

## บทที่ 2

### ลักษณะการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า ยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

(พ.ศ. 2523 - 2531)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า การศึกษานี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าระหว่างสองยุค คือ ยุคพลเอกเปรม และยุคหลังพลเอกเปรม โดยจะเป็นการเปรียบเทียบลักษณะการดำเนินนโยบายระหว่างสองยุคดังกล่าว ว่า เพราะเหตุใด ในยุคพลเอกเปรม จึงต้องดำเนินนโยบายที่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านความมั่นคง โดยไม่สามารถดำเนินนโยบายที่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจได้เหมือนในยุคหลัง ทั้งที่คำแถลงนโยบายต่างประเทศนั้น ได้มีการระบุถึงการสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

ดังนั้นในบทที่ 2 นี้ จะได้ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่อพม่าในยุคพลเอกเปรม โดยพิจารณาถึงความเกี่ยวพันของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม นั่นคือ จะเป็นการหาเหตุผลเพื่ออธิบายว่า ในการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคนี้ ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศอะไรบ้าง จึงทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดเอาไว้ และในการเขียนจะได้ย้อนกล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องก่อนยุคพลเอกเปรมด้วย ทั้งนี้เพราะเป็นการต่อเนื่องของเหตุการณ์ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้นในการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคดังกล่าว

การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคนลเอกเปรม ดิณสุสานนท์ (3 มีนาคม พ.ศ.2523 - 11 สิงหาคม พ.ศ.2531)

เนื่องมาจากการประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกลางรัฐสภาของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 ส่งผลให้พลเอกเปรม เข้าดำรงตำแหน่งผู้นำของประเทศ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 และต่อมาพลเอกเปรมได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งคำแถลงในส่วนของนโยบายต่างประเทศนั้น มีใจความสำคัญดังนี้คือ<sup>1</sup>

รัฐบาลมีเจตจำนงที่จะให้นโยบายต่างประเทศ สนองการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พร้อมกับปรับนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราชอธิปไตยของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน การพิทักษ์ และส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ และผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ และเพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ข้างต้น รัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นอิสระดังต่อไปนี้...

5. จะส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดี ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้ากับทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในลัทธิการปกครอง หรือระบบเศรษฐกิจ และสังคม

6. จะหาทางส่งเสริมและปรับปรุงความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดี ตลอดจนร่วมมือเพื่อประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อประโยชน์แห่งสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคนี้ อันจะมีผลให้เกิดสันติสุขร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศ...

<sup>1</sup>ประมวลสุนทรพจน์ ขนบฯ พลเอกเปรม ดิณสุสานนท์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523-2524 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2529), หน้า 25-26.

เมื่อพิจารณาจากคำแถลงในส่วนของนโยบายต่างประเทศ จะพบว่ารัฐบาลมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและปรับปรุงความสัมพันธ์ในทุกๆ ด้านกับทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของระบบการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งได้เน้นถึงความพยายามที่จะแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่ได้เป็นสมาชิกอาเซียนด้วย นั้นหมายความว่า ประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านทางทิศตะวันตกของไทยที่มีระบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจแตกต่างไปจากไทย ก็จะเป็นหนึ่งในเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศดังกล่าว

นอกจากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลไทยโดยมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2524 และมติคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ก็ได้กำหนดนโยบายหลักที่สำคัญต่อพม่ารวม 9 ประการ คือ<sup>2</sup>

1. พัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่า โดยยึดหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติและซื่อสัตย์ซื่อตรงและความระแวดระวังต่างๆ โดยเน้นการกระทำที่แสดงความจริงใจต่อพม่า เพื่อสร้างความสัมพันธ์ไทย-พม่า ให้แน่นแฟ้นบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

2. ดำเนินการทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่าไทยไม่สนับสนุนผู้ลี้ภัยจีนสัญชาติพม่า หรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ให้ใช้ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า โดยกาตั้นใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยจีนสัญชาติพม่า และผู้ลี้ภัยทางการเมืองเหล่านี้ จะดำเนินการโดยมิให้ขัดกับกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

3. ดำเนินการควบคุมผู้ลี้ภัยทางการเมืองและผู้ลี้ภัยจีนสัญชาติพม่าให้รัดกุมอย่างเต็มที่ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองได้ดำเนินการทางการเมือง และการเคลื่อนไหวใดๆ ที่จะก่อ

---

<sup>2</sup>ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, "พม่ากับการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย" ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย หน่วยที่ 9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531, หน้า 508-509.

ให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย และต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า

4. ถึงแม้ขณะนี้รัฐบาลพม่าจะมีท่าทีแน่นอนว่าจะไม่เข้าร่วมสมาคมอาเซียน แต่ก็ควรหาทางชักจูงให้รัฐบาลพม่าให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันในภูมิภาคส่วนนี้

5. พยายามฟื้นฟูความร่วมมือในการแก้ปัญหาชายแดนไทย-พม่า ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเน้นความร่วมมือกันในบริเวณชายแดนที่ฝ่ายพม่าสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ในขณะเดียวกันให้ความคุ้มครองปลอดภัยแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพ และในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยหรือเกิดเหตุการณ์ปะทะ และ/หรือ มีการแทรกแซงทางทหารเกิดขึ้นตามบริเวณชายแดนให้ดำเนินการตอบโต้ ผลักดัน และจำกัดเหตุการณ์ให้ยุติลงสู่จุดจบในระดัพื้นที่ให้ได้โดยเร็ว

6. ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการร่วมมือซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในระดับรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้าสิ่งของผิดกฎหมายตามบริเวณชายแดนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติดให้โทษ ทั้งป้องกันมิให้ชุมชนที่อยู่ติดชายแดนไทย-พม่า เป็นช่องทางค้าขายสิ่งของผิดกฎหมายและส่งอาวุธยุทโธปกรณ์ให้แก่ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า

7. ส่งเสริมขยายความสัมพันธ์และร่วมมือซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจ โดยทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนการเยือนคณะผู้แทนการค้า และพยายามดำเนินการให้มีการตกลงทางการค้าอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศทั้งสอง พยายามหาทางส่งเสริมให้มีการติดต่อค้าขายตามบริเวณชายแดนที่เป็นจุดการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง และสนับสนุนให้มีโครงการลงทุนร่วมด้านต่างๆ เช่น การประมง การป่าไม้ หรือเหมืองแร่ บนมูลฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน

8. ส่งเสริมให้มีการเจรจาปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทย-พม่า เพื่อให้มีการกำหนดเขตแดนที่ถาวรระหว่างประเทศทั้งสองต่อไปให้ได้

9. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือแลกเปลี่ยนวิชาการ ฝึกอบรม ในโครงการต่างๆ และแลกเปลี่ยนทางสังคม วัฒนธรรมระหว่างประเทศทั้งสอง

เมื่อพิจารณาจากนโยบายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า รัฐบาลไทยมีเป้าหมายที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดี โดยการแสวงหาความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาตามแนวชายแดนที่มีผลกระทบ

ต่อความมั่นคงปลอดภัยของไทย รวมทั้งต้องการส่งเสริมและแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การค้ากับพม่าอย่างชัดเจน ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินนโยบายไทยต่อพม่ามาโดยตลอดในยุคของพลเอกเปรม ถึงแม้ว่าในยุคนี้จะได้มีการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายครั้งก็ตามก็

จากนโยบายที่ได้ประกาศไว้ก็จะมาพิจารณาว่าการดำเนินนโยบายเป็นไปตามที่ได้ประกาศไว้หรือไม่ สำหรับการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคพลเอกเปรมนั้น พบว่าภายหลังจากเข้าบริหารประเทศได้ไม่นาน พลเอกเปรม ก็ได้เดินทางเยือนพม่า\* ในระหว่างวันที่ 24-26 กรกฎาคม 2523 และได้พบปะเจรจากับประธานาธิบดีเนวิน (Ne Win) ของพม่า สำหรับประเด็นหลักที่นำมาเจรจากัน คือ การแสวงหาความร่วมมือในการรักษาความสงบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>๓</sup>

1. ปัญหาเรื่องการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ โดยได้ชี้แจงให้ทราบถึงความร่วมมือของไทยต่อพม่า ในการร่วมมือในการป้องกันและปราบปราม ซึ่งไทยได้แสดงหลักฐานชัดเจนและแสดงความจริงใจที่จะให้ความร่วมมือแก่พม่าอย่างแน่นนอน ซึ่งพม่าก็พอใจและพร้อมจะให้ความร่วมมือกับไทย

2. ปัญหาชนกลุ่มน้อย ไทยได้ยืนยันว่าไม่ได้ให้การสนับสนุนกลุ่มบุคคลเหล่านี้แต่อย่างใด

3. ปัญหาในการรักษาความสงบตามแนวชายแดน ให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างไทยกับพม่า เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อกันในเรื่องชายแดน

จากการเยือนพม่าของพลเอกเปรม จะพบว่าประเด็นในการเจรจากับผู้นำพม่า นั้น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของความมั่นคงร่วมกันระหว่างทั้งสองประเทศ นอกจากนี้ ในการเยือนพม่า

\* ก่อนหน้านั้น คือ ในระหว่างวันที่ 17-18 มิถุนายน 2523 พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางเยือนพม่า เพื่อกระชับสัมพันธ์ไมตรีและเตรียมการเยือนพม่าของพลเอกเปรม

<sup>๓</sup> สยามจดหมายเหตุ, 5:31 (25-31 ตุลาคม 2523), หน้า 847-849.



ของผู้นำระดับสูงของไทยหลายคน\* ก็จะพบว่าประเด็นหลักของการเจรจา จะเป็นประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคง ส่วนในเรื่องของเศรษฐกิจนั้น ได้หยิบยกมาเป็นประเด็นในการเจรจาบ้าง แต่ถือว่าเป็นเรื่องรอง และไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายพม่าเท่าใดนัก ฉะนั้นจึงปรากฏว่าในยุคพลเอกเปรม ความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างทั้งสองประเทศมีน้อยมาก และส่วนใหญ่จะเป็นการค้าชายสินค้าอุปโภคบริโภคระหว่างประชาชนตามแนวชายแดน และในยุคนี้ไม่พบว่าได้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

ขณะเดียวกัน เมื่อมาพิจารณาถึงความร่วมมือทางด้านความมั่นคงระหว่างกัน ก็อาจกล่าวได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนของไทยนั้น พบว่า การแก้ไขปัญหาจะอยู่ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การพยายามไม่ให้เกิดปัญหาขยายตัวรุนแรง โดยที่รัฐบาลยังไม่สามารถยุติปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างเด็ดขาด ทำให้ปัญหาเหล่านั้นยังคงมีอยู่ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยตลอดมา

ฉะนั้นกล่าวได้ว่า รัฐบาลยุคพลเอกเปรมไม่สามารถดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายตามที่นโยบายกำหนดเอาไว้ สำหรับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายนั้น พบว่าเนื่องมาจากสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศไม่เอื้ออำนวย ทำให้รัฐบาลต้องจัดลำดับความสำคัญของปัญหาว่า ปัญหาใดมีความสำคัญต่อการอยู่รอดของประเทศมากที่สุด และต้องเร่งดำเนินการ

---

\* เมื่อวันที่ 16 มกราคม และ 29 มีนาคม 2525 พลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และพลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ได้เดินทางเยือนพม่า ตามลำดับ

เมื่อวันที่ 24-27 กุมภาพันธ์ 2529 พลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ไปเยือนพม่าอีกครั้ง

เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2531 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เยือนพม่าในฐานะประธานคณะกรรมการอำนวยการประสานงานไทย-พม่า

แก้ไขให้ลุล่วงไปโดยเร็วที่สุด ดังนั้น จะมาศึกษาถึงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า ที่มีผลออกมาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น

### สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับระหว่างประเทศ

สภาพแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคพลเอกเปรม คือ ลักษณะทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

เนื่องมาจากภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศอยู่ในภาวะที่เรียกว่า ยุคสงครามเย็น (cold war) ซึ่งเป็นยุคของการเผชิญหน้าระหว่างค่ายเสรีนิยม อันมีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำ กับค่ายสังคมนิยม อันมีสหภาพโซเวียตเป็นประเทศผู้นำ ทำให้บรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ ของโลกตึงเครียด อันเนื่องมาจากการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ตลอดจนความขัดแย้ง และการเผชิญหน้าทางทหารมีอยู่อย่างรุนแรง ลักษณะดังกล่าวได้เป็นประเด็นหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตลอดมา

สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเล็กในระบบระหว่างประเทศ ก็ได้รับผลกระทบจากเรื่องนี้ด้วย กล่าวคือ นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา รัฐบาลไทยชุดต่างๆ ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศผูกพันกับสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ผู้นำของไทยเชื่อว่า การดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา จะเป็นการช่วยยับยั้งและปิดกั้นการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งลัทธินี้ รัฐบาลไทยถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศโดยตรง การที่ไทยดำเนินนโยบายเช่นนี้ ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ทั่วโลก นั่นคือไทยจะดำเนินนโยบายต่างประเทศในด้านต่างๆ เป็นอย่างดีกับประเทศที่อยู่ในค่ายเสรีนิยมและจะห่างเหิน หรือมีความสัมพันธ์ค่อนข้างจำกัดกับประเทศที่อยู่ต่างค่าย ถึงแม้ว่าประเทศเหล่านั้นไม่ได้เป็นศัตรูกับไทยหรือไม่มีพฤติกรรมที่กระทบต่อความมั่นคงของไทย ดังนั้น การที่ไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะดังกล่าว จึงได้มีผลต่อการดำเนินนโยบายต่อพม่า กล่าวคือ แม้ว่าพม่าจะ

มีนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นกลางและไม่เข้ากับค่ายใดก็ตาม แต่เนื่องจากพม่านำเอาลัทธิสังคมนิยมมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ ไทยจึงเกรงว่าพม่าอาจจะส่งเสริมให้ลัทธิสังคมนิยมเข้ามาแพร่หลายในไทย ซึ่งส่งผลให้ไทยมีความหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลา<sup>4</sup>

นอกจากนี้ การที่พม่าได้นำเอานโยบายปิดประเทศมาใช้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา นั่นคือ พม่าจะลดการติดต่อกับทุกประเทศหรือการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะต้องไม่มีข้อผูกมัดใดๆ พม่าจะพัฒนาประเทศด้วยตนเอง และไม่อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการใดๆ ในประเทศ คนสัญชาติพม่าก็ไม่สามารถเดินทางออกนอกประเทศได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นจริงๆ นโยบายปิดประเทศเช่นนี้ ทำให้ไทยและพม่าเกือบจะไม่มี การติดต่อในเรื่องใดๆเลย ถึงแม้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา พม่าจะเปิดประเทศมากขึ้นก็ตามก็<sup>5</sup>

ขณะเดียวกัน นอกจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองจะเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นประเทศพันธมิตร หรือศัตรูแล้ว ยังได้กำหนดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ เสรีนิยมกับสังคมนิยมด้วย กล่าวคือ ประเทศต่างๆ จะมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าอย่างดีกับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน และจะห่างเหินหรือไม่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจต่อกันเลย กับประเทศต่างอุดมการณ์ ในกรณีพม่า นั้น แม้ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์ จะเอื้อต่อไทยในการแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้ากับพม่าค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากรูปแบบการบริหารประเทศและระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ทำให้ความร่วมมือระหว่างกันยังมีไม่มากนัก ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในยุคสงครามเย็นนี้ ความสัมพันธ์ทางการเมืองย่อมมีผลต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าของประเทศ

<sup>4</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า," ในเอกสารการสอนชุดวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529, หน้า 823.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 435.



และเนื่องจากในยุคพลเอกเปรม สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศยังอยู่ในยุคสงครามเย็น จึงได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้นการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า ซึ่งเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครอง และเศรษฐกิจที่แตกต่างไปจากไทย จึงยังคงมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากยุคที่ผ่านมา

### สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับภูมิภาค

สภาพแวดล้อมภายนอกในระดับภูมิภาคจะทำการศึกษา 3 ปัจจัย คือ 1. ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงของไทยบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา 2. ปัญหาการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่า กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และ 3. การใช้นโยบายปิดประเทศ และระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมของพม่า โดยจะแสดงให้เห็นว่าปัจจัยทั้ง 3 นั้น มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าอย่างไร

#### 1. ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงของไทยบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา

การที่ไทยกับกัมพูชามีแนวพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทาง 798 กิโลเมตร ปรากฏว่า ได้มีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดนหลายครั้ง โดยเฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. 2518-2520 ในสมัยรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) ปกครองกัมพูชา ความขัดแย้งดังกล่าว บางครั้งถึงกับใช้กำลังปะทะกัน อย่างไรก็ตามในที่สุดก็สามารถระงับและยุติปัญหากันได้ แต่ภายหลังจากความขัดแย้งระหว่างกัมพูชากับเวียดนามได้ขยายตัวรุนแรง จนถึงขั้นที่เวียดนามได้ส่งกองกำลังทางทหารประมาณ 200,000 คน เข้ายึดครองกัมพูชาได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2522 เหตุการณ์ความขัดแย้งในปัญหาพรมแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาก็ได้แปรเปลี่ยนมาเป็นปัญหาในรูปแบบใหม่ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ในกัมพูชาได้เปลี่ยนแปลงไป นั่นคือ ปัญหาการคุกคามของกองกำลังทางทหารของเวียดนามต่อไทย<sup>5</sup>

<sup>5</sup> ประสงค์ สุ่นศิริ, "นโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลต่อปัญหาความมั่นคงชายแดนระหว่างไทย-กัมพูชาและไทย-ลาว," รัฐสารวิจัย 25: 2 (เมษายน 2526), หน้า 32.

