



**รู้รอบโลกกับ ผรร.** วันนี้ขอพาทุกท่านมาทำความรู้จักกับ Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหม่ล่าสุดที่เสนอโดยสหรัฐอเมริกา เพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่ครอบคลุมประเด็นใหม่ๆ เช่น การค้ามาตรฐานสูง เศรษฐกิจดิจิทัล ปัจจุบันไทยและประเทศในภูมิภาค 13 ประเทศเข้าร่วมแล้ว โดยปราศจากจีนและพันธมิตรในกรอบความร่วมมือดังกล่าว



ที่มา: <http://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Economic Framework: IPEF) เป็นหนึ่งในแผนงานภายใต้ Indo-Pacific Strategy หรือยุทธศาสตร์อินโด - แปซิฟิกของสหรัฐฯ ซึ่งประธานาธิบดีโจ ไบเดนได้ประกาศยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2565 โดยมีเป้าหมายที่จะยกระดับภูมิภาคอินโด - แปซิฟิกให้เสรีและเปิดกว้าง เชื่อมโยง มั่งคั่ง และพร้อมรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ รวมถึงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง และรักษาบทบาทมหาอำนาจเดียวในภูมิภาคดังกล่าว<sup>1</sup>

### 1. เหตุผลในการกำหนดยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ ตระหนักถึงความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ และความมั่นคงของภูมิภาคนี้และนำไปสู่การจัดทำสนธิสัญญา Ironclad Treaty Alliances กับพันธมิตร 5 ประเทศได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ฟิลิปปินส์ และไทย เพื่อวางรากฐานด้านความมั่นคงและประชาธิปไตยในภูมิภาค รวมทั้งรักษาบทบาทผู้นำและให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง ดังเห็นได้จากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ที่ตระหนักถึงความสำคัญของภูมิภาคเอเชียและเริ่มกระชับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย ประธานาธิบดีโอบามาที่ลงทุนในทรัพยากรใหม่ ๆ ทั้งการทูต เศรษฐกิจ และการทหารในภูมิภาค และประธานาธิบดีทรัมป์ ที่เห็นว่าอินโด - แปซิฟิกเป็นจุดศูนย์กลาง (center of gravity) ของโลก จนมาถึงประธานาธิบดีโจ ไบเดนที่ ประกาศ Indo-Pacific Strategy ด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

1) ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ ทั้งในด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ ความมั่นคงและการทหาร โดยมีพื้นที่ขนาดใหญ่ทอดยาวจากชายฝั่งแปซิฟิกจรดมหาสมุทรอินเดีย มีพื้นที่ทางทะเลคิดเป็นร้อยละ 65 ของมหาสมุทรโลกและพื้นที่ทางบกคิดเป็นร้อยละ 25 ของภาคพื้นดินของโลก เป็นที่ตั้งของกองทัพสหรัฐฯ 7 กองทัพที่ใหญ่ที่สุดในโลกและมีทหารสหรัฐฯ ประจำการอยู่มากที่สุด นอกจากนี้ ยังเป็นภูมิภาคที่มีจำนวนประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรโลกและมีขนาดเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมโลก มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจคิดเป็น 2 ใน 3 ของการเติบโตเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้ ในปี 2563 การค้าระหว่างสหรัฐฯ กับภูมิภาคนี้มีมูลค่า

<sup>1</sup> <https://th.usembassy.gov/th/us-indo-pacific-strategy-th/>

รวม 1.75 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การลงทุนโดยตรงจากสหรัฐฯ มีมูลค่ากว่า 969,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งมีคนสหรัฐฯ ทำงานอยู่ในภูมิภาคนี้กว่า 3 ล้านคน นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังเป็นผู้ส่งออกบริการรายหลักสู่ภูมิภาคและเป็นผู้ลงทุนอันดับหนึ่งในอาเซียน (ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนมากกว่าประเทศผู้ลงทุนอันดับ 2 – 4 รวมกัน)

