



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

STUDY PAPER

June 2026

**นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันใน APEC:
แนวในการผลักดันนโยบายการต่างประเทศของไทย**

•

Innovation and Competitiveness in APEC:
Strategic Pathways for Advancing Thailand's
Foreign Policy

นภควัฒน์ วันชัย

Naphakhawat Wanchai

นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันใน APEC: แนวในการผลักดันนโยบายการต่างประเทศของไทย

Innovation and Competitiveness in APEC: Strategic Pathways for Advancing Thailand's Foreign Policy

นภควัฒน์ วันชัย

Naphakhawat Wanchai

นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันใน APEC: แนวในการผลักดันนโยบายการต่างประเทศของไทย

Innovation and Competitiveness in APEC:

Strategic Pathways for Advancing Thailand's Foreign Policy

ISBN 978-616-341-188-4

จัดพิมพ์โดย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทร. 02 203 5000 ต่อ 45120

พิมพ์ครั้งที่ 1

มิถุนายน 2569

จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ที่

บริษัท พี.เพรส จำกัด เลขที่ 129 ถนนสุขุมวิท 81 แขวงอ่อนนุช

เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร. 09 5950 7987

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันใน APEC: แนวในการผลักดันนโยบายการต่างประเทศ
ของไทย = Innovation and Competitiveness in APEC: Strategic Pathways for Advancing
Thailand's Foreign Policy.-- กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

กระทรวงการต่างประเทศ, 2569.

78 หน้า.

1. การแข่งขันระหว่างประเทศ. I. ชื่อเรื่อง.

382

ISBN 978-616-341-188-4

คำนำ

Asia-Pacific Economic Cooperation หรือ APEC เป็นกรอบความร่วมมือพหุภาคีที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าเสรีและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งและผลักดันการดำเนินการต่างๆ ในกรอบ APEC อย่างแข็งขันมาโดยตลอด รวมทั้งเป็นเจ้าภาพการประชุมระดับผู้นำมาแล้ว 2 ครั้งในปี ค.ศ. 2003 และ 2022 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2010 เป็นต้นมา ความร่วมมือพหุภาคีในกรอบต่างๆ ต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างเข้มข้นจากปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) และภูมิเศรษฐศาสตร์ (geo-economics) ซึ่งกรอบ APEC ก็ได้รับผลกระทบจากความไม่แน่นอนที่เกิดจากความขัดแย้งในระดับภูมิภาคและความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งนำไปสู่นโยบายต่างๆ ที่สวนทางหรือจำกัดพัฒนาการในความร่วมมือในกรอบ APEC

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center - ISC) ขอขอบคุณคุณณภควัฒน์ วันชัย นักวิจัยผู้ช่วยของศูนย์ฯ ที่ได้วิเคราะห์ประเด็นสำคัญเหล่านี้จัดทำเป็นเอกสารศึกษาเรื่อง *นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันใน APEC: แนวในการผลักดันนโยบายการต่างประเทศของไทย* เป็น Study Paper ของศูนย์ฯ อีกฉบับหนึ่ง โดยได้วิเคราะห์ถึงเหตุที่ปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือพหุภาคี การไล่เรียงพัฒนาการต่างๆ ในกรอบ APEC โดยเฉพาะการสร้างบรรทัดฐานเสรีนิยมและภูมิภาคนิยมแบบเปิด รวมทั้งข้อเสนอแนะในการผลักดันบทบาทของไทยใน APEC ในอนาคต

ศูนย์ฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ APEC นักวิชาการและบุคคลทั่วไป สมดังเจตนารมณ์ของผู้เขียนและผู้จัดพิมพ์ต่อไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

มิถุนายน 2569

คำนำของผู้เขียน

APEC ในความทรงจำมาจากการเรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ แต่ก็เป็นเรื่องราวที่ได้ยินมาผ่าน ๆ ไม่ได้มีโอกาสไปเจาะลึกในประเด็นที่ว่า APEC มีโครงสร้างองค์กรอย่างไร ดำเนินงานอย่างไร และมีเป้าหมายอย่างไร หรือในช่วงที่ไทยเป็นเจ้าภาพ APEC เมื่อ ค.ศ. 2022 ก็รู้เพียงแค่ว่าเป็นการประชุมของผู้นำเขตเศรษฐกิจ เพราะในคราวนั้นไม่ได้คิดว่าจะมีความสำคัญกับชีวิตเท่าไรนักในฐานะนักศึกษา

อย่างไรก็ดี เมื่อมีโอกาสได้มาศึกษาในหัวข้อ APEC เพื่อทำเอกสารศึกษาค้นคว้า ก็ทำให้รับรู้ถึงความสำคัญของ APEC ทำให้วาระหลายเรื่องที่ยังไม่เป็นทางการทั้งในแง่จุดเริ่มต้นและเนื้อหาการประชุม เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการค้าเสรีสามารถผลักดันในกรอบอื่น ๆ ได้ ทำให้มีความเข้าใจเรื่องลักษณะเฉพาะทางสถาบัน และทำให้เห็นความสำคัญที่ว่าเหตุใด APEC จึงไม่เป็นองค์กรผูกพันทางกฎหมาย ในประเด็นนี้แม้จะมีข้อถกเถียงว่าการไม่เป็นสถาบันผูกพันทางกฎหมายจะเป็นข้อได้เปรียบหรือข้อเสีย แต่เอกสารศึกษาค้นคว้ากลับมองว่าลักษณะเฉพาะทางสถาบันเป็นโอกาสในหลาย ๆ ด้านก่อนที่จะนำไปสู่ข้อปฏิบัติที่ใช้ร่วมกัน

ในช่วงเวลาที่ศึกษาค้นคว้าเรื่อง APEC มีหลายประเด็นสำหรับผู้เขียนที่ยังไม่ตกผลึกจากทั้งในเรื่องของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับผู้ปฏิบัติ การเปิดประเด็นข้อถกเถียง และรูปแบบการใช้ภาษาตามลักษณะเฉพาะทางสถาบัน APEC ที่ต้องคำนึงถึง ต้องขอขอบคุณ ดร.อนสนธิ์ ชินวรโรจน์ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ที่ให้มุมมองกับ ผู้เขียนซึ่งทำให้การเรียบเรียงเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจนมากขึ้น

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารศึกษาค้นคว้านี้จะทำให้เรื่อง APEC อ่านสนุกและให้มุมมองที่แตกต่างจากการนำเสนอว่า APEC คืออะไร ไม่มากนักน้อย ขณะเดียวกัน ด้วยระยะเวลาที่จำกัดในการศึกษา APEC อาจทำให้บางประเด็นซึ่งผู้เขียนไม่ได้ลงลึกแต่ในบางประเด็นผู้เขียนก็สงสัย สิ่งนี้เป็นเรื่องการจัดลำดับความสำคัญในการค้นคว้าและเรียบเรียงประเด็น หากเอกสารศึกษาค้นคว้านี้มีข้อบกพร่องย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเพียงผู้เดียว

นกวัดมัน วันชัย

มิถุนายน 2569

สารบัญ

คำนำ	5
คำนำของผู้เขียน	6
บทคัดย่อ.....	8
บทนำ	10
• เหตุใดปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์จึงส่งผลกระทบต่อความร่วมมือพหุภาคี?	16
• ปัจจัยที่สนับสนุนพหุภาคีระหว่างประเทศ.....	20
ก่อนและหลัง ค.ศ. 2016 ความรุ่งโรจน์และบททดสอบ	
กับพัฒนาการของ APEC.....	26
• การก่อร่างสร้างบรรทัดฐานเสรีนิยมใหม่และภูมิภาคนิยม แบบเปิด ค.ศ. 1989 - 1996.....	30
• APEC ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทศวรรษ 2000-2010	38
• ภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิเศรษฐศาสตร์ และสงครามเศรษฐกิจ: เงื่อนไขที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ค.ศ. 2016-2025.....	46
ข้อเสนอแนะและแนวทางการผลักดัน: บทบาทของไทย	
กับลักษณะเฉพาะของ APEC	54
• หลักการและวิธีคิด	55
• การเป็นเจ้าภาพ APEC ของไทย ค.ศ. 2022.....	58
• ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: ก้าวต่อไปของไทยใน APEC	59
บรรณานุกรม	68
ประวัติผู้เขียน.....	76

บทคัดย่อ

เอกสารศึกษานี้ ตั้งใจที่สำคัญว่าประเด็นทางภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือ APEC อย่างไร และประเด็นดังกล่าวทำให้ความร่วมมือมีอุปสรรคอย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์บั่นทอนการเปิดกว้างทางการค้า เนื่องจากรัฐต่าง ๆ หันไปเน้นความมั่นคงมากกว่าการค้าเสรี สะท้อนจากจุดเปลี่ยนหลัง ค.ศ. 2016 เอกสารฉบับนี้เสนอว่าความผันผวนนี้เป็นโอกาสฟื้นฟูบทบาทของ APEC โดยอาศัยลักษณะสถาบันที่ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย เพื่อสร้างบรรทัดฐานใหม่ผ่านกลไกที่มีอยู่ เช่น โครงการนำร่อง (Pathfinder Initiatives), ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (ECOTECH) และสภาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภาคพื้นแปซิฟิก (PECC) จุดนี้ไทยสามารถใช้เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ในการผลักดันวาระของตน โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือทำให้ไทยมีบทบาทสำคัญภายใต้กลไกของ APEC ผ่านการใช้กลไกโครงการนำร่องริเริ่มความร่วมมือประเด็นอ่อนไหวทางการเมืองแต่จำเป็น เช่น มาตรฐานจริยธรรมปัญญาประดิษฐ์ และความมั่นคงของห่วงโซ่อุปทาน ควบคู่กับการยกระดับไทยเป็นศูนย์ข้อมูลนโยบายผ่าน PECC และใช้ฉันทศนอนาคตให้มีเป้าหมายร่วมกันเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อผลักดันให้คู่ขัดแย้งมองข้ามปัญหาปัจจุบันสู่อนาคตที่พึงประสงค์ร่วมกัน ผ่านการบูรณาการกรอบแนวคิด MSF, Strategic Foresight และ MOIP อันเป็นการสร้างนวัตกรรมเชิงนโยบายเพื่อรักษาขีดความสามารถของไทยใน APEC

คำสำคัญ: นวัตกรรมเชิงนโยบาย, ภูมิรัฐศาสตร์, ความมั่นคง, พหุภาคี

Abstract

This study paper asks how geopolitical and geoeconomic issues affect Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) cooperation and create obstacles for such partnerships. Results are that geopolitical risks undermine trade openness, as states refocus to prioritize national security over free trade, a trend clearly reflected in a post-2016 structural turning point. Yet such volatility may offer an opportunity to revitalize the role of APEC. By capitalizing on its non-binding institutional status, APEC may establish new norms through extant mechanisms such as Pathfinder Initiatives; economic and technical cooperation (ECOTECH); and the Pacific Economic Cooperation Council (PECC). This dynamic provides Thailand with a strategic instrument for advancing its own agenda. Accordingly, Thailand may become a key player in the APEC framework by leveraging the Pathfinder mechanism to initiate cooperation on politically sensitive, yet essential, contemporary issues such as artificial intelligence (AI) ethics and supply chain security. This should be pursued concurrently with elevating Thailand into a policy information hub through PECC. Additionally, future scenarios with shared political goals should encourage conflicting parties to look beyond current disputes toward a mutually advantageous future. By integrating the Multiple Streams Framework (MSF); Strategic Foresight; and Mission-Oriented Innovation Policy (MOIP), this approach fosters policy innovation to safeguard the capabilities and competitiveness of Thailand in APEC.

Keywords: Policy Innovation, Geopolitics, Security, Multilateralism

บทนำ

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจโลกและสภาพแวดล้อมการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดของสงครามเวียดนาม การยกเลิกการใช้มาตรฐานทองคำในระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC) ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบใน ค.ศ. 1973 จนนำมาสู่วิกฤตน้ำมัน (Oil Shock) ทำให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นในกลุ่มประเทศทุนนิยม ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายการเงินของสหรัฐอเมริกาโดย Paul Volcker ประธานธนาคารกลางสหรัฐอเมริกาได้ประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ย ลดภาษีเงินได้นิติบุคคล และยกเลิกการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนทำให้ทั่วโลกต้องแข่งขันดึงดูดเงินทุนในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ผลของปัจจัยเหล่านี้ทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank) หันมาส่งเสริมเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนภายใต้หลักการเสรีนิยมใหม่ มากกว่าการดำเนินนโยบายในรูปแบบ Keynesianism ที่ส่งเสริมการจ้างงานโดยภาครัฐ เช่น โครงการ Great Society มาตรการกระตุ้นการบริโภค และเพิ่มการจ้างงานในภาคครัวเรือน¹

¹ Giovanni Arrighi, "The world economy and the Cold War, 1970-1990," in The Cambridge History of the Cold War, vol. 3, Endings, ed. Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

บริบทของเศรษฐกิจโลกในช่วงเวลาดังกล่าว กลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการก่อตั้ง APEC เพื่อส่งเสริมการค้าเสรีและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคระหว่างประเทศทุนนิยมหลักกับประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับโลกคาดว่าจะส่งเสริมการค้าแบบเสรีนิยมใหม่ตามคำนิยาม หากพิจารณาประเด็นข้อพิพาททางการค้าผ่านการเจรจาอบูรุกวัย (Uruguay Round) ภายใต้วความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) ระหว่าง ค.ศ. 1986-1993 ที่ยึดถือซึ่งเป็นประเด็นทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรปที่มีนัยสำคัญต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย² การเจรจาดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับ APEC อย่างมาก เพราะการก่อตั้ง APEC ในช่วง ค.ศ. 1989 ที่ออสเตรเลียกับญี่ปุ่นเป็นผู้ผลักดัน และสหรัฐอเมริกาเข้ามาในภายหลัง มีนัยที่สำคัญคือต้องการให้การเจรจาเปิดการค้าเสรีกับยุโรปเสร็จสิ้น และหากยุโรปไม่สามารถทำให้การเจรจาบรรลุผล APEC อาจกลายเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่มทดแทนยุโรป

ทั้งนี้ ในเชิงรายละเอียดหลักการของ GATT อยู่บนหลักการปฏิบัติปราศจากความลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) หรือประเทศสมาชิกพึงปฏิบัติต่อกันเยี่ยงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation) แต่บทบัญญัติของ GATT มีข้อยกเว้นให้อังกฤษกับฝรั่งเศสสามารถให้สิทธิพิเศษแก่อดีตอาณานิคมของตนเองและให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการปกป้องตนเองด้วยการกำหนดโควตานำเข้า จุดนี้จึงเป็นจุดที่ไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าเป็นสมาชิก GATT³ และประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรปในเรื่องการอุดหนุนสินค้าเกษตรยังเป็นผลให้การเจรจาในประเด็นอื่น ๆ เช่น สิ่งทอ ภาควบริการ และการคุ้มครองทรัพย์สินทรัพย์สินปัญญาต้องล่าช้า ทำให้ประเทศอื่น ๆ ที่เป็นภาคี GATT เริ่มมีข้อกังขาในระบบการค้าเสรี ประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียจึงแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจจากแนวโน้มของเศรษฐกิจโลกเพื่อสร้างสมดุลทางการค้าและเป็นไปในเชิงพหุภาคีมากกว่าทวิภาคี สิ่งเหล่านี้จึงกลายเป็นปัจจัยแวดล้อมของการจัดตั้ง APEC เพื่อ

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, จาก GATT สู่ WTO, เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11 (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch (จัดกระแสองค์การการค้าโลก), 2552), 33.

³ เรื่องเดียวกัน, 11-14.

ส่งเสริมการค้า แบ่งปันความรับผิดชอบทางการค้า ลดความตึงเครียดทางการค้า ลดต้นเหตุความขัดแย้งในภูมิภาคอินโดจีน และคาบสมุทรเกาหลี ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดระเบียบทางเศรษฐกิจมากขึ้น⁴

จุดเริ่มต้นของ APEC เริ่มขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1960 มีการประชุม Pacific Trade and Development Conference (PAFTAD) เป็นการรวมตัวของนักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์จากสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1968 ที่ประชุมนี้เป็นเวทีระดมทางความคิดเพื่อผลักดันเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าในระดับภูมิภาค ต่อมาแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรเริ่มปรากฏให้เห็นจากความพยายามของ Saburo Okita จากญี่ปุ่นและรัฐบาลออสเตรเลียที่นำไปสู่การประชุม Canberra ใน ค.ศ. 1981 แต่เกือบล้มเหลว ในขณะนั้น ดร.ถนัด คอมันตร์ รองนายกรัฐมนตรีของไทยได้เข้ามามีบทบาทสำคัญโดยเสนอให้ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมหรือใน ค.ศ. 1982 ณ กรุงเทพฯ โดย ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ได้รับมอบหมายให้ประสานงานและเขียนบทสรุปผลการประชุมให้ ดร.ถนัดฯ แลกส่งต่อสื่อมวลชน ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสภาความร่วมมือทางเศรษฐกิจแปซิฟิก (Pacific Economic Cooperation Council: PECC) อย่างเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีสนับสนุนงานทางวิชาการและแนวคิดเรื่อง APEC ในช่วงทศวรรษ 1980 ผ่านคณะกรรมการระดับชาติของแต่ละประเทศ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแปซิฟิกของไทย (Thai National Committee for Pacific Economic Cooperation: TNCPEC) มี ดร.ถนัดฯ เป็นประธานคนแรก และต่อมาเป็น ดร.ณรงค์ชัยฯ จนถึงขณะนี้ รวมทั้งมีการจัดตั้งกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (Eminent Persons Group: EPG) ใน ค.ศ. 1992 ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการประชุมสุดยอดผู้นำเป็นครั้งแรกและการประชุมดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดี Bill Clinton อาสาเป็นเจ้าภาพการประชุมที่ Blake Island ใกล้เมือง Seattle ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 เพื่อดึงสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกผ่านกลไก APEC⁵

⁴ สมภพ มานะรังสรรค์, ภูมิภาคนิยมกับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมชุมชนของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541).

⁵ Anuson Chinvanho, Global Thailand: In Conversation with Narongchai Akrasanee (Bangkok: International Studies Center, Ministry of Foreign Affairs, 2024), 110-116.

จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้ APEC เผชิญความท้าทายมาจากข้อริเริ่มที่ล้มเหลว ในประเด็นการเปิดเสรีรายสาขาก่อนกำหนดตามความสมัครใจ (Early Voluntary Sectoral Liberalisation: EVSL) ใน ค.ศ. 1998 โดยเป็นความพยายามของประเทศ ของโลกตะวันตกที่พยายามเร่งรัดการเปิดเสรีทางการค้าให้เร็วกว่าที่กำหนดในปฏิญญา โบกอร์ โดยเสนอให้มีการเปิดเสรีการค้าใน 15 สาขาครอบคลุมทั้งเกษตรกรรม ป่าไม้ และอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ในภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะสาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น มองว่าการเปิดเสรีในสาขาข้างต้นซึ่งเป็นสาขาที่มีการปกป้องภายใน ประเทศจะนำไปสู่แรงกดดันทางการเมือง เพราะหากเปิดเสรียอมทำให้หมวดหมู่สินค้า เหล่านั้นเผชิญกับปัญหาการแข่งขัน ด้วยเหตุนี้ ประเทศในเอเชียจึงมองว่า EVSL เป็นความพยายามที่เปลี่ยน APEC จากความร่วมมือที่สมัครใจไปสู่การเจรจาที่บีบบังคับ การเจรจาในกระบวนการเหล่านี้จบลงด้วยการที่ผู้นำ APEC ในการประชุมที่กัวลาลัมเปอร์ ตัดสินใจต่อข้อเสนอนี้ไปยังองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งเท่ากับยุติกระบวนการ EVSL ภายใต้อาเซียน จุดเปลี่ยนนี้มีนัยในเวลาต่อมาที่จะส่งผล กระทบต่อความร่วมมือ คือ การนำประเด็นการเปิดเสรีการค้าในลักษณะนี้ออกจากวาระ หลักของ APEC⁶

สำหรับประเด็นร่วมสมัยที่มีมิติในด้านภูมิรัฐศาสตร์เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ ในลักษณะพหุภาคี เอกสารศึกษาชิ้นนี้ได้ใช้จุดตัดช่วงหลัง ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา โดยมีข้อสนับสนุนมาจากการขึ้นดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี Donald Trump การลงประชามติ Brexit และประเด็นทางด้านภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ จาก COVID-19 ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีนัยสำคัญต่อความร่วมมือ APEC โดยเฉพาะการหารือ ในประเด็นต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง ปัจจัยและบริบทดังกล่าวอาจเป็นส่วน ส่งเสริมการหารือในกรอบ APEC มากยิ่งขึ้น

APEC ยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระต่างๆ ประสบความสำเร็จ เช่น 18 เดือนหลังการประชุม APEC ณ เมืองซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา เมื่อพฤศจิกายน ค.ศ. 2023 ได้วางหมุดหมายสำคัญ 3 หลักการ ได้แก่ ห่วงโซ่อุปทาน เศรษฐกิจ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Clean Economy) และเศรษฐกิจที่เป็นธรรม (Fair Economy)

⁶ Ibid., 95-97.

สามหลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงของห่วงโซ่อุปทานระหว่างสมาชิกที่มาจากปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์และความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน⁷ บริบทเช่นนี้กล่าวได้ว่าหมุดหมายสำคัญที่ APEC มักประสบความสำเร็จในเชิงการรับรองหลักการบางประการจนเป็นหลักการที่สมาชิกเห็นพ้องตรงกัน มาจากเรื่องที่สมาชิกเห็นด้วยและไม่ขัดกับประโยชน์ของตน

ในบางช่วงเวลา APEC ก็มีบทบาทสำคัญแต่ในบางช่วงเวลาก็มีเงื่อนไขจำกัดภายใต้พัฒนาการของเศรษฐกิจโลกและการเมืองที่ทำให้ APEC มีบทบาทน้อยลงจากความเห็นที่แตกต่างของสมาชิก เอกสารศึกษาชิ้นนี้ จึงมีสมมติฐานว่าในช่วงเวลาที่เงื่อนไขทางภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอาจกลายเป็นหนึ่งในปัจจัย สาเหตุ หรือเงื่อนไขที่สำคัญซึ่งอาจทำให้บทบาทของ APEC กลับมาฟื้นฟูและเป็นแกนหลักในการแสวงหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและผู้ประกอบการได้ แต่ใจความสำคัญของการฟื้นฟูบทบาทของ APEC ไม่ใช่ในมิติของการแสวงหาความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึง “การยกระดับ” ความสามารถในการแข่งขันเพื่อกระตุ้นและจูงใจให้รัฐบาลมีความกล้าในการสนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมายโดยมีวิทยาศาสตร์พื้นฐานเป็นหลักการร่วมกัน ลดความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ที่อาจก่อให้เกิดไปสู่การทำสงครามเต็มรูปแบบและมีความเข้าใจเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภูมิภาค สิ่งเหล่านี้จึงอาจนำไปสู่หัวใจสำคัญของการพัฒนา “นวัตกรรมร่วมกัน” แม้จะมีอุปสรรคด้านความแตกต่างของโครงสร้างกฎหมายและอุตสาหกรรมของสมาชิก สิ่งนี้เป็นโจทย์ที่ไทยต้องใช้นโยบายการต่างประเทศและเครื่องมือทางการทูตเพื่อผลักดันให้ตนเองมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะการแสดงศักยภาพของไทยในการส่งเสริมความร่วมมือในมิติต่าง ๆ

ก่อนนำไปสู่ข้อเสนอการฟื้นฟูบทบาทของ APEC ในฐานะกลุ่มพหุภาคีภายใต้เงื่อนไขทางภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ที่มีนัยต่อไทย และการผลักดันนโยบายการต่างประเทศของไทย จำเป็นต้องทบทวนก่อนว่าปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ส่งผลกระทบเชิงลบอย่างไรต่อความร่วมมือพหุภาคีและปัจจัยใดส่งผลเชิงบวกกับพหุภาคี

⁷ Yeo Han-koo & Alan Wm. Wolff, “Will 2024 deepen Indo-Pacific economic cooperation?,” Peterson Institute for International Economics, January 5, 2024. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/will-2024-deepen-indo-pacific-economic-cooperation>.

เหตุใดปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์จึงส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในระดับพหุภาคีพิจารณาได้จากข้อสมมติฐานของ Xianglin Yan and Longguo Piao

ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์กับความเปิดกว้างทางการค้า



ข้อสมมติฐานที่ปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในระดับพหุภาคีพิจารณาได้จากข้อสมมติฐานของ Xianglin Yan and Longguo Piao ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์กับความเปิดกว้างทางการค้า

สมมติฐานคือเมื่อระดับความเสี่ยงทางด้านภูมิรัฐศาสตร์เพิ่มสูงขึ้นจะทำให้เสถียรภาพทางการค้าลดลง เมื่อประเทศเผชิญกับความไม่แน่นอนจากภายนอกไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระดับภูมิภาค ความขัดแย้งทางการทหาร หรือความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ทางการทูต รัฐบาลมักให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติมากกว่าการใช้นโยบายเสรีทางการค้าที่เปิดกว้าง นำไปสู่การควบคุมทางการค้า จำกัดการนำเข้า และส่งออกกลุ่มสินค้าเทคโนโลยีความมั่นคง นอกจากนี้ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มใช้มาตรการแทรกแซงและการปกป้องทางการค้า เช่น การกำหนดให้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศ การส่งเสริมนโยบายทดแทนการนำเข้า และเพิ่มความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์แต่อาจขัดกับหลักการเปิดเสรีทางการค้า ในท้ายที่สุด ความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์ย่อมส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประเทศในเวทีโลกและทำให้ภาคธุรกิจอาจย้ายฐานการผลิตรวมไปถึงระดับการใช้นโยบายที่ลดการเปิดเสรีทางการค้าทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี⁸ นอกจากนี้ Thomas Greminger ได้ชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่บั่นทอนความร่วมมือระดับพหุภาคีมาจากสามปัจจัย⁹ ได้แก่ (1) ความเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์หรือการแข่งขันของมหาอำนาจไม่ว่าจะเป็นการแสดงแสนยานุภาพทางการทหาร สงครามการค้า การคว่ำบาตร และการเกิดขึ้นของระเบียบโลกหลายขั้วอำนาจ (2) การเติบโตของแนวคิดชาตินิยมที่ทำให้ผู้นำให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าพันธสัญญาระหว่างประเทศ ผ่านการลดบทบาทของ

⁸ Xianglin Yan and Longguo Piao, “The effect of global geopolitical risks on trade openness,” *International Review of Economics and Finance* 102 (2025).

⁹ Thomas Greminger, “Redefining Multilateralism in a New Geopolitical Era” (speech, PIN Conference, Geneva, December 5, 2024).

พหุภาคี และปัญหาของโครงสร้างสถาบันพหุภาคีที่ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพ กฎการลงคะแนนเสียง และปัญหาของระบบราชการ และ (3) การละลายของมหาอำนาจกับประเทศกำลังพัฒนา รัฐขนาดเล็ก และกลุ่มชนพื้นเมือง เนื่องจากข้อเรียกร้องกลุ่มนี้มักไม่มีความสำคัญกับมหาอำนาจ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้โครงสร้างความร่วมมือมีจำนวนมากและลักษณะเฉพาะของปัญหาทำให้ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ และงานศึกษาของ Abdessalam Jaldi¹⁰ ชี้ให้เห็นว่าเหตุที่ระบบพหุภาคีกำลังสั่นคลอนทั้งในเชิงบรรทัดฐานและความสามารถในการดำเนินงานโดยมาจากวิกฤต 3 ประการ ได้แก่ การสูญเสียความชอบธรรมของกลุ่ม G7 ที่ไม่ยอมปรับตัวเข้ากับเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ความล้มเหลวของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ต้องการสละสิทธิพิเศษในหลักการความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันทั้งในการเจรจาการค้าและสภาพภูมิอากาศ และความท้าทายของระบบเดิมจากสหประชาชาติที่มีความสามารถน้อยลงในการรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ของโลก สิ่งนี้จึงอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันไปพึ่งพาความร่วมมือในกลุ่มเล็ก ๆ หรือ Minilateralism เช่น Quadrilateral Security Dialogue (Quad) และ AUKUS ซึ่งมีความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพมากกว่าสำหรับประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าหลักการกว้าง ๆ

ปัญหาทางภูมิรัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นจึงทำให้ความพยายามในการทำความร่วมมือในระดับพหุภาคีเผชิญกับอุปสรรคและคำถามถึงประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจ รายงานดัชนีพหุภาคี (Multilateralism Index) โดย International Peace Institute (IPI) และ Institute for Economics and Peace (IEP)¹¹ ให้นับมองว่าการมีส่วนร่วมในกรอบพหุภาคีผ่านองค์การการค้าโลก เริ่มซบเซาลงอย่างเห็นได้ชัดนับตั้งแต่หลัง ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การเจรจารอบโศดาสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการที่เริ่มต้นในเมื่อ ค.ศ. 2001 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการค้าที่เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่การเจรจาที่ดำเนินมา

¹⁰ Abdessalam Jaldi, The Crisis of Multilateralism viewed from the Global South, Policy Paper PP - 05/23 (Rabat, Morocco: Policy Center for the New South, 2023).

¹¹ International Peace Institute and Institute for Economics and Peace, Multilateralism Index 2024 (New York: International Peace Institute and Institute for Economics and Peace, 2024).

อย่างยาวนานสะท้อนให้เห็นว่าประเทศสมาชิกไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ การหยุดชะงักลงเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถสร้างกฎเกณฑ์การค้าพหุภาคีใหม่ ๆ ประเทศต่าง ๆ จึงหันไปหาข้อตกลงทางการค้าในระดับภูมิภาคหรือทวิภาคีมากขึ้น นอกจากนี้ กลไกระงับข้อพิพาทที่เป็นกฎบังคับใช้ของ WTO ก็ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

การศึกษาของ Ingvild Bode, Cecilia Ducci, and Par K. Leed¹² สะท้อนให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงของนโยบายเศรษฐกิจของมหาอำนาจมีตัวแปรมาจากเหตุการณ์ที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนมุมมองต่อจีน โดยเริ่มต้นในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดี Barack Obama (ค.ศ. 2013-2017) มีการปรับนโยบายที่เน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจสู่คู่แข่งทางภูมิรัฐศาสตร์ เช่น เหตุการณ์คดีการกรรมของ Glenn Duffie Shriver ช่วง ค.ศ. 2004-2010 ที่การโจรกรรมข้อมูลโดยจีนผ่านบัณฑิตมหาวิทยาลัยทำให้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่สายเหยี่ยว (China hawks) ในรัฐบาล Obama เริ่มมีอิทธิพลมากขึ้น ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้นำไปสู่การตอบสนองนโยบายอย่างการปรับสมดุลสู่เอเชียใน ค.ศ. 2011 การประกาศนโยบาย Made in China 2025 (MIC2025) ใน ค.ศ. 2015 สร้างปมความขัดแย้งในความสัมพันธ์ทางเทคโนโลยีระหว่างสองฝ่ายซึ่งนโยบายนี้มองว่าเป็นการแทรกแซงของรัฐเพื่อเป้าหมายการเป็นผู้นำเศรษฐกิจและผู้นำเทคโนโลยีระดับโลก รวมไปถึงการที่สหรัฐอเมริกาเริ่มมองจีนในแง่ลบมากขึ้นจากการที่จีนมีแนวโน้มใช้เศรษฐกิจเป็นอาวุธผ่านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการกดดันพันธมิตร เช่น ข้อพิพาทระหว่างจีนกับญี่ปุ่นในเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะเซ็งกากุ และจีนได้ระงับการส่งออก Rare Earth ไปยังญี่ปุ่นชั่วคราว ค.ศ. 2010 กรณีฟิลิปปินส์ในประเด็นข้อพิพาททะเลจีนใต้ซึ่งภายหลังศาลอนุญาโตตุลาการถาวรได้ตัดสินให้ฟิลิปปินส์เป็นฝ่ายชนะในคดีเกี่ยวกับการอ้างกรรมสิทธิ์เส้นประ 9 เส้นนำไปสู่การกีดกันทางการค้าจากจีน เมื่อ ค.ศ. 2016 และเกาหลีใต้จากกรณีการติดตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธ THAAD เมื่อ ค.ศ. 2016 ในช่วงสุดท้ายของรัฐบาล Obama มีการดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 2016 ประธานาธิบดี Obama ออกคำสั่งประธานาธิบดีตามกฎหมายความมั่นคง (Defense Production Act) เพื่อสกัดกลุ่มทุนจีนที่เข้าซื้อกิจการ

¹² Ingvild Bode, Cecilia Ducci, and Par K. Leed, "Narrating and Practising the US-China 'Tech War'," *Global Studies Quarterly* 5, no. 2 (2025): ksaf037, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksaf037>, 6-7.

Aixtron ซึ่งเป็นบริษัทลูกที่ผลิตอุปกรณ์สำหรับเซมิคอนดักเตอร์สัญชาติเยอรมนี สาขาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีเทคโนโลยีทางการทหาร คือ MOCVD (Metal-Organic Chemical Vapor Deposition) คณะกรรมการการลงทุนต่างประเทศ (Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS) ตรวจสอบและพบว่าการซื้อขายกิจการจากกลุ่มทุนจีนอาจทำให้สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา และกลุ่มทุนอาจเกี่ยวข้องกับรัฐบาลจีน¹³

ต่อมาในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดี Trump (ค.ศ. 2017-2021) ความขัดแย้งทางการค้าและเทคโนโลยีระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนยิ่งทวีคูณมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการกำหนดให้จีนเป็น “ภัยคุกคามความมั่นคง” ซึ่งมีประเด็นมาจากความเป็นชาตินิยมทางเทคโนโลยี (Techno-nationalism) ของจีนที่เพิ่มมากขึ้น สหรัฐอเมริกาขาดแคลนเวชภัณฑ์และอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคลจากการระบาดของ COVID-19 สะท้อนถึงความเปราะบางของห่วงโซ่อุปทาน ทำให้เกิดมโนทัศน์เกี่ยวกับความเสี่ยงของการพึ่งพาจีนมากเกินไป โดยรายงานศึกษา Defense Innovation Unit Experimental (DIUx) เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงกลาโหม เมื่อ ค.ศ. 2018 รายงานดังกล่าวระบุว่า จีนอาศัยประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างของสหรัฐอเมริกาเพื่อเข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูง ปักจี้และเงื่อนไขข้างต้นจึงนำไปสู่การกำหนดให้จีนเป็นภัยความมั่นคงของชาติ แต่เดิมซึ่งความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่สันติภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลับเป็นการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจระหว่างสองฝ่าย¹⁴ กล่าวได้ว่าในช่วงก่อนและหลัง ค.ศ. 2016 ที่มีสารตั้งต้นมาจากความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้มุมมองของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีนทั้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ และประเด็นในช่วง COVID-19 มุ่งเน้นถึงความเปราะบางห่วงโซ่อุปทานและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา บริษัทเวดลัอมดังกล่าวในช่วงเวลานั้นทำให้แนวทางระบบพหุภาคีมีข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองกับความท้าทายใหม่ ๆ

ประเด็นด้านภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์กลายเป็นหนึ่งในหัวข้อถกเถียงในวงวิชาการ โดยเฉพาะการนำเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นอาวุธเพื่อบีบบังคับ

¹³ Covington & Burling LLP, “President Obama Blocks Chinese Acquisition of Aixtron SE,” December 5, 2016.

¹⁴ Ingvild Bode, “Narrating and Practising the US-China ‘Tech War’,” 7-8.

ให้ตอบสนองเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจ Michael Taillard¹⁵ กล่าวว่าเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ใช้เพื่อทำสงครามเศรษฐกิจผ่านมาตรการทางการค้ามีแนวโน้มบ่อนทำลายความร่วมมือระหว่างประเทศ และสถาบันเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น WTO มักใช้เป็นเวทีสำหรับความขัดแย้งทางเศรษฐกิจแทนที่จะเป็นความร่วมมือ โดยเฉพาะเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ใช้ข้อกำหนดพิเศษเพื่อสร้างความชอบธรรมในการตั้งกำแพงภาษีของตน อีกกรณีหนึ่ง คือ ญี่ปุ่นเคยยื่นเรื่องร้องเรียนแก่ WTO ในกรณีที่สหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าญี่ปุ่นใช้นโยบายทุ่มตลาดเหล็ก สิ่งนี้บ่งชี้ว่าองค์การการค้าโลกเป็นพื้นที่ที่แต่ละประเทศใช้กฎเกณฑ์เพื่อผลประโยชน์ของตน

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาบทบาทของ APEC ที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันวาระการค้าเสรีและยังเป็นอีกหนึ่งเวทีที่สามารถเจรจาได้ในประเด็นสำคัญ แต่ข้อตกลงบางประการอาจไม่สามารถผลักดันได้เพราะลักษณะเฉพาะขององค์กร APEC ปัญหาเหล่านี้จึงอาจกลายเป็นปัญหาที่ไม่สามารถผลักดันหรือแก้ไขได้โดยเฉพาะเมื่อมีปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์เป็นส่วนที่ทำให้ตัวแปรดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการฟื้นฟูบทบาทหรือมุ่งเน้นความสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจก็ยังไม่มือนาคตหรือแม้กระทั่งความพยายามไปสู่เป้าหมายของการส่งเสริมการค้าและการลงทุนอย่างเสรี เพราะปัญหาทางด้านภูมิรัฐศาสตร์เป็นโจทย์ที่สำคัญในประเด็นร่วมสมัยและปัญหาความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจของสมาชิก อย่างไรก็ตาม แม้มีทัศนคติเบื้องต้นจะทำให้แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเผชิญกับอุปสรรคแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าความสำคัญของ APEC จะหมดไปเพราะเป้าหมายของการค้าเสรี การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุน หรือการผลักดันการใช้เทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาาร่วมกันก็ยังคงเป็นจุดหมายที่สำคัญสำหรับประเทศที่ไม่สามารถแยกขาดจากห่วงโซ่อุปทานการผลิตได้

ปัจจัยที่สนับสนุนพหุภาคีระหว่างประเทศ



ค่านิยมของพหุภาคี คือ กระบวนการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยกลุ่มรัฐตั้งแต่สามรัฐขึ้นไปซึ่งมีหลักการกว้าง ๆ ได้แก่ ผลประโยชน์ร่วมกันของผู้มี

¹⁵ Michael Taillard, *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market*, 2nd ed. (Palgrave Macmillan, 2018)

ส่วนร่วมที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ พันธกรณีต่อหลักการต่างตอบแทนแบบกระจาย และระบบการระงับข้อพิพาท¹⁶ ซึ่งหมายความว่าพหุภาคีจะเกิดขึ้นได้หากรัฐมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันนับตั้งแต่สามรัฐเป็นต้นไป ในอีกด้านหนึ่ง สิ่งที่สนับสนุนระบบพหุภาคีไม่ได้มาจากมิติในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียว แต่มาจากกลไกของโลกาภิวัตน์

กลไกของโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่คอยค้ำจุนระบบพหุภาคีให้สามารถดำเนินต่อไปได้ แม้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐจนเกิดเป็นองค์การทั้งในระดับพหุภาคีเป็นหลักการตามคำนิยามเหล่านั้น แต่หากหลักการเหล่านั้นจะดำเนินไปได้ การส่งเสริมการค้าเสรีหรือเสถียรภาพของโลกาภิวัตน์คือความจำเป็นต่อหลักการดังกล่าว ทั้งนี้ งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์มีหลากหลายและตีความได้ในหลายแง่มุมไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายเงินทุน การลดบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ และการยกเลิกอุปสรรคทางการค้า

หลักการกว้าง ๆ ที่โลกาภิวัตน์คอยค้ำจุนระบบพหุภาคีทางเศรษฐกิจให้ดำเนินต่อไปได้มาจาก 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) สินค้าและบริการระหว่างประเทศซึ่งมาจากการขนส่ง (2) การกระจายโรงงานไปยังประเทศต่าง ๆ (3) การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และ (4) การปฏิวัติดิจิทัล

ปัจจัยแรก งานศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการขับเคลื่อนกลไกของโลกาภิวัตน์ในแง่ของสินค้าและบริการระหว่างประเทศมาจากการขนส่ง คือ *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger* (2016) โดย Marc Levinson¹⁷ สะท้อนให้เห็นว่าสิ่งที่เป็นเสาหลักแห่งโลกาภิวัตน์มาจากความเปลี่ยนแปลงแนวความคิดการขนส่งโดยเฉพาะการเกิดขึ้นของตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งทำให้ต้นทุนการขนส่งต่ำ เดิมทีการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศมีกระบวนการที่ล่าช้า มีต้นทุนที่แพง และใช้แรงงานจำนวนมาก ซึ่งระบบขนส่งสินค้าแบบดั้งเดิมเรียกว่า Breakbulk แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญมาจาก Malcom McLean นักธุรกิจรถบรรทุกที่มองเห็นถึงปัญหาการขนส่งเหล่านี้จึงเกิดไอเดียแทนที่จะขนย้าย “สินค้า” ขึ้นลงเรือ

¹⁶ Britannica, “multilateralism,” accessed September 24, 2025, <https://www.britannica.com/topic/multilateralism>.

¹⁷ Marc Levinson, *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, 2nd ed. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016).

ทำไมไม่ยกทั้ง “รถบรรทุกทั้งตู้” ขึ้นไปบนเรือแทน? หลักการสำคัญของ McLean คือ การมองธุรกิจของตนไม่ใช่การเดินทางแต่เป็นการขนย้ายสินค้า ในเวลาต่อมา สิ่งที่เราเรียกว่า Ideal-X นำมาใช้ใน ค.ศ. 1956 ซึ่งบรรทุกตู้ 58 ตู้จากนอร์คไปยังฮิวสตัน ซึ่งลดต้นทุนการขนถ่ายสินค้าขึ้นเรือลดลงจาก 5.83 ดอลลาร์ต่อตันในระบบเดิม เหลือเพียง 15.8 เซนต์ต่อตัน จนกลายเป็นระบบที่การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Intermodal Transportation) หมายถึงการที่ตู้คอนเทนเนอร์หนึ่งตู้สามารถเดินทางจากโรงงานต้นทางด้วยรถบรรทุกไปยังสถานีรถไฟเพื่อขนส่งข้ามทวีป หลังจากนั้นค่อยยกขึ้นเรือเพื่อข้ามมหาสมุทร และกระบวนการสุดท้ายก็ยกขึ้นรถบรรทุกอีกครั้งเพื่อส่งไปยังปลายทางโดยที่สินค้าที่อยู่ภายในไม่ได้นำออกมา สิ่งเหล่านี้ทำให้กระบวนการของโลกาภิวัตน์ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโลกต่อไปได้โดยเฉพาะต้นทุนและเวลาในการขนส่งลดลงซึ่งทำให้บริษัทต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องผลิตสินค้าตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำในพื้นที่เดียวเพราะสามารถแยกส่วนการผลิตโดยเลือกผลิตชิ้นส่วนที่มีต้นทุนถูกในประเทศแล้วจึงไปประกอบในอีกประเทศหนึ่งภายใต้แนวทางเหล่านี้จึงทำให้เกิดการผลิตแบบทันเวลาพอดี (Just-in-Time: JIT) ซึ่งบริษัทต่าง ๆ สามารถลดการสต็อกสินค้าคงคลังได้เพราะระบบทำให้เกิดความมั่นใจในเรื่องชิ้นส่วนสินค้าสามารถส่งมาถึงโรงงานได้ทันเวลาที่จะใช้ในการผลิต ในท้ายที่สุด เมื่อต้นทุนในการขนส่งและเวลาลดลง การขยายตัวของห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศจึงมีทวีคูณมากขึ้น

เมื่อการค้าระหว่างประเทศจากการขนส่งสินค้าขยายตัว ระบบพหุภาคีในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงอยู่ที่การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัยทางทะเล และการขจัดอุปสรรคของการขนส่งสินค้า อย่างไรก็ตาม หากสิ่งเหล่านี้ถูกกระทบด้วยปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ ย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตและการขนส่งสูงขึ้น

การขยายตัวของห่วงโซ่อุปทานการผลิตระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นซึ่งขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์จึงนำมาสู่ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) กับการขยายตัวของโรงงาน งานศึกษา Foreign direct investment and globalization โดย Nuno Carlos Leitão¹⁸ ชี้ให้เห็นว่า FDI คือ

¹⁸ Nuno Carlos Leitão, “Foreign direct investment and globalization” (MPRA Paper No. 37436, Munich Personal RePEc Archive, posted March 19, 2012).

