ ข้อ

ในกรณีของเส้นเขตแดนในลำน้ำโขงนั้น พอสรุปได้จากการที่สนธิสัญญาไม่เป็นธรรมชาติต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และสภาพความเป็นจริงของลำน้ำโขง ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดคือการเจรจาขอให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของลำน้ำ โดยถือเอาร่องน้ำลึกที่ใช้เดินเรือได้สะดวกเป็นเกณฑ์ การที่สนธิสัญญากำหนดเรื่องเขตแดนอย่างไม่เป็นธรรมจึงเปิดโอกาสให้ลาวมีปฏิริยาดี ๆ ร้าย ๆ กับเราตามบรรยากาศของการเมือง ซึ่งขณะนี้ลาวก็เป็นประเทศคอมมิวนิสต์ มีอุดมคติทางการเมืองตรงข้ามกับเรา ปัญหาการล้ำน่านน้ำลาวจึงเป็นเรื่องยืดเยื้อ

การเจรจาปรับเส้นเขตแดนมิใช่เรื่องง่าย สำหรับไทยและลาว ในขณะที่ประเทศทั้งสองมีอุดมคติทางการเมืองที่ตรงข้าม อีกทั้งท่าทีของลาวก็ได้มีความไว้วางใจไทยนัก วิธีที่ง่ายกว่าคือ ต้องแยกปัญหาเรื่องกำหนดเส้นเขตแดนในลำน้ำโขง ออกจากปัญหาเรื่องการใช้ลำน้ำโขงเป็นเส้นทางคมนาคมในกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แยกเรื่องกำหนดเส้นเขตแดนหรือการปักปันเขตแดนออกจากปัญหาเรื่องการใช้แม่น้ำสาทกลในการเดินเรือ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วตำราต่างประเทศมากมายเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าแม่น้ำโขง เป็นแม่น้ำสาทกลหรือแม่น้ำนานาชาติ ซึ่งต้องมีเสรีภาพในการเดินเรือโดยสุจริตผ่านลำน้ำดังกล่าว ในกรณีของไทย - ลาว เกี่ยวกับลำน้ำโขง ทางฝ่ายลาวได้ตกลงกับไทยอย่างชัดเจนว่า “แม่น้ำโขงเป็นสิ่งที่ตกทอดมาแต่โบราณกาลของประชาชนทั้งสองฟากฝั่ง ซึ่งย่อมมีสิทธิที่จะใช้ลำน้ำโขงเพื่อการสัญจรร่วมกัน และเพื่อการทำมาหากินของตน ฉะนั้นทั้งสองฝ่ายจึงจะพยายามหาวิธีการเพื่อให้แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำแห่งสันติภาพ และมิตรภาพอย่างแท้จริง” ทำให้เห็นว่าลาวยอมรับเรื่องการใช้ลำน้ำโขงในการสัญจร หรือการคมนาคมเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั้งสองฟากฝั่ง ดังนั้นควรจะมีคณะกรรมการผสม ลาว - ไทยขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมให้เป็นไปตามข้อตกลง คือคณะกรรมการนี้มีหน้าที่คล้ายกับร่วมกันบริหารการใช้ลำน้ำโขงในการคมนาคม หรือในการใช้น้ำเพื่อการกสิกรรมอย่างถูกต้องเพื่อคล้ายกับเป็นองค์กรควบคุมมิให้ลาวปฏิบัติการตามอำเภอใจ นึกอยากยิงเรือ นปช. ก็ยิงเป็นต้น

ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน และผลตกกระทบเป็นเรื่องสำคัญและละเอียดอ่อน ข้อมูลที่ผู้เขียนได้มามีได้จากข้อมูลชั้นปฐม ขอบกพร่องต่าง ๆ จึงต้องมีมากจึงขอเสนอไว้แต่ผู้เดียว

เชิงอรรถ

- (1) CUKWURAH, The Settlement of boundary disputes in international Law, Manchester University Press, 1967, หน้า 15
- (2) Earl Jowitt, the Dictionary of English Law, 1959
- (3) Encyclopaedia Britannica, 1959, Dictionary
- (4) Boggs, International Boundaries, A study of boundary functions and problems, Columbia University Press, New York, 1940, หน้า 23
- (5) CUKWURAH, Op.cit., หน้า 18 - 26
- (6) ตัวอย่างเช่น ข้อ 27 ของสนธิสัญญาปักปันเขตแดนระหว่างปรัสเซียและเนเธอร์แลนด์ ลงวันที่ 26 มิถุนายน 1816 กำหนดว่า “ในกรณีใดๆ ให้ถือว่าลำธารหรือแม่น้ำที่เป็นเส้นอาณาเขต เป็นของร่วมกันของรัฐทั้งสอง เว้นแต่จะบัญญัติเป็นอย่างอื่น...”
- (7) Wisdon, “The Medium Filum Rule” in Justice of the Peace, Vol 119, 1955 หน้า 218
- (8) ทฤษฎีเกี่ยวกับร่องน้ำลึก (Thalrveg Doctrine) ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในสนธิสัญญา Lunerville ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1801 ระหว่างมหาอาณาจักรเยอรมันและสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- (9) CUKWURAH, Op.cit., หน้า 65 - 66
- (10) น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ, “นโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลต่อปัญหาความมั่นคงชายแดนระหว่างไทย - กัมพูชา และไทย - ลาว” ในการสัมมนาเรื่อง ปัญหาความมั่นคงชายแดนของไทย จัดโดยสถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525, หน้า 2
- (11) International Boundary Study, Cambodia-Thailand Boundary The Geographer Office of Research in Economics and Science, Bureau of Intelligence and Research, หน้า 5
- (12) กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 4 หน้า 50
- (13) กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, “อนุสัญญาอินโดจีน พ.ศ. 2469”, สราญรมย์, ปีที่ 22 ฉบับที่ระลึก 10 กุมภาพันธ์ 2515, หน้า 7 - 10
- (14) Ibid หน้า 9 อ้างโดย ผศ.ดร.สุรัชย์ ศิริไกร, “สาเหตุของการกระทบกระทั่งตามพรมแดนไทย - ลาว ค.ศ. 1975 - 1981”, วิจัยของสถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2527, หน้า 76
- (15) นิพนธ์ จิตะสมบัติ, “ปัญหาเขตแดนกับความมั่นคงของชาติ” ในการสัมมนาเรื่องปัญหาความมั่นคงชายแดนของไทย จัดโดยสถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 15 พฤศจิกายน 2525

- (16) กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 1 หน้า 167 - 168
- (17) น.อ. ถนอม เจริญลาภ, “อาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า” นาวิกศาสตร์ เล่มที่ 8, ปีที่ 61, หน้า 2
- (18) Ibid หน้าเดียวกัน
- (19) Ibid หน้า 4 - 5
- (20) — เกาะหลาม ยาวประมาณ 1,000 เมตร กว้างประมาณ 650 เมตร สูงประมาณ 100 เมตร เหนือระดับทะเลปานกลาง มีต้นไม้ใหญ่ปกคลุมโดยทั่วไป ไม่มีที่ราบ มีอ่าว สำหรับจอดเรือเล็กได้ทางด้านเหนือของเกาะ ขุดบ่อน้ำจืดได้ ไม่มีคนอยู่อาศัย เป็นประจำ
 - เกาะคันทัน ลักษณะเกือบเป็นรูปกลม เส้นผ่าศูนย์กลาง 250 เมตร สูงประมาณ 50 เมตร เหนือระดับทะเลปานกลาง มีต้นไม้ค่อนข้างใหญ่ปกคลุมโดยทั่วไป ไม่มีที่ราบ ไม่เคยปรากฏว่ามีคนไปพักอาศัยอยู่
 - เกาะซันก เป็นเกาะเล็ก ๆ เตี้ยต่ำ ลักษณะเป็นวงกลม เส้นผ่าศูนย์กลาง 100 เมตร มีต้นไม้โปร่งทั่วไป ไม่มีที่จอดเรือ ไม่สามารถใช้เป็นที่พักอาศัยได้
- (21) วศิน วีระเวทยาน, “การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง” วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520, หน้า 110
- (22) น.อ. ถนอม เจริญลาภ, “ปัญหาเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย” สัมมนาของโครงการ สัมมนาภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ ในเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการกำหนดเขตแดนทางทะเล, พ.ศ. 2529, หน้า 7
- (23) กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เกี่ยวกับเขตแดนและระบอบการชายแดนระหว่างไทย—เขมร เล่ม 1 พ.ศ. 2406 - 2479 หน้า 62
- (24) กระทรวงการต่างประเทศ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการปักปันเขตแดน ระหว่างอินโดจีนากับสยาม เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2451 (ค.ศ. 1908).
- (25) พ.อ. บัลลังก์ ชมะสุนทร, “แนวพรมแดนกับความมั่นคงของชาติ” วิทยานิพนธ์ของวิทยาลัย การทัพบก, หน้า 84
- (26) น.อ. ถนอม เจริญลาภ, op.cit., หน้า 10 - 11
- (27) สนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดน ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน, กรมสนธิสัญญา และกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 28
- (28) พ.อ. บัลลังก์ ชมะสุนทร, op.cit., หน้า 82

- (29) วศิน วีระเวชญาณ, op.cit, หน้า 118 - 119
- (30) น.อ. ถนอม เจริญลาภ, op.cit, หน้า 11
- (31) สนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดน ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 33
- (32) มาตรา 6 แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ระบุไว้ว่า “Where the same continental Shelf is adjacent to the territories of two or more States whose coasts are opposite each other, the boundary of the continental Shelf appertaining to such State shall be determined by agreement between them : In the absence of agreement, and unless another boundary line is justified by special circumstances, the boundary is the median line, every point of which is equidistant from the nearest point of the baselines from which the breadth of the territorial sea of each State is measured.
- (33) มาตรา 83 แห่งอนุสัญญามอนเตโกเบ บัญญัติว่า “The delimitation of the Continental Shelf between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in article 38 of the statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution.
- (34) น่าสังเกตว่า องค์ประกอบของการกำหนดเขตไหล่ทวีปในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ใช้ความลึกของน้ำเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความกว้างของเขตไหล่ทวีป แต่ในอนุสัญญามอนเตโกเบ ค.ศ. 1982 ใช้ความกว้างเป็นเครื่องกำหนด คือ 200 ไมล์ทะเล
- (35) น.อ. ถนอม เจริญลาภ, op.cit, หน้า 12
- (36) มาตรา 14 ของ Treaty of Amity and Cooperation for Southeast Asia, 1976
- (37) โปรดดูมาตรา 15, มาตรา 16 ของสนธิสัญญาดังกล่าว และโปรดดู Quisumbing, “Problems and Prospects of ASEAN LAW : Towards a legal framework for Regional Dispute Settlement” in ASEAN, identity, development and culture, University of the Philippines Law Center & East-West Centre Culture Learning Institute 1977, หน้า 300-318
- (38) วศิน วีระเวชญาณ, op.cit, หน้า 86
- (39) สำหรับเรื่องการจัดข้อพิพาทตามอนุสัญญากฎหมายทะเล โปรดดู GAERTNER, “The Dispute Settlement Provisions of the Convention on the Law of the Sea : Oritigue and Alternatives to the International Tribunal for the Law of the Sea”, SANDIEGO LAW REVIEW, Vol. 19 No. 3 ; หน้า 576-597 ; Sohn, “Toward a Tribunal for the Oceans”, Revise Tranienne des relations internationales, 1975 - 1976 หน้า 247 - 259 ; ROSENNE, “The Settlement of disputes in the New Law of the Sea ; Revise Tranienne des relations

internationales, 1978 ; หน้า 401 - 433 ; สำหรับกรณีของประเทศไทย โปรดดู CHUMPHORN PACHUSANOND, Thailand and the Settlement of dispute in the 1982 Law of the Sea Convention” ; SEAPOL STUDIES No 2 (C) ; Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1987.

- (40) ผศ.ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ประเทศไทยกับการจัดข้อพิพาทตามอนุสัญญากฎหมายทะเล” หนังสือพิมพ์รวมประชาชาติ, วันเสาร์ที่ 2 พฤษภาคม 2530
- (41) น.อ. ถนอม เจริญลาภ, op.cit., หน้า 13
- (42) Ibid, หน้า 14
- (43) Ibid, หน้าเดียวกัน
- (44) วศิน วีระเวชญาณ, op.cit, หน้า 126 - 127
- (45) Ibid, หน้า 127 - 128
- (46) Ibid, หน้า 131
- (47) ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, “มองพม่าแลลาว ชำเลียงจีน”, สำนักพิมพ์แพรวพิทยา พ.ศ. 2528, หน้า 61
- (48) Ibid, หน้า 62
- (49) สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 1, เดือนสิงหาคม 2519, หน้า 739 - 740

Abstract

Legal Dimensions of Boundary Disputes

by Chumporn Pachusanond



Boundary disputes tend to arise from the following problems : 1) dispute over treaty provisions 2) human failings 3) unforeseen geographical changes 4) changes in international law and 5) inability to demarcate the frontiers satisfactorily.

In recent times, the question of maritime boundaries has come prominently to the fore, due to the new law of the sea, in particular the introduction of the 200 mile Exclusive Economic Zone. Due to this 200 mile concept, Thailand now finds herself in the position of being surrounded by the maritime boundaries of neighbouring States. In fact Thailand find herself 'zone-locked'.

As a consequence there are many areas where Thailand's claims overlap with those of her neighbours, in particular Cambodia and Vietnam. No agreement has been reached on a number of disputed areas. The situation is aggravated by the fact that Thailand's fishermen have had to look further afield for fishery resources, sometimes resulting in encroachments upon other countries' waters and consequent apprehension by those countries.

When disputes emerge, a key concern is the possibility of dispute settlement mechanisms. Thailand's own history in this respect has not always been happy; her use of the International Court of Justice concerning the dispute with Cambodia over the Preah Vihear Temple did not result in a judgment in her favour. Other means, including negotiation, may be explored. Often, it is better to negotiate and compromise rather than resort to binding judicial decisions.

Thai authorities need to examine how they can cooperate more effectively with the privated sector in respecting the laws relating to boundaries, in particular the law of the sea. This is poignant as many Thai fishermen are now to be found imprisoned in other countries for having transgressed their fishing laws. Cooperation between the public and private sectors may ensure more effective implementation of the laws concerned, and prevent human failings.

DRAFT
COMMON FRONTIERS :
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

BY

Prachoom Chomchai
Senior Economist and
Assistant Executive Agent,
Mekong Secretariate

DRAFT COMMON FRONTIERS : CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

by
Prachoom Chomchai
Senior Economist and
Assistant Executive Agent,
Mekong Secretariate



Introduction

In this paper, attention will first be focused on such possibilities of co-operation in sectoral development as Thailand could undertake with her immediate neighbours. This is illustrated by joint development of natural resources. Other avenues of co-operation including movements of factors of production and trade creation will then be explored. It will be argued that, given favourable conditions, common frontiers could afford ample opportunity for co-operation for the benefit of neighbouring states.

Co-operation through sectoral development

Joint sectoral development could be the spring board for co-operation among countries with common frontiers. This is well illustrated by the sector of natural resources development.

The Mekong river, which is international in nature, constitutes the greater part of the frontier between Thailand and Laos. As a water frontier, the lower Mekong offers a great deal of potential for development, which was put in a nutshell by the Wheeler Mission (consisting of a group of engineers of outstanding experience and reputation in river basin development) invited by the United Nations to survey the river's possibilities in 1958.

"The Mekong is a majestic river. Even a cursory examination of available hydrologic and topographic data, meagre as it is, has convinced the Mission of the great potential of the lower Mekong for service to the riparian countries in the fields of navigation, hydro-power generation, irrigation and other related water uses. Since it is a snow-fed river, the Mekong has a perennial flow. The possible hydro-power sites are easily accessible and are located within reasonable distance of potential load centers. The topography of the basin appears to be suitable for diversion of the river flow for irrigation of large tracts of land. The control of its floods and improvement of drainage can be accomplished with reasonable works and in most instances

* This paper has been prepared by the author in his private capacity and the views expressed therein are his own and need not necessarily reflect those of the Mekong Secretariate.

could be combined with its development for other purposes. Thus developed, this river could easily rank with Southeast Asia's greatest natural resources. Wise conservation and utilization of its waters will contribute more towards improving human welfare in this area than any other single undertaking."

The potential of the lower Mekong has given rise to one of the most important instances of economic and technical co-operation among developing countries (ECDC and TCDC) for the common benefit of all through the Committee for Co-ordination of Investigations of the Lower Mekong Basin (Mekong Committee). This Committee was established in 1957 under the aegis of ECAFE (renamed ESCAP in 1974) by governments of the riparian states, namely, Cambodia, Laos, Thailand and Viet Nam.

The goal of the Mekong Committee, as laid down in its Statute, tallies with its potential as assessed by the Wheeler Commission. It is the comprehensive development of the water resources and related resources of the lower Mekong basin for hydro-electric power, irrigation, flood control, drainage, navigation improvement, watershed management, water supply and related development. This goal is substantially confirmed by the interim Committee for Co-ordination of Investigations of the Lower Mekong Basin (Interim Mekong Committee) formally established in 1978 by virtue of the declaration signed by representatives of the Lao People's Democratic Republic, the Kingdom of Thailand and the Socialist Republic of Viet Nam. The attainment of this goal is predicated on the realization that, only through genuine and active co-operation among the member states can the enormous natural assets of the lower Mekong river system shared by them be harnessed and exploited to meet the needs of their population. It is to be noted that, from the outset, co-operation has been conceived not in terms of the river frontier alone but broadly to include the river drainage basin as a whole.

It became evident in 1963 that the Committee, having gained in strength after six years of activities, needed to develop a capable Secretariat to plan, direct and co-ordinate the many studies, investigations and other activities included in its Work Programme. It was equally evident that the member countries themselves were in need of manpower development and that they could not themselves bear such development costs which would have to be borne out of international support.

Fortunately, institutional support has been provided by UNDP, other agencies and co-operating countries. It has been used to fund, in conjunction with member governments, riparian posts in the Secretariat to meet the requirements of the Committee's Work Programme. Three decades of application of the riparian recruitment concept has borne out the hypothesis that excellent staff members are available within member countries themselves and can be attracted to the Secretariat by well-conceived incentives and by the challenge posed by the development of one of the largest river basins in the world.

In addition to building up a competent Secretariat, human resources development in the context of the Committee's work has been aimed at enhancing the absorptive capacity of member countries and at facilitating the transfer of modern technology in disciplines related to water resources development. To this end, the Committee pursues a policy of providing opportunities for riparian personnel to participate in a variety of training programmes designed

to meet the requirements of member countries for trained personnel in these fields. At one level the committee concentrates its efforts on institution-building with a view to establishing regional training and research centres in various fields including agriculture and navigation. Such centres are meant to complement one another, in the sense that research programmes are co-ordinated within a basinwide scheme of division of labour and information on research findings is disseminated to other member countries. In addition to institution-building, the committee organizes a variety of regional training programmes. For instance, short-term training can be on-the-job in nature. It is meant to develop a stock of expertise in water resources development from which member governments can draw, as required. Under this scheme, incumbents in a number of established positions in the Secretariat are officers seconded from government service and serve for a period of from one to three years with a monthly stipend. The seconded riparians are afforded an opportunity to become acquainted with the work of the Secretariat in addition to gaining more expertise in the field of their specialization. Another type of short-term training is imparted through training courses, workshops, seminars and study tours which have concentrated on such areas of interest to member governments as remote sensing technology, flood forecasting, fishery development and water quality analysis.

Co-operation through the Mekong Committee has also resulted in the accumulation of development funds for the region in the order of US \$600 million, 25% of which (US \$150 million) has been for pre-investment activities and planning and 75% of which (US \$450 million) for investment for construction works. To this amount member countries themselves have contributed something like 37% (US \$ 223 million), while the remaining 63% (US \$377 million) in the form of grants and loans has come from donor agencies and countries.

While varying economic, political and geographical factors determine the peculiar development needs of individual member countries in the basin, one overriding need which is common to all is for basic data which are essential for planning and operation of water resources projects. The exploitation of water resources can hardly be contemplated unless all the relevant facts are known about rainfall and runoff not just for one or two years but for decades, and not just within national boundaries but for the whole basin; otherwise resources would be wasted on reservoirs that might never fill up or dams that might just be washed away. This is why a major part of the Committee's efforts has been directed towards the systematic collection of basic field data through the regionally-maintained hydro-meteorologic network comprising, late in 1987, 431 hydrologic and 339 meteorologic stations.

Daily recordings from stations in the network are kept, put together and subsequently communicated to the Committee's Secretariat by the national hydrologic and meteorologic services in the member countries. After processing they are incorporated into the computerized lower Mekong information system which contains, in an easily accessible and retrievable form, all the various data components accumulated by the Committee over the past 30 years. They are disseminated partly in the Hydrologic Yearbook which has been published by the Committee for the past 23 years. In particular, current data from 13 key stations are transmitted by radio to the Committee's Secretariat during the relevant periods for the important operations of mainstream flood and low-flow and reservoir in-flow forecasting.

To pursue its goal in a systematic manner the Committee has prepared an 'indicative Basin Plan' (1970-2000), to describe an indicative framework for joint development over the following 30 years and ways and means of improving the quality of life of the 40 million people living in the basin. The Plan also reveals the possible width of the Committee's activities and includes 16 possible mainstream and 180 possible tributary projects on top of a full spectrum of ancillary activities.

The Plan has been used by the Committee as a flexible basis for selecting projects for implementation. For instance, 16 out of 180 possible tributary dams identified in the Plan have been completed and this has involved the investment of approximately US \$ 300 million. However, over the past 17 years or so, the basin's essential characteristics as reflected in the basic data on which the 1970 version of the Indicative Basin Plan was based may have been changed, particularly because several development projects have been implemented on the lower Mekong and its tributaries. Moreover, more basic data on the basin have become available through the Committee's data-collection programme. In view of this it has been found opportune by the Committee to review and revise the Plan in the light of possible changes in the basic characteristics of the basin and of newly available data. The revision process is about to be completed.

As a regional inter-governmental body, the Committee develops regional undertakings in various areas. For instance, in planning and implementing regional hydro-power projects in a particular member country, the Committee ensures that, within the framework of a basinwide scheme for power exchange, there is a market for surplus power in other member countries. The completed Nam Ngum hydro-power project in the Lao PDR well illustrates this. With its 150 MW of installed capacity the project plays a predominant role in the hydro-power situation of the basin. Every year something like 700 GWh of its surplus power is exported to Thailand. Thailand, in turn, re-exports about 2% of its power import from Nam Ngum to southern Lao PDR. The Lao PDR Profits from the power sale in the form of foreign exchange earnings and from power re-inputs in the form of savings in power transmission costs, while Thailand is able to supplement her thermal and hydro-power resources with her power imports from Laos.

Regional undertakings in the context of the Committee also encompass pilot projects managed from a regional perspective. One example is the pilot fresh-water fish farm at Lam Pao in Thailand. From the Committee's point of view, water control projects present a singular opportunity for augmenting inland fishery through aquaculture i.e. by converting non-arable lands in irrigation service areas into fish farms. The project is meant to demonstrate the application of modern intensive aquacultural techniques which could be replicated elsewhere in the basin.

