

### บทที่ 3

#### ลักษณะการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า ยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

(พ.ศ. 2531-2538)

ในบทที่ 3 จะได้ศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า ในยุคหลังพลเอกเปรม โดยจะพิจารณาถึงความเกี่ยวพันของสภาพแวดล้อมภายใน และภายนอกประเทศ ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่อพม่าในยุคนี้ ซึ่งออกมาในลักษณะการเน้นในเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจมากกว่าเรื่องใดๆ ทั้งนี้จะเป็นการหาเหตุผลเพื่ออธิบายว่า เพราะเหตุใด รัฐบาลยุคหลังพลเอกเปรม จึงดำเนินนโยบายโดยมีลักษณะที่เน้นเรื่องเศรษฐกิจการค้า

สำหรับการนำเสนอ จะอยู่ในรูปแบบของการอธิบายแต่ละปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะครอบคลุมรัฐบาลทุกชุด และเรียงตามลำดับระยะเวลาที่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศ และในการอธิบายจะเน้นให้เห็นถึงจุดของการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบาย นั่นคือ ระหว่างสมัยพลเอกเปรม กับสมัยพลเอกชาติชาย ที่สามารถทำเช่นนั้นได้ เนื่องจาก การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าของรัฐบาลทุกชุดยุคหลังพลเอกเปรมเป็นต้นมานั้น โดยหลักการและพื้นฐานแล้วมีลักษณะต่อเนื่องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในด้านบุคคลที่ร่วมรัฐบาลในแต่ละชุดก็ตามที่

## การดำเนินนโยบายของไทยต่ออำมาตย์หลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

### 1. รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

(4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 - 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534)

พลเอกชาติชายเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 4 สิงหาคม 2531 และภายหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งได้ระยะหนึ่ง ท่านได้กล่าวถึงงานด้านการต่างประเทศว่า มีภารกิจที่สำคัญที่สุดอยู่ 3 ประการ\* ซึ่งหนึ่งในภารกิจสำคัญนั้น ก็คือ การเปลี่ยนเงินดอลลาร์จากสนามรบเป็นตลาดการค้า โดยท่านได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ว่า

เราต้องมุ่งพัฒนาความสัมพันธ์อันใกล้ชิด และสร้างสรรค์มากขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์ของเรา ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันที่จะทำให้สายใยแห่งสันติภาพในภูมิภาคนี้เข้มแข็ง เหนียวแน่นกว่าเดิม และเพื่อเปิดโอกาสให้เพื่อนบ้านเราเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้อย่างเต็มที่ อันจะมีผลให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ สิ่งที่ข้าพเจ้าต้องการเน้นคือ จุดมุ่งหมายในระยะยาว กล่าวคือ การแปรสภาพเงินดอลลาร์จากเขตแห่งสงครามให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ ซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่าง

\*ภารกิจในด้านการต่างประเทศที่สำคัญที่สุด 3 ประการ ในสมัยพลเอกชาติชาย คือ

1. มุ่งพัฒนาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดและสร้างสรรค์มากขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์
  2. ต้องเตรียมตนเองให้พร้อมมากยิ่งขึ้นในการจัดการความสัมพันธ์กับมิตรประเทศในโลกอุตสาหกรรม
  3. ต้องพยายามเร่งรัดพัฒนาความร่วมมือในหมู่ประเทศอาเซียน
- ที่มา : "ประเทศไทยกับโลกในทศวรรษ 1990" วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2: 3 (กันยายน - ธันวาคม, 2532), หน้า 7.

ใกล้ชิดกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในด้านการค้า การลงทุน การคมนาคม และการโทรคมนาคมสมัยใหม่<sup>1</sup>

— การประกาศนโยบายเปลี่ยนนามรบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า ถือได้ว่าเป็นนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลได้เน้นความสำคัญของภูมิภาคอินโดจีนในด้านเศรษฐกิจการค้า และเพื่อให้ให้นโยบายนี้บรรลุวัตถุประสงค์ รัฐบาลจึงได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายต่างประเทศ ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายต่างประเทศต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ว่า

...3 จะปรับปรุงความสัมพันธ์ทั้งในทางเศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะการขยายตลาดการค้าระหว่างกัน และเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และไม่ตรีจิตกับประเทศเพื่อนบ้านให้อยู่ร่วมกันโดยสันติ และสมานฉันท์ในลักษณะที่ตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนจะพยายามและส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหามหาภูมิภาคและปัญหาระหว่างประเทศ โดยวิธีการทางการเมืองและการทูต...<sup>2</sup>

สาระสำคัญของคำแถลงนี้มีว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้ริเริ่มนโยบายด้านการต่างประเทศใหม่ โดยการพยายามที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์ในทุกๆ ด้าน กับกลุ่มประเทศอินโดจีนให้ดีขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็เพื่อความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจการค้านั่นเอง และถึงแม้ว่านโยบายเปลี่ยนนามรบให้เป็นตลาดการค้า นั้นจะมีเป้าหมายหลักอยู่ที่กลุ่มประเทศอินโดจีน แต่เนื่องจากพม่า เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันกับไทยมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ นโยบายดังกล่าวจึงมีผลต่อพม่าด้วย

การที่นโยบายเปลี่ยนนามรบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า นั้นได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอย่างมาก โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> สยามจดหมายเหตุ, (23 กันยายน 2531), หน้า 1066.

นโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ต้องการจะดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงรุก โดยไม่เพียงแต่ต้องการจะส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตร โดยเฉพาะการติดต่อค้าขายและการลงทุนกับพม่า ในระยะที่เศรษฐกิจไทยกำลังเฟื่องฟูเท่านั้น หากยังเป็นความจำเป็นเฉพาะหน้าของไทยเองด้วยที่จะต้องติดต่อกับพม่า เพราะว่าทรัพยากรที่ไทยขาดแคลน เช่น ไม้ และปลา พม่ากลับมีอย่างอุดมสมบูรณ์<sup>๓</sup> ดังนั้น ภายหลังจากรัฐบาลได้ประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้าแล้ว ปรากฏว่า ได้มีหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนจำนวนมากได้เข้าไปแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้ากับรัฐบาลพม่า

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย นอกจากจะมีนโยบายที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในทุกด้านกับพม่าแล้ว ยังต้องการดำเนินนโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจกับพม่าอีกด้วย

## 2. รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2 มีนาคม พ.ศ. 2534 - 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 และ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 - 22 กันยายน พ.ศ. 2535)

เมื่อครั้งที่นายอานันท์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งสองสมัยนั้น<sup>๔</sup> ถือได้ว่าเป็นรัฐบาลเฉพาะกิจ โดยในสมัยแรกที่เข้าบริหารประเทศนั้น ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 4 เมษายน 2534 ซึ่งในส่วนของนโยบายต่างประเทศมีที่สำคัญ ดังนี้

เพื่อบรรลุผลประโยชน์สูงสุดของชาติ โดยยึดถือและเคารพพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศตามสนธิสัญญาและข้อตกลงต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์อันดีที่มีต่อ

<sup>๓</sup> พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, "นโยบายต่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน,"

จิตวิทยาความมั่นคง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, 2533), หน้า 325.

<sup>๔</sup> การเข้าบริหารประเทศในสมัยที่สองของรัฐบาลอานันท์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีส่วนของนโยบายต่างประเทศในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

อาเซียน ประเทศเพื่อนบ้าน และมิตรประเทศ รวมทั้งประเทศมหาอำนาจ รัฐบาลจะ  
ดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนี้

... 2. เสริมสร้างสันติภาพในภูมิภาค และความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน  
เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค

3. พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ และวัฒนธรรมกับประเทศกำลังพัฒนา  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน...<sup>4</sup>

เมื่อพิจารณาจากคำแถลงนโยบายแล้ว พบว่า นโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านนั้น รัฐบาล  
มีเป้าหมายที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีในทุกๆ ด้าน ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ ตลอดจน  
การพัฒนาความร่วมมือในด้านอื่นๆ

สำหรับนโยบายต่อพม่า นั้น โดยหลักการพื้นฐานแล้ว ไม่มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลชุดที่  
แล้ว นั่นคือ ต้องการมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาในด้านต่างๆ ร่วม  
กัน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดนี้ได้มีนโยบายต่อพม่าที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏตามถ้อยแถลง  
ของนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ จะใช้นโยบายเชิงสร้างสรรค์  
กับพม่า (constructive engagement) นโยบายนี้ในทางปฏิบัติ หมายถึง การที่ไทยจะยังคงมี  
การติดต่อสัมพันธ์กับพม่าทางการเมือง เศรษฐกิจการค้า ตามปกติ ส่วนในเรื่องรูปแบบหรือลักษณะ  
การปกครองโดยคณะนายทหารพม่าไม่ว่าวิธีการใดก็ตาม ไทยถือว่าเป็นเรื่องภายในของประเทศ  
นั้น และไทยไม่ยอมให้กลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในไทย ทั้งนี้  
เพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีของทั้งสองประเทศ<sup>5</sup>

<sup>4</sup> สยามจดหมายเหตุ, 16: 35 (30 สิงหาคม - 5 กันยายน 2534), หน้า 980.

<sup>5</sup> ธนาสุภรณ์ สีตะเวทิน, "นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอานันท์ (จบ)," มติชน  
(2 มกราคม 2535), หน้า 19.

การใช้นโยบายเชิงสร้างสรรค์กับพม่า นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ไทยได้รับผลประโยชน์ ซึ่งผลประโยชน์เฉพาะหน้า ที่ไทยจะได้รับจากทำที่นี้ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาทางด้านพรมแดน การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติทดแทนที่ไทยกำลังขาดแคลนและโอกาสของการพัฒนาแหล่งทรัพยากรทางพลังงาน รวมไปถึงผลประโยชน์ของการมีประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่เป็นศัตรู<sup>๕</sup>

การประกาศใช้นโยบายเชิงสร้างสรรค์กับพม่าของรัฐบาลชุดนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายต่อพม่ายังคงเน้นนโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลเห็นว่าพม่านั้นมีความสำคัญต่อไทยในด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ดังนั้นนโยบายของไทยต่อพม่าตามที่รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ได้ประกาศไว้ นั่น คือ นโยบายเปลี่ยนสนาทรบเป็นตลาดการค้า จึงยังคงไว้เหมือนเดิม และเมื่อรัฐบาลของนายอานันท์ได้ประกาศใช้นโยบายเชิงสร้างสรรค์กับพม่า ก็เท่ากับเป็นการย้ำท่าทีของไทยต่อพม่าว่าจะเน้นในเรื่องผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจการค้าที่จะได้จากพม่าอย่างมาก

### 3. รัฐบาลนายชวน หลีกภัย

(23 กันยายน พ.ศ. 2535 - 19 พฤษภาคม 2538)

รัฐบาลชวน ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 21 ตุลาคม 2535 โดยในส่วนของนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ มีดังนี้

รัฐบาลยึดมั่นในพันธกรณีที่มีอยู่กับต่างประเทศ ตามสนธิสัญญาและความตกลงต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และจะดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกและภูมิภาค ซึ่งให้ความสำคัญต่อความร่วมมือกับนานาชาติ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างสภาพภาพของประเทศ

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน.



ไทยให้มืบทบาทมากขึ้น และมีโอกาสเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงิน และคมนาคม ในภูมิภาคนี้ โดยจะดำเนินนโยบายดังนี้

...3.4 ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรม และการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์กับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับภาคี และพหุภาคี โดยเพิ่มบทบาทของ ไทยในการช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน อันจะเป็นการกระชับความสัมพันธ์ และความเข้าใจระหว่าง ประชาชนชาวไทยกับประชาชนของประเทศเหล่านั้น...<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาจากคำแถลงนโยบายต่างประเทศแล้ว พบว่า นโยบายของไทยต่อประเทศ เพื่อนบ้านยังคงเน้นในเรื่องการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอยู่อย่างมาก

สำหรับการดำเนินนโยบายต่อพม่าของรัฐบาลชุดนี้ ก็ยังคงต่อเนื่องและมีแนวทางเดียวกัน กับนโยบายของรัฐบาลชุดที่แล้วมา โดยนายกรัฐมนตรีได้ย้ำถึงนโยบายที่เป็นมิตรกับพม่าตลอดมา และไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกที่ต้องการให้โดดเดี่ยวพม่าทั้ง ทางการเมือง และเศรษฐกิจ จนกว่ารัฐบาลพม่าจะปรับปรุงระบบการปกครองประเทศให้เป็น ประชาธิปไตยมากกว่านี้ ส่วนนาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง ประเทศ ก็ได้มีทัศนคติต่อเรื่องนี้ไปในแนวทางเดียวกันกับผู้นำของประเทศ นั่นคือจะดำเนินนโยบาย ต่อพม่าตามแนวทางความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ของรัฐบาลชุดที่แล้ว และนโยบายเปลี่ยนสนามรบ เป็นตลาดการค้า ที่ได้ดำเนินมาตลอดนั้นดีอยู่แล้ว และจะยังคงดำเนินต่อไปเช่นเดิม

จากที่ได้กล่าวถึงนโยบายและการดำเนินนโยบายต่อพม่าของรัฐบาลชุดต่างๆ ภายหลัง ยุคพลเอกเปรมนั้น ได้แสดงให้เห็นว่า นโยบายได้มีความต่อเนื่องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน นั่นคือ ต้องการที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดี และต้องการดำเนินนโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจกับพม่า ทั้งนี้ รัฐบาลทุกชุดเห็นว่า พม่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมากทั้งในแง่ที่เป็นแหล่งทรัพยากร

<sup>7</sup> สยามจดหมายเหตุ, 17:43 (23-29 ตุลาคม 2535), หน้า 1180-1182.

และตลาดการค้า ดังนั้น จึงปรากฏว่า นับตั้งแต่สมัยพลเอกชาติชาย เป็นต้นมา ได้มีพ่อค้านักธุรกิจ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐบาล เดินทางไปพม่าเพื่อติดต่อขอทำการค้าการลงทุนกับรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก และรัฐบาลพม่าก็ได้เปิดประเทศต้อนรับนักลงทุนจากประเทศไทยเป็นอย่างดี และได้อนุมัติโครงการและสัมปทานต่างๆ จำนวนมากแก่นักลงทุนไทย ขณะเดียวกันความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้าในระดับรัฐบาล ได้ปรากฏออกมาอย่างเป็นรูปธรรม นั่นคือ ได้มีการลงนามในข้อตกลงการค้าสองฝ่าย ซึ่งเป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นเพื่อขจัดปัญหาต่างๆ ในการทำการค้าระหว่างกัน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายต่อพม่า โดยใช้นโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจนั้น ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายในนโยบายที่ได้กำหนดเอาไว้

จากลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าของรัฐบาลทั้ง 3 ชุด ในยุคหลังพลเอกเปรมได้มีความแตกต่างจากการดำเนินนโยบายในยุคพลเอกเปรมอย่างมาก ดังนั้นในบทนี้จึงจะทำการศึกษาว่ามีเหตุปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันให้รัฐบาลยุคหลังพลเอกเปรมดำเนินนโยบายต่อพม่าโดยเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

### สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับระหว่างประเทศ

สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลไทยชุดหลังพลเอกเปรม ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินนโยบายต่อพม่ามี 2 ปัจจัย คือ การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

#### 1. การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ

เมื่อพลเอกชาติชาย เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2531 นั้น สถานการณ์การเมืองโลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการเมืองที่สำคัญ นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา นั่นคือเป็นการสิ้นสุดยุคของสงครามเย็นที่ได้กำหนดบรรยากาศของการเมืองระหว่างประเทศมาตลอดระยะเวลา 40 ปี พร้อมทั้งกันนี้ บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไป



ในลักษณะของการลดความตึงเครียด และยุติการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ตลอดจนลดความขัดแย้งที่เกิดจากการเผชิญหน้าทางทหาร ขณะเดียวกัน การแข่งขันในด้านเศรษฐกิจการค้าได้กลายมาเป็นประเด็นหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ "เกม" การเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนจาก "เกมของอำนาจและความมั่นคง" มาเป็น "เกมของการค้าและความมั่นคง"<sup>๕</sup> ถ้าจะกล่าวโดยสรุปก็คือ ลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันซึ่งเคยได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ มาโดยตลอดนั้น กลับลดความสำคัญลงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ส่วนในเรื่องของเศรษฐกิจการค้า นั้น ได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือประเทศต่างๆ จะดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก

การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางการเมืองโลกดังกล่าวนี้ มีจุดเริ่มต้นมาจากการที่ประเทศมหาอำนาจของโลก ๓ ประเทศ ที่เป็นผู้นำทางการเมืองและทางอุดมการณ์ คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน ได้พยายามที่จะปรับวิธีหรือทิศทางนโยบายของประเทศใหม่ เพื่อฟื้นฟูและบูรณะสถานะของประเทศที่ถูกทำลายจากประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม คือ ญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตก หรือแม้แต่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฮองกง และไต้หวัน ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะลดภาระทางทหารและด้านความมั่นคง และเรียกร้องให้ประเทศพันธมิตรเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระด้านนี้มากขึ้น พร้อมทั้งกับการใช้นโยบายการค้าที่เรียกตามหลักการว่า "เสรีและเป็นธรรม" (free and fair trade) แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นนโยบายกีดกันทางการค้านั่นเอง ส่วนสหภาพโซเวียตภายใต้การนำของนายมีคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ก็ได้ปรับเปลี่ยนท่าทีของนโยบายต่างประเทศ โดยหันมามุ่งเน้นที่จะลดความตึงเครียดภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการแสวงหากการเจรจาเพื่อสันติกับสหรัฐอเมริกาและจีน ตลอดจนลดภาระผูกพันกับประเทศพันธมิตรทั้งหลาย พร้อมทั้งการหาทางขยายความสัมพันธ์ที่เน้นทางเศรษฐกิจการค้า กับชาติต่างๆ โดยเฉพาะกับประเทศทุนนิยมตะวันตก รวมทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ สำหรับจีนก็ได้ลดความสำคัญของนโยบายที่เน้นแนวทางอุดมการณ์ ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอก

<sup>๕</sup>ธีระ นุชเปี่ยม, "เศรษฐกิจไทยในสภาวะความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโลก,"  
คู่มือธุรกิจฉบับพิเศษ (มกราคม 2534), หน้า 30.

ประเทศ (ทั้งนี้จึงต้องการบรรยากาศระหว่างประเทศที่สงบสันติ) และหันมามุ่งที่การพัฒนาปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย โดยเปลี่ยนแนวทางจากนโยบายการบริหารแบบรวมศูนย์โดยรัฐมาเป็นแบบกระจายศูนย์ พร้อมกันนี้ก็เปิดรับการติดต่อกับโลกภายนอกโดยมุ่งเน้นเรื่องการค้า การลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนการท่องเที่ยว มาตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2510<sup>3</sup>

จากการปรับเปลี่ยนนโยบายของประเทศมหาอำนาจทั้งสามนั้น จะเห็นได้ว่า ได้มีความพยายามที่จะลดความสำคัญของลัทธิอุดมการณ์ทางการเมือง และได้หันมาให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ การเปลี่ยนแปลงของประเทศมหาอำนาจในลักษณะดังกล่าวได้มีผลกระทบต่อเนื่องไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายของตนให้สอดคล้องกับลักษณะการเปลี่ยนแปลงของการเมืองโลก นั่นคือการทำประเทศต่างๆ ได้ลดการให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับประเทศมหาอำนาจของแต่ละค่าย และประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้มีการติดต่อแสวงหาความร่วมมือกันมากขึ้น โดยไม่ได้เน้นความสำคัญในเรื่องความแตกต่างๆ ของอุดมการณ์ทางการเมืองอีกต่อไป

จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การเมืองโลกที่ได้กล่าวมานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทย โดยพลเอกชาติชาย ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

เมื่อก้าวเข้าสู่ปี พ.ศ.2532 สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และถือได้ว่าเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สันติภาพได้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง การเผชิญหน้ากันและความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างค่ายต่างๆ ได้ลดลง และการลดความขัดแย้ง ลดความตึงเครียดได้ปรากฏเต็มมากขึ้นในระบบระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันผู้นำของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต่างก็ได้ยอมรับความจริงที่ว่า ประเด็นหลักของเรื่องความมั่นคงในระยะยาวนั้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการค้า ซึ่งถ้าหากยังเต็มไปด้วยความขัดแย้งกันแล้ว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจก็ไม่

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

สามารถประสบผลสำเร็จได้ และภายใต้โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเช่นนี้ ประเทศไทยจะต้องแสดงบทบาทสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในเรื่องของแสวงหาสันติภาพและในเรื่องของความมั่นคง<sup>10</sup>

ดังนั้นการปรับเปลี่ยนนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนและพม่าของรัฐบาลชุดนี้ จึงเป็นผลต่อเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์การเมืองโลก ซึ่งพลเอกชาติชาย ได้กล่าวว่า

ยุคสมัยของการเผชิญหน้ากันระหว่างค่ายต่างๆ นั้น จบสิ้นลงแล้ว และจะไม่หวนกลับมาอีก ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องการที่จะเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคในการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้เพิ่มความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับลาว และภายหลังจากการแก้ไขปัญหากัมพูชาแล้ว เราก็จะแสวงหาความร่วมมือในลักษณะเดียวกันนี้กับกัมพูชาและเวียดนาม<sup>11</sup>

การประกาศแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนและพม่า ซึ่งมีระบบการปกครองที่แตกต่างไปจากไทยเช่นนี้ ยังไม่เคยมีรัฐบาลใด ประกาศอย่าง

<sup>10</sup>Chatchai Choonhavan, "Thailand in a Changing Southeast Asia," Keynote Address Presented on the Occasion of the Opening of the Sixth Regional Security Conference on "International Security in Southeast Asia: Current Problems and Prospects for Resolution," organized by the International Institute for Strategic Studies, London, and the Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, at the Central Plaza Hotel, Bangkok, on 3 July 1989.

<sup>11</sup>Ibid.