**2) ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกกำลังเผชิญภัยคุกคามที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ (1) สาธารณรัฐประชาชนจีนที่กำลัง** ประสานนโยบายด้านเศรษฐกิจ การทูต การทหาร และเทคโนโลยี เพื่อแผ่ขยายอิทธิพลในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก และก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจโลก ซึ่งพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมที่เป็นภัยของจีน เช่น การเพิ่มแรงกดดันต่อไต้หวัน การบีบบังคับทางเศรษฐกิจต่อออสเตรเลีย การสร้างความขัดแย้งกับอินเดียตามแนวเส้นแบ่งเขตควบคุมตามความเป็นจริง (Line of Actual Control) และการระรานประเทศเพื่อนบ้านในทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ ซึ่งบ่อนทำลายหลักการสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศ เสรีภาพในการเดินเรือ รวมทั้งกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก

**(2) สาธารณรัฐประชาธิปไตยเกาหลี (เกาหลีเหนือ)** ที่ยังคงพัฒนาโครงการนิวเคลียร์และโครงการขีปนาวุธซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง และ

**(3) ภัยคุกคามข้ามชาติในศตวรรษที่ 21** เช่น ปัญหาสภาพภูมิอากาศ การขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ และสถานการณ์โรคระบาด

**3) สหรัฐฯ ต้องปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และพันธมิตรในภูมิภาคที่ยึดถือวิสัยทัศน์ร่วมกัน (common vision) ได้แก่ ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) อาเซียน นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสหภาพยุโรป** ที่ยึดมั่นในหลักการแห่งความเปิดกว้าง โปร่งใส และครอบคลุมเช่นเดียวกับสหรัฐฯ

## 2. ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกและ Action Plan

ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ ประกอบด้วย 5 เรื่องสำคัญได้แก่ (1) ยกกระดับภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (2) พัฒนาความสัมพันธ์ภายในและนอกภูมิภาค (3) ขับเคลื่อนความมั่งคั่งของภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกผ่าน IPEF (4) เสริมสร้างความมั่นคงของภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก และ (5) สร้างความพร้อมรับมือระดับภูมิภาคต่อภัยคุกคามข้ามชาติในศตวรรษที่ 21 เช่นการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม และการรับมือกับโรคระบาด

ทั้งนี้ สหรัฐฯ ตั้งเป้าหมายที่จะนำยุทธศาสตร์มาปฏิบัติให้เกิดผลภายใน 1 – 2 ปี โดยดำเนินงานผ่าน Action Plan 10 เรื่อง ได้แก่ (1) นำทรัพยากรใหม่ ๆ สู่ภูมิภาคเช่น การเปิดสถานทูตและสถานกงสุลเพิ่มเติม ขยายบทบาทของหน่วยยามฝั่งสหรัฐฯ และหน่วยสันติภาพสหรัฐฯ (Peace Corps) (2) สร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกด้วยการริเริ่ม IPEF (3) เสริมกำลังการป้องกันทั้งทางบกและทะเล รวมทั้งดำเนินการผ่านกรอบความร่วมมือออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐฯ (AUKUS) (4) สร้างความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน (5) สนับสนุนการเติบโตและความเป็นผู้นำระดับภูมิภาคของอินเดีย (6) สืบสานพันธมิตรของกลุ่มภาคี 4 ประเทศ (Quad) ในทุกด้าน<sup>2</sup> (7) ขยายความร่วมมือสหรัฐฯ-ญี่ปุ่น-สาธารณรัฐเกาหลี (8) สร้างความพร้อมรับมือในหมู่เกาะแปซิฟิก (9) สนับสนุนธรรมาภิบาลและการระงับพิพาทของภาคีรัฐ และ (10) ส่งเสริมเทคโนโลยีที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น ปลอดภัย และเชื่อถือได้โดยเฉพาะ Cloud และ Open Radio Access Network (Open RAN)

## 3. ทำความรู้จัก IPEF

กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิก (Indo-Pacific Economic Framework: IPEF) เป็นข้อริเริ่มภายใต้ Indo-Pacific Strategy ของสหรัฐฯ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศในอินโด-แปซิฟิกที่มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน โดยเมื่อวันที่ 23 เดือนพฤษภาคม 2565

<sup>2</sup> กลุ่มภาคี 4 ประเทศ (Quad) ประกอบด้วยออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ โดยการประชุม Quad Summit ครั้งล่าสุดจัดขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2565 ที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น (ข้อมูลเพิ่มเติม: <https://www.whitehouse.gov/briefing->

[room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/))