แม้ว่าเหตุการณ์การเข้ารุกรานและยึดครองกัมพูชาของเวียดนามนั้น จะเป็นเรื่องภายในของประเทศเพื่อนบ้าน แต่ผลที่ตามมากลับส่งผลกระทบต่อไทยได้รับความเดือดร้อน เพราะการที่เวียดนาม มีกองกำลังทางทหารยึดครองอยู่ในกัมพูชานั้น ได้คุกคามความมั่นคง อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย<sup>7</sup> กล่าวคือ เวียดนามได้ส่งกองกำลังทางทหารเข้ามาตั้งมั่นอยู่ในบริเวณชายแดนด้านตะวันตก และตะวันตกเฉียงเหนือของกัมพูชา ที่มีอาณาเขตติดต่อกับไทย และกองกำลังเหล่านั้นได้เข้ากวาดล้างกองกำลังของกลุ่มต่อต้านอย่างรุนแรงในบริเวณดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นช่วงที่การเคลื่อนไหวของกองกำลังของฝ่ายเวียดนามทำได้สะดวก การสู้รบดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยบริเวณชายแดนอย่างมาก บ่อยครั้งที่กองกำลังทางทหารของเวียดนาม ได้ติดตามกวาดล้างกองกำลังกลุ่มต่อต้านเข้ามาในเขตไทย ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เนืองๆ คือ การยิงกระสุนปืนใหญ่ และปืนครกเข้ามาตกในเขตของไทย สร้างความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรและเจ้าหน้าที่ของไทยที่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณชายแดน<sup>8</sup>

ถึงแม้ว่ากองกำลังทางทหารของเวียดนาม จะมีเป้าหมายหลักในการปราบปราม และกวาดล้างกองกำลังกลุ่มต่อต้าน แต่ไม่มีใครยืนยันได้ว่าเวียดนามมีเป้าหมายแอบแฝงอยู่หรือไม่ เพราะไม่มีใครทราบว่า ความต้องการของเวียดนามมีขอบเขตจำกัดแต่เพียงการครอบครองอินโดจีน หรือมีเป้าหมายกว้างไกลกว่านั้น ด้วยความไม่แน่ใจในเป้าหมายของเวียดนาม ทำให้เจ้าหน้าที่ของไทยทุกฝ่ายมองการคุกคามของเวียดนามตามแนวพรมแดนด้านทิศตะวันตกของประเทศนั้น ไปในลักษณะที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอย่างร้ายแรง<sup>9</sup> ตัวอย่างของภัยคุกคามจากเวียดนามครั้งสำคัญ สามารถกล่าวเป็นรายปีได้ ดังนี้

<sup>7</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, แนวประกอบกรเจรจาเรื่อง "ประเทศไทยกับปัญหา กัมพูชา" กองนโยบายและวางแผน (กรุงเทพมหานคร : 2528), หน้า 2.

<sup>8</sup> ประสงค์ สุ่นศิริ, "นโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลต่อปัญหาความมั่นคงชายแดน ระหว่างไทย-กัมพูชาและไทย-ลาว," หน้า 33.

<sup>9</sup> ชจิตถัย บุรุษพันธ์, ไทยกับเพื่อนบ้านในอินโดจีน (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2531), หน้า 276.

ปี พ.ศ.2523 เหตุการณ์การคุกคามของเวียดนามครั้งที่สำคัญ ในปี พ.ศ.2523 เกิดขึ้นเมื่อ 23 มิถุนายน เวลาประมาณ 03.45 น. กองกำลังของเวียดนามมากกว่า 2 กองพัน ได้เข้าโจมตีและรุกรานกลุ่มต่อต้านที่ได้หลบหนีเข้ามาบริเวณชายแดนไทยใกล้บ้านโนนหมากมุ่น อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี และได้เกิดปะทะกับทหารไทย จนในที่สุดทหารไทยสามารถขับไล่ทหารต่างชาติออกไปได้ ผลจากการปฏิบัติการครั้งนี้ ทำให้ทหารไทยเสียชีวิต 22 นาย เอลิคอปเตอร์และเครื่องบินตรวจการณ์ ถูกยิงตกอย่างละ 1 เครื่อง โดยทหารฝ่ายตรงข้ามเสียชีวิต 85 คน และทหารไทยสามารถยึดอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ รวมทั้งเสบียงอาหารได้เป็นจำนวนมาก

ปี พ.ศ.2524 เมื่อ 3 มกราคม กองกำลังของเวียดนามได้ส่งลำเข้ามาในเขตไทยประมาณ 500 เมตร ที่ ตำบลสะแกง อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี และได้ปะทะกับทหารไทย ผลจากการปะทะทำให้ทหารไทยเสียชีวิต 2 นาย และบาดเจ็บ 1 นาย

ปี พ.ศ.2525 เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ กองกำลังของเวียดนาม ได้ส่งลำเข้ามาในเขตไทยประมาณ 1 กิโลเมตร ในเขตบ้านซับตารี ตำบลปะตง อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี และได้ปะทะกับตำรวจตระเวนชายแดนของไทย ทำให้ตำรวจตระเวนชายแดนเสียชีวิต 5 นาย

ปี พ.ศ.2526 ระหว่างวันที่ 28 มีนาคม - 2 เมษายน กองกำลังของเวียดนาม ประมาณ 1 กองพลสนับสนุนด้วยปืนใหญ่และรถถัง ได้เข้าโจมตีค่ายอพยพที่จังกาโก เขาพนมฉัตร และค่ายอพยพบริเวณตรงข้ามบ้านโคกทราย ในการเข้าโจมตีค่ายผู้อพยพดังกล่าว กองกำลังของเวียดนามได้ส่งลำเข้ามาในเขตไทยที่บริเวณระหว่างเขาพนมพระ และเขาพนมฉัตร และได้ปะทะกับทหารไทย ทำให้ทหารไทยเสียชีวิต 5 นาย และบาดเจ็บ 7 นาย

ปี พ.ศ.2527 ในวันที่ 26 มีนาคม กองกำลังของเวียดนามจำนวน 1 กองพัน ได้ส่งลำเข้ามาในเขตไทย เพื่อเข้าโจมตีค่ายผู้อพยพที่อยู่ตรงข้ามบ้านลำโรงเกียรติ อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ และได้ปะทะกับทหารไทย และปรากฏว่า ทหารไทยเสียชีวิต 7 นาย บาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ต่อมาในวันที่ 5 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน กองกำลังของเวียดนามประมาณ 1 กองร้อย ได้เข้าโจมตีที่ตั้งหมวดตำรวจตระเวนชายแดนที่ 239 ณ บ้านตระเวง อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งอยู่ลึกเข้ามาในเขตไทย 3 กิโลเมตร ทำให้เจ้าหน้าที่ของไทยเสียชีวิต 18 นาย และบาดเจ็บ 34 นาย

ปี พ.ศ.2528 ในปีนี้ ดูเหมือนว่า ไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากเวียดนามอย่างหนักตลอดทั้งปี จะเห็นได้จากกระทรวงการต่างประเทศ ได้สรุปผลกรณีที่กองกำลังเวียดนามได้

รุกรานอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย โดยเจตนาตลอดปีนี้ จำนวน 29 ครั้ง สำหรับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ของไทยเสียชีวิต 43 นาย บาดเจ็บ 151 นาย ประชาชนเสียชีวิต 20 คน และบาดเจ็บ 8 คน นอกจากนี้ยังมีความเสียหายด้านทรัพย์สิน ได้แก่ บ้านเรือน สวน และไร่นา อีกเป็นจำนวนมาก

ปี พ.ศ.2529 เหตุการณ์ของปีนี้ จะคล้ายคลึงกับปีที่แล้ว กล่าวคือ แค่เพียงช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมกราคม-พฤษภาคม กองกำลังเวียดนามได้ละเมิดอธิปไตยของไทย 663 ครั้ง อาวุธหนักและกระสุนปืนใหญ่เข้ามาตกในเขตไทย 366 ครั้ง ฝ่ายตรงข้ามได้ถล่มยิงและซุ่มโจมตี 61 ครั้ง ลำแดนเข้ามาและปะทะกับฝ่ายไทย 206 ครั้ง และลำแดนโดยไม่ได้ก่อเหตุการณ์อีก 28 ครั้ง นอกจากนี้ยังได้มีการละเมิดอธิปไตยอีกหลายครั้ง เช่น ระหว่าง พฤศจิกายน - ธันวาคม 126 ครั้ง เป็นต้น

ปี พ.ศ.2530 ในช่วงต้นปีนี้ เหตุการณ์ที่ช่องบก อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดอุบลราชธานี ดูเหมือนจะร้ายแรงและสร้างความสูญเสียมากที่สุดกว่าที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นกรณีบ้านโนนหมากมุ่น หรือที่ใดก็ตาม ทั้งนี้ไทยสูญเสียทหารไทยที่เป็นนายทหารสัญญาบัตร 3 นาย ชั้นประทวน 10 นาย และพลทหาร 32 นาย รวม 45 นาย และมีผู้บาดเจ็บอีกจำนวนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในปีนี้ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่พหุภาคีอย่างเร่งด่วน กอรปกับเวียดนามกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาที่พหุภาคีมีลู่วางแจ่มใสมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในแต่ละปี ยังมีการคุกคามของเวียดนามต่อไทยอีกหลายครั้ง<sup>10</sup> ในทุกครั้งล้วนแล้วแต่สร้างความสูญเสียทั้งทางชีวิตและทรัพย์สินต่อไทยทั้งสิ้น อาจมากบ้างน้อยบ้างก็ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของเหตุการณ์

จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า การคุกคามของกองกำลังเวียดนามต่อไทย นับตั้งแต่เวียดนามยึดครองกัมพูชาเป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อไทยอย่างมาก และได้ส่งผลกระทบถึงการดำเนินนโยบายต่อพม่าด้วย ซึ่งนาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้สัมภาษณ์ในกรณีนี้ว่า

<sup>10</sup>อ่านเพิ่มเติมใน ขจัดภัย บุรุษพัฒนา, ไทยกับเพื่อนบ้านในอินโดจีน, หน้า 235-268.

ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงของไทยบริเวณพรมแดนไทย-กัมพูชา ถือได้ว่าเป็นภัยความมั่นคงสูงสุดเป็นอันดับแรก และเป็นอันตรายร้ายแรงที่สุด ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์การใช้กำลังและทรัพยากรที่มีอยู่ในการแก้ไขปัญหา โดยจะวางน้ำหนักให้ความสำคัญเร่งด่วนไปในปัญหานี้ ส่วนพื้นที่ทางทิศตะวันตกซึ่งติดกับพม่า นั้น เราจะต้องพยายามทำให้พื้นที่ทางด้านนี้มีความสงบเรียบร้อย และมีปัญหาน้อยที่สุด<sup>1 1</sup>

นอกจากนี้ ขจัดภัย บุรุษพันธ์ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติฝ่ายนโยบาย ได้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องเดียวกันนี้ว่า

ปัญหาของประเทศตามแนวพรมแดนทางทิศตะวันออก ถือว่าเป็นปัญหาความมั่นคงที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีทหารเวียดนามประมาณ 6-8 กองพลประชิดชายแดน และได้ล้วงล้ำอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนอยู่เนืองๆ เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินให้กับไทยอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ในขณะที่นโยบายทางด้านทิศตะวันตกนั้น คือ พยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีและไม่ให้มีปัญหาใดๆ แทรกซ้อนขึ้นมาอีก<sup>1 2</sup>

ฉะนั้น สามารถสรุปได้ว่า เนื่องจากปัญหาภัยคุกคามของกองกำลังเวียดนามต่อไทย ซึ่งหน่วยงานต่างๆ มองว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงที่ร้ายแรงที่สุด และได้ถือว่า ปัญหานี้

<sup>1 1</sup> สัมภาษณ์, นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ, อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย, 5 ตุลาคม 2538.

<sup>1 2</sup> สัมภาษณ์, ขจัดภัย บุรุษพันธ์, รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติฝ่ายนโยบาย, 18 กันยายน 2538.



เป็นปัญหาหลักในการดำเนินนโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศของไทยตลอดมา<sup>13</sup> ทำให้หน่วยงานต่างๆ ให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน สำหรับนโยบายทางด้านพม่า จึงถูกจำกัดอยู่ในลักษณะของการพยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดี และไม่ให้เกิดปัญหาใดๆ แทรกซ้อนเข้ามาเท่านั้น

## 2. ปัญหาการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย

นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2491 สถานการณ์การเมืองภายในของพม่าดูเหมือนจะเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยที่พยายามต่อสู้กับรัฐบาลพม่าเพื่อเรียกร้องเอกราชก่อตั้งประเทศของตนเอง และกลุ่มคอมมิวนิสต์ โดยที่ปัญหาการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย จะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าโดยตรง ดังนั้นในประเด็นนี้จะแสดงให้เห็นว่าผลจากการสู้รบดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายอย่างไร

ปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัญหาใหญ่สำหรับรัฐบาลพม่ามานานแล้ว ทั้งนี้เพราะชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ได้พยายามต่อสู้กับรัฐบาลเพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระ ในขณะที่รัฐบาลก็ได้มีนโยบายปราบปรามอย่างรุนแรงตลอดมา

เนื่องจากพม่าเป็นประเทศที่มีชนชาติต่างๆ มากที่สุดประเทศหนึ่ง คือ มีถึง 67 กลุ่ม คนกลุ่มใหญ่ในพม่าแบ่งได้เป็น 8 กลุ่ม คือ พม่า มอญ อารกัน คะฉิ่น ฉิ่น กะเหรี่ยง คะเรนนิ และฉาน (ไตหรือไทยใหญ่) นอกจากนี้ยังมีชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนคนไม่มากอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่บนภูเขา เมื่อรวมกันแล้วพม่ามีผู้คนที่หลากหลายทางเชื้อชาติ และวัฒนธรรม 100

<sup>13</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "ไทยกับปัญหากัมพูชา : ผลกระทบต่อนโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศของไทย," เอเชียปริทัศน์ 8:2 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2530), หน้า 20.

กว่ากลุ่ม และมีภาษาพูดที่แตกต่างกัน 100 กว่าภาษา<sup>14</sup> ดังนั้นความขัดแย้งต่างๆ จึงมีมาก และเป็นการยากที่รัฐบาลจะสามารถทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ

ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลมีจุดเริ่มต้นมาจาก เมื่อครั้งที่อังกฤษปกครองพม่าในฐานะอาณานิคม โดยใช้นโยบายแบ่งแยกและปกครอง (divide and rule) กล่าวคือ ให้ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ครอบครองพื้นที่ และปกครองตนเอง รวมทั้งได้แยกชนกลุ่มน้อยออกจากชาวพม่า ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ<sup>15</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่พม่ากำลังเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดยมี อู อองซาน (U Aung San) เป็นผู้นำ อองซานมองประเด็นเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยว่า ชนกลุ่มน้อยเป็นคนต่างเชื้อชาติ ต่างภาษา และต่างวัฒนธรรม ที่บังเอิญมีถิ่นที่อยู่อาศัยในบริเวณเดียวกับชาวพม่า และจำเป็นจะต้องอยู่ร่วมกับชาวพม่าเพื่อให้ได้รับเอกราชจากอังกฤษ จึงพยายามแก้ปัญหาความแตกต่างนี้ด้วยการจัดรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยอองซานได้เชิญผู้แทนของกลุ่มต่างๆ มาร่วมลงนามในการประชุมที่ปางหลวง ในปี พ.ศ. 2490 แต่ในที่สุด อองซานซึ่งเป็นคนกลางที่ได้รับความไว้วางใจจากชนกลุ่มน้อยมากที่สุดก็ถูกลอบสังหารไปเสียก่อน และอู (U Nu) ซึ่งเป็นผู้นำคนใหม่ก็ไม่เข้มแข็งพอ อีกทั้งต้องเผชิญกับปัญหาอื่นๆ ภายในประเทศอีกมาก อู จึงไม่สามารถแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ตามแผนที่อองซานเตรียมเอาไว้ได้ ทำให้ชนกลุ่มน้อยรู้สึกว่าพวกตนถูกหลอก และได้หันไปใช้กำลังอาวุธก่อการกบฏขึ้น<sup>16</sup> จากปัญหา กบฏชนกลุ่มน้อยนี้เองที่นายพลเนวิน (Ne Win) ได้ใช้เป็นเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการทำรัฐประหารในปี 2505

เนวินเป็นทหารซึ่งมีแนวคิดแบบชาตินิยมอยู่มาก ทั้งยังเป็นผู้นำในการปราบปราม

<sup>14</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, ไทย-พม่า-ลาว-จีน สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ สี่เหลี่ยมวัฒนธรรม (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2538), หน้า 178.

<sup>15</sup> Bertil Lintner, "The Minorities Factor," Far Eastern Economic Review 142 : 41 (13 October 1988), p. 23.

<sup>16</sup> ทรายแก้ว ชูทรัพย์, "นโยบายต่อชนกลุ่มน้อยของพม่า," มติชน 11 กรกฎาคม 2534, หน้า 9.

กบฏชนกลุ่มน้อยในสมัยอู๋เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อเนวินเข้ามาปกครอง จึงมองว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ การแก้ปัญหาจึงอาจทำได้ด้วยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอาศัยระบบการศึกษาให้ประชาชนพูดภาษากลางเป็นภาษาเดียวกันทั่วประเทศ และสร้างวัฒนธรรมของชาติขึ้นมา ทั้งหมดนี้จะใช้ภาษาและวัฒนธรรมพม่าเป็นหลัก ตรงจุดนี้แสดงให้เห็นว่า เนวินไม่ได้คำนึงถึงประเด็นที่ชนกลุ่มน้อยทั้งหลายเรียกร้องที่จะธำรงรักษาเชื้อชาติและวัฒนธรรมของแต่ละกลุ่ม รวมทั้งสิทธิในการปกครองตนเอง การบังคับให้ชนกลุ่มน้อยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพม่าเท่ากับเป็นการพยายามกลืนชาติ ทำให้ประชาชนทุกคนเป็นพม่า (Burmanization) และปฏิเสธสิทธิในการปกครองตนเอง ซึ่งชนกลุ่มน้อยก็ยอมไม่ได้เช่นกัน<sup>17</sup> ดังนั้นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ จึงได้รวบรวมกองกำลังเพื่อต่อสู้กับทหารรัฐบาล โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ

สำหรับบริเวณที่ตั้งกองกำลังของชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่านั้น ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ที่มีความยาวมากกว่า 2,000 กิโลเมตร (แผนที่ 2.1 แสดงบริเวณที่ตั้งกองกำลังชนกลุ่มน้อย) ส่วนที่หนึ่ง เริ่มตั้งแต่ตรงข้ามกับจังหวัดระนองขึ้นมาถึงอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี มีกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์ธงขาวของพม่า (Communist Party of Burma : CPB)<sup>\*</sup> มีกำลังพลอยู่ประมาณ 400-600 คน ตั้งแต่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ขึ้นมาถึง