ชัดเจนมาก่อน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า บรรรยากาศการเมืองโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เอื้ออำนวยต่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ให้สามารถดำเนินนโยบายในรูปแบบเช่นนี้ได้ และกล่าวได้ว่าเป็นจุดของการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายของไทยต่อกลุ่มประเทศอินโดจีนและพม่า ซึ่งรัฐบาลในสมัยต่อๆ มา ได้ยึดถือเป็นแนวทางและสานต่อในนโยบาย

## 2. การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่พลเอกชาติชายเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้นมา ลักษณะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ มี 5 ประการ ดังนี้<sup>12</sup>

ประการแรก การค้าระหว่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จนอาจกล่าวได้ว่า กระแสหลักของการเปลี่ยนแปลงการค้าของโลก คือ การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ และการค้าระหว่างประเทศนับวันที่จะทวีความสำคัญมากขึ้นทุกที ทั้งนี้เพราะโลกมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โลกมีความเจริญก้าวหน้าทางระบบข่าวสารข้อมูล รวมทั้งระบบการเงินของโลกได้มีการพัฒนามากขึ้นนอกจากนี้แล้วการเพิ่มสูงขึ้นของรายได้ของประชาชนทั่วโลก ทำให้โลกมีภูมิภาคที่มีกำลังซื้อเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้โลกมีการค้าขายมากขึ้น จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับตัวให้การผลิตของตนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อจะได้ดำรงอยู่และเติบโตได้ในสถานการณ์ของโลกที่มีการค้าขายกันมากเช่นนี้

ประการที่สอง ดุลอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกได้มีการปรับเปลี่ยน กล่าวคือ การที่สหรัฐอเมริกาได้ครองอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกตลอดมานั้น กำลังจะหมดไป ปัจจุบันอำนาจ

<sup>12</sup> สรุปลจาก : สมชัย ฤชุพันธ์, "ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ เพื่อความมั่นคงของเศรษฐกิจไทย ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจโลก ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว, รัฐสาริรักษ์ 36: 1 (มกราคม-เมษายน 2536), หน้า 64-66.

ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในโลกลดลง และอำนาจทางเศรษฐกิจของเยอรมันและญี่ปุ่นขยายตัวมากขึ้น ทำให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมัน การปรับเปลี่ยนดุลอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก ทำให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจทางการเงินและทางการค้าของโลกใหม่ ทางด้านการเงินได้มีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ นั่นคือ ค่าเงินเหรียญสหรัฐ ได้ลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับเงินเยนของญี่ปุ่น เงินมาร์คของเยอรมันนี้และเงินสกุลแข็งชนิดอื่นๆ ของยุโรป ท่ามกลางการปรับดุลอำนาจทางการเงินของมหาอำนาจนี้ได้เกิดช่องว่างที่กว้างเพียงพอสำหรับการเติบโตและขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ส่วนทางด้านการค้า การปรับดุลอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก มีผลทำให้ระบบการค้าของโลกปรับตัวในลักษณะที่มีหลักเกณฑ์และมีเหตุผลมากขึ้น การปฏิบัติการทางการค้าตามอำเภอใจโดยใช้ความเป็นประเทศมหาอำนาจ การมุ่งดำเนินนโยบายเอาแต่ประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนประเทศจะถูกวิพากษ์วิจารณ์และถ่วงดุลมากขึ้น ดังนั้นประเทศทั้งหลายจึงจะต้องพัฒนาอุตสาหกรรมและธุรกิจของตนให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ที่มีกติกาและเหตุผลมากขึ้น

ประการที่สาม เมื่อภาวะสงครามเย็นได้สิ้นสุดลง การเผชิญหน้าระหว่างค่ายสังคมนิยมและเสรีนิยมหายไป ภายใต้ภาวะเช่นนี้ ความต้องการที่จะพัฒนาของประเทศต่างๆ จะมีความซับซ้อนและเดียวกัน การแข่งขันกันผลิตและแข่งขันกันทำการค้าจะมีความเข้มข้น เพราะทรัพยากรซึ่งเดิมถูกใช้ไปในการทำสงครามทั้งร้อนและเย็นจะถูกปลดปล่อย (release) และถูกนำมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตและเพิ่มการแข่งขันมากขึ้น ในภาวะเช่นนี้ ประเทศที่แข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กติกาสากลเท่านั้นที่จะสามารถชนะได้

ประการที่สี่ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ตามภูมิภาคต่างๆ มีมากขึ้น ซึ่งการรวมกลุ่มนี้มีลักษณะพิเศษคือ เป็นการรวมตัวเพื่อจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่จุดมุ่งหมายของทหารหรือจุดมุ่งหมายทางอุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนการรวมกลุ่มในสมัยเก่า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามภูมิภาคเหล่านี้ มีผลทำให้การพึ่งพาตนเองในภูมิภาคมีมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลทำให้ประเทศต่างๆ ต้องเปิดตนเองให้สัมพันธ์กับโลกภายนอกทุกประเทศในภูมิภาคเดียวกันและต่างภูมิภาคกันมากขึ้น กระแสการรวมกลุ่มดังกล่าว ทำให้ไทยต้องปรับตัวให้พร้อมที่จะสามารถรวมกลุ่มในระดับที่มีการผูกพันมากขึ้น และพร้อมที่จะแข่งขันในโลกซึ่งมีการรวมตัวเป็นกลุ่มๆ



ประการสุดท้าย การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศมีมากขึ้น กล่าวคือในอดีต ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศหลักๆ ประกอบด้วย การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการระหว่างกัน แต่ปัจจุบันทุนและแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญได้เคลื่อนย้ายระหว่างประเทศอย่างขนานใหญ่ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการปรับลดอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก นั่นคือ ได้มีประเทศเกิดลุดเกิดขึ้นใหม่ เช่น ประเทศผู้ร่ำรวยจากการส่งออกน้ำมันในอาหรับและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ซึ่งได้ใช้แรงงานของตนจนหมดแล้ว และยังมีทุนเหลืออยู่จำกัด ปรากฏการณ์ของการนำเข้าแรงงาน และส่งออกทุนของประเทศเหล่านี้ ทำให้ปริมาณการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานระหว่างประเทศมีมากขึ้น และนอกจากจะมีทุนและแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่มีการเคลื่อนย้ายในปริมาณที่มากขึ้นแล้ว กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีการเป็นเจ้าของข้ามประเทศได้เพิ่มปริมาณมากขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางเศรษฐกิจของโลกดังที่ได้กล่าวมานั้น ได้ส่งผลกระทบทำให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น สำหรับประเทศไทย ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าวได้ ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในยุคนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นประเทศเล็กในระบบเศรษฐกิจโลก และต้องพึ่งพาการค้าต่างประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะกับประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขันกันอย่างมากรุนแรง ไทยไม่สามารถที่จะพึ่งพิงการค้ากับประเทศเหล่านี้ได้เหมือนเดิมอีกต่อไป และถึงแม้ว่าไทยจะผูกพันอยู่กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยได้รวมตัวกันก่อตั้งเป็นสมาคมอาเซียน แต่โดยปัจจัยทางภูมิศาสตร์และปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมแล้ว ไทยใกล้ชิดอย่างมากกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนและพม่า ซึ่งปรากฏว่าประเทศเหล่านี้ยังไม่มีประเทศใดเข้าไปแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า อย่างจริงจังมากนัก ฉะนั้นจึงมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอยู่มาก และยังคงต้องการเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการพัฒนาประเทศอีกมากด้วย ดังนั้นภายใต้แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลก ไทยจึงจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งทรัพยากร และตลาดสินค้าให้กว้างขวางมากที่สุด และการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจแบบเชิงรุกต่อพม่า จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของไทยที่มีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจโลกที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากเช่นนี้



## สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับภูมิภาค

สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับภูมิภาค ที่จะทำการศึกษามี 3 ปัจจัย คือ การคลี่คลายของปัญหาแกมพูชา ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มผู้ขัดแย้งทางการเมือง และนโยบายเปิดประเทศและใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีของพม่า

### 1. การคลี่คลายของปัญหาแกมพูชา

ตลอดระยะเวลา 8 ปีเศษ ที่พลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปัญหาแกมพูชา ถือได้ว่าเป็นประเด็นหลักของนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ผู้นำไทยมองว่าปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงบริเวณพรมแดนไทย-แกมพูชา อันเนื่องมาจากกองกำลังทหารของเวียดนามนั้น เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศอย่างมาก (ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ยุคหลังพลเอกเปรม โดยมีจุดเริ่มต้นจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ปรากฏว่า ปัญหาแกมพูชาได้เริ่มคลี่คลายไปอย่างมาก สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลก ได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปัญหาแกมพูชาได้คลี่คลายลงไปมาก

ความสำคัญของปัญหาแกมพูชาได้ลดน้อยลงอย่างมาก เมื่อการเจรจาสันติภาพภายในแกมพูชา เริ่มมีลู่วางที่เห็นได้เด่นชัด เนื่องจากฝ่ายต่างๆ ได้พยายามที่จะเจรจากันมากขึ้น พร้อมๆ กับการที่เวียดนามได้ถอนทหารออกจากแกมพูชาในเดือนกันยายน 2532<sup>\*</sup> ทำให้ความตึงเครียดตามแนวพรมแดนที่เคยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของอธิปไตยไทยและความปลอดภัยของประชาชนตามแนวพรมแดนไทย-แกมพูชาเกือบหมดสิ้นไป การสู้รบที่เกิดขึ้นภายในดินแดนแกมพูชาในปัจจุบัน

---

<sup>\*</sup>วันที่ 5 เมษายน 2532 เวียดนาม กัมพูชา และลาว ได้แถลงการณ์ร่วมกัน เรื่องที่ เวียดนามจะถอนทหารประมาณ 70,000 คน ออกจากกัมพูชาภายในเดือนกันยายน 2532 พร้อมกันนั้นเวียดนามก็ได้เรียกร้องให้นานาชาติประเทศไม่ให้ความช่วยเหลือฝ่ายต่างๆ และยุติการแทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชา

มีผลกระทบต่อไทยน้อยมาก<sup>13</sup>

สำหรับการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ปัญหา  
กัมพูชาคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นนั้น น่าจะมีสาเหตุมาจาก

ประการแรก เนื่องจากสหภาพโซเวียต ซึ่งเคยเป็นพันธมิตรที่ให้การสนับสนุนแก่เวียดนาม  
ทั้งทางด้านการเงินและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ มาโดยตลอดนั้น เมื่อเข้าสู่ยุคของมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ  
ก็ได้แสดงท่าทีออกมาอย่างชัดเจนว่า ต้องการที่จะถอนตัวออกจากปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ทั่วโลก  
ที่มีสหภาพโซเวียตเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้เพราะปัญหาเศรษฐกิจภายในที่ตกต่ำอย่างมาก ทำให้  
สหภาพโซเวียตไม่ยอมรับภาระในการสนับสนุน ดังนั้น สหภาพโซเวียตจึงได้ถอนทหารออกจาก  
อัฟกานิสถาน ส่วนในกัมพูชานั้น สหภาพโซเวียตต้องการให้เวียดนามถอนตัวออกมาจากความขัดแย้ง  
ดังกล่าว

ประการที่สอง การต้องการปรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจ 2 ประเทศ  
คือ สหภาพโซเวียตกับจีนนั้น ปัญหากัมพูชาเป็นหนึ่งในสามเงื่อนไข<sup>14</sup> ของจีนที่ได้กำหนดไว้สำหรับ

<sup>13</sup>สุรชัย คิริโกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ : การดำเนิน  
นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ต่อปัญหา กัมพูชา," ใน ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนด  
นโยบายแห่งชาติ บทความวิจัยเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 1 คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 148.

"จีนได้เสนอเงื่อนไขหลัก 3 ประการ ในการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต คือ

1. สหภาพโซเวียตจะต้องถอนกำลังทางทหารจำนวนมากออกจากบริเวณชายแดนจีน และ  
มองโกเลีย

2. สหภาพโซเวียตจะต้องยุติการเข้าครอบครองอัฟกานิสถาน

3. สหภาพโซเวียตจะต้องทำให้เหตุการณ์ในกัมพูชายุติลง โดยการกดดันให้เวียดนาม

ถอนทหารออกจากกัมพูชา

ที่มา : "China" Asia Yearbook 1984, p. 149.

การนี้ ดังนั้นสหภาพโซเวียตจึงต้องกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา เพื่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับจีน

• ประการสุดท้าย เวียดนามเองก็ได้เปลี่ยนท่าทีของตนไปค่อนข้างมาก ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจภายในที่ตกต่ำอย่างรุนแรง กอปรกับการตัดความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียต ทำให้เวียดนามจำเป็นต้องถอนทหารออกจากกัมพูชา ทั้งนี้เพราะเวียดนามต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในปัญหาที่กัมพูชา

การถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา ได้มีส่วนทำให้บรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สงบมากขึ้น และทำให้ผู้นำของไทยมองปัญหาความมั่นคงจากการคุกคามของทหารเวียดนามลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเข้าสู่ยุคของนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ความกังวลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแทบจะหมดสิ้นไป โดยเฉพาะเมื่อปัญหาที่กัมพูชาได้มีความคืบหน้าที่สำคัญในกระบวนการสันติภาพ กล่าวคือ ในวันที่ 23 ตุลาคม 2534 เชมรทั้ง 4 ฝ่าย\* ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงสันติภาพที่กรุงปารีส (Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict) โดยมีสาระสำคัญคือ ให้เชมรทั้ง 4 ฝ่าย หยุดยิง และทำการปลดอาวุธ และให้มีการจัดตั้งสภาแห่งชาติกัมพูชา

\* เชมร 4 ฝ่าย มีดังนี้

1. แนวร่วมกอบกู้เอกราชแห่งประชาชนกัมพูชา (United Front of National Salvation of Kampuchea) ซึ่งมีเฮง สัมริน เป็นประธาน
2. กลุ่มรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) ภายใต้การนำของนายเขียว สัมพันธ์
3. กลุ่มแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติของประชาชนเขมร (Khmer People's National Liberation Front : KPNLF) ภายใต้การนำของนายซอน ซาน
4. กลุ่มเขมรที่สนับสนุนเจ้าโรตม สีหนุ รู้จักกันในนามของเขมรมูลินาคะ (Moulinaka) มีเจ้าโรตม สีหนุ เป็นประธาน

หรือ SNC (The Supreme National Council of Cambodia) เพื่อเป็นตัวแทนอำนาจ อธิปไตยในกัมพูชา โดยมีสมเสด็จโรตม สีหนุ เป็นประธานและให้สหประชาชาติเข้าไปจัดการ เลือกตั้งองค์การบริหารชั่วคราว เพื่อการถ่ายโอนอำนาจในกัมพูชาหรือ UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia)

ดังนั้นเมื่อปัญหาภัยคุกคามจากเวียดนามได้หมดไป และสันติภาพในอินโดจีนมีเส้นทางที่ แจ่มใสขึ้น จึงทำให้รัฐบาลยุคหลังพลเอกเปรม ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อกลุ่มประเทศ อินโดจีน โดยให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงน้อยลง และได้เน้นความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจ การค้ามากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการใช้นโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ซึ่งได้มีผลกระทบต่อพม่าด้วย เพราะพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านสังคมนิยมที่มีปริมาณการค้ากับไทย มากที่สุด แต่เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านสังคมนิยมอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังถือว่าปริมาณการค้า ย่ำต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศไม่เอื้อ อำนวย จึงทำให้รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินนโยบายในลักษณะของการแสวงหาความร่วมมือใน ด้านเศรษฐกิจมากนัก แต่เมื่อปัญหากัมพูชาซึ่งเป็นปัญหาที่ดึงดูดความสนใจจากรัฐบาลไปจากเรื่องอื่นๆ อย่างมาก ได้คลี่คลายไป จึงทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจที่จะเข้าไปแสวงหาความร่วมมือทาง เศรษฐกิจการค้ากับกลุ่มประเทศอินโดจีนและพม่ามากยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา ชจิตภัย บุรุษพันธ์ ได้ให้ สัมภาษณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ปัญหากัมพูชาดึงดูดความสนใจของรัฐบาลไปอย่างมาก ดังนั้นเมื่อสถานการณ์ดังกล่าว ได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น จึงทำให้รัฐบาลได้หันมาให้ความสนใจที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์และแสวงหาความร่วมมือความร่วมมือในทุกๆ ด้านกับประเทศเพื่อนบ้านใน อินโดจีนและพม่ามากขึ้น เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ทางด้านความมั่นคง ตลอดจน ความร่วมมือในการพัฒนาในด้านต่างๆ<sup>14</sup>

<sup>14</sup> สัมภาษณ์, ชจิตภัย บุรุษพันธ์.

## 2. ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มผู้ขัดแย้งทางการเมือง

นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา รัฐบาลพม่าต้องเผชิญกับปัญหาหลักของประเทศ นั่นคือ ปัญหาการต่อสู้เพื่อแยกตัวเป็นอิสระของบรรดาชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ตลอดมา และรัฐบาลโดยเฉพาะในสมัยเนวิน ได้มีนโยบายใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามอย่างรุนแรง แต่นโยบายดังกล่าวล้มเหลว เพราะเมื่อสิ้นยุคของเนวิน ไม่ปรากฏว่าเนวินสามารถปราบปรามชนกลุ่มน้อยได้แต่อย่างใด ต่อมาเมื่อเกิดการรัฐประหาร และมีการเปลี่ยนแปลงคณะปกครองชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ในวันที่ 18 กันยายน 2531 พร้อมกับกวาดล้างบรรดานักศึกษาและประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาลในเหตุการณ์เมื่อเดือนสิงหาคม ทำให้นักศึกษาจำนวนมากหลบหนีออกนอกประเทศ ไปอาศัยตามแนวชายแดนและดำเนินกรต่อต้านรัฐบาลพม่า ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลยุคหลังเนวินนอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาชนกลุ่มน้อยที่ต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสระแล้ว รัฐบาลยังต้องเผชิญกับกลุ่มนักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มผู้ขัดแย้งทางการเมืองที่สำคัญอีกด้วย

ในประเด็นนี้จะแสดงให้เห็นว่าเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลพม่าต่อบุคคลสองกลุ่มนี้ได้ส่งผลกระทบต่อกรดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า แต่เนื่องจากทั้งรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าต่างพยายามที่จะจัดปัญหาต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อกันให้หมดไป เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างกัน ดังนั้นแม้ว่าปัญหานี้จะยังคงมีอยู่แต่การดำเนินนโยบายต่อพม่าที่เน้นในเรื่องเศรษฐกิจการค้านั้นสามารถทำได้ก็เพราะเหตุผลดังกล่าวนั่นเอง

### 2.1 การต่อสู้ระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ

เมื่อพลเอกชอหม่องได้เข้ามาปกครองเมื่อ 18 สิงหาคม 2531 นั้น ถึงแม้ว่าการปราบปรามชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวนโยบายต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลพม่าได้เปลี่ยนแปลงไป<sup>15</sup> กล่าวคือ นอกจากจะใช้นโยบายปราบปราม

<sup>15</sup> ทรายแก้ว ชูทรัพย์, "นโยบายต่อชนกลุ่มน้อยของพม่า," มติชน (11 กรกฎาคม 2534), หน้า 9.



อย่างรุนแรงแล้ว ยังได้หันมาใช้การเจรจาสงบศึกกับชนกลุ่มน้อยด้วย โดยเริ่มต้นกับกองกำลังทหารรัฐฉาน (Shan State Army) ในปี พ.ศ.2532 และในปี พ.ศ.2534 กับกองกำลังทหารชาติปะโอ (Pa-O National Army) ต่อมาในปี พ.ศ.2536 กับกองกำลังคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization) ซึ่งได้รับการสนับสนุนบังคับจากจีนให้เจรจาสงบศึกกับรัฐบาลพม่า ดังนั้น จึงยังคงเหลือชนกลุ่มน้อยติดอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลอีกไม่กี่กลุ่ม กลุ่มที่สำคัญคือกะเหรี่ยงและมอญ โดยทั้งสองกลุ่มนี้ได้ปฏิเสธที่จะเจรจากับรัฐบาลพม่าในฐานะองค์กรเดียว แต่พอใจที่จะเจรจากับรัฐบาลในนามขององค์กรพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งพม่าหรือ DAB\* มากกว่า และมีเงื่อนไขว่าจะต้องจัดการเจรจาที่ประเทศที่สาม และภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ ซึ่งรัฐบาลพม่าได้ปฏิเสธเงื่อนไขดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า จะเจรจากับชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มๆ ไป เพราะแต่ละกลุ่มมีเงื่อนไขและความต้องการที่แตกต่างกัน<sup>15</sup> ดังนั้นการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มที่เหลือจึงยังคงไม่ประสบผลสำเร็จนัก ทั้งนี้เนื่องจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาของการเจรจาล้มเหลวให้ทั้งสองฝ่ายยังคงไม่มีความมั่นใจในความตั้งใจ ของอีกฝ่ายเท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ดี จากความพยายามที่จะให้มีการเจรจาสงบศึกเกิดขึ้น ก็ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของการเจรจาสันติภาพอีกก้าวหนึ่ง

สำหรับสาเหตุที่รัฐบาลพม่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อชนกลุ่มน้อย น่าจะมีเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจากการสู้รบมีมายาวนานเกือบ 50 ปี และไม่มีฝ่ายใดเป็นฝ่ายชนะหรือแพ้โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้รัฐบาลได้ใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมากไปใช้ในการปราบ

\*DAB (Democratic Alliance of Burma) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์นองเลือดในเดือนสิงหาคมสิ้นสุดได้ไม่นาน เป็นการรวมตัวของผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่า 22 กลุ่ม ประกอบด้วยนักศึกษา นักการเมือง และชนกลุ่มน้อย มีนายพลโบเม็ยะเป็นประธาน นับเป็นครั้งแรกในช่วงหลายสิบปีที่มีการรวมตัวระหว่างชนกลุ่มน้อยกับชาวพม่าที่ไม่พอใจการปกครองของรัฐบาล

ที่มา : ทราวยแก้ว ซูทรัพย์, "พม่า," เอเชียรายปี 2532, หน้า 67.

<sup>15</sup>พรนิมล ตรีโชติ, "พม่า," เอเชียรายปี 2537, หน้า 168.