ส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ Leitão กล่าวว่าโลกได้เข้าสู่ยุคเคลื่อนลูกคลื่นที่สามของโลกาภิวัตน์¹⁹ โดยมี FDI เป็นปัจจัยขับเคลื่อนซึ่งทำให้บริษัทข้ามชาติ (Multinational Enterprises: MNEs) เลือกไปลงทุนตั้งโรงงานในต่างประเทศ กระบวนการนี้เรียกว่า Internalization หมายถึงกระบวนการที่บริษัทเลือกทำกิจการในต่างประเทศด้วยตัวเองภายใต้โครงสร้างบริษัทแทนที่จะทำผ่านตลาดภายนอก เช่น การให้สิทธิแก่บริษัทท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าการกระจายตัวของโรงงานไปยังประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างการขนส่งกับโลกาภิวัตน์ ทำให้เศรษฐกิจแต่ละประเทศเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยี ทักษะการจัดการ และองค์ความรู้จากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนาซึ่งช่วยยกระดับความสามารถในการผลิตและโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุน อย่างไรก็ตาม หากกระบวนการเหล่านี้ได้รับผลกระทบดังที่กล่าวถึงผลกระทบจากภูมิรัฐศาสตร์ในปัจจุบันต่อการขนส่ง การชะลอตัวของโลกาภิวัตน์ก็ยิ่งมากขึ้น ซึ่งทำให้การคำนึงถึงการลงทุนและตั้งโรงงานต้องคำนึงถึงความเสี่ยงดังกล่าว

เมื่อบริษัทข้ามชาติได้ขยายโรงงานไปยังประเทศต่าง ๆ ภายใต้การค้าเสรีจึงทำให้ประเด็นแรงงานเป็นหนึ่งในส่วนสำคัญที่สนับสนุนกระบวนการของโลกาภิวัตน์เช่นเดียวกัน ซึ่งนำมาสู่ปัจจัยที่สามในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศงานศึกษา The Impact of International Labour Migration on the Development of States under Globalization: Economic and Legal Aspects โดย Nadiya

¹⁹ ลูกคลื่นที่หนึ่งอยู่ในช่วง ค.ศ. 1870-1914 เกิดมาจากการลดลงของค่าขนส่งและกำแพงภาษีทำให้การค้าการลงทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นช่วงเวลาการปฏิวัติอุตสาหกรรมและมีการย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่ของผู้คนมากกว่า 60 ล้านคนจากยุโรปไปยังอเมริกาเหนือหรือโลกใหม่คลื่นลูกนี้สิ้นสุดลงเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของนโยบายปกป้องทางการค้าและชาตินิยม คลื่นที่สองอยู่ในช่วง ค.ศ. 1945-1980 เกิดจากการบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ร่ำรวย โดยลดอุปสรรคทางการค้าสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมภายใต้ GATT ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนายังคงส่งออกสินค้าโภคภัณฑ์เป็นหลัก และคลื่นลูกที่สาม เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1980 จนถึงปัจจุบัน ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมและบริการโดยมีปัจจัยมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการขนส่งและการสื่อสาร ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน World Bank, Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy (Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2002).

Bortnyk et al.²⁰ ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นของแรงงานมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลในตลาดแรงงานในประเทศที่มีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการมีการพัฒนาในระดับสูงเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร การนำเข้าแรงงานที่มีทักษะในภาคส่วนจึงเป็นทางออกที่ช่วยลดต้นทุนด้านเวลาและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม รวมไปถึงปัจจัยที่ภาคเศรษฐกิจขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลทำให้ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงจึงมีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นของแรงงานก็มีผลกระทบต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง โดยผลกระทบต่อประเทศต้นทางมาจากความท้าทายในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการและปกป้องสิทธิของพลเมืองที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ และผลกระทบที่มีต่อประเทศปลายทางซึ่งเป็นผู้รับแรงงานมาจากความแตกต่างของวัฒนธรรมและสังคมที่แรงงานจากภายนอกนำแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามาซึ่งอาจเป็นผลที่ดีหรือไม่ดีก็ได้ และปัจจัยสุดท้ายที่คอยค้ำจุนโลกสมัยใหม่ คือ การปฏิวัติดิจิทัล งานศึกษา Digital Technologies and Globalization: A Survey of Research and Policy Applications โดย Maggie Chen และ Christian Volpe Martincu²¹ นำเสนอว่าการเติบโตของเทคโนโลยีดิจิทัลมีส่วนสำคัญต่อการค้าการลงทุน และการพัฒนามากโดยเฉพาะการนำไปประยุกต์ใช้ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Costs) ทั้งในการสื่อสารและข้อมูล ทำให้ปริมาณการค้าและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้น หรือเทคโนโลยีการแปลภาษาช่วยเพิ่มการค้าระหว่างประเทศบนแพลตฟอร์มดิจิทัล

ดังนั้น ปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือพหุภาคีและปัจจัยที่สนับสนุนความร่วมมือจึงนำมาสู่ประเด็นสำคัญในเอกสารศึกษาฉบับนี้ คือ การฟื้นฟูบทบาทของ APEC ภายใต้เงื่อนไขทางภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์เพื่อลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีเป้าหมายคือการแสวงหาโอกาสและผลักดันนโยบายการต่างประเทศของไทยในฐานะรัฐขนาดกลางใน AEC บนพื้นฐานของนวัตกรรมและ

²⁰ Nadiya Bortnyk, Galyna Didkivska, and Vyacheslav Tylchik, "The Impact of International Labour Migration on the Development of States under Globalization: Economic and Legal Aspects," *Baltic Journal of Economic Studies* 4, no. 2 (2018).

²¹ Maggie Chen and Christian Volpe Martincus, "Digital Technologies and Globalization: A Survey of Research and Policy Applications," IDB Discussion Paper N° IDB-DP-00933 (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2022).

เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันโดยเฉพาะในประเด็นที่สมาชิกเห็นพ้องตรงกัน รวมไปถึงการใช้แนวทางการประเมินการทูตเชิงเศรษฐกิจซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการผลักดันแนวทงนโยบายการต่างประเทศของไทย ในเบื้องต้น การทบทวนพัฒนาการของ APEC ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจึงเป็นจุดหมายที่ดีสำหรับการทำความเข้าใจภาพรวมที่มีความเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานของพัฒนาการทางเศรษฐกิจโลกและเหตุการณ์ทางการเมืองซึ่งจะเห็นได้จากความแตกต่างของวาระการประชุมในแต่ละช่วงสมัย

เหตุที่ใช้คำว่า “ก่อนและหลัง ค.ศ. 2016” เนื่องจากในช่วงหลัง ค.ศ. 2016 ประเด็นทางด้านภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์โดยมีมิติทางด้านเทคโนโลยีเป็นหนึ่งในหัวข้อหลักในการประเมินและกำหนดนโยบายที่ทำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องทบทวนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของตนเอง อย่างไรก็ตาม ใจความสำคัญ คือ การฉกฉวยให้เห็นถึงความแตกต่างของวาระการประชุมในช่วงก่อนและหลังมากกว่าจะเป็นการทบทวนโครงสร้างเศรษฐกิจแต่ละประเทศ

ก่อนและหลัง ค.ศ. 2016
ความรุ่งโรจน์และบททดสอบกับพัฒนาการ
ของ APEC

KOF Swiss Economic Institute มีข้อค้นพบว่าการเติบโตของโลกาภิวัตน์ทั่วโลกมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1990-2007 และภายหลังเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในช่วง ค.ศ. 2008 ระดับการเติบโตของโลกาภิวัตน์ลดลงเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ ค.ศ. 1975 เล็กน้อยใน ค.ศ. 2015 โดย Jan-Egbert Sturm ผู้อำนวยการ KOF คาดการณ์ว่าระดับโลกาภิวัตน์ยังคงทรงตัวต่อไปใน ค.ศ. 2016-2017 แต่นโยบายเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีผลทำให้เกิดการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น²²

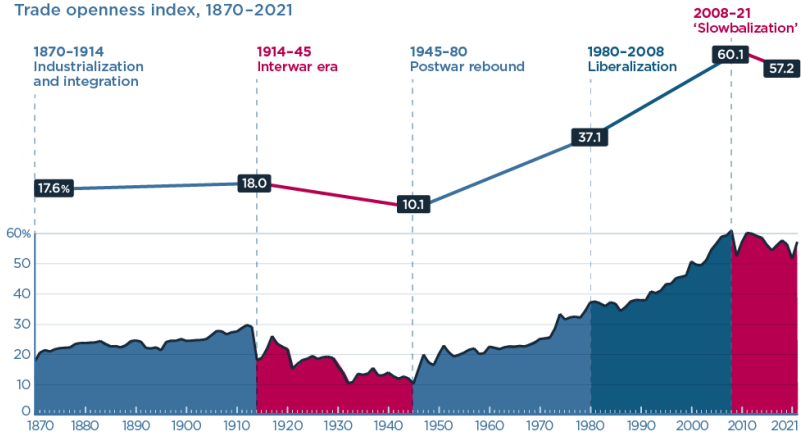
รูปภาพดัชนีการเปิดกว้างทางการค้า โดย Douglas A. Irwin จากสถาบันเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศปีเตอร์สัน (Peterson Institute for International Economics: PIIE) แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของเศรษฐกิจโลกกับความเปิดกว้างทางการค้าซึ่งคำนวณจากมูลค่าการส่งออกและนำเข้ารวมกันทั่วโลกหารด้วยผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (World GDP) นัยสำคัญของข้อมูล คือ กิจกรรมทางการค้ามีความสำคัญเพียงใดเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจโลก

²² KOF Swiss Economic Institute, “KOF Globalisation Index: Globalisation Down Worldwide in 2015,” accessed October 1, 2025, <https://kof.ethz.ch/en/news-and-events/media/press-releases/2018/01/kof-globalisation-index-globalisation-down-worldwide-in-2015.html>.

รูปภาพดัชนีการเปิดกว้างทางการค้า ค.ศ. 1870-2021²³

Globalization is in retreat for the first time since the Second World War

Trade openness index, 1870–2021



#PIIECharts

Learn more at [piie.com/research/piie-charts](https://www.pii.com/research/piie-charts)



Note: The trade openness index is defined as the sum of world exports and imports divided by world GDP. 1870 to 1949 data are from Klasing and Millonis (2014); 1950 to 1969 data are from Penn World Tables (10.0). 1970 to 2021 data are from the World Bank.

Sources: Our World in Data; World Bank, World Development Indicators; and author's calculations for 2021.

รูปภาพ แบ่งเป็น 5 ยุคสมัยตามพัฒนาการของโลกาภิวัตน์ในช่วง ค.ศ. 1870-1914 ดัชนีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.6 เป็นร้อยละ 18 ซึ่งมีเงื่อนไขมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปและอเมริกาเหนือ โดยมีเทคโนโลยีเรือกลไฟและโทรเลขทำให้ต้นทุนการขนส่งลดลง ทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในช่วงแรกแม้จะไม่สูงมากนัก แต่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความเปิดกว้างทางการค้าระหว่างประเทศ ถัดมาในช่วง ค.ศ. 1914-1945 เป็นช่วงเวลาแห่งสงครามและถือเป็นยุคความถดถอยของโลกาภิวัตน์ครั้งใหญ่จากสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งทำลายความสัมพันธ์ทางการค้า ตามมาด้วยภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในทศวรรษ 1930 ทำให้

²³ Douglas A. Irwin, “Globalization is in retreat for the first time since the Second World War,” Peterson Institute for International Economics (PIIE), accessed October 1, 2025, <https://www.pii.com/research/piie-charts/2020/globalization-retreat-first-time-second-world-war>.

ประเทศอุตสาหกรรมใช้นโยบายกีดกันทางการค้า จนมาถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ทำให้เศรษฐกิจโลกถดถอย หลังจากยุคแห่งสงคราม ช่วง ค.ศ. 1945–1980 เป็นการฟื้นตัวและการเติบโตของการเปิดกว้างทางการค้าจากร้อยละ 10.1 สู่ร้อยละ 37.1 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศมหาอำนาจตะวันตกนำโดยสหรัฐอเมริกาสร้างระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ผ่านระบบเบรตตันวูดส์ ก่อตั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการค้าเสรีและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ถัดมาในช่วง ค.ศ. 1980–2008 ถือเป็นยุคที่การเปิดกว้างทางการค้าก้าวกระโดดอย่างมากจากร้อยละ 37.1 สู่จุดสูงสุดร้อยละ 60.1 หรือเรียกว่า Hyper-globalization โดยมีปัจจัยมาจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตซึ่งเปิดให้ประเทศในยุโรปตะวันออกเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก การเปิดประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน การปฏิวัติเทคโนโลยี และนโยบายการค้าที่เริ่มลดอุปสรรคทางการค้ามากขึ้น และช่วง ค.ศ. 2008–2021 โลกเข้าสู่โลกาภิวัตน์ชะลอตัว (Slowbalization) ที่มาจาก Slow กับ Globalization มีสาเหตุมาจากวิกฤตการณ์การเงินโลก ค.ศ. 2008 ทำให้ความเชื่อมั่นในระบบการเงินโลกลดลง และหลายประเทศเริ่มทบทวนการเปิดเสรีทางการค้า สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกา กับจีน กระแสชาตินิยมที่ทำให้หลายประเทศหันมาปกป้องผลประโยชน์ของตนมากขึ้น และการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่สะท้อนถึงความเสี่ยงและความเปราะบางของห่วงโซ่อุปทาน ทำให้บริษัทต่าง ๆ พิจารณาย้ายฐานการผลิตกลับประเทศ (Reshoring) หรือย้ายไปประเทศใกล้เคียง (Near-shoring) เพื่อลดความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์และความเปราะบางของการขนส่งสินค้า

ข้อมูลดังกล่าวมาทำให้เห็นว่าในระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจโลก ทุกประเทศล้วนได้ประโยชน์ตามระดับการเติบโตของเศรษฐกิจ แต่การเติบโตของโลกาภิวัตน์ที่เพิ่มมากขึ้นดังที่กล่าวมาก็ไม่ได้ทำให้ทุกประเทศได้ประโยชน์ตามระดับการพัฒนา แม้การเติบโตของโลกาภิวัตน์จะทำให้ประเทศได้ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศ แต่ในเรื่องความสามารถทางการผลิต ประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ในช่วงสงครามเย็นมีทรัพยากรที่จำกัดและศักยภาพในการผลิตต่ำ นโยบายก็สะท้อนจากมาตรการตั้งกำแพงภาษี กำหนดโควตาสินค้านำเข้า และใช้นโยบายคุ้มครองสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศ จากปัญหาความสามารถทางการผลิตในระดับประเทศและปัญหาของเศรษฐกิจโลกจากประเทศทุนนิยมหลักในช่วงทศวรรษ 1970 ทำให้ประเทศที่อยู่ใน

ภูมิภาคเดียวกันหรือมีปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกันนำไปสู่การรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาการผลิต การสร้างเสถียรภาพทางการค้า และลดความขัดแย้งในสถานการณ์ทางการเมือง รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงการพึ่งพาการค้ากับประเทศที่กีดกันทางการค้า ประเทศคู่ค้าจึงหันมารวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ²⁴ กรณีของ APEC เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการลดอุปสรรคทางการค้าและส่งเสริมการค้าเสรี

การก่อร่างสร้างบรรทัดฐานเสรีนิยมใหม่และภูมิภาคนิยมแบบเปิด ค.ศ. 1989 - 1996



ในทศวรรษ 1980 ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีการเปลี่ยนแปลงและการเติบโตทางเศรษฐกิจจากนโยบายที่ส่งเสริมการค้าเสรีและลดบทบาทของภาครัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาการเจรจา GATT ที่เผชิญกับอุปสรรค โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกทำให้ประเทศทุนนิยมหลักเริ่มมีแนวโน้มกีดกันทางการค้ามากขึ้น เช่น สหรัฐอเมริกาใช้มาตรา 30 ของ Trade Act of 1974 เพื่อตอบโต้การรวมตลาดเดียวของประชาคมยุโรปนำไปสู่ข้อถกเถียงอย่างป้อมปราการยุโรป (Fortress Europe) ที่จะกีดกันสินค้าจากภายนอก²⁵ ทำให้ประเทศในเอเชียต้องการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างสมดุลและแบ่งปันความรับผิดชอบ

ผู้นำในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจึงเห็นความจำเป็นในการแสวงหาแนวทางเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันในระบบการค้าพหุภาคี ซึ่งมีการวางรากฐานจาก PAFTAD (Pacific Trade and Development Conference) และ PECC (Pacific Economic Cooperation Council) เพื่อหาแนวทางความร่วมมือ โดยเฉพาะการสนับสนุนแนวทางการค้าพหุภาคีที่มีกฎเกณฑ์เป็นพื้นฐาน ซึ่ง PECC มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความหลากหลายสามารถเกิดขึ้นได้

²⁴ ชิดาร์ตน์ โชคสุชาติ, “ประเภทและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ,” วารสารวิชาการและวิจัย มทร.พระนคร 4, ฉ. 2 (กันยายน 2553).

²⁵ Andrew Elek, “Back to Canberra: Founding APEC,” in The Evolution of PECC: The First 25 Years.

ในช่วงมกราคม ค.ศ. 1989 นายกรัฐมนตรี Bob Hawke ของออสเตรเลีย ได้กล่าวในสุนทรพจน์ที่กรุงโซลให้มีการจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลขึ้นมาใหม่ เพื่อเป็นเวทีสำหรับการค้าเสรีและหารือประเด็นทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลดำเนินไปอย่างราบรื่น หลังกล่าวสุนทรพจน์ ออสเตรเลียได้เริ่มกระบวนการปรึกษาหารือ โดยมี Richard Woolcott ปลัดกระทรวงการต่างประเทศและการค้า เดินทางไปหารือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะการหารือกับอาเซียน เพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าความร่วมมือดังกล่าวจะไม่บั่นทอนความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน²⁶ ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้ง APEC ในที่สุด

ออสเตรเลียเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกที่กรุงแคนเบอร์ลา ระหว่างวันที่ 5-7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 เพื่อกำหนดเป้าหมายและหลักการสำคัญของ APEC มีวัตถุประสงค์หลักเพื่ออำนวยความสะดวกและการพัฒนาของภูมิภาค การสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคี ซึ่ง APEC จะต้องไม่นำไปสู่การก่อตั้งกลุ่มการค้าแต่จะมุ่งเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบการค้าพหุภาคีที่เปิดกว้างและแสดงบทบาทเชิงบวกในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่าง GATT และมีหลักการความร่วมมือเพื่อยอมรับความหลากหลายของภูมิภาค ทั้งในด้านระบบเศรษฐกิจ สังคม และระดับการพัฒนา ยึดมั่นในการหารืออย่างเปิดเผยและการสร้างฉันทมติ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการ มุ่งเน้นในประเด็นทางเศรษฐกิจที่สามารถส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันได้ ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุน และเทคโนโลยี ต้องส่งเสริมและอาศัยองค์กรที่มีอยู่แล้วในภูมิภาค เช่น อาเซียนและ PECC โดยไม่ทับซ้อนกัน หลักการเหล่านี้จะนำไปต่อยอดและเป็นพื้นฐานของฉันทมติแห่งกучิง (Kuching Consensus) ของอาเซียน ใน ค.ศ. 1990 และปณิญาโซล (Seoul APEC Declaration) ใน ค.ศ. 1991²⁷ ในอีกด้านหนึ่ง นัยที่สำคัญของการจัดตั้ง APEC เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการผลักดันการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีรอบอุรุกวัยภายใต้กรอบ GATT ดังนั้นการจัดตั้ง APEC ที่ใช้การปรึกษาหารือภายในภูมิภาคย่อมเป็นไปเพื่อการสนับสนุนรอบการเจรจารอบอุรุกวัยให้สำเร็จภายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990²⁸

²⁶ Elek, “Back to Canberra: Founding APEC”

²⁷ Ibid., 76-78.

²⁸ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1989 APEC Ministerial Meeting,” accessed October 8, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1989/1989_amm.

การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่สอง ณ สิงคโปร์ระหว่างวันที่ 29-31 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 เกี่ยวข้องกับการหารือในกระบวนการ APEC โดยมีเลขาธิการอาเซียน PECC และ South Pacific Forum (SPF) เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ โดยประเด็นสำคัญที่หารือ ได้แก่ พัฒนาการของเศรษฐกิจโลกและภูมิภาค การเจรจารอบอุรุกวัย ภายใต้ GATT และโครงการความร่วมมือ APEC ทั้งนี้ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา รอบอุรุกวัย ซึ่งต้องเจรจาให้สำเร็จในปีนั้นและภายหลังการเจรจาเสร็จสิ้น APEC จะมุ่ง เน้นการลดอุปสรรคทางการค้าภายในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังมีการทบทวนข้อมูลและ การลงทุนเพื่อพัฒนาข้อมูลที่น่าเชื่อถือและเปรียบเทียบได้เกี่ยวกับตัวเลขการค้าและ การลงทุนระหว่าง 12 เขตเศรษฐกิจสมาชิกซึ่งเน้นข้อมูลการค้าสินค้าเป็นหลักเพื่อส่งเสริม การขยายตัวของการค้าระหว่างสมาชิกและใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ รวมไปถึงการเปิดเสรีทางการค้าต้องสอดคล้องกับ หลักการของ GATT ที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง จะศึกษาความเป็นไปได้เพิ่มเติมในรอบการประชุมต่อไปที่กรุงโซล²⁹ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นไป เพื่อให้กระบวนการทำงานของ APEC มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น นำมา สู่การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่สาม ณ กรุงโซล ระหว่างวันที่ 11-13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 เพื่อหารือต่อเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ประเด็นที่มี การหารือประกอบไปด้วยการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่หลักการและวัตถุประสงค์ของ APEC แนวโน้มและประเด็นทางเศรษฐกิจในภูมิภาค การเจรจารอบอุรุกวัยและการเปิด เสรีทางการค้าในภูมิภาค แผนการดำเนินงานของ APEC และอนาคตของ APEC ทั้งนี้ การประชุมในรอบนี้ได้มีการกล่าวถึงข้อกังวลในด้านเศรษฐกิจซึ่งแตกต่างจากการ ประชุมในครั้งที่ผ่านมา เช่น การรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่ก่อให้เกิดเงินเพื่อ การขาดแคลนแรงงานและทุน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจโซเวียต และการกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ แม้จะเผชิญกับข้อกังวลดังกล่าว แต่หลักการ พื้นฐานที่สำคัญของ APEC ยังคงเดิมคือการส่งเสริมการระบบการค้าโลกและการ ผลักดันการเปิดเสรีทางการค้าบนพื้นฐานของ GATT และไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้อื่น³⁰

²⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1990 APEC Ministerial Meeting,” accessed October 8, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1990/1990_amm.