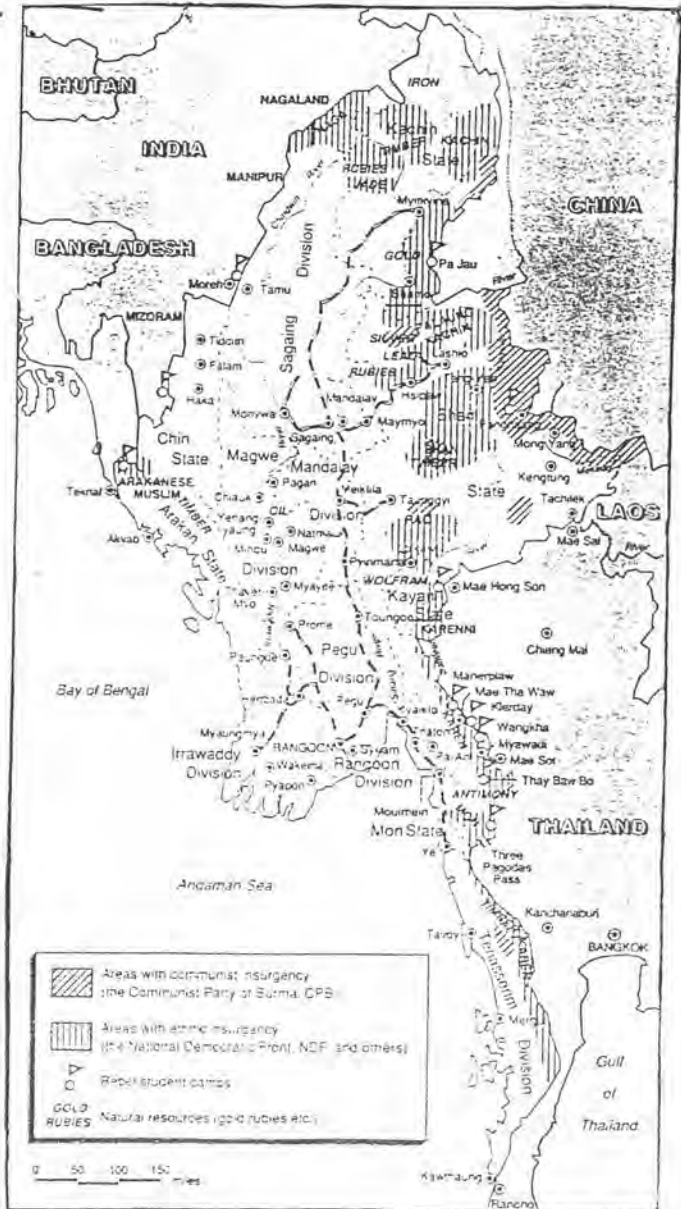
<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>\*</sup> คอมมิวนิสต์ในพม่านั้นมี 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มธงขาว (Communist Party of Burma) เป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับการเจรจาขอเอกราชจากอังกฤษ แต่ต่อมาในตอนหลังได้แตกแยกกัน เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายขององชานที่มีต่ออังกฤษเพื่อองชานจะได้ช่วยในการก่อตั้งรัฐบาล ต่อมาถูกขับไล่ออกจากขบวนการกู้ชาติ และได้หันมาต่อต้านรัฐบาลในรูปแบบสงครามกองโจร เมื่อพม่าได้เอกราชจากอังกฤษ และกลุ่มธงขาวนี้ ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด

2. กลุ่มธงแดง (Burma's Communist Party) กลุ่มนี้ไม่เห็นด้วยกับองชานในการเจรจากับอังกฤษ โดยได้แยกตัวออกไป และดำเนินการสู้รบแบบกองโจร แต่ต่อมาภายหลังหมดอำนาจไป ให้กลุ่มธงขาวมีอำนาจแต่เพียงกลุ่มเดียว

แผนที่ 2.1 แสดงบริเวณที่ตั้งกองกำลังชนกลุ่มน้อย



ที่มา : Bertil Lintner, Outrage, Review Publishing Company Limited Hong Kong, 1989.

I17486920

ตรงข้ามกับอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน อยู่ในความครอบครองของกะเหรี่ยงกู้ชาติ (KNU = Karen National Union) ของนายพลโบเมียะมีกำลังพลประมาณ 6,000 คน เรื่อยขึ้นมาจนถึงแม่ฮ่อมในเขตพม่า ตรงข้ามกับ ตำบลหมอกจำแม่ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีกำลังของกะเหรี่ยงอิสระอีกกลุ่มหนึ่ง ประมาณ 700 คน ยึดครองอยู่ ส่วนที่สอง คือ ส่วนในทางทิศเหนือของ จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นเขตในความครอบครองของชาวตองสู้ หรือปะโอ (PA-O) จำนวนประมาณ 500 คน และกลุ่มจีนพลัดถิ่นอีกประมาณ 300 คน ติดๆ กันในด้านเหนือของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ยังเป็นเขตแดนในความครอบครองของกองกำลังกู้ชาติไทยใหญ่ เช่น กลุ่ม SSA (Shan State Army) มีกำลังพลอยู่ประมาณ 5,000 คน ถัดจากกลุ่ม SSA เป็นเขตอิทธิพลของกลุ่ม SUA (Shan United Army) ของขุนซ่าหรือจางซิ่นมีกำลังปกติอยู่ประมาณ 500 คน เหนือขึ้นไปจากตรงข้ามกับดอยกลาง ในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอนจรดดอยกลางในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขตยึดครองของกำลังไทยใหญ่กู้ชาติกลุ่ม SURA (Shan United Revolution Army) ผสมกับกำลังของจีนพลัดถิ่น มีกำลังทั้งสิ้นประมาณ 4,000 คน ส่วนที่สาม ตั้งแต่ดอยกลางในเขตจังหวัดเชียงใหม่ จนถึงตรงข้ามกับอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีกองกำลังของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ คือ มูเซอ (ลาฮู) ประมาณ 300 คน ว้า 300 คน กลุ่มคอมมิวนิสต์พม่า หรือ CPB ประมาณ 200 คน และ SUA กลุ่มใหญ่ของขุนซ่า ซึ่งมีกำลังพลประมาณ 1,500 คน<sup>10</sup>

ชนกลุ่มน้อยที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น บางกลุ่มยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมือง คือ ทำการต่อสู้เพื่อเอกราช และก่อตั้งรัฐอิสระขึ้นมา เช่น กะเหรี่ยง และมอญ เป็นต้น ส่วนบางกลุ่มก็อาศัยสถานการณ์การต่อสู้ดังกล่าวเป็นข้ออ้าง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีพฤติการณ์ทางการค้าขายเสนาหัตถ์ กลุ่มที่สำคัญที่สุดคือ กลุ่มขุนซ่า แต่อย่างไรก็ตามพฤติการณ์ของชนกลุ่มน้อยทั้งหมดนั้น ก็ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อไทยทั้งสิ้นไม่ด้านใดก็ด้านหนึ่ง

<sup>10</sup> เจ้าช้าง ณ ยอดห้วย และ คณิต วนากมล, "พรรคคอมมิวนิสต์พม่าและปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดนไทย-พม่า," ในเอกสารการสัมมนาเรื่อง ชนกลุ่มน้อยในภาคเหนือ ณ ห้องประชุม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 11 ธันวาคม 2525, หน้า 2-3.



สำหรับชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆ เช่น กองกำลังกู้ชาติคะฉิ่น (KIA = Kachin Independent Army) ไม่ได้มีกองกำลังอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า แต่จะมีกองกำลังอยู่ที่บริเวณชายแดนตอนเหนือของพม่าที่ติดกับจีน จึงไม่มีผลกระทบต่อไทยโดยตรง

สำหรับสาเหตุที่ทำให้บริเวณชายแดนไทย-พม่า เป็นแหล่งที่ตั้งกองกำลัง และเป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยนั้นมีหลายสาเหตุด้วยกันคือ<sup>๑</sup>

ประการแรก เมื่อดูตามแผนที่แล้วจะเห็นว่าดินแดนของชนกลุ่มน้อย เช่นดินแดนของกะเหรี่ยงและมอญนั้นอยู่ติดกับชายแดนไทย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่บุคคลเหล่านี้จะครอบครองและสัญจรไปมาในเขตพรมแดนไทย-พม่าในดินแดนของตน

ประการที่สอง พื้นที่ในเขตพรมแดนหรือเขตแดนต่อแดน (frontier) นี้เป็นเขตพิเศษ เพราะว่าเป็นเขตที่ปลอดอำนาจรัฐ หรือถ้าไม่ปลอดอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิงก็เป็นเขตที่อำนาจรัฐเบาบาง และแผ่ไปอย่างไม่สม่ำเสมอ ไม่ต่อเนื่อง ลักษณะของอาณาบริเวณชนิดนี้ ก็คือเป็นพื้นที่ป่าเขาลำเนาไพร หรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และลักษณะดังกล่าวทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยสามารถประกอบกิจกรรมทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจได้

จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ดังกล่าว ได้เอื้อประโยชน์ให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยสามารถใช้เป็นที่ตั้งกองกำลังเพื่อต่อสู้กับทหารรัฐบาล และจากการต่อสู้กันระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับทหารรัฐบาล หรือแม้แต่การต่อสู้กันเองระหว่างชนกลุ่มน้อย อันเนื่องมาจากการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย โดยจะกล่าวเป็นข้อๆ ดังนี้

<sup>๑</sup>พรนิมล ตรีโชติ, "ผู้ขัดแย้งทางการเมืองพม่าแถบชายแดนไทย," เอเชียปริทัศน์ 13:3 (กันยายน-ธันวาคม 2535), หน้า 45.

## 2.1 การละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน

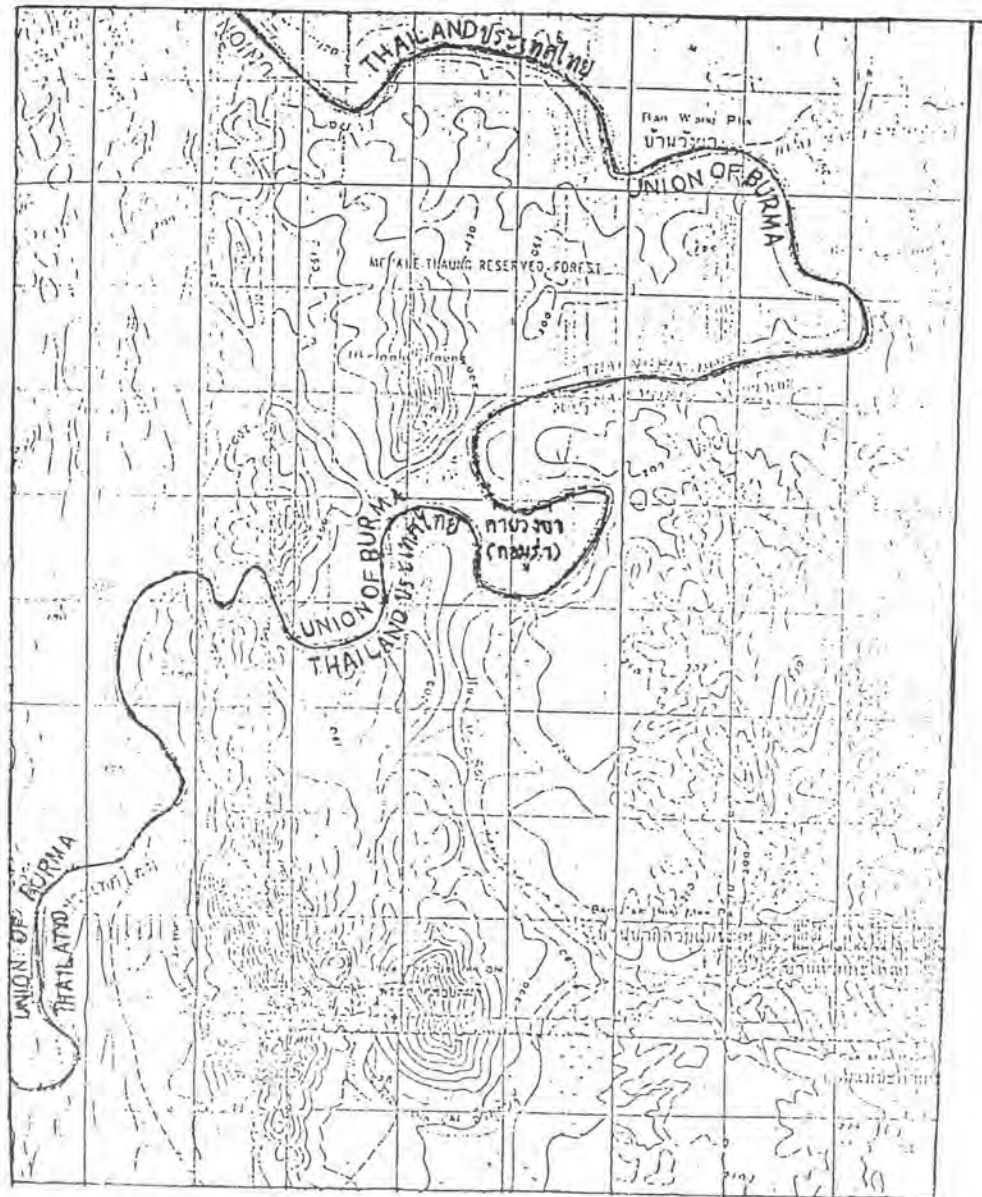
ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์บริเวณชายแดนไทย-พม่า นั้น เอื้ออำนวยต่อการเป็นที่อยู่อาศัยและช่องสุ่มกองกำลังของชนกลุ่มน้อย เพื่อต่อสู้กับทหารรัฐบาล ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่ทหารรัฐบาลพม่าจะเข้าทำการปราบปรามในทางตรง จะเห็นได้จากค่ายของกะเหรี่ยง KNU ซึ่งจะตั้งอยู่เรียงรายบริเวณชายฝั่งแม่น้ำเมยตรงข้ามกับจังหวัดตาก และแม่น้ำสาละวิน ตรงข้ามกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะฐานที่มั่น ซึ่งเป็นสำนักงานใหญ่ของกะเหรี่ยง คือ ค่ายมาเนอพลอร์ (Manerplaw) นั้นจะหันหน้าให้แม่น้ำเมย โดยมีเทือกภูเขาสูงโอบล้อมอยู่เบื้องหลัง การจะเข้ามาตีมาเนอพลอร์นั้น ยากที่จะไม่ให้กระทบกระเทือนฝั่งไทย เพราะชายแดนอยู่ใกล้กันมาก<sup>20</sup> นอกจากนี้ ค่ายของกะเหรี่ยงบางค่าย ยังมีลักษณะภูมิประเทศที่เหมาะสมทางยุทธศาสตร์มาก เช่น ค่าย วังข่า (ตรงข้าม อำเภอแม่สอด) (แผนที่ 2.2 แสดงที่ตั้งค่ายวังข่าของกะเหรี่ยง) ในการเข้าโจมตีค่ายนี้ทหารรัฐบาลพม่าจะต้องตีโอบเข้าทางพื้นที่ของไทย ซึ่งถ้าไทยไม่อนุญาตให้ใช้ดินแดนไทยในการเข้าโจมตีแล้ว ทหารรัฐบาลพม่าก็ไม่สามารถปราบปรามค่ายของกะเหรี่ยงได้ นอกจากค่ายวังข่าแล้ว ยังมีค่ายอื่นๆ ที่มีลักษณะภูมิประเทศเช่นเดียวกันนี้ เช่น ค่ายเยก้อ ค่ายผาลู และค่ายมอโป้เก้ เป็นต้น (แผนที่ 2.3 แสดงบริเวณฐานที่มั่นของกะเหรี่ยง)

ขณะเดียวกัน มอญก็คล้ายกับกะเหรี่ยง คือ เลือกที่จะมีฐานที่มั่นอยู่ติดชายแดนไทยเช่นกัน ฐานที่มั่นของมอญจะอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ที่ตรงข้ามกับอำเภอสังขละบุรี และในเขตเทือกเขาตะนาวศรีตรงข้ามกับจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ของไทย ซึ่งชัยภูมิของค่ายมอญเหล่านี้ก็เช่นเดียวกับค่ายกะเหรี่ยง คือ ยากที่จะเข้าโจมตีโดยไม่กระทบกระเทือนชายแดนไทย<sup>21</sup>

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.

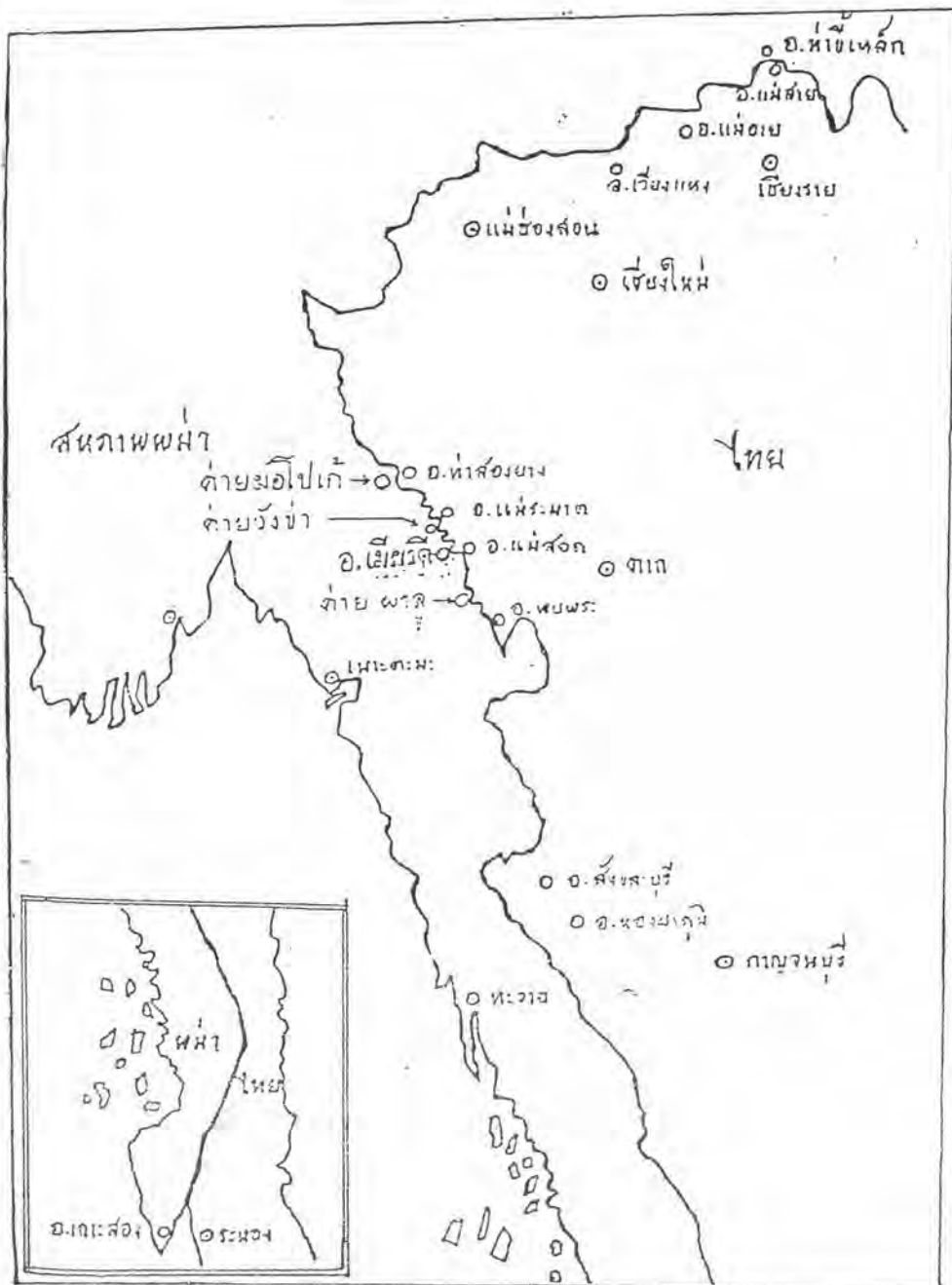
<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

แผนที่ 2.2 แสดงที่ตั้งค่ายวังช้าของกะเหรี่ยง



ที่มา : พลตรี สุรเชษฐ์ เตชาติวงศ์, ปัญหาชายแดนด้านสหภาพพม่ากับความมั่นคงของชาติ  
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532-2533.