Still another example of pilot regional projects is provided by the Committee's work in the field of navigation improvements. In the Committee's view, a river fleet should consist of vessels well-adapted to local requirements throughout the whole stretch of the Mekong river system. As this condition is not being met by most existing wooden craft which can be operated neither on a fixed schedule nor economically, steps have been taken by the Committee to improve the situation. Standard designs for river craft have been elaborated and construction of prototypes undertaken on the basis of these designs. With this end in view, one 400-hp pusher and two

barges, each of 100 tons' carrying capacity, have been constructed under the Committee's supervision. These prototype units now form the nucleus of a new fleet and construction of more of such fleet units to serve the needs of river transport is envisaged. At the same time, where small wooden boats can still meet daily needs along the lower Mekong and its tributaries, their construction and methods of operation are being improved.

The workability of the Mekong programme may be attributed to a number of factors. First, it involves co-operation among riparian states with a limited and well-defined purpose in mind. This is development of water and related resources of the lower Mekong basin. Secondly, extensive studies have assured all participating riparian states that they stand to gain from joint development of the shared water resources which no single state can undertake on its own. Thirdly, the programme has been able to assure the participating riparian governments of their share in the cost to be incurred and the benefit to be derived from such joint development. Fourthly, technical and economic co-operation in a limited area has generated, with the passage of time, considerable goodwill among those directly involved, and this has helped to create what is known as the "Mekong spirit" among participating member governments. Fifthly, the virtual absence of a legal regime matches the relatively underdeveloped nature of the lower Mekong basin's water resources. This provides the participating riparian governments with the immense initial advantage of embarking on the development of the river in a situation free of legal encumbrances. In the essentially "incremental" approach adopted by the Committee, the complete legal regime will be tackled in time. Sixthly, the Mekong programme has been handled by the member governments with much pragmatism as opposed to legalistic wisdom. For example, joint dredging work is undertaken at Mekong crossing points between Thailand and Laos without undue concern about possible shifting of the thalweg. Finally, the involvement of the third party which is the international community of donors, has been a crucial cohesive force.

The relative success of the Mekong programme over the past 30 years encourages us to look to other possible river basin projects to develop water resources for the joint benefit of riparian and frontier states. For instance, the possibility of Thailand's developing the Salween with Burma and the Kolok with Malaysia should be explored in earnest. It is understood that some joint work is being carried out on the latter, while informal soundings have taken place on the former. Thailand's long experience as a partner in the Mekong programme can be turned to account here.

Experience with water resources can, by extension, be applied to development of other shared natural resources and other sectors. For instance, Thailand's sea frontier with Kampuchea and Malaysia could well be exploited for purposes of joint fisheries. In this connexion, several hard facts need to be taken into consideration. Fishery resources appear to have dwindled in the bulk of the Gulf of Thailand in the past few years. Moreover, there has been the declaration of exclusive fishing zones by several countries in the region. Owing to these facts Thai fishing fleets have been compelled to look further afield for more substantial catches. At the same time, Malaysia is the largest importer of fish from Thailand, the value involved in 1986 being 620 million baht which constituted 28% of Thailand's total fish exports. All this points to Malaysia

as a plausible candidate for joint fisheries operations with Thailand, and it is understood that some discussion have taken place along these lines.

Co-operation through trade and factor movements

To explore other areas of co-operation with her immediate neighbours, Thailand should go beyond the sectoral development schemes examined so far and draw upon more global concepts of economic integration applied in Western Europe and Latin America.

At the level of factor flow she could benefit from the movements of labour, capital and enterprise across her frontier. It could be seen that the country has benefited from Burmese labour working in border points in northern and southern Thailand where local labour shortages have been alleviated, and Burma has earned the much-needed foreign exchange. However, there seem to be no official statistics to confirm this. In a similar vein, Thai capital and enterprise have gone into hotel business in Malaysia. A reverse flow in other areas is also possible. There is thus room for further development in this regard.

The importance of trade in goods and services cannot be overestimated. Even limited trade at border points between Thailand on the one hand and Burma, Kampuchea, Laos and Malaysia on the other provides the much-needed stimulus to local economic activities with spin-offs to other areas of the country. On a more global basis, Malaysia, among Thailand's immediate neighbours is her largest trading partner. She accounted for 4.3% and 4.1% of Thailand's exports and imports of goods respectively in 1986. There is also much tourism income derived from Malaysians visiting tourist spots especially in southern Thailand, and this is not reflected in the statistics of trade in goods. There is room for exploration of creation of trade in both visible and invisible items here.

Conclusion

In view of the largely positive results of our exploration, this paper may end on a note of cautious optimism. There is much room for co-operation among states sharing land, water and sea frontiers provided that certain conditions are met. These include an acceptable scheme of distribution of cost to be incurred and benefit to be derived, goodwill among immediate neighbours and political will on the part of governments to explore possibilities and proceed with joint development projects. Whether a "benevolent" third party should be involved depends on circumstances. As far as factor movements and trade across common frontiers is concerned, the market mechanism should normally be allowed to play its role. However, if this should fail, a touch of government intervention to stimulate socially beneficial trade and factor movements is in order.

Abstract

Common Frontiers : Cooperation and Development by Prachoom Chomchai



A key issue facing neighbouring countries is the need to explore possible cooperation in sectoral development through joint development of natural resources. The Mekong river presents ideal opportunities in this direction.

In 1978 the Interim Committee for Coordination of Investigation for the Lower Mekong Basin was established for the purpose of developing the water resources of the area. The attainment of this goal was predicated on the realisation that only through genuine and active cooperation can the natural resources of the Lower Mekong be harnessed and exploited to meet the needs of the population.

The Committee's activities have been directed toward enhancing the absorptive capacity of member countries and facilitating water resource development. This is achieved through numerous regional training programmes. Due to the resultant cooperation, a regional development fund has been established.

A major part of the Committee's efforts has been directed towards systematic collection of basic field data. The Committee has also created a framework for joint development over the next 30 years. Regional undertaking, in the context of the Committee, encompasses pilot projects managed from a regional perspective.

The relative success of the Mekong programme encourages the possibility of other river basin projects to develop water resources for the joint benefit of States. For Thailand, the advantages include freer movement of capital, labour and enterprises across the frontiers.

ข้อสรุปของการประชุมกลุ่มย่อย

กลุ่มที่หนึ่ง : พิจารณาด้านกฎหมายและเทคนิค

1. ควรให้มีกลุ่มศึกษาเตรียมแก้ปัญหาทั้งในปัจจุบันและอนาคต
2. ควรจะส่งเสริมให้ทางมหาวิทยาลัยสนใจศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับเขตแดนและปัญหาพรมแดนของไทย

กลุ่มที่สอง : พิจารณาในด้านการเมืองและความมั่นคง

- (1) เส้นเขตแดน
 - 1.1 เส้นเขตแดนไม่เป็นธรรม ไม่แน่ชัด ไม่ครอบคลุมในปัญหาบางเรื่อง
 - 1.2 เกิดจากการกระทำของมนุษย์
 - 1.3 เกิดจากธรรมชาติ
 - 1.4 เกิดจากไม่สามารถตกลงเกี่ยวกับวิธีการกำหนดเส้นเขตแดน
 - 1.5 เกิดจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศใหม่
- (2) ชนกลุ่มน้อย (พม่า)
 - นโยบายรัฐบาลชัดเจน
 - ปัญหาเกิดจากชนกลุ่มน้อยเอง
- (3) กลุ่มต่อต้านรัฐบาล (ลาว, ผกค., จคม., ขก.)
 - เกิดจากความไม่พอใจรัฐบาล
- (4) ผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าว
 - สถานการณ์ภายในประเทศของเขา
 - ความยากจน
 - ความไม่สะดวกในการทำมาหากิน
- (5) การคุกคามของเวียดนาม
 - ภาวะการเมืองระหว่างประเทศ
 - ความมั่งคั่งใหญ่โตของเวียดนามจะสร้างสหพันธ์อินโดจีน
 - กำลังอำนาจภายในประเทศในภาวะปัจจุบัน
 - นโยบายรัฐบาลที่สนับสนุนเขมร 3 ฝ่าย

วิธีแก้ปัญหา

1. ตั้งคณะกรรมการร่วมชายแดน
2. การจัดระบบและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ
3. การเตรียมการแก้ปัญหาขัดแย้งไว้ล่วงหน้า
4. การพยายามให้มีการร่วมพัฒนาระหว่างประเทศ
5. ให้มีความรู้ทางกฎหมาย สนธิสัญญา และข้อตกลงต่าง ๆ ที่ทำกับประเทศเพื่อนบ้าน
6. รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายวิธีปฏิบัติต่อปัญหาชายแดนระหว่างประเทศอย่างเข้มแข็งจริงจัง
7. สร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน
8. ขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม
9. สร้างพลังอำนาจแห่งชาติให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นฐานอำนาจในการเจรจาต่อรอง และอำนาจในการปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ

กลุ่มที่สาม : พิจารณาปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม
ปัญหาเศรษฐกิจ กับ ประเทศ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย

ประเทศพม่า

ปัญหา

1. การลักลอบขายสินค้าชายแดนของชนกลุ่มน้อยกับราษฎรไทย
2. แรงงานชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย
3. ชาวประมงไทยซึ่งถูกจับกุมบ่อยครั้ง
4. ชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีการกวาดล้างของทางการพม่าเข้ามาอยู่ในเขตไทย ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และแผ้วถางพื้นที่ทำกิน

วิธีการแก้ไข

1. เสนอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย เจรจา ซื่อ ขาย ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลอย่างเป็นทางการ
2. ใช้มาตรการนำตัวผู้กระทำความผิด มาทำงานโยธาแทนค่าปรับ
3. ร่วมมือกันในการทำการประมง
4. ผลักดันให้ออกจากพื้นที่โดยเด็ดขาด

ประเทศลาว

ปัญหา

1. การขายสินค้าชายแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2. การลักลอบเข้ามาขายแรงงานทำไร่ในไทย
3. การเข้มงวดในสินค้ายุทธปัจจัย

วิธีการแก้ไข

1. เปิดด่านค้าขายเพิ่มขึ้น
2. ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง
3. ผ่อนคลายประเภทสินค้าที่ควบคุม

ประเทศกัมพูชา

ปัญหา

1. ข้อจำกัดทางด้านการค้าตามแนวชายแดน
2. พื้นที่การเกษตรลดลง เพราะเป็นพื้นที่อันตราย

วิธีการแก้ไข

1. เสนอให้มีการค้าขายกับรัฐบาลเขมร 3 ฝ่าย แทนการค้ากับฝ่ายรัฐบาลเฮง สัมริน เป็นการค้าของฝ่ายเอกชน
2. จัดตั้งหมู่บ้านเสริมความมั่นคงตามแนวชายแดน

ประเทศมาเลเซีย

ปัญหา

1. การเข้มงวดในเรื่องหีบห่อบรรจุภัณฑ์ผ่านประเทศมาเลเซีย
2. การลักลอบ นำเข้า—ออก สินค้าหนีภาษี

วิธีการแก้ไข

1. เสนอให้รัฐบาลไทยเจรจาต่อรองกับรัฐบาลมาเลเซีย
2. เสนอให้รัฐบาลไทยตั้ง Duty Free Zone ในฝ่ายไทย

ปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

1. ปัญหายาเสพติด
2. ปัญหาผู้ลี้ภัย และปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง
3. ขาดเอกภาพในการบริหารนโยบายและการแก้ปัญหาชายแดน ระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ

แนวทางแก้ไข

1. ให้รัฐบาลไทยเจรจากับรัฐบาลเพื่อนบ้านที่ผลิตยาเสพติด ลดการผลิต และในขณะเดียวกัน ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ให้ลดการช่วยเหลือประเทศที่ผลิตยาเสพติด

2. มี 3 แนวทางด้วยกัน คือ

1. ผู้รับผิดชอบผู้ลี้ภัยคือประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหา
2. พยายามให้ผู้อพยพลี้ภัยอยู่ใน Safety Zone ในประเทศของตน
3. หากผู้อพยพเข้ามาในไทย ประชาคมโลกทั้งหมดต้องรับภาระร่วมกัน ผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองให้กลับประเทศของตน
4. สร้างเสริมเอกภาพในระหว่างหน่วยงานของรัฐในเขตชายแดน

นโยบายในอนาคต

นโยบายควรแน่นอนและแจ้งให้หน่วยปฏิบัติได้รับทราบ เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ

ราชการ

หัวข้อที่ควรศึกษาในอนาคต

ควรจัดให้มีการสัมมนาศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดน เช่น สนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม หลักเขตไม่แน่นอนหรือสูญหาย

ข้อเสนอแนะ

ควรจัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาตามเขตชายแดนบ่อยครั้งขึ้น

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุป

ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย แนวเขตแดนมีทั้งที่ทอดไปตามยอดเขาและแนวสันปันน้ำ แนวลำน้ำ แนวร่องน้ำลึกของลำน้ำ แนวที่ราบเส้นตรง และแนวเขตทางทะเล ซึ่งแตกต่างกันไปแต่ละเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้น ปัญหาเขตแดนมีผลกระทบโดยตรงต่ออธิปไตยและความมั่นคงของชาติ และเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันเป็นปัญหามานอก และการบริหารราชการในพื้นที่บริเวณชายแดนของไทย อันเป็นปัญหามานอก ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความหนักเบาของปัญหาขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์และการทำความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนปัญหามานอกนั้น เกี่ยวพันกับการบริหารการปกครองในท้องที่ที่ติดต่อกับชายแดน ซึ่งประกอบด้วย 32 จังหวัด และมีความต้องการระบบการบริหารและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาถึงปัญหาเขตแดนจึงเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

1. โดยที่ปัญหาเขตแดนเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องประสบอยู่ตลอดไป ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้ง “องค์กรประจำ” เพื่อศึกษาปัญหาเขตแดนโดยเฉพาะ โดยให้มีหน้าที่รวบรวมเอกสาร แผนที่ และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเขตแดนไว้ให้สมบูรณ์ และให้ทำการศึกษาทั้งในด้านตัวบทกฎหมายจากสนธิสัญญาและความตกลง และในด้านเทคนิคคือ การสำรวจและศึกษาภูมิประเทศในพื้นที่ที่เป็นเส้นเขตแดน ตลอดจนทั้งการสอดส่องดูแลการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ต่อเส้นเขตแดน ทั้งนี้เพื่อการแก้ไขปัญหามานอกในปัจจุบัน และเพื่อเตรียมการล่วงหน้าสำหรับปัญหามานอกอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต
2. ปรับปรุงระบบราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของจังหวัดชายแดน โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบาย วิธีปฏิบัติต่อปัญหาชายแดนระหว่างประเทศ การประสานงาน และเอกภาพในระหว่างหน่วยงานของรัฐในเขตชายแดน อย่างชัดเจนแน่นอน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติได้รับทราบและปฏิบัติโดยถูกต้อง
3. จัดระบบบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมทั้งการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมและการปฐมนิเทศ และการอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและบุคลากรที่ปฏิบัติราชการในท้องที่ชายแดนได้มีความรู้ ความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล ความรู้ทางสนธิสัญญาและข้อตกลง

ที่ประเทศไทยมีอยู่กับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาสัญชาติ ปัญหาของพื้นที่ แนวทางปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานและการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้อง ลักษณะ และปัญหาของภูมิประเทศที่เป็นเส้นเขตแดน ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ติดต่อกับชายแดนควรได้รับการอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจเช่นกัน โดยเฉพาะในท้องที่ของตน

4. การสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหา ซึ่งพึงกระทำทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในระดับ ภูมิภาค ควรมีการตั้งคณะกรรมการร่วมชายแดน และการสร้างเสริมไมตรีจิตและความสนิทสนม ระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย เพื่อที่จะช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น ในชายแดนให้เป็นปัญหาระดับท้องถิ่น มิให้ลุกลามเป็นปัญหาระดับชาติและก่อให้เกิดการพิพาท และขัดแย้งในระดับชาติ

5. ในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านนั้น มิใช่แต่จะพิจารณาในด้านปัญหา เขตแดน ควรจะได้พิจารณาในทางสร้างสรรค์ คือ การที่จะร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมในบริเวณชายแดนทั้งสองฝ่าย เพื่อประโยชน์ ร่วมกันในการสร้างความสมบูรณ์พูนสุขแก่ประชาชนของทั้งสองฝ่าย ดังเช่น การส่งเสริม โครงการลุ่มแม่น้ำโขง โครงการพัฒนากับมาเลเซีย โครงการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันนี้ ในตัวของมันเองก็จะเป็นการช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาชายแดนไปด้วยในตัว

6. ควรส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกแก่ทางมหาวิทยาลัยที่จะจัดให้มีการ ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับชายแดนและปัญหาพรมแดนของไทย

7. เป้าหมายระยะยาว ควรพยายามขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งได้กระทำไว้ แต่สมัยอาณานิคม

8. อธิปไตยแห่งดินแดนเป็นเรื่องที่จะต้องหวงแหน หากมีการรุกรานอธิปไตย จะต้อง ดำเนินการปกป้องดินแดนอย่างเด็ดขาดและเข้มแข็ง

9. เห็นสมควรให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาชายแดนบ่อยครั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในปัญหาอันสำคัญต่อประเทศชาตินี้

CONCLUSIONS AND POLICY RECOMMENDATIONS

Thailand is bordered by her four neighbouring countries; Mynmar, Laos, Kampuchea and Malaysia. The demarcation lines vary and run through mountain chains, watershed, rivers, land and seas. Frontier problems directly affect national sovereignty and security and involve the relations on the national level as well as on the local level.

In the case of inter-state relations on the national level, the magnitude of seriousness of problems depends largely on the political climate of the relations. On the local level, goodwill and cooperative spirit of local authorities and people from both sides of the border are essential factors in resolving the problems.

Serious studies on problems relating to issues concerning the border deserve serious and constant attention.

Policy Recommendations

1. In view of the continuing existence of the border problems, there is a need for a "permanent body" to engage in a full time research and study of border issues in all aspects such as legal, historical, economic and topographical. Such body should acquire a complete collection of documents and relevant information such as treaties, agreements, maps and all sources of material relating to border issues. It should consistently undertake field studies on the locality, making a survey and inspection of the demarcation lines and physical changes of boundary lines caused either by man or by nature.

2. There is a need to improve the administrative system of the district level along the frontier. A clear and defined policy guideline by the Government and an effective coordinating working system are necessary to enable the provincial agencies to achieve uniformity in the implementation of the policy.

3. The local officials along the frontier must be carefully selected and adequately briefed on subject matters so that they can perform their duties correctly and effectively.

4. Closer cooperation and better understanding with the neighbouring countries, both on national and local levels, are essential to the process of solving and mitigating the potential problems. A joint border committee should be formed in order to solve the problems at the local level thus preventing any issues from escalating into an inter-state dispute.

5. It is desirable to promote a constructive cooperation with the neighbouring countries on matters of common interest which could bring about mutual benefits to people on both sides of the border, such as social and economic project in the adjoining area. The Mekong River Project and the Thai-Malaysia Joint Development Project are promising examples of such cooperation.

6. Academic institutions need greater encouragement and support in conducting courses and research concerning frontier issues.

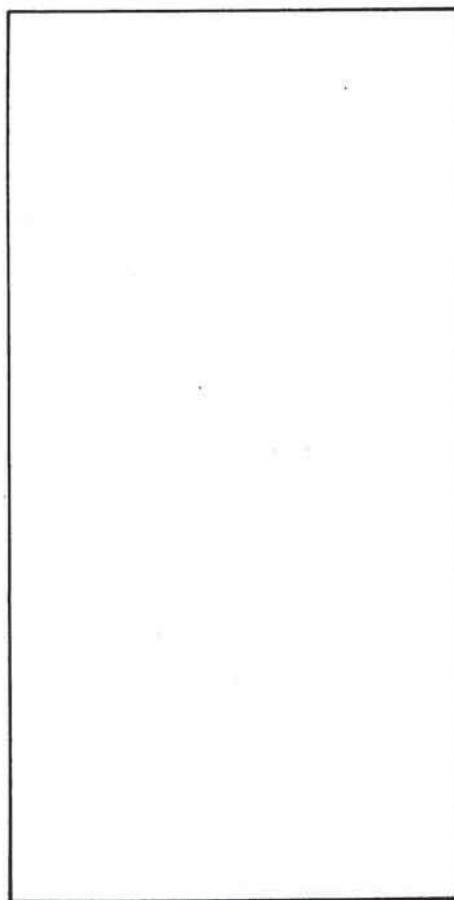
7. Where possible, territorial agreements concluded during the colonial period should be reviewed and appropriately adjusted on the basis of justice.

