

บทที่ 4

ที่มาและลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา และพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าซึ่งกระจุกกระจายทั่วประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าที่มาของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า มีสาเหตุมาจากสองปัจจัยหลักด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง (push factors) และปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง (pull factors) โดยลักษณะงานที่แรงงานพม่าเข้ามาทำมักเป็นงานที่ไม่ต้องอาศัยความชำนาญ เช่น งานกรรมกรหรืองานไร้ฝีมือที่มีลักษณะ 3D หรืองานที่มีลักษณะสำคัญสามประการคือ เป็นงานที่ยากลำบาก (difficult) สกปรก (dirty) และเสี่ยงอันตราย (dangerous) ซึ่งงานเหล่านี้มักเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำแล้วหรือหากคนไทยทำได้ยากในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น งานประมงและกิจการที่ต่อเนื่องจากงานประมง งานเกษตรกรรม งานก่อสร้าง และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานพม่าในประเทศไทย ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย และลักษณะการทำงานของแรงงานเหล่านี้ในประเทศไทยตามลำดับ

4.1 ที่มาของแรงงานพม่า

ก่อนหน้านี้ผู้คนจากพม่าได้เริ่มอพยพเข้ามาในประเทศไทยสืบเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองในพม่าในช่วงปีพ.ศ.2519 ซึ่งรัฐไทยได้อนุญาตให้คนเหล่านี้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ในฐานะ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” กระนั้นก็ดี กล่าวได้ว่า เหตุการณ์ที่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งกระแสการหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเข้ามาในประเทศไทยอย่างจริงจังก็คือ เหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นเกย์ในเดือนพฤศจิกายน ปีค.ศ. 1989 (พ.ศ.2532) ภัยธรรมชาติในครั้งนั้นได้ส่งผลให้ภาคใต้ของไทยได้รับความเสียหายอย่างหนัก ตลอดจนมีลูกเรือประมงไทยที่ส่วนใหญ่เป็นชาวอีสานเสียชีวิตไปเป็นจำนวนมากทำให้ลูกเรือไทยไม่กล้าที่จะออกทะเลอีก ปრაกฏการณ์นี้จึงได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เจ้าของเรือหันมาใช้แรงงานพม่าแทนลูกเรือไทย²⁶⁸ เนื่องจากมองเห็นว่าลูกเรือชาวพม่ามีพื้นฐานการดำรงชีวิตและมีความสามารถในการทำงานประมงได้เป็นอย่างดี ไม่เพียงเท่านั้น

²⁶⁸ ฐานเศรษฐกิจ (22 มกราคม 2541), หน้า 6.

แรงงานพม่ายังมีความอดทนและยอมรับสภาพการทำงานหนักได้ดีกว่าคนไทย²⁶⁹ ต่อมาเจ้าของกิจการอื่นๆ จึงได้ให้ความสนใจที่จะจ้างแรงงานพม่าเข้าไปทำงานอย่างอื่นที่หาคนไทยทำได้ยาก นอกเหนือจากงานประมง เช่น การทำสวนยาง สวนปาล์ม ไร่อ้อย ไร่มันสำปะหลัง ตลอดจนงานอื่นๆ ที่คนไทยไม่นิยมทำเนื่องจากเห็นว่าเป็นงานหนักและรายได้น้อย ส่งผลให้มีการอพยพแรงงานพม่าเข้าไปทำงานในพื้นที่ส่วนอื่นๆ ของไทยตามมาและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในแง่ของพื้นที่การทำงาน จำนวนแรงงาน และประเภทการทำงาน²⁷⁰

แม้ว่าเหตุการณ์ภัยธรรมชาติในภาคใต้ของไทยจะเป็นจุดเริ่มต้นหนึ่งของความต้องการใช้แรงงานพม่าอันก่อให้เกิดกระแสการอพยพของแรงงานพม่าเข้าสู่ประเทศไทยในเวลาต่อมา ทว่าสภาพภูมิศาสตร์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมต่างก็มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานสัญชาติพม่าเช่นเดียวกัน โดยเมื่อพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วจะพบว่าประเทศไทยและพม่ามีอาณาเขตติดต่อกันเป็นทางยาวและการขาดแนวรั้วป้องกันตามแนวชายแดนเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าเป็นเรื่องไม่ยากจนเกินไปนัก ดังที่เราจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีอาณาเขตที่ติดต่อกับประเทศพม่าเป็นระยะทางกว่า 2,202 กิโลเมตร²⁷¹ ด้วยพรมแดนระยะยาวของไทยที่เป็นผืนดินติดกับประเทศพม่านี้เองที่ทำให้ไม่สามารถจะกั้นรั้วได้ทั้งหมด ประกอบกับพรมแดนบางส่วนเป็นเทือกเขา ป่าทึบและแม่น้ำหรือลำธารสายเล็กๆ นอกจากนี้ยังมีช่องทางสัญจรไปตามตามธรรมชาติเป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนตามแนวชายแดนไทย-พม่า สามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยง่ายและนับเป็นมูลเหตุของการลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่า ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ดังกล่าว การสกัดกั้นไม่ให้ชาวพม่าเข้าประเทศ หรือการจะผลักดันให้ออกจากดินแดนไทยโดยสมบูรณ์ย่อมจะเป็นเรื่องที่ยากยิ่งหรือเกือบจะเป็นไปไม่ได้เลย

²⁶⁹ ประวิทย์ เคียงผล, การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กรณีศึกษา: พม่า ลาว กัมพูชา (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551), หน้า 22. และ เมธินี รัตนสาร, มาตรการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย: ด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง, เอกสารวิจัยปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 44-45.

²⁷⁰ ดอกรเบียร์ธุรกิจ (31 มกราคม 2543), หน้า 3; พรพิมล ศรีโชติ, ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 11 และ เมธินี รัตนสาร, หน้า 45.

²⁷¹ ราชบัณฑิตยสถาน, อักษรานุกรมภูมิศาสตร์ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม 6, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2529), ภาคผนวก.

แรงงานพม่าที่หลบหนีและลักลอบเข้ามาทำงานเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยจึงมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง²⁷²

นอกเหนือไปจากสภาพทางภูมิศาสตร์แล้ว กล่าวได้ว่าสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศต้นทางอย่างพม่าก็มีบทบาทอย่างมากในการ “ผลักดัน” ให้แรงงานพม่าเดินทางออกจากประเทศของตนเองเข้าสู่การค้าแรงงานในประเทศไทย ขณะเดียวกันสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศไทยก็มีส่วนสำคัญในการ “ดึงดูด” ให้ผู้คนจากประเทศพม่าเข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เหตุฉะนั้นการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยจึงสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยหลักสองประการด้วยกัน ได้แก่ ปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางซึ่งก็คือพม่า และปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทางซึ่งก็คือประเทศไทย ดังที่จะได้อภิปรายต่อไป

4.1.1 ปัจจัยผลักดันจากประเทศพม่า

นอกเหนือไปจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการอพยพของแรงงานชาวพม่าแล้ว ยังมีปัจจัยต่างๆภายในประเทศพม่าเองที่เป็นตัวผลักดันให้ชาวพม่าอพยพเข้ามาขายแรงงานในประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทยเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่าสภาพที่เลวร้ายทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในพม่าต่างกระตุ้นให้ผู้คนในพม่าพยายามดิ้นรนและแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าด้วยการอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงอย่างประเทศไทย จุดหมายปลายทางที่เปรียบได้กับสวรรค์ในสายตาของแรงงานชาวพม่าบางคนที่ได้รับการเล่าขานต่อกันมา²⁷³ ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงปัจจัยผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในพม่าที่มีผลต่อการตัดสินใจอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยของประชาชนชาวพม่าตามลำดับ

²⁷² ฤทธิพงศ์ พวงมณี, อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย, หน้า 10, เมธิณี รัตนสาร, หน้า 43 และ อมรรพรรณ ศรีชูเปี่ยม, รัฐไทยกับการน่านโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมงจังหวัดสมุทรสาคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, หน้า 1.

²⁷³ โกเมียนต์ เวย์, บันทึกชีวิตแรงงานพม่า: จากแรงงานทาสสู่แรงงานเถื่อน, แปลโดย ปะลาลี สกุลโต (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2546), หน้า 1.