แผนที่ 2.3 แสดงบริเวณฐานที่มั่นของกะเหรี่ยงตามแนวชายแดนไทย



ที่มา : พลตรี สุรเชษฐ์ เตชาติวงศ์, ปัญหาชายแดนด้านสหภาพพม่ากับความมั่นคงของชาติ  
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532-2533.

ในการเข้าปราบปรามชนกลุ่มน้อยของทหารรัฐบาลพม่า ตามแนวพรมแดนไทย-พม่า นั้น ทหารพม่ามักจะล่องลำเซตแดนไทย ซึ่งถือว่าเป็นการล้ำอำนาจอธิปไตยของไทย อย่างเช่น เหตุการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2527 กล่าวคือ นับตั้งแต่เดือนมกราคม เป็นต้นมา ทหารรัฐบาลพม่าได้ปราบปรามกะเหรี่ยงอย่างหนัก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพม่าเห็นว่ากะเหรี่ยงเป็น ชนกลุ่มน้อยที่มีความสำคัญเพราะมีการจัดองค์กรที่ดีและมีกำลังที่เข้มแข็ง และในวันที่ 12 มีนาคม กองกำลังทหารพม่า 1 กองพัน ได้รุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทยบริเวณปากห้วยแม่โพธิ์ ตำบลแม่ต๋าน อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อทำการกวาดล้างกะเหรี่ยง แต่ไม่สามารถโจมตีโดยเส้นทางตรง ซึ่งอยู่ในเขตพม่าได้ เพราะกะเหรี่ยงวางเครื่องกีดขวางและระเบิดเอาไว้ กอรปกับสภาพภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวย จึงได้อ้อมเข้ามาฝั่งไทย และได้เกิดการปะทะกันกับตชด. กองที่ 3 ผลจากการปะทะทำให้บ้านเรือนราษฎรเสียหายหลายหลัง ตชด. เสียชีวิต 2 นาย บาดเจ็บสาหัส 17 นาย จับกุมทหารพม่าได้ 2 นาย พร้อมอาวุธและกระสุนเป็นอีกจำนวนหนึ่ง ต่อมาในวันที่ 13 มีนาคม กองกำลังทหารพม่าได้ปิดล้อม ตชด.หมวด 613 ไว้ แต่กองกำลังตำรวจทหารของไทย ได้เข้าตีทหารพม่าที่ปิดล้อมแตกกระจายได้สำเร็จ ทำให้ทหารพม่าเสียชีวิต 10 ศพ จากกรณีที่เกิดขึ้น นายอาสา สารสิน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้เชิญเอกอัครราชทูต อุโกโกยี ของพม่า ประจำประเทศไทย เข้าพบเพื่อบอกกล่าวพม่าให้เข้าใจว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ เนื่องจากพม่าละเมิดอธิปไตยของไทย ซึ่งรัฐบาลไทยยอมไม่ได้ จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลพม่าถอนทหารออกไปทันที และไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก<sup>22</sup>

ส่วนทางฝ่ายพม่าก็ได้แสดงความเสียใจ โดยชี้แจงว่าเป็นการกระทำด้วยความดี้อยประสพการณ์ของทหารชั้นผู้น้อยที่รัฐบาลพม่าไม่ทราบเรื่องแต่อย่างใด นอกจากนี้ได้รับปากว่าจะไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก พร้อมทั้งจะกำชับไม่ให้ทหารพม่ารุกล้ำเขตแดนไทย แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุการณ์ในครั้งนี้อันแล้ว ปรากฏว่าเหตุการณ์การละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนไทยของทหารพม่านั้นก็ได้เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง เช่น เหตุการณ์ในวันที่ 2 มีนาคม 2530 ทหารพม่าประมาณ 1,000 คน เข้าโจมตีค่ายวะเลย์ของกะเหรี่ยง ที่อยู่ตรงข้ามกับบ้านวะเลย์ อำเภอ

<sup>22</sup> สยามจดหมายเหตุ, 9:14 (30 มีนาคม - 5 เมษายน 2527) หน้า 365-368.



พบบพระ จังหวัดตาก ทหารกะเหรี่ยงได้ถอยร่นเข้ามาในเขตไทย ทหารพม่าได้รุกไล่ตามมา และข้ามแม่น้ำวะเลย์ ซึ่งเป็นพรมแดนเข้าสู่เขตไทย ได้ปะทะกับตชด.ไทย ทำให้รถหุ้มเกราะเสียหาย และตชด.เสียชีวิต 1 คน นอกจากนี้ยังมีการล้าแดนครั้งย่อยๆ อีกหลายครั้ง<sup>23</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทย มิได้หมายความว่าถึงเฉพาะทหารรัฐบาลพม่า เท่านั้น แต่รวมไปถึงกองกำลังทุกกลุ่ม หรือทุกชาติที่ได้ล่วงละเมิดเข้ามา<sup>24</sup> นั่นเท่ากับว่าการที่ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่ได้หลบหนีการโจมตีของทหารรัฐบาลเข้ามาในเขตแดนไทยก็เป็นการละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทยด้วย

## 2.2 ปัญหาความเสียหายที่ไทยได้รับจากการสู้รบ

เนื่องจากเส้นกั้นพรมแดนระหว่างไทยกับพม่าเป็นลำน้ำแคบๆ เช่น แม่น้ำเมย ซึ่งเป็นบริเวณที่ติดกับกะเหรี่ยง มีความกว้างประมาณ 100 เมตร ดังนั้นการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทั้งที่เกิดขึ้นในดินแดนของพม่าเอง หรือจะอยู่ในลักษณะของการรุกไล่ติดตามกองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาในเขตแดนไทย หรือแม้แต่การปะทะกับทหารไทย เนื่องจากได้มีการละเมิดดินแดนไทย ย่อมจะทำให้เกิดผลเสียหายทั้งทางทรัพย์สินและชีวิตแก่เจ้าหน้าที่ไทย และราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ตามแนวพรมแดน ทั้งนี้ตามแนวพรมแดนนั้น มีชุมชนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>25</sup>

<sup>23</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด, "สรุปข่าวความมั่นคงด้านสหภาพพม่า ฉบับที่ 9".

<sup>24</sup> นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ, "ปัญหาการรุกรานอธิปไตยตามแนวชายแดน," จิตวิทยาความมั่นคง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, 2528), หน้า 316.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ พันเอกสำเร็จ ศรีหรั่ง, หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ ชุดควบคุม 34 อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, 2 กรกฎาคม 2538.

ในขณะเดียวกันเมื่อถึงเวลาที่ทหารรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยสู้รบกัน ทั้งสองฝ่ายจะไม่คำนึงถึงความเสียหายของไทย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน แต่จะคำนึงถึงเฉพาะผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น<sup>26</sup> สำหรับเหตุการณ์ความเสียหายที่ไทยได้รับจากการสู้รบที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2526 ทหารพม่าได้ปะทะกับกะเหรี่ยงใกล้อำเภอท่าสองยาง และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเป็นการสู้รบในเขตแดนพม่า แต่ทำให้กระสุนปืนหนัก (ค.81 ประมาณ 40 นัด) ตกเข้ามาในเขตไทยบริเวณอำเภอท่าสองยาง ซึ่งทำให้บ้านเรือนราษฎรเสียหายประมาณ 40 หลัง บาดเจ็บ 3 คน และมีกะเหรี่ยงอพยพเข้ามาในไทยประมาณ 2,000 คน

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2527 ทหารพม่าได้ข้ามเข้ามาดินแดนไทยบริเวณปากห้วยแม่น้ำโพธิ์ ตำบลแม่ต๋าน อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อเข้าตีทางด้านหลังค่ายกะเหรี่ยง โดยอ้อมเข้ามาฝั่งไทย จึงได้เกิดปะทะกันกับตชด. ทำให้ ตชด. เสียชีวิต 2 นาย นอกจากนี้ ผลจากการปะทะทำให้บ้านเรือนราษฎรเสียหายหลายหลัง

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2530 ทหารพม่าได้รุกไล่กวาดล้างกะเหรี่ยงเข้ามาในดินแดนไทย และได้ปะทะกับตชด. ทำให้รถหุ้มเกราะเสียหาย และมีตชด. เสียชีวิต 1 นาย

นอกจากเหตุการณ์ครั้งสำคัญ ดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น ยังมีครั้งย่อยอีกหลายครั้ง และหากพิจารณาถึงผลเสียหายที่ได้รับจากการสู้รบ พบว่านอกจากได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ทรัพย์สินและชีวิตของทั้งราษฎรและเจ้าหน้าที่ราชการไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วยังรวมถึงปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการดำรงชีวิตของราษฎรไทยตามแนวพรมแดนที่มีความหวาดผวา เนื่องจากจะต้องโยกย้ายที่อยู่อาศัยให้พ้นอันตราย ทำให้ไม่เป็นอันทำมาหากิน เป็นต้น<sup>27</sup>

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>28</sup> เอกสารประกอบคำบรรยาย ปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย, สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย กรกฎาคม 2533, หน้า 13.

### 2.3 ปัญหาผู้ลี้ภัยชาตินัมาและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

สำหรับบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาอาศัยในไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ทั้งด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือนักยจากการสู้รบนั้น เรียกว่าผู้ลี้ภัยชาตินัมา ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 47,735 คน โดยทางราชการได้ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดควบคุมชายแดนไทย-พม่ามีดังนี้<sup>28</sup>

- จังหวัดเชียงใหม่	3,044 คน
- จังหวัดเชียงราย	17,918 คน
- จังหวัดแม่ฮ่องสอน	2,734 คน
- จังหวัดตาก	1,511 คน
- จังหวัดกาญจนบุรี	17,728 คน
- จังหวัดราชบุรี	1,936 คน
- จังหวัดระนอง	2,553 คน
- จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	276 คน
- จังหวัดชุมพร	35 คน

ผู้ลี้ภัยชาตินัมาเหล่านี้ ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในไทยได้เป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมแต่ทั้งนี้ได้ทำการควบคุมอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ใช้ดินแดนไทยเพื่อเคลื่อนไหวอันใดที่มีลักษณะที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า รวมทั้งเป็นภัยต่อความมั่นคงของไทยด้วย และเมื่อภายหลังเหตุการณ์ในพม่าเป็นปกติแล้วให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับประเทศทันที

สำหรับบุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 นั้น ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ที่จะต้องสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศ โดยเจ้าหน้าที่จะจับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมายหลบหนีเข้าเมือง ในกรณีนี้มีเป็นจำนวนมากเพราะชนกลุ่มน้อยได้หลบหนีการปราบปรามของทหารรัฐบาลพม่าเข้ามาในไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2527 ทหารรัฐบาลพม่าใช้กำลังปราบปรามชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างรุนแรง มีการเกณฑ์ราษฎรเป็นลูกหาบ เกณฑ์ไปช่วยทำการรบ ทำให้ราษฎรทั้งพม่า มอญ และกะเหรี่ยง หลบหนี

การกระทำความผิดดังกล่าวและได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในไทย ประมาณ 60,000 คน ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์<sup>29</sup>

ส่วนพวกที่มีเป็นจำนวนมาก คือ พวกที่หลบหนีเข้ามาทำงานตามจังหวัดชายแดน และจังหวัดอื่นๆ ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนมากถึง 200,000 คน มีอยู่ในจังหวัดเชียงราย 20,000 คน จังหวัดตาก 50,000 คน จังหวัดกาญจนบุรี 15,000 คน จังหวัดระนอง 30,000 คน จังหวัดจันทบุรี 10,000 คน จังหวัดตราด 10,000 คน และที่เหลือกระจายอยู่ในจังหวัดอื่นๆ รวมทั้งกรุงเทพฯด้วย<sup>30</sup>

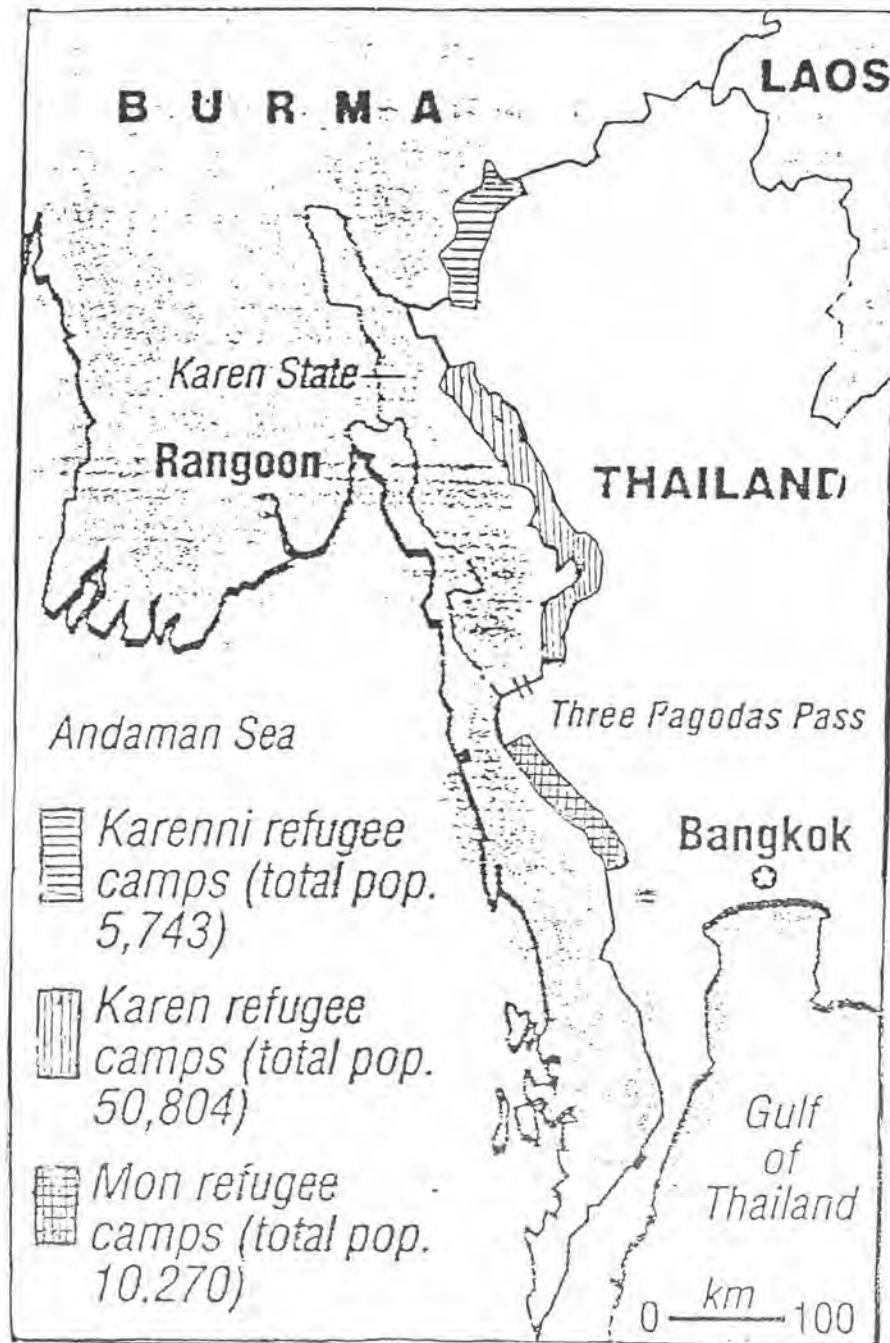
จะเห็นว่าผู้หลบหนีเข้ามาในไทยมีเป็นจำนวนมาก โดยที่ไทยไม่สามารถทำการสกัดกั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากพรมแดนไทย-พม่ามีความยาวมาก จึงสามารถอพยพเข้ามาได้ตลอดแนวสำหรับนโยบายในการผลักดันในทางปฏิบัติแล้ว การผลักดันชนกลุ่มน้อยที่เป็นพลเรือนเกือบจะไม่สามารถกระทำได้เพราะเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งไทยเองก็มีท่าที่ผ่อนปรนเพื่อเห็นแก่มนุษยธรรม จึงยอมให้อาศัยอยู่เป็นการชั่วคราว และจะผลักดันออกไปเมื่อถึงเวลาอันควร แต่สำหรับกองกำลังชนกลุ่มน้อยนั้น รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนไม่ให้อยู่ในเขตไทย และได้ดำเนินการผลักดันกองกำลังทุกกลุ่มออกนอกเขตไทย แต่ในขณะนี้ยังไม่สามารถผลักดันชนกลุ่มน้อยออกไปได้ก็ได้กำหนดมาตรการควบคุมดูแลไว้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงมหาดไทย<sup>31</sup> (แผนที่ 2.4 แสดงบริเวณที่ตั้งของศูนย์อพยพโดยสังเขป)

<sup>29</sup> พลเอกจรัส กุลละวณิชย์, เอกสารปาฐกถา นำเรื่อง นโยบายของไทยเกี่ยวกับผู้ขัดแย้งทางการเมืองพม่า ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย ศูนย์ข้อมูลอินโดจีน สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป., หน้า 3.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>31</sup> ขจิตถัย บุรุษพันธ์, ผู้ลี้ภัยในสัญชาติพม่า : ปัญหาและแนวทางแก้ไข เอกสารการสัมมนาเรื่องชนกลุ่มน้อยในภาคเหนือ ณ ห้องประชุมคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 11 ธันวาคม 2525, หน้า 21.

แผนที่ 2.4 แสดงบริเวณที่ตั้งของศูนย์อพยพโดยสังเขป



ที่มา : Far Eastern Economic Review, 156: 28 (15 July 1993).