8. Any violation of sovereignty and territorial integrity requires decisive and immediate response.

9. In order to promote the public awareness of the border issues, more seminars on this subject should be encouraged.



ภาคผนวก



สรุปภูมิหลังการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดน ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ไทย — สหภาพพม่า

ไทยกับพม่ามีข้อตกลงและความร่วมมือทางชายแดน ซึ่งลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2506 โดยมีคณะกรรมการชายแดน 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับภูมิภาค (จังหวัด) และระดับท้องถิ่น แต่การประชุมคณะกรรมการชายแดนตามข้อตกลงได้หยุดชะงักมาตั้งแต่ปี 2511 ทั้งนี้ ฝ่ายไทยได้พยายามทาบทามฝ่ายพม่า เพื่อให้มีการรื้อฟื้นการประชุมคณะกรรมการชายแดน แต่ฝ่ายพม่ามิได้ตอบสนอง จนกระทั่งในเมื่อเกิดเหตุการณ์ฝ่ายพม่าลี้ภัยเข้ามาทำลายบ้านวังแก้ว เมื่อเดือนพฤษภาคม 2532 ทำให้ฝ่ายพม่าเสนอที่จะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคขึ้น

จากการที่การทำงานของคณะกรรมการชายแดนไทย — พม่าได้หยุดชะงักมาเป็นเวลานาน ทำให้คณะกรรมการชายแดนฝ่ายไทยจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลไกใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงานด้านกิจการชายแดนระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จัวยเหตุนี้จึงได้มีการจัดตั้งกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย — พม่า เมื่อเดือนตุลาคม 2524 โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของไทยต่อพม่า ทั้งนี้ กองอำนวยการฯ จะประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งทหารและพลเรือนในส่วนกลางและระดับส่วนภูมิภาคท้องถิ่น รวมทั้งผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศ

การดำเนินงานของกองอำนวยการฯ ที่ผ่านมา จะเป็นเรื่องการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามนโยบายชายแดนของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้ง การรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดนไทย — พม่า โดยมีการจัดเป็นศูนย์ควบคุมชายแดนภาค ศูนย์สั่งการชายแดนจังหวัด เป็นต้น

คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคที่ฝ่ายไทยและพม่าเห็นชอบให้มีการจัดตั้งนี้ จะได้มีการลงนามในข้อตกลงในเร็ว ๆ นี้ จะประกอบด้วยประธานของแต่ละฝ่ายเป็นผู้บัญชาการทหารระดับภาค โดยฝ่ายไทยมีแม่ทัพภาค และฝ่ายพม่ามีผู้บัญชาการภาค เป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ฝ่ายตำรวจ และฝ่ายปกครอง ในระดับภูมิภาคซึ่งประจำอยู่ในพื้นที่นั้น รวมทั้งผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมในคณะกรรมการ

นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นในระดับเมืองชายแดนอีก 3 จุดด้วย ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองระดับนั้น ให้มีการปรึกษาหารือ การประสานงาน และควบคุมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในบริเวณชายแดนร่วมกัน หรือในปัญหาเฉพาะหน้าอื่น ๆ

ไทย — สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

1. คณะกรรมการร่วมมือไทย — ลาว

คณะกรรมการร่วมมือไทย — ลาว ได้มีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2525 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากแถลงการณ์ร่วมปี 2522 ระหว่าง ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น กับนายกรัฐมนตรี ไกสอน พมวิหาน แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งได้ตกลงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนไทย — ลาวขึ้น และต่อมาได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 211/2522 แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย — ลาว (เดิมเรียกคณะกรรมการติดต่อชายแดนระดับชาติ) ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ คณะกรรมการระดับชาติที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และระดับท้องถิ่น ซึ่งแบ่งย่อยเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นประธานตามลำดับ

คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการประชุมกันเป็นประจำจนถึงปี 2527 ก็ได้หยุดชะงักลงเนื่องจากปัญหา 3 หมู่บ้าน และในการเจรจาแก้ไขปัญหามันร่วมกันแล้วด้านการเมือง ตอนต้นปี 2531 ฝ่ายไทยได้เสนอให้มีการรื้อฟื้นปรับปรุงคณะกรรมการดังกล่าว แต่ฝ่ายลาวปฏิเสธ

ในระหว่างนี้ได้มีการจัดตั้งกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายไทย — ลาว โดยได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 27/2531 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2531 แต่งตั้งให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย — ลาว โดยมีศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ จำนวน 14 คน ประกอบเป็นคณะที่ปรึกษา ผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย — ลาว กองอำนวยการดังกล่าวมีภารกิจหลักคือการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลไทยต่อลาว

ต่อมา ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เดินทางไปเยือนลาว ระหว่างวันที่ 24 — 25 พฤศจิกายน 2531 และได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฉบับวันที่ 25 พฤศจิกายน 2531 ซึ่งได้ระบุถึงการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมมือไทย — ลาว ระดับรัฐบาลขึ้นใหม่แทนการรื้อฟื้นกลไกเดิม โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 18/2532 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2532 แต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในฐานะผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย — ลาว เป็นผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายไทย — ลาว และต่อมา ผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายไทย — ลาว ได้มีคำสั่งผู้อำนวยการปฏิบัตินโยบายไทย — ลาว ที่ 1/2531 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2532 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมมือไทย — ลาว และเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2532 ได้มีการลงนามความตกลงว่าด้วยคณะกรรมการร่วมมือไทย — ลาว โดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ประธานคณะกรรมการฯ ฝ่ายไทย กับ พลเอกสีสะหวาด แก้วบุญพันธ์ ประธานคณะกรรมการฯ ฝ่ายลาว ที่เวียงจันทน์ โดยความตกลงฉบับนี้จะกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมมือไทย — ลาวอย่างกว้าง ๆ ในการร่วมมือระหว่างไทย — ลาวทุกด้าน ยกเว้นในเรื่องปัญหาเขตแดน และให้มีการประชุมกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

2. คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย – ลาว

ตามแถลงการณ์ร่วมระหว่าง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีลาว ฉบับวันที่ 25 พฤศจิกายน 2531 ซึ่งได้ระบุถึงเจตนารมณ์ของแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวที่จะให้ชายแดนระหว่างประเทศทั้งสองเป็นชายแดนแห่งสันติภาพ มิตรภาพ ความผูกพัน และความสมบูรณ์พูนสุขร่วมกัน ทั้งสองฝ่ายจึงได้ตกลงจัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย – ลาว โดยได้กำหนดคณะกรรมการฯ ของแต่ละฝ่ายไม่เกิน 15 คน โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละฝ่ายเป็นหัวหน้าคณะ และจะประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง การประชุมจะมีขึ้นที่กรุงเทพฯ และเวียงจันทน์ สลับกันไป และการประชุมครั้งแรกมีขึ้นเมื่อวันที่ 27 – 29 ธันวาคม 2531 ที่กรุงเทพฯ

ในการประชุมระหว่าง 27 – 29 ธันวาคม 2531 ได้มีการตกลงจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านเทคนิค โดยมีกรรมการในคณะกรรมการเขตแดนร่วมฯ ของแต่ละฝ่ายเป็นประธาน และประกอบด้วยนักวิชาการที่ทั้งสองฝ่ายแต่งตั้งขึ้นฝ่ายละไม่เกิน 8 คน คณะอนุกรรมการด้านเทคนิคนี้จะมีหน้าที่ค้นคว้าทางกฎหมายและไปสำรวจตรวจสอบสภาพพื้นที่ที่เป็นจริง แล้วรายงานต่อคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย – ลาว

ไทย – มาเลเซีย

1. คณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย – มาเลเซีย (กชท.)

– ประเทศไทยและมาเลเซียได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นตามข้อตกลง ว่าด้วยความร่วมมือตามแนวชายแดนระหว่างรัฐบาลไทยกับมาเลเซีย ทั้งได้มีการลงนามเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2508 เรียกว่า คณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย – มาเลเซีย (กชท.) ซึ่งการจัดองค์กรในปัจจุบันมีรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของแต่ละฝ่ายเป็นประธาน โดยกำหนดให้จัดการประชุมที่ประเทศไทยและมาเลเซียสลับกันในปีละครั้ง ความตกลงนี้มีการปรับปรุงแก้ไข 2 ครั้ง คือ เมื่อปี 2513 และ 2520 และในปัจจุบัน กชท. กำลังอยู่ในระหว่างการหารือเพื่อปรับปรุงความตกลงฯ อีกครั้งหนึ่ง

– กชท. ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดวิธีการ และมาตรการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ในบริเวณชายแดนของประเทศทั้งสองทั้งทางบกและทางทะเลร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะแรก ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันในการปราบปรามโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.)

– เพื่อให้การปราบปราม จคม. ได้ผลดี กชท. ได้กำหนดในหลักการให้มีความร่วมมือในด้านพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมระดับภูมิภาคบริเวณพรมแดนของประเทศทั้งสองควบคู่ไปกับการปฏิบัติการทางทหารด้วย จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมร่วมไทย – มาเลเซีย (SEDEC) ขึ้นเมื่อปี 2523

2. คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (กชภ.)

— คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค เป็นผู้รับมอบนโยบายที่กำหนดโดย กชท. ไปดำเนินการ โดยมีสำนักงานกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (สน.กชภ.) ที่จังหวัดสงขลา เป็นส่วนอำนวยการ/สำนักงานในการดำเนินงานทั้งปวง

— ในการทำงานที่ผ่านมา ปรากฏว่า สน.กชภ. ต้องรับผิดชอบดำเนินงานประสานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชายแดนไทย-มาเลเซีย เช่น ปัญหาชายแดน บุคคลสองสัญชาติ คนไทยล้ำแดน เป็นต้น

3. คณะกรรมการจัดทำหลักเขตแดนร่วมไทย-มาเลเซีย

(Land Boundary Committee – LBC)

— คณะกรรมการฯ ได้จัดทำหลักเขตแดนซึ่งมีลักษณะเป็นการเสริมหลักเขตแดนที่กองข้าหลวงปักปันเขตแดนสยาม-อังกฤษ ได้จัดสร้างขึ้นไว้แล้วระหว่างปี 2453–2455 เพื่อให้แนวเขตแดนตามที่ได้ปักปันไปมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากหลักเขตแดนเดิมปักไว้ห่างกันมาก คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินงานสำรวจและปักหลักเขตแดนตั้งแต่วันที่ 6 กรกฎาคม 2516 ถึง 26 กันยายน 2528 โดยได้สำรวจและปักหลักเขตแดนตามแนวสันขึ้น ที่แล้วเสร็จเป็นระยะทางทั้งสิ้น 551.5 กิโลเมตร และได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ 11 ฉบับ (บันทึกความเข้าใจเหล่านี้ยังมิได้รับการสัตยาบัน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันว่า การให้สัตยาบันจะกระทำเมื่อการสำรวจและปักหลักเขตแดนโดย LBC ได้เสร็จลุล่วงไปตลอดแนวชายแดน)

— ในปัจจุบัน บริเวณที่ยังมีปัญหาค้างอยู่คือ พื้นที่ X บริเวณหลักเขตที่ 67 ถึง 72 กล่าวคือ ในปี 2523 ฝ่ายมาเลเซียได้แสดงความขงใจว่า หลักเขตที่ 70 ที่พบในภูมิประเทศอาจอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ถูกต้อง ถึงแม้ว่าจะได้มีการเจรจาหารือกันหลายครั้งก็ยังไม่มีความคืบหน้า

ไทย-กัมพูชา

เนื่องจากปัญหากัมพูชายังมิได้รับการแก้ไขอย่างสมบูรณ์แบบ และไทยยังไม่ได้ให้การรับรองระบอบพรมแดนอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการชายแดนจึงยังไม่อาจจัดตั้งได้

AGREEMENT

BETWEEN

The Government of Thailand

AND

The Government of the Union of Burma

ON

BORDER ARRANGEMENTS AND CO-OPERATION

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE UNION OF BURMA ON BORDER ARRANGEMENTS AND CO-OPERATION



The Government of Thailand and the Government of the Union of Burma,

Desirous of concluding an agreement on border arrangements and co-operation with a view to strengthening the existing friendly ties between the two countries and to fostering economic well-being, and in order to give full and practical effect to the maintenance of peace and security along the common border,

Have agreed as follows :—

ARTICLE I

(a) There shall be a High-Level Committee consisting of such representatives and senior officers of the Governments of Thailand and of the Union of Burma as are specified in Annex I to this Agreement and as may be mutually agreed upon from time to time.

(b) The terms of reference of the High-Level Committee shall be as follows :—

“To meet and confer on measures which might be adopted with a view to strengthening border security and solving such specific border problems as may arise and devising measures of economic and cultural co-operation in general.”

(c) The High-Level Committee will normally meet twice yearly alternately in Bangkok and Rangoon.

(d) There may be direct communication by telegram or letter between the Thai and Burmese Joint Chairmen of the High-Level Committee. Such communications will be passed through diplomatic channels.

ARTICLE II

(a) There shall be Committees on Border Security and Specific Border Problems consisting of such officers of the Government of Thailand and the Government of the Union of Burma as may be agreed upon from time to time by the High-Level Committee.

(b) The main function of the Committees on Border Security and Specific Border Problems shall be to consult on measures which may be necessary to resolve common security problems and other specific problems which may arise in the border area.

(c) The Committees shall be responsible for ensuring the execution of measures by the competent border authorities and for its effective co-ordination and supervision. Day-to-day

co-ordination of the execution of the overall measures will be effected by liaison between the Border Committees of the two countries.

(d) The Committees shall hold border conferences at such frequencies and places as are specified in Annex II to this Agreement.

ARTICLE III

This Agreement and its Annexes may be amended by mutual agreement of the Governments of Thailand and of the Union of Burma on the recommendation of the High-Level Committee.

ARTICLE IV

This Agreement shall come into force on the day of its signature by the duly authorized representatives of the two Governments.

ARTICLE V

This Agreement shall continue in force until a date to be agreed upon by the two Governments or may be terminated three months after a written notification has been given by either Government to the other.

Done in duplicate in Rangoon on the 17th day of May 1963, in the English language.

For the Government of
Thailand :

Dr. Khomay

For the Government of the
Union of Burma :

Shihwan

ANNEX I

Pursuant to Article I (a) of the Agreement between the Government of Thailand and the Government of the Union of Burma on Border Arrangements and Co-operation of the 17th May 1963, it is further agreed as follows :—

(1) The High-Level Committee shall be chaired by the Minister of Foreign Affairs of the host country.

(2) The High-Level Committee shall consist of the following members, and/or such other members as may be required :

From the Thai Side

- 1) Minister of Foreign Affairs (Chairman)
- 2) Chief of Staff, Supreme Command
- 3) Under-Secretary of State for the Interior
- 4) Deputy Director-General of the Police Department
- 5) Under-Secretary of State for Agriculture
- 6) Under-Secretary of State for Economic Affairs
- 7) Director-General of the Political Department, Ministry of Foreign Affairs
- 8) Director-General of the Economic Department, Ministry of Foreign Affairs

From the Burmese Side

- 1) Minister for Foreign Affairs (Chairman)
- 2) Vice-Chief of Staff, Defence Services (Army)
- 3) Director-General of National Intelligence Bureau
- 4) Vice Inspector-General of Police
- 5) Administrator-General, Frontier Areas Administration

ANNEX II

Pursuant to Article II (a) of the Agreement between the Government of Thailand and the Government of the Union of Burma on Border Arrangements and Co-operation of the 17th May 1963, it is further agreed with regard to border security and other specific border problems as follows :—

I. For the purpose of solving common security problems and other specific problems along the border by friendly contacts and co-operation, both sides agree to establish a number of Border Committees in their respective countries.

II. Border Committees of each side shall comprise :

- a) A General Border Committee,
- b) Regional Border Committees,
- c) Sub-Regional Border Committees.

III. General Border Committees.

The Committees shall consist of the following members, and/or such other members as may be required :

On the Thai Side

- 1) Chief of Staff, Supreme Command
- 2) Under-Secretary of State for the Interior
- 3) Representatives of the Royal Thai Army, Navy and Air Force
- 4) Chief of the Provincial Police and Chief of the Border Patrol Police
- 5) Representative of the Ministry of Foreign Affairs
- 6) Military Attache in Rangoon
- 7) Consul-General in Kengtung

On the Burmese Side

- 1) Vice-Chief of Staff, Defence Services (Army)
- 2) Director-General of National Intelligence Bureau
- 3) Vice Inspector-General of Police
- 4) Administrator-General, Frontier Areas Administration
- 5) Foreign Office Representative
- 6) Armed Forces Attache in Bangkok
- 7) Consul-General in Chiangmai

The General Border Committees shall hold joint meetings quarterly or when required by circumstances. These meetings shall take place either in Rangoon or Bangkok or any other place to be agreed upon.

These Committees are directed in the execution of their functions by the Thai—Burmese High Level Committee.

IV. Regional Border Committees :

Each side shall set up a number of Regional Border Committees, each composed of the following members, and/or such other members as may be required :

On the Thai Side

- 1) Provincial Governor
- 2) Police Superintendent of the Province
- 3) Superintendent of the Border Patrol Police of the Area
- 4) Military District Commander
- 5) Immigration Officer
- 6) Customs Officer

On the Burmese Side

- 1) Divisional Commander (Chairman of the Security and Administrative Committee)
- 2) Divisional Commissioner (member of the S.A.C.)
- 3) Deputy Inspector-General of Police (member of the S.A.C.)
- 4) Commissioner of Frontier Areas Administration

The number and locations of the Regional Border Committees shall be determined by joint decision of the General Border Committees.

The Regional Border Committees of both sides shall hold joint meetings quarterly or when required by circumstances. These Committees are directed in the execution of their functions by the General Border Committees.

V. Sub-Regional Border Committees.

These Committees shall be set up along the Thai – Burmese Border at the corresponding points, which are initially fixed as follows :—

- | | | |
|-----------------------|-------|---------------------------------|
| 1. Mae-Sai | ..... | .....Tachilek |
| 2. Chieng-Dao | ..... | .....Pungpahkyen (LD 7708) |
| 3. Mae-Sarieng | ..... | .....Dagwin |
| 4. Mae-Sod | ..... | .....Myawaddy |
| 5. District of Ranong | ..... | .....Kawthaung (Victoria Point) |

Each of the Sub-Regional Border Committees shall be composed of the following members, and/or such other members as may be required :

On the Thai Side

- 1) District Officer
- 2) Representative of the Army
- 3) Provincial and Border Patrol Police Officers
- 4) Immigration Officer
- 5) Customs Officer

On the Burmese Side

- 1) Local Military Commander (Chairman of the S.A.C.)
- 2) Deputy Commissioner/Sub-divisional Officer/Township Officer (members of the S.A.C.)
- 3) Local Police Officer (member of the S.A.C.)

The Sub-Regional Border Committees shall meet at least once a month, and/or whenever required by the situation.

These Committees shall be directed in the execution of their functions by the Regional Border Committees.

VI. Apart from the provisions of the preceding paragraphs, the frequency and places of meetings of the General Border Committees, the Regional Border Committees as well as of the Sub-Regional Border Committees shall be determined by mutual agreement.

VII. Terms of reference of the Border Committees are :

A. On border security problems,

- 1) To extend to each other full co-operation in suppressing crimes along the border area in order to ensure peaceful living of the local inhabitants,
- 2) To exchange with each other information concerning crimes of all nature committed in the border area,
- 3) To establish liaison between two Committees of the same level.

B. On other specific border problems,

To deal with any specific border problems other than those relating to security.

VIII. The Committees shall carry out their functions in accordance with the laws and regulations of their respective countries and in conformity with International Law.

IX. In order to suppress border crimes efficiently, both sides agree that police actions across the border shall be allowed within five miles from the frontier, provided that prior notification shall be given and the authorities of one side shall always be accompanied by a liaison officer (s) of the other side.

แถลงการณ์ร่วม
ระหว่าง
ราชอาณาจักรไทย
กับ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

1. ตามคำเชิญของ ฯพณฯ ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เดินทางมาเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อย่างเป็นทางการ ตั้งแต่วันที่ 4 ถึง วันที่ 6 มกราคม 2522

2. ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะ ได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นและสมเกียรติจากรัฐบาล และประชาชนลาว

3. ในระหว่างการเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เข้าเยี่ยมคารวะ ฯพณฯ สุขพานูวง ประธานประเทศ และประธานสภาประชาชนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นจาก ฯพณฯ ประธานฯ

4. ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยคณะ ได้ไปเยี่ยมชมสถานที่ประวัติศาสตร์ แหล่งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม บางแห่งในเขตนครเวียงจันทน์ และบริเวณใกล้เคียง และได้รับการต้อนรับด้วยความชื่นชมยินดีจากเจ้าหน้าที่ และประชาชนในสถานที่ดังกล่าว

5. ฯพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เข้าพบและปรึกษาหารือกับ ฯพณฯ ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ในการปรึกษาหารือครั้งนี้

คณะฝ่ายไทย ประกอบด้วย

ฯพณฯ ดร.อุปติศร์ ปาจริยางกูร

ฯพณฯ พลเอกสุรกิจ มัยลาภ

ฯพณฯ พลเอกเล็ก แนวมาลี

ฯพณฯ นายปรีดา กรรณสูต

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ฯพณฯ นายเกษม จาติกวณิช
 ฯพณฯ พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา
 ฯพณฯ พลเรือเอกอมร ศิริกายะ
 ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
 ฯพณฯ นายปรก อัมระนันท์
 พลเอกเสริม ณ นคร
 ฯพณฯ นายเศรษฐี เหวอบัตย์

คณะฝ่ายลาว ประกอบด้วย

ฯพณฯ สีสะหวาด แก้วบุญพันธ์
 ฯพณฯ สนั่น สุตกิจัก

 ฯพณฯ ไมสุก ไชสมแพง

 ฯพณฯ ไมจันตาน
 ฯพณฯ สีชนะ สีสาน

 ฯพณฯ คำผาย บุปผา

 ฯพณฯ ทองสะหวัด ไชคำพิทูน

 ฯพณฯ คำอ้วน บุปผา

 ฯพณฯ คำมา พมกอง

 ท่านเผ้า พิมพะจัน
 ฯพณฯ วันทอง แสงเมือง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
 เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐ
 ประชาธิปไตยประชาชนลาว

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โยธา-
 ธิการ และขนส่ง
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
 และการค้า
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแถลงข่าว
 โฆษณาการ วัฒนธรรม และท่องเที่ยว
 รัฐมนตรีผู้รักษากรการแทนรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการต่างประเทศ
 รัฐมนตรีช่วยว่าการประจำสำนักนายก
 รัฐมนตรี
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
 ป่าไม้ และชลประทาน
 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
 และการค้า
 ผู้ว่าการนครเวียงจันทน์
 เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาธิปไตย
 ประชาชนลาวประจำราชอาณาจักรไทย

6. การพบปะหารือ ได้ดำเนินไปท่ามกลางบรรยากาศแห่งความเข้าใจอันดีระหว่างกัน และด้วยไมตรีจิตมิตรภาพอันดียิ่ง

7. ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้แจ้งให้แต่ละฝ่ายทราบถึงความเป็นไปของสถานการณ์ในประเทศของตน และได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางและตรงไปตรงมา เพื่อส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

8. ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ทบทวนพัฒนาการแห่งความสัมพันธ์ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นับตั้งแต่ได้มีแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 3 สิงหาคม 2519 ณ นครเวียงจันทน์ และฉบับลงวันที่ 25 มีนาคม 2521 ณ กรุงเทพมหานคร ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองแสดงความพึงพอใจที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว ได้พัฒนาก้าวหน้าไปเป็นอย่างมาก บนมูลฐานของแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ทั้งสองฉบับดังกล่าว

9. ด้วยความตระหนักถึงความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นฉันพี่น้องที่มีมาแต่โบราณกาลระหว่างประชาชนไทยและลาว ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ยืนยันที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยยึดถือและปฏิบัติตามหลักการที่ได้ระบุไว้ในแถลงการณ์ร่วม ฉบับลงวันที่ 3 สิงหาคม 2519 โดยเคร่งครัด กล่าวคือ

- เคารพเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของกันและกัน
- เคารพสิทธิของแต่ละประเทศที่จะดำรงคงอยู่ โดยปราศจากการแทรกแซง และการคุกคามจากภายนอก
- ไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน ทั้งละเว้นการดำเนินการบ่อนทำลายต่อกัน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- ระวังข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีตามกฎหมายระหว่างประเทศ บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค
- ละเว้นการคุกคาม หรือใช้กำลังต่อกัน และจะไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ดินแดนของตนเป็นฐานทัพเพื่อแทรกแซง คุกคาม หรือรุกรานประเทศอื่น ไม่ว่าในรูปใด

10. ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ให้คำมั่นว่า แต่ละฝ่ายจะไม่ยอมให้มีการใช้ดินแดนของตนเป็นฐานเพื่อแทรกแซง คุกคาม รุกราน หรือบ่อนทำลายอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าในรูปใด

11. ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองยืนยันเจตจำนงของทั้งสองฝ่าย ที่จะดำเนินการต่าง ๆ อันจะส่งผลให้แม่น้ำโขงส่วนที่เป็นพรมแดนระหว่างประเทศทั้งสอง เป็นแม่น้ำแห่งสันติภาพ มิตรภาพ และให้ประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง เพื่อการนี้ ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ตกลงว่า

11.1 แต่ละฝ่ายจะได้ดำเนินมาตรการที่มีผลจริงจังเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งกัน และเพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่มีอยู่ และที่อาจจะเกิดขึ้นโดยสันติวิธี ด้วยการพบปะเจรจากันบนมูลฐานของความเป็นธรรม ความเสมอภาค และผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในระดับรัฐบาลของประเทศทั้งสอง และในระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

11.2 ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ชายแดนของทั้งสองประเทศพบปะกันบ่อยครั้ง เพื่อปรึกษาหารือและวางมาตรการที่จะส่งเสริมการค้าขาย การติดต่อ และการสัญจรไปมาในแม่น้ำโขงให้เป็นไปโดยสะดวกและปลอดภัยแก่ประชาชนของประเทศทั้งสอง