4.1.1.1 ปัจจัยผลักดันทางด้านเศรษฐกิจ

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในพม่าอพยพออกจากประเทศของตนเองเข้ามาแสวงหาการทำงานในประเทศไทยซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าเนื่องจากไม่สามารถทนใช้ชีวิตอยู่ภายใต้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ร่ายล้อมนานับประการในประเทศของตนเอง ทั้งนี้สภาพเศรษฐกิจที่ค่อนข้างตกต่ำในพม่าเกิดจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ทว่าสาเหตุหลัก ได้แก่ 1) การตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่นรวมเป็นระยะเวลายาวนานกว่าหกทศวรรษ 2) การดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมของพม่า และ 3) การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

1) การตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่น

คนพม่าส่วนหนึ่งมองว่าความตกต่ำทางเศรษฐกิจของพม่าเป็นผลมาจากการที่พม่าต้องตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจอาณานิคม ดังจะเห็นได้จากการที่พม่าเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษยาวนานกว่าห้าทศวรรษ นับตั้งแต่ค.ศ. 1886 จนกระทั่งญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษและญี่ปุ่นจึงถูกมองว่าเข้ามายึดเอาทรัพยากรจากประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมไปส่งผลให้พม่าต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจน²⁷⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น อังกฤษได้ดักตวงทรัพยากรต่างๆ ของพม่าไปใช้อย่างฟุ่มเฟือย สร้างความไม่พอใจให้กับชาวพม่าเป็นอย่างมาก ทรัพยากรส่วนใหญ่ที่อังกฤษดักตวงไปจากพม่าถูกใช้เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับวัตถุดิบที่จะป้อนเข้าสู่สิงคโปร์ ความต้องการในวัตถุดิบจำนวนมากของอังกฤษนี้ได้ผลักดันให้อังกฤษเข้าจัดการเศรษฐกิจของพม่าโดยตรง ดังจะเห็นได้จากการการสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจในดินแดนพม่าตอนล่างให้กลายเป็นอู่ข้าวอู่น้ำที่สำคัญกระทั่งสามารถผลิตข้าวเพื่อส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของโลก เศรษฐกิจแบบพอเพียงของพม่าในยุคนั้นจึงถูกแปรรูปให้กลายเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกซึ่งเป็นระบบการค้าทุนนิยมของอังกฤษ ส่งผลให้ชาวพม่ากลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบเศรษฐกิจระหว่าง

²⁷⁴ ดูเพิ่มเติม Lakshmi Iyer, *The long-term impact of colonial rule: Evidence from India*, Working Paper

No. 05-041 (Boston: Harvard Business School, 2004), [Online], Available from:

http://www.people.hbs.edu/liyer/iyer_colonial_oct2004.pdf [January 3, 2012]

ประเทศ²⁷⁵ ผลจากการสร้างบรรยากาศทางเศรษฐกิจในดินแดนพม่าตอนล่างของอังกฤษยังก่อให้เกิดการหลั่งไหลของผู้คนเข้ามาทำการเพาะปลูกและบุกเบิกที่นาใหม่ เนื่องจากอังกฤษมีความต้องการแรงงานมากจึงได้ชักชวนให้คนพม่าอพยพเข้ามาสู่พม่าตอนล่าง นอกจากนี้ยังได้กระตุ้นให้แรงงานข้ามชาติจำพวกจีนและอินเดียเข้ามาในพื้นที่ด้วย นโยบายดึงแรงงานข้ามชาติดังกล่าวของอังกฤษได้ส่งผลให้พม่าตอนล่างกลายเป็นดินแดนที่เต็มไปด้วยชนชาติต่างชาติดังกล่าวของอังกฤษได้ หรือที่เรียกว่า “พหุสังคม” ซึ่งสภาพสังคมเช่นนี้ได้กลายเป็นปัญหาหนักทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของพม่าสืบมา²⁷⁶

การที่ญี่ปุ่นบุกยึดพม่าในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แท้จริงแล้วเป็นไปเพื่อเหตุผลทางยุทธศาสตร์เป็นหลัก เนื่องจากเส้นทางในพม่าที่ชื่อว่า “Burma Road” ที่อังกฤษเคยสร้างไว้เมื่อปีค.ศ. 1937-1939 เป็นเส้นทางหลักที่สามารถลำเลียงยุทธปัจจัยไปช่วยเจียงไคเช็คซึ่งเป็นศัตรูของญี่ปุ่นได้ Burma Road จึงเปรียบเสมือนประตูหลังบ้านของจีน²⁷⁷ ซึ่งสามารถเป็นทางเข้าออกอีกทางหนึ่งในกรณีที่ดินถูกปิดล้อมชายฝั่งญี่ปุ่นจึงมีนโยบายที่จะควบคุมเส้นทางดังกล่าวในพม่าเพื่อมิให้จีนได้รับความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตกและประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นได้ยื่นข้อเสนอว่าจะอำนวยความสะดวกในการช่วยให้พม่าได้เอกราชจากอังกฤษ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นักชาตินิยมพม่าคิดว่าการร่วมมือกับญี่ปุ่นจะทำให้ได้รับเอกราชเร็วขึ้นจึงรับข้อเสนอดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าพม่าเป็นอาณานิคมที่สร้างผลประโยชน์ให้กับญี่ปุ่นอย่างมาก โดยนอกจากพม่าจะสามารถตอบสนองผลประโยชน์หลักทางด้านยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดีแล้ว ญี่ปุ่นยังได้รับผลประโยชน์ได้จากผลประโยชน์ทางการทหาร และการค้าอีกด้วย²⁷⁸ แต่แล้วการเข้ามาของกองทัพญี่ปุ่นก็สร้างความผิดหวังให้กับผู้นำและประชาชนชาวพม่าเป็นอันมาก เนื่องจากญี่ปุ่นมิได้รักษาสัญญาที่จะให้เอกราชแก่พม่า ขณะเดียวกันญี่ปุ่นมิได้ทำให้ชาวพม่ารู้สึกถึงความแตกต่างจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ที่แย่ไปกว่านั้นคือการที่บ้านเมืองของพม่าได้รับความเสียหายอย่าง

²⁷⁵ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552), หน้า 53-54.

²⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-55.

²⁷⁷ บุญเทียม พลายนพ, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2549), หน้า 210.

²⁷⁸ โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, แปลโดย พรรณงาม เจริญธรรมสารและคนอื่นๆ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550), หน้า 363.

ที่สุด²⁷⁹ เมืองต่างๆหลายแห่ง บ่อน้ำมัน ตลอดจนเส้นทางรถไฟสายต่างๆในพม่าได้รับความเสียหายอย่างมากจากการปะทะกันระหว่างกองทัพญี่ปุ่นและฝ่ายสัมพันธมิตร ญี่ปุ่นได้บ่มเพาะเมล็ดแห่งความเกลียดชังในใจของชาวพม่ามากขึ้นไปอีกด้วยการบังคับเกณฑ์แรงงานพม่ากว่า 30,000 คนเพื่อใช้ในกองทัพและสร้างทางรถไฟสายมรณะจากพม่าถึงไทย ในด้านเศรษฐกิจการเข้าร่วมกับญี่ปุ่นยังทำให้พม่าต้องสูญเสียตลาดการค้ากับต่างประเทศทั้งหมด เนื่องจากสภาวะสงครามส่งผลให้การค้าขายต้องหยุดชะงัก นอกจากนี้ในช่วงที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นนั้นรัฐบาลพม่าต้องสูญเสียรายจากการไม่สามารถเก็บภาษีได้อย่างมหาศาล เนื่องจากกองทัพญี่ปุ่นได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีศุลกากร ไม่ต้องเสียภาษีการค้า และภาษีป่าไม้²⁸⁰ เหตุฉะนั้นกว่าที่พม่าจะได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการ เศรษฐกิจภายในของพม่าจึงอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่เต็มที่

2) การดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมของพม่า

แม้ว่าในสายตาของคนส่วนหนึ่งจะมองว่าความยากจนของพม่านั้นเป็นผลพวงที่เกิดจากการตกเป็นประเทศอาณานิคม ทว่าสาเหตุที่สำคัญกว่านั้นก็คือการบริหารจัดการที่ผิดพลาดและนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลทหารซึ่งเป็นผลมาจากการใช้แนวคิดสังคมนิยมสุดโต่งเป็นแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของพม่านั้นนับตั้งแต่การยึดอำนาจของเนวินในป.ศ. 1962 ภายใต้แผนที่รู้จักกันในนาม “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” (Burmese way to socialism) การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวได้นำไปสู่การยึดครองธุรกิจทุกภาคเข้าเป็นของรัฐ บริษัทต่างชาติ ตลอดจนธนาคารและอุตสาหกรรมทั้งหมดถูกยึดเป็นของรัฐ บริษัทเอกชนกว่า 15,000 แห่งถูกแปลงเป็นกิจการของชาติ รัฐบาลทหารได้เข้าควบคุมเศรษฐกิจไว้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจัดจำหน่าย รวมไปถึงการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตรทั้งหลายที่เป็นสินค้าหลักของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลทหารยังได้กีดกันการทำธุรกิจของชาวต่างชาติในพม่าด้วย เนื่องจากก่อนหน้านี้เศรษฐกิจส่วนใหญ่ของพม่าตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติ รัฐบาลทหารจึงได้ยึดเอากิจการของชาวต่างชาติมาเป็นของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ประกอบการชาวอินเดียถูกกดดันข่มขู่และยกเลิกเงินตรา ทำให้ชาวอินเดียกว่า 200,000 คนถูกบีบให้ออกจากพม่าโดยไม่มีเงินติดตัวในช่วงปี ค.ศ. 1963-1965²⁸¹ นับตั้งแต่การปฏิวัติยึดอำนาจของเนวินรัฐบาลทหารพม่าได้ระมัดระวังตนเอง

²⁷⁹ บุญเทียม พลายนพ, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 213.