ปราชญ์ชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นการสูญเสียเปล่า ดังนั้นการเจรจาสงบศึกเพื่อให้เกิดสันติภาพและหันกลับมาพัฒนาประเทศ ให้ทัดเทียมประเทศเพื่อนบ้าน จึงน่าจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุด

ประการที่สอง การที่รัฐบาลพม่าได้ประกาศเปิดประเทศและใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรี โดยการสนับสนุนนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในพม่า แต่เนื่องจากปัญหาชนกลุ่มน้อยได้เป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อการค้าการลงทุนของชนต่างชาติ ดังนั้นรัฐบาลพม่าจึงได้พยายามขจัดอุปสรรคดังกล่าวด้วยการเจรจาสงบศึกกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งจะทำให้นักลงทุนต่างชาติมีความมั่นใจในการทำการค้าการลงทุนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะได้หันมาใช้นโยบายเจรจาควบคู่ไปกับนโยบายการปราบปราม แต่ได้มีชนกลุ่มน้อยที่สำคัญ 2 กลุ่ม ปฏิเสธที่จะเจรจากับรัฐบาล คือ กลุ่มกะเหรี่ยงและมอญตามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ใช้นโยบายการปราบปรามอย่างรุนแรง โดยหวังว่าจะทำลายฐานกำลังของชนกลุ่มน้อยให้หมดสิ้นไป ซึ่งทหารรัฐบาลสามารถยึดค่ายสำคัญๆ ได้หลายค่าย คือ ยึดค่ายผาลูได้ในวันที่ 29 กันยายน 2532 และในวันที่ 20 มกราคม 2533 สามารถยึดค่ายมอตอง (Maw-daung) ได้ ในวันที่ 24 มกราคม ปีเดียวกัน ยึดค่ายธอเบาโบ (Thaw Baw Bo) ได้ ในวันที่ 31 มกราคม ปีเดียวกัน ยึดค่ายวาเลย์ (Walay) ได้ และในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ปีเดียวกัน สามารถยึดค่ายที่ด่านเจดีย์สามองค์ได้<sup>17</sup>

<sup>17</sup>พรนิมล ตรีโชติ, "ผู้ขัดแย้งทางการเมืองพม่าแถบชายแดนไทย," เอเชียปริทัศน์ 13: 3 (กันยายน-ธันวาคม 2535), หน้า 54.

<sup>18</sup>ในระหว่างที่เขียนวิทยานิพนธ์ รัฐบาลพม่าได้เข้าโจมตีค่ายกะเหรี่ยงในวันที่ 21-28 มกราคม 2538 และสามารถยึดค่ายมาเนอร์ปเลอร์ ซึ่งเป็นกองบัญชาการของกะเหรี่ยง เป็นฐานที่มั่น และเป็นศูนย์กลางของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าได้ และสามารถยึดค่ายนอตะที่เปรียบเสมือนกำแพงทางทิศใต้ และบริเวณที่มั่นทุมวยกะ ซึ่งเปรียบเสมือนกำแพงทางทิศเหนือของมาเนอร์ปเลอร์

เนื่องจากกลุ่มกะเหรี่ยงและมอญมีฐานที่มั่นอยู่บริเวณชายแดนพม่าที่ติดกับชายแดนไทย ดังนั้นการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของทหารรัฐบาลแทบทุกครั้ง จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของไทยตามแนวชายแดน โดยมีครั้งที่สำคัญๆ คือ

ครั้งที่ 1 เมื่อ 23 พฤศจิกายน 2531 ได้มีกองกำลังพม่าประมาณ 200 คน ล้ำเขตแดนไทยเข้ามาทางช่องเหมืองบิล็อก อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อเข้าตีค่ายกะเหรี่ยงทางด้านหลัง และเกิดปะทะ ตชด.ของไทย ทำให้ ตชด.ของไทยเสียชีวิต 1 นาย บาดเจ็บ 2 นาย

ครั้งที่ 2 เมื่อ 20 พฤษภาคม 2532 ทหารพม่า 400 คน ได้รุกล้ำเขตแดนไทยโดยข้ามแม่น้ำเมยเข้ามาที่บ้านวังแก้ว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อกวาดล้างกะเหรี่ยงได้ปะทะกับ ตชด.ของไทย ทำให้ฝ่ายไทยได้รับบาดเจ็บ 2 นาย และยึดคณทหารพม่าได้ 6 ศพ นอกจากนี้ทหารพม่ายังได้เผาทำลายหมู่บ้าน และร้านค้าของราษฎรไทยเสียหายถึง 20 ล้านบาท

ครั้งที่ 3 เมื่อ 11 กรกฎาคม 2532 ทหารพม่า 75 คน ได้รุกล้ำเขตแดนเข้ามาบริเวณบ้านห้วยไธ ตำบลพามอง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประมาณ 1 กิโลเมตร ได้ปะทะกับกองกำลังของไทย ผลคือฝ่ายไทยยึดคณทหารพม่าได้ 1 ศพ ส่วนฝ่ายไทยไม่ปรากฏว่าสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน

ครั้งที่ 4 เมื่อ 11 ธันวาคม 2535 ทหารพม่าได้ยกกองกำลังเข้ามายึดเนิน 491 ที่ ตำบลสูง อำเภอกำสะ จังหวัดชุมพร โดยทหารพม่าได้ติดตามชนกลุ่มน้อยเข้ามาและไม่ยอมถอย กำลังกลับไป เหตุการณ์มีที่ท่าว่าจะบานปลาย แต่รัฐบาลทั้ง 2 ประเทศ ได้มีการเจรจาและตกลงกันได้ว่า ทั้งสองฝ่ายจะไม่ให้มีทหารอยู่บนเนิน 491 และจะได้พิจารณากันต่อไปว่า เนิน 491 เป็นเขตแดนของประเทศใด

นอกจากเหตุการณ์ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ยังมีเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดนของไทยอีกหลายครั้ง และเกือบจะทุกครั้งรัฐบาลไทยได้ยื่นหนังสือ

ประท้วงไปยังรัฐบาลพม่า แต่จะได้รับหนังสือของรัฐบาลพม่าขอโทษในกรณีรุกล้ำเขตแดนไทยและมักจะให้เหตุผลว่าเป็นการกระทำของทหารชั้นผู้น้อย รัฐบาลไม่ได้รู้เห็นด้วยแต่อย่างใด และเป็น การกระทำโดยไม่เจตนา เพราะไม่ทราบว่เส้นเขตแดนอยู่ที่ใด

เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นนอกจากจะได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย ของไทยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อไปถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าด้วย กล่าวคือ รัฐบาลพม่าหาควรระวังว่า ไทยได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนชนกลุ่มน้อย ในการต่อต้านรัฐบาล พม่า ดังนั้นทหารพม่าจึงได้ดำเนินการในรูปแบบดังกล่าว เพื่อทำการปราบปรามชนกลุ่มน้อยร่วม ถึงการติดตามชนกลุ่มน้อยเข้ามาในเขตไทย ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลไทยก็ได้ปฏิเสธว่าไม่ได้ให้ความ ช่วยเหลือแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลไทยถือว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัญหาการเมืองภายในของพม่า ที่ไทยจะไม่เข้าไปแทรกแซง ส่วนความช่วยเหลือของไทยต่อชนกลุ่มน้อยนั้น จะเป็นการช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมเท่านั้น และเหตุการณ์ต่างๆ จะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากรัฐบาลพม่าสามารถแก้ไขปัญหา การสู้รบตามแนวชายแดนได้

เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นรัฐบาลพม่า เห็นถึงความจริงจังใจของไทยต่อปัญหาชนกลุ่ม น้อย รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยดังนี้ คือ<sup>10</sup>

1. ชี้ชวนผู้นำของกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ให้ประนีประนอมกับรัฐบาล พม่า เพื่อให้มีความสงบสุขและเจริญก้าวหน้า
2. ควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน ไม่ให้ชนกลุ่มน้อยได้เคลื่อนไหวในทางการ เมืองในไทยและใช้แผ่นดินไทยเป็นฐาน
3. บังคับไม่ให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยปฏิบัติการใดๆ กระทบต่อราชอาณาจักรไทย

<sup>10</sup> พลเอกจรัส กุลวานิชย์, เอกสารปาฐกถานำเรื่องนโยบายของไทยเกี่ยวกับผู้ขัดแย้ง ทางการเมืองพม่า, ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย ศูนย์ข้อมูล อินโดจีน สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป., หน้า 6.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่สามารถแก้ไขในเรื่องการสู้รบกับชนกลุ่มน้อยได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่มีฐานที่มั่นอยู่แถบชายแดนไทย จึงทำให้เหตุการณ์การสู้รบตามแนวชายแดนยังคงมีอยู่เนืองๆ

## 2.2 ขบวนการนักศึกษาพม่ากับการต่อต้านรัฐบาลพม่า

จุดเริ่มแรกของนักศึกษาพม่าที่ได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง ได้เริ่มมาตั้งแต่เมื่อครั้งเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ แต่เมื่อพม่าได้รับเอกราชแล้วนั้น นักศึกษาซึ่งไม่เห็นด้วยกับแนวทางในการบริหารประเทศของรัฐบาลได้ดำเนินการต่อต้านเรื่อยมา แต่เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ.2517-2519 รัฐบาลได้ปราบปรามอย่างรุนแรง จึงทำให้บทบาทของนักศึกษาหยุดชะงักไประยะหนึ่ง และได้เริ่มขึ้นอีกครั้ง โดยเริ่มจากปลายปี พ.ศ.2530 เมื่อรัฐบาลได้สั่งยกเลิกค่าเงินจีต 3 ราคา คือ 25, 35, และ 75 โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่า เพื่อทำลายระบบการค้าในตลาดมืดที่ชนกลุ่มน้อยมีผลประโยชน์อยู่อย่างมาก ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ชนกลุ่มน้อยไม่นิยมถือเงินจีต แต่ส่วนมากมักจะแลกเปลี่ยนเป็นสินค้ามากกว่า และเงินจีตที่รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกไปนั้น มีปริมาณหมุนเวียนอยู่ในตลาดเงินถึงร้อยละ 80 ดังนั้นความเดือดร้อนจึงตกอยู่กับประชาชนพม่าเอง โดยเฉพาะนักศึกษา เมื่อเงินจีตที่มีอยู่ไม่มีราคาอีกต่อไป นักศึกษาจึงไม่มีเงินในการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ดังนั้นนักศึกษาจำนวนมากจึงได้รวมตัวกันประท้วงรัฐบาลและได้ทำลายทรัพย์สินของทางราชการ ในขณะที่รัฐบาลพม่าได้แก้ไขปัญหาโดยการสั่งปิดโรงเรียนและมหาวิทยาลัย แต่ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2530 ได้สั่งเปิดโรงเรียนและมหาวิทยาลัยอีกครั้ง เมื่อเหตุการณ์ประท้วงเริ่มที่จะสงบลง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีการประท้วงอยู่เรื่อยมา แต่ไม่รุนแรงนัก และรัฐบาลก็สามารถควบคุมเหตุการณ์ต่างๆ ได้

เหตุการณ์ได้เริ่มมีความรุนแรงขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ.2531 เมื่อนักศึกษาจากสถาบันเทคโนโลยีย่างกุ้ง มีเรื่องทะเลาะวิวาทกับประชาชนในร้านน้ำชา และมีนักศึกษาถูกแทงเสียชีวิต 1 คน แต่ตำรวจไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้ต้องสงสัย ทำให้นักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีไม่พอใจอย่างมาก และได้รวมตัวประท้วงในวันที่ 14 มีนาคม และถูกตำรวจและทหารตอบโต้ด้วยแก๊สน้ำตา เมื่อนักศึกษาได้ขว้างปาและทำลายร้านค้าและอาคารอีกหลายแห่งของทาง

ราชการ การประท้วงครั้งนี้ลุกลามไปมากขึ้นเมื่อนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยย่างกุ้งเข้าร่วมด้วย และรัฐบาลได้แก้ไขปัญห โดยสั่งปิดมหาวิทยาลัยพร้อมกับส่งนักศึกษากลับภูมิลำเนา เพื่อป้องกันการรวมตัวกัน จนกระทั่งเหตุการณ์ได้เริ่มสงบลงอีกครั้งในเดือนเมษายน

ในวันที่ 30 พฤษภาคม การประท้วงเริ่มขึ้นอีกครั้งเมื่อโรงเรียนต่างๆ เปิดเทอม และรัฐบาลได้ใช้วิธีการเดิมในการแก้ไขปัญหาคือสั่งปิดโรงเรียนและมหาวิทยาลัย แต่ไม่ได้ผล เมื่อนักศึกษาไม่ยอมปฏิบัติตาม กลับได้นัดชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ ในวันที่ 21 มิถุนายน และการประท้วงในคราวนี้ได้ขยายตัวออกไปในหลายเมือง เช่น มัณฑะเลย์ นะโค นะสิม และตองยี ขณะเดียวกันประชาชน พระ เณร ชี และข้าราชการพลเรือนและทหารได้เข้าร่วมประท้วงด้วย รัฐบาลได้ใช้วิธีการปราบปรามผู้ประท้วงอย่างรุนแรง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก จนในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม แต่นักศึกษาและประชาชนยังคงประท้วงรัฐบาลต่อไป โดยเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองใหม่ จนกระทั่งรัฐบาลได้ให้ทหารยิงอาวุธเข้าใส่ผู้ประท้วงเพื่อสลายกลุ่มมวลชนในวันที่ 8 สิงหาคม เหตุการณ์ในครั้งนี้ ปรากฏว่าได้มีนักศึกษาและประชาชนถูกสังหารไปมากถึง 3,000 คน (จำนวนไม่เป็นทางการ)<sup>13</sup> และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมาก ต่อมาในวันที่ 18 กันยายน นายพลชอหม่อง ได้ทำรัฐประหาร และประกาศตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council - SLORC) ซึ่งประกอบขึ้นจากนายทหาร 19 คน เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ ให้เกิดสันติภาพและความสงบสุขในพม่า

ในช่วงนี้เองรัฐบาลได้ทำการกวาดล้างบรรดานักศึกษา ประชาชน และกลุ่มผู้ต่อต้านอย่างรุนแรง ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้หลบหนีการกวาดล้างออกไปอาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ชายแดนอินเดียน-พม่า และชายแดนจีน-พม่า แต่ส่วนใหญ่จะหลบหนีไปอาศัยอยู่กับชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า กล่าวคือ มีนักศึกษาและปัญญาชนจำนวน 900 คน ได้เข้าไปอาศัย

<sup>13</sup> พรพิมล ตริโชติ, "ผู้ขัดแย้งทางการเมืองพม่าแถบชายแดนไทย," เอเชียปริทัศน์ 13: 3 (กันยายน - ธันวาคม 2535), หน้า 48.



อยู่กับพรรคมอญใหม่ (New Mon State Party) ซึ่งมีสเวจินเป็นประธาน และมีนักศึกษามากถึง 5,000 คน เข้าไปรวมอยู่กับกลุ่มกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) ซึ่งมีนายพลโบเมียะเป็นประธาน นอกจากนี้ยังมีบางส่วนเข้าไปอาศัยอยู่กับกองกำลังคะฉิ่น (Kachin Independence Army - KIA)<sup>20</sup> กลุ่มนักศึกษาที่ได้เข้าไปอาศัยอยู่กับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ นั้น จะได้รับการอบรมการใช้อาวุธและการต่อสู้แบบกองโจร รวมไปถึงการดำเนินการทางการเมือง

ขณะเดียวกันได้มีนักศึกษาบางส่วนพยายามหลบหนีเข้ามาดำเนินการทางการเมืองในประเทศไทย เพื่อขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ นักศึกษาเหล่านี้ในระยะแรกยังไม่สามารถรวมตัวกันได้ แต่มาในระยะหลังเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2531 ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มโดยใช้ชื่อว่า แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งนักศึกษาพม่า (All Burma Students Democratic Front - ABSDF) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ 18 กลุ่ม ที่อาศัยอยู่กับชนกลุ่มน้อย มีคณะกรรมการกลาง 21 คน อ้างตนเป็นตัวแทนของชาวมพม่าประมาณ 10,000 คน ตามแนวชายแดน โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่ เซ บอ โบ (They Baw Bow) ในเขตการปกครองของกะเหรี่ยง<sup>21</sup> แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มนักศึกษาและผู้ประท้วงทั้งที่อาศัยอยู่กับชนกลุ่มน้อยและที่หลบหนีเข้ามาในไทยทั้งหมดนั้น ต่างก็มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าและเรียกร้องให้มีการจัดตั้งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการดำเนินการทางการเมืองของนักศึกษามพม่าเพื่อเรียกร้องความสนใจและขอความช่วยเหลือจากนานาชาติที่สำคัญมีดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 นักศึกษามพม่า 2 คน คือ นายเขยินต์ และนายเยทีฮา ได้ใช้วัตถุระเบิดจี้เครื่องบิน พ็อกเกอร์ - 28 (เอฟ-28) ซึ่งเป็นเครื่องบินโดยสารภายในประเทศของสายการบินพม่า ที่บินระหว่างเมืองมะริด-ย่างกุ้ง มีผู้โดยสาร 81 คน

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

<sup>21</sup> ทรายแก้ว ชูทรัพย์, "พม่า," เอเชียรายปี 2532, หน้า 67.



นักบินและลูกเรือ 4 คน เป็นตัวประกัน โดยได้บังคับเครื่องบินดังกล่าวให้บินจากสนามบินมะริดมาที่สนามบินอู่ตะเภา จังหวัดระยอง โดยได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลพม่า 7 ข้อ คือ 1. ให้ปล่อยนางอองซาน ซูจี ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน 2. ให้ปล่อยนักศึกษา พระสงฆ์ และประชาชนที่ถูกจองจำ 3. ให้ยกเลิกเคอร์ฟิว 4. ให้ถอนกำลังทหารกลับที่ตั้ง 5. ให้รักษาความสงบสันติของประเทศ 6. ให้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ และ 7. ให้มีเสรีภาพในการเขียนและการชุมนุม<sup>22</sup>

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของไทย นำโดยพลเอกเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ รองนายกรัฐมนตรี ได้เดินทางไปเจรจากับนักศึกษามม่า จนในที่สุด วันที่ 7 ตุลาคม นักศึกษาได้ยอมจำนนและปล่อยตัวประกันทั้งหมด โดยไม่มีใครได้รับอันตราย สำหรับจุดมุ่งหมายของนักศึกษามม่านั้น เพียงแต่ต้องการให้นานาประเทศได้รับรู้ว่า มม่านั้นยังไม่เป็นประชาธิปไตยและประชาชนต้องการสิทธิ เสรีภาพ และยังมีประชาชนมม่าอีกกลุ่มหนึ่ง กำลังเรียกร้องประชาธิปไตยเท่านั้น ไม่ได้ต้องการให้เกิดอันตรายแต่อย่างใด

ครั้งที่ 2 ได้เกิดเหตุการณ์คล้ายคลึงกันกับในปี 2532 นั่นคือ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2533 ได้มีสลัดอากาศพม่า 4 คน ใช้ระเบิดปลอมเป็นอาวุธขึ้นเครื่องบินโดยสารแอร์บัส เอ-320 ของบริษัทการบินไทย เที่ยวบินที่จี 305 บินระหว่างกรุงเทพฯ-ย่างกุ้ง ให้ไปลงเมืองกัลกัตตา ประเทศอินเดีย มีผู้โดยสาร 205 คน ลูกเรือ 16 คน โดยสลัดอากาศได้ยื่นข้อเรียกร้อง 6 ข้อ คือ 1. ให้รัฐบาลไทยหยุดการลงทุนทั้งหมดในพม่า จนกว่ารัฐบาลทหารจะยินยอมคืนอำนาจการบริหารประเทศให้รัฐบาลพลเรือน 2. ให้รัฐบาลพม่ายกเลิกประกาศกฏอัยการศึก 3. ให้รัฐบาลพม่าปล่อยตัวนักโทษการเมือง 4. ให้รัฐบาลไทยรัฐบาลไทยปล่อยตัวนักศึกษามม่า 2 คนที่เคยจับเครื่องบินมาลงที่ไทยเมื่อปีที่แล้ว ซึ่งขณะนี้ถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำกรุงเทพฯ โดยทันที 5. นักโทษที่กำลังถูกตัดสินหรือถูกตัดสินแล้วให้รัฐบาลพม่ายุติการลงโทษเสีย และ 6. ให้หยุดยิงในประเทศพม่าทันที<sup>23</sup>

<sup>22</sup> สยามจดหมายเหตุ, 14: 47 (17-23 พฤศจิกายน, 2532), หน้า 1289.

<sup>23</sup> สยามจดหมายเหตุ, 15: 47 (16-22 พฤศจิกายน 2533), หน้า 1310.

แต่ในที่สุดสล็อตอากาศก็ต้องยอมจำนวน และได้ปล่อยตัวประกันทั้งหมดโดยปลอดภัย สำหรับ เหตุผลในการจีเครื่องบินครั้งนี้ คือ ต้องการให้นานาประเทศสนใจและสนับสนุนการเรียกร้อง สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในพม่า

นอกจากเหตุการณ์ครั้งสำคัญ 2 ครั้งนี้แล้ว นักศึกษาพม่ายังได้ดำเนินการทางการเมือง เพื่อเรียกร้องให้ประชาคมโลกสนใจเหตุการณ์ในพม่าอีกหลายประการ เช่น การประท้วงหน้าสถาน เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยและการประท้วงหรือยื่นหนังสือต่อหน่วยงานของสหประชาชาติ ในประเทศไทย เป็นต้น แต่ไม่ได้รับความสนใจมากนัก และนักศึกษาพม่ามักจะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ ของไทยจับกุมในข้อหาเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย

ความพยายามดำเนินการทางการเมืองของนักศึกษาพม่าเพื่อต่อต้านรัฐบาลในไทยนั้น ได้ สร้างความกังวลใจให้กับรัฐบาลพม่าอย่างมาก ทั้งนี้รัฐบาลพม่าหวังเกรงว่า นักศึกษาเหล่านี้จะเป็นหัวหอกสำคัญในการกลับเข้าไปปะทะเหตุการณ์ในพม่าให้คุกรุ่นขึ้นมาอีก ขณะเดียวกันการที่นักศึกษา ได้เข้าไปอาศัยอยู่กับชนกลุ่มน้อย ก็ได้สร้างความกังวลใจให้กับรัฐบาลพม่าอย่างมากเช่นกัน<sup>24</sup> ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงได้ขอความร่วมมือกับรัฐบาลไทยเพื่อดำเนินการนำกลับนักศึกษาพม่าที่หลบหนีเข้ามา ซึ่งไทยก็ยินดีที่จะให้ความร่วมมือ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยต้องการที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับ รัฐบาลพม่า และไม่ต้องการให้รัฐบาลพม่าหวาดระแวงว่าไทยจะให้การสนับสนุนนักศึกษาพม่าใน การต่อต้านรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากภายหลังจากการเดินทางเยือนพม่าในวันที่ 14 ธันวาคม 2531 ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะ ปรากฏว่าในวันที่ 21 ธันวาคม 2531 นักศึกษาพม่าที่อาศัย อยู่บริเวณชายแดนด้าน จังหวัดตากมากกว่า 300 คน ได้ถูกส่งกลับพม่าโดยทางเครื่องบิน<sup>25</sup>

<sup>24</sup> เกียรติชัย พงศ์พานิช, พม่าพม่าเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน นิษณะศ พริ้นติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2536), หน้า 367.