ประธานาธิบดีโจ ไบเดนและผู้นำจาก 12 ประเทศในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกได้แก่ ออสเตรเลีย บรูไนดารุสซาลาม อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ได้ร่วมกันประกาศถ้อยแถลงว่า **ด้วยการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอินโด-แปซิฟิกเพื่อความเจริญรุ่งเรือง (Statement on Indo – Pacific Economic Framework for Prosperity)** เพื่อแสดงเจตจำนงที่จะจัดทำ IPEF ระหว่างกัน และประเทศฟิจิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่ 14 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2565<sup>3</sup>

**IPEF ประกอบด้วยความร่วมมือใน 4 เสา (pillar) ได้แก่** (1) การค้า (2) ห่วงโซ่อุปทาน (3) พลังงานสะอาด การลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน และโครงสร้างพื้นฐาน และ (4) ภาษีและการต่อต้านการทุจริต โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละ pillar ดังนี้

**Pillar 1 – การค้า:** (1) สร้างความร่วมมือทางการค้าที่มีมาตรฐานสูง ครอบคลุม เสรี และเท่าเทียม โดยเฉพาะการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานทางการค้าดิจิทัลระหว่างกัน (2) พัฒนานโยบายด้านการค้าและเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์ เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการลงทุน (3) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ครอบคลุม และเป็นประโยชน์ต่อแรงงานและผู้บริโภค และ (4) ส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจดิจิทัล

**Pillar 2 – ห่วงโซ่อุปทาน:** (1) พัฒนาความโปร่งใส ความหลากหลาย ความมั่นคง และความยั่งยืนของห่วงโซ่อุปทาน (2) ประสานมาตรการในการรับมือกับวิกฤตการณ์ (3) ส่งเสริมความร่วมมือในการเตรียมความพร้อมและบรรเทาผลกระทบจากการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน (4) ลดความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศต่อห่วงโซ่อุปทานเพื่อรักษาความต่อเนื่องในการดำเนินธุรกิจ และ (5) เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงวัตถุดิบและวัตถุดิบแปรรูป เซมิคอนดักเตอร์ แร่ธาตุสำคัญ และเทคโนโลยีพลังงานสะอาด

**Pillar 3 – พลังงานสะอาด การลดการปล่อยคาร์บอน และโครงสร้างพื้นฐาน:** (1) เร่งพัฒนาและใช้

เทคโนโลยีพลังงานสะอาดเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนในเศรษฐกิจตามความตกลงปารีส (2) สร้างความเข้มแข็งเพื่อรับมือกับผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ ที่ครอบคลุมความร่วมมือด้านเทคโนโลยี การเคลื่อนย้ายเงินทุน และ concessional finance และ (3) พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันและการเชื่อมโยง ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืนและทนทาน และการช่วยเหลือด้านเทคนิค

#### **Pillar 4 – ภาษีและการต่อต้านการทุจริต:**

(1) ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมด้วยมาตรการภาษี การต่อต้านการฟอกเงิน และการต่อต้านการติดสินบน และ (2) สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบบที่ตรวจสอบได้และโปร่งใส โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านภาษีระหว่างประเทศสมาชิก

#### **4. มุมมองต่าง ๆ ต่อ IPEF**

Ms. Wendy Cutler, Former Acting Deputy of the U.S. Trade Representative (USTR) มองว่า IPEF เป็นเครื่องมือสำคัญของสหรัฐฯ ในการกลับเข้ามา มีบทบาทและเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับอินโด – แปซิฟิก **เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีนที่กำลังขยายบทบาททางเศรษฐกิจและต้องการเป็นมหาอำนาจเพื่อกำหนดทิศทางและกฎระเบียบเศรษฐกิจการค้าโลก** นอกจากนี้ IPEF ยังช่วยเติมเต็มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ จากการถอนตัวจาก Trans-Pacific Partnership (TPP) เมื่อปี 2560 และยังไม่ได้เข้าร่วมความตกลงที่สำคัญของภูมิภาค 3 ฉบับ ได้แก่ (1) Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) ที่จีนเป็นสมาชิกร่วมกับกลุ่มอาเซียน+6 (2) Digital Economy Partnership Agreement (DEPA) ของสิงคโปร์ ที่จีนสนใจเข้าเป็นสมาชิกเพื่อร่วมกำหนดกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจดิจิทัล และ (3) Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) ที่จีนได้สมัครเข้าร่วมแล้ว<sup>4</sup>

