

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์

ความสัมพันธ์ไทย-พม่า ภายใต้นโยบายความสัมพันธ์  
เชิงสร้างสรรค์

ชื่อผู้เขียน

นางสาวสุภาภรณ์ คุรุทเมือง

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ :

รองศาสตราจารย์ ดร. ม.ล. พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์	ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร. โกสุมภ์ สายจันทร์	กรรมการ
อาจารย์ทศพร กรุณา	กรรมการ

## บทคัดย่อ

การศึกษาคือความสัมพันธ์ไทย-พม่า ภายใต้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า 2) เพื่อเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศกับพม่า และ 3) เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการดำเนินความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนกับพม่าในอนาคต การศึกษานี้ได้เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เอกสารจากองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และจากการสัมภาษณ์บุคคลผู้เชี่ยวชาญด้านพม่า อาทิ ข้าราชการพลเรือน นักการเมือง ทหาร พ่อค้านักธุรกิจ นักพัฒนาองค์กรเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ตัวแทนชนกลุ่มน้อยและนักศึกษาพม่า จำนวน 27 คน โดยใช้ทฤษฎีการตัดสินใจของ Graham T. Allison มาเป็นกรอบในการศึกษาการตัดสินใจกำหนดนโยบายกับพม่าจากการศึกษาพบว่า ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้น ผลประโยชน์ของชาติถูกนำมาเป็นเหตุผลหลักในการกำหนดนโยบายต่อพม่า ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบที่ถือหลักเหตุผล (ตัวแบบที่ 1 ของ Allison) มากที่สุด โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์จากการลงทุนในพม่าเป็นหลัก ส่วนขั้นตอนของการนำนโยบายไปใช้นั้น พบว่า หน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม มีบทบาทที่โดดเด่นมากกว่าหน่วยงานพลเรือนคือ กระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากระเบียบปฏิบัติงานประจำและกระบวนการขององค์กรมีความสอดคล้องกับสถานการณ์และหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรทั้งสอง ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ

รวมทั้งยังเป็นแหล่งทรัพยากรที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยสอดคล้องกับตัวแบบที่ถือว่านโยบายเกิดจากกระบวนการขององค์กร (ตัวแบบที่ 2 ของ Allison) สำหรับผลของการดำเนินนโยบายต่อพม่า พบว่าบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายกับพม่า มักมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง รวมทั้งนักการเมืองและนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำระดับสูงทั้งของไทยและพม่าด้วย ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบที่ถือว่านโยบายเกิดจากการเมืองในระบบราชการ (ตัวแบบที่ 3 ของ Allison) ที่ว่านโยบายเป็นผลมาจากการแข่งขันและต่อรองทางการเมือง โดยมุ่งความสนใจไปที่ตัวบุคคลผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และมักมีผลประโยชน์ส่วนตัวควบคู่ไปกับผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน จนบางครั้งไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว หรือขององค์กร และผลประโยชน์ของชาติได้

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนถึงรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นับเป็นระยะเวลากว่า 9 ปี พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นทักท้วงกัน โดยฝ่ายข้าราชการพลเรือน ทหาร นักการเมือง และพ่อค้านักธุรกิจ มองว่านโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ได้ช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าและสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในพม่าอย่างค่อยเป็นค่อยไป อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกิจการภายในของพม่า อีกทั้งยังได้สนับสนุนว่านโยบายดังกล่าวเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการชักนำให้พม่าเข้าสู่ระบบของชุมชนโลก โดยที่ไทยและอาเซียนจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในของพม่า ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นสื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ชนกลุ่มน้อยและนักศึกษาพม่า มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทย - พม่า เป็นความสัมพันธ์ที่ให้ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจมากเกินไป แต่ละเลยปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลทหารพม่า ทั้งเชื่อว่านโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ไม่สามารถสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าและไม่สามารถโน้มน้าวพม่าให้เปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยได้ นอกจากนี้ การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในภาครัฐบาลต่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและประชาชนไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ทั้งที่ความสัมพันธ์ในภาคประชาชนนี้เองน่าจะเป็นความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนระหว่างประเทศทั้งสอง

สำหรับแนวทางและข้อเสนอแนะในการดำเนินความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนกับพม่าในอนาคตนั้น มีผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเสนอแนะว่า ควรมีการทบทวนหรือปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่อพม่า โดยน่าจะนำนโยบายการแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์มาใช้แทน อาเซียนควรจะใช้นโยบายในเชิงรุกแทน และไม่ควรมียึดหลักการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในของพม่าตายตัวเกินไป

Thesis Title	Thai-Burmese Relations in the Context of Constructive Engagement Policy		
Author	Miss Supaporn Khrutmuang		
M.A.	Political Science		
Examining Committee :	Associate Prof. Dr. M.L. Bhansoon Ladavalaya	Chairman	
	Associate Prof. Dr. Kosump Saichan	Member	
	Lecturer Tosporn Karuna	Member	

### Abstract

The study of Thai-Burmese Relations in the context of Constructive Engagement Policy has 3 objectives, which are : 1) to study the result of the implementation of the policy of Constructive Engagement towards Myanmar 2) to understand the factors which influence for making decisions 3) to recommend and search for ways to ensure sustainable relations with Myanmar in the future. The study is based on academic documents, non-government organization (NGO) publications and news articles as well as interviews with 27 Myanmar specialists, including civil servants, politicians, military personnel, businessmen, NGO workers, academics, journalists, representatives of ethnic minorities and Burmese students. Graham T. Allison's Decision-making Theory is the study framework for assessing the Thai policy towards Myanmar. It was found that the main emphasis in establishing the Constructive Engagement policy was national interests, comprising national security and economic interests regarding investment in Myanmar (according to Model I of Allison). The implementation of the policy was mainly carried out by the organizations of national security, which are the National Security Council and the Ministry of Defense, who played more important roles than the Ministry of Foreign Affairs. In addition, both organizations serve as information resources for making decisions regarding the policy (according to Model II of Allison). As a result, people involved in implementing the policy towards Myanmar mostly have personal interests. This includes

politicians and businessmen who have a relationship with senior officers and military commanders of Thailand and Myanmar (according to Model III of Allison). The policy was a result of political transaction and competition. The main emphasis was on the individual involved in the decision-making process. There was no clear separation of personal interests from organizational and national interests.

This study on Thai-Burmese relations since the Government of General Chatichai Choonhavan until the Government of General Chavalit Yongchaiyudth reveals that interviewees are divided roughly in half over their opinion on Thai - Burmese relations. Most civil servants, politicians, military personnel and businessmen are satisfied with the Constructive Engagement policy towards Myanmar. They consider that the policy will bring good relations and a democratic atmosphere step-by-step to Myanmar which will enable Thailand and ASEAN countries to lead Myanmar into the international community without interfering in its internal affairs. However, most academics, NGO workers, journalists, representatives of ethnic minorities and Burmese students argue that Thai - Burmese relations mostly have been concerned with economics and have ignored human rights violations by the Government of SLORC (or SPDC). They believe that the policy of Constructive Engagement cannot restore good relations with Myanmar and bring a change to democracy. Moreover, the policy has been conducted at a government to government level, and there has been no attempt to build sustainable relations between the actual peoples of Thailand and Myanmar.

In order to achieve sustainable relations with Myanmar, some interviewees recommended that the policy towards Myanmar should be adapted. Rather than sticking to their policy of non interference in the internal affairs of Myanmar, ASEAN should adapt a policy of "Constructive Intervention".