<sup>25</sup> "Burma," Asia Yearbook 1990, p. 96.

นอกเหนือไปจากการส่งนักศึกษาพม่ากลับประเทศแล้ว รัฐบาลไทยยังได้พยายามควบคุม นักศึกษาที่ได้ลี้ภัยและดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่าในไทย โดยได้จัดตั้งศูนย์ผู้ลี้ภัยนักศึกษาพม่า คือ ศูนย์ศาลาลอย ที่ จังหวัดราชบุรี และให้นักศึกษาเหล่านั้นมารายงานตัว และไปอยู่ที่ค่าย ซึ่งทำที่ ต่างๆ เหล่านี้ได้สร้างความพึงพอใจให้กับรัฐบาลพม่า เพราะรัฐบาลพม่ากังวลว่านักศึกษาจะกลับไป สร้างสถานการณ์ต่างๆ ในพม่าให้รุนแรงมากขึ้น รวมทั้งเพื่อป้องกันการเข้าไปร่วมกับชนกลุ่ม น้อย ดังนั้นการถูกจำกัดบทบาทให้อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย ได้ช่วยให้รัฐบาลพม่าลดความกังวลไปได้ใน ระดับหนึ่ง ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็จะได้ขจัดความหวาดระแวงของรัฐบาลพม่าที่ว่าไทยให้การ สนับสนุนนักศึกษาพม่า

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยได้แสดงความจริงใจต่อรัฐบาลพม่าในเรื่องเกี่ยวกับนักศึกษาพม่า โดยได้กำหนดเป็นนโยบาย ดังนี้<sup>25</sup>

(1) ผ่อนปรนให้นักศึกษาพม่าอยู่ในเขตไทย เป็นการชั่วคราวในพื้นที่ ซึ่งทางราชการได้ จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำกับดูแลตามเคลื่อนไหวมิให้นักศึกษาใช้ดินแดนไทยเป็นพื้นที่ต่อต้านรัฐบาลของ เขา อันจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของไทย-พม่า

(2) ฐานะของนักศึกษายังอยู่ในระดับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า แต่โดยเหตุที่เป็นนักศึกษา จึง ให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ ยารักษาโรค ความรู้ และการฝึกฝนอาชีพ

(3) ในกรณีที่นักศึกษาฝ่าฝืนไม่ทำตามกฎเกณฑ์พิเศษ ฐานะของการเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติ พม่าจะกลายเป็นผู้เข้าเมือง โดยผิดกฎหมายและถูกดำเนินการตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับ กลุ่มผู้ขัดแย้งทางการเมือง ทั้ง 2 กลุ่มนั้น เป็นปัญหาการเมืองภายในที่สำคัญมากของพม่า ซึ่งรัฐบาล

<sup>25</sup> พลเอกจรัล กุลวาณิชย์, เอกสารปาฐกถานำเรื่องนโยบายของไทยเกี่ยวกับผู้ขัดแย้ง ทางการเมืองพม่า, ๗ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย ศูนย์ข้อมูล อินโดจีน สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป., หน้า 6.

พม่าได้มีนโยบายทั้งเจรจาและปราบปราม เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ จากการดำเนินนโยบายปราบปรามของรัฐบาลพม่า ได้ส่งผลกระทบต่อไทย เช่น ปัญหาความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดน เป็นต้น แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ กระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งรัฐบาลไทยเองก็ได้มีความพยายามที่จะขจัดปัญหาดังกล่าว เพื่อความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยการกำหนดนโยบายต่อทั้ง 2 กลุ่มอย่างชัดเจน พร้อมๆ กับได้มีการเจรจากับฝ่ายพม่าเพื่อแสวงหาความร่วมมือในการขจัดอุปสรรคต่างๆ จนในที่สุดในวันที่ 9 เมษายน 2533 ไทยและพม่าได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (Memorandum of Understanding between the Government of Thailand and the Government of Myanmar on the Establishment of the Regional Border Committee) โดยมี ร้อยตรีประภาส ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นตัวแทนของรัฐบาลไทยกับอุบูนส์่วย เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยเป็นตัวแทนรัฐบาลพม่า

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ทั้งสองประเทศมีพรมแดนติดกันมากกว่า 2,000 กิโลเมตร จึงมีความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดนร่วมกันตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ จะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดน 2 ระดับ คือ คณะกรรมาธิการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee) และคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee) และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการทั้งสองโดยให้มีที่ปรึกษาหารือ การประสานงานและการควบคุมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในบริเวณชายแดนร่วมกัน หรือในปัญหาเฉพาะหน้าอื่น<sup>27</sup>

การลงนามในข้อตกลงการจัดตั้งคณะกรรมาธิการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า นี้ ถือได้ว่าเป็นความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่าที่ต้องการให้บริเวณชายแดนมีความสงบสุข ซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนของทั้งสองประเทศในทุกๆ ด้าน

<sup>27</sup> สยามจดหมายเหตุ, 15: 16 (13-19 เมษายน 2533), หน้า 428.

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆที่เกิดจากการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่า กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และการดำเนินการทางการเมืองของนักศึกษาพม่าเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทย ที่ยังคงมีอยู่นั้นจะทำให้การใช้นโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจของไทยต่อพม่ามีลู่วางไม่แจ่มใสนัก แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของรัฐบาลตั้งแต่สมัยพลเอกชาติชายเป็นต้นมา ต้องการที่จะขจัดปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างดีในระดับรัฐบาล ตลอดจนมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายปัจจัย (ดังจะได้กล่าวต่อไป) จึงทำให้การดำเนินนโยบายต่อพม่า ซึ่งได้เน้นความสำคัญในด้านเศรษฐกิจการค้ามากกว่าเรื่องใดๆ ประสบความสำเร็จได้

### 3. นโยบายเปิดประเทศและการใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีของพม่า

เนื่องจากความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ทำให้เศรษฐกิจของพม่าอยู่ในภาวะเสื่อมโทรมอย่างมาก จนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการที่ประชาชนพม่าทำการประท้วงรัฐบาลในเดือนสิงหาคม 2531 ดังนั้นเมื่อพลเอกชอหม่อง ทำรัฐประหารในวันที่ 18 กันยายน 2531 และเข้าบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดประเทศ ติดต่อกับประชาคมโลกให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น หลังจากที่ใช้นโยบายปิดประเทศมานานเกือบ 30 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลชุดใหม่ได้เริ่มมีนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ (Open Door Economic Policy) จากระบบสังคมนิยมมาเป็นระบบตลาดเสรี ดังนั้นในขณะที่การเมืองภายในของพม่า ยังไม่มีที่ท่าว่าจะมีการปรับปรุงให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่อย่างน้อยการปรับปรุงนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่ ก็ยังคงพอจะเป็นความหวังในการพัฒนาประเทศ

สำหรับแนวความคิดการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีมากขึ้นนั้น ในสมัยเนวินได้มีความพยายามในเรื่องนี้มาก่อน แต่ยังไม่มีความชัดเจน ออกมาเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2530 ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารกลางของพรรค และเนวินได้ประกาศกลางที่ประชุมยอมรับถึงข้อผิดพลาดในแนวนโยบายการบริหารประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจที่ได้ทรุดโทรมอย่างมาก ดังนั้นในวันที่ 1 กันยายน รัฐบาลได้ประกาศผ่อนคลายความเข้มงวดทางเศรษฐกิจ โดยยกเลิกการผูกขาดการค้าสินค้าอุปโภค-บริโภคบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านอาหาร รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เอกชนชายชาวและอาหารบางประเภทได้ ซึ่งก่อนหน้านี้



การดำเนินการทั้งหมดได้ถูกผูกขาดโดยรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวยังไม่ได้เห็นผลในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่ารัฐบาลได้ประกาศยกเลิกค่าเงินจัต 3 ราคา คือ 25, 35 และ 75 ซึ่งทำให้ประชาชนไม่พอใจ และก่อเหตุประท้วงขึ้น และการประท้วงได้ดำเนินมาจนถึงเหตุการณ์นองเลือดในเดือนสิงหาคม 2531

การเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลชอหม่องภายหลังจากการกวาดล้างกลุ่มผู้ประท้วงอย่างรุนแรงนั้น ทำให้นานาประเทศที่เคยเป็นประเทศให้ความช่วยเหลือแก่พม่ารายใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น เยอรมัน ตะวันตก และสหรัฐอเมริกา ต่างก็ประกาศตัดความช่วยเหลือที่จะให้แก่รัฐบาลพม่า\* รวมทั้งได้ห้ามนำเข้าสินค้าจากพม่าด้วย ขณะเดียวกัน การจลาจลในเดือนสิงหาคม ได้สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศอย่างมาก เศรษฐกิจที่ตกต่ำอยู่แล้วกลับทรุดหนักลงไปอีก สินค้าอุปโภค-บริโภคขาดแคลน และราคาสินค้าในท้องตลาดสูงขึ้นอย่างมาก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้แก้ไขปัญห เศรษฐกิจของชาติโดยการปฏิรูปเศรษฐกิจใหม่ โดยในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2531 รัฐบาลได้ประกาศใช้ กฎหมายส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ\*\* (The Union of Myanmar Foreign Investment) สำคัญของกฎหมายการลงทุน สรุปได้ดังนี้

\* แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ยังคงให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ชาวพม่าต่อไป โดยเฉพาะญี่ปุ่น ให้มอบเช็คมูลค่า 17,000 ดอลลาร์ ให้แก่ผู้แทนของยูนิเซฟ (UNICEF) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2531 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอุปกรณ์การแพทย์ที่จำเป็น

ที่มา : ทราวยแก้ว ชูทรัพย์ "พม่า," เอเชียรายปี 2532, หน้า 66.

\*\* นอกจากกฎหมายส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลพม่ายังได้ออกและประกาศยกเลิกระเบียบและกฎหมายต่างๆ ตามมา คือ

ในวันที่ 7 ธันวาคม 2531 ได้ออกระเบียบวิธีการปฏิบัติตามกฎหมาย

ในวันที่ 6 มกราคม 2532 ได้ประกาศจัดตั้งหอการค้าและอุตสาหกรรม (Union Burma Chamber of Commerce and Industry) เพื่อสนับสนุนธุรกิจภาคเอกชน

ในวันที่ 31 มีนาคม 2532 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (The State-Owned Economic Enterprises Law) เพื่อยกเลิกการผูกขาดการดำเนินเศรษฐกิจของรัฐบาล และให้เอกชนมีอิสระในการดำเนินการทางเศรษฐกิจมากขึ้น



ลักษณะพื้นฐานของการลงทุน	สิทธิประโยชน์และแรงจูงใจทางด้านภาษีของนักลงทุน	ลักษณะของการจัดตั้งกิจการ
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กิจการที่ส่งเสริมและขยายการส่งออก</li> <li>2. กิจการที่เป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก</li> <li>3. กิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง</li> <li>4. กิจการที่สนับสนุนและช่วยเหลือในด้านการผลิตและบริการที่นำไปสู่การลงทุนขนาดใหญ่</li> <li>5. กิจการที่เปิดโอกาสให้มีการจ้างงานมากขึ้น</li> <li>6. กิจการที่ช่วยพัฒนาภูมิภาค</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รัฐบาลให้หลักประกันแก่นักลงทุนว่าจะไม่ยึดกิจการหรือเวรคืนกิจการเป็นของรัฐ</li> <li>2. ยกเว้นภาษีเงินได้เป็นระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป โดยนับตั้งแต่ปีที่เริ่มกิจการและการขอลดเงินภาษีได้ระยะต่อไป</li> <li>3. ยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีภายในสำหรับเครื่องมือและวัตถุดิบที่นำเข้ามา</li> <li>4. ภาษีของคนงานชาวต่างชาติให้ใช้อัตราเดียวกันกับคนในประเทศและหักค่าใช้จ่ายของบริษัทได้</li> <li>5. รัฐบาลยินยอมให้นำนักลงทุนต่างชาติโอนเงินที่นำมาลงทุน หรือกำไรที่ได้กลับประเทศของผู้ลงทุนได้ทั้งหมด</li> <li>6. ถ้านำกำไรไปลงทุนใน 1 ปี จะได้รับการยกเว้นภาษี</li> <li>7. มีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อคณะกรรมการการลงทุนต่างชาติพม่า (The Union of Myanmar Foreign Investment Commission) หากไม่ได้รับผลประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้</li> <li>8. ถ้านักลงทุนต้องการสิทธิที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายการลงทุน สามารถยื่นร้องขอจากคณะกรรมการการลงทุนได้</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ในกรณีการร่วมทุนนักลงทุนต่างชาติจะต้องมีเงินลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของเงินลงทุนทั้งหมด</li> <li>2. รัฐบาลพม่าส่งเสริมให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนด้วยเงินทุนของต่างชาติทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์</li> <li>3. เงินลงทุนจากต่างประเทศต้องเป็นเงินตราต่างประเทศที่รัฐบาลรับรอง</li> <li>4. การโอนเงินตราต่างประเทศหรือโอนผลกำไรออกไปจากพม่าต้องกระทำผ่านธนาคารการค้าต่างประเทศ (Foreign Trade-Bank) ของรัฐบาลพม่าเท่านั้น</li> </ol>

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จะพบว่า สิทธิประโยชน์ของนักลงทุนต่างชาติ นั้นมีความชัดเจนและเป็นธรรม กอรปกับพม่ายังคงมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ ดังนั้นนับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีผู้ร่วมลงทุนกับรัฐบาลพม่ารวม 56 ราย จำนวนเงินลงทุนทั้งสิ้น 21,356 ล้านจั๊ต หรือประมาณ 3,559 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>20</sup> โดยมีนักลงทุนจากประเทศที่สำคัญ คือ ไทย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (ตาราง 3.1 แสดงการลงทุนจากต่างประเทศจำแนกรายประเทศ) สำหรับการลงทุนของต่างชาติในพม่าจะเน้นในอุตสาหกรรมการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ อุตสาหกรรมผลิตสินค้า กิจการประมง และโรงแรมและการท่องเที่ยว (ตาราง 3.2 แสดงประเภทธุรกิจการลงทุนในพม่า)

ตาราง 3.1 การลงทุนจากต่างประเทศจำแนกรายประเทศ

ประเทศ	จำนวนบริษัท	มูลค่าเงินลงทุน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
1. ออสเตรเลีย	1	25.2
2. บังคลาเทศ	2	3.2
3. แคนาดา	1	22.0
4. ฝรั่งเศส	1	10.0
5. ฮ็องกง	5	12.1
6. อินโดนีเซีย	2	20.0
7. ญี่ปุ่น	4	100.7
8. มาเลเซีย	1	8.6

<sup>20</sup> กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, คู่มือการค้าและการลงทุนของประเทศไทยกับสหภาพพม่า, 2537, หน้า 17.

ตาราง 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	จำนวนบริษัท	มูลค่าเงินลงทุน (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)
9. เนเธอร์แลนด์	1	80.0
10. เกาหลีใต้	5	57.3
11. สิงคโปร์	7	28.7
12. ไทย	7	78.7
13. อังกฤษ	5	38.7
14. สหรัฐอเมริกา	6	163.7
รวม	48	648.1

ที่มา : คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของพม่า อ้างใน : สรุปข่าวธุรกิจ 24: 17  
(1-15 กันยายน 2536).

ตาราง 3.2 ประเภทธุรกิจการลงทุนในพม่า

ประเภทธุรกิจ	จำนวนบริษัท	มูลค่าเงินลงทุน (ล้านเหรียญสหรัฐ)
1. อุตสาหกรรมผลิตสินค้า	16	39.4
2. น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	16	355.6
3.เหมืองแร่	5	78.4
4. ประมง	4	78.3
5. โรงแรมและการท่องเที่ยว	7	96.4
รวม	48	648.1

ที่มา : คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนของพม่า อ้างใน : สรุปข่าวธุรกิจ 24: 17  
(1-15 กันยายน 2536).

ดังนั้น ภายหลังจากการปฏิรูปเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา จึงปรากฏว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของพม่าได้เพิ่มขึ้น และมีการขยายตัวของการส่งออกค่อนข้างสูง ซึ่งภาวะการนี้ดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินธุรกิจได้อย่างเสรี ขณะเดียวกันภาคการเกษตรก็ได้มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้ส่งผลดีต่อการจ้างงานด้วย ส่วนภาคบริการได้ลดลง แต่ลดลงมีแนวโน้มในอัตราที่เพิ่มขึ้น (ตาราง 3.3 แสดงภาวะเศรษฐกิจของพม่า) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลพม่า ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศกระเตื้องขึ้นอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจ และมีนักลงทุนต่างชาติสนใจเข้ามาลงทุนด้วย แต่มูลค่าการลงทุนต่างชาติ ยังไม่มากเท่าที่ควรนัก ทั้งนี้เพราะพม่ายังมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งสรุปเป็นประเด็นหลักได้ดังนี้

(1) ระบบขั้นตอนในการดำเนินการทางธุรกิจ ยังมีอุปสรรคอยู่อย่างมากโดยเฉพาะระบบราชการ ซึ่งหย่อนประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถปรับตนเองให้ทันกับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ ทำให้การดำเนินการที่ต้องผ่านระบบราชการ ต้องพบกับอุปสรรคต่างๆ นอกจากนี้ภาคเอกชน ซึ่งเป็นหัวใจของการค้าเสรี ก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องการพัฒนาบุคลากร ซึ่งยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่

(2) พม่ายังคงขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ระบบการสื่อสาร และระบบการขนส่งคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ

(3) ปัญหาการเมืองภายในของพม่า ทั้งปัญหาเกี่ยวกับผู้ต่อต้านรัฐบาล เพื่อต้องการระบอบประชาธิปไตย และปัญหาชนกลุ่มน้อย ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุน

(4) อันเนื่องมาจากข้อ 3 เมื่อรัฐบาลได้ปราบปรามกลุ่มคนทั้ง 2 กลุ่ม อย่างรุนแรง ทำให้สหรัฐอเมริกา และยุโรปตะวันตก ได้ใช้แรงกดดันทางการเมืองในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยการไม่ติดต่อค้าขายตลอดจนห้ามนำสินค้าเข้าจากพม่า ซึ่งทำให้การลงทุนต่างชาติมีขอบเขตจำกัด\*

\*แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ในระดับรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา และยุโรปตะวันตก ได้ใช้แรงกดดันทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ต่อรัฐบาลพม่านั้น ได้ปรากฏว่า ในระดับเอกชนของประเทศเหล่านี้ ได้เข้ามาดำเนินการทางธุรกิจในพม่าเป็นจำนวนหลายประเภทและหลายโครงการ (ดูตาราง 3.1)



ตาราง 3.3 เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจของพม่า

เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญของพม่า						
รายการ	หน่วย	2530	2531	2532	2533	2534
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ	% Change	-4.2	0.2	3.4	3.6	3.8
- ภาคเกษตร	% Change	-4.8	2.9	5.8	5.8	5.8
- ภาคอุตสาหกรรม	% Change	-6.1	-4.2	8.8	8.7	8.7
- ภาคบริการ	% Change	-2.9	-1.7	-1.4	-1.2	-1.0
การลงทุนภายในประเทศ	% of GDP	11.8	13.0	11.2	11.5	11.7
การออมภายในประเทศ	% of GDP	8.1	10.9	11.4	11.0	11.3
ส่วนต่างระหว่างการออมและการลงทุน	% of GDP	-3.7	-2.1	-0.2	-0.5	-0.4
อัตราเงินเฟ้อ	% Change	22.0	22.5	70.0	70.0	65.0
มูลค่าส่งออก	\$ billion	0.25	0.31	0.54	0.59	0.63
	% Change	-16.2	26.0	72.7	8.0	8.0
มูลค่านำเข้า	\$ billion	0.51	0.54	0.52	0.56	0.61
	% Change	0.5	6.3	3.6	8.0	8.0
ดุลการค้า	\$ billion	0.26	0.23	0.02	0.02	0.02
ดุลบัญชีเดินสะพัด	\$ billion	-0.26	-0.26	-0.02	-0.06	-0.06
	% of GDP	-2.6	-2.3	-0.2	-0.5	-0.5
หนี้ต่างประเทศ	\$ billion	4.4	4.3	4.5	4.5	4.5
ภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออก	%	60.6	34.9	50.0	50.0	50.0

ที่มา : Government of Myanmar Ministry of Planning and Finance, Review of the Social, Economic and Social Conditions for 1989/1990 (Yangon, 1989), World Bank, World Tables, 1989-1990, Vol. 2 (Washington, D.C. 1989) and staff estimates, อ้างใน สยามรัฐ (1 ต.ค. 2535).