²⁸⁰ โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, หน้า 356.

²⁸¹ John Badley, “Burma’s Zealot Wungyis: Maoists or St. Simonists,” *Asian Survey* Vol.5, No.1 (January, 1965): 55 อ้างใน โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, หน้า 466.

อย่างมากในการเข้าไปพัวพันกับบรรษัทข้ามชาติและชุมชนระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการปฏิเสธรับความช่วยเหลือ ตลอดจนหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินจำนวนมากจากต่างประเทศในทศวรรษแรกหลังการปฏิวัติในปีค.ศ.1962 กล่าวได้ว่ารัฐบาลทหารได้ปิดประเทศของตนเองด้วยการโดดเดี่ยวตนเองออกจากประชาคมระหว่างประเทศ²⁸² ระบบการผลิตของพม่าจึงเปลี่ยนสถานะจากที่เคยเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวเพื่อส่งออกจำนวนมากที่สุดในโลกกลายมาเป็นการผลิตเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น²⁸³ ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 พม่าจึงไม่ได้มีสถานะเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวสู่ต่างประเทศในลำดับต้นๆอีกต่อไป มีหน้าซ้ำยังเกิดการขาดแคลนข้าวในบางพื้นที่ของประเทศด้วย²⁸⁴

กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการที่ผิดพลาดและนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลทหารมีสาเหตุมาจากความมั่นใจในตนเองเกินไปของรัฐบาลทหาร²⁸⁵ ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้านี้การรัฐประหารเมื่อปีค.ศ.1962 ฝ่ายกองทัพได้มีโอกาสดำเนินการเข้ามาดูแลจัดการกิจการด้านเศรษฐกิจและการบริหารในช่วงที่รัฐบาลของอูนุได้เปิดทางให้ฝ่ายกองทัพเข้ามาเป็นรัฐบาลรักษาการ (ค.ศ.1958-1960) ความที่กองทัพสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างง่ายดายในระยะเวลาอันสั้นได้ทำให้ฝ่ายกองทัพมั่นใจว่าจะสามารถจัดการปัญหาของชาติในระยะยาวหลังจากการรัฐประหารได้อย่างเดียวกับที่เคยทำมาก่อนหน้านั้น²⁸⁶ อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกลับมิได้เป็นไปตามที่ฝ่ายกองทัพคาดคิดไว้ การนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมสุดโต่งมาใช้ในการยึดเอากิจการทุกอย่างเป็นของรัฐ โดยรัฐได้เข้าควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆจากส่วนกลาง ทว่ากิจการต่างๆไม่ว่าจะเป็นเกษตร อุตสาหกรรม การแจกจ่าย การขนส่ง การสื่อสาร และรวมไปถึงการค้ากับภายนอกล้วนถูกกระทำโดยปราศจากการคำนึงว่าจะปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ในขณะที่รัฐบาลทหารเองยังขาดความพร้อมในหลายด้าน ทั้งบุคลากรที่มีความชำนาญ

²⁸² พรพิมล ตรีโชติ, ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 10 และ David I Steinberg, Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil (Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1989), p.29.

²⁸³ โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, รัฐในพม่า, หน้า 476.

²⁸⁴ ดูเพิ่มเติม H.V.Richter, Burma's rice surpluses: Accounting for the decline, Working Paper No.3 (Canberra: Australian University Development Studies Centre, 1976).

²⁸⁵ David I. Steinberg, Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil, p.29.

²⁸⁶ David I. Steinberg, "Burmese Economics: The conflict of ideology and pragmatism," in Lehman F.K., ed. Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views (Singapore: Maruzen Asia, 1981), p.30.

ในการบริหารจัดการ สาธารณูปโภค และเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ดังกล่าว²⁸⁷ ส่งผลกระทบให้เกิดความตกร้างทางเศรษฐกิจในพม่าอย่างต่อเนื่องยาวนาน นอกจากนี้ การตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจทั้งหมดยังสามารถกระทำได้โดยสมาชิกคนสำคัญในพรรค การสร้างโรงงานสามารถเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดายหากรัฐมนตรีสักคนมองว่าเป็นความคิดที่เข้าท่า ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของพม่าในช่วงก่อนปีค.ศ.1970 จึงแทบไม่ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ใดๆเกี่ยวกับโครงการที่วางแผนไว้เลย และแม้ว่าหลังจากนั้นจะได้มีการทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ข้อมูลก็ยังถูกบิดเบือนเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศเท่านั้น²⁸⁸

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบน “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” ของรัฐบาลทหารไม่อาจกระทำสำเร็จเนื่องจากความมั่นใจในตนเองเกินไปของฝ่ายกองทัพ การไม่มีความพร้อมในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ ตลอดจนการวางแผนเศรษฐกิจที่ตอบสนองผลประโยชน์ของผู้นำบางคนในพรรค การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวนอกจากจะไม่สามารถกระทำให้สำเร็จแล้ว ในทางกลับกันยังก่อให้เกิดความตกร้างทางเศรษฐกิจอย่างมาก²⁸⁹ ดังสะท้อนจากการลดลงของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจทั้งสาม²⁹⁰ อันได้แก่ 1) ตัวชี้วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) 2) ตัวเลขทางการค้า และ 3) ตัวเลขจากการออมและการลงทุน โดยนับตั้งแต่รัฐบาลทหารได้เข้ามาบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของพม่าก็ได้ลดลงถึงร้อยละ 2.2 ในช่วงปีค.ศ.1966-1969 ในขณะที่ตัวเลขทางการค้า ตลอดจนตัวเลขการออมและการลงทุนก็ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปีค.ศ.1962-1969 โดยตัวเลขการออมลดลงจาก 15.4% ของ GDP ในปีค.ศ.1962-1965 เหลือ 8.7% ของ GDP ในปีค.ศ.1966-1969 ส่วนตัวเลขการลงทุนก็ลดลง

²⁸⁷ Mauang Maung Gyi, “Foreign policy of Burma Since 1962: Negative neutralism for group survival,” in F.K. Lehman, ed. *Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views* (Singapore: Maruzen Asia, 1981), pp.14-15.

²⁸⁸ David I. Steinberg, *Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil*, p.35.

²⁸⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร, *ทหารกับสังคมนิยมในพม่า* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 62-63 อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, *ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย*, หน้า 30.

²⁹⁰ Myat Thein, *Economic development of Myanmar* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), p.54.