สำหรับปัญหาที่เกิดจากผู้ลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย มีดังนี้<sup>๓๒</sup>

2.3.1 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าซึ่งเข้ามาในไทยโดยผิดกฎหมายนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมึงานทำเพื่อความอยู่รอดของตนเอง ดังนั้น คนงานเหล่านี้จึงยอมรับค่าแรงต่ำกว่าคนงานไทยทั่วไป และขยันขันแข็ง ไม่สร้างปัญหาให้นายจ้าง จึงทำให้คนงานเหล่านี้เป็นที่ต้องการของนายจ้างชาวไทย และทำให้เกิดปัญหาการแย่งอาชีพและที่ทำกินของคนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดตามแนวชายแดนไทย-พม่า เช่น ระนอง เป็นต้น

2.3.2 ปัญหาทางสังคม เนื่องจากผู้ลัดถิ่นสัญชาติพม่าบางส่วนอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพ ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างๆเป็นอย่างดี ในขณะที่คนไทยที่อยู่นอกศูนย์ไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใด จึงทำให้คนไทยมองผู้ลัดถิ่นสัญชาติพม่าเหล่านั้นอย่างไม่เป็นมิตรเท่าใดนัก โดยเห็นว่าความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนเหล่านั้น ควรจะเป็นการช่วยเหลือคนไทยที่ยากจน และได้รับผลกระทบจากการสู้รบมากกว่า

2.3.3 ปัญหาในการป้องกันประเทศ เนื่องจากผู้ลัดถิ่นและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายชาวพม่ามีเป็นจำนวนมาก ทางราชการไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง ทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าจะมีศัตรูของชาติแฝงตัวมาในด้านใด ซึ่งถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นอย่างมาก

2.3.4 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ถึงแม้ว่าผู้ลัดถิ่นและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายชาวพม่าจะได้อาศัยอยู่ในเขตไทยแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่า บุคคลเหล่านี้ยังคงติดต่อและให้การช่วยเหลือกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตพม่า ซึ่งกรณีนี้ทำให้รัฐบาลพม่าหวาดระแวงว่าไทยให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย เพื่อทำการต่อต้านรัฐบาลพม่า ดังนั้นจึงส่งผลกระทบไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าด้วย

<sup>๓๒</sup> สัมภาษณ์, ขจัดภัย บุรุษพันธ์.

## 2.4 ปัญหาเสกติด

เนื่องจากชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า ต่างก็มีกองกำลังติดอาวุธเป็นของตนเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหารายได้มาเป็นค่าใช้จ่าย และเลี้ยงดูกองกำลังของตน ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีวิธีการของตนเอง บางกลุ่ม เช่น กะเหรี่ยง และมอญ เป็นต้น แสวงหารายได้จากการเก็บภาษีเถื่อนจากพ่อค้าที่นำสินค้าผ่านดินแดนที่ครอบครอง และขายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตอิทธิพลของตน ได้แก่ ไม้ อัญมณี เป็นต้น โดยชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ จะไม่แสวงหารายได้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสกติด ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากนานาชาติ

สำหรับชนกลุ่มน้อยที่เกี่ยวข้องกับยาเสกติด ซึ่งเป็นกลุ่มที่สำคัญ และมีอิทธิพลมากที่สุด คือ กลุ่มกองทัพสหรัฐฉาน (SUA) ซึ่งมีขุนซ่า หรือนายจาง ซี ฟู เป็นหัวหน้า กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีการดำเนินการผลิต และค้ายาเสกติดที่ใหญ่ที่สุด โดยมีเส้นทางลำเลียง คือ ลำเลียงผ่านพื้นที่อิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์พม่า จากตอนเหนือของรัฐฉานลงมาบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยกลุ่มนี้มีโรงงานผลิตเฮโรอีนขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในพม่าตรงข้ามจังหวัดเชียงราย และแม่ฮ่องสอน จากการประมาณของผู้เชี่ยวชาญคาดว่า กลุ่มขุนซ่าสามารถผลิตเฮโรอีนได้ประมาณร้อยละ 70 ของเฮโรอีนทั้งหมดที่ผลิตในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า นอกจากนี้ ยังมีชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและค้ายาเสกติด คือ กลุ่ม SURA ซึ่งมีโบมูเอ็ง หรือกอนเจิง เป็นหัวหน้า กลุ่มคะฉิ่น กลุ่มมุเซอร์อัสระ และกลุ่มว่า เป็นต้น<sup>๓๓</sup>

สำหรับกลุ่มจีนฮ่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสกติดนั้น ส่วนใหญ่ได้แก่ จีนฮ่อ ที่เคยอยู่ในพม่า เช่น นายเล่าซู หรือแวนโค แซ่แวน หรือสว่าง แซ่ซู ซึ่งเป็นผู้ต้องโทษคดียาเสกติด

<sup>๓๓</sup> พลเอกสายหยุด เกิดผล, "ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่าในเขตภาคเหนือของ ไทย," จิตวิทยาความมั่นคง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, 2528), หน้า 336.

ที่หลบหนีไประหว่างถูกคุมขังเมื่อปี พ.ศ. 2520 และได้หลบซ่อนตัวเพื่อผลิตเฮโรอีนอยู่บริเวณ ดอยกลาง เขตพม่า ภายใต้การคุ้มครองของชนกลุ่มน้อย นายจาง จิงหมาง ราษฎรบ้านใหม่ห้วยไร่ ตำบลแม่คำอำเภอมะจัน จังหวัดเชียงราย เคยเป็นเจ้าของโรงงานผลิตเฮโรอีนที่บริเวณดอยสูง เขตพม่า ตรงข้ามกับจังหวัดเชียงราย เป็นต้น สำหรับอดีตกองกำลังจีนคณะชาติ (ทจช.) นั้น หลังจากที่ให้มีข้อตกลงกับรัฐบาลไทย เมื่อยอมเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของทางราชการว่าจะ ไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก กลุ่มนี้ก็ได้อพยพทางด้านยาเสพติดลง<sup>๓๔</sup>

เนื่องจากแหล่งผลิตและค้ายาเสพติด จะอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้กลายเป็นจุดศูนย์กลางของการค้ายาเสพติด กล่าวคือ ได้มีการลำเลียงยาเสพติด ออกไปยังต่างประเทศโดยผ่านประเทศไทย จากลักษณะดังกล่าวทำให้ประเทศไทยถูกตำหนิ และ ถูกมองในแง่ลบจากนานาประเทศ ขณะเดียวกัน ปัญหายาเสพติด ยังส่งผลกระทบต่อภายในประเทศ ด้วย นั่นคือ ทำให้ประชาชนในประเทศโดยเฉพาะเยาวชนตกเป็นทาสยาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้นทางราชการจึงต้องทำการปราบปรามแหล่งผลิตและค้ายาเสพติดให้หมดไป เหมือนอย่างที่เคยทำมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2525 โดยทางราชการไทยได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามและขับไล่กองกำลัง ของขุนส่าที่ได้มาตั้งโรงงานผลิตเฮโรอีนบริเวณที่ติดกับบ้านหินแตก ซึ่งอยู่ห่างจากจังหวัดเชียงราย ไปทางทิศเหนือประมาณ 30 กิโลเมตร ในครั้งนั้น ปรากฏว่า ไทยสามารถขับไล่กองกำลังดังกล่าว ออกจากดินแดนไปได้<sup>๓๕</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาทั้งต่อไทยและพม่าก็ยังคง มีอยู่ ดังนั้นทั้งสองประเทศจึงจำเป็นต้องร่วมมือเพื่อทำการปราบปรามต่อไป

## 2.5 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

การสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหา การเมืองภายในของพม่า นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่าเป็นอย่างมาก

<sup>๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 337.

<sup>๓๕</sup> สัมภาษณ์, พันเอกสำเริง ศรีหรั่ง.

กล่าวคือ นับตั้งแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ ปัญหาที่เป็นอุปสรรคของรัฐบาลพม่าในการรักษาความสงบภายในประเทศตลอดมา คือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลพม่าได้พยายามทุ่มเทงบประมาณและกำลังทหารเข้าปราบปรามอย่างหนัก แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ โดยที่ผ่านมา รัฐบาลพม่ามักจะมีความระแวงสงสัยว่าไทยได้ให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า ไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม จากลักษณะเช่นนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ไม่ค่อยแจ่มใสนัก<sup>๓๖</sup>

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแสดงความจริงใจต่อรัฐบาลพม่า ในปี พ.ศ.2521 รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนในอันที่จะไม่ยินยอมให้กองกำลังใดๆ มาตั้งฐานปฏิบัติการในเขตไทย หรือชายแดนไทยในการดำเนินการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า บรรดาชนกลุ่มน้อยที่เป็นพลเรือนทางการก็ได้กำหนดที่อยู่อาศัยให้เป็นหลักแหล่งในบริเวณชายแดน และทำการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง ในอันที่จะบั่นทอนความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ<sup>๓๗</sup> แต่เนื่องจากชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีการปราบปรามของทหารรัฐบาลพม่า ที่ทางการให้อาศัยอยู่ในดินแดนไทยเป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมนั้น มีเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ดูแลไม่ทั่วถึง กอรปกับเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ผู้ใดเป็นพลเรือนธรรมดา หรือได้ไปเข้ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ขณะเดียวกัน ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มก็ได้เข้ามาชองสุมกำลังในเขตไทย เมื่อถูกกวาดล้างโจมตีจากทหารรัฐบาลพม่า ก็จะมีลักษณะอพยพเข้า-ออกเขตไทยและพม่าเป็นประจำ ดังนั้นการที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ในเขตไทยมาก และไทยให้ที่พักพิงชั่วคราวหรือไม่สามารถผลักดันออกไปได้ ทำให้รัฐบาลพม่าหวาดระแวงต่อพฤติกรรมของไทย<sup>๓๘</sup> ในขณะที่ทางฝ่ายพม่านั้น ต้องการให้ไทยจับชนกลุ่มน้อยแล้วส่งไปให้พม่า แต่ไทยไม่สามารถให้ความร่วมมือในลักษณะนั้นได้ เนื่องด้วยเหตุผลทางด้าน

<sup>๓๖</sup> นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ, "ปัญหาการรุกล้ำอธิปไตยตามแนวชายแดน," จิตวิทยาความมั่นคง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, 2528), หน้า 315.

<sup>๓๗</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๓๘</sup> สัมภาษณ์, ขจัดภัย บุรุษพัฒนา.

มนุษยธรรมดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น จึงทำให้ทางฝ่ายพม่าไม่พอใจนัก เพราะทำให้รัฐบาลพม่าไม่สามารถปราบปรามชนกลุ่มน้อยอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>39</sup> ดังนั้น ปัญหาชนกลุ่มน้อยจึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ทั้งนี้รัฐบาลพม่าจะหวาดระแวงต่อพฤติกรรมของไทยอยู่ตลอดมาว่า ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งๆ ที่ฝ่ายไทยก็ได้ปฏิเสธไปแล้วว่า ไม่ได้มีพฤติกรรมอย่างที่รัฐบาลพม่าเข้าใจแต่อย่างใด ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ยุ้งยากและมีความซับซ้อน ทำให้ยากที่จะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ トラบใดที่การสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยยังคงมีอยู่ ดังนั้นการทำความเข้าใจระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ปัญหาใดๆ ที่เกิดขึ้นลุกลามขยายตัวออกไป แต่สามารถยุติได้ด้วยการเจรจาและสร้างความเข้าใจของทั้งสองฝ่าย

จากที่กล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวพรมแดนไทย-พม่า ซึ่งไทยถือว่าเป็นปัญหาการเมืองภายในของพม่าได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลพม่าหวาดระแวงไทยว่า ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยในการต่อต้านรัฐบาลพม่า จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อมีเหตุการณ์การสู้รบระหว่างทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้น รัฐบาลพม่ามักจะประกาศปิดพรมแดนห้ามติดต่อค้าขายตามบริเวณชายแดน ทั้งนี้เพื่อเป็นการตัดกำลังชนกลุ่มน้อย ที่จะได้รับ的帮助เหลือจากทางฝั่งไทย การกระทำดังกล่าวทำให้การค้าขายที่มีอยู่หยุดชะงัก และส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อพ่อค้าชาวไทยที่ต้องสูญเสียรายได้ไปจำนวนมาก และต่อชาวพม่าที่ต้องพึ่งพาสินค้าอุปโภค-บริโภคจากทางฝั่งไทย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลพม่าที่พยายามปราบปรามชนกลุ่มน้อยเป็นอุปสรรคต่อการทำการค้าระหว่างไทยกับพม่า<sup>40</sup> นอกจากนี้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ยังได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของไทยตามบริเวณชายแดน และปัญหานี้ทำให้การแสวงหาความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ-การค้า ระหว่างไทยกับพม่ามีข้อจำกัด

<sup>39</sup> สัมภาษณ์, พันเอกสำเริง ศรีหรั่ง.

<sup>40</sup> ทรายแก้ว ชูทรัพย์, "พม่า," เอเชียรายปี, (กรุงเทพมหานคร, สถาบันเอเชียศึกษา 2531, หน้า 41.



ดังนั้นตราใบไม้ที่บริเวณพรมแดนยังคงตั้ง เคียด และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งสอง ประเทศไม่ราบรื่นนัก ย่อมทำให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างไทยกับพม่าจะประสบ ความสำเร็จได้ยาก

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาที่เกิดจากการสู้รบระหว่าง ทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อ พม่าอย่างมาก กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยตามบริเวณพรมแดนของไทย และได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งทำให้การดำเนินนโยบายของไทย ต่อพม่าส่วนใหญ่จึงเน้นไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคง ขณะเดียวกัน ปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่ง เป็นปัญหาการเมืองภายในที่สำคัญของรัฐบาลพม่า ได้ทำให้รัฐบาลพม่าไม่มีความสนใจที่จะร่วมมือ ทางด้านเศรษฐกิจการค้ากับไทยนัก เพราะหวั่นเกรงว่าชนกลุ่มน้อยจะได้รับผลประโยชน์ เนื่อง จากบริเวณชายแดนไทย-พม่าเป็นเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย และทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ มาก และถ้าหากว่ารัฐบาลพม่าตกลงทำการค้าการลงทุนกับพ่อค้าหรือนักธุรกิจไทย นอกจากรัฐบาล จะได้รับผลประโยชน์ บรรดาชนกลุ่มน้อยก็จะได้รับผลประโยชน์ด้วยเช่นกัน ทั้งจากการเก็บภาษี เกื้อหนุน หรือการขายทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ดังนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทย ตาม นโยบายที่ได้กำหนดเอาไว้จึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องประสบบกกับปัญหาต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมา ทั้งหมดนี้

### 3. การใช้นโยบายเปิดประเทศ และระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของพม่า

เมื่อเนวินเข้าบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2505 นั้น ได้ดำเนินนโยบายการปกครอง ประเทศบนรากฐานของแนวความคิดตามลัทธิสังคมนิยมที่เรียกว่า "วิถีทางไปสู่ระบบสังคมนิยมของ ชาวพม่า" หรือ "วิถีทางของพม่าไปสู่ระบบสังคมนิยม" (The Burmese Way to Socialism) ซึ่งแนวคิดนี้ มิได้เป็นของแปลกใหม่ในพม่าแต่อย่างใด เพราะตั้งแต่สมัยที่พม่าเป็นเมืองขึ้นของ อังกฤษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา การนำเอาความคิดแบบ สังคมนิยมมาเป็นแม่แบบความคิดของพม่านั้น เท่ากับเป็นปฏิกริยาตอบโต้ระบบทุนนิยมซึ่งเข้ามา กับจักรวรรดินิยม และการเข้าครอบครองเศรษฐกิจของพม่าโดยมหาอำนาจตะวันตก นอกจากนี้ยัง เป็นการแสดงออกของผู้นำพม่าในสมัยนั้นที่ได้รับแนวคิดแบบสังคมนิยมและนำเอาลัทธิสังคมนิยม

ไปรวมเข้ากันกับลัทธิชาตินิยม ซึ่งพม่าได้อาศัยเนื้อหาบางส่วนของศาสนาพุทธเป็นรากฐานของการต่อต้านการครอบครองของอังกฤษ<sup>41</sup> ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดแบบสังคมนิยมของพม่ามีมานานแล้ว แต่มาปรากฏรูปแบบอย่างชัดเจนในสมัยเนวิน<sup>42</sup> เมื่อได้ประกาศแนวทางในการบริหารประเทศที่เรียกว่าวิถีทางของพม่าไปสู่ระบบสังคมนิยม และเพื่อให้แนวทางดังกล่าวประสบความสำเร็จ เนวินได้ดำเนินนโยบายปิดประเทศ โดยไม่พยายามสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจการค้ากับประเทศภายนอกเท่าใดนัก เน้นการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะผู้นำพม่ายังคงไม่ไว้วางใจการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศตะวันตก นอกจากนี้ยังได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างอิสระและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด<sup>43</sup>

ขณะเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามแนวทาง วิถีทางของพม่าไปสู่ระบบสังคมนิยม รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารทางเศรษฐกิจมาเป็นระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ในขั้นแรกนั้น รัฐบาลพม่าได้โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยเริ่มจากบริษัทต่างชาติก่อน ในวันที่ 1 มกราคม 2506 รัฐบาลพม่าได้ยึดหุ้นส่วนที่คนอังกฤษถืออยู่ในบริษัทน้ำมันพม่า บริษัทปิโตรเลียมอังกฤษ-พม่า และบริษัทปิโตรเลียม-อินโด-พม่า ซึ่งรัฐได้ให้คำสัญญาว่าจะชดเชยค่าสูญเสียให้อีกเดือนต่อมา ธนาคารทุกแห่งก็ถูกยึดเป็นของรัฐ นอกจากนี้รัฐก็ได้ยึดอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นของต่างชาติ และในเดือนมิถุนายนของปีนั้น บริษัทดีบุกแองโกล-พม่าก็ถูกยึดมาเป็นของรัฐ จะเห็นว่ากิจการอุตสาหกรรมนั้น รัฐไม่อนุญาตให้เอกชนทำกิจการอีกต่อไป กิจกรรมเกี่ยวกับการ

<sup>41</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, "แนวคิดทางสังคมนิยมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหภาพพม่า," เอเชียปริทัศน์ 2:4 (กรกฎาคม-กันยายน 2524), หน้า 47-48.