สำหรับประเทศไทยนั้น ถึงแม้จะเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดเนื่องจากมีพรมแดนติดกัน แต่ในยุคที่เน้นดำเนินนโยบายปิดประเทศ และใช้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมนั้น ทำให้ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้ามีน้อย แต่เมื่อรัฐบาลพม่าใช้นโยบายเปิดประเทศและใช้ระบบเศรษฐกิจเสรี กอปรกับเมื่อภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือดในเดือนสิงหาคม 2531 ที่ทำให้พม่าถูกโดดเดี่ยวทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจจากประชาคมโลก ซึ่งมีผลให้เศรษฐกิจของพม่าได้ทรุดโทรมลงอย่างต่อเนื่อง จึงต้องการหาเงินตราเข้ามาพัฒนาประเทศ จากภาวะการณดังกล่าว จึงเป็นแรงผลักดันให้พม่าเปิดโอกาสให้ไทยเข้าไปแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยก็ไม่เห็นด้วยกับนโยบายโดดเดี่ยวทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อพม่า เพราะจะทำให้พม่าปิดตัวเองมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเดินทางเยือนพม่าของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะ 86 คน\* ในวันที่ 14 ธันวาคม 2531 ช่วยยืนยันในท่าทีดังกล่าว

ผลจากการเยือนครั้งนี้ปรากฏว่า ได้มีบริษัทเอกชนของไทยจำนวนมากได้รับสัมปทานด้านป่าไม้และประมง และหลังจากนั้น บรรดานักธุรกิจและพ่อค้าไทย รวมทั้งหน่วยงานของรัฐบาลก็ได้เข้าไปเจรจาหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้ากับรัฐบาลพม่าจำนวนมาก และนักธุรกิจไทยนอกจากจะได้รับสัมปทานในกิจการป่าไม้ และประมงแล้ว ยังได้เข้าไปทำการค้าการลงทุนในกิจการอัญมณี เหมืองแร่ สินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งกิจการโรงแรมและการท่องเที่ยว ดังนั้น จึงจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า นับตั้งแต่พม่าเปิดประเทศ และใช้ระบบเศรษฐกิจเสรี ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับพม่าได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก (ตาราง 3.4 แสดงมูลค่าการค้าไทย-พม่า) อย่างไรก็ตาม จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าพม่า ทั้งนี้เพราะสินค้านำเข้าจากพม่าจะเป็นสินค้าที่มีราคาสูง เช่น ไม้ อัญมณี และเหมืองแร่ เป็นต้น (ตาราง 3.5 แสดงสินค้าเข้าสำคัญ 15 รายการที่ไทยนำเข้าจากพม่า) ในขณะที่สินค้าส่งออกของไทยจะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งมีราคาไม่สูงนัก (ตาราง 3.6 แสดงสินค้าออกสำคัญ 15 รายการที่ไทยส่งออกไปพม่า)

\*พลเอกชวลิตถือได้ว่าเป็นผู้นำต่างประเทศ คนแรกที่เดินทางเยือนพม่า ภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือด

ตาราง 3.4 มูลค่าการค้าไทย-พม่า

มูลค่า: ล้านเหรียญสหรัฐ

ปี (ม.ค.-พ.ย.)	ปริมาณการค้ารวม		ไทยส่งออก.		ไทยนำเข้า		ดุลการค้า
	มูลค่า	%ของไทย	มูลค่า	%ของไทย	มูลค่า	%ของไทย	
2531	74.09	0.21	14.27	0.09	60.42	0.30	-46.15
2532	108.88	0.24	25.02	0.12	83.86	0.33	-58.84
2533	173.79	0.20	42.12	0.17	131.67	0.37	-89.55
2534	245.38	0.37	58.18	0.20	187.20	0.50	-129.02
2535	217.03	0.30	77.32	0.24	139.70	0.35	-62.37
2536	277.86	0.37	135.70	0.40	142.16	0.34	-6.46

ที่มา : ฐานเศรษฐกิจ (10-13 เมษายน 2537).

ตาราง 3.5 สินค้าเข้าสำคัญ 15 รายการแรกที่ไทยนำเข้าจากพม่า

มูลค่า หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2534	2535	2536	2537
1. ไม้ซุง ไม้แปรรูปและไม้อื่นๆ	4,292.6	3,189.5	3,603.5	3,188.2
2. กุ้งสด แช่เย็นแช่แข็ง	33.2	.1	.0	69.2
3. เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ	124.1	55.5	38.7	120.5
4. ผลิตภัณฑ์ไม้	.0	.1	.4	16.6
5. สินแร่โลหะอื่นๆ และเศษโลหะ	20.1	2.2	7.3	1.2
6. ปลาหมึกสดแช่เย็นแช่แข็ง	.0	.0	.0	.0
7. ธัญพืชและธัญพืชสำเร็จรูป	.0	.0	.0	.0
8. หนังสือพิมพ์และหนังสือพิมพ์	8.2	2.2	.0	.0
9. เคมีภัณฑ์	.1	.0	8.2	.0
10. ผัก ผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำ จากผักผลไม้	.0	.5	.0	1.0
11. กาแฟ ชา เครื่องเทศ	.5	.3	.1	.9
12. เครื่องจักรใช้ในอุตสาหกรรม	.0	.0	.0	.7
13. ยางรถยนต์	.0	.0	.0	.2
14. แร่ดิบ	.0	.0	.3	.0
15. เมล็ดพืชน้ำมัน	.0	1.5	.0	.2
รวมสินค้า 15 รายการ	4,479.1	3,252.4	3,658.9	3,399.2
อื่นๆ	305.8	326.9	265.4	553.4
มูลค่ารวม	4,784.9	3,579.3	3,924.2	3,952.6

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.

ตาราง 3.6 สินค้าออกสำคัญ 15 รายการแรกที่ไทยส่งออกไปพม่า

มูลค่า หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2534	2535	2536	2537
1. ผ้าผืน	27.2	30.9	90.3	208.7
2. ด้ายเส้นใยประดิษฐ์	206.4	468.4	400.1	378.6
3. เคมีภัณฑ์	213.3	269.0	433.2	394.0
4. ผลิตภัณฑ์ยาง	47.4	89.5	233.8	308.6
5. ผลิตภัณฑ์พลาสติก	101.2	117.2	201.0	253.8
6. ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า	9.6	2.4	27.6	129.7
7. นมและครีม	11.8	18.6	62.3	125.9
8. รองเท้าและชิ้นส่วน	59.7	47.1	199.3	254.4
9. รถจักรยานและส่วนประกอบ	25.7	12.8	56.3	143.5
10. ผลิตภัณฑ์ข้าวสาลีและอาหารสำเร็จรูปอื่น ๆ	3.1	6.2	33.9	108.9
11. ผลิตภัณฑ์โลหะกรรม	8.6	13.8	23.5	138.3
12. เสื้อผ้าสำเร็จรูป	191.4	167.1	223.2	198.3
13. ช็อกโกแลตขาวและหมากฝรั่ง	35.4	21.0	45.0	99.2
14. ตาข่ายจับปลา	1.2	17.9	78.6	197.9
15. เครื่องสำอาง สบู่และผลิตภัณฑ์รักษาผิว	60.6	57.8	88.5	104.5
รวมสินค้า 15 รายการ	1,003.4	1,340.2	2,197.2	3,044.9
อื่น ๆ	475.0	705.5	1,639.7	2,960.0
มูลค่ารวม	1,478.4	2,045.8	3,837.0	6,004.9

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.



## สภาพแวดล้อมภายในประเทศ

จะได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมภายในที่มีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลไทยยุคหลังพลเอกเปรม ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินนโยบายต่อมา โดยเน้นในเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าเรื่องใด ๆ นั้น มี 3 ปัจจัย คือ บทบาทผู้นำ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

### 1. บทบาทผู้นำ

ในประเด็นนี้ จะกล่าวถึงบทบาทของผู้นำในแต่ละสมัย โดยจะแสดงให้เห็นว่าผู้นำในแต่ละสมัยนั้น มีทัศนคติและบทบาทต่อมมาอย่างไร และรัฐบาลในแต่ละสมัยนั้น ได้แสดงบทบาทที่ต่อเนื่องกันอย่างไร

#### 1.1 สมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกชาติชายนั้น ได้ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย มีความแตกต่างไปจากยุคที่ผ่านมาอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากพลเอกชาติชาย มีบุคลิกและทัศนคติ แตกต่างไปจากผู้นำก่อนหน้านี้ กล่าวคือ พลเอกชาติชาย เป็นนักการเมือง นักธุรกิจ ขณะเดียวกันมีประสบการณ์ด้านต่างประเทศมาก จึงทำให้มีความสนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยตนเอง จากบุคลิกลักษณะดังกล่าว จึงทำให้บทบาทในการกำหนดนโยบายแตกต่างไปจากยุคที่ผ่านมา โดยจะเห็นได้จากการกล่าวสุนทรพจน์เรื่อง "ประเทศไทยกับโลกในทศวรรษ 1990" ต่อสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ว่า

ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า การเมืองนับวันจะมีความสำคัญรองจากเศรษฐกิจแน่นอน การเมืองยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อไป โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามทางทหารจากภายนอก แต่ข้าพเจ้าเห็นว่า ผู้นำทุกชาติมีแนวโน้มที่จะเบนความสนใจมาสู่เรื่องเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องความกินดีอยู่ดี ในฐานะที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งชาติในระยะยาว... ข้าพเจ้าเชื่อว่า ความขัดแย้ง

และความตึงเครียดในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้นวันจะค่อยๆ ลดน้อยลง การเพิ่มขึ้นของกระบวนการพึ่งพาพึ่งกันและกัน รวมทั้งความสนใจในเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก เป็นแรงกระตุ้น ทำให้เกิดการหันหน้าเข้าหากัน และผ่อนคลายความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างผู้เป็นปฏิปักษ์เกือบทุกกรณี...<sup>29</sup>

แนวคิดดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า ซึ่งนโยบายนี้ถือได้ว่าเป็นประเด็นหลักของนโยบายต่างประเทศตลอดปี พ.ศ. 2532<sup>30</sup> และจากนโยบายดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศของไทยต่ออินโดจีนและพม่า นับแต่นี้เป็นต้นไป ได้เน้นในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้ามากกว่าเรื่องใด

สำหรับการดำเนินนโยบายต่อพม่า เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า ปรากฏว่า พลเอกชาติชายไม่ได้มีบทบาทโดยตรง ทั้งนี้เพราะเหตุการณ์ในพม่ายังคงตึงเครียด ทำให้พลเอกชาติชายสงวนท่าทีในฐานะผู้นำสูงสุดของประเทศ โดยได้ให้เหตุผลว่า จะเดินทางเยือนพม่า ภายหลังจากพม่าได้มีการเลือกตั้งแล้ว<sup>31</sup>

ดังนั้น บทบาทในการดำเนินนโยบายต่อพม่าจึงตกเป็นของผู้มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดและดำเนินนโยบาย บุคคลแรกที่ได้เดินทางไปพม่า คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และคณะ 87 คน โดยได้เดินทางไปพม่าในฐานะประธานคณะกรรมการชายแดน และได้เข้าพบนายพลชอหม่อง เพื่อเจรจาปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนระหว่างทั้งสองประเทศ การเดินทางครั้งนี้แม้ว่าจะไม่เป็นทางการ แต่ก็ได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวง

<sup>29</sup>"ประเทศไทยกับโลกในทศวรรษ 1990," วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช 2 : 3 (กันยายน-ธันวาคม 2532), หน้า 5-6.

<sup>30</sup>"Thailand," Asia Yearbook 1990, p. 236.

<sup>31</sup>"PM's Men Return from Quiet Visit to Burma," The Nation (24 February 1989), p. 2.

หาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลพม่า เพราะนอกจากจะได้มีการเจรจากันในเรื่องปัญหาชายแดนแล้วยังปรากฏว่า ได้มีการเจรจากันในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างกันด้วย ซึ่งผลจากการเจรจาทำให้บริษัทเอกชนไทยได้รับสัมปทานการทำป่าไม้ ประมง และอื่นๆ และภายหลังจากนี้ ก็ได้มีกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม ได้เดินทางเข้าไปพม่าเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากพม่า

สำหรับพลเอกชวลิตนั้น ได้มีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่แนบแน่นกับคณะนายทหารของพม่า และเป็นบุคคลที่ได้ริเริ่มแผนการสุวรรณภูมิขึ้นมา โดยเห็นว่าตามแนวชายแดนของไทยในสองทศวรรษที่ผ่านมาเต็มไปด้วยปัญหาในเรื่องความมั่นคง และตอนนี้ถึงเวลาแล้วที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น ดังนั้นพลเอกชวลิตจึงมีแนวความคิดที่จะพยายามสร้างสรรค์สันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ โดยใช้ความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน และมีไทยเป็นศูนย์กลาง<sup>32</sup> จากบทบาทของพลเอกชวลิตได้แสดงให้เห็นว่า ทหารได้มีความพยายามเข้ามามีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศมากขึ้น

ส่วนผู้นำในคณะรัฐบาลที่ได้เดินทางเยือนพม่า ภายหลังจากนั้นมีหลายคณะ คือ ในระหว่างวันที่ 22-25 กุมภาพันธ์ 2532 นายประภัตร โพธิสุพน และคณะ 13 คน ได้เดินทางไปเยือนพม่า โดยนายประภัตรได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวว่า การไปพม่าครั้งนี้เป็นตัวแทนของนายกรัฐมนตรี และไปในฐานะของ Chairman of the Committee on the Elimination of Smuggling of Forestry and Mining Product (CESFMP) การเดินทางไปครั้งนี้ได้เข้าพบรัฐมนตรีการค้า รัฐมนตรีพลังงานและเหมืองแร่ โดยมีการพูดคุยถึงความร่วมมือในเรื่องประมงและป่าไม้ และนายประภัตรได้ให้สัมภาษณ์ถึงผลของการเดินทางไปพม่าว่า

<sup>32</sup> "Ambitious Thinking behind Indochina, Burma Links the Golden Land," *Fareastern Economic Review*, 143 : 8 (23 February 1989), pp. 11-12.

มันน่าชื่นใจนะครับ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี พลเอกชอหม่อง ท่านมีความระลึกถึงว่าเรามีความเป็นบ้านพี่เมืองน้องตลอดเวลา สิ่งไหนที่เราจะทำให้เรามีการค้าขายกันได้ มีผลทางการค้า และมีรายได้เพิ่มขึ้นทั้ง 2 ประเทศ ที่มีผลประโยชน์เกิดขึ้นร่วมกันดังนี้ ท่านก็ยินดีสนับสนุน เช่นกรณีเรื่องไม้ ท่านก็ยินดี และยอมรับว่าทรัพยากรของเขามีมาก และยินดีที่จะขายให้ประเทศไทย ที่อยู่ในระยะที่เราต้องปิดป่าพอดี ท่านก็บอกว่ายินดีที่สุด และให้นำไม้ชุดนี้ออกมา นอกจากไม้แล้ว ท่านก็ยังต้องการที่จะขายสินค้าชนิดอื่น ชักชวนคนไทยเข้าไปลงทุนในประเทศ ทางเราก็ให้ความสนใจอย่างน้อยก็ในการเดินทางไปครั้งนี้ ก็โดยบัญชาของท่านนายกรัฐมนตรีให้ไปประสานงาน แก้ปัญหาชายแดน...<sup>๓๓</sup>

หลังจากนั้น ก็เป็นการเดินทางเยือนพม่าของ พันโทสนั่น ชจรประศาสน์ (ยศในขณะนั้น) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม 2532 โดยได้ไปเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องขอล้มปทานป่าไม้และประมง สำหรับการเดินทางไปพม่าครั้งสำคัญนั้น คือการเดินทางของร้อยตรีประवास ลิมปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 11-13 เมษายน 2532 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย และร้อยตรีประवास ก็เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศให้รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายต่อพม่าอย่างเต็มที่ โดยก่อนหน้านี้ ร้อยตรีประवासมีโครงการไปพม่าในเดือนพฤศจิกายน 2531 แต่ถูกกระทรวงการต่างประเทศระงับการเดินทาง เพราะเหตุการณ์การเมืองภายในพม่ายังคงตึงเครียดอยู่ ดังนั้นการเดินทางในครั้งนี้จึงถือว่าเป็นจุดหักเห (turning point) ของความสัมพันธ์ไทย-พม่า ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยให้การยอมรับรัฐบาลพม่าอย่างเป็นทางการ<sup>๓๔</sup> และการเดินทางไปพม่าครั้งนี้ ร้อยตรีประवास ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจเต็มในการทำสัญญากับรัฐบาลพม่า ในด้าน

<sup>๓๓</sup>"สัมภาษณ์ประภัตร โพธิสุธน," ข่าวอาทิตย์ ปีที่ 11 (3) ฉบับที่ 613 (15-21 มีนาคม 2532), หน้า 26.

<sup>๓๔</sup>"Prapas Leads Delegation on Goodwill trip to Burma," The Nation (11 April 1989), p. 4.

เศรษฐกิจการค้าได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในที่สุด รั้อยตรีประพาสได้ลงนามในข้อตกลงการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) 2 ฉบับ คือ ความตกลงด้านการค้าและเศรษฐกิจ และ ความตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ข้อตกลง 2 ฉบับนี้เป็นความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศในทางเศรษฐกิจ ในอันที่จะจัดปัญหาต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ

จากการเดินทางเยือนพม่า 3 วัน ของรั้อยตรีประพาส กล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการแสวงหาความร่วมมือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า ด้านการเมือง และความร่วมมือในด้านความมั่นคงตามแนวชายแดน<sup>35</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือทางด้านการค้าการลงทุน ด้านป่าไม้ ประมง พลังงานและเหมืองแร่ ตลอดจนด้านวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ ปรากฏว่า คณะผู้แทนของประพาสได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก

## 1.2 สมัยนายกรัฐมนตรีนานันท์ ปันยารชุน

เมื่อนายอานันท์เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2534 (อานันท์ 1) และในปี พ.ศ.2535 (อานันท์ 2) นโยบายและการดำเนินนโยบายต่อพม่ายังคงมีแนวโน้มนโยบายต่อเนื่องกับรัฐบาลชุดที่แล้ว โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นนักการทูตที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ และเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จนั้น ได้มอบหมายงานด้านการต่างประเทศให้กับ นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายอย่างเต็มที่

นายอาสา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่มีพื้นฐานมาจากการเป็นนักการทูต และนักธุรกิจผู้มีแนวคิดเสรีนิยม ได้มีบทบาทในด้านการต่างประเทศที่ค่อนข้างชัดเจนต่อ พม่า กล่าวคือ ภายหลังจากรัฐบาลพม่าได้ปฏิเสธที่จะถ่ายโอนอำนาจให้กับพรรค NLD

<sup>35</sup>"Prapas Claims Burma Trip a "Major Success," The Nation (14 April 1989), p. 1.



(National League Democratic Party) ที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2533 กอปรกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลพม่า ทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกกดดันพม่าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง และได้เรียกร้องให้ไทยและอาเซียนสนับสนุนนโยบายดังกล่าวด้วย แต่ไทยและอาเซียนได้ปฏิเสธที่จะกดดันพม่า ไม่เพียงเท่านั้น ไทยและอาเซียนยังได้มีนโยบายในทางตรงข้าม กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ประกาศนโยบายต่อพม่าเป็นการเฉพาะที่เรียกว่า นโยบายเชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement) โดยนโยบายดังกล่าวได้เป็นข้อตกลง<sup>๕๕</sup> ในกลุ่มอาเซียนทั้งหมดว่าจะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าต่อไป โดยจะค่อยๆ ช่วยเหลือพม่าให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองภายใน ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

จากการเสนอนโยบายเชิงสร้างสรรค์ของนายอาสา ได้เป็นสิ่งที่แสดงว่า ไทยยังคงยืนยัน นโยบายหลักของรัฐบาลชุดที่แล้ว คือ นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า โดยที่บริษัทเอกชนของไทยยังคงเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์กับพม่า ไม่ว่าจะเป็นในด้านป่าไม้ ประมง และเหมืองแร่ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศตะวันตกยังคงกดดันพม่าในเรื่องสิทธิมนุษยชน และการปฏิเสธการเลือกตั้งทั่วไป<sup>๕๖</sup>

สำหรับการประกาศใช้นโยบายเชิงสร้างสรรค์ต่อพม่าของนายอาสานั้น นายอานันท์ ไม่ได้คัดค้านแต่อย่างใด โดยได้กล่าวแต่เพียงว่าไทยจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของพม่า จะเห็นได้จากคำกล่าวของนายอานันท์ ที่สโมสรผู้สื่อข่าวต่างชาติ ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี เมื่อวันที่ 16

---

<sup>๕๕</sup>ในเดือนกรกฎาคม 2534 กลุ่มอาเซียนทั้งหมดได้ปฏิเสธการกดดันพม่าของสหรัฐอเมริกา โดย Wong Kan Seng รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ให้เหตุผลว่ามุมมองเรื่องสิทธิมนุษยชนในเอเชียกับประเทศยุโรปตะวันตกแตกต่างกัน และอาเซียนจะยังคงติดต่อกับพม่าต่อไป

ที่มา : "Burma" *Asia Yearbook* 1992, p. 92.

<sup>๕๖</sup>"The Good Neighbours," *Far Eastern Economic Review*, 153: 29 (18 July 1991), p. 36.

กันวาคม 2534 ว่า "เสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่า ซึ่งรัฐบาลทหารปฏิเสธที่จะโอนอำนาจให้กับพลเรือน ที่ได้รับเสียงสนับสนุนอย่างล้นหลามจากประชาชน ในการเลือกเมื่อ 2 ปีที่แล้ว" และนายกรัฐมนตรีได้กล่าวอีกว่า "การแทรกแซงกิจการภายในโดยตรงต่อพม่า นั้น ไม่ใช่วิถีปฏิบัติของอาเซียน แต่ควรทำแบบเจียบๆ ดีกว่า"<sup>๓๗</sup>

### 1.3 สมัยนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย

ประเทศไทยภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชวนนั้น ยังคงมีนโยบายเป็นมิตรกับประเทศพม่า และยังคงยืนยันใช้นโยบายเชิงสร้างสรรค์ของรัฐบาลชุดที่แล้ว

บทบาทของนายกรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายต่อพม่า ปรากฏชัดเจนเมื่อรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้ผู้ได้รับรางวัลโนเบล ๘ คน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ได้เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีของไทยเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงในพม่า โดยกล่าวว่า นโยบายเชิงสร้างสรรค์ไม่สามารถก่อให้เกิดผลในทางบวก และไม่เพียงพอแต่เป็นแนวทางที่ผิดเท่านั้น แต่นโยบายดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลพม่าเข้มแข็งและอยู่ในอำนาจต่อไป<sup>๓๘</sup> แต่นายกรัฐมนตรีได้ตอบปฏิเสธที่จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อพม่าหรือนโยบายที่จะทำให้ทั้งสองประเทศเคืองกัน โดยกล่าวว่า

ผมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ได้กล่าวกับผู้ได้รับรางวัลโนเบล ๘ คน นี้ว่า เราแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน และเราต่างก็ปรารถนาที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยในพม่า แต่ในแต่ละประเทศมีแนวทางของตนเอง ที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ และนโยบายต่อพม่าของเราได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอาเซียน

<sup>๓๗</sup> ธานาสฤทธ์ สตะเวทิน, "นโยบายต่างประเทศรัฐบาลอานันท์ (จบ)," มติชน (2 มกราคม 2535), หน้า 19.

<sup>๓๘</sup> "Burma : Through Cooperative or Confrontation," The Nation (25 February 1993), p. 3.