จาก 13.5% ของ GDP เหลือเพียง 10.9% ของ GDP ในช่วงเวลาเดียวกัน²⁹¹ กลางทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจพม่าจึงมีความเกี่ยวข้องกับการค้าโลกน้อยลงทุกที ขณะที่อัตราการค้ากับต่างประเทศของพม่าทั้งการส่งออกและนำเข้าในทศวรรษ 1950 เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศซึ่งเป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจากภายนอกมีอัตราร้อยละ 40 กลับลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 26 ในระหว่างทศวรรษ 1960-1970 และลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 13 ในระหว่างค.ศ.1970-1977²⁹² การส่งออกข้าวของพม่าลดลงจาก 1.6 ล้านตันในปี ค.ศ. 1962/1963 เหลือเพียง 0.64 ล้านตันในปี ค.ศ.1966/1967 ส่งผลให้พม่ามีรายได้จากการส่งออกสินค้าลดลงจาก 1,262.7 ล้านจ๊าด เหลือเพียง 500.8 ล้านจ๊าดในช่วงกลางทศวรรษ 1960²⁹³

ความตกต่ำทางเศรษฐกิจของพม่าในช่วงหลังการปฏิวัติโดยเนวินยังสะท้อนได้จากปัญหาการผลิตที่นำไปสู่ภาวะการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค และปัญหาความยากจนของประชาชนชาวพม่า²⁹⁴ ดังจะเห็นได้ถึงความมุ่งมั่นในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ของรัฐบาลทหารได้ทำให้ผลผลิตทุกด้านในประเทศลดจำนวนลง เนื่องจากรัฐได้ทำการยึดและถ่ายโอนกิจการต่าง ๆ มาเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการเอง รวมถึงการค้าข้าวด้วย ทว่าการเข้าดำเนินการทางการค้าของรัฐยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความชำนาญ เป็นเหตุให้ผลผลิตและการบริการไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้การที่รัฐบาลห้ามชาวนาขายข้าวให้แก่ผู้อื่นนอกจากรัฐบาลเท่านั้นโดยรัฐเป็นผู้กำหนดราคาซื้อเองได้ส่งผลให้บรรดาชาวนาไม่มีกำลังใจในการทำนา เนื่องจากถูกกดราคาขายข้าว ขณะเดียวกันชาวนาเองยังต้องเผชิญกับการคุกคามจากกองกำลังฝ่ายกบฏและผู้บ่อนทำลายภายในซึ่งทหารจากรัฐบาลไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้ ชาวนาจึงไม่เต็มใจที่จะผลิตข้าวเพื่อขายให้กับรัฐบาลในราคาที่รัฐบาลกำหนด กระทั่งปริมาณข้าวที่ส่งออกในปีค.ศ.1968 มีเพียง 3 แสนตันเท่านั้น²⁹⁵ เป็นเหตุให้ดุลการค้าของประเทศเริ่มเสียเปรียบ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมได้ส่งผลกระทบภาวการณ์ขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากเอกชนไม่สามารถดำเนินธุรกิจเองได้ รัฐจึงต้องประมาณภาษีเอง เก็บเอง และจ่ายเอง ทำให้รัฐมีรายได้ต่ำ งบประมาณของประเทศขาดดุลมากขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นผลมาจากผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

²⁹¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับความถดถอยทางเศรษฐกิจของพม่าในช่วงหลังการปฏิวัติเพิ่มเติมได้ใน Myat Thein, *Economic development of Myanmar*, pp.51-84.

²⁹² โรเบิร์ต เอช. เทย์เลอร์, *รัฐในพม่า*, หน้า 420.

²⁹³ Myat Thein, *Economic development of Myanmar*, p.55.

²⁹⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง*.

²⁹⁵ ชาติณรงค์ นันทวรรณ, *สหภาพพม่า* (กรุงเทพฯ: อักษรวิทยา, 2519), หน้า 76.

การส่งสินค้าออกจึงมีปริมาณที่ตกต่ำลงอย่างมาก แม้แต่จะผลิตเพื่อใช้บริโภคกันเองภายในรัฐก็ยังแทบจะไม่พอ นำมาซึ่งภาวะการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดตลาดมืดเป็นจำนวนมาก ผลผลิตต่างๆ กลับเข้าสู่ตลาดมืดที่มีการดำเนินการกันอย่างคึกคัก โดยมีการลักลอบนำเข้าสินค้ามากมายที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้มาจำหน่ายในราคาแพง ในปีค.ศ.1979 มีการประมาณการกันว่าตัวเลขทางการค้าของพม่าร้อยละ 60 เกิดจากการค้าสินค้าเถื่อนและในปีค.ศ.1988 การค้าของเถื่อนถูกประเมินว่ามีมูลค่าสูงถึง 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี โดยคิดเป็น 4 เท่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของพม่า และเป็น 5 เท่าของการค้าของภาครัฐ²⁹⁶ สภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชาชนพม่าได้รับความเดือดร้อนจากภาวะสินค้าขาดแคลนและต้องบริโภคสินค้าที่มีราคาสูงกระทั่งทำให้อัตราค่าครองชีพของประชาชนอยู่ในระดับสูงชันมาก²⁹⁷

ในขณะที่ปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคทำให้ประชาชนพม่าต้องเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้าในราคาแพงและค่าครองชีพที่สูงขึ้น ฐานะของประชาชนชาวพม่ายังยากจนลงทุกวันด้วย ดังสะท้อนจากอัตรารายได้ต่อหัวที่ลดลงในบางช่วงซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงสถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนชาวพม่าได้เป็นอย่างดี โดยในปี ค.ศ.1961 รายได้ต่อหัวของประชากรพม่ามีอยู่ 69 ดอลลาร์สหรัฐ และแม้ว่าจะกระเด้งขึ้นมาเป็น 77 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ.1965 แต่ก็ตกลงมาเป็น 66 ดอลลาร์สหรัฐ ในอีกสองปีต่อมา กระทั่งในปี ค.ศ.1988 ก็พบว่าประชากรพม่ามีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่คนละ 190 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี จากรายงานขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศพม่าในปี ค.ศ.1992 ประชากรพม่ามีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่คนละ 250 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่ารายได้ประชากรของประเทศที่มีระดับยากจนซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่คนละ 370 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี²⁹⁸ ตัวบ่งชี้ว่าคุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือตกต่ำลงอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความเปลี่ยนแปลงในอัตราร้อยละของรายได้ที่ใช้จ่ายไปในด้านอาหาร กล่าวคือ ยิ่งครอบครัวหนึ่งยากจนมากเท่าไร ก็ยิ่งต้องใช้รายได้ในอัตราร้อยละที่สูงขึ้นไปกับด้านอาหารการกิน ในปี 1961 ค่าใช้จ่าย

²⁹⁶ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า (กรุงเทพฯ: สแควร์ปริ้นซ์, 2543), หน้า 4.

²⁹⁷ David I. Steinberg, *Burma's Road toward Development: Growth and Ideology under Military Rule* (Boulder, CO: Westview Press, 1981), p.37; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง, หน้า 80 และชาติณรงค์ นันทวรรณ, *สหภาพพม่า*, หน้า 75, 104-105.

²⁹⁸ กรมการจัดหางาน, *การควบคุมการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว* (กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2540), หน้า 3-5 อ้างใน อมรรณ ศรีชูเปี่ยม, *รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานข้ามชาติเข้ามาปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานประมงจังหวัดสมุทรสาคร*, หน้า 1-2.

ด้านอาหารและเครื่องดื่มโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 48% เมื่อถึงปี 1975 ก็พบว่าผู้อาศัยในเขตเมืองใหญ่ๆสิบแห่งต้องใช้จ่ายด้านอาหารการกินถึง 65.24% ของรายได้ ในขณะที่การศึกษาในเขตเมืองท้องถิ่นห้าแห่งในปี 1976 พบว่าตัวเลขนี้อยู่ที่ระหว่าง 72-79% เลยทีเดียว และยังพบว่ากว่าร้อยละ 80 ของประชากรในเขตเมืองมีชีวิตอยู่ได้ในระดับที่หรือต่ำกว่าระดับยังชีพอีกด้วย²⁹⁹ เหตุฉะนั้น รายได้ของประชาชนชาวพม่าจึงสวนทางกันกับราคาสินค้าภายในประเทศตลอดจนค่าครองชีพที่สูงขึ้น ประชาชนชาวพม่าจึงต้องก้มหน้ารับชะตากรรมในรายได้ที่แสนจะน้อยนิดซึ่งในความเป็นจริงแล้วแทบไม่เพียงพอต่อการยังชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและสมาชิกในครอบครัว สภาพดังกล่าวยังสอดคล้องกับรายงานของ International Crisis Group ในปีค.ศ.2006 ที่ระบุว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างตกต่ำจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดมานานหลายทศวรรษในพม่าได้ส่งผลทำให้มาตรฐานการครองชีพของคนส่วนใหญ่ในพม่าแย่ลงอย่างต่อเนื่อง³⁰⁰

สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่และความยากจนของประชาชนในประเทศพม่ายังถูกตอกย้ำด้วยการถูกรีดไถภาษีอากรตามอำเภอใจของรัฐบาล SPDC (The State Peace and Development Council)³⁰¹ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนอย่างมาก ผู้คนที่อพยพออกจากพม่าได้บอกเล่าถึงการเก็บภาษีอย่างหนักในลักษณะที่นอกกฎหมายและปราศจากคำอธิบาย “ภาษี” เหล่านี้บางครั้งก็ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของเงิน ทว่าเข้าไปในรูปแบบของเปอร์เซ็นต์ของผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้หรือปศุสัตว์ที่มี³⁰² เนื่องจากรัฐบาลพม่ามีนโยบายสร้างประเทศด้วยการเก็บภาษีจากประชาชน ทางกรมพม่าจึงได้เรียกเก็บภาษีผลผลิตทางการเกษตร โดยชาวไร่ ชาวนา จะต้องเสียภาษีในรูปของผลผลิต ซึ่งรัฐจะนำเอาผลผลิตนี้

²⁹⁹ David I. Steinberg, *Burma's road toward development: Growth and ideology under military rule*, p.76.