<sup>42</sup> ในสมัยอูนุ นโยบายการบริหารประเทศก็มีลักษณะของอุดมการณ์สังคมนิยม ซึ่งมีชื่อว่า ปะยิดดอธา (Pyidawtha) แต่จะอยู่ในรูปแบบของระบบรัฐสภาประชาธิปไตย สาเหตุที่อูนุยังคงใช้อุดมการณ์สังคมนิยม ก็เพราะว่าต้องการชี้ให้เห็นถึงการที่ผู้นำพม่าต่อต้านจักรวรรดินิยม และการเอา رأตเอาเปรียบของพวกทุนนิยมในอดีต

<sup>43</sup> พม่า เป็นประเทศที่ได้ร่วมกับประเทศอื่นๆ ก่อตั้งกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ก็ได้ถอนตัวจากกลุ่มเมื่อปี พ.ศ. 2522 ทั้งนี้พม่าเห็นว่าสหภาพโซเวียต กำลังขยายอิทธิพลต่อประเทศสมาชิกที่เป็นผู้นำกลุ่ม

ค้าปลีกและส่งก็ตกเป็นของรัฐ ซึ่งการค้าชนิดนี้เป็นของชาวอินเดียและปากีสถาน เพราะฉะนั้น หลังจากที่ได้ถูกรัฐยึดกิจการไปแล้ว พวกนี้ต้องอพยพกลับประเทศของตน (มากกว่า 1 แสนคนได้อพยพกลับ) หลังจากนั้นกิจการร้านค้าเหล่านี้ได้ถูกเปลี่ยนชื่อไปเป็นร้านของประชาชน ในการดำเนินกิจการการค้าภายในประเทศ รัฐบาลได้ตั้งองค์กรของรัฐ ขึ้นมาเพื่อช่วยประสานงาน เช่น คณะกรรมการการผลิต คณะกรรมการการค้าภายใน คณะกรรมการขนส่ง และองค์กรร้านค้าของประชาชน ส่วนนโยบายเศรษฐกิจทั่วไปนั้น สถาปนาปฏิบัติก็ได้ตั้งคณะกรรมการก่อสร้างเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมขึ้นมาเพื่อช่วยในการดำเนินการวางแผนงาน โดยได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการวางแผนแบบสังคมนิยมของพรรค และกระทรวงการค้าด้วย ในปี พ.ศ.2509 รัฐบาลได้ทำการยึดโรงพยาบาลของพวกสอนศาสนา และในระหว่างปี พ.ศ.2510-2512 รัฐบาลได้ยึดกิจการเหล่านี้ทั้งหมดมาเป็นของรัฐ คือ โรงเลื่อย บริษัทเรือ โรงพิมพ์ โรงงานทอผ้าและด้านอาหาร เคมีภัณฑ์ เครื่องเหล็ก วิศวกรรมช่าง เครื่องปั้นดินเผา ยางพารา เครื่องหนัง และการผลิตร่วม สำหรับนโยบายของรัฐในด้านการเกษตรนั้น รัฐบาลได้เน้นไปในรูปของการยึดที่ดิน และให้ความคุ้มครองทางด้านเศรษฐกิจแก่ชาวนา ชาวไร่ และผู้ใช้แรงงาน<sup>42</sup>

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลพม่าได้ยึดกิจการของเอกชนเกือบทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กิจการบ่อน้ำมันและเหมืองแร่ กิจการธนาคาร และกิจการการค้าภายในและการค้ากับต่างประเทศ สำหรับกิจการการค้าขายรายเล็ก รัฐบาลให้อยู่ในรูปของระบบสหกรณ์ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลพม่าได้ดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศเองทั้งหมด ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับภายในและต่างประเทศ

จากการดำเนินการค้าดังกล่าวข้างต้นของรัฐบาลพม่า ทำให้เกิดความชะงักงันทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจของพม่าภายหลังการบริหารประเทศ 10 ปีแรกของเนวิน ได้เน้นหนักในเรื่องการควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐ ขจัดอิทธิพลของชาวต่างชาติออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ทุกส่วนของเศรษฐกิจถูกควบคุมโดยคนของรัฐหรือทหาร แต่ผลการดำเนินงานกลับไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจของพม่ากระเตื้องขึ้นได้ ความช่วยเหลือจากต่างชาติก็ลดน้อยลง จาก

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

นโยบายปิดประเทศ รัฐบาลต้องอาศัยเงินทุนที่มีอยู่ในประเทศเป็นหลัก ซึ่งก็มีแต่ร้อยละ 10 ไป เพราะการค้ากับต่างประเทศมีแต่ขาดดุลย์เกือบทุกปี สำหรับความล้มเหลวของเศรษฐกิจในช่วงนี้ น่าจะเกิดจากความรีบร้อนดำเนินการเพื่อให้บรรลุความเป็นสังคมนิยม โดยที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐยังไม่พร้อมที่จะเข้ามารับงานใหญ่ขนาดนั้น<sup>๔๓</sup>

ภายหลังจากความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะ 10 ปีของการเข้ามาบริหารประเทศทำให้รัฐบาลได้จัดทำนโยบายเศรษฐกิจฉบับใหม่ขึ้นมา ภายหลังจากการประชุมพรรคเมื่อปี พ.ศ.2514 ซึ่งมีชื่อว่า "นโยบายเศรษฐกิจระยะยาวและระยะสั้นของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า" (Long-Term and Short-Term Economics Policies of Burma Socialist Program Party) ในเอกสารฉบับนี้ ผู้นำของพม่าได้ยอมรับความผิดพลาดในระบบเศรษฐกิจภายใต้การปกครองของระบบทหาร และเอกสารฉบับนี้ได้วางหลักการและระเบียบในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศระยะยาวถึง 20 ปี ซึ่งได้แบ่งช่วงของการพัฒนาออกไปถึง 5 ช่วงๆ ละ 5 ปี จุดมุ่งหมายของแผน 20 ปีนี้ คือ เมื่อแผนงานสิ้นสุดลงในปี พ.ศ.2534 พม่าจะกลายเป็นประเทศสังคมนิยมที่ได้รับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างดี ภาครัฐบาลจะมีส่วนในการพัฒนาประเทศสูงขึ้นจากร้อยละ 36 เป็นร้อยละ 48 ส่วนฝ่ายเอกชนจะลดบทบาทลงจากร้อยละ 61 มาเหลือเพียงร้อยละ 26 การเกษตรจะขยายออกไปปีละร้อยละ 4.8 และอุตสาหกรรมจะสูงถึงปีละร้อยละ 9.4<sup>๔๔</sup>

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงหลังนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในความคิดของผู้นำพม่าจากความพยายามที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมในทันที หันมาเน้นการค้าขาย ปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบสังคมนิยม มุ่งพัฒนาการเกษตรกรรม ประมง การกลั่นกรอง และป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในพม่า การลงทุนในอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ทำเพื่อสนับสนุนภาคเกษตรกรรม เช่น ตั้งโรงงานปุ๋ย และอุตสาหกรรมทางด้านอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังเปลี่ยน

<sup>๔๓</sup> ทรายแก้ว ชูทรัพย์, "เศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของพม่า," เอเชียปริทัศน์ 11:2 (พฤศจิกายน-สิงหาคม 2533), หน้า 59.

<sup>๔๔</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, หน้า 59-60.

ความคิดจากความพยายามที่จะพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ มายอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ มากขึ้น ทั้งในรูปแบบทวิภาคี เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน อังกฤษ เป็นต้น และจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย เป็นต้น จนในที่สุดเศรษฐกิจของพม่าต้องพึ่งพายู่ กับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ จะเห็นได้จากงบประมาณสำหรับปี พ.ศ.2529-2530 นั้น 1 ใน 3 ของการลงทุนของรัฐได้มาจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ<sup>45</sup>

ในช่วงทศวรรษแรกของการใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ ดูเหมือนว่าเศรษฐกิจของ พม่าจะดีขึ้น โดยเฉพาะในระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 และ 3 รัฐบาลสามารถพัฒนา เศรษฐกิจให้เติบโตได้เกือบเท่ากับเป้าหมายที่วางเอาไว้ ในปี พ.ศ.2520-2521 รัฐบาลตั้ง เป้าหมายว่าจะต้องทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ร้อยละ 6.6 และทำได้ถึงร้อยละ 6.4 เป็นต้น แต่ อย่่างไรก็ตาม ความเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงนี้พบว่าเกิดจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ไม่ใช่ความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด<sup>46</sup>

ความเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มมีปัญหาเมื่อเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 (พ.ศ.2525-2526 ถึง พ.ศ.2528-2529) ราคาพืชผลทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าว ซึ่งเป็น สินค้าส่งออกที่เป็นรายได้หลักของพม่าได้ตกต่ำลงอย่างมาก แม้จะมีการส่งออกมากขึ้น แต่รายได้ จากการส่งออกลดลง (ทั้งนี้ได้รับผลกระทบจากวิกฤติน้ำมันซึ่งทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ) และ ดุลย์การค้าของพม่าได้ขาดดุลย์มากยิ่งขึ้น ปริมาณเงินตราต่างประเทศลดลงอย่างมาก ขณะเดียวกัน ความช่วยเหลือในรูปแบบทวิภาคีซึ่งน่าจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลย์นี้กลับลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 เป็นต้นมา และประชาชนมีความเดือดร้อนมากขึ้นเมื่อรัฐบาลประกาศยกเลิกธนบัตรชนิด 20, 50 และ 100 จี๊ต ในเดือนตุลาคม 2528 โดยรัฐยอมให้ประชาชนแลกคืนได้บางส่วน ต่อมาในปี พ.ศ.2530 ได้มีการยกเลิกธนบัตรอีกครั้งหนึ่ง คือ 25, 35 และ 75 จี๊ต โดยไม่มีการแลกคืน การยกเลิกธนบัตรในครั้งนี้ สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนอย่างมาก จนมีการประท้วงขึ้น โดยกลุ่มนักศึกษา และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการจลาจลนองเลือดในปีต่อมา<sup>47</sup>

<sup>45</sup> ทรายแก้ว ชูทรัพย์, หน้า 61.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-66.



เมื่อพิจารณา การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของพม่าในยุคเนวิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมานั้น อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไป ประสบความสำเร็จ ถึงแม้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เช่นฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 จะประสบความสำเร็จอยู่บ้าง แต่ก็ เป็นเพราะเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ มิใช่เกิดจากการบริหารที่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด และเมื่อความช่วยเหลือลดลง ก็ทำให้พม่าต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วง และแนวทางการบริหารประเทศที่เรียกว่า "วิถีทางไปสู่ระบบสังคมนิยมของชาวพม่า" ที่ใช้มาตลอดนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ ประชาชนโดยทั่วไปได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่เริ่มใช้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมตั้งแต่ปี พ.ศ.2505 จนกระทั่งได้ประกาศปฏิรูปเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 จนถึง พ.ศ.2530 เศรษฐกิจของพม่าดูเหมือนกับเป็นการเริ่มต้นใหม่ในจุดเก่าตลอดมา<sup>48</sup>

เมื่อมาพิจารณาจากภาวะการค้าต่างประเทศของพม่าระหว่างปี พ.ศ.2523-2531 (ตารางที่ 2.1) ก็ จะเห็นถึงความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลพม่า เพราะการค้าต่างประเทศอยู่ในภาวะทรงและทรุด กล่าวคือ มูลค่าการส่งออกมีแนวโน้มลดลงและอยู่ระหว่าง 3,122.6 ถึง 1,679.4 ล้านดอลลาร์ ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าอยู่ในระดับ 2,337.3 ถึง 4,065.7 ล้านดอลลาร์ ภาวะการค้าของพม่าในช่วงนี้ ประสบกับภาวะการขาดดุลการค้าตลอดมา ทั้งนี้เพราะสินค้านำเข้าของพม่าจะเป็นสินค้าประเภททุน และสินค้าที่เป็นวัตถุดิบหรืออะไหล่สำหรับภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งเครื่องอุปโภค-บริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ยารักษาโรค สิ่งทอ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น สินค้าเหล่านี้ ถึงจะมีราคาสูง แต่ก็มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศด้วย ในขณะที่สินค้าออกของพม่าจะเป็นสินค้าที่เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งมีมูลค่าไม่สูงนัก และมักจะประสบปัญหาการผลิตภายในประเทศ รวมทั้งปัญหาการส่งออกไปแข่งขันกับตลาดโลก

<sup>48</sup>พม่าผ่าเมือง : สังคมนิยมลึบยอดชะเวตาทอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2531), หน้า 82.

ตาราง 2.1 มูลค่าการนำเข้า-ส่งออกของพม่า ปี พ.ศ.2523-2531

มูลค่า : ล้านจัต

(อัตราแลกเปลี่ยน : เหรียญสหรัฐฯ = 6.0 จัต)

ปี	มูลค่ารวม	มูลค่าส่งออก	มูลค่านำเข้า	ดุลการค้า
2523	5,459.5	3,122.6	2,337.3	785.3
2524	6,007.9	3,305.4	2,702.5	602.9
2525	9,354.1	3,742.8	5,611.3	-1,868.5
2526	9,349.9	3,036.3	6,313.6	-3,277.3
2527	8,616.8	3,419.5	5,197.3	-1,777.8
2528	-	-	-	-
2529	7,455.9	2,653.9	4,802.0	-2,148.1
2530	6,450.0	2,513.9	3,936.1	-1,422.2
2531	5,745.1	1,679.4	4,065.7	-2,386.3

ที่มา : The Europa Year Book.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ได้แสดงให้เห็นว่า การที่พม่าใช้นโยบายปิดประเทศอยู่อย่างโดดเดี่ยวพึ่งตนเองเป็นหลัก และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดนั้น ได้บั่นทอนความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของพม่าตลอดระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จากที่พม่าเคยเป็นประเทศหนึ่งที่รุ่งเรืองมากที่สุดในภูมิภาค แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา 2 ทศวรรษที่ได้ใช้ "วิถีทางของพม่าไปสู่ระบบสังคมนิยม" เป็นแนวทางในการบริหารประเทศได้ทำให้เศรษฐกิจของพม่าอยู่ในภาวะล่มสลาย<sup>49</sup> จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลพม่าได้ร้องขอต่อองค์การสหประชาชาติให้จัดพม่าอยู่ในกลุ่มของเป็นประเทศด้อยพัฒนาที่สุด (least-developed country) และพม่าก็ถูกจัดลำดับให้เป็น 1 ใน 11 ประเทศที่ยากจนที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ทั้งนี้พม่ามีเงินสำรองระหว่างประเทศน้อยมาก คือ ในปี พ.ศ. 2523 โดยมีเงินสำรองอยู่ 153.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่พอมมาถึงสิ้นปี พ.ศ. 2530 เหลือเพียง 27.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น<sup>50</sup> ขณะเดียวกัน จากที่พม่าไม่ค่อยได้ยืมเงินจากต่างประเทศมาก่อนเลย โดยในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลพม่าได้กู้ยืมเงินจากธนาคารโลกเพียง 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่เมื่อมาถึงปี พ.ศ. 2516 ปริมาณเงินกู้ของพม่าได้เพิ่มขึ้นเป็น 231.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และถึง 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเดือนมีนาคม 2530 และกลับมากถึง 3,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนมีนาคม 2531<sup>51</sup>

การที่พม่ามีนโยบายปิดประเทศ และได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารประเทศ มาสู่แนวทางสังคมนิยม นอกจากจะสร้างปัญหาให้กับพม่าแล้ว ยังได้สร้างความไม่สบายใจให้กับไทย

<sup>49</sup>Bertil Lintner, "Open Door, Closed Minds," Far Eastern Economic Review 146: 50 (14 December 1989), p. 90.

<sup>50</sup>Piasal Srichanratchanya, "Resentment Boil Over," Far Eastern Economic Review 139: 13 (31 March 1988), p. 35.

<sup>51</sup>พม่าผ่าเมือง : สังคมนิยมล้นยอดชะเวดาทอง 2531, หน้า 173.

ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวพรมแดนติดกันเพราะนโยบายสังคมนิยมของพม่า จะทำให้บริเวณชายแดนของไทยขาดความมั่นคง ดังนั้นไทยจำเป็นต้องใช้นโยบายที่เพิ่มความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นทางด้านพม่า<sup>๕๒</sup> ขณะเดียวกันผลจากการใช้โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าทางด้านเศรษฐกิจมีลักษณะค่อนข้างจำกัด เนื่องจากไทยเป็นประเทศที่เปิดโอกาสให้เอกชนทำการค้าได้อย่างเสรี ในขณะที่พม่านั้นใช้ระบบสังคมนิยมโดยรัฐจะเข้ามาควบคุมอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างกัน นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ได้ให้สัมภาษณ์ถึงเรื่องนี้ว่า

การใช้นโยบายเศรษฐกิจสังคมนิยมของพม่า ซึ่งรัฐบาลเข้ามาควบคุมอย่างเข้มงวด ทำให้ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับพม่าขยายตัวในอัตราต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (ตารางที่ ๒.๒) และทำให้มีการลักลอบขายสินค้ากันมากขึ้นตามแนวชายแดน ขณะเดียวกันนโยบายปิดประเทศของพม่า ซึ่งใช้กับทุกประเทศไม่ใช่เฉพาะกับไทย ได้ส่งผลกระทบต่อไทยในการที่จะแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้ากับพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักธุรกิจไทยที่ประสงค์จะเข้าไปทำไม้ เหมืองแร่ ประมง และการค้าสินค้าอุปโภค-บริโภค ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพม่ายังไม่มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้นักธุรกิจต่างชาติเข้าไปลงทุนในประเทศ<sup>๕๓</sup>

<sup>๕๒</sup> พม่าผ่าเมือง : สังคมนิยมลัทธิขุดชะเวดากอง, หน้า 48.

<sup>๕๓</sup> สัมภาษณ์, นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ.

ตาราง 2.2 การค้าระหว่างไทย-พม่า (ปี พ.ศ.2523-2530)

มูลค่า : ล้านบาท

ปี	สินค้าเข้า	สินค้าออก	ดุลการค้า	ปริมาณการค้ารวม
2523	228.7	60.1	-168.3	288.5
2524	317.1	105.1	-212.0	422.2
2525	342.4	126.0	-216.4	468.4
2526	558.1	155.2	-402.9	713.3
2527	794.6	352.4	-442.2	1,147.0
2528	1,026.3	300.4	-725.9	1,326.7
2529	858.8	383.6	-475.2	1,242.4
2530	948.2	412.0	-536.1	1,360.2

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์.



### สภาพแวดล้อมภายในประเทศ

เมื่อพลเอกเปรม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สถานการณ์ภายในของไทยอยู่ในสภาวะค่อนข้างคับขัน เนื่องจากปัญหาหลายอย่างที่เรื้อรังมาจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ทั้งทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ปัจจัยในส่วนของสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่จะทำการศึกษามีดังนี้ 1. บทบาทผู้นำ 2. ปัจจัยทางการเมือง และ 3. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยประเด็นนี้จะได้นำเสนอให้เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในประเทศ ที่มีผลกระทบต่อความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศอย่างมาก และได้จัดลำดับความสำคัญของปัญหาภายในเหล่านี้ให้อยู่ในอันดับแรกๆ

#### 1. บทบาทผู้นำ

การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในตลอดระยะเวลา 8 ปี 5 เดือนเศษที่พลเอกเปรมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พลเอกเปรมได้มอบหมายงานด้านต่างประเทศ ให้พลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะว่า พลเอกเปรม เป็นนายทหารอาชีพที่ทำงานหนัก และซื่อสัตย์สุจริต แต่ไม่สู้มีประสบการณ์ด้านการระหว่างประเทศ<sup>54</sup>

สำหรับการดำเนินนโยบายต่อพม่า นั้น เนื่องจากนโยบายที่ได้กำหนดไว้ คือ ต้องการที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันในทุกๆ ด้าน ดังนั้น พลอากาศเอกสิทธิ จึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี เพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติทั้งทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ฉะนั้นในวันที่ 17-18 มิถุนายน 2523 พลอากาศเอกสิทธิ จึงได้เดินทางเยือนพม่า โดยมีประเด็นที่นำไปเจรจากับผู้นำพม่า คือ ปัญหาความมั่นคงตามบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศ ได้แก่

<sup>54</sup> จุลชีพ ชินวรรโณ, นโยบายต่างประเทศไทยในทศวรรษที่ 1980 : การย้อนพินิจ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 5.

ปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งฝ่ายไทยได้ยืนยันกับทางฝ่ายพม่าว่าไม่ได้ให้การสนับสนุนแต่อย่างใด ส่วนปัญหา ยาเสพติดไทยจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ในการปราบปราม นอกจากนี้ ฝ่ายไทยยังได้เสนอ โครงการแม่น้ำสาละวิน (เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์ต่อไทยและพม่าทางด้านพลังงานและการ เกษตร) ซึ่งทางฝ่ายพม่าได้เพียงแต่รับปากว่าจะให้มีการศึกษาร่วมกันต่อไป<sup>๕๕</sup>

ในระหว่างวันที่ 14-16 มกราคม 2525 พลอากาศเอกสิทธิ ได้เดินทางเยือน พม่าอีกครั้ง และประเด็นในการเจรจากับผู้นำพม่า คือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยของพม่าในไทย โดยฝ่าย ไทยได้อธิบายต่อพม่าให้เข้าใจว่าไม่ได้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า สำหรับ ความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ ไทยได้เสนอโครงการแม่น้ำสาละวิน (ได้เคยเสนอมมาแล้วจากการ เยือนเมื่อปี พ.ศ.2523 แต่ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด) โครงการเกี่ยวกับเหมืองแร่ น้ำมัน ตลอดจนการความร่วมมือทางการบิน<sup>๕๖</sup> แต่ปรากฏว่าโครงการเหล่านี้ไม่ได้รับความร่วมมือจาก พม่าเท่าใดนัก ต่อมาในระหว่างวันที่ 24-27 กุมภาพันธ์ 2529 พลอากาศเอกสิทธิ ได้เดินทาง เยือนพม่าและได้แถลงถึงผลการเยือนว่า ได้เจรจากับผู้นำพม่าถึงปัญหาประมง การปราบปรามยา เสพติดและปัญหาชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า นอกจากนี้ฝ่ายไทยได้เสนอที่จะให้มีข้อ ตกลงทางการค้า ๒ ฝ่าย<sup>๕๗</sup> แต่พม่าได้ตอบรับแต่เพียงว่า ขอรับข้อเสนองไว้พิจารณาเท่านั้น<sup>๕๗</sup>

<sup>๕๕</sup> สยามจดหมายเหตุ, 5 : 26 (20-26 มิถุนายน 2523), หน้า 709-710.

<sup>๕๖</sup> "Thai-Burmese Friendship Strengthened of the Thai FM'S Goodwill! Visit to Burma," Thailand Foreign Affairs Newsletter, (31 January 1982), pp. 1-2.

<sup>๕๗</sup> ข้อตกลงทางการค้า ๒ ฝ่าย ได้ถูกดำเนินการและมีการลงนามในสัญญานายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

<sup>๕๗</sup> "Surviving his Heirs" Far Eastern Economic Review 132: 14 (3 April 1986), p. 41.

เมื่อพิจารณาจากการเดินทางเยือนพม่าของ พลอากาศเอกสิทธิ ทั้ง 3 ครั้งนั้น จะพบว่าผลประโยชน์แห่งชาติในทัศนคติ หรือแนวคิดของผู้นำของไทย จะเน้นความสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงมากกว่าเรื่องใด ส่วนเรื่องเศรษฐกิจการค้า ถึงแม้จะได้มีการนำมาเจรจา แต่ก็จะ เป็นเพียงหลักการบนโต๊ะเจรจาเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ไม่พบว่าได้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างไทยกับพม่าอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็มีสาเหตุมาจากทั้งทางฝ่ายพม่า (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) และฝ่ายไทย กล่าวคือ การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในด้านเศรษฐกิจการค้า นั้น ยังขาดความต่อเนื่อง และจริงจัง จะเห็นได้จากคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ว่า "ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา เป็นช่วงเวลาของความวิตกกังวล เพราะมีเหตุการณ์ต่างๆ ที่ทำให้นโยบายต่างประเทศของไทย มักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองและความมั่นคง จึงเป็นสาเหตุให้เราไม่มีเวลาที่จะคำนึงถึงนโยบายต่างประเทศในด้านอื่นๆ"<sup>๕๘</sup> ขณะเดียวกัน พลเอกเปรมได้กล่าวถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศในขณะนี้ว่า ปัญหาที่ใหญ่ที่สุดที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ก็คือ ปัญหาสถานการณ์ในกัมพูชา ซึ่งปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อเราในทุกทาง ทั้งปัญหาความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ<sup>๕๙</sup>

จากแนวคิดและบทบาทของพลอากาศเอกสิทธิ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายต่อพม่า อาจกล่าวได้ว่า มีแนวคิดที่จะแสวงหาความร่วมมือทั้งทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ตามที่ได้แถลงนโยบายเอาไว้ แต่เนื่องจากบทบาทของผู้นำในยุคนั้นถูกกำหนดขอบเขตโดยสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหาต่างๆ หลายประการ ทำให้ผู้นำไม่สามารถดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายในนโยบายที่ได้แถลงเอาไว้ได้

<sup>๕๘</sup> Eric Teo Chu Cheow, "New Omnidirectional Overtures in Thai Foreign Policy," Asian Survey Vol XXVI, No. 7 (July 1986), p. 746.

<sup>๕๙</sup> ประมวลสุนทรพจน์ คณะฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523-2524 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2529), หน้า 70-71.

ขณะเดียวกัน นอกจากบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศแล้ว สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่อพม่า ก็ได้มีทัศนคติต่อการดำเนินนโยบายต่อพม่าในยุคนี้ โดย นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ไปบรรยาย "ปัญหาเผชิญหน้าของไทย" ที่สมาคมจิตวิทยาความมั่นคง ว่า เนื่องจากมีปัญหาคืออื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อการอยู่รอดปลอดภัยของประเทศมากกว่า ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ฉะนั้น นโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพม่า จึงจำกัดอยู่ในลักษณะของการพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดี เพื่อที่จะได้ทุ่มเททรัพยากร และพลังอำนาจของชาติไปเผชิญหน้าและแก้ปัญหาภัยคุกคามตามแนวพรมแดนด้านทิศตะวันออกได้อย่างเต็มที่<sup>๕๐</sup> ซึ่งภัยคุกคามดังกล่าวนี้ ผู้นำของไทยเห็นว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติมากที่สุด

สำหรับบทบาทของทหารนั้น เนื่องจากในยุคพลเอกเปรม ประเทศไทยยังคงมีปัญหากับประเทศเพื่อนบ้านในด้านความมั่นคงอยู่อย่างมาก ดังนั้น ทหารจึงได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยในส่วนของนโยบายต่อพมานั้น ทหารได้แสดงบทบาทอย่างชัดเจน จะเห็นได้จากผลสรุปของการประชุมคณะกรรมการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า โดยมี พลเอกสายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธานที่สำนักงานสารนิเทศ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ที่ว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายที่แน่วแน่และจริงจัง ที่จะไม่ยอมให้กองกำลังต่างชาติเข้ามาอาศัยและเคลื่อนไหวในเขตไทย อันจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร และกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษและสินค้าลักลอบข้ามชายแดนอย่างจริงจัง ซึ่งได้กำหนดเป็นโครงการจัดตั้งกองบัญชาการป้องกันชายแดนภาคเหนือขึ้น ปฏิบัติการบริเวณชายแดนไทย-พม่า ด้าน จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน และลึกเข้ามาในเขตไทยประมาณ ๓๐ กิโลเมตร โดยมีกองบัญชาการที่จังหวัดเชียงใหม่ มีเจ้าหน้าที่พลเรือน ตำรวจ และทหารร่วมปฏิบัติการ ภายใต้การควบคุมดูแลและการสนับสนุนของศูนย์อำนวยการร่วมกองบัญชาการทหารสูงสุด<sup>๕๑</sup>

<sup>๕๐</sup> นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ, บรรยายเรื่อง "ปัญหาเผชิญหน้าของไทย," ที่สมาคมจิตวิทยาความมั่นคงแห่งประเทศไทย, อ้างใน มิตรศรี ๒๖: ๗ (๕ เมษายน ๒๕๒๗), หน้า ๕๒.

<sup>๕๑</sup> สยามจดหมายเหตุ, ๗: ๖ (๕-๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖), หน้า ๑๔๓.

เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายข้างต้น ปรากฏว่าได้มีนายทหารหลายคนได้เดินทางเยือนพม่า เพื่อเจรจากับฝ่ายพม่าในเรื่องปัญหาบริเวณชายแดนที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดี และที่กล่าวได้ว่าสำคัญอย่างมาก คือ การเดินทางเยือนพม่าของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และคณะ 150 คน เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2531 โดยในการเดินทางครั้งนี้ พลเอกชวลิต ไปในฐานะประธานคณะกรรมการอำนวยการประสานงานไทย-พม่า และได้พบเจรจากับพลเอกชอหม่อง ในเรื่องของปัญหาตามบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศ และประเด็นเกี่ยวกับการค้าสองฝ่าย โดยฝ่ายไทยได้เสนอให้มีการสร้างเขื่อนบริเวณแม่น้ำสาละวิน แม่น้ำเมย และแม่น้ำสายอื่นๆตามแนวชายแดน<sup>62</sup> จากการเดินทางเยือนพม่าของพลเอกชวลิตในครั้งนี้ ทำให้พลเอกชวลิตมีความสนิทสนมกับนายทหารระดับสูงของพม่า และส่งผลให้พลเอกชวลิตได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายต่อพม่า ในรัฐบาลยุคต่อมาด้วย

## 2. ปัจจัยทางการเมือง

สำหรับปัจจัยทางการเมืองภายในที่จะทำการศึกษาคือ ปัญหาความมั่นคงภายในอันเนื่องมาจากการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ โดยจะแสดงให้เห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการอยู่รอดปลอดภัยของประเทศอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องรีบเร่งแก้ไขให้ลุ่ลงไปโดยเร็วที่สุด

ในเรื่องของความมั่นคงภายในยุคพลเอกเปรมนั้น รัฐบาลกำลังเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศที่ได้รับการสนับสนุนจากภายนอกประเทศ

การก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ได้เริ่มมีมานานแล้ว แต่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากที่ประเทศในกินโดจีน คือ ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ตกอยู่ภาย

<sup>62</sup>Bertil Lintner, "Rebels in the Way," Far Eastern Economic Review, 140 : 18 (5 May 1989), p. 42.



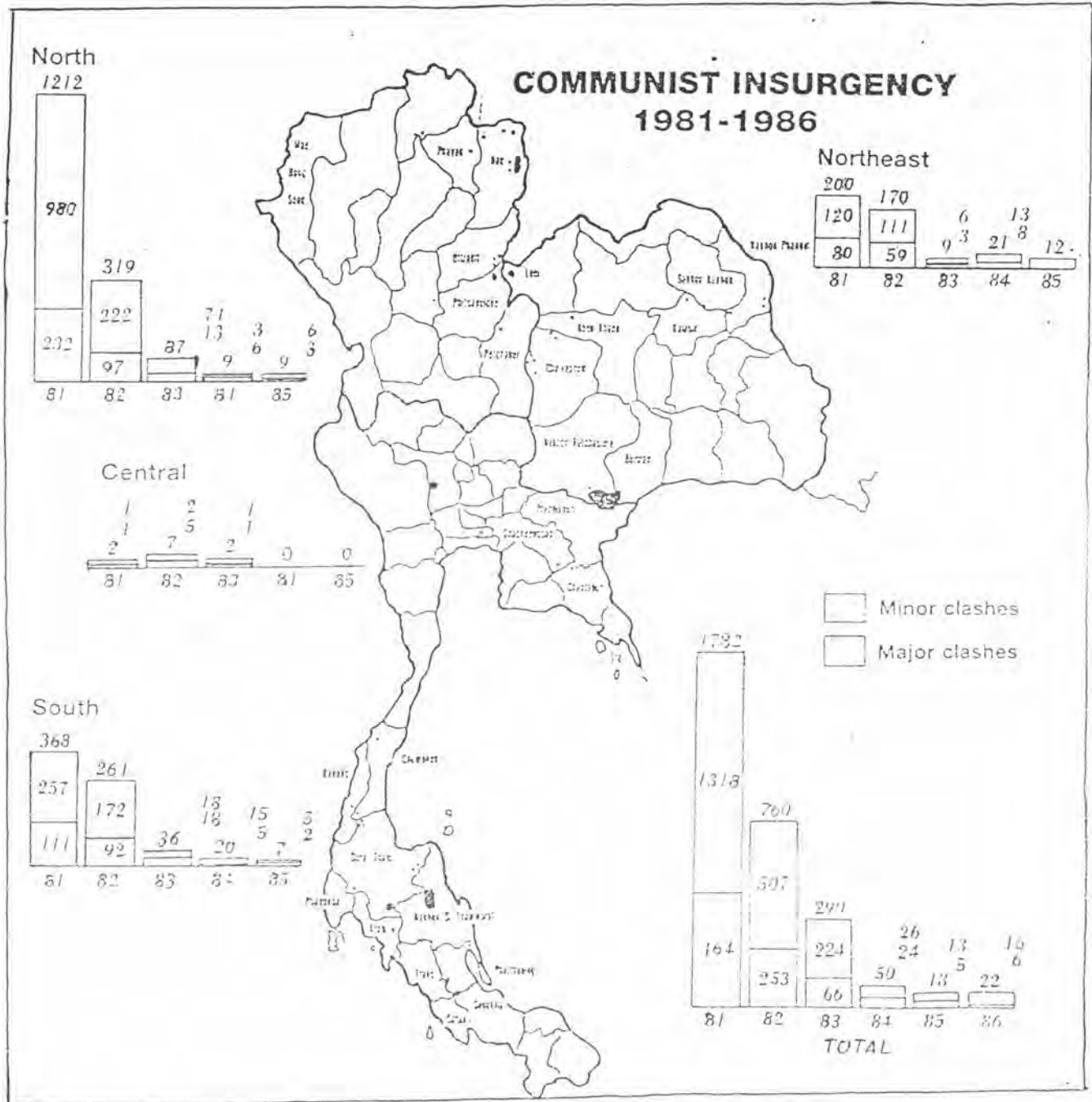
ใต้การปกครองของคอมมิวนิสต์อย่างสิ้นเชิงในปี พ.ศ. 2518 การก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางไปทั่วประเทศ และกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถปฏิบัติการทางทหารในเชิงรุกต่อฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่ภาคต่างๆ และมีฐานที่มั่นของตนเองในภาคต่างๆ อย่างค่อนข้างแข็งแกร่งด้วย (แผนที่ 2.4 แสดงการปฏิบัติการทางทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ต่อฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่ภาคต่างๆ) ในขณะนั้น พลเอกเปรม ดำรงตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 2 รับผิดชอบพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด ซึ่งสถานการณ์การก่อการร้ายค่อนข้างรุนแรงกว่าภาคอื่นใดของประเทศ ในระหว่างนั้น พลเอกเปรมมีแนวทางใหม่ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์<sup>๕๓</sup> กล่าวคือไม่ต้องการใช้กำลังเข้าปราบปรามแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องการขจัดเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นเหตุผลสำคัญให้ประชาชนเข้าไปเป็นพวกและให้การสนับสนุนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อยู่เรื่อยๆ เงื่อนไขที่ว่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำมาหากินของชาวบ้าน เรื่องความปลอดภัยในชีวิตความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน เรื่องความยุติธรรมในการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือพฤติกรรมที่ไม่ดีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เหล่านี้ นี่คือจุดเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่อง "การเมืองนำการทหาร" และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้พัฒนาเป็นนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ในระดับชาติเมื่อพลเอกเปรม ได้ขึ้นมาเป็นผู้บัญชาการทหารบกเมื่อเดือนตุลาคม 2520 และเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนมีนาคม 2523<sup>๕๔</sup>

เมื่อพลเอกเปรม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยการประกาศนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คือ คำสั่งที่ 66/23 และคำสั่งที่ 65/25

<sup>๕๓</sup>นโยบายของรัฐบาลก่อนยุคพลเอกเปรม ได้เน้นการใช้กำลังทหารและตำรวจในการปราบปราม โดยได้จัดตั้งกองบัญชาการปราบปรามคอมมิวนิสต์ (บก.ปค.) ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ที่จะปราบปรามหน่วยติดอาวุธของคอมมิวนิสต์ให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว โดยคิดว่า ปัญหาของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้นก็คือ ปัญหาที่มีการคุกคามชาวบ้านด้วยกำลังอาวุธแต่เพียงอย่างเดียว

<sup>๕๔</sup>ประสงค์ สุ่นศิริ, 726 วัน ภายใต้อบอัสกัเปรม ภาวะลบรอยอดีตได้ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วิเศษแอนด์, 2532), หน้า 69-75.

แผนที่ 2.4 แสดงการปฏิบัติการทางทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย  
ต่อฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่ภาคต่างๆ



สาระสำคัญของคำสั่งสองฉบับดังกล่าว สรุปได้ดังนี้<sup>๕๔</sup>

คำสั่งที่ 66/23 เป็นคำสั่งนโยบายเพื่อต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ให้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วด้วยการรุกรุกทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง . เพื่อลดการทำลายชบวนการแนวร่วมและกองกำลังติดอาวุธ เพื่อยุติสถานการณ์สงครามประชาชาติ และขยายผลที่เปิดให้จากโอกาสที่เป็นอยู่ เพื่อเปลี่ยนแนวทางการต่อสู้ด้วยอาวุธมาเป็นการต่อสู้ในแนวทางสันติ พยายามขจัดเงื่อนไขต่างๆ ที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยยกขึ้นโจมตีรัฐบาล

คำสั่งที่ 65/25 เป็นแผนรุกรุกทางการเมือง เพื่อต่อสู้กับแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่ใช้เงื่อนไขต่างๆ ในการแย่งชิงมวลชน กำหนดให้กลไกรัฐเป็นผู้นำในการสร้างประชาธิปไตย เช่น แผนงานสร้างศรัทธาของประชาชนต่อรัฐบาล โดยเน้นให้ข้าราชการทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง ปรับปรุงสิ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกกดขี่ขูดรีด และเร่งดำเนินการในสิ่งที่ประชาชนต้องการคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การมีส่วนร่วมในทางการเมือง การได้รับความเป็นธรรมจากการให้บริการของทางราชการ เป็นต้น

ผลจากการดำเนินการต่อสู้กับการก่อการร้ายอย่างจริงจังของรัฐบาลพลเอกเปรม ปรากฏว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ประสบกับความตกต่ำและล่มสลายไปในปี พ.ศ. 2528 ทั้งนี้เพราะขาดแนวร่วมภายในประเทศและขาดการสนับสนุนจากต่างประเทศ และถึงแม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะสลายไปแต่ภัยจากคอมมิวนิสต์ ยังคงมีอยู่ แต่จะอยู่ในลักษณะของการพยายามลักลอบหาแนวร่วมโดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ในเมืองมากขึ้น คือแนวร่วมที่เป็นคนงาน กรรมกร ประชากรที่ว่างงาน และประชาชนที่ไม่พอใจในการบริหารงานของรัฐบาล เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามจากการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาล ได้ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ไม่สามารถกลับมาตั้งองค์กรที่เข้มแข็งได้อีก<sup>๕๕</sup>

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78.