นโยบายของเรา คือ นโยบายเชิงสร้างสรรค์ต่อพม่า ไม่ใช่ต่อต้านหรือโดดเดี่ยวพม่า นโยบายเชิงสร้างสรรค์ยังคงเป็นนโยบายที่ดี ในการติดต่อกับพม่าและคาดว่านโยบายนี้จะมีอิทธิพลในพม่าปรับปรุงประเทศดีขึ้น<sup>39</sup>

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี ยังได้กล่าวต่อว่า เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ทำให้ไทยมีมุมมองต่อพม่าแตกต่างจากประเทศอื่นๆ และทำให้ทั้งสองประเทศเพิ่มความร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยมีสาเหตุ ดังนี้<sup>40</sup>

(1) เนื่องจากทั้งสองประเทศมีพรมแดนติดกันยาวมาก ดังนั้นการมีความสัมพันธ์อันดี ย่อมจะทำให้ทั้งสองประเทศสามารถป้องกัน หรือควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยการตั้งคณะกรรมการชายแดนร่วมกัน

(2) การค้าระหว่างไทยกับพม่าตามแนวชายแดนนี้มีมานานแล้ว สำหรับใครที่ต้องการให้โดดเดี่ยวพม่า นั้น ควรจะเดินทางไปเมืองชายแดนและพบปะกับนักธุรกิจที่อำเภอแม่สอด จะพบว่าเหตุการณ์การปิดชายแดนส่งผลกระทบต่อทั้งไทยและพม่า จนต้องเปิดด่านอีกครั้ง

(3) รัฐบาลไทยได้มีการริเริ่มโครงการความร่วมมือทางการเกษตร โครงการแม่น้ำโขงและมีการพูดคุยในระดับเจ้าหน้าที่ถึงความร่วมมือที่จะเชื่อมโยงถนน และสะพานระหว่างทั้งสองประเทศ

(4) นอกจากนี้ยังมีเรื่องความร่วมมือเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติดและไทยยังได้ให้ทุนอบรมด้านต่าง ๆ แก่พม่า เช่น ด้านสาธารณสุข เกษตร การศึกษา ขณะเดียวกันทางพม่าก็ได้ปล่อยประมงไทยที่ถูกจับ ทั้งหมดนี้เป็นการปฏิบัติตามนโยบายเชิงสร้างสรรค์

ขณะเดียวกันผู้นำในรัฐบาลชุดนี้อีกท่านหนึ่ง คือ นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นสิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศซึ่งได้มีบทบาทยุทธต่อพม่าโดยตรง ได้ให้สัมภาษณ์ว่า นโยบายต่อพม่าในสมัยนี้ ได้สานต่อแนวนโยบายที่ รัฐบาลชุดที่แล้วได้วางเอาไว้ นั่นคือ การเกี่ยวข้อง

<sup>39</sup>"Chuan : No Policy Change," Bangkok Post (21 February 1993), p. 1.

<sup>40</sup>"Burma : Through Cooperative or Confrontation," The Nation,

อย่างสร้างสรรค์ ทั้งนี้ นาวาอากาศตรีประสงค์ เชื่อว่านโยบายเชิงสร้างสรรค์นั้นจะช่วยให้นม่าก้าวออกมาสู่สังคมระหว่างประเทศ<sup>41</sup> ขณะเดียวกัน นาวาอากาศตรีประสงค์ได้กล่าวอีกว่าการใช้นโยบายกีดกันตามที่สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกต้องการนั้น ไม่ใช่สิ่งที่รัฐบาลไทยสามารถทำได้ด้วยเหตุผลหลายประการ และที่สำคัญ คือ ไทยและนม่ามีเขตแดนใกล้ชิดกันมากเหลือเกิน ยังมีผลประโยชน์ร่วมกันอีกมากมาย ดังนั้น นโยบายเปลี่ยนสนาามรบเป็นตลาดการค้าจึงยังคงไว้และทุกอย่างที่ดำเนินมาแล้วเป็นไปอย่างราบรื่นดีอยู่แล้ว<sup>42</sup>

ดังนั้นการเดินทางเยือนนม่าของนาวาอากาศตรีประสงค์ ในวันที่ 18 กันยายน 2536 จึงเป็นการสนับสนุนท่าทีข้างต้น โดยนาวาอากาศตรีประสงค์ได้กล่าวถึงการเดินทางในครั้งนี่ว่า

การเดินทางเยือนนม่าครั้งนี้ ทำเพื่อขยายความร่วมมือ ขยายความสัมพันธ์ ทั้งทางด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือทางด้านวิชาการ ไม่ว่าสาขาการต่างประเทศ สาธารณสุข การศึกษา ผมเองยังใช้โอกาสนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อปัญหาที่คนของเราประสบอยู่ไม่ว่าด้านการประมง หรือทำไม้ คนที่คัดค้านหรือมีความเห็นว่าผมไม่ควรไปนม่า ผมก็อยากถามเขาว่า เขามีส่วนช่วยผมหรือช่วยประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนในบ้านเราได้อย่างไร แค่นั้น ... ไม่มีหรอก นี่ละครับ พื้นฐานความจำเป็นในการติดต่อและการทำความเข้าใจในความร่วมมือกัน เป้าหมายก็เพื่อประโยชน์สุขของทั้งสองฝ่ายนั่นเอง<sup>43</sup>

จากคำกล่าวและท่าทีของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้แสดงให้เห็นว่านโยบายต่อนม่ายังคงไม่แตกต่างจากรัฐบาลที่ผ่านมา และยังคงยืนยันที่จะใช้นโยบายเปลี่ยนสนาามรบให้เป็นตลาดการค้าและนโยบายเชิงสร้างสรรค์ต่อนม่าต่อไปเช่นเดิม นั้นหมายถึงว่านม่ายังคงมีความสำคัญในด้านเศรษฐกิจต่อไทยอยู่อย่างมาก

<sup>41</sup>"Thailand," *Asia Yearbook* 1994, p. 216.

<sup>42</sup>มติชน (1 พฤษภาคม 2535), หน้า 9.

<sup>43</sup>ฐานเศรษฐกิจ (23-25 กันยายน 2536), หน้า 8.

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น แสดงให้เห็นว่าบทบาทผู้นำในการดำเนินนโยบาย ต่อพม่า นับตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย จนถึงสมัยนายกรัฐมนตรีชวนนั้น ยังคงมีบทบาทไปในแนวทางเดียวกัน นั่นคือ ต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับพม่า โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ โดยผู้นำทุกสมัยต่างก็ได้แสดงให้เห็นว่าพม่านั้นมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ทั้งในแง่ของการเป็นแหล่งทรัพยากร และตลาดการค้า ดังนั้นการดำเนินนโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจต่อพม่าจึงยังมีความจำเป็นและต้องดำเนินต่อไป

## 2. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มบุคคลที่พยายามเข้ามามีบทบาทผลักดันในการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อผลประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ซึ่งในยุคหลังพลเอกเปรม เป็นต้นมา กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่อพม่าอย่างมาก ทั้งนี้เพราะกลุ่มผลประโยชน์ได้พัฒนาบทบาทของตนเองจากที่เคยให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือพรรคการเมือง มาเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยตรง โดยการเข้ามาเป็นนักการเมือง สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า มี 2 กลุ่ม คือ นักการเมือง และนักธุรกิจ โดยทั้งสองกลุ่มนี้ในปัจจุบันไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ดังนั้นจะกล่าวโดยรวม และแสดงให้เห็นว่า นักการเมืองและนักธุรกิจ ได้มีบทบาทต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่อพม่าอย่างไร

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ปรากฏว่าพรรคชาติไทย ภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด และได้จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ประกอบด้วย 6 พรรค คือ ประชาธิปัตย์ กิจสังคม ราษฎร สหประชาธิปไตย มวลชน และมีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำ สำหรับภาพพจน์ของพรรคชาติไทยนั้น เป็นพรรคการเมืองที่เต็มไปด้วยนักธุรกิจนักธุรกิจการเมือง และยังโยงใยสายสัมพันธ์ที่เกี่ยวพันกับขุมข่ายสายงานของกลุ่มนักธุรกิจทั่วไป อย่างกว้างขวาง<sup>44</sup> ดังนั้น เมื่อมีฐานะเป็นผู้นำรัฐบาลแล้ว บรรดานักธุรกิจที่เคย

<sup>44</sup>"ชาติชาย ผ่าซากหนาม แรงเหวี่ยงธุรกิจการเมือง โนฟลิ้มแพลิม," สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 36 : 16 (25 กันยายน 2532), หน้า 43.



ให้การสนับสนุนพรรคชาติไทย ก็ได้พยายามเข้ามามีบทบาทในการผลักดันนโยบาย และได้รับการสนองตอบจากนโยบายของรัฐบาลเป็นอย่างดี<sup>๔๕</sup> จะเห็นได้จากนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า ซึ่งเป็นนโยบายเชิงรุกทางเศรษฐกิจการค้าต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน รวมทั้งพม่าด้วย นโยบายดังกล่าวยังคงเป็นที่สงสัยกันว่ารัฐบาลทำไปเพื่อผลประโยชน์ของชาติ และประชาชนหรือเพื่อกลุ่มคนที่ดำเนินธุรกิจที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นที่สนับสนุนพรรคชาติไทย แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ได้ทำให้การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า เน้นผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก และภายหลังจากการประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า ปรากฏว่า นักการเมืองและนักธุรกิจไทย ได้เข้าไปขอทำการค้าการลงทุนกับรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และบรรดานักการเมืองและนักธุรกิจส่วนใหญ่ นั้น ก็มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับพรรคชาติไทย หรือไม่เช่นนั้นก็มีความใกล้ชิดกับบุคคลในระดับผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ตลอดจนนายทหารระดับสูงในกองทัพ

จากการที่รัฐบาลประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า ปรากฏว่า ได้มีกลุ่มธุรกิจจำนวนมากเดินทางไปพม่าเพื่อแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลพม่า โดยนักการเมืองและนักธุรกิจที่เข้าไปหรือกำลังจะเข้าไปดำเนินธุรกิจในพม่า นั้น ตามรายงานของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council) โดย Mr. Sadaka Oyata ผู้เชี่ยวชาญด้านการแยกตัวปกครองตนเอง ซึ่งเข้าไปศึกษา "พัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนในพม่า" (Developments in the Human Rights Situation in Myanmar) เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2533 ได้รายงานว่ามีบริษัทของไทยเข้าไปดำเนินการทางธุรกิจในพม่ามีจำนวนถึง 85 บริษัท มีที่สำคัญและแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล และนายทหารระดับสูงในกองทัพ ดังนี้ คือ\*

<sup>๔๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

\*ดูรายละเอียดใน "บริษัทไทยในพม่า : นโยบายรวบหัวรวบหาง กินกลางไม่เหลือซาก," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 8: 21 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2534), หน้า 8-14.

1. บริษัทเจ้าพระยา-อิรวดี ดำเนินกิจการไม้ซุงก่อน มีสัญญาตั้งแต่ปี 2531 ได้รับสัมปทานบริเวณรอยต่อ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง โดยมีนายสมบัติพานิชชีวะ แห่งกลุ่มไทยอาชาสีเป็นเจ้าของ และนายสมบัติ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มชอยราชครู โดยร่วมทุนทำกิจการต่างๆ จำนวนมากเช่น บริษัทกระจกไทยอาชาสี จำกัด บริษัทไทเทียน จำกัด เป็นต้น ขณะเดียวกัน นายสมบัตียังมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนายทหารระดับสูงอีกด้วย

2. บริษัทสามเหลี่ยมทองคำรีสอร์ท ดำเนินกิจการเกี่ยวกับรีสอร์ทและการโรงแรม โดยมีนายประสิทธิ์ โภธิสุธน พี่ชายของ นายประภัตร โภธิสุธน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี พรรคชาติไทยเป็นเจ้าของ ถือได้ว่าเป็นคนไทยรายแรกที่ได้เข้าไปสร้างโรงแรมและรีสอร์ทในพม่า สำหรับนายประภัตรถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดของ พลเอกชาติชาย เพราะได้เคยเป็นตัวแทนของพลเอกชาติชาย เยือนพม่าในปี พ.ศ.2532 นอกจากนี้ทั้งนายประสิทธิ์และนายประภัตรยังเป็นเจ้าของบริษัทศรีเด่นชัยสุพรรณบุรี ซึ่งเป็นธุรกิจการทำไม้

3. โรงเลื่อยขุนทอง ดำเนินธุรกิจแปรรูปไม้ โดยรู้จักในนามกลุ่มเท่งเซ็งอันมีนายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าของกิจการสำหรับตระกูลทั้งทอง ถือได้ว่าเป็นฐานอันมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกแห่งหนึ่งของพรรคชาติไทย

4. บริษัทแม่เมยอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยมีนายสะอาด ปิยะวรรณ สมาชิกสภาราษฎรจังหวัดลำปาง พรรคชาติไทย เป็นเจ้าของ นอกจากนี้ นายสะอาดยังเป็นหุ้นส่วนสำคัญของบริษัททำไม้หลายแห่ง เช่น บริษัทแม่เมยทำขึ้นไม้ บริษัทปทุมธานี ตั้งกาญจน์และบริษัทป่าไม้สันติจำกัด สำหรับนายสะอาดนั้นเป็นฐานอันมั่นคงทางเศรษฐกิจของพรรคชาติไทย

5. บริษัทสิรินเทคโนโลยี จำกัด ดำเนินธุรกิจทำไม้ โดยลงทุนกว่า 5,000 ล้านบาท มีนายบุญชู ตรีทอง เป็นเจ้าของ ซึ่งนักธุรกิจค้าไม้คนนี้ มีความสัมพันธ์อันดีกับนายทหารระดับสูงในกองทัพ

6. บริษัทคิลาร์อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ดำเนินกิจการทำไม้ โดยนำไม้สัก และไม้เนื้อแข็งออกจากพม่าเข้าไทย โดยมีนายสุชาติ ตันเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา พรรคชาติไทยเป็นเจ้าของ

7. หอการค้าจังหวัดตาก มีนายรักษ์ ตันติสุนทร และนายนิคม ไวยรัชพานิช เป็นประธานและรองประธาน หอการค้าจังหวัดตาก เป็นกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นที่ได้ทำการค้าขายกับพม่าตามแนวชายแดน หอการค้าจังหวัดตากได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ในปี พ.ศ.2532 ร่วมกับ นายอุดร ตันติสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดตาก โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2532 และได้ลงนามและวางศิลาฤกษ์ ในวันที่ 17 และ 20 ตุลาคม 2537 ตามลำดับ สะพานดังกล่าวจะทำให้ประชาชนทั้งสองประเทศติดต่อกันได้สะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยด้วย

นอกจากกลุ่มธุรกิจที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ยังมีกลุ่มธุรกิจที่หลากหลายทั้งรายย่อย และรายใหญ่ที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในพม่า ขณะเดียวกันนอกจากจะเป็นบริษัทเอกชนแล้วยังปรากฏว่าได้มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินธุรกิจกับรัฐบาลพม่าด้วย คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในสมัยพลเอกชาติชาย กลุ่มผลประโยชน์ได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ในการเข้ามากำหนดและดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวได้มีอิทธิพลผลักดันให้การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า เน้นผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นนั่นเอง และบทบาทในลักษณะดังกล่าวของกลุ่มผลประโยชน์ที่ประกอบไปด้วย นักการเมืองและนักธุรกิจ ยังคงต่อเนื่องมาจนถึงสมัยอานันท์ ปันยารชุน และสมัยชวน หลีกภัย

### 3. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย เข้ามาบริหารประเทศ ภาวะเศรษฐกิจของไทยได้มีการขยายตัวและมีเสถียรภาพมาก ทั้งนี้เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่สะสมมานานได้รับการแก้ไขจนเกือบหมด ตั้งแต่สมัยพลเอกเปรมกอร์กับเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลมีความมั่นคงมากในสายตาของนักลงทุนชาวต่างประเทศ จึงทำให้การลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก (ตาราง 3.7 แสดงเงินลงทุนจากต่างประเทศ) รวมทั้งสถานการณ์เศรษฐกิจโลก ที่มีการขยายตัวค่อนข้างสูง จึงได้เอื้อต่อเศรษฐกิจไทยให้เติบโตอย่างรวดเร็ว และอยู่ในระดับสูง (กราฟ 3.1 แสดงอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย)

ตาราง 3.7 เงินลงทุนจากต่างประเทศ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทธุรกิจ	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537P
1. สถาบันการเงิน	1,105.1	2,334.0	1,449.3	1,241.9	256.2	319.4	3,484.4	-11,561.2
2. การพาณิชย์	1,983.8	3,399.9	5,218.6	10,504.3	6,248.1	6,464.2	5,546.7	8,560.9
3. การก่อสร้าง	1,337.5	1,858.7	3,183.3	3,259.1	2,144.2	14,376.0	3,853.2	1,751.6
4. เหมืองแร่และขุดหิน	297.7	430.0	588.3	1,125.9	2,076.4	2,833.7	3,175.7	1,310.1
4.1 การสำรวจน้ำมัน	248.1	401.6	562.7	856.8	1,955.3	2,678.6	-	-
4.2 อื่นๆ	49.5	28.4	25.6	269.1	121.1	155.1	-	-
5. เกษตร	172.4	302.5	666.0	475.2	185.7	151.9	330.1	-157.6
6. อุตสาหกรรม	4,435.2	12,336.1	20,443.7	21,395.9	17,316.7	14,855.2	20,383.3	12,871.6
6.1 อาหาร	475.4	962.1	1,853.5	1,271.3	1,047.6	883.1	974.2	1,153.4
6.2 สิ่งทอ	989.3	1,057.7	809.5	1,726.6	653.2	954.5	-227.3	869.1
6.3 โลหะมูลฐานและอโลหะ	261.5	890.6	2,768.2	1,522.7	1,667.4	1,766.2	2,411.7	1,132.9
6.4 เครื่องใช้ไฟฟ้า	981.6	5,447.1	7,532.6	8,936.1	6,698.0	5,450.7	3,588.7	1,494.2
6.5 เครื่องจักรและอุปกรณ์ การขนส่ง	104.7	569.2	1,105.5	2,013.2	1,142.7	868.1	1,565.5	298.9
6.6 เหมือง	861.7	891.7	2,748.4	2,537.0	3,128.2	1,657.7	5,106.5	838.0
6.7 ผลิตภัณฑ์น้ำมัน	8.8	3.3	7.5	-	134.3	436.1	4,842.8	4,680.7
6.8 วัสดุก่อสร้าง	13.7	28.5	72.6	16.1	80.3	374.0	110.4	129.4
6.9 อื่นๆ	738.4	2,485.9	3,545.9	3,372.9	2,765.0	2,464.8	2,010.8	2,275.0

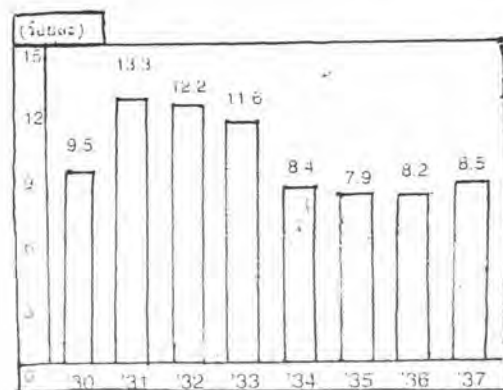
หน่วย: ล้านบาท

ประเภทธุรกิจ	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537P
7. บริการ	1,001.2	2,204.8	6,481.3	6,750.1	6,021.7	4,760.8	468.2	1,403.5
7.1 ขนส่งและท่องเที่ยว	180.0	424.1	542.4	626.5	381.9	1,182.5	-	-
7.2 ที่อยู่อาศัยและที่ดิน	230.3	745.6	2,893.3	4,943.2	4,481.7	1,530.5	-	-
7.3 โรงแรมและภัตตาคาร	94.0	416.2	2,320.2	714.4	188.1	1,186.1	-	-
7.4 อื่นๆ	496.9	618.9	725.6	466.1	970.0	861.7	-	-
8. อื่นๆ	-	199.9	219.8	436.1	1,282.6	2,098.2	-226.0	3,738.1
รวม	10,332.8	23,065.9	38,224.4	45,188.6	35,531.6	46,295.9	41,873.1	14,953.7

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : P = ตัวเลขเบื้องต้น

กราฟ 3.1 แสดงอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย



ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย.



จากการที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว กอปรกับรัฐบาลไทยได้มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกจึงทำให้ไทยต้องประสบกับปัญหาการใช้ทรัพยากรภายในประเทศอย่างสิ้นเปลือง และเริ่มที่จะขาดแคลน ขณะเดียวกันไทยจะต้องแข่งขันกับผู้ผลิตจากทั่วโลก ภายใต้กระแสเศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขันกันอย่างมาก ซึ่งสภาวะดังกล่าวทำให้ไทยจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งทรัพยากรที่จะนำมาป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศ และแหล่งทรัพยากรที่สำคัญที่ไทยได้ให้ความสนใจจะเข้าไปแสวงหาความร่วมมือด้วยนั้น คือ พม่าประเทศเพื่อนบ้านทางทิศตะวันตกนั่นเอง ดังนั้นในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงพม่าในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของไทย โดยมี 3 ประเด็นที่จะทำการศึกษา คือ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมง และก๊าซธรรมชาติ

### 3.1 ทรัพยากรป่าไม้

เนื่องมาจากประเทศไทยมีการใช้ทรัพยากรไม้อย่างสิ้นเปลืองและปริมาณเริ่มลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว (ตาราง 3.8 แสดงพื้นที่ป่าไม้จำแนกตามภาค) ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชายจึงมีมติเห็นชอบให้ พลตรีสนั่น ชจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศปิดป่าสัมปทานทั่วประเทศโดยสั่งการให้สัมปทานการทำไม้หวงห้ามทุกชนิด (ยกเว้นสัมปทานทำไม้ชายเลน) ตาม พรบรักษาป่าไม้ พ.ศ. 2484 ทุกสัมปทานสิ้นสุดลงทุกแปลง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เสนอซึ่งมีจำนวนป่าไม้สัมปทาน 276 สัมปทานใน 4 ภาค และมีพื้นที่ทั้งหมด 96,328,981.25 ไร่<sup>46</sup> โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 17 มกราคม 2532 เป็นต้นไป

<sup>46</sup> สยามจดหมายเหตุ, 14 : 3 (13-19 มกราคม 2532), หน้า 61.