³⁰⁰ Quoted in Ashley South, *Ethnic politics in Burma: States of conflict* (London: Routledge, 2008), p.77.

³⁰¹ สถานสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council, อักษรย่อ SPDC) เป็นเครื่องมือการปกครองของประเทศพม่า เดิมใช้ชื่อว่าสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council) หรือสโลร์ค (SLORC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1988 หลังความวุ่นวายทางการเมืองที่ดำเนินมานับตั้งแต่มีการยกเลิกชนบัตรบางชนิดโดยไม่มีการชดเชยจากรัฐบาล การดำเนินการดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับนักศึกษาและประชาชนจำนวนมากกระทั่งนำไปสู่การประท้วงและปะทะกันจนนองเลือดในที่สุด

³⁰² Therese M. Caouette and Mary E. Pack, *Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand*, p.23 [Online], Available from: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/47a6eb9d0.pdf> [February 2, 2012].

ไปเป็นกองกลางเพื่อพัฒนาประเทศตามแนวทางสังคมนิยมของพม่า พืชผลและสัตว์ของชาวบ้านยังอาจถูกทำลายโดยฝ่ายกองทัพซึ่งอาจเป็นการข่มขู่หรือทำร้าย ที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือประชาชนบางคนต้องจ่ายภาษีให้กับฝ่ายกองทัพของรัฐบาลและกองทัพของกบฏชนกลุ่มน้อยทั้งสองทางเพื่อความอยู่รอดปลอดภัยในชีวิตของตนเอง³⁰³ อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีของรัฐบาลมักมีความไม่แน่นอนหรือไม่อาจคาดคะเนได้ ในบางปีรัฐบาลก็เรียกเก็บผลผลิตถึงเกือบครึ่งหนึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถนำผลผลิตที่เหลือไปขายสร้างรายได้เลี้ยงครอบครัว นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายสร้างระบบสาธารณูปโภคต่างๆทำให้มีการเกณฑ์แรงงานจากแต่ละครอบครัวมาช่วยในการก่อสร้าง โดยหนึ่งครอบครัวจะต้องส่งแรงงานชายฉกรรจ์ที่แข็งแรงมาช่วยงานบริการสังคมซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของพลเมือง และหากไม่ปฏิบัติตามรัฐบาลทหารพม่ามีสิทธิที่จะพิจารณาตัดสินลงโทษอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ครอบครัวใดที่ไม่สามารถส่งแรงงานได้ก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การยอมจ่ายเงินจำนวนวันละ 1,000 จ๊าดเพื่อจ้างให้คนอื่นไปทำงานแทน เป็นต้น³⁰⁴

ความมั่นใจในตนเองของฝ่ายกองทัพ ตลอดจนระบบจัดการที่ไม่ดีเพียงพอในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ และการวางแผนเศรษฐกิจที่ตอบสนองผลประโยชน์ของผู้นำบางคนในพรรคได้ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการบริหารจัดการจนนำมาซึ่งนโยบายเศรษฐกิจที่ล้มเหลวของรัฐบาลทหาร โดยแทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กลับกลายเป็นการสร้าง ความเดือดร้อนแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้นไปอีก ประชาชนชาวพม่าจึงต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจนานัปการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนสินค้าในการอุปโภคบริโภคจนนำมาสู่อัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้น ปัญหาความยากจนของประชาชนชาวพม่า ปัญหาการถูกรีดไถภาษีจากรัฐบาล และปัญหาอัตราเงินเฟ้อ จนแม้แต่รัฐบาลทหารของเนวินยังต้องยอมรับในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของตนเอง³⁰⁵ และยินยอมให้มีการผ่อนคลายนโยบายสังคมนิยมบางส่วนในเวลาต่อมา โดยรัฐบาลได้ยกเลิกการจำกัดการซื้อขาย การขนส่งและการเก็บสินค้าอาหาร ตลอดจนคืนร้านค้าให้กับเอกชนเจ้าของเดิมนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1969 แต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปก็ยัง

³⁰³ Christina Fink, *Living silence: Burma under military rule* (Bangkok: White Lotus, 2001), p.78.

³⁰⁴ Therese M. Caouette and Mary E. Pack, *Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand*, p.19.

³⁰⁵ Josef Silverstein, "Burma's struggle for democracy: The army against the people," in May R.J. and Viberto Selochan, eds., *The military and democracy in Asia and Pacific* (Bathurst: Crawford House Publishing, 1998), pp.79-80.

ไม่ดีขึ้น รัฐบาลพม่าจึงจำต้องยื่นเรื่องเสนอต่อสหประชาชาติเพื่อขอพิจารณาให้พม่ามีสถานะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดประเทศหนึ่งของโลก (The Least Developed Country – LDC) นับตั้งแต่ปี 1986³⁰⁶

การดำรงสถานะเป็นประเทศที่มีการพัฒนาต่ำที่สุดช่วยให้รัฐบาลพม่าสามารถรับการผ่อนผันในเรื่องหนี้สินจากประเทศเจ้าหนี้และยังนำไปสู่ความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและจากต่างประเทศได้เป็นกรณีพิเศษ ทว่าการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศทำให้พม่าต้องปรับแก้นโยบายและกฎระเบียบทางเศรษฐกิจและการคลัง ผลพวงจากการปรับเปลี่ยนในครั้งนี้นำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกธนบัตรใบละ 25 35 และ 75 จ๊าด ในปี 1987 โดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยให้กับประชาชน ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้เพียงสองปีเพิ่งมีประกาศยกเลิกธนบัตรมูลค่าอื่นๆไปเช่นกัน การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลมุ่งหวังให้ส่งผลกระทบต่อตลาดมืด ทว่าผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้เงินที่ประชาชนหามาได้ด้วยความสุจริตซึ่งหมุนเวียนในประเทศหายไปถึงร้อยละ 80 ภายในเวลาเพียงชั่วข้ามคืน³⁰⁷ เหตุการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่พอใจรัฐบาลเป็นอย่างมากกระทั่งกลายเป็นชนวนที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวางในปีค.ศ.1988

นับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนพม่าต้องประสบกับความลำบากทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด ดัชนีราคาผู้บริโภคพุ่งขึ้นจาก 7.7% ในปี 1972 ไปเป็นกว่า 25% ในช่วงสองปีต่อมา และขึ้นไปถึงกว่า 31% ในปี 1975³⁰⁸ นอกจากนี้การขาดแคลนสินค้าขึ้นวิกฤตยังส่งผลให้ราคาสินค้าที่ขายกันในตลาดมืดสูงขึ้นไปอีกถึงสองเท่าหรือมากกว่านั้น³⁰⁹ ทั้งนี้ทั้งนั้น ค่าแรงหรือรายได้ที่ประชาชนหามาได้นั้นกลับมิได้มีการปรับขึ้นให้มีสอดคล้องกับราคาสินค้าที่สูงขึ้นเลย ขณะเดียวกันความที่พม่าต้องตกอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมซึ่งกินระยะเวลายาวนานกว่า 26 ปียังเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพในการ

³⁰⁶ พรพิมล ตรีโชติ, การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 22.

³⁰⁷ Donald M. Seekins, The disorder in order: The army-state in Burma since 1962 (Bangkok: White Lotus Press, c2002), p.125.

³⁰⁸ Ibid., p.93.

³⁰⁹ David I. Steinberg, Burma's road toward development: Growth and ideology under military rule, p.80.