³⁰ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1991 APEC Ministerial Meeting,” accessed October 15, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1991/1991_amm.

ในท้ายที่สุด ผลของการประชุมรัฐมนตรี ได้มีการรองรับปฏิญญาโซลเอเปค (Seoul APEC Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารกำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ และความเข้าใจของ APEC อย่างเป็นทางการ แม้ในครั้งนี้จะไม่ได้ระบุหัวข้อที่เป็นหลักการโดยตรง แต่ส่วนสำคัญที่สะท้อนถึงรูปแบบการดำเนินงาน เช่น ความร่วมมือที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันจากการคำนึงถึงความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ และระบบการเมือง การยึดมั่นในการเจรจาอย่างเปิดเผย สร้างฉันทมติ และการมีกระบวนการหารือ ซึ่งหลักการเหล่านี้ยังมีลักษณะที่เป็นนามธรรมและไม่ได้ระบุแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับสมาชิก เพราะส่วนหนึ่งมาจากความต้องการของประเทศในอาเซียนที่ต้องการให้ APEC เป็นองค์กรที่ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายและไม่ครอบงำโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว³¹

การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่สี่ ณ กรุงเทพมหานคร วันที่ 10-11 กันยายน ค.ศ. 1992 เป็นการประชุมเพื่อยืนยันความจำเป็นในการมีกลไกที่สนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานของ APEC ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปฏิญญากรุงโซลเอเปค ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งสำนักเลขาธิการ APEC และกองทุน APEC โดยในรายละเอียด การตั้งสำนักเลขาธิการ APEC จะเป็นการอำนวยความสะดวกและประสานงานกิจกรรมของ APEC ภายใต้การกำกับดูแลของการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส APEC และกองทุนจะเป็นส่วนการบริการจัดการในค่าใช้จ่ายในการบริหารและการดำเนินงานของ APEC ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักเลขาธิการเอเปค (APEC Secretariat) อย่างเป็นทางการ ณ สิงคโปร์³²

ในการประชุมระดับผู้นำเศรษฐกิจ APEC เป็นครั้งแรก ณ เกาะเบลค เมืองแอตเทิล สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1993 ปรากฏคำว่าลัทธิภูมิภาคนิยมแบบเปิด (Open Regionalism) เป็นครั้งแรกในแถลงการณ์ร่วม โดยเน้นย้ำถึงการเปิดเสรีทางการค้าในภูมิภาคจะต้องสอดคล้องกับ GATT แม้จะกล่าวถึงภูมิภาคนิยมแบบเปิดเป็นครั้งแรกแต่ APEC ยังคงอยู่

³¹ Tatsushi Ogita, On Principles of APEC, IDE APEC STUDY CENTER Working Paper Series 00/01 – No. 4 (Chiba: Institute of Developing Economies, 2001).

³² Asia-Pacific Economic Cooperation, “1992 APEC Ministerial Meeting,” accessed October 15, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1992/1992_amm.

บนพื้นฐานของการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นและเป็นไปตามฉันทมติเดิม³³ นอกจากนี้ ปรวิญญาผู้นำเอเปค ค.ศ. 1993 โดยประธานาธิบดี Clinton สะท้อนให้เห็นนัยที่สำคัญของการเปิดเสรีทางการค้าในช่วงยุคหลังสงครามเย็นที่มองภูมิภาคเอเชียเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพในการเติบโต โดยเน้นที่การลดอุปสรรคทางการค้า ส่งเสริมการค้าเสรี และการเติบโตของโทรคมนาคม รวมทั้งการประกาศเจตนารมณ์ในการสร้างประชาคมแห่งเขตเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก และการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางธุรกิจของ APEC (APEC Business Advisory Council: ABAC)³⁴ การประชุมผู้นำครั้งที่สอง ณ เมืองโบกอร์ อินโดนีเซีย ค.ศ. 1994 ผู้นำได้ออกแถลงการณ์ปฏิญญาว่าด้วยปณิธานร่วม (Declaration of Common Resolve) โดยสถาปนาเป้าหมายโบกอร์ (Bogor Goals) ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การบรรลุเป้าหมายที่ชัดเจนในระยะยาวโดยเฉพาะการบรรลุเป้าหมายทางการค้าและการลงทุนที่เสรีและเปิดกว้างภายใน ค.ศ. 2010 สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ภายใน ค.ศ. 2020³⁵

ในการประชุมระดับผู้นำครั้งที่ 3 ณ นครโอซาก้า ญี่ปุ่น เมื่อ ค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นการประชุมที่พัฒนารากฐานมาจากเป้าหมายโบกอร์ที่กำหนดสิ่งที่ต้องทำ (what) การประชุมในครั้งนี้จึงเป็นการประชุมที่มุ่งเน้นการหาวิธีการ (how) โดยได้มีการร่วมกันรับรองแผนปฏิบัติการโอซากา (Osaka Action Agenda: OAA) ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานที่ครอบคลุมการกำหนดเป้าหมายโบกอร์ไปสู่ภาคปฏิบัติ ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการโอซากาได้วางโครงสร้างการทำงานของ APEC บน 3 สามเสาหลัก ได้แก่ การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน การเอื้ออำนวยความสะดวกทางธุรกิจ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาและการประชุมที่เป็นไปในลักษณะการประนีประนอมภายใต้ความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศพัฒนาแล้วมักให้ความสำคัญกับการเปิดการค้าเสรี ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนามีความกังวลในเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันและต้องการความช่วยเหลือ

³³ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1993 APEC Ministerial Meeting,” accessed October 15, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1993/1993_amm.

³⁴ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1993 Leaders’ Declaration,” accessed October 15, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1993/1993_aelm.

³⁵ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1994 Leaders’ Declaration,” accessed October 15, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1994/1994_aelm.

เพื่อลดช่องว่างการพัฒนา และในส่วนของภาคธุรกิจสภา ABAC ได้เสนอแนวทางการลดต้นทุนและความซับซ้อนของการค้าข้ามพรมแดน สิ่งเหล่านี้จึงเป็นวิสัยทัศน์ที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับได้³⁶ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดแผนปฏิบัติการรายเขตเศรษฐกิจ (Individual Action Plans: IAPs) เป็นกลไกให้สมาชิกใช้แผนดังกล่าวเพื่อวางแผนและรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการฝ่ายเดียวโดยสมัครใจเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายโบกอร์ใน 15 สาขา ยกตัวอย่างเช่น ภาษีศุลกากร มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี กฎเกณฑ์เรื่องแหล่งกำเนิดสินค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญา³⁷ การประชุมผู้นำครั้งที่สี่ ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปินส์ เมื่อ ค.ศ. 1996 มีสาระสำคัญอยู่ที่แผนแผนปฏิบัติการมะนิลา (Manila Action Plan for APEC) ซึ่งเป็นแผนการดำเนินงานฉบับแรกที่เป็นรูปธรรมของ APEC ซึ่งเป็นพัฒนาการจากการวางวิสัยทัศน์ที่เกาะเบลค การกำหนดเป้าหมายโบกอร์ที่โอซากา และเข้าสู่ระยะแผนปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยแผนนี้มีองค์ประกอบ 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ (1) แผนปฏิบัติการรายเขตเศรษฐกิจ ซึ่งแต่ละสมาชิกจะเสนอแผนโดยสมัครใจเพื่อแสดงแนวทางการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน (2) แผนปฏิบัติการร่วม (Collective Action Plans: CAPs) เป็นมาตรการที่สมาชิกตกลงเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน และ (3) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation: ECOTECH) เป็นรูปแบบกิจกรรมที่สนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ซึ่งแผนปฏิบัติการมะนิลาเริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1997³⁸

หลัง ค.ศ. 1997 APEC ต้องเผชิญบททดสอบและความท้าทายใหญ่ 2 เหตุการณ์ ได้แก่ (1) วิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชีย ค.ศ. 1997 และ (2) ขั้วริเริ่มการเปิดเสรีรายสาขาโดยสมัครใจล่วงหน้า ในการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจ APEC (APEC Economic Leaders Meeting) เมือง Vancouver แคนาดา

การประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจ APEC เมืองแวนคูเวอร์ แคนาดา ค.ศ. 1997 เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ทำให้สาระสำคัญและ

³⁶ Tatsushi Ogita, The APEC Policy-Making Process in Japan, IDE-APEC Study Center Working Paper Series 95/96-No. 7 (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1996).

³⁷ Carlos A. Kuriyama, Denise Cheok Jia Yuan, Divya Sangaraju, and Satvinderjit Kaur Manjit Singh, APEC'S Bogor Goals Progress Report (Singapore: Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat, 2018).

³⁸ APEC Secretariat, Selected APEC Documents 1996 (Singapore: APEC Secretariat, 1997).

ประเด็นในการประชุมเต็มไปด้วยการสร้างเชื่อมั่นและรับมือกับความท้าทาย ควบคู่ไปกับการผลักดันเป้าหมายของ APEC โดยการประชุม ผู้นำได้มีการหารือและ แนวทางร่วมกันเพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพทางการเงินและเชื่อมั่นในระดับภูมิภาค ซึ่งมีข้อสรุปว่าความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบการเงินระหว่างประเทศจำเป็นต้อง มีมาตรการรับมือแบบใหม่ โดยเฉพาะการสนับสนุนบทบาทของ IMF ในการแก้ไขปัญหา วิกฤตดังกล่าว และรับรองกรอบความร่วมมือมะนิลา (Manila Framework) เพื่อสนับสนุน กรอบความร่วมมือและส่งเสริมเสถียรภาพทางการเงินซึ่งประกอบด้วย การเฝ้าระวัง ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค การเพิ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ เพื่อพัฒนาระบบการเงินและกฎระเบียบภายในประเทศ การใช้กลไกของ IMF เพื่อปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจ และจัดตั้งกลไกทางการเงินบนความร่วมมือ รวมไปถึงการทำความ ร่วมมือระหว่างธนาคารโลกกับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB)³⁹ ประเด็นถัดมาที่เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของ APEC เติบโต กับความท้าทายในการส่งเสริมการค้าเสรีคือข้อเสนอให้มีการเปิดเสรีโดยสมัครใจ ใน ระยะแรกซึ่งจะขับเคลื่อนใน 9 สาขาแรก⁴⁰ ใน ค.ศ. 1998 และจะเริ่มมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1999

การประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจ APEC ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เมื่อ ค.ศ. 1998 ยังคงมีประเด็นและสาระสำคัญอยู่ที่การรับมือและแก้ไขผลกระทบจากวิกฤตการณ์ การเงินดังกล่าว ในการประชุม ผู้นำได้ตกลงที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการ เติบโต (Cooperative Growth Strategy) ประกอบด้วยนโยบายมหภาคที่ครอบคลุมและ มุ่งเน้นการเติบโต ประเทศอุตสาหกรรมหลักต้องกระตุ้นฐานอุปสงค์ภายในประเทศ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงินจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้าง การสร้างงานและสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและผู้เปราะบาง ท้ายที่สุด ข้อเสนอที่สำคัญ คือ แผนช่วยเหลือทางการเงินมูลค่า 3 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐจากญี่ปุ่น

³⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1997 Leaders’ Declaration,” accessed October 28, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1997/1997_aelm.

⁴⁰ สินค้าเคมีภัณฑ์และสิ่งเคมี สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ สินค้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ สินค้าอุปกรณ์ทางการแพทย์ สินค้าอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม สินค้าอุตสาหกรรมป่าไม้ สินค้าอุตสาหกรรมประมง สินค้า อุตสาหกรรมของเล่น และสินค้าอุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์และสิ่งบันเทิงเสียง

เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในเอเชีย⁴¹

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของ EVSL จากการประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ กลับประสบความล้มเหลว มีสาเหตุมาจากการที่สหรัฐอเมริกาและสมาชิกที่สนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้า ต้องการผลักดันให้ EVSL เป็นข้อตกลงหลัก ซึ่งหมายความว่าสมาชิกต้องดำเนินการเปิดเสรีทางการค้าและให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการให้ครบ 15 สาขาที่กำหนดไว้ ในทางกลับกัน ญี่ปุ่นโต้แย้งว่าจะใช้หลักการในลักษณะการสมัครใจ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้สมาชิกมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมในข้อริเริ่มรายสาขาใดบ้าง โดยญี่ปุ่นใช้หลักการนี้เพื่อปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการเปิดเสรีในภาคส่วนที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองที่กล่าวไว้ในบทนำ เช่น สินค้าประมงและผลิตภัณฑ์จากปลา และผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ จากประเด็นดังกล่าวที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ APEC จึงยุติการดำเนินการและมอบประเด็น EVSL ให้กับธนาคารโลก⁴²

การประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจ APEC ณ เมือง Auckland นิวซีแลนด์ เมื่อ ค.ศ. 1999 ซึ่งนับเป็น 2 ปีหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน เป็นช่วงเวลาที่ในภูมิภาคกำลังฟื้นตัว สาระสำคัญของการประชุมจึงมุ่งเน้นไปที่การฟื้นฟูเศรษฐกิจเช่นเดิม การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และการผลักดันการค้าเสรีต่อไปจากเจตนารมณ์เดิม โดยในที่ประชุม ผู้นำได้ชี้ให้เห็นว่านโยบายการกีดกันทางการค้าเป็นอุปสรรคสำคัญ จำเป็นต้องเปิดตลาดให้กว้างขึ้นและแก้ไขจุดอ่อนเชิงโครงสร้างและกฎระเบียบซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤต ที่ประชุมได้มีรับรองหลักการเอเปคว่าด้วยการส่งเสริมการแข่งขันและการปฏิรูปกฎระเบียบ (APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform) เพื่อเป็นกรอบในการปฏิรูประบบตลาด นอกจากนี้ ในการประชุม ผู้นำได้แสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่าจำเป็นต้องผลักดันการเจรจาการค้าในกรอบใหม่ของ WTO ซึ่งมีข้อเรียกร้องที่สำคัญ คือ การเจรจาที่ครอบคลุมภาคอุตสาหกรรม บริการ และการยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร โดยการเจรจาข้างต้นต้องเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 3 ปี⁴³

⁴¹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1998 Leaders’ Declaration,” accessed October 28, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1998/1998_aelm.

⁴² Tatsushi Ogita, On Principles of APEC, 1-2.

⁴³ Asia-Pacific Economic Cooperation, “1999 Leaders’ Declaration,” accessed October 29, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1999/1999_aelm.

APEC ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทศวรรษ 2000-2010



เมื่อเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียฟื้นตัวอย่างเต็มที่จากวิกฤตการณ์ทางการเงิน ค.ศ. 1997 ในเวลาต่อมา การประชุมผู้นำ APEC ณ บรูไน เมื่อ ค.ศ. 2000 จึงเป็นประเด็น การจัดการกับกระแสโลกาภิวัตน์ และการสร้างโอกาสจากเศรษฐกิจยุคใหม่ ซึ่งผู้นำ มองว่าจะเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ในรายละเอียด เป้าหมายที่สำคัญคือการตั้งเป้าหมาย ว่าภายใน ค.ศ. 2010 ประชาชนในเขตเศรษฐกิจจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและ บริการผ่านอินเทอร์เน็ตได้ไม่ว่าจะเป็นในระดับบุคคลหรือชุมชน เป้าหมายแรกในช่วงต้น ทศวรรษ คือ การเพิ่มผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ตให้ได้ 3 เท่าภายใน ค.ศ. 2005 นอกจากนี้ ยังมีแผนปฏิบัติที่จะสนับสนุนการปฏิรูปและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมใน เศรษฐกิจดิจิทัลและใช้การปฏิวัติทางเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนได้ ประโยชน์จากการเติบโตของโลกาภิวัตน์ระลอกใหม่ ในที่ประชุมยังได้ระบุถึงปัญหา พื้นฐานที่สำคัญ คือ ความเหลื่อมล้ำทางองค์ความรู้ซึ่งมีประชาชนจำนวนมากที่ยังไม่ได้ ประโยชน์ และเน้นความสำคัญของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) สำหรับผู้ที่ได้ผลกระทบจากทางเศรษฐกิจ⁴⁴ ซึ่งในเวลาต่อมาปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ จะค่อย ๆ ได้รับการแก้ไข

แม้เศรษฐกิจในระดับภูมิภาคจะขยายตัว และการเติบโตทางเทคโนโลยีสารสนเทศ แนวคิดการค้าเสรีจะเพิ่มมากขึ้น แต่กลับมีเหตุการณ์สำคัญ ซึ่งทำให้เศรษฐกิจการเมือง โลก เผชิญกับความท้าทายอย่างใหญ่หลวง คือ เหตุการณ์ก่อการร้าย 11 กันยายนใน สหรัฐอเมริกา ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกเริ่มส่งสัญญาณถึงการชะลอตัวที่รุนแรง มากกว่าที่คาดการณ์ไว้ การประชุมผู้นำ APEC ค.ศ. 2001 ณ นครเซี่ยงไฮ้ สาธารณรัฐ ประชาชนจีน จึงมีเนื้อหาการประชุมที่แตกต่างไม่เหมือนเดิม โดยในรายละเอียด นับเป็น ครั้งแรกที่ APEC ซึ่งเป็นเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจออกแถลงการณ์ต่อต้านการ ก่อการร้าย โดยระบุว่าเป็นภัยคุกคามต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภค และ ผู้นำมีความมุ่งมั่นมากขึ้นที่จะใช้ทุกมาตรการเพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจที่กำลังถดถอย

⁴⁴ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2000 Leaders’ Declaration,” accessed October 29, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2000/2000_aelm.

โดยเฉพาะการต่อต้านนโยบายกีดกันทางการค้าทุกรูปแบบ นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ผลของการประชุมมีการเสนอ Shanghai Accord ซึ่งเป็นการปรับปรุงวิสัยทัศน์ของ APEC สำหรับศตวรรษที่ 21 โดยกำหนด Roadmap สู่เป้าหมายโบกอร์ให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะการทบทวนความคืบหน้าใน ค.ศ. 2005 (mid-term stocktake) ให้ครอบคลุมการปฏิรูปเชิงโครงสร้างภายในประเทศ การเสริมสร้างขีดความสามารถมากขึ้น และเสริมสร้างกลไกการทำงาน รวมทั้งในการประชุมซึ่งสมาชิกได้แสดงความยินดีที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกของ WTO⁴⁵

การประชุมผู้นำ APEC ณ เมือง Los Cabos เม็กซิโก ค.ศ. 2002 ยังคงอยู่ในบรรยากาศของเหตุการณ์หลัง 11 กันยายน ค.ศ. 2001 และความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ การประชุมจึงยังเน้นการขยายความร่วมมือเพื่อการเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติ หลักการที่สำคัญคือการต่อต้านการก่อการร้ายควบคู่ไปกับการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ การก่อการร้ายได้ถูกยกระดับเป็นวาระสำคัญเทียบเท่ากับเรื่องเศรษฐกิจ โดยผู้นำได้ออกแถลงการณ์ลดสคาบอส์ว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและส่งเสริมการเติบโต (Los Cabos Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth) โดยมาตรการที่เป็นรูปธรรมสะท้อนได้จากการทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้า เงินทุน การเงิน และข้อมูลเป็นไปอย่างราบรื่นและปลอดภัย เช่น ระบบข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Information Systems) และในช่วงเวลานี้มีการรับรองข้อริเริ่มความมั่นคงด้านพลังงาน (APEC Energy Security Initiative) การประชุมครั้งนี้ได้เน้นความสำคัญในเรื่องการลงมือทำและวัดผลได้ เช่น แผนปฏิบัติการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Action Plan) ตั้งเป้าหมายชัดเจนในการลดต้นทุนธุรกรรมทางการค้าลง ร้อยละ 5 ภายใน ค.ศ. 2006 มาตรฐานความโปร่งใส (APEC Transparency Standards) และ Pathfinder Initiatives ที่สนับสนุนให้สมาชิกสามารถริเริ่มโครงการในด้านต่าง ๆ ได้ก่อน เช่น พิธีการศุลกากร การรับรองมาตรฐาน ธรรมชาติบาล และเศรษฐกิจดิจิทัล⁴⁶

⁴⁵ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2001 Leaders’ Declaration,” accessed October 29, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2001/2001_aelm.

⁴⁶ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2002 Leaders’ Declaration,” accessed October 29, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2002/2002_aelm.

การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงเทพฯ ไทย ค.ศ. 2003 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “โลกแห่งความแตกต่าง: หันส่วนเพื่ออนาคต (A World of Differences: Partnership for the Future)” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกกำลังเผชิญกับปัญหาที่มีความหลากหลายมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจและความมั่นคง APEC จำเป็นต้องมีความร่วมมือที่เข้มแข็งเพื่อรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ควบคู่ไปกับการเปิดเสรีทางการค้า ในการประชุมมีสาระสำคัญหลัก ๆ คือ ภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ณ เมืองแคนคูน เม็กซิโก ประสบความสำเร็จในการเจรจา ทำให้ผู้นำ APEC ต้องแสดงบทบาทเพื่อฟื้นฟูและผลักดันการเจรจารอบโดฮา (DDA) โดยใช้ร่างการประชุมที่แคนคูนเป็นพื้นฐานซึ่งยังเน้นที่เป้าหมายสำคัญคือการยกเลิกอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรทุกรูปแบบ รวมไปถึงการระบุงภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ชัดเจนที่มาจากการก่อการร้ายข้ามชาติ และประเด็นร่วมสมัยในช่วงเวลานั้น เช่น การรับรองแผนปฏิบัติการเอเปกว่าด้วยโรคซาร์ส (APEC Action Plan on SARS) ซึ่งมีการระบาดครั้งใหญ่ในช่วงเวลานั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือด้านความมั่นคงในการรับมือกับโรคระบาดและการก่อการร้ายทางชีวภาพ⁴⁷

การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงซันติอาโก ชิลี ค.ศ. 2004 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “หนึ่งประชาคม, อนาคตของเรา (One Community, Our Future)” ซึ่งมีจุดเน้นที่การสร้างกรอบการทำงานและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนวาระที่ตกลงกันไว้ โดยเฉพาะในด้านการค้า การต่อต้านการทุจริต และการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ในการประชุมมีสาระสำคัญหลัก คือ การเปิดตัวข้อริเริ่มซันติอาโกเพื่อการค้าที่ขยายตัวในเอเปค (Santiago Initiative for Expanded Trade in APEC) โดยมีเป้าหมายสำหรับเป็นแผนงานด้านเศรษฐกิจเพื่อเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน และอำนวยความสะดวกทางการค้าเพื่อสานต่อเป้าหมายเดิมไว้คือการลดต้นทุนทางธุรกรรมและเพิ่มเติมประเด็นในเรื่อง Secure Trade นอกเหนือจากนี้ ที่ประชุมได้เสนอแนวคิดเขตการค้าเสรีแห่งเอเชีย-แปซิฟิก (Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP) เป็นครั้งแรกในแถลงการณ์ของผู้นำ ซึ่งเป็นการตอบรับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาทางธุรกิจเอเปค รวมไปถึงการขยายตัวของการทำข้อตกลงการค้าเสรี ในระดับทวิภาคีและภูมิภาคที่

⁴⁷ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2003 Leaders’ Declaration,” accessed October 31, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2003/2003_aelm.

เพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของเอเปคสำหรับ RTA/FTA (APEC Best Practices for RTAs/FTAs) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของ WTO และ APEC⁴⁸

การประชุมผู้นำ APEC ณ เมืองปูซาน สาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 2005 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “สู่ประชาคมหนึ่งเดียว: รับมือความท้าทาย สร้างการเปลี่ยนแปลง (Towards One Community: Meet the Challenge, Make the Change)” โดยมีสาระสำคัญ คือ การเปิดตัวแผนงานที่นำไปสู่เป้าหมายโบกอร์ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการทบทวนการดำเนินงานตามเป้าหมายโบกอร์ เพื่อให้แผนดำเนินงานต่อไปได้ในอนาคตได้มีการรับรองแผนงานที่ครอบคลุมและชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อขับเคลื่อน APEC ไปสู่เป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นวาระธุรกิจปูซาน (Busan Business Agenda) ที่ตั้งเป้าหมายใหม่ที่ชัดเจนในการลดต้นทุนธุรกรรมทางการค้าลดลงอีกร้อยละ 5 ภายใน ค.ศ. 2010 และเน้นการทำงานในประเด็นที่ภาคธุรกิจให้ความสำคัญ เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการต่อต้านทุจริต รวมไปถึงการส่งเสริมมาตรการต้นแบบสำหรับข้อตกลงทางการค้าเพื่อให้ FTA ในระดับภูมิภาคมีคุณภาพสูงและไปในทิศทางเดียวกัน⁴⁹

การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงฮานอย เวียดนาม ค.ศ. 2006 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “มุ่งสู่ประชาคมที่มีพลวัตเพื่อการพัฒนาและความรุ่งเรืองที่ยั่งยืน (Towards a Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity)” โดยการประชุมครั้งนี้ เรียกร้องให้มีการฟื้นฟูการเจรจาในกรอบ WTO โดยด่วน เนื่องจากการประชุม APEC คาบเกี่ยวกับการเจรจาการค้ารอบโดฮาซึ่งอยู่ในภาวะชะงักงันด้วยเหตุนี้ จึงได้มีมติที่สำคัญ คือ การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการศึกษา “แนวทางและวิธีการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก (FTAAP) ในฐานะเป้าหมายระยะยาว” นับเป็นก้าวแรกที่สำคัญในการศึกษาความเป็นไปได้ของ FTAAP⁵⁰

⁴⁸ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2004 Leaders’ Declaration,” accessed October 31, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2004/2004_aelm.

⁴⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2005 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2005/2005_aelm.

⁵⁰ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2006 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2006/2006_aelm.

การประชุมผู้นำ APEC ณ นครซิดนีย์ ออสเตรเลีย ค.ศ. 2007 หยิบยกประเด็น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นมาเป็นวาระหลักของการประชุมเป็นครั้งแรก โดยมีแถลงการณ์ผู้นำเอเปกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงทางพลังงาน และการพัฒนาที่สะอาด (Sydney Declaration on Climate Change, Energy Security and Clean Development) แยกต่างหาก แม้ไม่ได้ออกมาเป็น ข้อบังคับ แต่ก็ถือเป็นการแสดงเจตจำนงที่มีร่วมกันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ พลังงานและเพิ่มการใช้พลังงานสะอาดในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ ในด้านการค้า ผู้นำได้ออกแถลงการณ์อีกฉบับหนึ่งเพื่อแสดงเจตจำนงทางการเมืองโดยเฉพาะ การผลักดันการเจรจารอบโดฮาซึ่งกำลังอยู่ในช่วงวิกฤต และยังมีความคืบหน้าของ FTAAP ซึ่งผู้นำเห็นตรงกันว่า จะพิจารณาทางเลือกและโอกาสสำหรับ FTAAP⁵¹

การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงลิมา เปรู ค.ศ. 2008 เป็นการประชุมที่เกิดขึ้นใน ช่วงเวลาที่โลกเผชิญกับวิกฤตการณ์การเงิน ค.ศ. 2008 จึงทำให้วาระการประชุมจัดขึ้นใน สถานการณ์ที่เร่งด่วน โดยมีหัวข้อหลัก คือ พันธสัญญาใหม่ต่อการพัฒนาเอเชีย-แปซิฟิก (A New Commitment to Asia-Pacific Development) มีสาระสำคัญ คือ การรับมือ กับวิกฤตเศรษฐกิจโลกซึ่งในการประชุมกล่าวว่าเป็นหนึ่งในความท้าทายที่ร้ายแรงที่สุดเท่า ที่เคยเผชิญมา ที่ประชุมเสนอให้ใช้มาตรการกระตุ้นทางการเงินและการคลังที่จำเป็นใน การแก้ไขปัญหา และเสนอแนะให้การเจรจารอบโดฮา เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะช่วยฟื้นฟู เศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ยังมีเรื่องวิกฤตความมั่นคงด้านอาหารเนื่องจากความผันผวน ของราคาอาหารในตลาดโลกสูงขึ้น ซึ่งซ้ำเติมปัญหาความยากจน จึงได้มีการเสนอให้ APEC เพิ่มความร่วมมือทางเทคนิคเพื่อส่งเสริมการเติบโตของภาคเกษตรกรรม การวิจัย และการพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพยุคใหม่ รวมไปถึงการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ของภาคธุรกิจ เป็นทางการครั้งแรก โดยสนับสนุนให้ภาคธุรกิจนำแนวปฏิบัติความ รับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) ไปใช้อย่าง สมบูรณ์⁵²

⁵¹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2007 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2007/2007_aelm.

⁵² Asia-Pacific Economic Cooperation, “2008 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2008/2008_aelm.

การประชุมผู้นำ APEC ณ สิงคโปร์ ค.ศ. 2009 เป็นการประชุมที่จัดขึ้นในวาระครบรอบ 20 ปีของการก่อตั้ง APEC ท่ามกลางการฟื้นตัวภายใต้ความเปราะบางทางเศรษฐกิจจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก สารสำคัญของการประชุมจึงมุ่งเน้นไปที่การวางแนวทางสำหรับโลกหลังวิกฤตเศรษฐกิจ โดยมีหลักการที่ปฏิเสธแนวคิดการเติบโตแบบดั้งเดิม (growth as usual) และสร้างกระบวนทัศน์การเติบโตแบบใหม่ (A New Growth Paradigm) ที่การประชุมเห็นพ้องตรงกันที่จะพัฒนายุทธศาสตร์การเติบโตในระยะยาวอย่างครอบคลุม โดยมี 3 องค์ประกอบหลัก คือ (1) การเติบโตที่สมดุล (Balanced Growth) เพื่อเชื่อมโยงกับกรอบการทำงานของ G-20 (2) การเติบโตที่ทั่วถึง (Inclusive Growth) เพื่อเป็นการยกระดับวาระทางสังคม และ (3) การเติบโตที่ยั่งยืน (Sustainable Growth) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดยมีข้อตกลงที่สำคัญ คือ การทยอยยกเลิกการอุดหนุนเชื้อเพลิงฟอสซิลในระยะกลาง รวมไปถึงการปฏิเสธแนวคิดนโยบายกีดกันทางการค้าในภาวะที่เศรษฐกิจโลกเปราะบาง จึงนำมาสู่การแสดงเจตจำนงทางการเมืองในการผลักดันการเจรจารอบโดฮาให้ได้ภายใน ค.ศ. 2010⁵³

การประชุมผู้นำ APEC ณ เมืองโยโกฮาม่า ญี่ปุ่น ค.ศ. 2010 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “การเปลี่ยนแปลงและการลงมือทำ (Change and Action)” โดยมีเป้าหมายเพื่อวางวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนสำหรับภูมิภาคในโลกลุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 2008 มีสาระสำคัญ คือ การประกาศยุทธศาสตร์การเติบโตโดยผู้นำ APEC ซึ่งเป็นการต่อยอดจากกระบวนทัศน์การเติบโตแบบใหม่ที่ตกลงกันไว้ที่สิงคโปร์ ในครั้งนี้ได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างการเติบโตที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยคุณลักษณะ 5 ประการ ได้แก่ สมดุล ทั่วถึง ยั่งยืน ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม และมั่นคง นอกจากนี้ ยังมีการระบุว่า APEC จะทำหน้าที่สำหรับต่อยอดจากข้อตกลงระดับภูมิภาคที่มีอยู่ เช่น ASEAN+3, ASEAN+6 (ซึ่งต่อมาคือ Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP⁵⁴) และความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้น

⁵³ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2009 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2009/2009_aelm.

⁵⁴ เขตการค้าเสรีที่ประกอบด้วย 15 ประเทศ ได้แก่ อาเซียน 10 ประเทศ และ 5 ประเทศคู่เจรจาจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

การประชุมผู้นำ APEC ณ เมืองโฮโนลูลู รัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2011 เป็นการประชุมที่จัดขึ้นท่ามกลางความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกโดยเฉพาะปัญหาในยุโรป ที่ประชุมจึงได้เสนอที่จะสร้างเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่ไร้รอยต่อ (Seamless Regional Economy) อย่างไรก็ตาม การประชุม APEC เริ่มมาถึงทางตันโดยเฉพาะการเผชิญอุปสรรคและการแก้ไขปัญหาค้างคา สะท้อนได้จากการเจรจารอบโดฮา ซึ่งที่ประชุมได้ยอมรับอย่างตรงไปตรงมาว่าอยู่ในภาวะทางตันและการบรรลุเป้าหมายข้อตกลงทั้งหมดไม่น่าเป็นไปได้ จากปัญหาที่แต่ละประเทศกำลังเผชิญอยู่ จึงได้มีการเสนอแนวทางใหม่ ให้เปลี่ยนการเจรจาจากแบบเหมารวมไปสู่การผลักดันความคืบหน้าในบางส่วนที่สามารถตกลงกันได้ก่อน และข้อเสนอเพื่อต่อต้านการกีดกันทางการค้าได้ขยายคำมั่นสัญญาที่จะไม่สร้างมาตรการกีดกันทางการค้าใหม่ออกไปจนถึง ค.ศ. 2015⁵⁶ ในเวลาต่อมาข้อเสนอที่เกี่ยวกับการต่อต้านการกีดกันทางการค้าเริ่มไม่มีประสิทธิภาพ เพราะสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจในระดับโลก เริ่มเผชิญกับจุดที่หักเห โดยเฉพาะเงื่อนไขทางภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ที่ทำให้นานาชาติต้องคำนึง

การประชุมผู้นำ APEC ณ เมืองวลาดีวอสตอค สหพันธรัฐรัสเซีย ค.ศ. 2012 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “บูรณาการเพื่อการเติบโต สร้างนวัตกรรมเพื่อความมั่งคั่ง (Integrate to Grow, Innovate to Prosper)” โดยยังมีความกังวลในเรื่องเศรษฐกิจโลกที่เปราะบางจากวิกฤตหนี้สาธารณะในยุโรปที่ส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้ สาระสำคัญของการประชุมมีมิติด้านการเติบโตสีเขียว โดยผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การรับรองรายการสินค้าสิ่งแวดล้อมของ APEC (APEC List of Environmental Goods) นอกจากนี้ รัสเซียผลักดันประเด็นความมั่นคงอาหารเพื่อรับมือกับการเติบโตของประชากรโลก และในส่วนของการค้า ผู้นำเห็นพ้องว่าเศรษฐกิจโลกมีความเสี่ยง จึงตกลงคงเรื่องที่จะไม่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าใหม่ออกไปจนถึงสิ้น ค.ศ. 2015⁵⁷

⁵⁵ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2010 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2010/2010_aelm.

⁵⁶ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2011 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2011/2011_aelm.

⁵⁷ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2012 Leaders’ Declaration,” accessed November 3, 2025,

การประชุมผู้นำ APEC ณ บาห์ลี อินโดนีเซีย ค.ศ. 2013 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “เอเชีย-แปซิฟิกที่ยืดหยุ่น พลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก (Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth)” แต่ยังคงเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ยังคงเปราะบางและอ่อนแอ โดยเฉพาะการค้าโลกที่เริ่มชะลอตัว การประชุมมีสาระสำคัญ คือ การสร้างภูมิคุ้มกันและสร้างพลังงานการขับเคลื่อนการเติบโตใหม่ ๆ โดยมีเรื่องความเชื่อมโยง (Connectivity) เป็นหลักการสำคัญเพื่อเป็นพิมพ์เขียวสำหรับการเติบโตในอนาคต มี 3 สามเสาหลัก คือ (1) ความเชื่อมโยงทางกายภาพ (Physical Connectivity) เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (2) ความเชื่อมโยงทางสถาบัน (Institutional Connectivity) เน้นการเชื่อมโยงกฎระเบียบให้สอดคล้องกัน และ (3) ความเชื่อมโยงระหว่างประชาชน (People-to-people Connectivity) ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญ คือ การขยายเวลานโยบายด้านการกีดกันทางการค้าซึ่งในที่ประชุมได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะไม่ใช้มาตรการกีดกันการค้าใหม่ออกไปจนถึงสิ้น ค.ศ. 2016⁵⁸ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจเพราะการขยายระยะเวลาไม่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้ารอบใหม่ออกไปอาจเริ่มใช้ไม่ได้ผลในทศวรรษถัดไป ซึ่งจะเห็นต่อไปว่าเมื่อเข้าใกล้ช่วงสิ้นทศวรรษ 2010 ปัจจัยเรื่องความเปราะบางทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก จะทำให้ความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน และการส่งเสริมการค้าเสรี เผชิญกับอุปสรรคและความท้าทาย โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่อเนื่องมาจนถึงการประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2014 ซึ่งจัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “การร่วมสร้างอนาคตผ่านการเป็นหุ้นส่วนในเอเชีย-แปซิฟิก (Shaping the Future through Asia-Pacific Partnership)” ไม่ได้มีความแตกต่างจากการประชุมครั้งก่อน ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติหรือรับรองหลักการต่าง ๆ เพื่อบ่งบอกถึงความเป็นรูปธรรม รวมไปถึงการระบุถึงปัญหาที่แต่ละสมาชิกเผชิญอยู่ เช่น โครงสร้างพื้นฐานหรือปัญหาตลาดทุน และปัญหาภาวะชะงักงันของ WTO ซึ่งที่ประชุมแสดงให้เห็นทางตันในข้อตกลงบาห์ลีเพื่อนำไปปฏิบัติ สิ่งนี้บ่งบอกความน่าเชื่อถือของระบบการค้าพหุภาคี⁵⁹

https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2012/2012_aelm.

⁵⁸ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2013 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2013/2013_aelm.

⁵⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2014 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2014/2014_aelm.

การประชุม APEC Ministerial Meeting ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ ค.ศ. 2015 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “การสร้างเศรษฐกิจที่ทั่วถึง เพื่อสร้างโลกที่ดีกว่า (Building Inclusive Economies, Building a Better World)” มีเป้าหมายหลักเพื่อตอบสนองภาวะเศรษฐกิจโลกที่อ่อนแอและชะลอตัว ที่ประชุมจึงได้เสนอให้มุ่งเน้นการสร้างการเจริญเติบโตที่กระจายผลประโยชน์ไปทุกภาคส่วน โดยที่ประชุมได้รับรองวาระปฏิบัติการโบราไกย์ว่าด้วยการส่งเสริม MSMEs สู่อสากล (Boracay Action Agenda to Globalize MSMEs) เพื่อให้ MSMEs สามารถเข้าถึงตลาดโลกและมีส่วนร่วมในห่วงโซ่มูลค่าโลก (GVCs) ได้สะดวกยิ่งขึ้น⁶⁰ อย่างไรก็ตาม จาก ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา ความพยายามและข้อตกลงต่าง ๆ ที่ส่งเสริมและผลักดันเริ่มเข้าสู่ความพลิกผัน

กล่าวโดยสรุป หากมองในภาพรวม อุปสรรคที่ APEC ต้องเผชิญมักเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการก่อการร้าย หรือวิกฤตการณ์การเงินโลก อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้ APEC สามารถดำเนินงานหรือมีส่วนร่วมในประเด็นต่าง ๆ ได้คือลักษณะเฉพาะของสถาบันที่ไม่ได้เป็นเวทีผูกพัน (Non-binding) ในทางกฎหมายเหมือนสถาบันกฎหมายที่เป็นทางการ ความไม่ผูกพันนี้เป็นโอกาสและจุดแข็งในสถานการณ์ที่ต้องหาประเด็นและทางออกร่วมกัน โดยเฉพาะการหาแนวคิดใหม่ ๆ ในการดำเนินนโยบาย เช่น FTAAP เพื่อทดลองว่าในแนวคิดนี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ เมื่อพ้นช่วงเวลานี้ไปแล้ว ประเด็นในมิติภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ทำให้วาระการประชุมในแต่ละครั้งนั้นเริ่มมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อจำกัดในการหาผลประโยชน์ร่วมกัน

ภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิเศรษฐศาสตร์ และสงครามเศรษฐกิจ: เงื่อนไขที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ค.ศ. 2016-2025



การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงลิมา เปรู ค.ศ. 2016 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “การเติบโตที่มีคุณภาพและการพัฒนามนุษย์ (Quality Growth and Human Development)” ซึ่งเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการต่อต้านโลกาภิวัตน์ (Anti-globalization)

60 Asia-Pacific Economic Cooperation, “2015 APEC Ministerial Meeting,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2015/2015_amm.

และการขยายตัวของลัทธิกีดกันทางการค้า ซึ่งสะท้อนได้จากการลงประชามติ Brexit และการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 2016 การประชุม APEC จึงสะท้อนถึงความพยายามที่จะปกป้องการค้าเสรี โดยเห็นได้จากการขยายคำมั่นที่จะไม่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าใหม่ออกไปจนถึงสิ้น ค.ศ. 2020 และการสื่อสารว่า การใช้การค้าและการลงทุนที่เสรีจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากกว่ามาตรการกีดกันทางการค้า⁶¹

การประชุมผู้นำ APEC ณ นครดานัง เวียดนาม ค.ศ. 2017 ซึ่งจัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “การสร้างพลังขับเคลื่อนใหม่ ร่วมสร้างอนาคต (Creating New Dynamism, Fostering a Shared Future)” ยังคงอยู่ในบรรยากาศการค้าโลกที่เต็มไปด้วยการต่อต้านโลกาภิวัตน์ ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับภูมิภาค และการขยายตัวของนโยบายการกีดกันทางการค้า ทำให้ APEC เผชิญกับความท้าทายเชิงอุดมการณ์ร่วมกัน แม้ในที่ประชุมจะยังเน้นในเรื่องของคำมั่นที่จะต่อต้านการกีดกันทางการค้า และมีความพยายามในการรักษาการค้าเสรีจากการปรากฏถ้อยคำใหม่ ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอมของสหรัฐอเมริกาในที่ประชุม เช่น สหรัฐอเมริกากล่าวคำว่า “แนวทางปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม” และการเรียกร้องให้ “ยกเลิกเงินอุดหนุนที่บิดเบือนตลาด” รวมไปถึงการแสดงบทบาทที่ชัดเจนที่จะใช้ “เครื่องมือป้องกันทางการค้าที่ชอบด้วยกฎหมาย” ในขณะเดียวกัน โลกก็เริ่มเห็นถึงผลกระทบและตระหนักถึงการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4⁶²

จุดพลิกผันที่สำคัญซึ่งมีนัยที่ทำให้ APEC เผชิญกับความขัดแย้ง คือ การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุง Port Moresby ปาปัวนิวกินี ค.ศ. 2018 เป็นครั้งแรกที่ผู้นำไม่สามารถบรรลุฉันทมติในการออกแถลงการณ์ร่วมได้ เอกสารที่ออกมาจากการประชุมจึงเป็นเพียงแถลงการณ์ประธาน ซึ่งระบุว่าสมาชิกส่วนใหญ่เห็นชอบแต่ก็มีสมาชิกจำนวนหนึ่งที่มีความคิดเห็นว่ามีทางเลือกอื่นหรือความเห็นเพิ่มเติม ดังนั้น การประชุมจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น โดยประเด็นแรกคือประเด็นที่ตกลงกันได้ และประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้

⁶¹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2016 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2016/2016_aelm.