<sup>๕๕</sup> Chulacheeb Chinwanno, "Thailand in 1985 : Prem Continues to Survive," *Southeast Asian Affairs*, 1986, pp. 323-324.

จากที่กล่าวมานั้น สรุปได้ว่าปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาที่สำคัญอย่างมากที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ดังนั้นนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ จึงถือว่าเป็นนโยบายแห่งชาติภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี<sup>66</sup> ขณะเดียวกันจากสุนทรพจน์หลายครั้งของพลเอกเปรมที่กล่าวไว้ในที่ต่างๆ ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้ว่า

ปัญหาความภายในประเทศ โดยการดำเนินการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้น เป็นปัญหาของชาติที่ทุกคนต้องมีความสนใจ... และเมื่อสามารถเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ต่อสู้ด้วยอาวุธที่เคยมีความรุนแรงมาในอดีตได้เบาบางลงจนกระทั่งสันติภาพได้กลับคืนมาสู่ท้องถิ่นในทุกภาคของประเทศ ทำให้ความปลอดภัยบังเกิดขึ้นโดยทั่วไป นับเป็นผลดีแก่ประเทศโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของเศรษฐกิจ การลงทุนจากต่างประเทศก็จะเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากความมั่นใจในความปลอดภัยของสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม<sup>67</sup>

นอกจากนี้พลเอกเปรมยังได้กล่าวถึงผลกระทบจากการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอีกว่า

ผลจากการยุติการสู้รบกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายคอมมิวนิสต์ สามารถนำสันติสุขกลับคืนมาสู่ประเทศได้เป็นผลสำเร็จ ทำให้การแก้ไขปัญหาด้านอื่นๆ ที่สะสมเรื้อรังมาเป็นเวลาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น ขึ้นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น แตกต่างจากในอดีต

<sup>66</sup> ชวลิต ยงใจยุทธ, ยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อุดมศึกษา, 2532), หน้า 128.

<sup>67</sup> ประมวลสุนทรพจน์ ขณะฯ พลเอกเปรม ตีพิมพ์โดย สุนทรพจน์ นายกรัฐมนตรี 2528 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2529), หน้า 185-190.

ซึ่งแม้รัฐบาลจะพยายามทุ่มเทในการพัฒนาชนบทมากมายเพียงใด ก็ต้องประสบกับการ  
 คุกคามขีดขวาง ทำลายจากฝ่ายคอมมิวนิสต์อยู่ตลอดเวลา แต่ในปัจจุบันสามารถเร่งรัด  
 โครงการพัฒนาต่างๆ ได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยปราศจากการขีดขวาง นับได้ว่า  
 เป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนโดยตรง<sup>63</sup>

จากที่กล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ในยุค  
 พลเอกเปรม เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ทั้งทางด้านการเมือง  
 เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาภายในประเทศที่มีความสำคัญที่รัฐบาลต้อง  
 รีบเร่งแก้ไขให้ลุล่วงไป

สำหรับปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย  
 ต่อพม่า นั้น อาจกล่าวได้ว่า ได้ส่งผลกระทบโดยทางอ้อมต่อการดำเนินนโยบาย กล่าวคือ เนื่องจาก  
 ปัญหานี้เป็นปัญหาในระดับชาติ และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน โดย  
 ในยุคพลเอกเปรมนี้ พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งมีฐานที่มั่นสำคัญส่วนหนึ่งอยู่บริเวณทางตอนเหนือของไทย  
 ซึ่งบริเวณดังกล่าวก็เป็นฐานที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาล  
 ไทยจึงได้มีความหวั่นเกรงว่า พรรคคอมมิวนิสต์พม่า และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะร่วม  
 มือกันและเข้าแทรกซึมบ่อนทำลายประเทศไทย ฉะนั้นนโยบายชายแดนทางด้านทิศตะวันตก นอกจาก  
 จะเกี่ยวข้องกับปัญหาตามบริเวณพรมแดนกับพม่าแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของปัญหาคอมมิวนิสต์ด้วย

จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ ได้ส่งผลกระทบโดยทางอ้อม  
 ต่อการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวทำให้การดำเนินนโยบาย  
 ออกมาในลักษณะที่เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงมากกว่าเรื่องใด โดยเฉพาะในเรื่องของเศรษฐกิจ  
 เนื่องจากปัญหาของพรรคคอมมิวนิสต์พม่าและพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีฐานที่มั่นอยู่  
 ตามแนวชายแดนทางตอนเหนือของประเทศไทยทำให้การแสวงหาความร่วมมือระหว่างประชาชน  
 ของทั้งสองประเทศ ที่มีความแตกต่างกันในระบบการเมืองและเศรษฐกิจมีความเป็นไปได้ยากมาก

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 277-279.



### 3. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ประเด็นนี้จะแสดงให้เห็นว่าปัญหาเศรษฐกิจภายในเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขให้ลุล่วงไป

เมื่อรัฐบาลของพลเอกเปรม เข้ามาบริหารประเทศในวันที่ 12 มีนาคม 2523 รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญอย่างมาก นั่นคือ ปัญหาเศรษฐกิจที่เรื้อรังมาจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ตั้งนั้นภาระที่สำคัญของรัฐบาล ก็คือ การพยายามฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในช่วงต้นของรัฐบาลพลเอกเปรม เศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากภาวะเศรษฐกิจโลก อันเนื่องมาจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันอย่างรุนแรง และภาคการเกษตรที่ตกต่ำลง รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศขยายตัวไม่ดีเท่าที่ควร ในขณะที่การใช้จ่ายทางด้านการลงทุนของภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างเกินตัวตามเป้าหมายของการขยายการลงทุนของรัฐบาลกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เมื่อนโยบายเศรษฐกิจไม่ปรับตัวตามประกอบกับสภาพทางต่างประเทศที่เลวร้ายลง ทำให้เศรษฐกิจประสบปัญหาทางด้านเสถียรภาพอย่างรุนแรงในระยะต่อมา ปัญหานี้ได้แก่ ปัญหาทางด้านเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นจากราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นมาก ปัญหานี้ต่างประเทศที่ได้เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ทุนสำรองต่างประเทศอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ (ตารางที่ 2.3 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย) ความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้ของรัฐบาลดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และกินเวลานานถึง 6 ปี กว่าที่จะสามารถฟื้นฟูเสถียรภาพของเศรษฐกิจให้กลับคืนมาสู่สภาพที่ดีขึ้นได้<sup>๕๑</sup>

สำหรับกรอบในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ในระยะแรกได้แก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลเงินเดินสะพัด และดุลการชำระเงิน โดยใช้นโยบายรัดเข็มขัดและจำกัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Zero Growth Policy) ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าว

<sup>๕๑</sup> บัณฑิต นิจถาวร และ พันธุ์ ตาปสนันท์, "จากเปรมถึงชาติชาย : นโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วงสิบปีที่ผ่านมา," สมุดสังคมศาสตร์ 12 : 6-7 (มกราคม-กรกฎาคม 2534), หน้า 1-2.

ตาราง 2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยระหว่างปี พ.ศ.2523-2530

ปี	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530
ดุลการค้า (พันล้านบาท)	-58.0	-65.0	-36.1	-89.2	-68.8	-62.5	-14.4	-45.7
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	4.8	6.3	4.1	7.3	7.1	3.5	4.9	9.5
ดุลการชำระเงิน (พันล้านบาท)	5.1	2.5	3.3	-18.1	10.6	12.5	33.6	18.2
ดุลบัญชีเงินเดินสะพัด (พันล้านบาท)	-42.5	-56.1	-23.1	-66.1	-49.5	-41.6	6.5	-15.0
อัตราเงินเฟ้อ	19.7	12.7	5.2	3.8	0.9	2.4	1.9	2.5
ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	3,026	2,726	2,651	2,555	2,688	3,003	3,776	5,211
หนี้ต่างประเทศ <sup>1/</sup> (พันล้านดอลลาร์สหรัฐ)	6.7	8.8	10.1	11.2	12.8	14.7	16.0	17.5

1/ รวมหนี้ระยะสั้น

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะซบเซาและตกต่ำในระยะต่อมา บรรดาธุรกิจและ  
อุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อม ได้ประสบกับปัญหาการขาดทุน ต้องล้มเลิกกิจการไปเป็น  
จำนวนมาก ปัญหาการว่างงานได้ก่อตัวขึ้น การลงทุนก็ซบเซาลง ผลจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ  
ในระยะแรกนี้รัฐบาลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายอย่างรุนแรง จนต้องประกาศยุบสภา มีการ  
เลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ ดังนั้นงานเร่งด่วน ประการแรกของรัฐบาลชุดใหม่ (รัฐบาล  
เปรม 4) ที่ตั้งขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2529 ต้องดำเนินการก็คือ การแก้ไขภาวะเศรษฐกิจซบเซา  
ด้วยการนำเอานโยบายและมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและเร่งการสร้างงานเพิ่มขึ้นมาใช้หลายด้าน  
ด้วยกัน เช่น การลดราคาน้ำมัน ลดอัตราดอกเบี้ย ลดภาษีการค้าและภาษีเงินได้  
บุคคล โดยเฉพาะการลดภาษีเงินได้จากเงินปันผล ซึ่งเดิมเคยเสียภาษีเงินได้ตั้งแต่ร้อยละ 7 ถึง  
ร้อยละ 55 มาเป็นการกำหนดให้เสียเป็น flat rate ในอัตราร้อยละ 15 เท่านั้น ซึ่งนับว่า  
เป็นการส่งเสริมธุรกิจเอกชนเป็นอย่างมาก ซึ่งผลจากการใช้มาตรการดังกล่าว ปรากฏว่า ธุรกิจ  
เอกชนได้ขยายกิจการเป็นจำนวนมาก เป็นผลทำให้การค้าของประเทศโดยส่วนรวมขยายตัวขึ้น<sup>70</sup>

ผลจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่ใช้เวลามากกว่า 6 ปี ทำให้  
ปี พ.ศ. 2529 เป็นปีที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศคลี่คลายไปในทางที่พร้อมจะขยายตัวอย่างเต็มที่  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงระบบภาษี ตลอดจนระบบอัตราแลกเปลี่ยนได้มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจ  
มีโครงสร้างที่ดี ที่เอื้อต่อการจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจมากขึ้น ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2530 เมื่อมี  
ปัจจัยสำคัญที่มากกระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายอย่างจริงจัง ยิ่งทำให้การค้าของประเทศขยายตัวมากขึ้น  
นั่นคือ ประการแรก การฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกที่ต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2529 ทำให้การส่งออก  
สามารถขยายตัวในเกณฑ์สูง คือ ปริมาณการส่งออกกว่าร้อยละ 20 เมื่อเทียบกับร้อยละ 17 ใน  
ปีที่ผ่านมามีปัจจัยกระตุ้นประการที่สองคือ เงินทุนนำเข้าจากต่างประเทศของภาคเอกชน ซึ่งได้เพิ่ม  
กว่าร้อยละ 30 ในปี พ.ศ. 2530 เงินทุนนำเข้าในปี พ.ศ. ลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 26  
และปัจจัยเหล่านี้ได้เชื่อมโยงโดยตรง กับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ดีขึ้น และความเชื่อถือในพื้นฐาน

<sup>70</sup> "การขยายตัวของการค้าต่างประเทศ เส้นทางก้าวสู่ความเป็นนิกรส์ของไทย,"  
จุฬาลงกรณ์วารสาร 1: 2 (มกราคม-มีนาคม 2532), หน้า 114.

ทางเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยนักลงทุนชาวต่างประเทศ<sup>71</sup>

จะเห็นว่า การแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกเปรมนั้น สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้ค่อนข้างดี ซึ่งนอกจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจโดยตรงแล้วยังมีปัจจัยสำคัญอีก 2 ประการ ที่เอื้อต่อการดำเนินการดังกล่าว ประการแรก รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง กล่าวคือ สามารถประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมือง และกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ได้ค่อนข้างดี ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพดีพอสมควร และประการที่สอง รัฐบาลสามารถยุติปัญหาการสู้รบกับผู้ก่อการร้ายภายในประเทศได้เกือบหมดสิ้น ซึ่งในอดีตการสู้รบนี้ ทำให้ต้องสูญเสียกำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ 2 ประการได้ จึงช่วยให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้ผลดีพอสมควร<sup>72</sup>

จากปัญหาเศรษฐกิจภายในของไทย ตลอดยุคของพลเอกเปรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น น่าจะเป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลไทยต้องการที่จะแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดเนื่องจากมีพรมแดนติดกัน คือกลุ่มประเทศอินโดจีน และพม่า แต่เนื่องจากปัญหาความแตกต่างทางด้านลัทธิอุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่อย่างรุนแรง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว

สำหรับพม่า นั้น เนื่องจากได้ใช้นโยบายปิดประเทศ และใช้แนวทางบริหารประเทศแบบสังคมนิยม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าค่อนข้างจะเห็นห่าง ซึ่งพม่าเองก็ค่อนข้างที่จะปิดตัวเอง และไม่ต้องการติดต่อกับไทยมากนัก จะเห็นได้จากการเยือนพม่าของผู้นำของไทยในหลายๆ ครั้ง จะได้มีการเสนอโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน แต่ทางฝ่ายพม่ามัก

<sup>71</sup> ปะทิต นิฉาวาร และ ธีรัฐ ตาปสันเทนท์. "จากเปรมถึงชาติชาย : นโยบายเศรษฐกิจมหภาคในช่วงสิบปีที่ผ่านมา." หน้า 11.

<sup>72</sup> เกริกเกียรติ นิพนธ์เสวีธรรม. "จากเปรม 1 ถึงเปรม 5 ความสำเร็จหรือความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ." สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 34: 50 (29 พฤษภาคม - 4 มิถุนายน 2531), หน้า 22.

จะให้คำตอบเพียงแค่ว่า จะรับไว้พิจารณาเท่านั้น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าในยุคพลเอกเปรมจะประสบกับปัญหาเศรษฐกิจนานาประการ แต่เนื่องจากในขณะนั้น ทรัพยากรธรรมชาติของไทยยังคงมีเพียงพอต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้น ความต้องการพึ่งพาทรัพยากรจากพม่าจึงยังไม่รุนแรงมากนัก

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ปัญหาเศรษฐกิจในยุคพลเอกเปรม เป็นปัญหาเศรษฐกิจภายในที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลก ไม่ได้เกิดจากความต้องการแหล่งทรัพยากรหรือตลาดการค้า การแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้ากับพม่าจึงยังไม่ได้ให้ความสำคัญหรือดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลจะให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในมากกว่าเรื่องภายนอก

จากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ ปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงของไทยบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา เป็นปัจจัยที่รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ดังคำให้สัมภาษณ์ของนาวาอากาศตรีประสงค์ ที่ว่า

ปัญหาที่สำคัญอย่างมากในยุคพลเอกเปรมที่จะต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วนมี 3 ประการ คือ ปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศอันเนื่องมาจากปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ปัญหาเศรษฐกิจที่ทรุดโทรมอย่างมากที่จะต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และปัญหาการคุกคามความมั่นคงบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญในการแก้ไขมากกว่าปัญหาใดๆ<sup>73</sup>

ขณะเดียวกัน พลเอกเปรมก็ได้กล่าวถึงปัญหาที่สำคัญของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนาวาอากาศตรีประสงค์ นั่นคือ ปัญหาภายในประเทศ ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ และปัญหาในด้านเศรษฐกิจ ส่วนปัญหาภายนอกประเทศ คือ ปัญหาข้อขัดแย้งในอินโดจีน

<sup>73</sup> สัมภาษณ์, นาวาอากาศตรีประสงค์ สุนศิริ.



๗๐ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย<sup>๗๔</sup>

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาภายในประเทศอย่างเร่งด่วน ควบคู่กับ ปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงบริเวณพรมแดนด้านทิศตะวันออก รวมทั้งปัญหาภายในของพม่า คือ ปัญหาการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และการใช้นโยบายปิดประเทศและใช้ ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ตลอดจนลักษณะทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ไม่เอื้ออำนวย ซึ่งทั้งหมดนั้นล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของไทยทั้งสิ้น และทำให้การ ดำเนินนโยบายต่อพม่า ถูกจำกัดอยู่ในลักษณะของการพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดี โดยผู้กำหนด นโยบายได้ให้ความสนใจในนโยบายของไทยต่อพม่า ในลักษณะของการไม่ให้ปัญหาต่างๆ ระหว่าง กันที่มีอยู่ขยายตัว เนื่องจากไม่อยากจะให้เกิดปัญหาแทรกซ้อน เพราะจะเป็นการเผชิญศึกสองด้าน<sup>๗๕</sup>

ฉะนั้น การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคพลเอกเปรม จึงสามารถสรุปได้จากคำ ให้สัมภาษณ์ของ นาวาอากาศตรีประสงค์ ดังนี้

ถ้าเป้าหมายของการดำเนินของไทยต่อพม่าในยุคนี้ คือการพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ก็กล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่แท้ที่จริงแล้ว เป้าหมายคือต้องการให้พม่าเป็นมิตรประเทศที่ดีทั้งทางด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ การค้า ตลอดจนการพัฒนาในด้านอื่นๆ ก็สามารถกล่าวได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จนัก โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าสถานการณ์ภายในและภายนอก ประเทศไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากใน ยุคพลเอกเปรม ผลประโยชน์แห่งชาติที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมากก็คือ ความมั่นคง บลอดภัยกับภายในประเทศ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศที่ทรุดโทรมอย่าง หนัก และความมั่นคงของประเทศตามแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา<sup>๗๖</sup>

<sup>๗๔</sup> ประมวล สุนทรพจน์ ๒๓๒๒ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี 2525

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2529), หน้า 133-134.

<sup>๗๕</sup> สัมภาษณ์, ชจิตภัย บุรุษพันธ์.

<sup>๗๖</sup> สัมภาษณ์, นาวาอากาศตรีประสงค์ สุนศิริ.