จัดการและบริหารงานปรับตัวตามไม่ทันและไม่สามารถสนองตอบภาคธุรกิจที่ต้องการประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงานได้ ดังจะเห็นได้จากการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนกับต่างชาติที่ยังคงจำกัดอยู่กับการทำธุรกรรมกับภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่สามารถวางระเบียบการเงินและการคลังของประเทศให้เป็นระบบที่มีความสมดุลได้ เนื่องจากมีความจำเป็นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุ่มเทงบประมาณทางการทหารที่สูงเกินไปของรัฐบาล ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35 หรือเกือบจะ 40 ของงบประมาณทั้งหมด ทำให้รัฐบาลไม่สามารถนำไปในจุดประสงค์ด้านการพัฒนาอื่นๆเท่าที่ควร³¹⁰ นักวิเคราะห์หลายคนยังได้มองว่าการที่รัฐบาลทหารพม่าพิมพ์ธนบัตรออกมาเพิ่มเพื่อนำมาใช้จ่ายในการขาดดุลที่เกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งได้นำไปสู่สถานะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น³¹¹ นอกจากนี้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราก็ไม่ตรงตามความเป็นจริง ดังจะเห็นได้ว่าอัตราการแลกเปลี่ยนของรัฐบาลกับอัตราการแลกเปลี่ยนของตลาดมืดมีความแตกต่างกันถึง 20 เท่า ทำให้ผู้ลงทุนไม่มีความมั่นใจในมาตรการทางการเงินและการคลังของรัฐบาลพม่ามากนัก ท่ามกลางเศรษฐกิจที่เริ่มจะกระเตื้องขึ้นในยุคของซอหม่องนี้ ประชาชนพม่าจึงได้รับผลกระทบจากสถานะเงินเฟ้อที่สูงถึง 21-59%³¹² อันเป็นผลพวงของระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดที่ทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้นในขณะที่รายได้ของประชาชนยังเท่าเดิม ส่งผลให้ประชาชนพม่ามีความเป็นอยู่ที่ยากลำบากขึ้น

3) การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ดีมีบางกระแสมองว่าการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของชาติมหาอำนาจมีส่วนในการทำให้สถานะเศรษฐกิจของพม่าตกต่ำลงเช่นเดียวกัน ดังสะท้อนจากมุมมองที่ว่า การคว่ำบาตรของสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ปีค.ศ.1996 เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่น่าพาพม่าเข้าสู่วังวนแห่งความยากจน และวิกฤตอัตราเงินเฟ้อ ดังจะเห็นได้จากการที่กลุ่มสหภาพยุโรป (EU-European Union) ตัดสิทธิพิเศษทางภาษีและศุลกากรของพม่าในการส่งออกสินค้าการเกษตรและอุตสาหกรรม เนื่องจากการบังคับเกณฑ์แรงงานในพม่า ส่วนสหรัฐฯซึ่งเป็นประเทศที่มีการลงทุน

³¹⁰ David I Steinberg, *Crisis in Burma: Stasis and change in a political economy in turmoil*, p.47.

³¹¹ Bryant Yuan Fu Yang, "Life and death away from the golden land: The plight of Burmese migrant workers in Thailand," *Asian-Pacific Law & Policy Journal* Vol.8, No.2 (2007):497 ดูเชิงอรรถที่ 70.

³¹² พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองพม่า* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 82 อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, *การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย*, หน้า 25.

ในพม่าสูงเป็นอันดับที่ 4 รองจากฝรั่งเศส สิงคโปร์ และไทยในขณะนั้นก็ได้ประกาศว่ามาตรการลงทุนในพม่า ทว่าปัจจุบันยังมีการโต้เถียงกันอยู่ว่าตกลงแล้วการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน และแท้ที่จริงแล้วมาตรการดังกล่าวส่งผลร้ายต่อรัฐบาลทหารพม่าหรือประชาชนมากกว่ากัน ซึ่ง Myint Shwe ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “การคว่ำบาตรได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหามากกว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของหนทางแก้ไขดังที่มันควรจะเป็น”³¹³ ขณะที่นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศให้ความเห็นว่า

“การคว่ำบาตรพม่าที่เกิดขึ้นไม่ได้นำไปสู่ประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามกลับสร้างปัญหาและความยากลำบากให้กับคนยากจนในพม่า ซึ่งไม่มีผลอะไรเลยกับพวกผู้นำ”³¹⁴

การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากนานาประเทศจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอัตราเงินเฟ้ออย่างมีอัตรารอบคอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ.2002-2003 ที่ราคาสินค้าบริโภคได้เพิ่มขึ้นถึง 50% เนื่องจากพม่าไม่สามารถนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศได้³¹⁵ ขณะที่ประชาชนพม่าส่วนใหญ่ก็ไม่มีเงินมากพอที่จะหาซื้อสินค้าพื้นฐานที่มีราคาสูงเหล่านี้ได้ผลจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าทำให้เกิดการกีดกันไม่ให้มีการลงทุนจากต่างชาติโดยตรงส่งผลให้พม่าไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนและมีรายได้อันจะนำไปสู่การยกระดับเศรษฐกิจของตนเอง ผลจากการคว่ำบาตรยังนำไปสู่การกีดขวางไม่ให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศอันเป็นสิ่งที่พม่าจำเป็นต้องใช้เพื่อยกระดับรายได้และพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง เหตุดังนั้นจึงมีการถกเถียงกันอย่างมากกว่าการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจนั้นนอกจากจะไม่ให้ผลที่ตั้งใจให้เกิดแล้ว ยังก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงลบอื่นๆตามมา ซึ่งสุดท้ายแล้วได้ส่งผลร้ายต่อประชาชนคนธรรมดาในพม่ามากกว่าจะส่งผลกระทบต่อรัฐบาลทหารซึ่งแทบไม่ได้รับผลกระทบใดๆเลย ในทางกลับกันบรรดาผู้นำในรัฐบาลทหารกลับมีความมั่งคั่งและแข็งแกร่งขึ้นเสียด้วยซ้ำ³¹⁶ ผลจากการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อ

³¹³ Bangkok Post (April 18, 2004), Quoted in Helen James, Security and sustainable development in Myanmar (New York: Routledge, 2006), p.127.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 129.

³¹⁵ Therese M. Caouette and Mary E. Pack, Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand, pp.25-26.

³¹⁶ Helen James, Security and sustainable development in Myanmar (New York: Routledge, 2006), p.128.

ภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมของพม่าอย่างมาก กระทั่งประชาชนไม่สามารถหางานทำได้ เลี้ยงชีพตนเองได้ สภาพเช่นนี้จึงมีส่วนผลักดันให้แรงงานพม่ากว่า 3.6 แสนคนทะลักเข้ามาหาทางทำมาหากินในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย³¹⁷

สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำของพม่าอันมีสาเหตุหลักมาจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และญี่ปุ่น ผลจากการดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมของพม่า ตลอดจนการถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นความบอบช้ำทางเศรษฐกิจของพม่าที่เปรียบเสมือนโรคภัยเรื้อรังที่ยากจะหาหนทางเยียวยารักษา และกลายเป็นปัญหาสำคัญที่คอยบ่อนทำลายเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐบาลพม่ามาโดยตลอด³¹⁸ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าพม่าแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในด้านเศรษฐกิจหรือการจ้างงานอย่างมีนัยสำคัญใดๆเลยตลอดระยะเวลากว่าห้าทศวรรษของเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ผ่านมา³¹⁹ รายงานของธนาคารโลกในปีค.ศ.1999 ยังระบุด้วยว่า

“หากนโยบายปัจจุบันของรัฐบาลพม่ายังคงดำเนินต่อไป ประชาชนพม่าก็แทบจะไม่มีโอกาสได้ประโยชน์จากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาค ภาคการเกษตรภายในประเทศและภาคเอกชนก็จะไม่สามารถใช้ศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่ และการกดขี่มาตรฐานการดำรงชีพจะยังคงมีต่อไป สภาพเศรษฐกิจเช่นนี้นอกจากจะไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ได้แล้ว ยังส่งผลร้ายอย่างใหญ่หลวงต่อสถานะความยากจน การพัฒนามนุษย์ ตลอดจนความปรองดองในสังคมพม่าอีกด้วย”³²⁰

สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญทำให้ชาวพม่าจำนวนมากที่ตกอยู่ในวังวนของปัญหา

³¹⁷ เติลินิวส์ (31 กรกฎาคม 2546), หน้า 3.

³¹⁸ ชาตินรงค์ นันทวรรณ, สหภาพพม่า, หน้า 76-77.

³¹⁹ Mya Than, Myanmar in ASEAN: Regional cooperation Experience (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005).

³²⁰ World Bank, Myanmar: An economic and social assessment (Washington D.C.: Author, 1999) Cited in Therese M. Caouette and Mary E. Pack, Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand, p.25.