⁶² Asia-Pacific Economic Cooperation, “2017 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2017/2017_aelm.

ในส่วนที่สมาชิกตกลงกันไม่ได้เกิดขึ้นมาจากสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับ
สาธารณรัฐประชาชนจีน และความเห็นต่างเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปของ WTO
โดยเฉพาะในประเด็นกลไกการระงับข้อพิพาท และในประเด็นที่สมาชิกส่วนใหญ่ตกลงกัน
คือวาระหลักที่เจ้าภาพผลักดัน เช่น วาระปฏิบัติการเอเปกว่าด้วยเศรษฐกิจดิจิทัล (APEC
Action Agenda on the Digital Economy)⁶³ ใน ค.ศ. 2019 ชิลี ได้ประกาศยกเลิก
การประชุมผู้นำ APEC เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่สงบภายในประเทศ
การประชุมจึงไม่มีแถลงการณ์ร่วมผู้นำ แต่เป็นแถลงการณ์ของผู้นำเขตเศรษฐกิจเจ้าภาพ
(Host Economy Leader's Statement) ซึ่งประธานาธิบดีชิลีเป็นผู้ออกแถลงการณ์สรุป
ผลงานและความคืบหน้าที่เกิดขึ้นตลอดช่วง ค.ศ. 2019 ในฐานะเจ้าภาพ โดยมีสาระสำคัญ
หลัก คือ “เชื่อมโยงผู้คน สร้างอนาคต (Connecting People, Building the Future)”
เช่น การบรรลุข้อตกลงในวาระสำคัญ 3 ด้านที่ตกลงได้ในระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่
คือ แผนนำทางลาเซเรนาว่าด้วยสตรีและการเติบโตที่ทั่วถึง (La Serena Roadmap
for Women and Inclusive Growth) แผนนำทางว่าด้วยขยะทะเล (Marine
Debris Roadmap) และแผนนำทางว่าด้วยการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย
(IUU Fishing) ทั้งนี้ ในประเด็น WTO ประธานาธิบดีชิลี แสดงความกังวลต่อระบบ
การค้าพหุภาคี และเรียกร้องให้สมาชิก APEC ร่วมกันผลักดันการปฏิรูป WTO โดยเฉพาะ
ในประเด็นเร่งด่วนขณะนั้น คือ การแต่งตั้งสมาชิกองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body)
ที่กำลังจะหมดวาระและทำให้กลไกการระงับข้อพิพาทเป็นอัมพาต⁶⁴

เมื่อเข้าสู่ ค.ศ. 2020 จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 การประชุม
จึงจัดขึ้นในรูปแบบออนไลน์ ซึ่งมาเลเซียเป็นเจ้าภาพการประชุม โดยมีสาระสำคัญ คือ
การสร้างวิสัยทัศน์ใหม่เพื่อ APEC ในอนาคต และการวางแนวทางร่วมกันเพื่อการฟื้นตัว
จาก COVID-19 ในประเด็นการรับมือ COVID-19 ที่ประชุมได้ให้คำมั่นว่าจะร่วมมือกัน
วิจัย พัฒนา และผลิตวัคซีน โดยเฉพาะเพื่อให้สามารถเข้าถึงวัคซีนและเวชภัณฑ์ที่ปลอดภัย
มีประสิทธิภาพ และมีราคาอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ผู้นำได้ออกปฏิญญา

⁶³ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2018 Chair's Statement,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2018/2018_aelm.

⁶⁴ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2019 Host Economy Leader's Statement,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2019/2019_aelm.

กัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur Declaration) ซึ่งเป็นแถลงการณ์ร่วมฉบับแรกที่ผู้นำสามารถตกลงกันได้นับตั้งแต่ ค.ศ. 2017 ให้มีการกำหนดเป้าหมายใหม่ของ APEC ในวิสัยทัศน์ปุตราจาयाว่าภายใน ค.ศ. 2040 จะเป็นประชาคมเอเชีย-แปซิฟิกที่เปิดกว้าง มีพลวัต ยืดหยุ่น และสันติสุข เพื่อความมั่งคั่งของประชาชนและคนรุ่นหลัง ในส่วนสุดท้าย คือ การสนับสนุนการปฏิรูป WTO ให้กลับมาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเรียกร้องให้มีความคืบหน้าในการเจรจาประเด็นใหม่ ๆ เช่น การอุดหนุนประมง และการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีความสำคัญในการฟื้นตัวจาก COVID-19⁶⁵

การประชุมผู้นำที่นิวซีแลนด์ ค.ศ. 2021 ยังคงเป็นการประชุมที่มีประเด็นต่อเนื่องเพื่อนำวิสัยทัศน์ปุตราจาया 2040 (Putrajaya Vision 2040) ที่ตกลงไว้เมื่อ ค.ศ.2020 ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะสมาชิกจะต้องดำเนินงานอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นซึ่งสะท้อนได้จากแผนปฏิบัติการโอทีอาร์ว (Aotearoa Plan of Action) โดยแผนข้างต้นมีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การค้าและการลงทุนโดยเฉพาะการสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคีและผลักดันวาระ FTAAP รวมไปถึงการส่งเสริมห่วงโซ่อุปทานที่ยืดหยุ่น (2) นวัตกรรมและดิจิทัลโดยเน้นที่การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเติบโตผ่านนวัตกรรมและเศรษฐกิจดิจิทัล โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัล และ (3) การเติบโตที่แข็งแกร่ง สมดุล มั่นคง ยั่งยืน และทั่วถึง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันสำหรับวิกฤตที่เกิดขึ้นและสร้างการเติบโตที่มีคุณภาพและทุกคนได้ประโยชน์จากการเติบโต⁶⁶

ภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ดีขึ้น การประชุมผู้นำ APEC ณ กรุงทพฯ ค.ศ. 2022 จึงเป็นการประชุมแบบพบหน้ากันเป็นครั้งแรกในรอบ 4 ปี ภายใต้หัวข้อ “เปิดกว้าง สร้างสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน สู่สมดุล (Open Connect Balance)” ซึ่งมีสถานการณ์ที่สำคัญในช่วงเวลานั้นคือสงครามยูเครน-รัสเซีย นับเป็นความท้าทายในการหาฉันทมติในหมู่สมาชิก โดยสมาชิกส่วนใหญ่ประณามสงครามในยูเครนอย่างรุนแรง กระนั้นที่ประชุมได้ยืนยันว่า APEC ไม่ใช่เวทีแก้ไขปัญหามันคง

⁶⁵ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2020 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2020/2020_aelm.

⁶⁶ Asia-Pacific Economic Cooperation, “Annex: Aotearoa Plan of Action,” accessed November 4, 2025, <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2021/2021-leaders-declaration/annex-aotearoa-plan-of-action>.

แต่ยอมรับว่าปัญหาความมั่นคงโดยเฉพาะสงครามส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกไม่ว่าจะเป็นเงินเพื่อ วิกฤตพลังงานและอาหาร และปัญหาห่วงโซ่อุปทานหยุดชะงักจากสถานการณ์ COVID-19 นอกจากนี้ในการประชุม สมาชิกได้แสดงความยินดีต่อความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 12 ที่จะปฏิรูปองค์การสำหรับบทบาทของไทยในฐานะที่เป็นเจ้าภาพ APEC ได้ผลักดันให้มีการรับรองเป้าหมายกรุงเทพฯ ว่าด้วยเศรษฐกิจ BCG (Bangkok Goals on BCG Economy) เพื่อเป็นกรอบการทำงานที่ครอบคลุมในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนของ APEC ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งมีเป้าหมาย คือ การบรรลุเป้าหมายด้านภูมิอากาศ การค้าและการลงทุนที่ยั่งยืน และการจัดทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁷

การประชุมผู้นำ APEC ณ นครซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2023 เป็นการประชุมที่จัดขึ้นในวาระครบรอบ 30 ปีของการประชุมผู้นำ APEC ครั้งแรก โดยมีการออกปฏิญญาโกลเดนเกต (Golden Gate Declaration) ภายใต้หัวข้อ “หลักการสร้างอนาคตที่ยืดหยุ่นและยั่งยืนสำหรับทุกคน (Creating a Resilient and Sustainable Future for All)” สารสำคัญของการประชุม คือ การวางเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในการรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ โดยเฉพาะในมิติด้านความเปลี่ยนแปลงด้านภูมิอากาศและการกำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการบูรณาการประเด็นสังคมเข้ากับนโยบายเศรษฐกิจในส่วนของเป้าหมายด้านสภาพภูมิอากาศ ผู้นำมุ่งมั่นที่จะผลักดันความพยายามในการเพิ่มกำลังการผลิตพลังงานหมุนเวียนทั่วโลก 3 เท่าภายใน ค.ศ. 2030 และมีการเน้นย้ำเรื่องการเปลี่ยนผ่านของพลังงาน เชื้อเพลิงที่ยั่งยืน และการขนส่งทางทะเลที่ปล่อยมลพิษต่ำ ทั้งนี้ ในประเด็นที่เกี่ยวกับ WTO ที่ประชุมได้ยกระดับการสนับสนุนการปฏิรูป WTO โดยการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจน โดยเฉพาะการเน้นระบบระเบียบข้อพิพาทที่ทำงานได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพภายใน ค.ศ. 2024 อย่างไรก็ตาม ในการประชุมปีนี้ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นภูมิรัฐศาสตร์หรือความขัดแย้งใด ๆ ที่เกิดขึ้นเหมือนที่เคยปรากฏในแถลงการณ์ที่กรุงเทพฯ⁶⁸

67 Asia-Pacific Economic Cooperation, “2022 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration>.

68 Asia-Pacific Economic Cooperation, “2023 Leaders’ Declaration,” accessed November 4, 2025, <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2023/2023-leaders-declaration>.

การประชุมรัฐมนตรี APEC ณ กรุงลิมา เปรู ค.ศ. 2024 จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “เสริมพลัง ครอบคลุม เติบโต (Empower Include Grow)” มีเป้าหมายคงเดิม คือ การขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ปุตราจายา ค.ศ. 2040 และแผนปฏิบัติการโอทีอาร์วเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น สาระสำคัญของการประชุม คือ การผลักดันการเติบโตทั่วถึง โดยเฉพาะการแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น แผนนำทางลิมาว่าด้วยการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่ เศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจโลก (Lima Roadmap to Promote the Transition to the Formal and Global Economies) เป็นแผนระยะเวลา 15 ปี (ค.ศ. 2025-2040) ซึ่งมุ่งเน้นการเสริมพลังงานให้แก่แรงงานและธุรกิจที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ในส่วนของ ความพยายามผลักดัน FTAAP ยังคงมีการปรับแผนใหม่ให้มีความยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ ๆ ของโลกที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การเปิดเสรีการค้าแบบดั้งเดิม ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป WTO ยังคงอยู่ในประเด็นเรื่องระบบระบับข้อพิพาท ที่ทำงานได้เต็มรูปแบบภายใน ค.ศ. 2024 อย่างไรก็ตาม การประชุมในปีนี้ได้มีการ กล่าวถึงประเด็นความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์⁶⁹

การประชุมผู้นำ APEC ณ เมือง Gyeongju สาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 2025 จัดขึ้น ภายใต้หัวข้อ “การสร้างวันพรุ่งนี้ที่ยั่งยืน (Building a Sustainable Tomorrow)” ซึ่งมี 3 เสาหลัก คือ การเชื่อมโยง การสร้างนวัตกรรม และความมั่นคง โดยมีสาระสำคัญ คือ การที่สมาชิกใน APEC เผชิญกับความท้าทายใหญ่ 2 ประการ ได้แก่ การปฏิวัติปัญญา ประดิษฐ์ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทุกสมาชิกที่ประชุมได้เปิดตัวข้อริเริ่ม APEC ว่าด้วยปัญญาปัญญาประดิษฐ์ (APEC AI Initiative) โดยมีเป้าหมายหลักคือเป็นก้าวแรกในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสู่ AI ร่วมกัน โดยมุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถด้าน AI ในทุกระดับ การสร้างสภาพแวดล้อม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน AI และการสร้างหลักประกันว่า AI จะปลอดภัยและ มีความน่าเชื่อถือบนพื้นฐานที่มนุษย์เป็นศูนย์กลาง และในส่วนของ การเปลี่ยนแปลงด้าน ประชากร ปัญหาอยู่ที่อัตราการเกิดลดลงและสังคมผู้สูงอายุที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และตลาดแรงงาน ที่ประชุมได้รับรองกรอบความร่วมมือเอเปกว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง

⁶⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2024 APEC Leaders’ Machu Picchu Declaration,” accessed November 4, 2025, <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2024/2024-apec-leaders'-machu-picchu-declaration>.

ทางประชากร (APEC Collaborative Framework for Demographic Changes) เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายแบบองค์รวมและมองข้ามรุ่น (Holistic and inter-generational policies) นอกจากนี้ ยังมีประเด็นความมั่นคงทางพลังงานที่มีความสำคัญต่อ AI ซึ่งมาจากการจัดหาพลังงานไฟฟ้าที่มั่นคง (Stable power supply) และการสร้างเสถียรภาพของก๊าซธรรมชาติและ LNG ให้ชัดเจน รวมถึงการหิยบายประเด็นอุตสาหกรรมวัฒนธรรมและสร้างสรรค์ (Cultural and Creative Industries: CCIs) ซึ่ง APEC ตระหนักว่าอุตสาหกรรมนี้เป็นแหล่งการเติบโตใหม่ และ AI กำลังมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมนี้⁷⁰

ในช่วงระยะเวลานี้ APEC อยู่ในยุคที่ระบียบการค้าโลกเผชิญกับอุปสรรคที่สำคัญในหลายด้าน ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวไม่ได้มาจากปัจจัยภายนอกอย่างเดียว แต่มาจากปัจจัยภายในมหาอำนาจ เช่น การใช้นโยบายกีดกันทางการค้าผ่านนโยบาย America First และ Brexit ขณะเดียวกัน APEC ใช้แนวทางการประนีประนอมเพื่อก้าวข้ามกระแส Anti-globalization เพื่อรักษาโครงสร้างความร่วมมือไม่ให้มีปัญหา อย่างไรก็ตาม ค.ศ. 2018 เป็นครั้งแรกที่ไม่มีแถลงการณ์ร่วม เนื่องจากผู้นำหาข้อตกลงกันไม่ได้จากปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ที่สะสมมาต่อเนื่องในช่วงตลอดทศวรรษ 2010 เพื่อให้สามารถก้าวข้ามปัญหานี้ไปได้ APEC จึงออกแถลงการณ์ในนามประธานแทน โดยจับประเด็นเช่น เรื่อง สตรี ชัยชนะ และ การประมง เพื่อรักษาแรงขับเคลื่อนขององค์กรไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสงครามยูเครน-รัสเซีย ทำให้เกิดการประณามทางการเมืองซึ่งมีความเสี่ยงที่จะทำให้รัสเซียและพันธมิตรออกจาก APEC ในช่วงที่ไทยกับสหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าภาพ จึงออกแนวทางการประชุมที่ว่าในแถลงการณ์นั้นสมาชิกมีความเห็นต่างเรื่องสงคราม แต่ในเรื่องของความร่วมมือก็ยังคงเน้นความสำคัญของเรื่องที่สมาชิกเห็นพ้องกัน เช่น BCG Economy จนเข้าสู่ ค.ศ. 2025 ที่ AI อาจสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคม APEC จึงเน้นความสำคัญในเรื่องมาตรฐานจริยธรรมและโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เพื่อยังคงให้ APEC มีบทบาทสำคัญในอนาคตมากยิ่งขึ้น

⁷⁰ Asia-Pacific Economic Cooperation, “2025 APEC Ministerial Meeting,” accessed November 4, 2025, <https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2025/2025-apec-ministerial-meeting>.

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของ APEC นับตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงวาระการประชุมล่าสุด ในเอกสารศึกษาชิ้นนี้ แสดงให้เห็นว่าวาระการประชุมสะท้อนถึงประเด็นสำคัญในแต่ละยุคสมัย ความต้องการของเจ้าภาพในการผลักดันวาระ และความมุ่งหมายที่จะสร้าง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือในอีกด้านหนึ่งแม้ APEC จะไม่สามารถแก้ไขปัญหา บางประการได้ เช่น สงครามการค้า หรือความเห็นต่างในกฎระเบียบ WTO แต่ APEC ยังคงบทบาทสำคัญในการโอบรับความเห็นที่แตกต่าง และหาประเด็นใหม่ ๆ เป็นตัวเชื่อม ของสมาชิก

บทบาทของ APEC จะเป็นเพียงเวทีหารือทางเศรษฐกิจและพยายามเลียง ประเด็นความมั่นคง แต่ในความเป็นจริง มิติทางการเมืองและภูมิรัฐศาสตร์ เป็นสิ่งที่ ไม่สามารถมองข้ามได้ หากปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ยังไม่คลี่คลาย การใช้ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจมาเป็นตัวเชื่อมเพียงอย่างเดียวก็ยากจะช่วยให้ APEC พัฒนาไปได้อย่างเป็น รูปธรรม ดังนั้น ความท้าทายสำคัญคือ ปัญหาเศรษฐกิจยังมีกฎเกณฑ์สากลที่พอจะเจรจา หาข้อตกลงร่วมกันได้ แต่ปัญหาทางการเมืองนั้นหาข้อตกลงร่วมกันได้ยากกว่ามาก การเพิกเฉยต่อประเด็นการเมืองจึงอาจกลายเป็นการสะสมความตึงเครียดจนนำไปสู่ เหตุการณ์รุนแรงที่ไม่คาดคิด

ข้อเสนอแนะและแนวทางการผลักดัน: บทบาทของไทยกับลักษณะเฉพาะของ APEC

หลักการและวิธีคิด

หากเรามอง APEC ในฐานะ “สถาบัน” แบบหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจ การรองรับหลักการ และให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบหรือหลักการบางอย่างเพื่อให้การบรรลุเป้าหมาย เช่น การค้าเสรี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือการเจรจาทางการค้าของภาคธุรกิจดำเนินไปอย่างสะดวก การส่งเสริมการดำเนินงานหรือเป้าหมายของ APEC จึงไม่ใช่เรื่องความท้าทายหรือมีอุปสรรคเสียทีเดียวจากความแตกต่างของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสมาชิก เพราะหากเรามีความเข้าใจหลักการและลักษณะทางสถาบันของ APEC การส่งเสริมเป้าหมายหรือนโยบายดังกล่าวจึงสามารถออกแบบหรือมีส่วนร่วมทางกติกาสถาบันได้ โดยเฉพาะการส่งเสริมบทบาทของไทยในการมีส่วนร่วมเชิงสถาบันของ APEC เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของไทยและใช้เวที APEC เป็นหลักการนำในการนำมาใช้เร่งปฏิรูปโครงสร้างภายในประเทศ

ความหมายในเชิงสถาบัน คำนียามจาก Douglass North⁷¹ เป็นหลักการพื้นฐานในการทำความเข้าใจและต่อยอดไปสู่โครงสร้างทางสถาบันที่เป็นลักษณะเฉพาะของ APEC โดย North ให้ความหมายไว้ว่าสถาบันไม่ได้เป็นเพียงกฎหมายเพื่อบังคับใช้ แต่เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ในสังคมเพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบ

⁷¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Douglass C. North, “Institutions and Credible Commitment” (Economics Working Paper Archive 9412002, Washington University, St. Louis, 1994).

โครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง เหตุผลสำคัญที่มนุษย์สร้างสถาบันขึ้นมาเพราะมนุษย์มีข้อจำกัดทั้งในทางปัญญาและข้อมูล กล่าวคือ มนุษย์เผชิญกับโลกที่มีความซับซ้อนและข้อมูลที่กระจัดกระจายจนเกิดความไม่ครบถ้วนและความไม่แน่นอน จึงสร้างสถาบันขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาและลดความไม่แน่นอนดังกล่าว ซึ่งสถาบันแบ่งออกเป็น 2 ส่วนประกอบกัน ส่วนแรกสถาบันที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย สิทธิในทรัพย์สิน กฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดชัดเจนและบังคับใช้โดยรัฐ และส่วนที่สองคือสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น บรรทัดฐาน ค่านิยม ธรรมเนียมปฏิบัติ และความเชื่อที่สืบทอดกันมา ทั้งนี้ North ยังแยกคำว่าสถาบัน (Institutions) ออกจากองค์กร (Organizations) อย่างชัดเจน โดยสถาบันคือกติกาของเกม ส่วนองค์กรคือผู้เล่นภายใต้กติกา ซึ่งองค์กรเกิดขึ้นมาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ภายใต้สถาบันที่มีอยู่ นอกจากนี้สถาบันยังกำหนดด้วยว่าใครจะได้ประโยชน์ ใครจะเข้าถึงทรัพยากร และใครจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสิ่งที่ North เน้นย้ำเป็นพิเศษคือสถาบันต้องทำหน้าที่สร้างความน่าเชื่อถือของพันธสัญญา (Credible Commitment) ข้อเสนอนี้ตั้งต้นมาจากปัญหาหลักคือจะอย่างไรให้ผู้เล่นโดยเฉพาะรัฐ ผูกมัดตนเองให้รักษาสัญญาข้ามช่วงเวลาและพื้นที่⁷² หากไม่สามารถสร้างสถาบันที่มีความเชื่อมั่นเหล่านี้ได้ ระบบการถ่วงดุลอำนาจในการทำธุรกรรมจะสูงมาก⁷³ ด้วยเหตุนี้ สถาบันในความหมายของ North จึงเปรียบเสมือนโครงสร้างกฎกติกาที่ซับซ้อนทั้งในเชิงไม่เป็นทางการและเป็นทางการที่กำหนดแรงจูงใจของมนุษย์ และเป็นตัวตัดสินว่าสังคมนั้นจะสามารถสร้างความร่วมมือที่มีความไว้วางใจต่อกันเพื่อนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้มากน้อยเพียงใด

⁷² หากจะกล่าวให้เข้าใจโดยง่าย สมมติฐานว่าวันหนึ่งรัฐสัญญาว่าจะไม่ยึดทรัพย์สินของภาคเอกชนหรือไม่ขึ้นภาษีเพื่อให้ภาคเอกชนกล้าลงทุน แต่เมื่อภาคเอกชนลงทุนสร้างโรงงานเสร็จสิ้นไปแล้ว เมื่อเวลาผ่านไปรัฐกลับเปลี่ยนใจ อยากรได้เงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้น ก็อาจฉีกสัญญาทิ้งแล้วยึดเพราะรัฐมีอำนาจสูงสุด ดังนั้น โจทย์ของ North คืออย่างไรไม่ให้รัฐที่มีอำนาจฉ้อโกงสัญญาและพิสูจน์ให้เห็นว่าต่อให้ในอนาคตแรงจูงใจของการฉีกสัญญามีมากหรือน้อยรัฐก็ทำได้เพื่อสร้างความเชื่อมั่น

⁷³ ความหมายของคำว่าต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ไม่ได้หมายถึงราคาสินค้าหรือบริการ แต่หมายถึงค่าใช้จ่ายที่มองไม่เห็นหรือค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้เกิดจากราคาสินค้า เช่น การขอใบอนุญาต การเข้าถึงข้อมูลที่โปร่งใส เวลาที่เสียไป ค่าตรวจสอบ หรือการกักกันดูแล หากไม่มีสถาบันที่สร้างความน่าเชื่อถือต้นทุนธุรกรรมจะสูงมาก ดังนั้น ในนัยของความหมายที่เข้าใจโดยง่ายคือต้นทุนที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความไร้ประสิทธิภาพที่ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการเสียเวลากับเรื่องที่ไม่เป็นเรื่องในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับความเป็นสถาบันของ APEC จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ APEC ยังคงมี “ความจำเป็น” และ “ความสำคัญ” ในวันที่โลกเผชิญกับความผันผวนเชิงภูมิรัฐศาสตร์ในประเด็นร่วมสมัย และการกีดกันทางการค้าที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นบทบาทในเชิงสถาบันของ APEC จึงเป็นความจำเป็นที่ดำรงอยู่ในการแก้ไขปัญหาความผันผวนดังกล่าว เพราะความยืดหยุ่นและการไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายของ APEC อาจเป็นรูปแบบสถาบันที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาความผันผวน โดยมีข้อสนับสนุนสองประการ

ประการแรก APEC เปรียบเสมือนห้องทดลองและเปิดโอกาสให้ผู้เล่นสามารถบุกเบิกประเด็นใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่พร้อมเจรจาแบบมีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่ชัดเจน หนึ่งในโครงการที่สำคัญที่บ่งชี้ว่า APEC คือห้องทดลองในการริเริ่มคือ โครงการ Pathfinder Initiatives ซึ่งเป็นแนวคิดที่ริเริ่มในช่วง ค.ศ. 2001 จาก Shanghai Accord เพื่อเร่งความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าในภูมิภาค กล่าวคือโครงการที่เปิดโอกาสให้กลุ่มสมาชิกที่มีความพร้อมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สามารถเริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นก่อนได้ ขณะที่สมาชิกที่ยังไม่พร้อมสามารถเข้าร่วมภายหลังได้⁷⁴

ประการที่สอง เป็นประเด็นเพิ่มเติมจากประการแรกที่มอง APEC เสมือนห้องทดลองที่เปิดโอกาสให้ผู้เล่นในสถาบันสามารถริเริ่มได้ คือ สมาชิกสามารถใช้เวที APEC เสริมบรรทัดฐานใหม่เพื่อสร้างข้อถกเถียงในประเด็นกฎเกณฑ์ที่ตนเสียเปรียบในเวทีที่มีความเป็นสถาบันที่เป็นทางการ กล่าวคือ การใช้เวทีเป็นพื้นที่ริเริ่มหรือนำร่อง เพราะ APEC มีประสิทธิภาพในการหีบยกประเด็นเพื่อเตรียมความพร้อมของสมาชิกในประเด็นที่ไม่คุ้นเคยหรืออาจเสียผลประโยชน์ ซึ่งก็สอดคล้องในประเด็นที่ว่า APEC เสริมสร้างบรรทัดฐานในประเด็นที่ตนเองอาจเสียผลประโยชน์ แต่การนำร่องไปก่อนจึงเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่สมาชิกในการปรับตัวก่อนที่จะนำไปสู่ข้อผูกมัดในเชิงสถาบัน⁷⁵

ดังนั้น ไทยจึงควรมอง APEC ในฐานะเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ในการลดต้นทุนธุรกรรมให้กับภาคธุรกิจและที่สำคัญคือใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปโครงสร้างภายในประเทศไทยไม่จำเป็นต้องก้าวกระโดดเป็นศูนย์กลางของโลกในเรื่องตำแหน่งที่ตั้ง

⁷⁴ Andrew Elek, “Pathfinder initiatives and APEC guiding principles for facilitation” (paper presented at the PECC Trade Policy Forum, Lima, Peru, May 2002).

⁷⁵ Ernest Z. Bower, “A New Paradigm For APEC?” Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets 1, no. 24 (August 3, 2010).

เพียงอย่างเดียว แต่ไทยควรเป็น “ผู้เล่น” ภายใต้สถาบัน APEC ที่สามารถใช้กลไกทางสถาบันดังกล่าวเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้

การเป็นเจ้าภาพ APEC ของไทย ค.ศ. 2022



การเป็นเจ้าภาพ APEC ของไทยเมื่อ ค.ศ. 2022 นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึง “ความพร้อม” ในการจัดประชุมในระดับนี้ภายหลังการแพร่ระบาดของ COVID-19 ซึ่งทำให้ไทยมีโอกาสดำเนินการกำหนดวาระเป้าหมายกรุงเทพฯ ว่าด้วยเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (Bangkok Goals on BCG Economy) โดยมีสาระสำคัญคือการสานต่อ Putrajaya Vision 2040 และ Aotearoa Plan of Action บนพื้นฐานของการเติบโตที่มั่นคง สมดุล ปลอดภัย ยั่งยืน และครอบคลุม โดยใช้โมเดล BCG ที่ใช้เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียวในการสร้างมูลค่า ลดของเสียจากขยะ และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีประเด็นที่หลากหลายแง่มุม เช่น การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พลังงานสะอาดและการลดการพึ่งพาฟอสซิล อาหารและการเกษตรที่ยั่งยืน การค้าและการลงทุนที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และเศรษฐกิจหมุนเวียนและการจัดการขยะ⁷⁶ นอกจากนี้ ในมิติด้านความมั่นคงไทยในฐานะเจ้าภาพได้แสดงให้เห็นว่าประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน เช่น กรณีของสงครามยูเครนและรัสเซีย สามารถทำให้สมาชิกเห็นพ้องว่าการทำสงครามมีผลกระทบต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและห่วงโซ่อุปทาน แม้รัสเซียจะเป็นสมาชิก APEC ก็ตาม โดยปัญญาของผู้นำ APEC ยอมรับว่ามีมุมมองที่แตกต่างกันต่อกรณีสงคราม และกล่าวว่า APEC ไม่ใช่เวทีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวแต่ก็ยอมรับว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่งผลต่อเศรษฐกิจโลก⁷⁷ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าไทยมี

⁷⁶ Asia-Pacific Economic Cooperation, “Bangkok Goals on Bio-Circular-Green (BCG) Economy,” accessed November 5, 2025, [https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration/bangkok-goals-on-bio-circular-green-\(bcg\)-economy](https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration/bangkok-goals-on-bio-circular-green-(bcg)-economy).

⁷⁷ Elaine Kurtenbach, Tian McLeod Ji, Grant Peck, Jerry Harmer and Tassanee Vejpongsa, “Asia-Pacific leaders condemn war, renew calls for open trade as APEC summit ends,” accessed November 20, 2025, <https://www.pbs.org/newshour/world/asia-pacific-leaders-condemn-war-renew-calls-for-open-trade-as-apec-summit-ends>.

ความพร้อมและความพยายามที่จะเปิดกว้างภายหลังจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในภูมิภาค

นัยที่สำคัญของการเป็นเจ้าภาพของไทยในช่วง ค.ศ. 2022 คือการแสดงศักยภาพของไทยตามได้กล่าวไปตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญของการทบทวนการเป็นเจ้าภาพของไทยคือการแสดงให้เห็นว่าไทยได้อาศัยและใช้ประโยชน์จากการที่โลกเริ่มเข้าสู่ช่วงการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังการแพร่ระบาดของ COVID-19 โอกาสและสถานการณ์ดังกล่าวจึงเอื้ออำนวยให้ไทยส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันให้สามารถเดินต่อไปได้ แม้จะเผชิญโลกที่มีความท้าทายและผันผวนและยากแก่การคาดการณ์ที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น สิ่งนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญว่าไทยควรใช้สถาบัน APEC อย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยซึ่งไทยกำลังเผชิญอยู่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: ก้าวต่อไปของไทยใน APEC



ในเบื้องต้นอุปสรรคและปัญหาพื้นฐานของสถาบัน APEC เกิดขึ้นจากประเด็นร่วมสมัย โดยเฉพาะคำถามถึงความจำเป็นของการดำรงอยู่ของสถาบัน ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา และการผลักดันเรื่องการค้าในลักษณะของพหุภาคี มักมาจากการที่สถาบัน APEC ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อผลักดันแนวปฏิบัติในลักษณะสถาบันที่เป็นทางการ ในความหมายของข้อผูกมัดทางกฎหมายต้องเข้าใจว่า APEC เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่โลกต้องแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ภายใต้บริบทของหลังสิ้นสุดสงครามเย็น และเป็นส่วนหนึ่งของโลกการค้าเสรี ในช่วงเวลานั้นต้องกล่าวว่า APEC มีบทบาทและหน้าที่ช่วยส่งเสริมระเบียบเศรษฐกิจโลกทั้งในเชิงการค้าทวิภาคีและการเจรจาไปอย่างราบรื่น แม้จะเผชิญกับอุปสรรคจากความแตกต่างของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของแต่ละสมาชิก แต่ก็สามารถสนับสนุนการเจรจาได้ในกรอบ WTO ให้ลุล่วงไปได้

กลับมาสู่เงื่อนไขในประเด็นร่วมสมัยที่โลกเผชิญกับความผันผวน ความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะผลกระทบต่อการค้าเสรี ซึ่งทำให้สถาบัน APEC เข้าสู่สภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกเพราะการดำรงอยู่ของ APEC โดยนัยของมันคือเวทีการหารือทางการค้าและธุรกิจแต่ไม่ได้เป็นสถาบันที่ออกแบบมาเพื่อรับมือความความมั่นคงใหม่ ๆ

ดังนั้น จุดนี้จึงเป็นจุดหมายที่สำคัญในเอกสารศึกษาชิ้นนี้ว่าภายใต้สถานการณ์และสถาบัน APEC ไทยควรมีบทบาท หน้าที่ และหลักการอย่างไรเพื่อให้สถาบัน APEC ดำรงอยู่ต่อไปและสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อให้ไทยเป็นมากกว่าผู้ที่มีส่วนร่วมแต่ควรเป็นผู้เล่นที่มีบทบาทสำคัญ แม้ความคิดเบื้องต้นจะเป็นอุดมคติที่มองว่า “ควรเป็น” แต่ก็ถือเป็นการวางหลักการที่สำคัญในการแสวงหาเครื่องมือและโอกาสใหม่ ๆ ในการส่งเสริมบทบาทของไทย

ในอีกด้านหนึ่ง การนำ “ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ” เป็นตัวเชื่อมโยงอาจไม่สามารถดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้เพียงอย่างเดียว ในอดีตนับตั้งแต่ APEC ก่อตั้งมา บรรทัดฐานที่สำคัญคือการยึดถือความเป็นเวทีหารือทางเศรษฐกิจที่ไม่ผูกพันทางกฎหมาย แต่ในช่วงหลัง ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา ปัจจัยด้านการเมืองหรือภูมิรัฐศาสตร์ กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำมาติดด้านเศรษฐกิจมาเป็นอาวุธอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หากพิจารณาตามแนวคิดของ North ที่มองสถาบันคือกติกาของเกม APEC ย่อมเป็นสถาบันที่มีลักษณะที่ยืดหยุ่นสูงและเน้นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งจุดนี้ที่เคยเป็นจุดแข็งของ APEC ที่ทำให้นโยบายสามารถลองผิดลองถูกได้ แต่ในบริบทปัจจุบัน Multipolar World Order มีความเข้มข้นมากขึ้น การหลีกเลี่ยงประเด็นทางการค้าอาจลดความน่าเชื่อถือของพันธสัญญาได้ ดังนั้น การให้ APEC จับประเด็นทางการเมืองคือการยอมรับความเป็นจริงเชิงโครงสร้างว่าความมั่นคงหรือการเมืองโลกคือโครงสร้างพื้นฐานที่คอยค้ำจุนเศรษฐกิจ และเศรษฐกิจก็คอยค้ำจุนการเมืองโลก สิ่งเหล่านี้เป็นความสัมพันธ์ที่พึ่งพากันและกัน การแยกส่วนของประเด็นจึงไม่มีประสิทธิภาพในบริบทที่โลกเป็นเช่นนี้

กลไกที่มีอยู่ของ APEC ในการดำเนินยุทธศาสตร์



โครงการนำร่อง (Pathfinder Initiatives) เปรียบเสมือนกลไกที่เอื้ออำนวยให้สมาชิกที่มีความพร้อมในบางประเด็นสามารถใช้กลไกนี้ได้ โดยไม่ต้องรอฉันทมติจากสมาชิกทั้ง 21 เขตเศรษฐกิจ นัยที่สำคัญคือไทยสามารถใช้กลไกนี้ในการเข้าร่วมกับกลุ่มเขตเศรษฐกิจชั้นนำในเรื่องที่ไทยต้องการยกระดับขีดความสามารถ เช่น เศรษฐกิจ

ดิจิทัล ประเด็นผู้สูงอายุ หรือเกษตรกรรม นับเป็นความยืดหยุ่นที่แตกต่างจากสถาบันที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation: ECOTECH) เป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญของ APEC ที่ช่วยส่งเสริมศักยภาพของสมาชิก โดยเน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ เทคนิค และแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ครอบคลุม และลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างสมาชิก⁷⁸ ซึ่งบทบาทที่สำคัญของ ECOTECH ถือเป็นเสาหลักของ APEC และเปรียบเสมือนล้อหลักในการขับเคลื่อน APEC ส่วนล้อหน้าคือการเปิดเสรีและอำนวยความสะดวกทางการค้า และการลงทุน (TILF)⁷⁹ และกลไกที่ดูแล ECOTECH คือ SOM Steering Committee on ECOTECH (SCE) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและประสานงานกับกลุ่มย่อย เช่น ด้านพลังงาน ทรัพยากรมนุษย์ การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ การประมง การท่องเที่ยว และการส่งเสริมบทบาทสตรีในเศรษฐกิจ⁸⁰ เหตุผลที่ได้ยกกรณีของ ECOTECH เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญ เนื่องจาก ECOTECH เปรียบเสมือนในการทำหน้าที่พัฒนาขีดความสามารถของสมาชิกในทุกเขตเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว หรือเขตเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ไปพร้อมกัน นอกจากนี้ ECOTECH ยังช่วยสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร โครงการฝึกอบรม และการถ่ายทอดความรู้จากสมาชิกที่มีความก้าวหน้ามากกว่า

การขับเคลื่อนศักยภาพ Pacific Economic Cooperation Council (PECC) เป็นอีกกลไกหรือแนวทางหนึ่งในการผลักดันความร่วมมือเพื่อให้ไทยสามารถใช้กลไกดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนภาควิชาการให้เข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นการเตรียมข้อมูลเชิงนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำประเด็นศึกษาการพัฒนาศักยภาพ หรือการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างหน่วยงานภายในประเทศกับ

⁷⁸ APEC Secretariat, Highlights of Economic and Technical Cooperation in APEC 2024 (Singapore: APEC Secretariat, 2024).

⁷⁹ Richard E. Feinberg, ed., APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia Pacific (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003).

⁸⁰ Asia-Pacific Economic Cooperation, “SOM Steering Committee on Economic and Technical Cooperation,” accessed November 20, 2025, <https://apec.sitefinity.cloud/groups/som-steering-committee-on-economic-and-technical-cooperation>.

ภายนอกประเทศ ทั้งนี้ นัยของการขับเคลื่อน PECC คือการทำให้ไทยเปรียบเสมือนเป็น “ตลาดข้อมูล” ที่ส่งสัญญาณ (Signal) ให้แก่เขตเศรษฐกิจเกี่ยวกับทิศทางนโยบายในอนาคต รวมไปถึงการทำให้ประชาคมโลกและนักลงทุนได้รับรู้ถึงประเด็นเฉพาะด้าน โดยเฉพาะในเรื่องของการค้าและการลงทุน

การประเมินเลือกประเด็นเฉพาะด้านในอนาคต



แนวคิดทางทฤษฎีในการเลือกหยิบยกประเด็นมาเป็นหนึ่งในวาระหรือการกำหนดนโยบายล้วนมีความหลากหลายและขึ้นอยู่กับว่าจุดตั้งต้นเหล่านั้นคืออะไร ทั้งนี้ ในสถานการณ์โลกที่เผชิญกับสภาวะที่ผันผวนและท้าทายยากเกินกว่าจะพึ่งพาทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งหรือแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง นักวิชาการบางกลุ่มได้นำเสนอแนวคิดในการอธิบายลักษณะของโลกดังกล่าว โดยเฉพาะในวันที่โลกเผชิญกับวิกฤตซ้อนวิกฤต (Polycrisis) ซึ่งจะขอยกมา 3 แนวคิดที่สำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะแนวคิดในการหยิบยกประเด็นทางนโยบายและต่อยอดไปสู่การเป็นเจ้าภาพ APEC ของไทยในอนาคต

ทฤษฎีกระแสหลากหลาย (Multiple Streams Framework: MSF) ริเริ่มโดย John Kingdon (1984) เพื่ออธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายในระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง Kingdon ปฏิเสธแนวคิดการมองนโยบายเป็นเส้นตรงที่เริ่มต้นจากการระบุปัญหา หาทางออก และตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุด แต่ Kingdon กลับนำเสนอว่าการเลือกวาระใดวาระหนึ่งขึ้นมาเป็นนโยบายต้องเริ่มต้นมาจาก 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) กระแสปัญหา (Problem Stream) คือภาวะที่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายพุ่งเป้าไปที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ประกอบไปด้วยกลไกภายในได้ ตัวชี้วัด ที่แสดงถึงตัวเลขทางสถิติ เหตุการณ์สะเทือนใจ (Focusing Events) ที่เปรียบเสมือนวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหันที่ดึงดูดความสนใจโดยทันที โดยเป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในอดีต และความคลุมเครือ ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันสามารถนิยามหรือตีความได้หลายแบบที่ขึ้นอยู่กับมุมมองและการแย่งชิงการนำเสนอข้อมูล (2) กระแสทางนโยบาย (Policy Stream) ซึ่ง Kingdon ให้คำนิยามว่าเปรียบเสมือน “ซูบ” ตั้งต้นที่เต็มไปด้วยแนวคิดและทางออกต่าง ๆ โดยผ่านกระบวนการที่แนวคิดดังกล่าวเสนอขึ้นมาก่อนที่ปัญหามาถึง นำไปสู่กระบวนการต่อไปที่เรียกว่า การขัดเกลา

เพราะแนวคิดต่าง ๆ ต้องผ่านกระบวนการถกเถียงและปรับปรุงเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในประชาคมนโยบาย และกระบวนการสุดท้ายคือเกณฑ์การคัดเลือก โดยเฉพาะความเป็นไปได้ในเชิงเทคนิค การยอมรับหรือจากสาธารณชน หรืองบประมาณที่เหมาะสม สุดท้าย (3) กระแสการเมือง (Politics Stream) ซึ่งเกี่ยวข้องกับแรงจูงใจและโอกาสของผู้กำหนดนโยบายที่ประกอบไปด้วยกระแสในสังคม ณ ขณะนั้น การเปลี่ยนแปลงชั่วอำนาจในรัฐบาลจากพรรคการเมือง และแรงกดดันจากกลุ่มคนต่าง ๆ ดังนั้น Kingdon ให้ทัศนะว่าการที่นโยบายจะเกิดขึ้นจริงไม่ได้มาจากการแสอ์ใดกระแสหนึ่งแต่ต้องอาศัยการรวมกันทั้งสามองค์ประกอบ ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีดังกล่าวจึงอยู่บนพื้นฐานของการทำความเข้าใจว่าการกำหนดนโยบายเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ข้อจำกัดของเวลา และกระบวนการที่ไม่เป็นเส้นตรง ต้องอาศัยจังหวะเวลาและทักษะของผู้ผลักดันนโยบาย⁸¹

การมองการณ์ไกลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) คือแนวทางที่ส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์โดยเป็นการประเมินแนวโน้มที่กำลังก่อตัว (Emerging trends) และปัจจัยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Drivers of change) เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่มีความหลากหลายในอนาคต เป้าหมายสำคัญของแนวทางดังกล่าวไม่ใช่การทำนายอนาคตที่แม่นยำหรืออะไรจะเกิดขึ้นต่อไป แต่เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับความเป็นไปได้ต่าง ๆ เพื่อช่วยให้องค์กรสามารถรับมือกับความไม่แน่นอนได้ หัวใจสำคัญของการมองอนาคตคือการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเกี่ยวกับอนาคตให้กลายเป็นแนวปฏิบัติในปัจจุบัน ทั้งนี้ หลักการที่สำคัญของการมองการณ์ไกลเชิงยุทธศาสตร์ไม่ใช่สิ่งที่กำหนดตายตัว แต่เป็นผลมาจากความคิดและการกระทำของเราในปัจจุบันและความเข้าใจในอดีตของเรา เราไม่สามารถควบคุมอนาคตได้ แต่เราสามารถมีอิทธิพลและตอบสนองต่อมันได้ ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการที่เป็นการพัฒนา “ความสามารถ” ในการติดตามแนวโน้มและทำความเข้าใจว่าสิ่งเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร โดยหลักคิดที่สำคัญของการมองการณ์ไกลนี้มาจากการที่ตั้งคำถามกับสมมติฐานของตนเองเพราะมนุษย์มักมีอคติจากการนำประสบการณ์ในอดีตมาตัดสินอนาคต

⁸¹ Paul Cairney and Nikolaos Zahariadis, “Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Presents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes,” in Handbook of Public Policy Agenda Setting, ed. Nikolaos Zahariadis (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2016).