ตาราง 3.8 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2531 จำแนกตามภาค

ภาค	พื้นที่ป่าไม้		พื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ในปี 2531		
	ตร.กม.	ไร่	ตร.กม.	ไร่	ร้อยละ
เหนือ	169,644	106,027,681	80,402	50,251,470	47.39
ตะวันออกเฉียง	36,502	22,814,062	7,834	4,896,135	21.46
ตอ/เหนือ	168,854	105,533,962	23,693	14,808,342	14.03
กลาง	67,399	42,124,187	17,244	10,777,718	25.59
ใต้	70,715	44,196,993	14,630	9,143,517	20.69
รวม	513,115	320,696,885	143,803	89,887,182	28.03

ที่มา : กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้ จากข้อมูลดาวเทียม LANDSAT 2532 อ้างใน สยามรัฐ 2 กุมภาพันธ์ 2535.

จากการปิดป่าสัมปทานดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนไม้ภายในประเทศ และได้ส่งผลกระทบต่อโรงงานร้านค้าที่ใช้ไม้เป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทั้งนี้เพราะ ก่อนที่จะมีการปิดป่า แหล่งไม้ที่นำมาใช้โดยตรง หรือนำไปเป็นวัตถุดิบในการแปรรูป และประดิษฐ์กรรมนั้น ประมาณร้อยละ 80 ของปริมาณ ความต้องการภายในประเทศเป็นไม้ที่นำออกจากป่าในแต่ละปี ส่วนที่เหลือเป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ<sup>47</sup> จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ เอกชนและรัฐวิสาหกิจที่เคยได้รับสัมปทานจากรัฐบาล ต้องยุติการทำไม้ในประเทศและหันไปสั่งซื้อจากต่างประเทศแทน พร้อมกับได้เข้าไปขอสัมปทานการทำไม้จากประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เพื่อสนองต่อความต้องการไม้ไว้ใช้สอยภายในประเทศ ส่งผลให้การนำเข้าไม้จากต่างประเทศภายหลังจากปี พ.ศ.2532 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2532 มีการนำเข้าไม้ซุงก่อนและไม้แปรรูปปริมาณ 2.50 ล้านลูกบาศก์เมตร

<sup>47</sup>ภาวะการขาดแคลนไม้ : ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา." สรุปข่าวเศรษฐกิจ (16-30 เมษายน 2532), หน้า 1.

คิดเป็นมูลค่าประมาณ 10,602.50 ล้านบาท เพิ่มขึ้นประมาณ 3.99 ล้านลูกบาศก์เมตร มูลค่าประมาณ 17,923.54 ล้านบาทในปี พ.ศ.2535 หรือทั้งปริมาณและมูลค่าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19.9 และ 23.0 ต่อปี ตามลำดับ<sup>49</sup>

สำหรับทรัพยากรป่าไม้ในพม่านั้นยังคงอุดมสมบูรณ์ โดยมีพื้นที่ป่าถึง 392,937 ตร.กม. จากพื้นที่ทั้งหมดของพม่า 681,000 ตร.กม. หรือคิดเป็นร้อยละ 57.7 ของพื้นที่ทั้งหมด ป่าไม้พม่าเป็นป่าที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ทั้งนี้เพราะเป็นป่าไม้เขตร้อนชื้น เป็นแหล่งไม่มีค่าหลายชนิด โดยเฉพาะไม้สัก<sup>50</sup> การส่งออกไม้ของพม่า จะอยู่ในรูปของไม้ซุงท่อน และประเทศที่รับซื้อไม้ซุงท่อนจากพม่ามากที่สุด คือประเทศไทย โดยโครงสร้างการนำเข้าไม้จากพม่าส่วนใหญ่จะเป็นการนำเข้าไม้ซุงท่อนที่ได้จากการเข้าไปทำสัมปทานโดยรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนของไทย ซึ่งมีจำนวน 36 บริษัท<sup>51</sup> (แผนที่ 3.1 แผนที่ส่งเขปบริษัททำไม้ที่ได้รับสัมปทาน) โดยมีสัดส่วนการนำเข้าไม้ซุงท่อนถึงร้อยละ 46.6 ของการนำเข้าไม้ซุงท่อนทั้งหมดที่ใช้ภายในประเทศ (ตาราง 3.9 แสดงปริมาณและมูลค่าไม้นำเข้าจากพม่า) ไม้ซุงท่อนที่นำเข้าส่วนใหญ่ ได้แก่ ไม้สัก ไม้ยาง ไม้รามันและอื่นๆ (ตาราง 3.10 แสดงปริมาณและมูลค่าการนำเข้าไม้ซุงท่อนแยกตามชนิด) ซึ่งจะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิตไม้อัด ไม้บาง เครื่องเรือนไม้ ประตู หน้าต่าง วงกบ ปาเก้ ตลอดจนผลิตภัณฑ์ไม้ต่างๆ เช่น กรอบรูปไม้ รูปแกะสลัก เป็นต้น ซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวนี้มีการส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี 2531 มีมูลค่าส่งออกประมาณ 5,741.06 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 9,181.11 ล้านบาท ในปี 2535 หรือมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 15.0 ต่อปี<sup>52</sup>

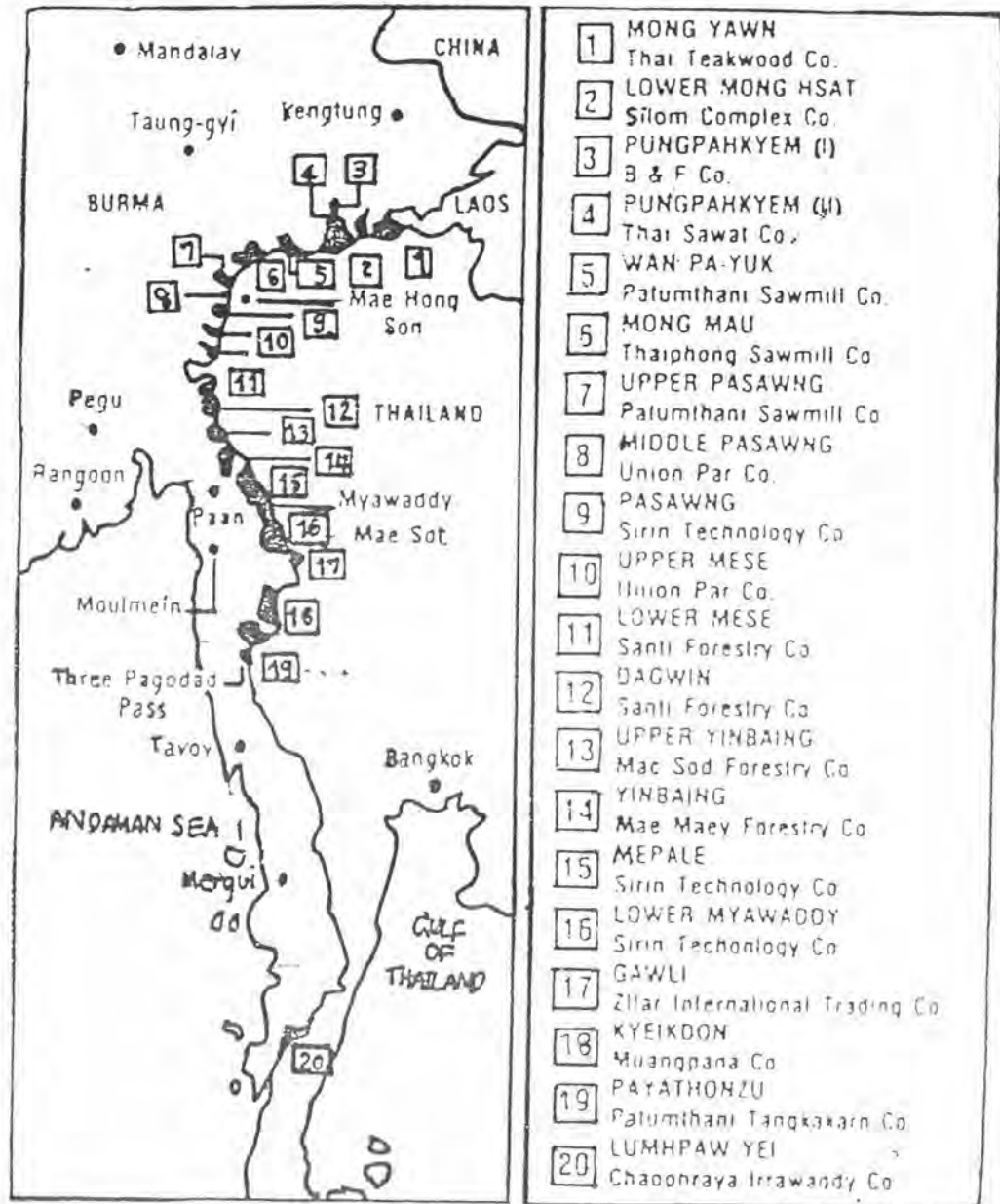
<sup>49</sup>"พม่ายกเลิกสัมปทานป่าไม้ : ผลกระทบที่ไทยต้องเผชิญ," สรุปข่าวธุรกิจ (16-31 กรกฎาคม 2536), หน้า 3.

<sup>50</sup>"เศรษฐกิจพม่า : ทรัพยากรอุดมแต่สะสมปัญหามากมาย," สรุปข่าวธุรกิจ (1-15 กันยายน 2532), หน้า 20.

<sup>51</sup>ดูรายละเอียดใน "โฟกัส ผลประโยชน์มหาศาลของไทยในพม่า," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 39: 21 (25-31 ตุลาคม 2535), หน้า 8-10.

<sup>52</sup>"พม่ายกเลิกสัมปทานป่าไม้ : ผลกระทบที่ไทยต้องเผชิญ," สรุปข่าวธุรกิจ, หน้า 5.

แผนที่ 3.1 แผนที่สังเขปรายชื่อทำไม้ของไทยที่ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลพม่า



ที่มา : อภิชาติ สุทธิวงศ์, "ทางเดินของไม้เถื่อนมาเนอปลอร์-ไทย," เดอะเจเนอเรชั่น,

1 : 9 (กรกฎาคม 2533).

ตาราง 3.9 ปริมาณและมูลค่าไม้นำเข้าจากพม่า เปรียบเทียบกับปริมาณและมูลค่าไม้นำเข้าทั้งหมดปี พ.ศ.2532-2535

ปริมาณ : พันลูกบาศก์เมตร  
มูลค่า : ล้านบาท

ชนิดไม้	ปี 2532		2533		2534		2535*	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
ไม้ซุงท่อนนำเข้าทั้งหมด	1,193.34	4,120.84	2,181.92	5,647.28	1,747.20	6,814.57	2,022.49	7,171.92
ไม้ซุงท่อนนำเข้าจากพม่า	297.54	1,482.90	1,357.63	2,706.10	995.84	4,170.45	843.76	2,839.17
สัดส่วนการนำเข้าจากพม่า (ร้อยละ)	24.9	36.0	62.2	47.9	57.0	61.2	41.7	39.6
ไม้แปรรูปนำเข้าทั้งหมด	1,307.84	6,481.66	1,487.33	8,113.99	1,537.13	9,259.80	1,966.55	10,751.62
ไม้แปรรูปนำเข้าจากพม่า	5.78	84.06	11.84	74.28	49.51	159.62	36.78	284.10
สัดส่วนการนำเข้าจากพม่า (ร้อยละ)	0.4	1.3	0.8	0.9	3.2	1.7	1.9	2.6
รวมไม้นำเข้าทั้งหมด	2,501.18	10,602.50	3,669.25	13,761.27	3,284.33	16,074.37	3,989.04	17,923.54
รวมไม้นำเข้าจากพม่า	303.32	1,566.96	1,369.47	2,780.38	1,045.35	4,330.07	880.54	3,123.27
สัดส่วนการนำเข้าจากพม่า (ร้อยละ)	12.1	14.8	37.3	20.2	31.8	26.9	22.1	17.4

ที่มา : ส่วนวิจัยเกษตรกรรม ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย อ้างใน สรุปข่าวธุรกิจ 24: 14 (16-31 ก.ค. 2536).

หมายเหตุ : \* ตัวเลขนำเข้าเบื้องต้น

ตาราง 3.10 ปริมาณและมูลค่าการนำเข้าไม้ซุงท่อนจากพม่าปี พ.ศ. 2532-2535 (แยกตามชนิดไม้)

ปริมาณ : พันลูกบาศก์เมตร

มูลค่า : ล้านบาท

ชนิดไม้	2532		2533		2534		2535*	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
สัก	123.51	1,033.18	252.03	1,038.81	263.38	1,669.08	145.27	1,158.87
ยาง	53.44	183.21	203.66	606.57	388.19	1,141.00	334.20	798.29
รามิน กาเปอร์ จองกอง								
เมอเบา เยลูดง เคมปาส	11.73	43.44	201.53	255.17	98.13	471.12	167.10	349.53
ประดู่	4.62	19.25	10.30	44.18	8.58	51.58	18.44	123.25
เต็ง-รัง	-	-	6.69	22.76	20.98	27.35	2.64	5.94
ชิงชัน	4.66	14.35	-	-	2.34	7.09	2.35	4.14
ไม้เนื้อแข็งอื่นๆ	99.58	189.47	683.42	738.61	214.24	803.23	173.76	399.15
รวม	297.54	1,482.90	1,357.63	2,706.10	995.84	4,170.45	843.76	2,839.17

ที่มา : ส่วนวิจัยเกษตรกรรม ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย อ้างใน สรุปรายการธุรกิจ 24: 14 (16-31 ก.ค. 2536).

หมายเหตุ : \* ตัวเลขนำเข้าเบื้องต้น



จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการประกาศปิดป่าสัมปทานของไทย ทรัพยากรป่าไม้จากพม่า ได้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก ขณะเดียวกัน เนื่องจากนโยบายภายในของพม่า นั้นคือ มีนโยบายเปิดประเทศและได้มีการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เสรีมากขึ้น ทำให้รัฐบาล พม่า ได้ใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุน โดยสนับสนุนให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนจากไทย ซึ่งรัฐบาลพม่า ได้ให้สัมปทานป่าไม้จำนวนมากแก่นักลงทุนไทย ทั้งนี้ก็เพื่อ แสวงหาเงินตราเข้ามาพัฒนาประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาทางเศรษฐกิจในส่วนของ การขาดแคลน ทรัพยากรป่าไม้ของไทย ดังนั้น การที่เอกชนและรัฐวิสาหกิจของไทยได้รับสัมปทานเข้าไปทำไม้ใน พม่า จึงเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนไม้ภายในประเทศได้เป็นอย่างดี

### 3.2 ทรัพยากรประมง

การประมงของไทย นับได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อ เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก โดยผลผลิตจากการประมงมีมูลค่ากว่า 20,000 ล้านบาท ซึ่ง เท่ากับปริมาณร้อยละ 9 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมของประเทศ<sup>51</sup> \* ที่เป็นเช่นนี้เพราะ ประมงไทยได้พัฒนาเครื่องประมงจากการประมงเพื่อยังชีพมาเป็นประมงเพื่อการพาณิชย์ ทำให้ ประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำสูงขึ้นและส่งผลให้มีจำนวนเรือประมงเพิ่มมากขึ้นด้วย

จากการที่เรือประมงของไทยได้ขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีการจับสัตว์น้ำ มาใช้ประโยชน์มากขึ้นทุกปี ทำให้ปริมาณสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยมีจำนวนลดน้อยลง ดังนั้นเรือประมง ส่วนหนึ่ง จึงได้ออกไปทำประมงนอกอาณาเขตน่านน้ำไทย ไกลไปถึงชายฝั่งประเทศอินเดีย บริเวณ อ่าวเบงกอล ซึ่งในระยะก่อนปี พ.ศ.2520 นั้น แหล่งทำการประมงที่สำคัญของเรือประมงไทยมี 4 แหล่ง คือ บริเวณอ่าวไทย อ่าวเบงกอล ทะเลจีนใต้ และทะเลอันดามัน แต่ในเดือนมกราคม 2520 อินเดียได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล อ้างสิทธิในทรัพยากรบริเวณ

<sup>51</sup>"การประมงน่านน้ำของไทย : สัมปทานประมงน่านน้ำพม่า," สรุปข่าวธุรกิจ (1-15 พฤษภาคม 2532), หน้า 1.

\*ผลผลิตจากการประมงของไทยประมาณร้อยละ 75 ได้จากการประมงทะเล

ทะเลรอบชายฝั่ง หลังจากนั้นประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียที่มีอาณาเขตทะเลน่านน้ำ คือ เวียดนาม พม่า กัมพูชา อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ก็ทยอยกันประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล เช่นกัน (ตาราง 3.11 แสดงการประกาศอ้างสิทธิในน่านน้ำเศรษฐกิจจำเพาะ) ทำให้เรือประมงไทยไม่สามารถเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเหล่านี้ได้อีก ซึ่งทำให้เรือประมงไทยสูญเสียพื้นที่ทำการประมงในน่านน้ำที่เคยใช้ประโยชน์ไปประมาณ 300,000 ตารางไมล์ แหล่งทำการประมงของไทยจึงเหลือเพียงท้องทะเลในบริเวณอ่าวไทย และในทะเลอันดามัน และการที่เรือประมงของไทยที่เคยออกไปทำประมงในน่านน้ำสากล ต้องกลับเข้ามาทำประมงในอาณาเขตน่านน้ำไทยเช่นเดิม เป็นผลให้อาณาเขตน่านน้ำไทย โดยเฉพาะบริเวณอ่าวไทย มีเรือเข้าไปทำการประมงกันอย่างแออัด และสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยเพิ่มระดับความรุนแรงมากขึ้น<sup>52</sup>

จากสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้มีเรือประมงบางส่วน ได้เข้าไปทำการประมงในอดีตเขตน่านน้ำสากล ซึ่งกลายเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ละเมิดน่านน้ำของต่างประเทศ เป็นเหตุให้เรือประมงของไทยถูกจับกุมและเสียค่าปรับอยู่ตลอดเวลา โดยในช่วงปี พ.ศ. 2525-2530 มีเรือประมงถูกจับกุมไม่น้อยกว่า 635 ลำ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายประมาณ 3,000 ล้านบาท มีลูกเรือถูกจับกุมไม่น้อยกว่า 4,000 คน และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่พม่าได้ให้สัมปทานประมงแก่ไทยก็ยังไม่ลดลง แต่กลับเพิ่มขึ้น<sup>53</sup> (ตาราง 3.12 แสดงสถิติเรือและลูกเรือประมงไทยถูกทางการต่างประเทศจับกุม)

ปัญหาดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้ เพราะการประมงเป็นอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานที่ส่งวัตถุดิบป้อนให้กับอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายชนิด เช่น อุตสาหกรรมปลาป่น อุตสาหกรรมอาหารทะเลกระป๋อง อุตสาหกรรมหนังเย็บและแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมปลาทูน่ากระป๋อง อุตสาหกรรมต่อเรือ การผลิตอวนแห รวมทั้งแรงงานที่เกี่ยวข้อง ในสายการผลิตเหล่านี้ ซึ่งมีผู้ประกอบการไม่น้อยกว่า 10,000 คน เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ที่

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

<sup>53</sup> สยามจดหมายเหตุ, 15: 19 (4-10 พฤษภาคม 2533), หน้า 517.

ตาราง 3-11 ประเทศในแถบเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประกาศอ้างสิทธิ์น่านน้ำ  
เศรษฐกิจจำเพาะ

ประเทศ	วัน เดือน ปี	พื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ตารางไมล์)	ชายฝั่งยาว (ไมล์)
อินเดีย	15 ม.ค. 20	2,020,000	3,800
พม่า	9 เม.ษ. 20	148,600	1,230
เวียดนาม	12 พ.ค. 20	210,600	1,247
กัมพูชา	15 ม.ค. 21	16,200	210
ฟิลิปปินส์	11 มิ.ย. 21	551,400	6,997
อินโดนีเซีย	21 มี.ค. 23	1,577,300	19,784
มาเลเซีย	25 เม.ษ. 23	137,700	1,835
สิงคโปร์	15 ก.ย. 23	100	28
ไทย	23 ก.พ. 24	94,700	1,468

ที่มา : สมเกียรติ อนุราษฎร์, การประมงน่านน้ำไทย เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ  
ของชาติ.

ตาราง 3.12 สถิติเรือและลูกเรือประมงไทยถูกทางการต่างประเทศจับกุม

B (boat) = จำนวนเรือ

C (crews) = จำนวนลูกเรือ

ประเทศ ปีพ.ศ.	เวียดนาม		พม่า		อินเดีย		อินโดนีเซีย		บังกลาเทศ		มาเลเซีย		กัมพูชา		รวม	
	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C
2524	24	155	10	20	15	254	4	75	-	-	18	96	5	-	76	600
2525	3	-	5	98	3	9	4	87	-	-	3	70	9	-	27	264
2526	38	238	33	378	2	35	2	31	1	18	9	99	10	12	95	811
2527	21	101	4	30	2	-	1	19	-	-	6	44	-	-	34	194
2528	39	366	16	148	2	-	4	19	-	-	1	18	43	367	105	918
2529	7	135	24	412	14	233	-	-	1	22	53	357	-	-	99	1,159
2530	30	508	35	379	4	67	3	69	1	27	83	894	7	90	163	2,034
2531	36	269	33	427	-	-	6	91	-	-	60	627	-	-	135	1,414
2532	51	973	36	582	1	10	24	395	-	-	71	927	-	-	183	2,887
2533	67	1,340	38	512	15	209	7	142	1	22	117	1,156	-	-	245	3,381
2534	108	1,340	28	377	3	55	-	-	1	25	95	1,062	5	60	240	3,265
2535	42	1,686	72	490	-	-	13	168	2	35	57	442	-	-	186	1,818
2536	82	794	44	734	22	208	31	310	6	100	55	399	-	-	273	2,545
2537	98	990	115	100	5	66	-	-	2	40	84	737	-	-	304	1,933
2538	34	327	85	111	3	37	8	48	6	37	63	418	-	-	199	991
รวม	680	8,565	611	4,798	91	1,184	107	1,454	22	346	817	7,705	36	162	2,364	24,214

ที่มา : สยามโพสต์ 10 พฤศจิกายน 2538.

ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ และเป็นอันตรายอย่างสูงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ  
อุตสาหกรรมที่ประสบปัญหาเป็นอันดับแรก ก็คือ อุตสาหกรรมปลาป่น เพราะจะหาวัตถุดิบคือปลา  
เบ็ดบ่อนโรงงานในช่วงปี พ.ศ.2533 โรงงานปลาป่นในเขต จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช  
และสงขลา ประมาณ 25 แห่ง ที่มีกำลังการผลิตค่อนข้างสูง กำลังขาดแคลนวัตถุดิบอย่างหนักใน  
ช่วง 2 เดือนแรกของปี พ.ศ.2533 ซึ่งทำให้ผลผลิตลดลงจากปี พ.ศ.2532 ร้อยละ 20-30<sup>54</sup>

ปัญหาการขาดแคลนสัตว์น้ำเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ ได้มีความ  
รุนแรงอย่างมาก ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพม่าได้เปิดน่านน้ำให้นักลงทุนชาวต่างประเทศเข้าไปขอ  
สัมปทานทำประมง นับตั้งแต่ในปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา บริษัทเอกชนของไทยจึงได้เข้าไปขอรับ  
สัมปทานดังกล่าว

สำหรับพม่านั้น เป็นประเทศที่มีน่านน้ำกว้างใหญ่ และอาณาเขตชายฝั่งทะเล  
ของพม่าทางด้านอ่าวเบงกอล และทะเลอันดามัน มีความยาวของชายฝั่งรวมกันประมาณ 1,770  
ไมล์ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ได้ประมาณว่า ท้องทะเลในอาณาเขตน่านน้ำของ  
พม่ามีศักยภาพในการผลิตสัตว์น้ำทะเลสูงถึง 1 ล้านตันต่อปี ในระยะที่ผ่านมา สัตว์น้ำทะเลที่จับได้  
จากน่านน้ำพม่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังมีปริมาณต่ำกว่าศักยภาพการผลิตสูงสุดที่มีอยู่ เนื่องจากการ  
ประมงทะเลของพม่า ยังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก และประมงน้ำจืดภายในประเทศ ยังมีความ  
อุดมสมบูรณ์อยู่มาก แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในปี พ.ศ.2531  
รัฐบาลพม่าได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ หันมาติดต่อทำการค้ากับนานาประเทศมากขึ้น และ  
ได้เปิดอาณาเขตน่านน้ำของตนให้สัมปทานแก่เรือต่างประเทศเข้าไปทำการประมงได้ โดยเอกชน  
ของไทยเป็นชาติแรกที่ได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำการประมงในน่านน้ำพม่า เอกชนรายแรกของ  
ไทยได้รับสัมปทานให้เข้าทำการประมงในน่านน้ำพม่าได้ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2531 โดยมี  
จำนวนเรือที่ได้รับสัมปทาน 40 ลำ และหลังจากนั้นมีเอกชนรายอื่นๆ ได้ติดต่อขอเข้ามาทำการ

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 318.

ประมงในน่านน้ำพม่ามากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>๕๕</sup> แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้พม่าจะได้ให้สัมปทานการทำประมงจำนวนมากแก่ประมงไทย แต่ปริมาณการลักลอบจับสัตว์น้ำในน่านน้ำยังคงมีอยู่ และมีแนวโน้มสูงขึ้น ดังนั้นการแก้ปัญหาการลักลอบทำการประมง โดยมองว่าการขอสัมปทานจากพม่าจะแก้ปัญหาในจุดนี้ได้ จึงไม่ได้ผลนัก ทั้งนี้เพราะปริมาณกองเรือประมงที่ลักลอบทำการประมงในน่านน้ำต่างๆ ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก (ตาราง 3.13 แสดงกองเรือประมงนอกน่านน้ำไทย)

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลพม่าเปิดน่านน้ำให้เอกชนของไทยที่ได้รับสัมปทานเข้าไปทำประมงได้นั้น กล่าวได้ว่า เป็นทางออกที่ดีของปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรสัตว์น้ำ เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศของไทย เพราะน่านน้ำพม่ามีความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำอย่างมาก ดังนั้นน่านน้ำพม่าจึงช่วยผ่อนคลายปัญหาการประมงของไทยได้เป็นอย่างมาก

---

<sup>๕๕</sup>"การประมงนอกน่านน้ำไทย : สัมปทานประมงน่านน้ำพม่า," สรุปข่าวธุรกิจ (1-15 พฤษภาคม 2532), หน้า 4.



ตาราง 3-13 กองเรือประมงนอกน่านน้ำไทย

ประเทศ	จำนวนบริษัท	เรือประมง (ลำ)			ปริมาณสัตว์น้ำที่ได้ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
		ถูกกฎหมาย	ลักลอบ	รวม		
พม่า	5	250	1,000	1,250	250,000	3,000
เวียดนาม	1	7	1,000	1,007	201,400	2,417
มาเลเซีย	1	40	500	540	162,000	1,944
อินโดนีเซีย	12	500	150	650	195,000	2,340
รวม	19	797	2,650	3,447	808,400	9,701

- หมายเหตุ
1. ผลจับในประเทศพม่าและเวียดนามเฉลี่ย 20 ตัน/เดือน
  2. ผลจับในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซียเฉลี่ย 30 ตัน/เดือน
  3. ราคาสัตว์น้ำตันละ 12,000 บาท หรือกิโลกรัมละ 12 บาท
  4. ทำการประมงปีละ 10 เดือน

ที่มา : ฝ่ายประมงระหว่างประเทศ กองประมงนอกน่านน้ำ กรมประมง พ.ศ. 2534 อ้างอิงใน  
 ปลอดประสพ สุรัสวดี, ยุทธศาสตร์การประมงนอกน่านน้ำไทย.

### 3.3 ก๊าซธรรมชาติ

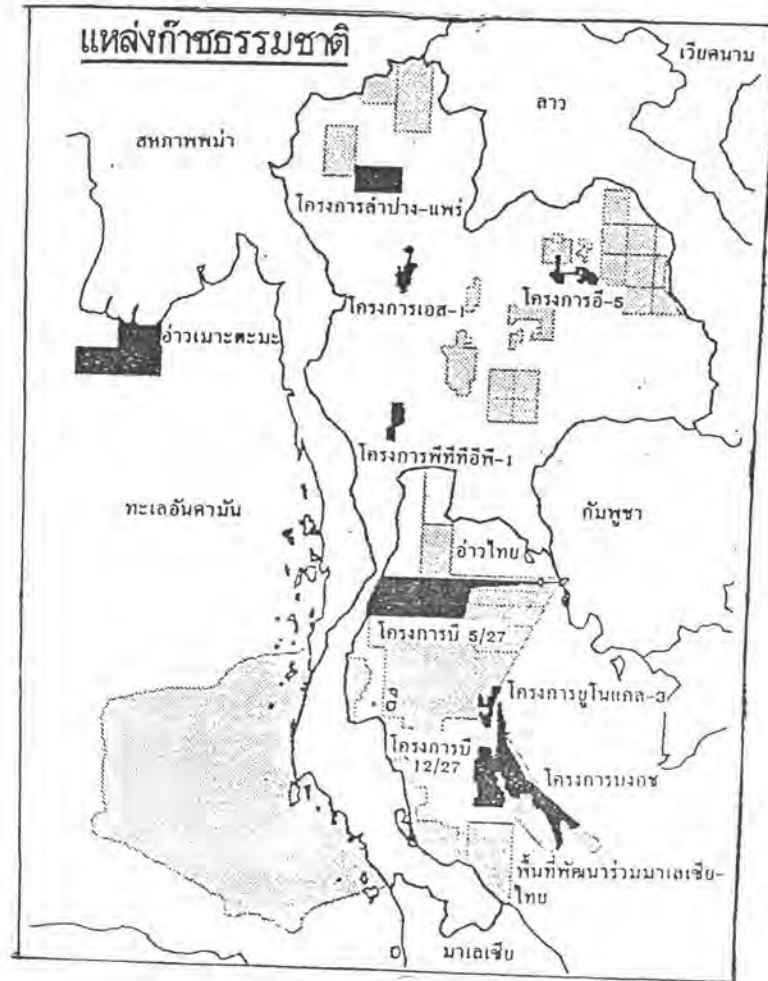
เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการใช้พลังงานภายในประเทศ เพิ่มมากขึ้นด้วย แต่พลังงานของไทยมีจำนวนจำกัด เช่น ก๊าซธรรมชาติ ในอ่าวไทย นอกจากนี้ไทยไม่มีแหล่งน้ำมันดิบในประเทศ ขณะเดียวกัน พลังงานน้ำที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าในแต่ละปี ก็มีปริมาณไม่แน่นอนโดยขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ฉะนั้นไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะแสวงหาแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีทรัพยากรเหล่านี้ เช่น ก๊าซธรรมชาติที่จะนำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า และใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ

พม่ามีก๊าซธรรมชาติเป็นทรัพยากรที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งมีสำรองอยู่อย่างมาก และยังไม่ได้ขุดขึ้นมาใช้ เนื่องจากยังขาดการพัฒนาอย่างจริงจัง แต่ภายหลังจากปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลพม่าได้เปิดประเทศให้นักลงทุนชาวต่างประเทศเข้าไปขอรับสัมปทานสำรวจก๊าซธรรมชาติในแหล่งต่างๆ\* ขณะเดียวกันรัฐบาลพม่ามีนโยบายที่จะขายก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่อย่างมากนี้ด้วย เพราะรัฐบาลพม่าต้องการเงินตรามาพัฒนาประเทศ ดังนั้นเมื่อนโยบายของรัฐบาลพม่าสอดคล้องกับความต้องการก๊าซธรรมชาติเพื่อใช้ภายในประเทศของไทย จึงทำให้ทั้งสองประเทศได้มีการตกลงซื้อขายก๊าซธรรมชาติระหว่างกันที่มีมูลค่ามากกว่า 300,000 ล้านบาท โดยได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานาดา (แผนที่ 3.2 แสดงแหล่งก๊าซธรรมชาติอ่าวเมาะตะมะ) 2 ฉบับ คือ

ฉบับแรก เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2537 มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างพลตรีสนั่น ชจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทย กับตัวแทนฝ่ายพม่าคือ อูคินหม่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานของพม่า โดยมีสาระสำคัญคือ ทั้งสองกระทรวงจะสนับสนุนการดำเนินการตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความร่วมมือที่สำคัญระหว่างทั้งสองประเทศ ทางด้านเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต

\* การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลพม่าให้ทำการสำรวจก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวเมาะตะมะ

แผนที่ 3.2 แสดงแหล่งก๊าซธรรมชาติบริเวณอ่าวมะตะมะ



ที่มา : ไทยรัฐ 19 กุมภาพันธ์ 2537.

ฉบับที่สอง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานาดา ระหว่างนายเล็อน กฤษณะกรี ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กับผู้แทนฝ่ายพม่า และบริษัทร่วมทุนได้แก่ นายอุเบจิก กรรมการผู้จัดการบริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแห่งสหภาพพม่า และนายเจ เอ็ม เบิร์ก ผู้แทนจากโทเทล เมียนมาร์ เอ็กพลอเรชั่น แอนด์ โพรดักชั่น จำกัด โดยมีสาระสำคัญของสัญญาคือการซื้อขายก๊าซครั้งนี้มีอายุสัญญา 30 ปี กำหนดให้กลุ่มบริษัทที่ร่วมดำเนินการเริ่มส่งก๊าซจากแหล่งยานาดา ในปริมาณ 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ตั้งแต่ปี 2541 โดยคิดราคาซื้อขาย ณ จุดขายแดนไทย-พม่า โดยผู้ขายจะต้องวางท่อจากแท่นผลิต กลางอ่าวเมาะตะมะมาถึงชายแดนไทยเป็นระยะทางประมาณ 400 กิโลเมตร (ข้อตกลงนี้แตกต่างจากการซื้อขายก๊าซจากแหล่งในประเทศที่ถือราคา ณ ปากหลุมผลิต) นอกจากนี้ให้มีการปรับราคาขึ้นลงตามราคาน้ำมันเตา และดัชนีราคาผู้บริโภค ทั้งนี้รวมมูลค่าซื้อขายก๊าซปีละ 10,000 ล้านบาท<sup>56</sup>

สำหรับแหล่งสัมปทานยานาดา ตั้งอยู่ในบริเวณอ่าวเมาะตะมะ เป็นส่วนหนึ่งของทะเลอันดามัน มีปริมาณสำรอง 5.7 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต คาดว่าจะสามารถเริ่มทำการผลิตได้ในระดับ 130 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ในกลางปี 2541 และเพิ่มการผลิตเป็น 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ในกลางปี 2542 ส่วนก๊าซธรรมชาติที่ซื้อในครั้งนี้ ปตท. จะนำไปใช้เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และปตท. จะวางท่อส่งก๊าซ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 36 นิ้ว จากชายแดนที่เหมืองบิล็อค อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี (ซึ่งเป็นจุดส่งมอบก๊าซ) มายังโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ขนาด 2,800 เมกะวัตต์ ที่จังหวัดราชบุรี รวมระยะทาง 300 กิโลเมตร โดยใช้งบลงทุนสร้างท่อครั้งนี้ 10,000 ล้านบาท<sup>57</sup>

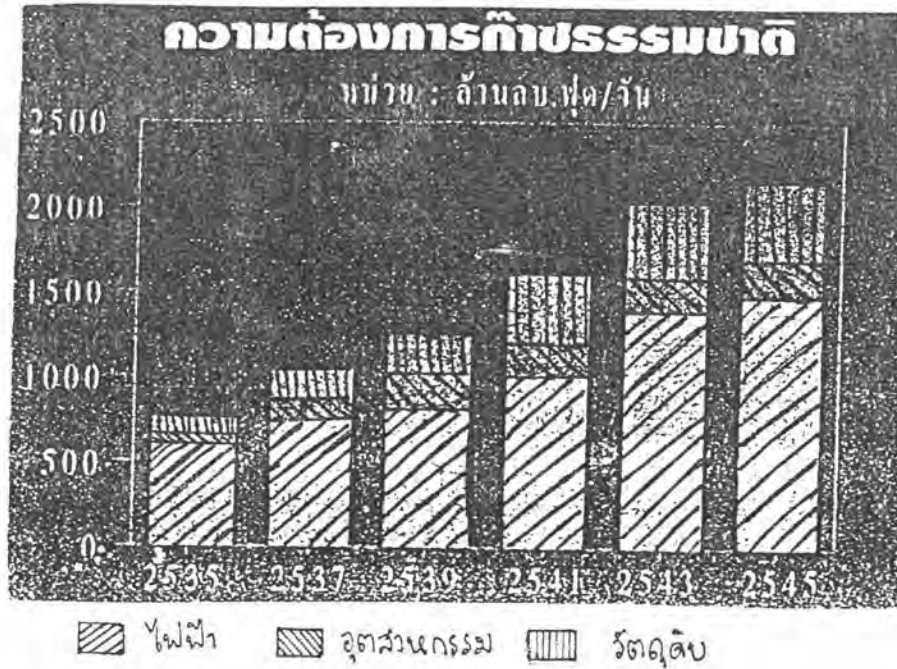
<sup>56</sup> กรุงเทพมหานครกิจรายวัน, (3 กุมภาพันธ์ 2538), หน้า 14.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน.

นอกจากแหล่งยานาดาแล้ว ปตท. ยังได้มีการเจรจาเพื่อขอซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าในแหล่งอื่นๆ เพิ่มเติม คือในแหล่งยาดากุน ซึ่งอยู่บริเวณทางตอนใต้ของทะเลอันดามัน แต่อยู่ในชั้นเจรจา นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาข้อมูลและความเป็นไปได้ในแหล่งอื่นๆ อีกด้วย

ถึงแม้ว่าก๊าซธรรมชาติที่ได้มีการตกลงซื้อขายกันนั้น จะยังไม่ได้ดำเนินการผลิตและส่งเข้ามาไทยก็ตาม แต่ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติภายในประเทศของไทย ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ปริมาณภายในประเทศมีไม่เพียงพอ (กราฟ 3.2 แสดงปริมาณความต้องการก๊าซธรรมชาติ) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล ที่ต้องแสวงหาแหล่งพลังงานมาตอบสนองความต้องการภายในประเทศ และแหล่งก๊าซธรรมชาติในพม่า ก็เป็นทางออกที่ดีแหล่งหนึ่งที่รัฐบาลไทยไม่ควรมองข้าม

กราฟ 3.2 แสดงปริมาณความต้องการก๊าซธรรมชาติ



ที่มา : สยามรัฐ. 1 กุมภาพันธ์ 2537.



อย่างไรก็ตาม พม่านอกจากจะเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญของไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นั้น พม่ายังนับได้ว่าเป็นตลาดการค้าของไทยได้อย่างดีอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่รัฐบาลไทย ได้มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก ซึ่งทำให้ปริมาณการส่งออกของไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และอยู่ในระดับสูง จนถึงกับทำให้ไทยถูกมองว่ามีศักยภาพเพียงพอในการที่จะเป็น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือประเทศนิคส์ จากลักษณะเช่นนี้เองทำให้ไทยประสบกับปัญหาการ กีดกันทางการค้ากับประเทศคู่ค้าสำคัญ คือสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้ภาวะส่งออก ของไทยไปยังตลาดการค้าที่สำคัญ เหล่านี้เริ่มมีปัญหาคืบคลาน (ตารางที่ 3.14 แสดงสินค้า ส่งออกของไทย หลายรายการที่มีส่วนแบ่งตลาดในสหภาพยุโรปลดลง) ดังนั้นรัฐบาลไทยตลอดจน นักธุรกิจเอกชน จึงต้องมองหาตลาดการค้าใหม่ เพื่อลดแรงกดดันจากปัญหาเหล่านั้น และพม่าก็ สามารถเป็นตลาดการค้าของไทยได้เป็นอย่างดี เพราะพม่านั้นได้ปิดประเทศมาเป็นเวลานาน และใช้แนวทางสังคมนิยมบริหารประเทศ ทำให้เศรษฐกิจภายในทรุดโทรมลงเป็นอย่างมาก และ เกิดการขาดแคลนสินค้าภายในประเทศ ฉะนั้นพม่าจึงยังต้องนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐาน จากต่างประเทศมากเป็นอันดับ 3 ของบรรดาสินค้าเข้าทั้งหมด จึงถือได้ว่า ตลาดพม่ายังเป็น ตลาดขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับสินค้าจำนวนมหาศาลได้<sup>๕๖</sup>

จากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า พม่านั้นนอกจากจะ เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณภาพของไทยแล้ว ยังสามารถเป็นตลาดการค้า เพื่อการส่งออกของไทย ได้อย่างดีอีกด้วย จึงจะเห็นได้ว่า พม่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก และมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่รัฐบาลและนักธุรกิจ จะต้องเข้าไปแสวงหาความร่วมมือกับพม่า ขณะเดียวกันพม่าเองก็ ได้มีนโยบายต้อนรับนักลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนจากไทย ดังนั้น นโยบายของทั้งสองประเทศ จึงนับได้ว่าสอดคล้องกันได้เป็นอย่างดี

<sup>๕๖</sup> สยามจดหมายเหตุ, 14 : 12 (17-23 มีนาคม 2532), หน้า 326.

ตารางที่ 3.14 แสดงสินค้าส่งออกของไทยหลายรายการที่มีส่วนแบ่งตลาดในสหภาพยุโรปลดลง

	2531	2535
เสื้อผ้าสำเร็จรูป		
ส่วนแบ่งในตลาดยุโรป		
- ไทย	1.6%	1.3%
- อินโดนีเซีย	0.7%	1.4%
- จีน	3.5%	6.8%
ปลาท่อนำกระป๋อง		
ส่วนแบ่งในตลาดยุโรป		
- ไทย	26.3%	22.2%
- ฟิลิปปินส์	7.2%	8.5%

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.

จากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าให้ออกมาในลักษณะของการเน้นผล ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจการค้าทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าจะมีปัจจัยบางประการ คือ ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มผู้ขัดแย้งทางการเมืองจะยังคงส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และส่งผล ต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่าอยู่ก็ตามที แต่เนื่องจากทั้งรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า นับแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามที่จะขจัดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เหล่านี้ให้หมดไป กอปรกับความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาลของทั้งสองประเทศอยู่ในระดับที่ดี เนื่องจากได้ มีการพบปะแลกเปลี่ยนผู้นำระดับต่างๆ อยู่ตลอดเวลา จึงทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ อยู่บนพื้นฐาน ของความเข้าใจอันดีต่อกัน และเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับปัจจัยภายนอก คือ การเปลี่ยนแปลง

สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การคลี่คลายของปัญหาแกมพูชาและนโยบาย เปิดประเทศและการใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีของพม่า และปัจจัยภายในอื่น ๆ คือ บทบาทผู้นำ บทบาท ของกลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทั้งหมดนี้ต่างก็เอื้ออำนวยให้ไทยสามารถ ดำเนินนโยบายต่อพม่า โดยเน้นผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจการค้าได้

นาวาอากาศตรีประสงค์ ได้ให้สัมภาษณ์ถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลยุคหลังพลเอก เปรมนี้ว่า

เนื่องจากสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศของรัฐบาลยุคหลังพลเอกเปรมนั้น มีความแตกต่างกันมากอย่างหน้ามือเป็นหลังมือจากยุคพลเอกเปรม ปัญหาต่างๆ ใน ยุคพลเอกเปรม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความมั่นคงภายใน ปัญหาเศรษฐกิจ เป็นต้น ได้รับการแก้ไขจนคลี่คลายไปเกือบหมด ขณะเดียวกันสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ภายนอกประเทศ ก็ได้เอื้ออำนวยอย่างมากต่อรัฐบาลยุคหลังพลเอกเปรม ให้ดำเนิน นโยบายต่างประเทศโดยทุ่มเทให้กับเรื่องของเศรษฐกิจได้ ดังนั้นนับตั้งแต่สมัยพลเอก ชาติชายเป็นต้นมา นโยบายจึงได้เน้นหนักอยู่ที่การส่งเสริมภาคเอกชนให้แสวงหา แหล่งวัตถุดิบและตลาดการค้าใหม่ฯ ซึ่งพม่าก็เป็นเป้าหมายที่สำคัญ และในช่วงเวลา เดียวกันนี้เอง ภายในของพม่าก็ได้ผ่อนคลายความเข้มงวดไปมาก ฉะนั้นความต้องการ ของทั้งสองประเทศจึงสอดคล้องกันพอดี<sup>๕๑</sup>

<sup>๕๑</sup>สัมภาษณ์. นาวาอากาศตรีประสงค์ สุนศิริ.