เศรษฐกิจน่านับการอย่างยาวนาน เดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในประเทศไทย โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในพม่าต่างดิ้นรนเพื่อเอาชีวิตรอดโดยลักลอบข้ามเขตแดนเข้าสู่ประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ด้วยความหวังที่จะพาตนเองให้พ้นไปจากสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบากในประเทศของตนและเพื่อการมีชีวิตที่ดีกว่าเนื่องจากการเข้ามาทำงานในประเทศไทยย่อมมีโอกาสในการทำงานและสร้างรายได้มากกว่าการทำงานในประเทศของตนเอง

4.1.1.2 ปัจจัยผลักดันทางด้านการเมือง

นอกเหนือไปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยทางการเมืองก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ประชาชนชาวพมามุ่งอพยพเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยกล่าวได้ว่าการเมืองการปกครองของพมามีปัญหาอย่างมากนับตั้งแต่ได้รับเอกราชส่งผลให้พม่าตกอยู่ภายใต้ความวุ่นวายทางการเมืองแทบจะตลอดเวลา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสองปัญหาหลักในพม่า ได้แก่ 1) ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่า และ 2) ปัญหาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในพม่า ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อย พระสงฆ์ และกลุ่มนักศึกษา ซึ่งนำไปสู่การปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าความเป็นประชาธิปไตยของพม่านั้นมีความเกี่ยวข้องกับ ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในพม่าอย่างแยกไม่ออก เนื่องจากปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่านั้นเป็นสาเหตุแห่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ มาโดยตลอด ผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองทั้งสองประการจึงเป็นที่มาของเสถียรภาพทางการเมืองที่ไม่มั่นคงของพม่าซึ่งกลายเป็นปัจจัยผลักดันร่วมอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากที่ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจเป็นทุนเดิมอยู่ก่อนแล้วเดินทางออกจากประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองเข้าสู่ประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงอย่างประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและหลีกเลี่ยงความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศของตน

1) ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่า

ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของพม่านับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราช คือ ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่าที่ตกอยู่ในเงามืดของคณะรัฐบาลทหารเป็นระยะเวลา ยาวนานหลายทศวรรษ โดยในระยะแรกของการปกครองภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชนั้น พม่ามีระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยภายใต้การนำของอู๋ เน่ แต่ระยะหลังจากนั้นนับตั้งแต่

การปฏิวัติยึดอำนาจโดยเนวินในปีค.ศ.1962 ประชาธิปไตยของพม่าก็ต้องปิดฉากลงและนำพาพม่าจมดิ่งสู่วังวนของการปกครองในรูปแบบสังคมนิยมอย่างยาวนาน ส่งผลให้การพัฒนาทางประชาธิปไตยของพม่าหยุดนิ่ง และแม้ว่าจะมีความพยายามสร้างภาพให้เห็นว่าพม่ากำลังพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของตนเอง แต่ความพยายามดังกล่าวก็มักสวนทางกับพฤติกรรมของรัฐบาลที่ปรากฏสู่สายตาประชาคมโลกอยู่เสมอ ดังสะท้อนจากการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม และเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อและสาธารณชนในประเทศพม่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1962

ในปีค.ศ.1990 เป็นปีที่สร้างความหวังให้แก่ผู้คนจำนวนมากในพม่า เนื่องจากเป็นปีที่รัฐบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งภายหลังจากที่ตกอยู่ในการปกครองที่เรียกว่า “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” เป็นระยะเวลายาวนานกว่า 2 ทศวรรษ ดังจะเห็นได้จากการออกไปลงคะแนนเสียงอย่างล้นหลามของประชาชนพม่า ทว่าผลการเลือกตั้งที่เกิดจากคะแนนเสียงของประชาชนพม่ากลับได้รับการประกาศให้เป็นโมฆะ เนื่องจากพรรคสามัคคีแห่งชาติที่แปลงรูปมาจากพรรคเดิมของเนวินได้รับเลือกเพียง 10 ที่นั่งเท่านั้น ในขณะที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยที่มีองซานซูจีเป็นแกนนำได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ โดยพรรคสันนิบาตแห่งชาติได้ที่นั่งถึง 392 คนจากจำนวนที่นั่งทั้งหมด 425 ที่นั่ง³²¹ วิธีการของรัฐบาลทหารคือ การถ่วงเวลาที่จะประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ โดยได้ใช้เวลาถึงหกสัปดาห์กว่าที่จะประกาศผลออกมาได้นอกจากนี้ยังได้ใช้เวลาอีกถึง 2 เดือนเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งได้อุทธรณ์การเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ฝ่ายรัฐบาลทหารได้ยกเลิกมติของมหาชนของชาวพม่าจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ และได้ยืนยันที่จะให้คณะผู้ปฏิวัติในนามของ SLORC ปกครองประเทศต่อไป พร้อมกันนั้นยังได้อ้างเหตุผลในการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประเทศด้วยการเข้าจับกุมแกนนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยซึ่งประกอบไปด้วย นายพลตินอ อองซานซูจี พันเอกจีหม่อง และพันเอกชิดแกง³²² พร้อมกับคณะกรรมการบริหารพรรคจำนวน 18 คนและสมาชิกของพรรคอีกกว่า 40 คนด้วยกัน โดยกล่าวหาว่าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยมีการวางแผน

³²¹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่านเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณัติจัดการทหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประพันธ์สาร, 2553), หน้า 320-323.

³²² ภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นทั้งนายพลตินอผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย และองซานซูจีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการพรรคก็ถูกจับตัวไป ทางพรรคซึ่งขาดผู้นำจึงได้เลือกพันเอกพันเอกจีหม่องขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแทน โดยมีพันเอกชิดแกงเป็นรองหัวหน้าพรรค ทว่าต่อมาไม่นานทั้งสองก็ถูกฝ่ายรัฐบาลจับกุมตัวไปอีกด้วยข้อหาทรยศต่อชาติ

เพื่อนบ้านไทยประเทศ มีการจับกุมและปราบปรามขบวนการต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง ส่งผลให้ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางของนักศึกษาและชนกลุ่มน้อยจำนวนมาก ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว³²³

นับจากปีค.ศ.1990 พม่าก็ไม่มีการเลือกตั้งทั่วไปอีกเลย จนกระทั่งในปีค.ศ.2010 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของพม่าในรอบยี่สิบปีที่ผ่านมา โดยการเลือกตั้งในปีค.ศ.2010 นี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาขั้นที่ 5 จาก 7 ขั้น ของแผนพัฒนาประเทศเพื่อก้าวไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งทาง SPDC (The State Peace and Development Council) ในฐานะหน่วยงานสูงสุดในการบริหารประเทศนำมาใช้เป็นแผนพัฒนาชาตินับตั้งแต่ปีค.ศ.2003 เป็นต้นมา ส่วนแผนขั้นที่ 6 เป็นเรื่องของการจัดระบบทำงานของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง และขั้นที่ 7 คือการสร้างประเทศให้เป็นประชาธิปไตยและมีความทันสมัยทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าแผนการพัฒนาเท่าที่ผ่านมา เป็นการนำไปสู่ผลประโยชน์ของรัฐบาลทหารเสียเอง ไม่เฉพาะแค่เรื่องการปกครอง แต่รวมไปถึงเศรษฐกิจที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดสน³²⁴ นอกจากนี้ยังพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความเป็นพลุณียังคงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก การเคลื่อนไหวทางสังคมส่วนใหญ่ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลและการกำกับดูแลของกองทัพพม่า³²⁵ เนื่องจากกองทัพได้เป็นผู้เตรียมการสำหรับการเลือกตั้งไว้ทั้งหมด ดังสะท้อนจากรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.2008 ที่ระบุว่าหนึ่งในสี่ของที่นั่งในรัฐสภาทั้งหมดจำนวน 664 ที่นั่งจะต้องถูกสำรองไว้ให้กับบุคลากรในกองทัพ และผลการเลือกตั้งที่ออกมาในปีค.ศ.2010 ก็คือ พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (Union Solidarity and Development: USDP) ซึ่งเป็นพรรคตัวแทนของกองทัพได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 76.5 ขณะเดียวกันที่นั่งที่เหลืออีกจำนวน 498 ที่นั่งนั้น ผู้สังเกตการณ์ได้รายงานถึงเหตุการณ์ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นโดยทั่วไประหว่างการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้ช่วยให้กองทัพสามารถมีชัยชนะเหนือพรรคการเมืองฝ่ายพลเรือนได้

³²³ พรพิมล ตรีโชติ, ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย, หน้า 30.

³²⁴ ป.มาศตระกูล, “เลือกตั้งพม่าจากบังหน้าเผด็จการ,” โลกวันนี้วันสุข (8 พฤศจิกายน 2552) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.dailyworldtoday.com/newsblank.php?news_id=8606 [19 กุมภาพันธ์ 2555]

³²⁵ Miklos Romandy, Corinna Johannsen and Gorawut Numnak, Freedom barometer Asia 2010 (Bangkok: Regional Office for Southeast and East Asia of the Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 2010), p.61.