11.3 เพื่อให้แม่น้ำโขงเป็นประโยชน์แก่พี่น้องประชาชนทั้งสองฝั่ง สมดังเจตนารมณ์แห่งแถลงการณ์ร่วมไทย-ลาว ฉบับลงวันที่ 25 มีนาคม 2521 ในกรณีที่จำเป็นต้องผ่านเข้าไปในเขตของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อใช้ประโยชน์ทางคมนาคมในลำแม่น้ำโขงด้วยพาหนะที่ไม่มีลักษณะอันตราย ให้ทั้งสองฝ่ายยึดถือการผ่อนผันผ่อนยาวให้แก่กัน และการรักษาไมตรีจิตมิตรภาพซึ่งกันและกันเป็นหลัก

12. ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้แสดงความชื่นชมยินดี ที่นับตั้งแต่ได้มีระบบการปกครองใหม่ในลาวมาจนปัจจุบัน ประเทศไทยและลาวได้มีการแลกเปลี่ยนผู้แทนในด้านต่าง ๆ ในทุกระดับอยู่เสมอ ซึ่งได้มีส่วนช่วยส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองใกล้ชิดยิ่งขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลประเทศทั้งสองก็ได้ลงนามในข้อตกลงต่าง ๆ เช่น ความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศ การฟื้นฟูคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ความตกลงว่าด้วยการค้าข้อตกลงว่าด้วยการขนส่งสินค้าผ่านแดน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการช่วยเสริมสร้างและขยายความสัมพันธ์อันดี และการร่วมมือที่มีผลระหว่างรัฐบาลและประชาชนทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยเกื้อกูลต่อการเสริมสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย ขพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ย้ำถึงความสำคัญในการเร่งปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ ที่ได้กระทำกันไว้แล้ว และการส่งเสริมเพิ่มพูนขยายการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันต่อไปโดยไม่หยุดยั้ง

ด้วยความปรารถนาที่จะให้การค้าชายแดน ซึ่งได้กระทำกันมาแต่โบราณกาล คงดำเนินต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก ทั้งสองฝ่ายจึงตกลงให้ข้อกำหนดตามหนังสือแลกเปลี่ยน ฉบับลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2521 มีผลใช้บังคับต่อไปอีก 1 ปี จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2522 หรือจนกว่าจะได้มีการทำข้อตกลงกันใหม่ก่อนหน้านั้น ซึ่งคณะผู้แทนระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสของทั้งสองฝ่ายจะได้มีการเจรจากันเพื่อการนี้โดยเร็ว รวมทั้งพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ว่าด้วยชนิดและประเภทสินค้า วงเงิน และปริมาณของสินค้าที่จะแลกเปลี่ยนซื้อขายกันแต่ละปี วิธีการชำระเงิน และระเบียบพิธีการอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งความตกลงว่าด้วยการค้าลงวันที่ 1 มิถุนายน 2521

13. ขพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เสนอโครงการความร่วมมือทางเกษตรกรรมต่าง ๆ ต่อรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่ง ขพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ และได้มีการหารือกันในรายละเอียดในระดับเจ้าหน้าที่ต่อไป

14. ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงปรับอัตราราคาซื้อขายกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำงึม ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อประโยชน์ซึ่งกันและกันของประชาชนทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ โดยให้มีผลโดยทันที

15. ยพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แสดงความขอบคุณต่อรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้มอบสิ่งของต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลลาว เพื่อช่วยเหลือประชาชนลาวที่ได้ประสบภัยธรรมชาติเมื่อเร็ว ๆ นี้

16. ยพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้เห็นพ้องกันว่า จะได้มีการส่งเสริมความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม สาธารณสุข กีฬา การท่องเที่ยว และอื่น ๆ ระหว่างประเทศทั้งสอง

17. ยพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่ง ที่เห็นว่า การเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างเป็นทางการของ ยพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะครั้งนี้ ได้รับผลสำเร็จอย่างงดงาม และนับเป็นก้าวที่สำคัญยิ่งต่อการเสริมสร้างและการกระชับความสัมพันธ์ การร่วมมือ ความเข้าใจอันดี และความเชื่อถือนั่นฐานบ้านพี่เมืองน้องระหว่างรัฐบาล และประชาชนไทย – ลาว

18. ยพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เชิญ ยพณฯ นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไปเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ยพณฯ นายกรัฐมนตรี ไกสอน พมวิหาน ได้ตอบรับคำเชิญดังกล่าวด้วยความยินดี ส่วนกำหนดวันเดินทางไปเยือนนั้น จะได้ตกลงกันต่อไป

19. ยพณฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แสดงความขอบคุณอย่างจริงใจต่อ ยพณฯ ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนรัฐบาลและประชาชนชาวลาว ที่ได้ให้การต้อนรับอย่างอบอุ่น สมเกียรติ และด้วยไมตรีจิตอย่างดียิ่ง

20. ยพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ตกลงที่จะเผยแพร่แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้อย่างกว้างขวางทางสื่อมวลชน ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค พร้อมกันนั้น ทั้งสองฝ่ายจะจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้น เพื่อปฏิบัติตามข้อที่ได้ตกลงกันไว้ในแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ ให้บังเกิดผลด้วยดี

ทำขึ้นเป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองฉบับใช้ได้เท่าเทียมกัน

เวียงจันทน์ วันที่ 6 มกราคม 2522

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว


นายกรัฐมนตรี


นายกรัฐมนตรี

แถลงการณ์ร่วม

ระหว่าง

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

กับ

รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ตามคำเชิญของ ฯพณฯ ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะ ได้เดินทางมาเยือนเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อย่างเป็นทางการ ตั้งแต่วันที่ 24 ถึง 25 พฤศจิกายน 2531 ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีและคณะ ได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่น และสมเกียรติจากรัฐบาลและประชาชนลาว

ในระหว่างการเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้าเยี่ยมคำนับ ฯพณฯ พูมี วงวิจิต ผู้รักษาการประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นจาก ฯพณฯ ผู้รักษาการประธานประเทศฯ

ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พร้อมด้วยคณะ ได้ไปเยือนสถานที่ประวัติศาสตร์ และสถานที่สำคัญอื่น ๆ ในเขตนครเวียงจันทน์ และได้รับการต้อนรับด้วยความชื่นชมยินดีจากเจ้าหน้าที่และประชาชนในแห่งต่าง ๆ เหล่านั้น

ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย และ ฯพณฯ ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้พบปะปรึกษาหารือกัน

ผู้เข้าร่วมในการปรึกษาหารือครั้งนี้ :

ฝ่ายไทย ประกอบด้วย :

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1. ฯพณฯ พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |
| 2. ฯพณฯ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| 3. ฯพณฯ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 4. ฯพณฯ พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ |
| 5. พลเอก ปัญญา สิงห์ศักดิ์ดา | เลขาธิการนายกรัฐมนตรี |

- | | |
|----------------------------------|--|
| 6. หม่อมราชวงศ์เกษมสโมสร เกษมศรี | ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ |
| 7. ฯพณฯ นายนิรันดร์ ภาณุพงศ์ | เอกอัครราชทูตแห่งราชอาณาจักรไทย
ประจำสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน
ลาว |
| 8. นายสุวิทย์ สุทธานุกุล | ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 9. พลเอกอภัยา แผ้วพาลชน | ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 10. นายสมพร กลิ่นพงษา | รองปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| 11. ร.อ. สุวิทย์ ทัดพิทักษ์กุล | รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ |

ฝ่ายลาว ประกอบด้วย :

- | | |
|------------------------------------|---|
| 1. ฯพณฯ พูน สีปะเสิด | รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการต่างประเทศ |
| 2. ฯพณฯ พลเอกสีสะหวาด แก้วบุญพันธ์ | หัวหน้าเสนานิการสูงสุด กองทัพบกประชาชน
ลาว |
| 3. ฯพณฯ เพ้า บุญนะผแน | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ
ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ |
| 4. ฯพณฯ ไมสุก ไชสมแพง | รัฐมนตรี หัวหน้าห้องว่าการสภารัฐมนตรี |
| 5. ฯพณฯ สมสะหวาด เล่งสะหวัด | รัฐมนตรีช่วยว่าการ คนที่ 1 รองหัวหน้า
คนที่ 1 ของห้องว่าการสภารัฐมนตรี |
| 6. ฯพณฯ ทองลูน สีสุลิต | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่าง-
ประเทศ |
| 7. ฯพณฯ สุบัน สะลิตทิลาด | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่าง-
ประเทศ |
| 8. ฯพณฯ สอน คำวานวงสา | ประธานคณะกรรมการข่าวสาร หนังสือพิมพ์
วิทยุ และโทรภาพแห่งรัฐ |
| 9. ฯพณฯ สีตาเฮ่ง ราชะพน | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม
และป่าไม้ |
| 10. ฯพณฯ ลอย จันสะหวัด | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่าง
ประเทศ |
| 11. ฯพณฯ คำพัน สิมมาลาวง | เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว ประจำราชอาณาจักรไทย |

การพบปะได้ดำเนินไปภายใต้บรรยากาศแห่งความเข้าใจอันดีต่อกัน และด้วยโมติวิจิตมิตรภาพอันดียิ่งฉันทพี่น้อง ทั้งสองฝ่ายได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง และได้ยืนยันหลักการที่ไ้ระบุไว้ในแถลงการณ์ร่วม ไทย-ลาว และ ลาว-ไทย ทั้งสองฉบับ เมื่อปี 2522 ว่า ยังมีคุณค่าและสอดคล้องกับความมุ่งมาดปรารถนาของประชาชนสองชาติในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจ และความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างประเทศทั้งสอง

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีทั้งสองเห็นพ้องกันว่า สถานการณ์ของโลกในปัจจุบันได้ก้าวสู่ความเปลี่ยนแปลงจากการเผชิญหน้ามาเป็นการพบปะหารือ และผ่อนปรนเข้าหากันเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยวิถีทางทางการเมือง และเพื่อการพัฒนาและการอยู่ร่วมกันโดยสันติด้วยเหตุนี้ การเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ของ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะครั้งนี้ จึงเป็นก้าวใหม่ที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งจะได้เน้นหนักในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชนของประเทศทั้งสองด้วยการร่วมมือระหว่างกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การแลกเปลี่ยนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วัฒนธรรม การศึกษา และการแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับต่าง ๆ บนพื้นฐานของเจตนารมณ์แห่งความเข้าใจ และความไว้วางใจ เชื่อใจกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันพี่น้องเมืองน้อง ความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน

เพื่อการนี้ หัวหน้ารัฐบาลทั้งสองจึงได้ตกลงกัน :

ก. ในหลักการที่จะให้มีการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง และฝ่ายไทยพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการพัฒนาเครือข่ายการคมนาคม กิจการพลังงานไฟฟ้า การเกษตร และส่งเสริมการร่วมลงทุนในการผลิตสินค้าของลาวเพื่อการส่งออก

ข. ให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมมือ ไทย-ลาว ในระดับรัฐบาลขึ้น เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมให้มีการเพิ่มพูนความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลทั้งสองประเทศ

ค. ที่จะสนับสนุนการจัดตั้งสมาคมมิตรภาพ ไทย-ลาว และ ลาว-ไทย ขึ้นในแต่ละประเทศ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีฉันทพี่น้องที่มีมาแต่โบราณกาลระหว่างประชาชนสองชาติด้วยเจตนารมณ์ที่จะบรรลุถึงก้าวใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง :

— ทั้งสองฝ่ายได้ปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพชาวลาวในประเทศไทย และต่างก็เห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาที่ได้ก่อความยุ่งยากให้แก่ทั้งสองประเทศ ฉะนั้น ทั้งสองฝ่ายจึงจะร่วมมือกัน และกับองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหา

— เพื่อส่งเสริมความเข้าใจ และเพิ่มพูนความสัมพันธ์อันดีระหว่างกองทัพของทั้งสองประเทศให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งสองฝ่ายจะได้แต่งตั้งผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารประจำที่นครหลวงของแต่ละประเทศ

หัวหน้าคณะรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ได้แสดงความยินดีต่อผลที่ได้ปรากฏจากการพบปะร่วมมือระหว่างคณะผู้แทนทหารไทย—ลาว ที่ผ่านมา เพื่อหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่พึงปรารถนาที่อาจเกิดขึ้นในบริเวณชายแดนที่มีความขัดแย้ง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองอีก และเพื่อเป็นการก้าวไปสู่การที่จะทำให้สถานการณ์ในบริเวณดังกล่าวกลับคืนสู่ความเป็นปกติ รัฐบาลทั้งสองฝ่ายจึงได้ตกลงกันที่จะจัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วม ไทย—ลาว ขึ้น และให้คณะกรรมการดังกล่าวได้พบปะเจรจากันโดยเร็ว เพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้ให้สำเร็จลุล่วงไป

หัวหน้าคณะรัฐบาลทั้งสองยืนยันเจตจำนงร่วมกันว่า การดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการส่งผลให้ชายแดนระหว่างประเทศทั้งสองเป็นชายแดนแห่งสันติภาพ มิตรภาพ ความผูกพัน และความสมบูรณ์พูนสุขร่วมกัน

หัวหน้ารัฐบาลทั้งสองจะพยายามอย่างสุดความสามารถของตน เพื่อแก้กฏการแก้ไขปัญหากัมพูชาโดยทางการเมือง

หัวหน้ารัฐบาลทั้งสองมีความชื่นชมยินดีเป็นอย่างยิ่งต่อการเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อย่างเป็นทางการของ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะในครั้งนี้ ซึ่งได้รับผลสำเร็จอย่างงดงาม และนับเป็นก้าวที่สำคัญยิ่งต่อการปรับปรุงและการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือ ความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างรัฐบาลและประชาชนสองชาติ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แสดงความขอบคุณต่อรัฐบาล และประชาชนลาว ที่ได้ให้การต้อนรับอย่างสมเกียรติและอบอุ่นยิ่ง

ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย ได้เชิญ ฯพณฯ ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไปเยือนราชอาณาจักรไทย อย่างเป็นทางการเป็นการตอบแทน ฯพณฯ ไกสอน พมวิหาน ได้ตอบรับคำเชิญดังกล่าวด้วยความยินดี ส่วนวันเวลาจะได้กำหนดกันต่อไป

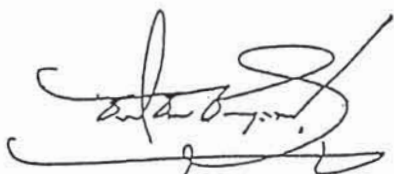
ทำขึ้นเป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองฉบับใช้ได้เท่าเทียมกัน

เวียงจันทน์ วันที่ 25 พฤศจิกายน 2531

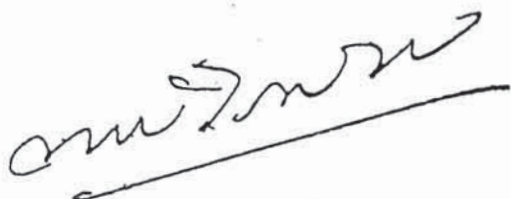
สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาว

พลเอก



(ชาติชาย ชุณหะวัณ)
นายกรัฐมนตรี



(ไกสอน พมวิหาน)
นายกรัฐมนตรี

ความตกลง

ระหว่าง

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

และ

รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยคณะกรรมการร่วมมือ ไทย—ลาว/ลาว—ไทย

เพื่อส่งเสริมและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ลงนามร่วมกัน เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2531 และแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลทั้งสอง ที่ลงนาม เมื่อวันที่ 6 มกราคม และ 4 เมษายน พุทธศักราช 2522

โดยปรารถนาที่จะเพิ่มพูนและกระชับความสัมพันธ์ฉันพี่น้องเมืองน้องระหว่างประชาชน และประเทศทั้งสอง และขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การค้า วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และวิชาการ บนพื้นฐานการเคารพความเป็นเอกราชอธิปไตย ความเสมอภาค และผลประโยชน์ร่วมกัน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้.—

มาตรา 1 มอบให้คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย ที่ทางรัฐบาลทั้งสองได้แต่งตั้งขึ้น ตามแถลงการณ์ร่วม ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2531 เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่งเสริมและขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การค้า วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และวิชาการ ระหว่างประเทศทั้งสอง

มาตรา 2 คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน กรรมการ และเลขานุการ ตามความต้องการของแต่ละฝ่าย

การแต่งตั้งหรือสับเปลี่ยนใด ๆ จะต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบภายในเวลาอันสมควร

มาตรา 3 คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย มีหน้าที่.—

— ศึกษาและประสานงานการปฏิบัติตามนโยบายและความตกลงของรัฐบาลทั้งสอง ประเทศ ว่าด้วยความร่วมมือและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน เพื่อวางแผนทางร่วมกัน

— พิจารณาลู่ทางและมาตรการอันจำเป็น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ความสัมพันธ์ ด้านเศรษฐกิจ การค้า วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และวิชาการ ระหว่างประเทศทั้งสอง ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น โดยปฏิบัติตามหลักการ เสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกันบนพื้นฐานของความมีเอกราชอธิปไตย ตลอดจนกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของแต่ละฝ่าย

— จัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลของตน เกี่ยวกับการจัดทำความตกลงที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและขยายความร่วมมือระหว่างกัน

— กำหนดระเบียบการดำเนินงานของตน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามความตกลง ฉบับนี้

มาตรา 4 คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ของตน เพื่อวางแผน ติดตามผล ส่งเสริมการปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้

ให้ประธานคณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย เป็นผู้แต่งตั้ง ประธาน อนุกรรมการ อนุกรรมการและเลขานุการ ของคณะอนุกรรมการของแต่ละฝ่าย

มาตรา 5 คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย มีสิทธิเชิญผู้แทนของสถาบัน องค์การ และวิสาหกิจ ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่นของฝ่ายตน ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมเพื่อร่วมกันวางแผนและปฏิบัติตามความตกลงฉบับนี้

มาตรา 6 คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย จะประชุมสามัญปีละ 1 ครั้ง โดย สลับเปลี่ยนสถานที่ประชุม ระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในกรณีที่มีการร้องขอจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็อาจจะเปิดประชุมวิสามัญขึ้นได้

ก่อนการประชุมแต่ละครั้ง ประธานคณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย ของประเทศเจ้าภาพ จะเสนอระเบียบวาระการประชุมให้อีกฝ่ายหนึ่งพิจารณาล่วงหน้าเป็นเวลา หนึ่งเดือน

มาตรา 7 เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุมนั้น ฝ่ายที่เป็นประเทศเจ้าภาพเป็นผู้รับภาระ ค่าใช้จ่ายในด้าน อาหาร ที่พัก การเดินทางภายในประเทศ และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็น แก่คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย และคณะอนุกรรมการ โดยฝ่าย ที่ได้รับเชิญไปร่วมประชุมเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปและกลับ

สำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับโครงการร่วมมือภายใต้ความตกลงฉบับนี้ ให้ตกลงกัน เป็นแต่ละกรณีไป

มาตรา 8 คณะกรรมการร่วมมือไทย—ลาว/ลาว—ไทย จะรายงานผลการประชุมแต่ละครั้ง ต่อรัฐบาลของตนเพื่อขอความเห็นชอบ

มาตรา 9 ความตกลงฉบับนี้ มีผลใช้บังคับนับแต่วันลงนาม เป็นต้นไป

เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นมีความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกความตกลงฉบับนี้ ฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิก จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรโดยวิธีการทูตให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้า อย่างน้อย 6 เดือน การเปลี่ยนแปลงแก้ไขซึ่งทั้งสองฝ่ายให้ความเห็นชอบ จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ทั้งสองฝ่ายกำหนด

เพื่อเป็นหลักฐานในการนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตน ได้ลงนามไว้เป็นสำคัญ

ทำ ณ เวียงจันทน์ วันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2532 คู่กันเป็นสองฉบับ เป็นภาษาไทย และภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

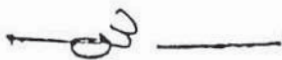
สำหรับ

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับ

รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว

พลเอก



(ชวลิต ยงใจยุทธ)

ประธานคณะกรรมการร่วมมือ

ไทย – ลาว/ลาว – ไทย

ฝ่ายไทย

พลเอก

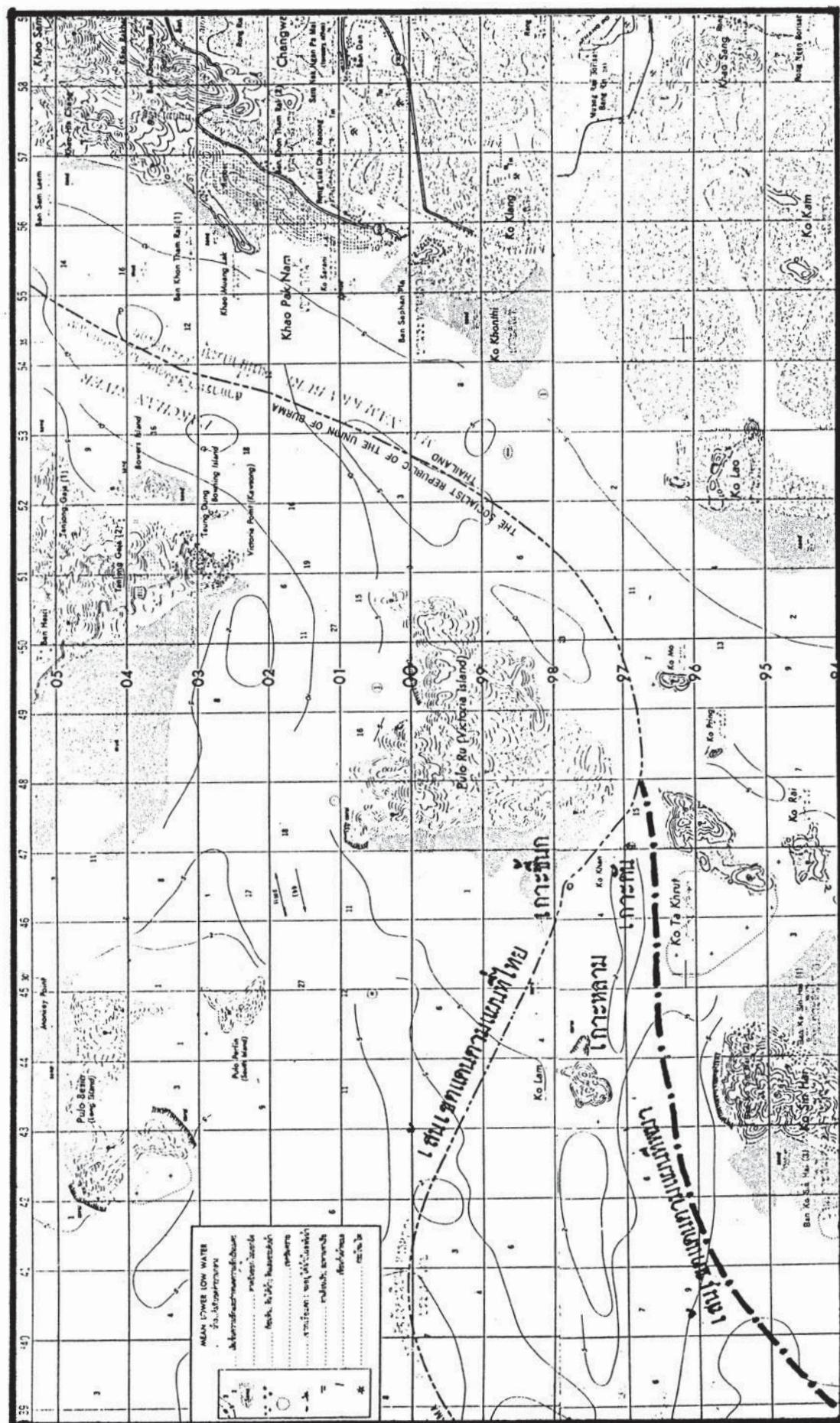


(สีสหวาด แก้วบุญพันธ์)