<sup>3</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/26/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-fiji-joining-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

<sup>4</sup> [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-04/Wendy\\_Cutler\\_Testimony.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-04/Wendy_Cutler_Testimony.pdf)

Mr. Wang Wenbin โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของจีนมองว่า IPEF เป็นกลยุทธ์ทางภูมิรัฐศาสตร์ของสหรัฐฯ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและรักษาความเป็นมหาอำนาจเดียวในศตวรรษที่ 21 ด้วยการกีดกันจีนและประเทศใกล้เคียงอย่างเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชาออกจากความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งเป็น selective approach ที่นำไปสู่ความแบ่งแยก (decoupling) และก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจมหาศาลจากการแยกตัวออกจากเศรษฐกิจจีน ดังนั้น สำหรับจีนแล้ว IPEF ไม่ใช่การนำเสนอทางเลือกใหม่ทางเศรษฐกิจแก่ภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกอย่างที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แรงงานของสหรัฐฯ กล่าวอ้าง แต่เป็นเพียงข้อริเริ่มใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อหาผลประโยชน์เพิ่มเติมให้แก่สหรัฐฯ ภายหลังจากที่ออกจาก TPP และไม่ได้เข้าร่วม RCEP และ CPTPP<sup>5</sup>

อย่างไรก็ดี Mr. Jayant Menon, a senior fellow at ISEAS-Yusuf Ishak Institute เห็นว่า IPEF อาจไม่มีนัยสำคัญต่อภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ความตกลงทางการค้าอย่าง RCEP และ CPTPP ซึ่งประเทศสมาชิกอาจรู้สึกเสียเปรียบจากการต้องยกระดับมาตรฐานการค้า การผลิต แรงงาน และสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้รับประโยชน์จากการเปิดตลาดหรือสิทธิประโยชน์ทางการค้าอื่น ๆ นอกจากนี้ การผลักดันจีนออกไปจากห่วงโซ่การผลิตจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภูมิภาคเนื่องจากจีนเป็นคู่ค้าและนักลงทุนหลักของประเทศในภูมิภาคดังกล่าว<sup>6</sup>

### บทสรุป

การดำเนินนโยบาย Indo-Pacific Strategy และข้อริเริ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ IPEF สะท้อนให้เห็นถึงความจริงจังในการปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ที่สำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง เพื่อรักษาบทบาทและสถานะการเป็นมหาอำนาจเดียวในภูมิภาคและของโลกที่ปัจจุบันกำลังถูกท้าทายจากจีน ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ได้สร้างความตึงเครียดในความสัมพันธ์จีน - สหรัฐฯ

<sup>5</sup> <https://www.globaltimes.cn/page/202205/1266532.shtml>

ด้วยจีนเห็นว่าเป็นนโยบายที่มุ่งกีดกันจีนออกไปจากภูมิภาคและห่วงโซ่การผลิต ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคโดยรวม ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก IPEF แล้วและอยู่ระหว่างการเจรจาในรายละเอียด ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในความท้าทายของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และรักษาคุณภาพในการดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และจีนไปพร้อม ๆ กัน

กมลพร โรจนรัตน์นางกูร  
 เศรษฐกรอาวุโส

ทีมความร่วมมือระหว่างประเทศ 1 – 2

ฝ่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

\*\*\*\*\*

Box: ความตกลงที่ประเทศ/เขตเศรษฐกิจในอินโด-แปซิฟิกเข้าร่วม

Country/region	IPEF (13)	CPTPP (11)	RCEP (15)
China		Applied	●
Japan	●	●	●
South Korea	●		●
Taiwan		Applied	
Brunei	●	●	●
Cambodia			●
Indonesia	●		●
Laos			●
Malaysia	●	●	●
Myanmar			●
Philippines	●		●
Singapore	●	●	●
Thailand	●		●
Vietnam	●	●	●
Australia	●	●	●
New Zealand	●	●	●
India	●		Withdraw
U.S.	●	Withdraw	

Number of members in parenthesis; other members of CPTPP include Canada, Mexico, Peru, Chile Source: White House

ที่มา: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Indo-Pacific-framework-to-begin-with-13-nations-including-India>