ดังนั้น การมองการณ์ไกลจึงช่วยก้าวข้ามอคติดังกล่าว การมองการณ์ไกลเชิงยุทธศาสตร์ มองอนาคตในลักษณะที่ (1) อนาคตที่น่าจะเกิดขึ้น (2) อนาคตที่เป็นไปได้ที่มีความสมเหตุสมผล (3) อนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้แม้จะดูเหลือเชื่อ และ (4) อนาคตที่เราอยากให้เป็น ภายใต้การมองในลักษณะเช่นนี้ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ที่สำคัญ คือ การสร้างแผนภาพที่เป็นระบบเพื่อดูความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนของปัญหาว่าปัจจัยหนึ่งส่งผลต่ออีกปัจจัยหนึ่งอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้เราเห็นถึงรากเหง้าของปัญหาและจุดที่จะเข้าไปแก้ไขได้โดยตรงจุดด้วยเหตุนี้ แนวคิดการมองการณ์ไกลเชิงยุทธศาสตร์จึงเปรียบเสมือนการนำแผนยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่มีอยู่นามา “ทดสอบ” กับฉากทัศน์ต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อดูว่าแผนดังกล่าวยังจะใช้ได้ผลหรือไม่หากโลกดำเนินไปในทิศทางต่าง ๆ การเริ่มต้นจากภาพอนาคตที่พึงประสงค์แล้วจึงนำมาย้อนคิดถึงปัจจุบันว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นก่อนหน้านั้น แปรเปลี่ยนเป็นลำดับขั้นตอนเพื่อวางแผนไปสู่เป้าหมายนั้น⁸²

นโยบายที่มุ่งเน้นพันธกิจ (Mission-Oriented Innovation Policy: MOIP) เป็นแนวคิดที่พัฒนาโดย Mariana Mazzucato นักเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ Mazzucato มองว่าแนวคิดดั้งเดิมในบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด รัฐควรแทรกแซงก็ต่อเมื่อตลาดเผชิญกับความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เช่น สินค้าสาธารณะ (Public Goods) หรือ ผลกระทบภายนอก (Externalities) โดยเป้าหมายสำคัญคือ การทำให้การแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นไปอย่างยุติธรรม อย่างไรก็ตาม Mazzucato กลับเสนอว่ารัฐต้องเป็นผู้นำในการกำหนดทิศทางและร่วมสร้างตลาดใหม่ โดยรัฐไม่ได้ทำหน้าที่เพียงแค่กำกับดูแลกติกาการแข่งขันแต่เป็นเป็นผู้กำหนดทิศทางของตลาดเป็นไปในทิศทางที่สังคมต้องการ เช่น เศรษฐกิจสีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือนวัตกรรมเพื่อสังคม Mazzucato จึงได้เสนอกรอบการทำงานเชิงนโยบายเพื่อให้หลักการของ MOIP นำไปปฏิบัติได้จริงซึ่งมี 5 องค์ประกอบหลักของหลักคิด ได้แก่ (1) หลักคิดในเรื่องของแรงจูงใจ ซึ่งต้องมีความท้าทาย สร้างแรงบันดาลใจ และมีความสำคัญในวงกว้าง (2) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้ และมีกรอบเวลาที่ชัดเจน (3) ต้องมีแรงปรารถนาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง กล่าวคือการวาดฝันในเชิงอุดมคติในสิ่งที่ควรจะเป็นแต่ต้องมีความเป็นไปได้ในทางทฤษฎี

⁸² Ben Holt and IFRC Solferino Academy, The Strategic Foresight Book (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2023).

(4) ต้องมีการบูรณาการในหลากหลายส่วนทั้งในเชิงปฏิบัติและความร่วมมือทางวิชาการที่เป็นไปในลักษณะสหวิทยาการ และ (5) หากภาครัฐกำหนดโจทย์ของปัญหาที่สำคัญแล้วนั้น แต่ต้องเปิดกว้างให้กับภาคส่วนอื่น ๆ มีส่วนร่วมเสนอวิธีการเพื่อให้เกิดการทดลองทางความคิดใหม่ ๆ ดังนั้น เพื่อให้หลักคิดดังกล่าวดำเนินต่อไปได้ Mazzucato จึงได้เสนอกรอบการทำงานในลักษณะของวิธีการและหลัก MOIP ให้สำเร็จ ได้แก่ (1) การกำหนดทิศทางและเส้นทาง รัฐต้องกล้าที่จะกำหนดทิศทางที่ชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนกล้าลงทุนตาม (2) หน่วยงานรัฐต้องมีความยืดหยุ่น มีความสามารถในการเรียนรู้และกล้าลองผิดลองถูก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องกล้าที่จะยอมรับความล้มเหลว (3) การประเมินผล โดยเฉพาะมุมมองที่มีต่อตัวชี้วัดจากการที่มองแค่ต้นทุนหรือกำไรเปลี่ยนไปสู่การวัดผลแบบ Dynamic Impact กล่าวคือเป็นการสร้างผลกระทบเชิงบวก และ (4) การออกแบบสัญญา (Deal structure) ระหว่างภาครัฐกับเอกชนให้มีการแบ่งปันความเสี่ยงและผลประโยชน์อย่างยุติธรรม⁸³

โอกาสและความเป็นไปได้ในเชิงนโยบาย



กลไกที่มีอยู่เดิมและแนวคิดทางทฤษฎีสำหรับการวางบทบาทของไทย สามารถนำมาประยุกต์ในประเด็นทางการเมืองหรือภูมิรัฐศาสตร์ควบคู่ไปกับมิติด้านเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นโอกาสและความเป็นไปได้ในการนำปัจจัยด้านการเมืองและเศรษฐกิจมาพิจารณาควบคู่กันไป มากกว่าแยกส่วนกัน สมมุติฐานคือการเปลี่ยนการมองการเมืองเป็นอุปสรรคไปสู่การมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของโครงสร้างทางสถาบันที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่สมาชิก APEC ซึ่งไทยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ โดยมีข้อเสนอเป็นหลักการกว้าง ๆ ดังนี้

การใช้กลไก Pathfinder Initiatives เป็นอำนาจต่อรองใน APEC โดยเฉพาะการที่ไทยสามารถริเริ่มกับกลุ่มความร่วมมือเฉพาะกิจในประเด็นที่มี “ความอ่อนไหวทางการเมือง” แต่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสมาชิก เช่น มาตรฐานจริยธรรม AI ความปลอดภัยทางไซเบอร์ในห่วงโซ่อุปทาน ความมั่นคงทางพลังงาน และ

⁸³ Mariana Mazzucato, “Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities,” Industrial and Corporate Change 27, no. 5 (October 2018). <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>.

อาหาร หรือการนำเสนอกติกาที่ไทยอาจเสียเปรียบในสถาบันอื่น ๆ ที่เป็นทางการ นำทดลองใน APEC เพื่อลดแรงกดดันทางการเมืองก่อนที่กติกาเหล่านั้นจะกลายเป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายในอนาคต ดังนั้น การใช้ประโยชน์จาก Pathfinder Initiatives จึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกและความเป็นไปได้ในการนำมิติด้านการเมืองกับเศรษฐกิจควบคู่กันไป

การวางบทบาทในการเป็นศูนย์ข้อมูลทางนโยบาย กล่าวคือการทำให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางในการทำนโยบายของ APEC ผ่านกลไกของ PECC เพื่อส่งสัญญาณทิศทางนโยบายในอนาคตให้แก่กลไกและเขตเศรษฐกิจต่าง ๆ การดำเนินกลไกเช่นนี้ในอีกด้านหนึ่งคือการทำให้อาสาสมัครจิมองเห็นความชัดเจนท่ามกลางความผันผวนทางภูมิรัฐศาสตร์ ดังนั้น หากไทยใช้กลไกดังกล่าวหรือต้นทุนเดิมที่มีอยู่ของ APEC ในการขับเคลื่อนนโยบาย ย่อมสามารถทำให้สมาชิก APEC มองไทยด้วยความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนข้อมูลของ APEC การกำหนดผลลัพธ์เช่นนี้ จึงเป็นอีกหนึ่งโอกาสในการเสริมสร้างบทบาทของไทยต่อไปในอนาคต เช่น ข้อมูลด้าน ESG ข้อมูลด้านการเงินในภาคพลังงาน และข้อมูลเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

การใช้อินทกตเป็นเครื่องมือทางการเมือง เสนอให้มีการจัดทำฉกทศน์ระดับภูมิภาคในอีก 10-20 ปีข้างหน้า โดยเฉพาะการสร้างฉกทศน์ร่วมกันมากกว่าแค่เรื่องความเห็นร่วมกัน เพื่อบีบให้ประเทศที่มีความขัดแย้งมองข้ามปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทปัจจุบันไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ร่วมกัน การนำเสนอขมิตินี้ นัยที่สำคัญคือการนำเสนอขนโยบายนี้สามารถทำให้ไทยเข้าไปมีบทบาทได้หลากหลายฉกทศน์ เพื่อแสดงให้เห่นว่ไทยเป็นพื้นที่ปลอดภัยและมีหลักขนิยมการแข่งข่นที่เป็นธรรม เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร การจ้างงาน มาตรฐานกำหนดฉกทศน์ในอนาคต และความมั่นคงทางอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นรากฐานของโลกในอนาคต

ดังนั้น สิ่งที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในข้อเสนอต่อไทยในสถาบัน APEC จึงเป็นการหยิบเลือกและประเมินโอกาสที่ไทยพึงจะได้จากการมีบทบาทที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทจากการที่ไทยมีต้นทุนทางสังคมบนเวทีระหว่างประเทศผ่านการผลักดันวาระต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำมาต่อยอดได้ทันทีโดยไม่ต้องวางหลักหรือออกแบบยุทธศาสตร์ใหม่ นำมาต่อยอดจากกรอบเดิมที่มีอยู่ใน APEC และต้องเป็นการต่อยอดที่ต้องประเมินว่ท้ายที่สุดแล้วไทยจะกำหนดให้ APEC เป็นเครื่องมือทางยุทธศาสตร์

อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใด บริบทใด และเป้าหมายแบบใดที่ไทยต้องการผลักดันใน APEC ด้วยเหตุนี้ ตามที่ชื่อเอกสารศึกษานี้ตั้งไว้คือ “นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขัน” โดยนวัตกรรมไม่ใช่เรื่องเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวแต่เป็นนวัตกรรม การออกแบบองค์กร องค์ความรู้ และการผลักดันวาระต่าง ๆ เพื่อให้ไทยสามารถใช้ APEC เชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ได้ การออกแบบนวัตกรรมองค์กรนั้นอาจสามารถ ประเมินผ่านลักษณะเฉพาะสถาบัน APEC และในส่วนของความสามารถในการแข่งขัน ขึ้นอยู่กับการประเมินว่า ไทยต้องเพิ่มความสามารถเพื่อการแข่งขันอย่างไร การแข่งขัน ที่นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นการแข่งเพื่อเอาชนะประเทศอื่น ๆ แต่อาจเป็นการแสวงหา ความร่วมมือในจุดที่ไทยเห็นว่าสิ่งนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบยุทธศาสตร์ การแข่งขันได้ กล่าวคือ การแสวงหาความร่วมมือ APEC เพื่อสร้างหลักประกันการแข่งขัน ภายใต้กลไกตลาด หากเป้าหมาย APEC ยังคงรักษาเป้าหมายเดิมเพื่อการค้าเสรี การที่ ไทยสามารถส่งสัญญาณว่ามีความพร้อมในการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างสมาชิก

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- อิดารัตน์ โชคสุชาติ. “ประเภทและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ.” วารสารวิชาการ และวิจัย มทร.พระนคร 4, ฉ. 2 (กันยายน 2553): 130–143.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. จาก GATT สู่ WTO. เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11. กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก), 2552.
- สมภพ มานะรังสรรค์. ภูมิภาคนิยมกับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมชุมชนของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

ภาษาอังกฤษ

- APEC Secretariat. Highlights of Economic and Technical Cooperation in APEC 2024. Singapore: APEC Secretariat, 2024.
- APEC Secretariat. Selected APEC Documents 1996. Singapore: APEC Secretariat, 1997.
- Arrighi, Giovanni. “The world economy and the Cold War, 1970-1990.” In The Cambridge History of the Cold War, vol. 3, Endings, edited by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, 23–44. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Asia-Pacific Economic Cooperation, “Bangkok Goals on Bio-Circular-Green (BCG) Economy,” accessed November 5, 2025, [https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration/bangkok-goals-on-bio-circular-green\(bcg\)-economy](https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration/bangkok-goals-on-bio-circular-green(bcg)-economy).
- Asia-Pacific Economic Cooperation, “SOM Steering Committee on Economic and Technical Cooperation,” accessed November 20, 2025, <https://apec.sitfinity.cloud/groups/som-steering-committee-on-economic-and-technical-cooperation>.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1989 APEC Ministerial Meeting." Accessed October 8, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1989/1989_amm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1990 APEC Ministerial Meeting." Accessed October 8, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1990/1990_amm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1991 APEC Ministerial Meeting." Accessed October 15, 2025, https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1991/1991_amm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1992 APEC Ministerial Meeting." Accessed October 15, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1992/1992_amm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1993 APEC Ministerial Meeting." Accessed October 15, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1993/1993_amm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1993 Leaders' Declaration." Accessed October 15, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1993/1993_aelm

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1994 Leaders' Declaration." Accessed October 15, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1994/1994_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1997 Leaders' Declaration." Accessed October 28, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1997/1997_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1998 Leaders' Declaration." Accessed October 28, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1998/1998_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "1999 Leaders' Declaration." Accessed October 29, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1999/1999_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2000 Leaders' Declaration." Accessed October 29, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2000/2000_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2001 Leaders' Declaration." Accessed October 29, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2001/2001_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2003 Leaders' Declaration." Accessed October 31, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2003/2003_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2004 Leaders' Declaration." Accessed October 31, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2004/2004_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2005 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2005/2005_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2006 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2006/2006_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2007 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2007/2007_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2009 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2009/2009_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2010 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2010/2010_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2011 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2011/2011_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2012 Leaders' Declaration." Accessed November 3, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2012/2012_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2013 Leaders' Declaration." Accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2013/2013_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2014 Leaders' Declaration." accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2014/2014_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2015 APEC Ministerial Meeting." accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2015/2015_amm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2016 Leaders' Declaration." accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2016/2016_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2017 Leaders' Declaration," accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2017/2017_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2018 Chair's Statement," accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2018/2018_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2019 Host Economy Leader's Statement." Accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2019/2019_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2020 Leaders' Declaration." Accessed November 4, 2025. https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2020/2020_aelm.

Asia-Pacific Economic Cooperation. "2022 Leaders' Declaration." Accessed November 4, 2025. <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration>.

- Asia-Pacific Economic Cooperation. "2023 Leaders' Declaration." accessed November 4, 2025. <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2023/2023-leaders-declaration>.
- Asia-Pacific Economic Cooperation. "2024 APEC Leaders' Machu Picchu Declaration." Accessed November 4, 2025. <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2024/2024-apec-leaders'-machu-picchu-declaration>.
- Asia-Pacific Economic Cooperation. "2025 APEC Ministerial Meeting." Accessed November 4, 2025. <https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2025/2025-apec-ministerial-meeting>.
- Asia-Pacific Economic Cooperation. "Annex: Aotearoa Plan of Action." accessed November 4, 2025. <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2021/2021-leaders-declaration/annex-aotearoa-plan-of-action>.
- Bode, Ingvild, Cecilia Ducci, and Par K. Leed. "Narrating and Practising the US-China 'Tech War'." *Global Studies Quarterly* 5, no. 2 (2025): ksaf037. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksaf037>.
- Bortnyk, Nadiya, Galyna Didkivska, and Vyacheslav Tylchyk. "The Impact of International Labour Migration on the Development of States under Globalization: Economic and Legal Aspects." *Baltic Journal of Economic Studies* 4, no. 2 (2018): 47–52.
- Bower, Ernest Z. "A New Paradigm For APEC?" *Southeast Asia from the Corner of 18th & K Streets* 1, no. 24 (August 3, 2010), Center for Strategic and International Studies.
- Britannica. "multilateralism." Accessed September 24, 2025. <https://www.britannica.com/topic/multilateralism>.
- Cairney, Paul, and Nikolaos Zahariadis. "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Presents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes." In *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, edited by Nikolaos Zahariadis, 87–105. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2016.

- Chen, Maggie, and Christian Volpe Martincus. “Digital Technologies and Globalization: A Survey of Research and Policy Applications.” IDB Discussion Paper N° IDB-DP-00933. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2022.
- Chinvanno, Anuson. *Global Thailand: In Conversation with Narongchai Akrasanee*. Bangkok: International Studies Center, Ministry of Foreign Affairs, 2024.
- Covington & Burling LLP. “President Obama Blocks Chinese Acquisition of Aixtron SE.” December 5, 2016.
- Elek, Andrew. “Back to Canberra: Founding APEC.” In *The Evolution of PECC: The First 25 Years*, 65–85.
- Elek, Andrew. “Pathfinder initiatives and APEC guiding principles for facilitation.” Paper presented at the PECC Trade Policy Forum, Lima, Peru, May 2002.
- Feinberg, Richard E., ed. *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia Pacific*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Greminger, Thomas. “Redefining Multilateralism in a New Geopolitical Era.” Speech at the PIN Conference, Geneva, December 5, 2024.
- Han-koo, Yeo, and Alan Wm. Wolff. “Will 2024 Deepen Indo-Pacific Economic Cooperation?” Peterson Institute for International Economics. January 2, 2024. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/will-2024-deepen-indo-pacific-economic-cooperation>.
- Holt, Ben, and IFRC Solferino Academy. *The Strategic Foresight Book*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2023.
- International Peace Institute and Institute for Economics and Peace. *Multilateralism Index 2024*. New York: International Peace Institute and Institute for Economics and Peace, 2024.
- Irwin, Douglas A. “Globalization is in retreat for the first time since the Second World War.” Peterson Institute for International Economics (PIIE). Accessed October 1, 2025. <https://www.piie.com/research/piie-charts/2020/globalization-retreat-first-time-second-world-war>.

- Jaldi, Abdessalam. The Crisis of Multilateralism viewed from the Global South. Policy Paper PP - 05/23. Rabat, Morocco: Policy Center for the New South, 2023.
- KOF Swiss Economic Institute. "KOF Globalisation Index: Globalisation Down Worldwide in 2015." Accessed October 1, 2025. <https://kof.ethz.ch/en/news-and-events/media/press-releases/2018/01/kof-globalisation-index-globalisation-down-worldwide-in-2015.html>.
- Kuriyama, Carlos A., Denise Cheok Jia Yuan, Divya Sangaraju, and Satvinderjit Kaur Manjit Singh. APEC'S Bogor Goals Progress Report. Singapore: Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat, 2018.
- Kurtenbach, Elaine, Ji, Tian McLeod, Peck, Grant, Harmer, Jerry and Vejpongsa, Tassanee. "Asia-Pacific leaders condemn war, renew calls for open trade as APEC summit ends," accessed November 20, 2025, <https://www.pbs.org/newshour/world/asia-pacific-leaders-condemn-war-renew-calls-for-open-trade-as-apec-summit-ends>.
- Leitão, Nuno Carlos. "Foreign direct investment and globalization." MPRA Paper No. 37436, Munich Personal RePEc Archive. Posted March 19, 2012.
- Levinson, Marc. The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger. 2nd ed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016.
- North, Douglass C. "Institutions and Credible Commitment." Economics Working Paper Archive 9412002, Washington University, St. Louis, 1994.
- Ogita, Tatsushi. On Principles of APEC. IDE APEC STUDY CENTER Working Paper Series 00/01 – No. 4. Chiba: Institute of Developing Economies, 2001.
- Ogita, Tatsushi. The APEC Policy-Making Process in Japan. IDE-APEC Study Center Working Paper Series 95/96-No. 7. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1996.
- Taillard, Michael. Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market. 2nd ed. Palgrave Macmillan, 2018.

- Mazzucato, Mariana. "Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities." *Industrial and Corporate Change* 27, no. 5 (October 2018): 803–15. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>.
- World Bank. *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2002.
- Yan, Xianglin, and Longguo Piao. "The effect of global geopolitical risks on trade openness." *International Review of Economics and Finance* 102 (2025): 104366. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2025.104366>.

ประวัติผู้เขียน

นกวัดมน วันชัย สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (วิชาเอกประวัติศาสตร์ วิชาโทเศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2567 เคยได้รับรางวัลการประกวดบทความชิงรางวัล “ทุนปาล พนมยงค์” สถาบันปรีดี พนมยงค์ รางวัลที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2565 และรางวัลที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2566 ปัจจุบันกำลังศึกษาระดับปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นกวัดมน วันชัย มีความสนใจด้านนโยบายอุตสาหกรรม เศรษฐศาสตร์การเมือง ระหว่างประเทศ สงครามเศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ โดยมีผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น (1) ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลี: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ (2567) วารสาร Journal of East Asian Studies (2) การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจโลกในอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์: การวิเคราะห์บทบาทของสหรัฐอเมริกา จีน และบริษัทข้ามชาติผ่านแนวคิดระบอบความมั่นคง วารสารบัณฑิตพิจารณาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (3) แนวทางสมมาตรเชิงยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจเพื่อตอบโต้การทำสงครามเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อพิพาทระบบป้องกันภัยทางอากาศ THAAD ของเกาหลีใต้ (2568) วารสาร Journal of East Asian Studies และ (4) บทวิจารณ์หนังสือ เกมพลิกโลก: ยุทธศาสตร์เปลี่ยนขั้วอำนาจจากอเมริกาสู่จีน (2568) ในวารสารบัณฑิตพิจารณาด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และเอกสารศึกษา การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4: นัยต่อการต่างประเทศของไทย (2025)

ปัจจุบัน นกวัดมน วันชัย เป็นนักวิจัยผู้ช่วย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ



INTERNATIONAL STUDIES CENTER (ISC)

The Government Complex (Building B, 8th Floor),
Chaengwattana Road, Bangkok 10210, Thailand

email: isc@mfa.go.th

website: isc.mfa.go.th