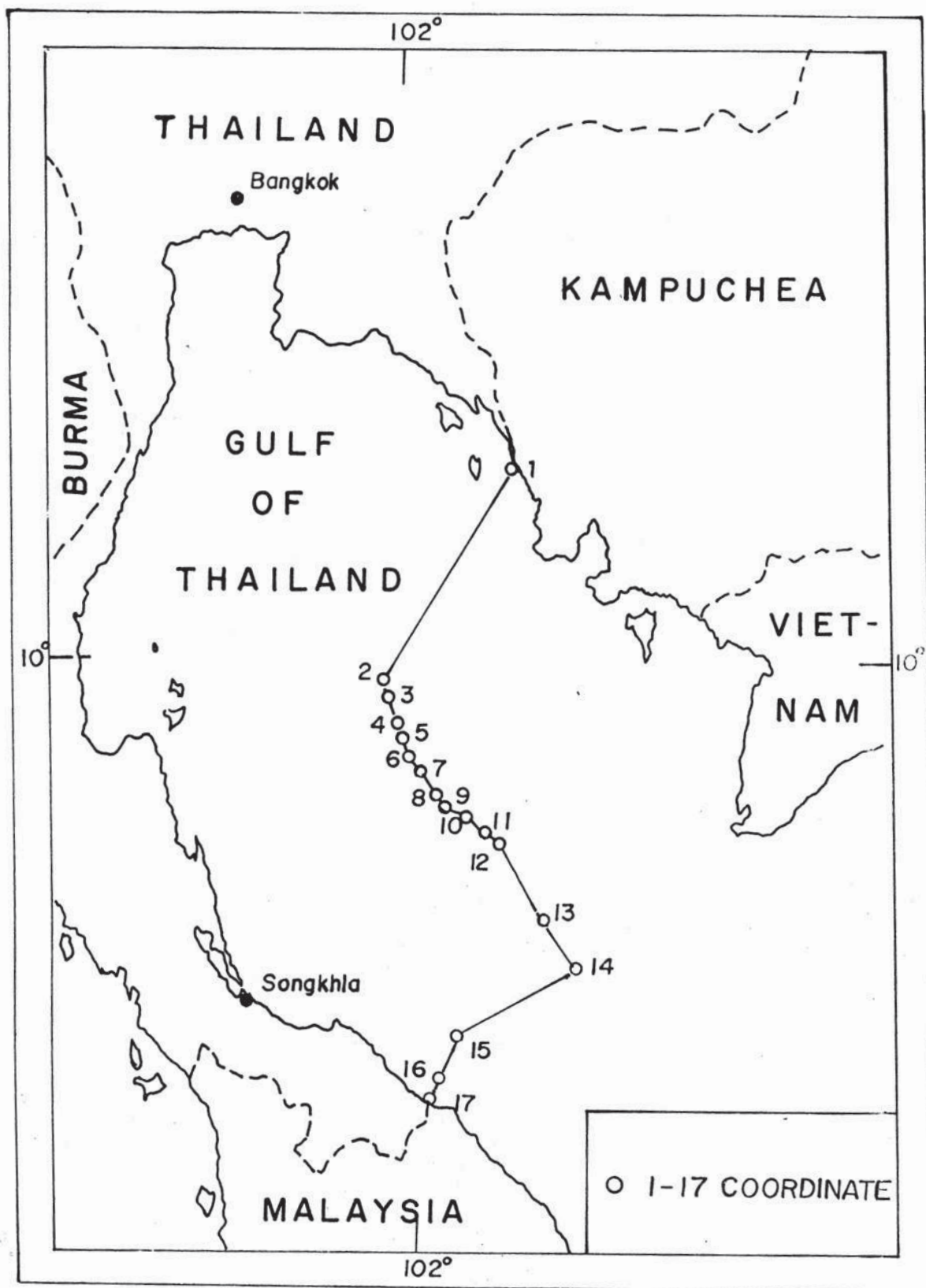
ประธานคณะกรรมการร่วมมือ

ลาว – ไทย/ไทย – ลาว

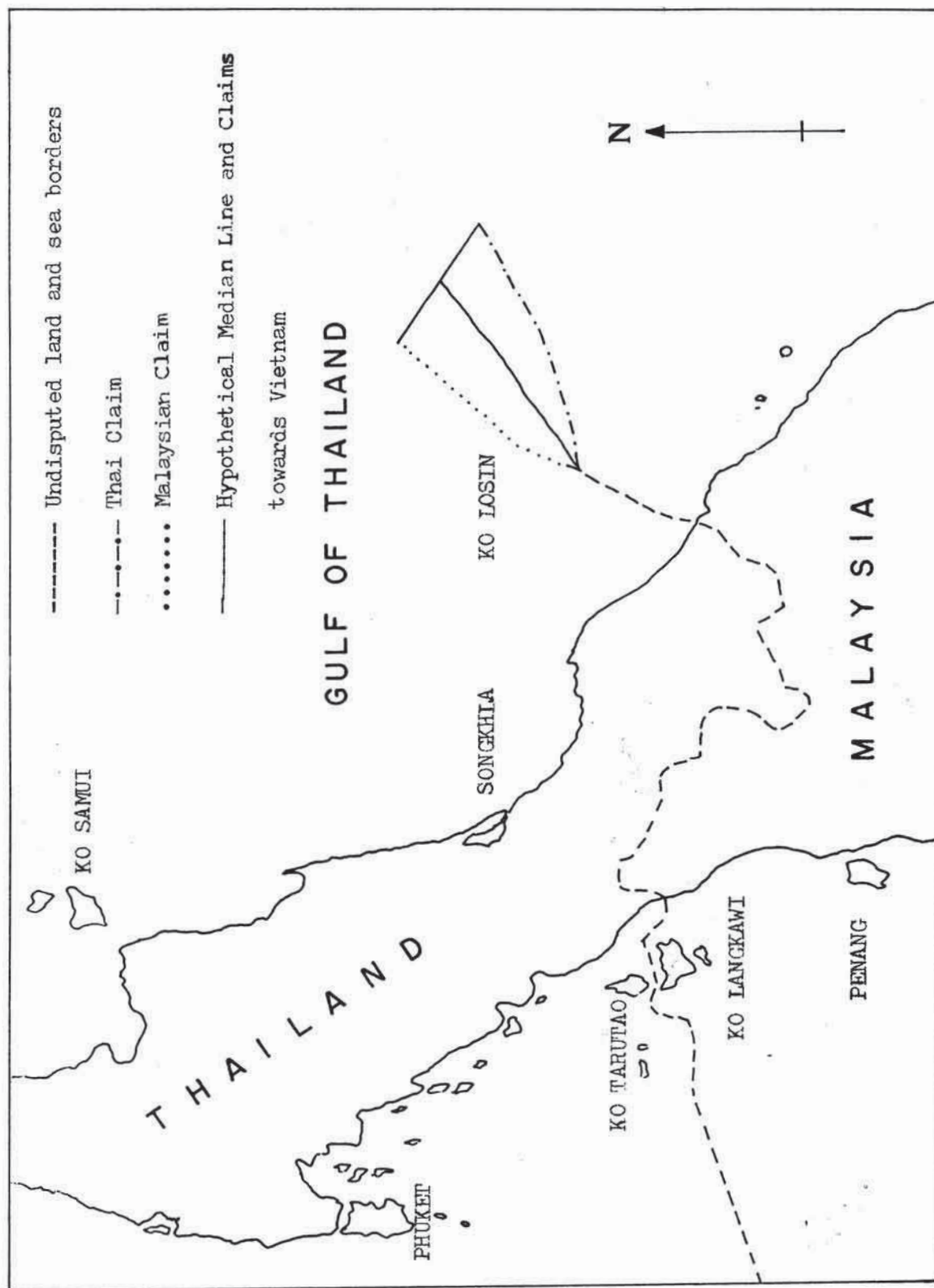
ฝ่ายลาว



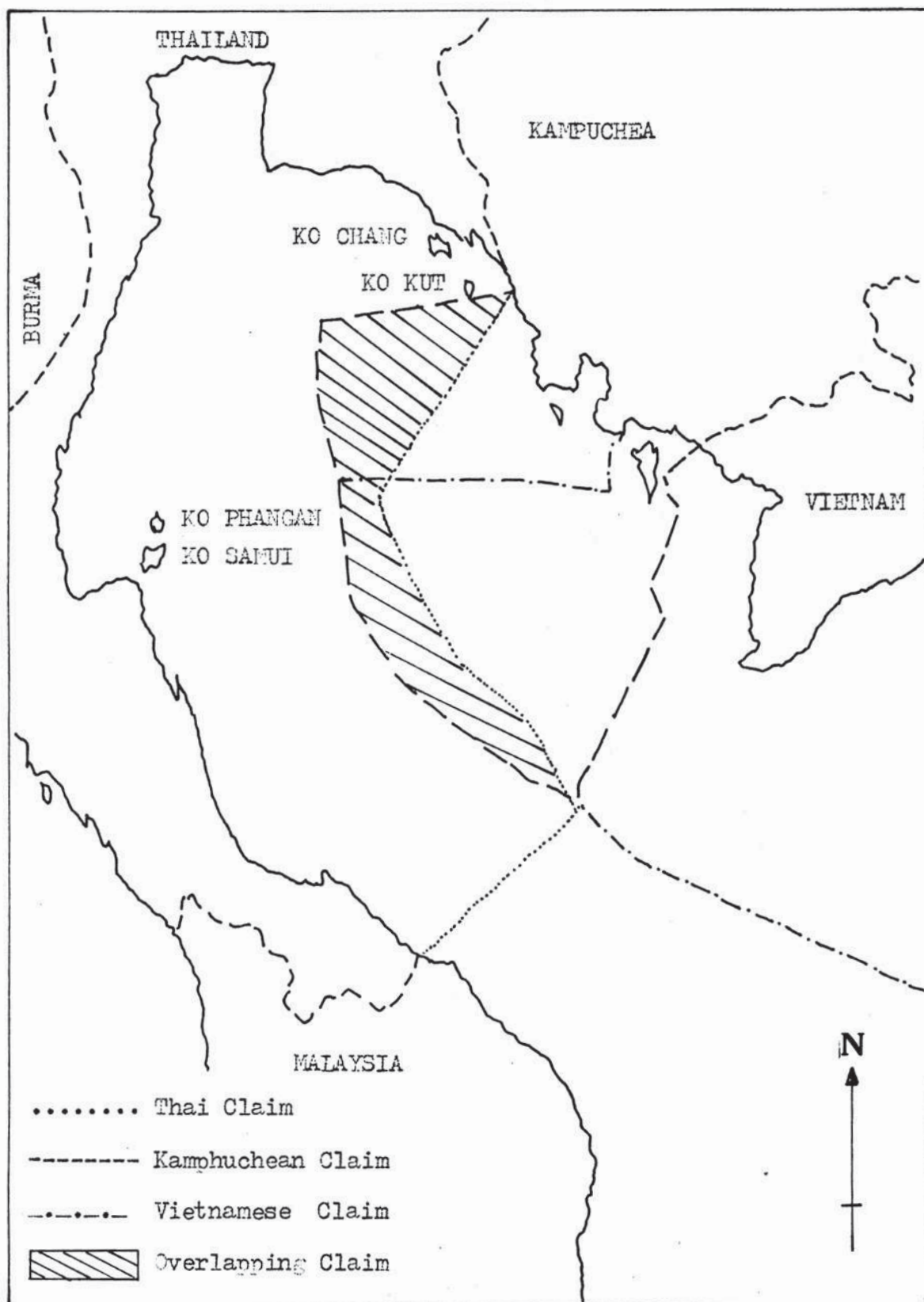
เส้นเขตแดนทัดแย่งกันระหว่างไทยกับพม่า



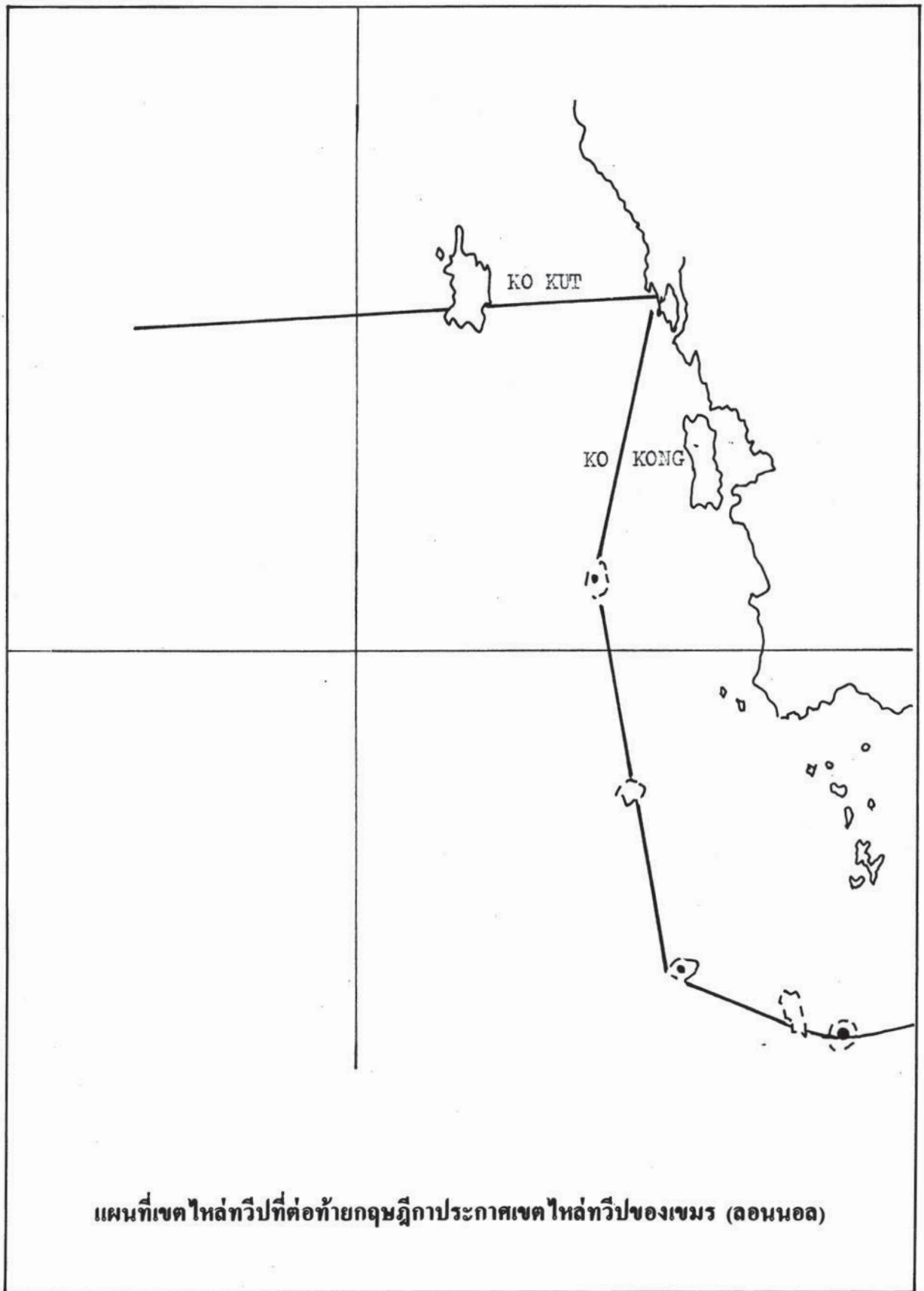
MAP 3 : Thai continental shelf claims in the gulf of Thailand according to the proclamation of May 18, 1983



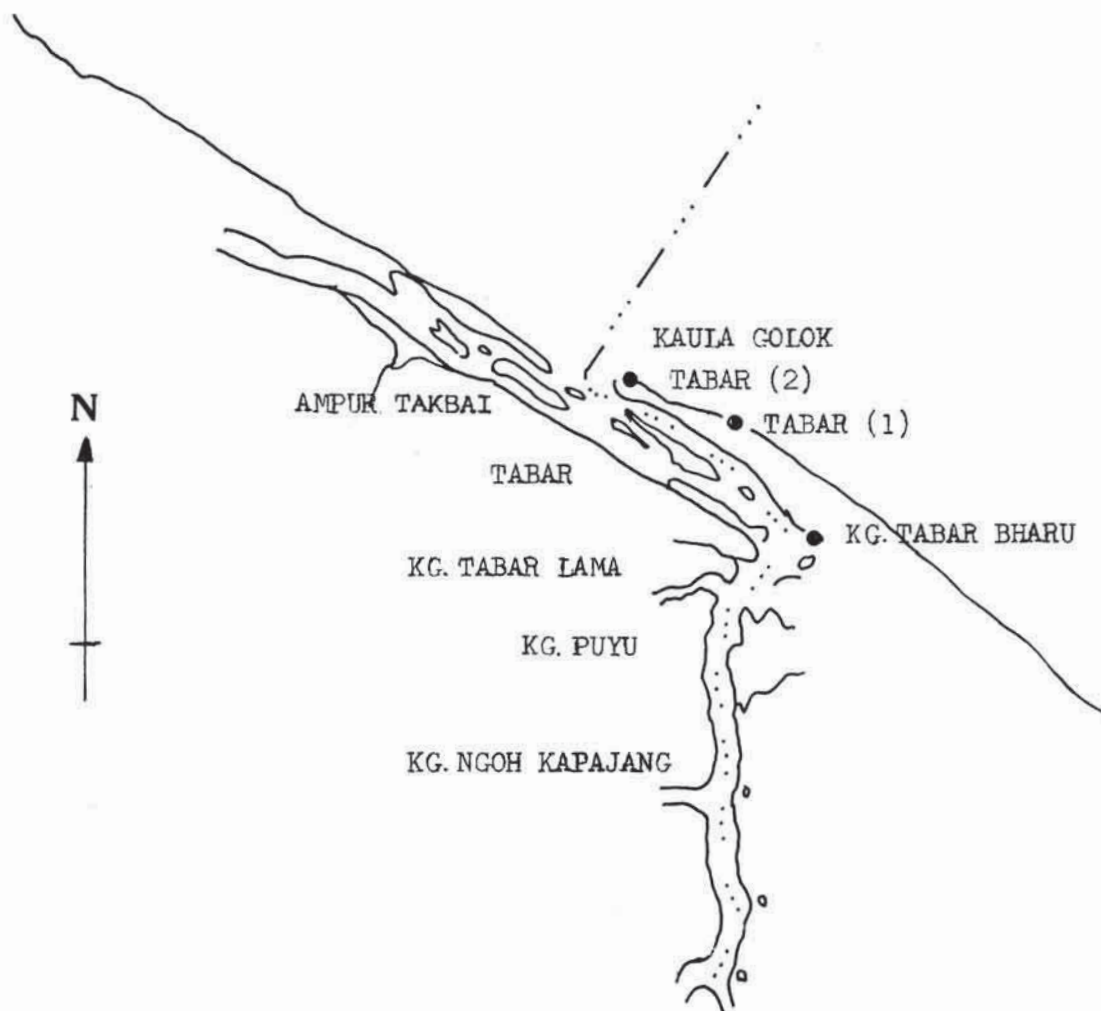
Maritime boundaries between Thailand and Malaysia with the joint development area in the gulf of Thailand



Map of Thai, Kampuchean and Vietnamese conflicting claims to the continental shelf in the gulf of Thailand.

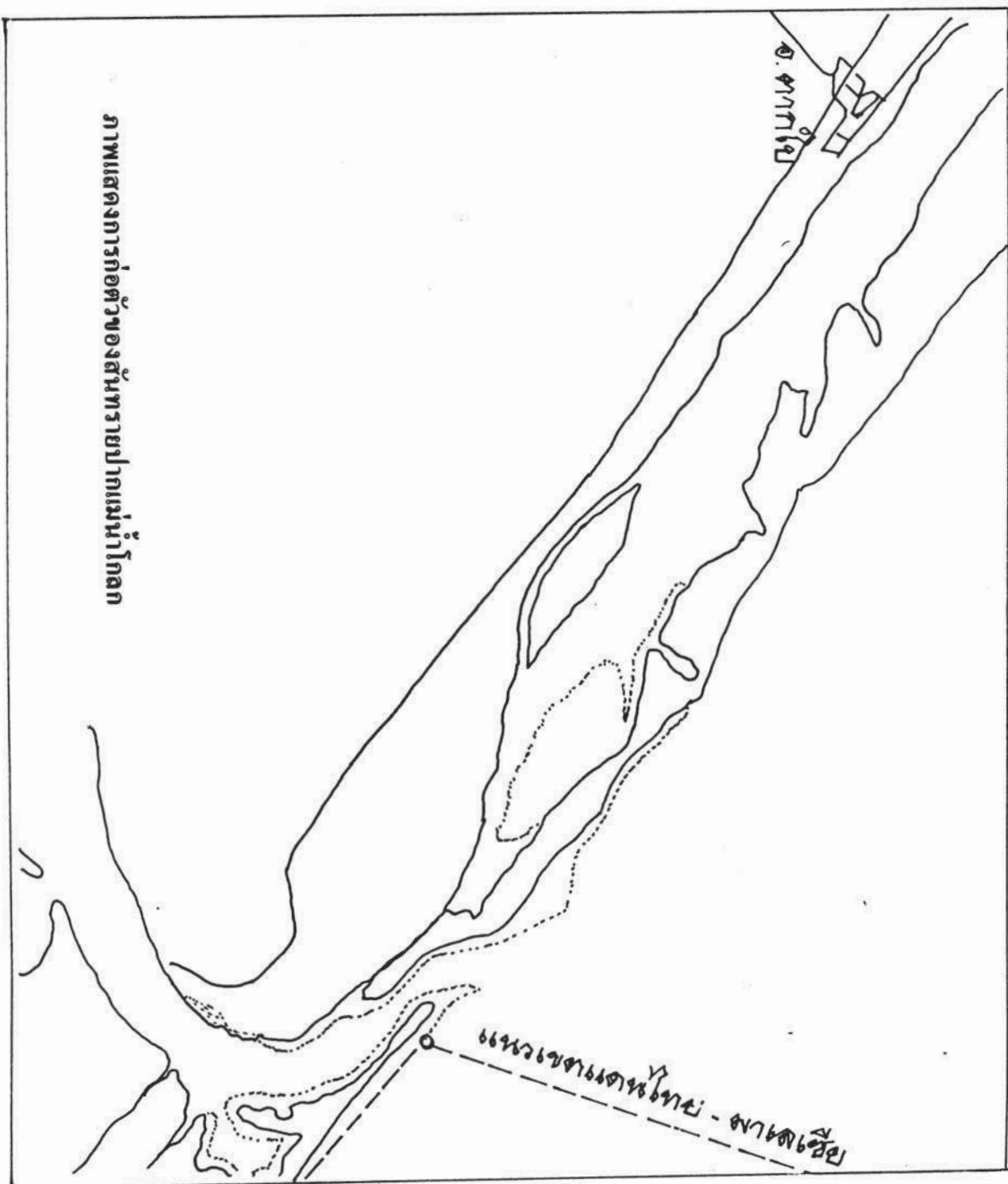


แผนที่เขตไหล่ทวีปที่ต่อท้ายกฤษฎีกาประกาศเขตไหล่ทวีปของเขมร (ลอนนอด)



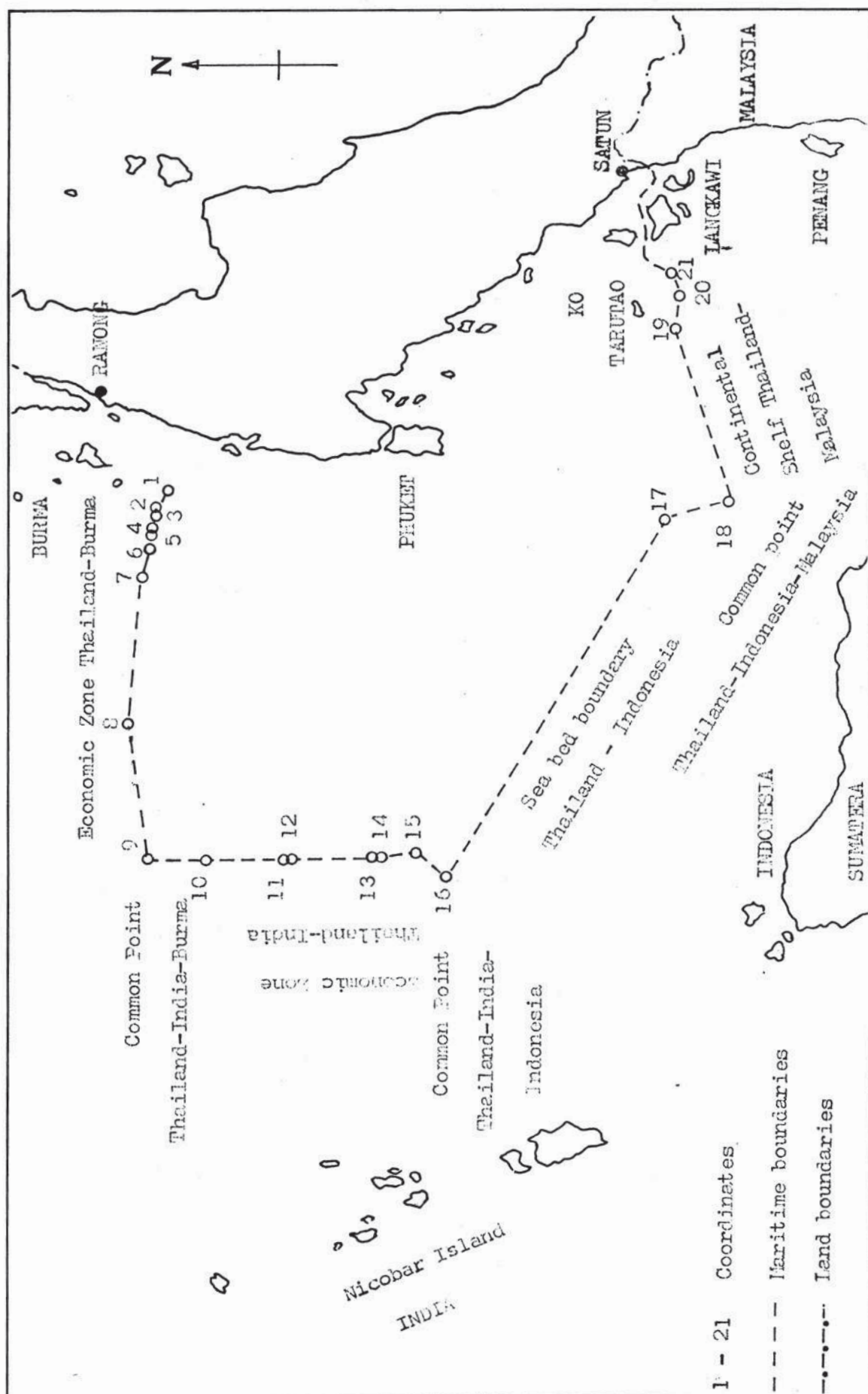
มาตราส่วน 1:1,000,000

แผนที่ปากแม่น้ำโกลก
(ต่อท้ายสนธิสัญญาไทย - อังกฤษ)
(ค.ศ. 1909)



ภาพแสดงการก่อดินของสันทรายปากแม่น้ำกลด

Maritime Boundaries in the Andaman Sea between Thailand and neighbouring states



การสัมมนาโต๊ะกลม
เรื่อง

การต่างประเทศของรัฐบาล
นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน :
ผลงานและแนวโน้ม

สารบัญ

- คำนำ
 - กำหนดการ
 - รายนามผู้เข้าร่วมการสัมมนา
 - สรุปสาระของการสัมมนา
 - เอกสารการสัมมนา
 - ข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาโต๊ะกลม
- เรื่อง นโยบายต่างประเทศของไทย : จากทศวรรษที่ผ่านมาสู่อนาคต
- วันที่ 23-24 มิถุนายน 2533

คำนำ

เมื่อเดือนมิถุนายน 2533 ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ได้จัดการสัมมนาโต๊ะกลม เรื่อง "นโยบายต่างประเทศของไทย : จากทศวรรษที่ผ่านมาสู่นาคต" ซึ่งเป็นการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายการต่างประเทศของไทยในช่วง 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึง 2533 อันเป็นช่วงระยะเวลาที่ พลเอก พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็ได้พิจารณาถึงแนวโน้มนโยบายต่างประเทศของไทยในอนาคตด้วย

หลังจากการสัมมนาครั้งนั้นแล้ว เหตุการณ์ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ ได้ผันแปรไปอย่างรวดเร็ว พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา ได้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในเดือนสิงหาคม 2533 สองเดือนหลังจากการประชุมโต๊ะกลมดังกล่าว ในช่วงระยะเวลาหกเดือน จากเดือนสิงหาคม 2533 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ได้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถึงสองท่าน แต่ละท่านดำรงตำแหน่งประมาณเพียง 3 เดือน คราวจนเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่สำคัญ คือ คณะทหาร รสช. ได้ยึดอำนาจ และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ มี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534

การต่างประเทศภายใต้นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก และอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นครั้งแรกที่ผู้บริหารระดับสูงของประเทศ เคยเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศในระดับสูงมาก่อน คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ล้วนแต่เป็นอดีตนกการทูตผู้มีชื่อเสียง สำหรับสามท่านแรกนั้น

มีประสบการณ์ในการต่างประเทศคล้ายคลึงกัน คือ ได้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน มาก่อน และปลัดกระทรวงการต่างประเทศคนปัจจุบัน ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดสำหรับข้าราชการประจำ ก็ได้เคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน มาก่อนเช่นกัน ในลักษณะที่ค่อนข้างจะพิเศษเช่นนี้ ได้ยังผลให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่างประเทศได้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ อันถือได้ว่าเป็นพลังที่สำคัญอันหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้มีประสิทธิผล

การจัดสัมมนาโต๊ะกลมครั้งนี้ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในช่วงหนึ่งปีของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน จากมีนาคม 2534 ถึง มีนาคม 2535 อันเป็นช่วงที่น่าสนใจยิ่งสำหรับผู้ศึกษาถึงนโยบายการต่างประเทศของไทย ในการสัมมนา ได้แบ่งหัวข้อการพิจารณาเป็นสามวาระ คือ

วาระแรก เป็นการประเมินและวิเคราะห์ผลงานของรัฐบาล ในด้านการต่างประเทศในหนึ่งปีที่ผ่านมา

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาถึงนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านและประเทศอาเซียน ซึ่งมีความสำคัญต่อผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติอย่างสำคัญ ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้วางพื้นฐานไว้อย่างมาก และพิจารณาถึงช่องทางที่รัฐบาลชุดต่อไปจะดำเนินการ

วาระที่สาม จะพิจารณาถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงว่า ในปัจจุบันบรรยากาศระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป สงครามเย็นได้ผ่านพ้นไป ขณะเดียวกัน ความสำคัญทางเศรษฐกิจจะนำหน้าในการต่างประเทศ ฉะนั้น ในวาระนี้ จะได้

พิจารณาถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ในด้านความสัมพันธ์ทวิภาคี อันได้แก่ การส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การหาตลาดใหม่ โดยร่วมมือกับส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และในด้านพหุภาคี เช่น การเจรจารอบอุรุกวัย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยในเวทีระหว่างประเทศ และการดำเนินนโยบายในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค เช่น APEC และ AFTA

ในวาระที่สามนี้ จะพิจารณาถึงเรื่องที่ประเทศไทยกำลังเริ่มเปลี่ยนบทบาทจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือ มาเป็นประเทศผู้ให้และยังเป็นประเทศผู้รับด้วย ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ อันเป็นปัจจัยสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นั้น นับว่าเป็นบทบาทใหม่ของไทย และยังมีประสบการณ์น้อย จึงอาจจะต้องทำอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้น ผลอาจจะเป็นในทางลบได้ ดังตัวอย่างที่เคยปรากฏมาแล้วสำหรับมหาประเทศผู้ให้ เช่น สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ซึ่งได้ประสบกับปัญหานี้มาก่อน

วาระที่สี่ จะพิจารณาถึงปัญหาที่มองล่วงหน้าสำหรับรัฐบาลใหม่ หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว อาทิ เรื่องข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง การประสานงานกับส่วนราชการอื่น บทบาทของรัฐสภาต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ การปรับโครงสร้างและบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาวะการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจจะพิจารณาถึงกระบวนการของการกำหนดและการดำเนินการนโยบายต่างประเทศที่มีเอกภาพด้วย ในวาระที่สี่นี้ จะจัดเป็นรูป Panel Discussion เพื่อรับฟังทัศนะในเรื่องนี้ของผู้ร่วมสัมมนาจากวงการต่าง ๆ คือ วงการวิชาการ ธุรกิจ สื่อมวลชน และข้าราชการประจำ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศหวังว่า การสัมมนาโต๊ะกลมครั้งนี้
คงจะอำนวยประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจและผู้ปฏิบัติงานด้านการต่างประเทศ และ
ใคร่ขอถือโอกาสนี้ ขอบพระคุณ าทพมา อาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนและอุปการะ
ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ในการจัดสัมมนาโต๊ะกลมครั้งนี้

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

6 มีนาคม 2535

กำหนดการ

กำหนดการการสัมมนาโต๊ะกลม

เรื่อง การต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน :

ผลงานและแนวโน้ม

ห้องท้าวทราย, โรงแรมคัลติวีสอร์ท แอนด์ โปโลคลับ ชะอำ

วันที่ 6-7 มีนาคม 2535

วันศุกร์ที่ 6 มีนาคม 2535

- 07.30 น. - รถบัสของศูนย์ฯ ออกจากกระทรวงการต่างประเทศ
วังสราญรมย์
- เดินทางถึงโรงแรมคัลติวีสอร์ท ชะอำ
- 11.30-13.00 น. - รับประทานอาหารกลางวัน ที่ห้องเบญจรงค์
- 13.30-14.00 น. วาระที่ 1 : เปิดการสัมมนาและ Keynote Speech
โดย ทพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ
ต่างประเทศ ที่ห้องท้าวทราย
- 14.00-15.30 น. วาระที่ 2 : ประเมินผลงานด้านต่างประเทศ
ของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน
ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2534 ถึงเดือนมีนาคม 2535
ผู้เสนอ : รศ.ดร. จุลชีพ ชินวรโร
ผู้ดำเนินรายการ : รศ.ดร. วิวัฒน์ มุ่งการดี
- 15.30-15.45 น. - น้ำชา/กาแฟ
- 15.45-17.15 น. วาระที่ 3 : นโยบายต่างประเทศของไทยต่อ
ประเทศเพื่อนบ้าน : อินโดจีนและอาเซียน
ผู้เสนอ : ผศ.ดร. ชีระ นุชเปี่ยม
ผู้ดำเนินรายการ : ศ.ดร. เจียน ชีระวิทย์
- Refreshment หลังการประชุม ที่ Polo Bar

- 19.00 น. - รับประทานอาหารค่ำ ร่วมกับ าพณา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (B-B-Q ที่ริมทะเล)
- สนทนาแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นหลังอาหารค่ำ ที่ริมทะเล

วันเสาร์ที่ 7 มีนาคม 2535

- 06.00-10.30 น. - อาหารเช้า ที่ Palm Court
- 08.30-10.00 น. วาระที่ 4 : บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ
ในการส่งเสริมเศรษฐกิจและบทบาทใหม่
ของไทยในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ
ผู้เสนอ : ผศ.ดร. สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์
: ศ.ดร. เขียน ชีระวิทย์
ผู้ดำเนินรายการ : รศ. ประทุมพร วัชรเสถียร
- 10.00-10.15 น. - น้ำชา/กาแฟ
- 10.15-11.45 น. วาระที่ 4 (ต่อ)
- 12.00-13.30 น. - รับประทานอาหารกลางวัน ที่ห้องเบญจรงค์
- 14.00-15.30 น. - Panel Discussion :
ทิศทางและแนวโน้มของการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศของไทยในอนาคต
พิจารณาประเด็น :
- ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ
- กระทรวงการต่างประเทศกับรัฐสภา
- การประสานงานกับฝ่ายทหารและ
- ส่วนราชการอื่น ๆ

- การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบการทำงาน
ทัศนคติและบุคลากร เพื่อรับสถานการณ์ใหม่
ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- ปัญหาในการกำหนดและดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศของไทย

ผู้ดำเนินการอภิปราย : นายโมตริ อังภากรณ์

ผู้อภิปราย : ศ.ดร. ลิจิต ชีรเวคิน
นายประยูร เกลิงศรี
นายสุวิทย์ สิมะสกุล
นายกวี จงกิจถาวร

- 15.30-15.45 น. - น้ำชา/กาแฟ
- 15.45-17.15 น. - Panel Discussion (ต่อ)
- 17.15 น. - ทพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
กล่าวปิดการสัมมนา
- 19.00 น. - รับประทานอาหารค่ำ ที่ห้องเบญจรงค์ Terrace

วันอาทิตย์ที่ 8 มีนาคม 2535

- 06.00-10,30 น. - อาหารเช้า ที่ Palm Court
- 08.30 น. - รถบัสของศูนย์ฯ ออกจากโรงแรมกลับกรุงเทพฯ

รายนามผู้เข้าร่วมการสัมมนา

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1. นายทวี จงกิจถาวร | Nation |
| 2. น.ส. เกษมณี นันทรัตนพงษ์ | มติชน |
| 3. ดร. ขจิต จิตตเสวี | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 4. ดร. เจียน ชีระวิทย์ | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 5. พลเอก จรัส กุลละวณิชย์ | สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ |
| 6. ดร. จุลชีพ ชินวรรณ | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 7. นายคอน ปรมัตต์วินัย | กระทรวงการต่างประเทศ |
| 8. นายไตรรัตน์ สุนทรประภัสสร | เดลินิวส์ |
| 9. ดร. ชีระ นุชเปี่ยม | มหาวิทยาลัยศิลปากร |
| 10. พลตรี ชีระวัฒน์ ปัทมานนท์ | กรมข่าวทหารบก |
| 11. รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 12. นายประกิจ ประจวบจั่น | สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ |
| 13. รศ. ประทุมพร วัชรเสถียร | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 14. นายประยูร เกลิงศรี | สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย |
| 15. ดร. ปราณี ทิพย์รัตน์ | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 16. นายแผน วรรณเมธี | ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ |
| 17. ดร. พงษ์ศักดิ์ พันธุลาภ | มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| 18. ดร. ม.ล. พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์ | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 19. นายพิริฐ อิศรเสนา | กระทรวงการต่างประเทศ |
| 20. นายมงคล สารานียะธรรม | สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 21. นายไมตรี อังภากรณ์ | Bangkok Post |
| 22. นายยุกต์ ณ กลาง | สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย |
| 23. ดร. ลิขิต ชีระเวคิน | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 24. ดร. วิทยา สุจริตชนารักษ์ | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 25. นายวิทยา เวชชาชีวะ | กระทรวงการต่างประเทศ |

26.	าพณา วิเชียร วัฒนคุณ	กระทรวงการต่างประเทศ
27.	ดร. วิวัฒน์ มุ่งการดี	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
28.	นายวิสสุต เศรษฐบุตร	สมาคมธนาคารไทย
29.	นายศักดิ์ทิพย์ ไกรฤกษ์	กระทรวงการต่างประเทศ
30.	ดร. สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
31.	นายสวณิต คงศิริ	กระทรวงการต่างประเทศ
32.	นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช	กระทรวงการต่างประเทศ
33.	น.ส. สุจิตรา หิรัญพฤษ	กระทรวงการต่างประเทศ
34.	นายสุธี ประศาสน์วินิจฉัย	กระทรวงการต่างประเทศ
35.	ดร. สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
36.	นายสุวิทย์ สิมะสกุล	กระทรวงการต่างประเทศ
37.	พลโท อัมพร จุฑะพุทธิ	กระทรวงกลาโหม
38.	าพณา อาสา สารสิน	กระทรวงการต่างประเทศ

สรุปสาระของการสัมมนาโต๊ะกลม

เรื่อง

การต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน :

ผลงานและแนวโน้ม

ณ โรงแรมคูลิตรีสอร์ท แอนด์ โปโลคลับ ชะอำ

วันที่ 6-7 มีนาคม 2535

.....

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศได้จัดการสัมมนาโต๊ะกลม เรื่อง การต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน : ผลงานและแนวโน้ม ขึ้น ในระหว่างวันที่ 6-7 มีนาคม 2535 ณ โรงแรมคูลิตรีสอร์ท แอนด์ โปโลคลับ ชะอำ เพื่อที่จะศึกษาและพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในช่วงหนึ่งปีของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน จาก เดือนมีนาคม 2534 ถึงเดือนมีนาคม 2535 อันเป็นช่วงที่น่าสนใจยิ่งสำหรับผู้สนใจศึกษาและผู้ปฏิบัตินโยบายต่างประเทศของไทย นอกจากนี้ก็เพื่อที่จะพิจารณาถึงแนวโน้มของนโยบายต่างประเทศของไทยในอนาคต ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535

ที่ประชุมได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันใน 5 ประเด็นหลัก คือ

1. ผลงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมา
2. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน : อินโดจีนและอาเซียน
3. บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการส่งเสริมเศรษฐกิจ
4. บทบาทใหม่ของประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ
5. ทิศทางและแนวโน้มของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในอนาคต

ซึ่งแยกเป็นหัวข้อย่อยในการพิจารณา คือ

- 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ
- 5.2 บทบาทของการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ
- 5.3 เอกภาพและการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยงานอื่น ๆ
- 5.4 แนวโน้มที่พึงปรารถนาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในอนาคต

ผลจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในการสัมมนาครั้งนี้ พอสรุปสาระสำคัญและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยได้ดังต่อไปนี้

Keynote Speech

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สรุปการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ตามที่แถลงไว้เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ครอบคลุมปัญหาภาพพจน์หลังวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 การปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน การกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียน ปัญหาความสัมพันธ์กับพม่า มาเลเซีย ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เน้นที่การสร้างสันติภาพในภูมิภาคและการสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ รวมถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) การเลือกวิธีการและการขจัดปัญหาและอุปสรรคเพื่อลดความหวาดระแวง การเปลี่ยนบทบาทของไทยมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นขั้นเริ่มต้น ปัญหาท้าทายที่จะต้องประคับประคองให้เกิดสันติภาพ การดำเนินนโยบาย constructive engagement กับพม่าให้เห็นเป็นรูปธรรมว่าเหมาะสมและได้ผลมากกว่าการ

โคดเคี้ยวพม่า การบุกเบิกเพื่อขยายความสัมพันธ์ทางการค้ากับแอฟริกาใต้ และไต้หวัน การปรับความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียซึ่งยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

1. ผลงานด้านต่างประเทศของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน

รศ.ดร. จุลชีพ ชินวรรณ ได้ประเมินและวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในรอบปีที่ผ่านมา ดังนี้

1. ลักษณะเด่นของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน คือ การสร้างระเบียบใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ วางรากฐานความสัมพันธ์ กับเพื่อนบ้านยุคหลังสงครามเย็นและปัญหากัมพูชา ซึ่งนับว่าได้ผลเป็นอย่างดี นโยบายมีความสมดุลและกว้างพอนอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาภาพพจน์หลังวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก็ได้ผลน่าพอใจ

2. ปัจจัยที่แวดล้อมการกำหนดนโยบาย ได้แก่

2.1 ปัจจัยภายนอก

- มหาอำนาจหันมาร่วมมือกันมากขึ้น มิได้เผชิญหน้ากันดังเช่นในยุคสงครามเย็น
- ภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตลดน้อยลง
- มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในเวียดนาม และเปลี่ยนแปลงผู้นำ
- เกิดแนวโน้มการพึ่งพาซึ่งกันและกันทางการค้า และมีการจัดตั้งกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น EC และ NAFTA

2.2 ปัจจัยภายใน

- เหตุการณ์ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก่อให้เกิดปัญหาภาพพจน์

- คุณสมบัติและความสามารถส่วนตัวของนายกรัฐมนตรี
นายอานันท์
- มีอาชีพทางการทูตและการต่างประเทศ เข้าควบคุม
กระทรวงการต่างประเทศ
- ความจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ
กระชับความร่วมมือในภูมิภาค

3. ปัญหาภูมิพฐา สนับสนุนนโยบายที่ได้ริเริ่มและดำเนินการมา คือ
การรักษาสมดุล เปิดโอกาสให้ภูมิพฐาทุกฝ่ายได้หาหนทางกันเองเพื่อสันติภาพ
แสดงน้ำใจไมตรีโดยร่วมมือกับสหประชาชาติ และช่วยเหลือแบบทวิภาคี

4. ลาว เห็นว่าการแก้ไขอุปสรรคแห่งความไว้วางใจกันและกัน
และการตั้งกลไกเพื่อปรึกษาหารือ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและ
การเยือนระดับสูง ได้ผลดี อย่างไรก็ตามยังมีปัญหา ดังนี้

4.1 ปัญหาพรมแดน ซึ่งต้องใช้เวลาในการแก้ไข

4.2 บทบาทของภาคเอกชนทั้งไทยและลาว ควรหามาตรการ
ป้องกันมิให้เกิดปัญหาภาพพจน์ และป้องกันมิให้ความขัดแย้งของเอกชนขยายตัว
กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล

4.3 การให้ความช่วยเหลือควรให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อไทย แต่
ไม่ควรหวังผลตอบแทนที่สูงเกินไป

5. เวียดนาม ปัญหาพื้นฐานคือความหวาดระแวงต่อกันและกัน
รวมทั้งการที่เวียดนามยังไม่คุ้นเคยต่อรูปแบบใหม่ ๆ ของความร่วมมือ เรื่อง
ที่จะเป็นปัญหาและจะต้องแก้ไขต่อไปด้วยความอดทน ได้แก่

5.1 ปัญหาประมง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นปัญหภายในของเวียดนาม

5.2 ปัญหาเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

5.3 ปัญหาการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง

6. อาเซียน การเยือนประเทศสมาชิกอาเซียนของนายกรัฐมนตรี
อานันท์ ทำให้ภาพพจน์ของไทยดีขึ้น

7. มาเลเซีย ปัญหาความสัมพันธ์ไทย-มาเลเซีย นั้น เป็นปัญหาภายในของมาเลเซียด้วย (ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น) และยังมีปัญหา no man's land ที่จะต้องแก้ไข ทั้งนี้ การประชุมที่ลังกาวิยังมิปรากฏผลใด ๆ ชัดเจน และเสนอว่า กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาตั้งสำนักงานติดต่อชายแดนไทย-มาเลเซีย

8. ความสัมพันธ์กับมหาอำนาจ

8.1 สหรัฐฯ ควรที่จะแก้ไขปัญหาคือ package หรือไม่

8.2 ญี่ปุ่น ปัญหาสำคัญคือ การขาดดุลการค้า และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

8.3 CIS การให้ความช่วยเหลือจะทำได้มากน้อยเพียงใด จะขยายความช่วยเหลือไปยังประเทศยุโรปตะวันออกหรือไม่ หากได้รับการร้องขอ

8.4 ยุโรปตะวันตก AFTA จะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ยุโรปตะวันตกสนใจอาเซียนมากขึ้น แต่ไม่เชื่อว่าการลงทุนจะเพิ่มขึ้นมากนัก เพราะปัญหาใน CIS และยุโรปตะวันออก เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ยุโรปตะวันตกให้ความสนใจเป็นพิเศษ สิ่งที่ไทยและอาเซียนควรเน้นจากประเทศคู่เจรจา คือ การถ่ายทอดเทคโนโลยี

9. เรื่องที่เห็นว่ายังทำไม่สำเร็จ ได้แก่

9.1 การปรับความสัมพันธ์กับประเทศในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบียและคูเวต

9.2 พม่า ยังเป็นปัญหามาก (very controversial) ซึ่งมีประเด็นที่น่าจะพิจารณาต่อไปคือ

- หากสหประชาชาติ sanction พม่า ไทยจะปรับตัวอย่างไร

- หากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนรุนแรงจนเกิดความกดดันภายในประเทศมากขึ้น รัฐบาลจะปรับนโยบายหรือไม่

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ช่วยลดความเข้มของการติดต่อกันระหว่างฝ่ายทหารของทั้งสองประเทศ นับเป็นบทบาทที่สำคัญในการดำเนินนโยบาย ควรคำนึงถึงการพึ่งพาของทั้งสองประเทศ ทั้งในด้านการค้า ป่าไม้ แหล่งน้ำ

9.3 ปัญหาการประชาสัมพันธ์ เท่าที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศ มิได้ใช้การประชาสัมพันธ์ผลงานการต่างประเทศของรัฐบาล แกลงให้ประชาชนทราบมากเท่าใดนัก

10. โดยสรุปเห็นว่า การกำหนดนโยบายมีเอกภาพเป็นพิเศษและแนบเนียน แต่หลังจากวันที่ 22 มีนาคม 2535 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องปรับตัวให้สามารถทำงานกับนักการเมืองและรัฐสภาได้ และเสนอว่าควรมีการพบปะทบทวนนโยบายประจำปีระหว่างนักวิชาการ (ที่เข้าใจกระทรวงการต่างประเทศ) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

11. ภายหลังการประเมินผลงานของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอานันท์ ที่ประชุมได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกัน ซึ่งสรุปสาระสำคัญและข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

11.1 นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอานันท์ ส่วนหนึ่ง ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ดังนั้น เมื่อได้มีอาชีพเข้าดูแลจึงเกิดผลสืบหน้า

11.2 ในการดำเนินนโยบายกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยแต่ละประเทศ มีปัจจัยความจำเป็นแตกต่างกัน นโยบายจึงต้องมีการปรับให้เหมาะกับแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม มีแง่มุมที่ร่วมกันประการหนึ่ง คือ คำจำกัดความของประเทศเพื่อนบ้านได้เปลี่ยนไปจากอดีต คือ ในปัจจุบันประเทศเพื่อนบ้านคือประเทศที่มีพรมแดนและมีผลประโยชน์ร่วมกับไทย

11.3 ควรพิจารณาแนวยุทธศาสตร์ ที่จะให้ไทยกลายเป็น ศูนย์กลางในแผ่นดินใหญ่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ความคิดเรื่องกลุ่ม ประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง (ไทย ลาว กัมพูชา พม่า เวียดนาม) เพื่อเป็น กรอบกระชับความร่วมมือ

11.4 ควรติดตามนโยบายต่างประเทศจีนอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง ปัญหาที่มาจากจีน เช่น คนจีนเข้าเมืองผิดกฎหมาย

11.5 ด้านเศรษฐกิจ ไม่ควรมองข้ามเอเชียใต้เพราะมีคู่ทาง มาก

11.6 กระทรวงการต่างประเทศควรมีบทบาทร่วมกับกระทรวง วิทยาศาสตร์ฯ ในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีมาสู่ไทย

2. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน : อินโดจีนและอาเซียน

1. ความสัมพันธ์กับอินโดจีน มีสองมิติที่สำคัญ คือ (1) การดำเนิน นโยบายให้เกิดสันติภาพที่แท้จริงในกัมพูชา และ (2) จะกำหนดนโยบายเพื่อ ขยายความสัมพันธ์อย่างไร กล่าวคือ

1.1 ในเรื่องสันติภาพกัมพูชา ไทยคงจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง ต่อไปเพื่อให้เกิดสันติภาพที่แท้จริง และนโยบายควรได้รับความสนับสนุนจาก ประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ อาจจะต้องมองหาวิธีการมิให้อาเซียนหมด ความสนใจในปัญหากัมพูชา

1.2 ในเรื่องการขยายความสัมพันธ์ ต้องแก้ไขปัญหาความ หวาดระแวงต่อกันและสร้าง goodwill การจะวัดความจริงใจของเวียดนาม คงจะต้องวัดจากความร่วมมือของเวียดนาม ในการแก้ไขปัญหากัมพูชาหลัง ลงนามความตกลงสันติภาพ ณ กรุงปารีส

2. การติดต่อกับอินโดจีน ต้องใช้ความอดทนเพราะระบบการปกครองและสภาพสังคมของประเทศอินโดจีนแตกต่างจากไทยมาก เช่น ในเวียดนาม ปัญหาการแบ่งอำนาจของพรรคและรัฐบาล ปัญหาความคุ้นเคยกับวิธีการติดต่อแบบใหม่ ๆ ค่านิยม ความเชื่อ เหล่านี้ ยังจะเป็นอุปสรรคต่อไป ซึ่งการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว ต้องใช้เวลาแก่ข้าราชการสร้างความคุ้นเคยกับพื้นที่ ประชาชน และวิถีชีวิตของเขา และมุ่งมองหาผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าประโยชน์ของชาติใดชาติหนึ่งฝ่ายเดียว นอกจากนี้ ควรพิจารณาด้วยว่าความมุ่งหวังที่แท้ของประเทศอินโดจีนคืออะไร ประเทศเหล่านั้นอาจต้องการเพียงอาศัยไทยและอาเซียน เป็นสะพานไปสู่การขจัดภาวะโดดเดี่ยวและฟื้นฟูบูรณะประเทศเท่านั้นก็เป็นได้

3. ปัญหาที่จะต้องแก้ไขต่อไปกับประเทศอินโดจีน คือ การปักปันอาณาเขตทางทะเลและปัญหาแม่น้ำโขง รวมทั้งแนวโน้มความขัดแย้งเกี่ยวกับหมู่เกาะ Spratly สำหรับปัญหาแม่น้ำโขงนั้น ควรใช้วิธีแก้ไขปัญหาทางการทูตอย่างเจียม ใญ่มั่นนาวให้เวียดนาม กัมพูชา และลาวเห็นว่าแนวทางของไทยจะให้ประโยชน์ร่วมกัน

4. อาเซียน ปัญหาคือ หลังจากปัญหากัมพูชาได้รับการแก้ไขแล้ว อาเซียนยังจะกลมเกลียวกันต่อไปหรือไม่ และแนวโน้มต่าง ๆ เช่น APEC และ EAEC จะลดความสำคัญของอาเซียนหรือไม่ นอกจากนี้ สถานการณ์ด้านความมั่นคงก็เปลี่ยนไปมาก จำเป็นที่จะต้องทบทวนแนวคิดต่าง ๆ ของอาเซียน เช่น ZOPFAN และ Manila Pact หรือไม่ จะต้องหาคำจำกัดความสถานการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคเสียใหม่

5. ความเปลี่ยนแปลงในโลกในภูมิภาคและในประเทศไทย ซึ่งทำให้เศรษฐกิจและบทบาทของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหานโยบายและกลไก ที่จะป้องกันมิให้ความขัดแย้งในระดับเอกชนไทยและอินโดจีน/อาเซียน บานปลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชาติ และควรที่จะ

นโยบายกระตุ้น และส่งเสริมการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการย้ายฐานการลงทุนของไทย อินโดจีน และอาเซียน ให้สอดคล้องสนับสนุนกัน และกัน โดยอาจพิจารณาจัดทำความตกลงกำหนดกรอบทางกฎหมายและสิทธิพิเศษทางการค้าเพื่อเร่งเรื่องนี้ เช่น

- Association Agreement เช่นเดียวกับที่ประชาคมยุโรปจัดทำกับประเทศในยุโรปตะวันออก
 - ความตกลงส่งเสริมความร่วมมือด้านการเงินระหว่างอาเซียน-อินโดจีน เป็นต้น
- นอกจากนี้ people's diplomacy ก็จะมีส่วนช่วยมาก

3. บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการส่งเสริมเศรษฐกิจ

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีลักษณะของ global economic interdependence มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะปรากฏออกมาในรูปของการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศแล้ว ยังมีการเคลื่อนย้ายของการลงทุนและเงินทุนข้ามประเทศมากขึ้น ทั้งหมดนี้ได้สร้างแรงกดดันเพื่อให้มีการ liberalize เศรษฐกิจและตลาดของประเทศต่าง ๆ (ประกอบกับมีแนวโน้มของ) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค อาทิ การรวมตัวเป็นตลาดเดียวของประชาคมยุโรป การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในทวีปอเมริกาเหนือ สำหรับในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ก็มีการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบ APEC หรือ AFTA รวมทั้งข้อเสนอของมาเลเซียที่จะให้มีการจัดตั้งกลุ่ม EAEC ด้วย อันเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่สร้างระเบียบใหม่ของส่วนภูมิภาค

2. สถานะทางเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างมาก มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โครงสร้างของเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนจากที่เคยขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรมมาเป็นภาคอุตสาหกรรม ใน

ขณะเดียวกัน บทบาทของภาคเอกชน นับว่าเป็นกลจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ในด้านข้อจำกัดนั้น ประเทศไทยยังประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ อัตราการออมเงินที่ต่ำ ซึ่งทำให้ต้องมีการนำเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการลงทุน นอกจากนี้ ไทยยังขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยและจำเป็นต้องส่งเสริมขีดความสามารถของไทยที่จะแข่งขันในตลาดโลก

3. ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ไทยจะต้องปรับนโยบายทางเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จะลดการแทรกแซงของภาครัฐบาลทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เอกชนได้มีบทบาทและความคล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายที่จะรักษารูขี้อย่างมั่นคงของไทยในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อาทิ การส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง AFTA และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบ APEC ซึ่งความสำเร็จของนโยบายเหล่านี้ ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือที่ใกล้ชิดระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน

4. ในส่วนของบทบาทของกระทรวงต่างประเทศ นั้น จะต้องมีการปรับโครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินนโยบายการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสอดคล้องกัน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของไทยในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีการขยายและกระจายความร่วมมือกับภูมิภาคต่าง ๆ โดยมุ่งรักษาคู่ค้าต่างประเทศที่สำคัญของไทย พร้อมกับเจาะตลาดใหม่ ๆ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังจะต้องมีบทบาทในการแสวงหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ จากต่างประเทศ รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศ ประเทศไทยควรฉวยโอกาสของสถานการณ์ในภูมิภาคที่เปลี่ยนไป เพื่อส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านการเงิน การลงทุน รวมไปถึง การค้าและโทรคมนาคมในภูมิภาค โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน ในการนี้ อาจมีการนำเอาแนวความคิดแบบ growth triangle มาใช้ในการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับอินโดจีน ซึ่งไทยสามารถจะมีบทบาท

ที่สำคัญในการเป็นตัวเชื่อมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างอินโดจีน กับ อาเซียน สำหรับการขยายตลาดของไทยในภูมิภาคอื่น ๆ ไทยควรให้ความสำคัญกับตลาดประเทศในละตินอเมริกา ในขณะเดียวกัน ไทยควรใช้ประโยชน์จากกลไกความร่วมมือที่ประชาคมยุโรปมีกับต่างประเทศให้มากขึ้น เช่น European Investment Bank และ EC Technology Fund สำหรับกับสหรัฐฯ ควรจะมีการทำความตกลงยกเว้นภาษีซ้อน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี กับญี่ปุ่นก็ควรมีการปรับปรุงความตกลงยกเว้นภาษีซ้อน เพื่อขจัดอุปสรรคต่างๆ ที่มีอยู่ เป็นต้น

5. นอกจากบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ในการส่งเสริมผลประโยชน์ภาคเอกชนของไทยแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานเพื่อให้ผลประโยชน์ของภาคเอกชนและของชาติไปในทางที่สอดคล้องกัน รวมทั้งประสานผลประโยชน์ของไทยกับผลประโยชน์ระหว่างประเทศ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้มองผลประโยชน์ของชาติในเรื่องต่าง ๆ ในมุมกว้าง อย่างเช่น ปัญหาประมงกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาการจับปลาแล้วยังเกี่ยวโยงไปกับปัญหาเขตแดนทางทะเล และปัญหาด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือปัญหาการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ซึ่งมีใช่เรื่องปัญหาการค้า แต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องเน้นบทบาทในด้านเป็นตัวประสานด้วย

6. ในแง่ของภาคเอกชนนั้น เห็นว่าบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศควรเน้นในเรื่อง ดังนี้

- 6.1 แสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ากับต่างประเทศ
- 6.2 ส่งเสริมหลักประกันทางด้านการค้าและการลงทุน
- 6.3 อำนวยความสะดวกในด้านข้อมูล

6.4 สร้างสิ่งจูงใจ อาทิ การทำความตกลงยกเว้นภาษีซ้อน

6.5 สร้างโอกาสทางการค้าและการตลาด

6.6 รักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม

7. ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับอินโดจีน ไม่ควรเน้นเรื่องการค้าหรือการลงทุนอย่างเดียว และควรให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความรู้สึกเอารัดเอาเปรียบอย่างที่เคยรู้สึกกับญี่ปุ่น

8. แม้ว่าภาครัฐบาลควรส่งเสริมบทบาทและผลประโยชน์ของภาคเอกชน แต่ในขณะเดียวกัน ยังจะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลด้วย แม้จะไม่ถึงขั้นของการเข้าไปควบคุมอย่างในอดีต ดังจะเห็นได้ว่าความสำเร็จของญี่ปุ่นเป็นผลจากความร่วมมือที่ใกล้ชิดสามฝ่าย ระหว่างฝ่ายราชการ-ฝ่ายการเมือง-ฝ่ายธุรกิจ ซึ่งประเทศไทยควรที่จะต้องมีความร่วมมือในทางอันนี้ด้วย

4. บทบาทใหม่ของไทยในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ

1. ความเหมาะสม

1.1 ไทยยังคงต้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะความช่วยเหลือทางด้านวิชาการในสาขาที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

1.2 ไทยจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านตามกำลังความสามารถของไทย

1.3 ไทยควรใช้การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของไทย

2. แนวความคิด

2.1 ไทยควรปิดหลักการในการให้ความช่วยเหลือโดยคำนึงถึงความต้องการ ความพร้อม และ ความสามารถในการรับความช่วยเหลือของประเทศผู้รับควบคู่กันไปด้วย

2.2 ความช่วยเหลือควรปิดหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือได้มีโอกาสพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้น

2.3 ความช่วยเหลือที่จะให้ จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ

3. รูปแบบ

3.1 ไทยควรจัดอันดับความสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือว่าจะ เน้นการให้ความช่วยเหลือทางด้านใด

3.2 สัดส่วนของความแตกต่างระหว่างความช่วยเหลือที่ให้ผ่านหน่วยงานของไทยกับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ให้แก่ประเทศผู้รับไปดำเนินการเอง ควรมีสัดส่วนที่สมดุลกัน

3.3 ควรหลีกเลี่ยงการสร้างเงื่อนไขสำหรับประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือเหมือนที่ญี่ปุ่นเคยทำกับประเทศต่างๆ

4. การบริหาร

4.1 กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการวางแผนและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ จึงต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกรมวิเทศสหการซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารโครงการและกรมวิเทศสหการควรที่จะทราบถึงเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลไทยว่า จะให้แก่ประเทศใด ในลักษณะใด โดยจะต้องจัดอันดับความสำคัญของโครงการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ

4.2 การประเมินผลโครงการเพื่อวัดความสำเร็จของโครงการ ประเทศผู้ให้ผู้รับ ควรร่วมกันประเมินผลของโครงการ สำหรับการจัดทำรายงานของโครงการ ควรใช้ภาษาที่ทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าใจได้

4.3 งบประมาณค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะงบฝึกอบรมและดูงาน ควรใช้มาตรฐานสากลเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าที่พัก เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมสามารถดำรงชีพได้อย่างเพียงพอในประเทศไทย

4.4 ควรให้สถาบัน NGO ของเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างความคุ้นเคยและความสนิทสนมเพื่อผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

5. ประเทศเป้าหมาย

5.1 จะต้องระบุให้แน่ชัดเกี่ยวกับประเทศเป้าหมายที่ไทยจะ ให้ความช่วยเหลือ

5.2 ไทยต้องการอะไรและจะให้อะไรแก่ประเทศผู้รับความ ช่วยเหลือ

5.3 ความช่วยเหลือดังกล่าวสร้างปัญหาแก่ประเทศผู้รับ หรือไม่

5.4 ควรคำนึงถึงคุณภาพของโครงการมากกว่าปริมาณ โครงการที่จะให้แก่ประเทศผู้รับ

6. มาตรการส่งเสริม

6.1 ก่อนจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศหนึ่งประเทศใด จำเป็นต้องศึกษาถึงสถานการณ์ทางสังคม ความต้องการที่แท้จริงของประเทศ ผู้รับ

6.2 รัฐบาลจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึง ความจำเป็นที่ไทยต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเสริม สร้างความสัมพันธ์ที่ดี ดังนั้น ทศนคติของคนไทยต่อการให้ความช่วยเหลือแก่ ประเทศเพื่อนบ้าน จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

6.3 การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน จะต้อง หาทางทำให้ประเทศเหล่านั้น มีทำที่ที่เป็นมิตรตอบสนองนโยบายและผล ประโยชน์ของไทย

5. ทิศทางและแนวโน้มของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย
ในอนาคต

ประเด็นที่ประชุมพิจารณาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน
มีดังนี้

1. ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

1.1 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับ
ข้าราชการการเมืองเป็นเรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศต้องเผชิญอยู่เสมอ
โดยเฉพาะเมื่อระบบการเมืองไทยเป็นระบบรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะเปิดแบบ
พหุนิยม (pluralistic) ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องเปิดกว้าง
รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา

1.2 ปัญหาข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองใน
กระทรวงการต่างประเทศ มีสาเหตุจาก

1.2.1 ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศมี
บรรทัดฐาน (established norms) ที่แน่นอนของตนเองมาช้านาน และ
ยังเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านพิธีการทางการทูต (protocol) ต่าง ๆ
ซึ่งบุคคลภายนอกเป็นอันมากไม่มีความรู้ความเข้าใจ

1.2.2 ความแตกต่างโดยพื้นฐานระหว่างข้าราชการ
ประจำกับข้าราชการการเมืองในด้านภูมิหลังครอบครัว การศึกษาอบรม
ประสบการณ์ ฯลฯ ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีทัศนคติ อุดมการณ์ วิธีการคิดและ
การมองปัญหา ตลอดจนเป้าหมายในการทำงาน แตกต่างกัน

1.2.3 ข้าราชการการเมืองมักจะมี inferiority
complex ในการเข้ามาทำงานในกระทรวงการต่างประเทศ

จากสาเหตุข้างต้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่เข้าใจกันและ
เกิดความหวาดระแวงกันในที่สุด

1.3 หนทางในการแก้ไขคลี่คลายปัญหา

1.3.1 จะต้องเพิ่มการติดต่อ-ปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างทั้งสองฝ่ายโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชุมร่วมหรือ สัมมนา กับสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการต่างประเทศ เป็นต้น

1.3.2 พยายามลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะในแง่ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับข้อมูลต่างกัน มีความเข้าใจ ปัญหาต่างกัน และตีความปัญหาต่างกัน

1.3.3 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องรับฟังความคิดเห็น และเข้าใจวิธีการมองปัญหา ตลอดจนวิธีการทำงานของข้าราชการการเมืองที่มีแนวคิดแตกต่างจากตน

1.3.4 ข้าราชการการเมืองไม่พึ่งนำผลประโยชน์ของตน ผลประโยชน์ของพรรค หรือ faction ไปปนกับผลประโยชน์ของชาติ เช่น ไม่ควรนำการประชาสัมพันธ์ไปใช้เพื่อโฆษณาสร้างชื่อเสียงของตนหรือพรรค

1.3.5 ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองจะต้องยึดหลักการโอนอ่อนและผ่อนปรนต่อกัน ปรับตัวเข้าหากัน

1.3.6 ข้าราชการการเมืองในกระทรวงการต่างประเทศ พึงเป็นผู้ที่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับปลัดกระทรวงฯ ได้ดี ในขณะเดียวกัน ปลัดกระทรวงฯ ก็ควรปรับทัศนะและวิธีทำงานของตนให้เข้ากับ ข้าราชการการเมืองได้

1.3.7 ข้าราชการการเมืองในกระทรวงการต่างประเทศพึงเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการต่างประเทศ ภาษาต่างประเทศและอื่น ๆ ตามสมควร เพื่อให้การปฏิบัติงานกับข้าราชการประจำเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กระทรวงการต่างประเทศกับการประชาสัมพันธ์

2.1 การประชาสัมพันธ์ของกระทรวงการต่างประเทศ
ถูกมองว่ามีปัญหาเนื่องจาก

2.1.1 กระทรวงการต่างประเทศปฏิบัติงานในลักษณะ
ที่สาธารณชนทั่วไปไม่ได้ตระหนักรู้ รวมทั้งปฏิบัติงานในเชิงสนับสนุนอยู่
เบื้องหลังหน่วยงานอื่น ๆ

2.1.2 จากลักษณะของงานในบางครั้ง กระทรวงฯ
ไม่สามารถให้ข่าวสาร ข้อมูลแก่สื่อมวลชนได้ หรือหากให้ได้ ก็อาจล่าช้าไม่
ทันต่อความต้องการของสื่อมวลชน

2.1.3 กระทรวงการต่างประเทศ ถือว่า การประชาสัมพันธ์งานของกระทรวงฯ
ก็เพื่อเป็นการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงการ
ดำเนินการของรัฐบาล และถือเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ
อย่างหนึ่ง แต่ไม่ถือว่าเป็นไปเพื่อการโฆษณา จึงทำให้สาธารณชนรับรู้
การดำเนินงานของกระทรวงฯ น้อยกว่าที่ควร

2.1.4 วิธีการมองประเด็นข่าวของสื่อมวลชน และ
ของกระทรวงการต่างประเทศแตกต่างกัน สื่อมวลชนถือว่าตนไม่ใช่เครื่องมือ
ประชาสัมพันธ์ของรัฐ ดังนั้นในบางครั้ง ข่าวที่กระทรวงฯ ต้องการให้เผยแพร่
ประชาสัมพันธ์ สื่อมวลชนอาจไม่เห็นความสำคัญ

2.1.5 กระทรวงการต่างประเทศยังมีการบรรยาย
สรุป (briefing) ให้ข่าวแก่นักข่าวน้อยและไม่เป็นระบบ

2.1.6 กระทรวงการต่างประเทศยังไม่ได้ใช้สื่อ
มวลชน เพื่อการประชาสัมพันธ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐอย่าง
เต็มที่

2.1.7 สื่อมวลชนไทยโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ไทยยังให้
ความสนใจแก่ข่าวต่างประเทศและกิจการด้านการต่างประเทศน้อย

2.1.8 ในบางยุคสมัย นักการเมืองได้ใช้การประชาสัมพันธ์ไปเพื่อการสร้างชื่อเสียงของคนและพรรค จนกลายเป็นการประชาสัมพันธ์มากเกินไป ทั้ง ๆ ที่ไม่ทราบรายละเอียดนโยบายในเรื่องที่ทำให้ข่าวอย่างถ่องแท้

2.1.9 ข้าราชการกระทรวงฯ ปฏิบัติงานโดยอยู่ภายใต้วินัยข้าราชการ ซึ่งอาจเป็นเครื่องขัดคั้นไม่ให้เกิดการให้ข่าวสามารถตอบสนองความต้องการของสื่อมวลชนได้

2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

2.2.1 กระทรวงการต่างประเทศควรจัดการบรรยายสรุปรายงานข่าวมากกว่าที่เป็นอยู่ และเป็นระบบมากขึ้น

2.2.2 กระทรวงการต่างประเทศควรให้ข้อมูลข่าวสารข้อเท็จจริงที่เปิดเผยได้ โดยเฉพาะ เรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน แก่สื่อมวลชนมากกว่าที่เป็นอยู่และรวดเร็วขึ้น

2.2.3 กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสนใจต่อหนังสือพิมพ์ภาคภาษาไทยมากขึ้น

2.2.4 ควรหาวิถีทางประสานผลประโยชน์ของชาติและของข้าราชการการเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับการประชาสัมพันธ์ เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายในการประชาสัมพันธ์งานของกระทรวงฯ

2.2.5 ในการเสนอข่าวที่เกรงว่าอาจจะเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนหรือเป็นเรื่องลับ กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณารายงานข่าวโดยรอบคอบ ถี่ถ้วนและแนบเนียนยิ่งขึ้นได้

2.2.6 การเสนอข่าวต่อสื่อมวลชน ควรให้ภูมิหลังของเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น เพื่อที่จะได้มีการวิเคราะห์ให้แนวคิดมากยิ่งขึ้น

3. เอกภาพและการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กับหน่วยงานอื่น ๆ

3.1 ปัญหาในการประสานงาน

3.1.1 รัฐบาลไทยประสบปัญหาการขาดเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากการต่างประเทศนั้นเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัตินโยบาย

3.1.2 การประสานงานของหน่วยราชการไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ยังไม่มีการวางกรอบนโยบาย กรอบการประสานงานเอาไว้อย่างเป็นระบบ

3.1.3 รัฐบาลไทยขาดผู้ประสานนโยบายในระดับสูงที่จะเป็นหลักในการประสานท่าทีและการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ

3.2 แนวทางในการแก้ไข

3.2.1 จะต้องมีการวางกรอบการประสานงานด้านนโยบายต่างประเทศและการปฏิบัตินโยบายอย่างเป็นระบบและชัดเจนขึ้น โดยอาจจะให้มีการประสานงานในระดับสูง โดยให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ประสานงาน (coordinated minister) เป็นผู้ประสานนโยบายด้านต่างประเทศ

3.2.2 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องเปิดกว้างและหา "แนวร่วม" ให้มากขึ้น ทั้งในภาคเอกชน ภาคราชการ นักวิชาการ และสื่อมวลชน

3.2.3 ในการอบรม การสัมมนา การบรรยายและประชุมต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศนั้น ควรพิจารณาให้หน่วยงานอื่น ๆ ได้เข้าร่วม เพื่อเป็นการประสานงาน ประสานนโยบายและสร้างเอกภาพทางความคิด

3.2.4 ในการดำเนินงานด้านต่างประเทศที่มีความละเอียดอ่อน เช่น การปราบโจรสลัดเวียดนาม ฯลฯ ควรให้มีเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศร่วมด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติมีความมั่นใจในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

4. แนวโน้มที่พึงปรารถนา

4.1 จะต้องมีการสร้างฉันทามติ (consensus) ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

4.2 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องติดต่อประสานพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ให้มากขึ้น

4.3 จะต้องมีการปรับบทบาทของทูต โดยเน้นให้มีบทบาทด้านเศรษฐกิจมากขึ้น

4.4 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องเตรียมพร้อมที่จะปรับตัวหากมีการเข้ามาของ non-career diplomat ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

4.5 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องพร้อมรับสภาพปัญหาและมาตรการการรองรับกรณีสมองไหลที่จะเกิดขึ้นภายในกระทรวงฯ

4.6 กระทรวงการต่างประเทศจะต้องติดตามและปรับเปลี่ยนตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกให้ได้อย่างทันทั่วถึง

ข้อสรุปและเสนอแนะจากการสัมมนาโต๊ะกลม

เรื่อง

นโยบายต่างประเทศของไทย : จากทศวรรษที่ผ่านมาสู่ออนาคต

ณ โรงแรมชมวิว หัวหิน

วันที่ 23 - 24 มิถุนายน 2533

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศได้จัดการสัมมนาโต๊ะกลม เรื่อง "นโยบายต่างประเทศของไทย : จากทศวรรษที่ผ่านมาสู่ออนาคต" โดยมีผู้เข้าสัมมนา ประกอบด้วยข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์อย่างไม่เป็นทางการในเรื่องนโยบายต่างประเทศของไทยในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ตลอดจนได้พิจารณาถึงแนวโน้มของนโยบายต่างประเทศของไทยในอนาคต

ที่ประชุมฯ ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นใน 5 หัวข้อ คือ

1. นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1980 : การย้อนพินิจ
2. นโยบายต่างประเทศในด้านการเมือง
3. นโยบายต่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ
4. กระบวนการในการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ
5. แนวนโยบายต่างประเทศในทศวรรษ 1990

ที่ประชุมฯ ได้ให้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวนโยบายต่างประเทศของไทย ดังต่อไปนี้

1. นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1980 : การย้อนพิณิจ

1.1 ผู้อภิปรายกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงทศวรรษ 1970 ว่าอยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยน (adjustment) จากนโยบายที่เป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาไปสู่นโยบายที่เป็น equidistance โดยให้ความสำคัญกับมหาอำนาจอื่น ๆ มากขึ้น และในต้นทศวรรษ 1980 นโยบายต่างประเทศไทยก็เริ่มมีลักษณะ omni-directional กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับประเทศอื่น ๆ ในโลกที่ 3 และดำเนินนโยบายต่างประเทศในมิติอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ในด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

1.2 ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา อาจแบ่งการพิจารณานโยบายต่างประเทศออกเป็น 3 ช่วง โดยมีลักษณะเด่นชัดของนโยบายต่างประเทศในแต่ละช่วง สรุปได้ดังนี้

1.2.1 1980-85 เป็น security oriented มุ่งแก้ไขปัญหาก็มหาอำนาจ การดำเนินนโยบายของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม อดิเรกปาด มีความเป็นเอกภาพ มอบอำนาจในกิจการต่างประเทศให้แก่กระทรวงการต่างประเทศ

1.2.2 1986-87 การดำเนินนโยบายยังคงเป็น security oriented แต่ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

- 1.2.3 1988-89 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็น พลเอกชาติชายา การดำเนินนโยบาย ต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลง เกิดความ สับสนในหมู่มิตรประเทศและอาเซียน ลักษณะ การดำเนินนโยบายเป็น two-pronged policy คือมีทั้งนโยบายด้านต่างประเทศ ที่เน้นความมั่นคง และแนวนโยบายต่าง ประเทศที่เน้นทางเศรษฐกิจ
- 1.3 มีการเปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาพการณ์ของประเทศไทย และระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ระหว่างปี 1979 กับปัจจุบัน โดยชี้ให้เห็นว่าในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีความเจริญมากขึ้น เช่น การขาดดุลลดน้อยลง การส่งออกผลผลิตทางอุตสาหกรรมมากขึ้น เป็นต้น ใน ด้านการเมือง ก็มีความมั่นคงมากขึ้น เช่น ทฤษฎี domino ก็เกิดขึ้นในลักษณะตรงข้ามในอินโดจีน และใน ยุโรปตะวันออกก็มีการเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์กับจีน ก็มีสภาพเป็น total relationship ร่วมมือกันในทุก ๆ ด้าน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็น อย่างมาก การพัฒนาภายในประเทศก็มีการเปลี่ยนแปลง ในลักษณะ urbanization ทั่วไป
- 1.4 ในแง่การดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็ได้รับผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงขึ้นต้น จะเห็นได้ว่า
- 1.4.1 ประเทศไทยได้เปลี่ยนจากแนว security oriented และ anti-communism มา เป็นการดำเนินนโยบายโดยมีปัจจัยเศรษฐกิจ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ

- 1.4.2, ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในแวดวงนโยบายต่างประเทศมีมากขึ้น ทั้งฝ่ายรัฐสภา นักวิชาการ และสื่อมวลชน
- 1.4.3 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มีข้อจำกัด คือ การขาดเอกภาพ ขาดความต่อเนื่อง และไม่มีจุดยืนที่แน่นอนเมื่อเปรียบเทียบกับสมัย พลเอกเปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พล.อ.อ. สิทธิฯ เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ
- 1.5 สิ่งที่น่าเป็นห่วงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะต่อประเทศเพื่อนบ้าน คือ นโยบายต่างประเทศในปัจจุบันถูกกำหนดโดย vested interest group มากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ ในระยะยาวประเทศอื่น ๆ เกิดความสับสน
- 1.6 นโยบายต่างประเทศที่มีความขัดแย้งในปัจจุบันอยู่ที่ personality ของผู้นำ ระหว่างสมัยนายกรัฐมนตรีเปรมฯ กับนายกรัฐมนตรีชาติชายฯ เรามักจะใช้ personality มากกว่าจะดูผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง
- 1.7 ความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มีทั้งจุดดีและจุดอ่อน จุดดีของความมีเอกภาพ คือ ชัดเจนแน่นอน ไม่สับสน แต่จุดอ่อน คือ ทำให้ผู้กำหนดและดำเนินนโยบายไม่เคยพิจารณานโยบายในเชิงเปรียบเทียบ ทำให้ไม่มีการปรับปรุงเพียงพอ

- 1.8 การดำเนินนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันไม่ใช่ปัญหาของการขาดความชัดเจน (lack of clarity) แต่เป็นการขาดความเป็นมืออาชีพ (lack of professionalism) ซึ่งรัฐบาลไม่ได้ใช้บุคลากรที่เป็นมืออาชีพ มาปฏิบัตินโยบาย ทำให้เกิดปัญหาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- 1.9 ในปัจจุบัน มีการใช้นโยบายต่างประเทศเพื่อเสริมสร้างผลประโยชน์ทางการเมืองภายใน ซึ่งในสมัยนายกรัฐมนตรีเปรมฯ ท่านไม่ได้สังเกตพรรคการเมือง ปัญหานี้จึงไม่เกิดขึ้น

2. นโยบายต่างประเทศด้านการเมือง

- 2.1 อาเซียนยังคงเป็นหลักสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป ขณะเดียวกัน ก็สมควรสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียนให้แน่นแฟ้นขึ้น เพื่อให้เป็นอำนาจต่อรองกับประเทศอื่น อาเซียนควรมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนในนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
- 2.2 อาเซียนควรมีการประชุมสุดยอดบ่อยครั้งขึ้น
- 2.3 เมื่อปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคได้รับการแก้ไข การรวมกลุ่มของประเทศภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันได้แก่ ไทย พม่า ประเทศอินโดจีน มาเลเซีย ตลอดจนไปถึงดินแดนจีนทางตอนใต้ ควรได้รับการพิจารณา เพราะในอนาคตจะมีส่วนสนับสนุนอำนาจต่อรองของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในกลุ่มอาเซียนมากขึ้น

- 2.4 ไทยควรจะสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจที่ดีต่อเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศไทย ปัญหาเส้นเขตแดน ควรแก้ไขให้เรียบร้อย จัดปัญหาตามแนวเขตแดน ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาผู้ลี้ภัย และลดความระแวงสงสัยระหว่างกัน ขณะเดียวกัน ควรสร้างโอกาสที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติด้านการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศเหล่านี้ โดยไม่เป็นการแสวงผลประโยชน์จากเหตุการณ์ทางการเมือง และ ความขัดแย้งต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- 2.5 ไทยควรใช้กลไกคณะกรรมการพัฒนาแม่น้ำโขง ในการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับชาติและระดับท้องถิ่น เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับทั้งจีน พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม
- 2.6 ควรมีการกำหนดนโยบายระยะยาวรองรับกับความคลี่คลายทางการเมืองในปัญหากัมพูชา และไม่ควรให้ปัญหานี้ครอบงำการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในด้านอื่น ๆ อันอาจมีผลให้ผลประโยชน์ของชาติถูกกระทบกระเทือน
- 2.7 การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ควรเป็นไปโดยมีเอกภาพ ไม่ก่อให้เกิดความสับสนทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้โดยสอดคล้อง

- 2.8 ไทยควรปรับตัวต่อเหตุการณ์หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจที่มีการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่ง เพื่อสร้างโอกาสในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติให้สูงสุดในช่วงจังหวะเวลาหนึ่ง ๆ
- 2.9 การให้มหาอำนาจเข้ามาถ่วงดุลในเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในภูมิภาคเป็นสิ่งที่ดำเนินมาอย่างได้ผลในอดีต และควรใช้เป็นกุศโลบายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป เมื่อมีความจำเป็น
- 2.10 ไทยควรปรับลดความสัมพันธ์กับมหาอำนาจต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อลดการพึ่งพาทางการเมืองและเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่ภาวะการถูกรอบงำจากมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่ง สำหรับจีนนั้น ด้วยเหตุผลทางภูมิรัฐศาสตร์และความผูกพันด้านอื่น ๆ ที่มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไปโดยไม่คำนึงถึงเรื่องของอุดมการณ์

3. ด้านเศรษฐกิจ

- 3.1 ในทศวรรษที่ 1990 ขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกจะประกอบด้วย 3 ขั้ว คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรป ดังนั้น ประเทศไทยควรดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการต่างประเทศกับ 3 ขั้วที่กล่าวถึงให้เกิดประโยชน์กับไทย ตลอดจนให้สอดคล้องและควบคู่ไปกับนโยบายเศรษฐกิจการต่างประเทศกับกลุ่มประเทศอาเซียน และประเทศเพื่อนบ้าน

- 3.2 นโยบายเศรษฐกิจการค้าต่างประเทศของไทย ควรกำหนด
ท่าทีให้ชัดเจนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจา
อรรถกถาเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อป้องกัน
ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศไทย
- 3.3 ในอนาคต โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยจะเป็น
อุตสาหกรรมมากขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการ
เกษตร ซึ่งจะต้องพึ่งพาระบบเศรษฐกิจและตลาดต่าง
ประเทศมากขึ้น ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจการค้า
ต่างประเทศของไทย ควรปรับให้สอดคล้องกับสภาวะการ
ดังกล่าว เพื่อให้ไทยจะสามารถแข่งขัน ตลอดจนรักษา
ตลาดดั้งเดิมและตลาดใหม่ทางการค้าของไทยไว้ได้
อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงแทนการใช้แรงงานถูก
และภาคบริการจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้น
- 3.4 ควรปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจ การค้า
กับต่างประเทศให้ทันสมัย รวมทั้งระบบสัญญาเตือนภัย
ทางการค้า

4. ด้านกระบวนการกำหนดและปฏิบัตินโยบาย

- 4.1 นโยบายของประเทศไทยควรกำหนดครบขั้นตอน ผ่าน
กระบวนการกลั่นกรองที่รอบคอบและรัดกุม จากหน่วย
งานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันใน
เป้าหมายทางนโยบาย อันจะทำให้การปฏิบัติ นโยบาย
มีเอกภาพ
- 4.2 กระทรวงการค้าต่างประเทศควรเป็นหน่วยงานหลักในการ
กำหนดหลักปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ โดยประสานงาน
อย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้

การปฏิบัตินโยบายเกิดเอกภาพ มีความชัดเจน มั่นคง (consistency) และต่อเนื่อง (continuity) เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

- 4.3 นโยบายต่างประเทศของไทยในอนาคต จะมีปัจจัยทาง ด้านเศรษฐกิจเกี่ยวข้องอยู่มาก ดังนั้น องค์การเศรษฐกิจ ควรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจ การต่างประเทศ
- 4.4 เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ จะต้องเปิดตัวต่อ ภายนอกให้มากขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อ รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับบุคคล ในวงการต่าง ๆ รวมทั้งนักธุรกิจของไทย อันจะมีส่วน อย่างมากในการดำเนินงานทางการทูต
- 4.5 เครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศใน อนาคต ควรมีความหลากหลายมากขึ้น เช่น มีการนำ เครื่องมือวัฒนธรรม และมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อ ประเทศชาติ เป็นต้น
- 4.6 รัฐบาลผสมในปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็น first among equals ในคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจใน นโยบายใด ๆ ไม่ควรจะกระทำไปได้โดยเอกเทศ จำเป็นจะต้องมีการปรึกษารื้อกับหน่วยงานหลักที่ รับผิดชอบ ดังนั้น ในแง่ นโยบายการต่างประเทศ หัวหน้ารัฐบาลจะต้องปรึกษารื้อกับกระทรวงการต่าง ประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจใน เรื่องนโยบายต่างประเทศ

5. แนวนโยบายต่างประเทศในทศวรรษที่ 1990

5.1 นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษ 1990 จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 1980 ที่ผ่านมา เช่น การเสื่อมสลายของโลกสังคมนิยม detente ระหว่างมหาอำนาจ การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ความก้าวหน้าของระบบข้อมูล ข่าวสารและเทคโนโลยี เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มในอนาคตว่า เศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย

5.2 หน่วยงานต่าง ๆ ควรร่วมกันกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวนโยบายให้เกิดขึ้นทั้งภายในและระหว่างประเทศ

5.3 กลุ่มผู้นำซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของชาติ โดยเฉพาะ นโยบายต่างประเทศ ควรจะต้องมีสายตาทิศกว้างไกลในการเข้าใจสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมาย และวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

- 5.4 ในอนาคตอันใกล้นี้ อินโดจีนยังคงไม่สามารถเป็นตลาดการค้าที่มีศักยภาพสำหรับไทยได้ ดังนั้น แนวนโยบายต่างประเทศของไทยจึงควรดำเนินไปด้วยความเข้าใจในสภาพความเป็นจริง และไม่มุ่งเข้าไปดักดวงผลประโยชน์ต่อประเทศเพื่อนบ้าน
- 5.5 การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้าน ควรอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ
- 5.6 กระบวนการและกลไกในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะต้องพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้
- 5.6.1 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- 5.6.2 พัฒนาเทคโนโลยีและระบบข้อมูล ข่าวสาร
นโยบายต่างประเทศที่อาศัยสัญญาณ
จะต้องลดลงและจะต้องเป็นนโยบายที่
อาศัยระบบข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ
- 5.6.3 ระบบการปฏิบัติงานภายในของกระทรวง
การต่างประเทศ ควรปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ
อยู่เสมอ
- 5.6.4 งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ
ควรได้สัดส่วนกับบทบาทที่จะต้องกระทำ
ในปัจจุบันงบประมาณของกระทรวงการ
ต่างประเทศน้อยไป

5.7 แนวนโยบายต่างประเทศของไทยในอนาคต ควรดำเนินการ
ดังนี้

- 5.7.1 แก้ไขปัญหาการเมืองภายในประเทศให้
เรียบร้อยโดยเร็วที่สุด เพื่อมิให้มีความขัดแย้ง
ในทางดำเนินนโยบายต่างประเทศ
- 5.7.2 คลไคต่าง ๆ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ
การกำหนดนโยบายต่างประเทศควร active
มากขึ้น
- 5.7.3 ลัทธิอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน
ไม่ควรเป็นปัจจัยสำคัญอีกต่อไปในการกำหนด
นโยบายต่างประเทศ
- 5.7.4 เศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากในการ
กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย
ในอนาคต
- 5.7.5 เครื่องมืออื่น ๆ ในการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศ เช่น เครื่องมือทางวัฒนธรรม
ควรนำมาใช้มากขึ้น เป็นต้น
- 5.7.6 การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อกลุ่มประเทศ
อินโดจีน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศดำเนิน
มาโดยตลอดนั้น ยังไม่บรรลุผลจึงไม่ควรละทิ้ง
ไป เพราะเหตุจากความขัดแย้งภายในประเทศ
- 5.7.7 นโยบายต่างประเทศของไทยควรจะต้องรักษา
สายสัมพันธ์กับอาเซียนไว้ให้แนบแน่นต่อไป
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความเข้าใจ
ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในปัญหา
ต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น ปัญหากัมพูชา เป็นต้น

5.8 ไทยควรดึงเงินเข้ามามีส่วนในกระบวนการพัฒนาภูมิภาค
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ให้เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขง
ตอนบน เป็นต้น

5.9 นโยบายต่างประเทศในอนาคต ควรแบ่งการดำเนิน
นโยบายไว้เป็นช่วงระยะเวลา เช่น นโยบายระยะสั้น ระยะกลางและ
ระยะยาว โดยมีเป้าหมายและวิธีการอย่างชัดเจน

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

24 มิถุนายน 2533

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center – ISC)

จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2530 โดยพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการต่างๆ เช่น การบรรยายและสัมมนา การระดมสมองระหว่างข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการต่างๆ กับนักวิชาการภาคเอกชน สื่อมวลชนและผู้แทนภาคประชาสังคม รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิชาการทั้งในประเทศและในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศได้ยุติการปฏิบัติงานไประยะหนึ่ง และงานบางส่วนได้ถูกมอบให้หน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแทน

โดยที่ในปัจจุบัน สถานการณ์โลกและภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการต่างประเทศจึงรื้อฟื้นศูนย์ศึกษาการต่างประเทศขึ้นใหม่เมื่อเดือนสิงหาคม 2562 เพื่อส่งเสริมการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและนโยบายด้านการต่างประเทศในมิติต่างๆ อาทิ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาค รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านการทูตและการต่างประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่เชื่อมต่อกับ “ชุมชนด้านการต่างประเทศ” ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ จัดพิมพ์เอกสารในชุด study paper เพื่อส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์และอภิปรายทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการพิจารณานโยบายการต่างประเทศของไทย

เอกสารในชุด *study papers (collection of papers)* ของศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

Collection of Study Papers (1988 - 1991)

ISBN 978-616-341-076-4

•

Collection of Papers and Proceedings (1987 - 1992)

ISBN 978-616-341-088-7

•

ผู้สนใจสามารถขอรับได้ที่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ
อีเมล isc@mfa.mail.go.th หรือสืบค้นได้ที่ isc.mfa.go.th