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลจาก Human Rights Watch แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งในพม่า ดังกล่าวในปีค.ศ.2010 เกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศที่เต็มไปด้วยการข่มขู่และบีบบังคับ ตลอดจนมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง โดยมีกฎหมายและข้อบังคับต่างๆที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของกองทัพอย่างมาก หนึ่งในข้อบังคับเหล่านั้น ได้แก่ การห้ามบุคคลที่ต้องโทษจำคุกมิให้เป็นสมาชิกพรรค ส่งผลให้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต้องเลือกระหว่างการขับไล่นางอองซานซูจีผู้เคยอยู่ภายใต้การกักขังบริเวณในบ้านพักและสมาชิกพรรคคนอื่นๆอีกหลายร้อยคนที่เคยถูกต้องโทษจำคุกมาก่อน กับการไม่จดทะเบียนอีกครั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น ซึ่งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยได้ตัดสินใจที่จะไม่จดทะเบียนอีกครั้ง ส่งผลให้สถานภาพของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยกลายเป็นพรรคที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้รัฐบาลทหารยังได้ออกระเบียบข้อบังคับอื่นๆที่ใช้ควบคุมการหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัคร โดยมีการข่มขู่ไม่ให้ประชาชนก่อความไม่สงบ ตลอดจนประกาศให้การวิพากษ์รัฐธรรมนูญและกองทัพเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และยังมีการข่มขู่ประชาชนว่าการเรียกร้องให้มีการคว่ำบาตรการเลือกตั้งตามข้อเสนอของสมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยสามารถนำไปสู่การต้องโทษจำคุก 1 ปี³²⁶ ขณะเดียวกันผู้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทหารก็จะต้องได้รับโทษจำคุก ส่งผลให้การแสดงออกทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคมในพม่ายังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด³²⁷

เหตุดังนั้น สำหรับพม่าแล้วจึงไม่มีสิ่งที่เรียกว่าเสรีภาพของสื่อ หรือแม้กระทั่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออก ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลทหารเป็นเจ้าของหรือควบคุมสื่อทั้งหมดในประเทศ การตีพิมพ์ของเอกชนใดๆเป็นเรื่องต้องห้ามทั้งสิ้น รัฐบาลได้เข้าควบคุมการเข้าใช้อินเตอร์เน็ตอย่างเข้มงวด โดยร้านอินเทอร์เน็ตจะได้รับการสอดส่องเป็นพิเศษจากรัฐบาลอย่างสม่ำเสมอ ที่แย่ไปกว่านั้นก็คือ การแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์ที่เป็นการวิพากษ์รัฐบาลจะนำไปสู่การต้องโทษจำคุกยาวนาน นอกจากนี้ รัฐบาลทหารยังได้กีดกันการเข้ามาของแหล่งข่าวจากต่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของพม่าจะได้กำหนดให้มีเสรีภาพของสื่อ แต่ในความเป็นจริงสื่อในพม่ายังคงถูกจำกัดเสรีภาพอย่างที่เคยเป็นมาตั้งแต่ก่อน

³²⁶ Human Rights Watch, World Report 2011: Myanmar (January 2011):1-2 [Online], Available from: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/burma_0_0.pdf [February 8, 2012]

³²⁷ Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, Freedom barometer Asia 2010, p.61.

หน้านั้น ดังจะเห็นได้ว่า สื่อก็ยังจะต้องถูกตรวจตราสิ่งที่จะนำเสนอแม้ในช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้งปีค.ศ.2010³²⁸

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางเสรีภาพของสื่ออันคับแคบนี้ ในปีค.ศ.2010 รัฐบาลพม่าได้มีการอนุญาตให้สื่อหนังสือพิมพ์สามารถสัมภาษณ์ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยนับตั้งแต่พฤษภาคม ปีค.ศ.2011 รัฐบาลได้ประกาศให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ต้องส่งต้นฉบับข่าวที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบก่อนตีพิมพ์อีกต่อไป (เช่นเรื่องกีฬาหรือนันทนาการ) และบทความเกี่ยวกับนางองซานซูจีและรูปภาพของเธอก็สามารถตีพิมพ์เผยแพร่ได้อย่างเปิดเผย โดยนอกจากการยกเลิกการตรวจต้นฉบับที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองและการเปิดเสรีให้สื่อสามารถตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับนางองซานซูจีแล้ว รัฐบาลยังได้ประกาศการยกเลิกเซนเซอร์การใช้อินเทอร์เน็ตอีกด้วย เหตุดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 21 นี้เสรีภาพของสื่อในพม่ามีแนวโน้มจะดำเนินไปในทิศทางที่ดีขึ้น³²⁹ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจับตามองเป็นอย่างมาก

2) ปัญหาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่า

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่า เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชและยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยม ฉะนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากเราจะกล่าวว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆในพม่าเป็นผลมาจากปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่าเอง การที่รัฐบาลประกาศว่าจะใช้วิธีการแก้ปัญหาทางการเมืองด้วยวิธีทางทหารส่งผลให้ประชาชนบางส่วนต้องหนีชีวิตอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวต่อการใช้อำนาจที่รุนแรงของรัฐบาล ขณะเดียวกันประชาชนบางส่วนยิ่งทวีความไม่พอใจและแสดงออกด้วยการรวมกลุ่มกันเพื่อออกมาต่อต้านและเคลื่อนไหวทางการเมืองในลักษณะต่างๆนำมาซึ่งการปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล SLORC ภายใต้การนำของพลเอกชอหม่องที่ได้ปราบปรามประชาชนด้วยมาตรการขั้นเด็ดขาด มีทั้งการใช้กำลังทหารสลายการชุมนุม ตลอดจนการจับกุมประชาชนที่ออกมาชุมนุมประท้วงรัฐบาล ส่งผลให้มีทั้งคนบาดเจ็บเสียชีวิต ถูกจับกุม และบางส่วนต้องหลบหนีออกจากประเทศ³³⁰ ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย พระสงฆ์ และกลุ่มนักศึกษาในพม่า ตามลำดับ ทั้งนี้ก็เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สงบทางการเมืองในพม่าอันเกิดจากการปะทะกันระหว่างรัฐบาลและผู้

³²⁸ Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, p.61.

³²⁹ Ibid., p.69.

³³⁰ พรพิมล ศรีโชติ, *การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย*, หน้า 23.

ต่อต้านกลุ่มต่างๆซึ่งได้ส่งผลซ้ำเติมต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนชาวพม่าอย่างมาก โดยนอกจากจะต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำแล้วยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศอย่างไม่รู้จบสิ้น

ปัญหาชนกลุ่มน้อยถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของพม่าในทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้เนื่องจากพลเมืองของพม่านั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย ซึ่งต่างก็มีวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา ภาษาพูด และความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวได้ส่งผลให้ระบอบการเมืองการปกครองของสหภาพพม่าต้องล้มลุกคลุกคลานและขาดเสถียรภาพอยู่ตลอดเวลา³³¹ กล่าวได้ว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่านั้นส่วนหนึ่งเป็นมรดกที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” (divide and rule) ในสมัยที่อังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมซึ่งกลายเป็นรากฐานของความแตกแยกทางสังคมและการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆในพม่า ในช่วงการปกครองภายใต้การนำของอู๋ ผู้นำรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งผู้มีแนวคิดเสรีนิยมซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนาและแนวคิดเสรีนิยมแบบตะวันตก³³² ปัญหาชนกลุ่มน้อยหลายเชื้อชาติในพม่าได้ทำให้รัฐบาลต้องปลกเปลี่ยเปลี่ยงแรงต่อข้อเรียกร้องและการก่อเหตุถึงขั้นทำสงครามหลายครั้ง³³³ เนื่องจากภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชแล้วมีการร่างรัฐธรรมนูญที่ระบุสิทธิของการแยกตัวเป็นอิสระของชนกลุ่มน้อยต่างๆโดยกำหนดเงื่อนไขว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จะได้รับอิสรภาพภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชแล้วเป็นเวลา 10 ปี³³⁴ ในช่วงสิบปีแรกรัฐบาล (ไทใหญ่) จึงให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการปกครองและบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาลพม่าเรื่อยมา ทว่าท้ายที่สุดแล้วชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ไม่เคยได้รับสิทธิดังกล่าว การไม่รักษาคำพูดของรัฐบาลพม่าดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชนกลุ่มน้อยต่างๆกระทั่งเกิดการต่อต้านและทำสงครามหลายครั้งส่งผลให้บรรยากาศทางการเมืองที่คุกรุ่นอยู่แล้วยิ่งตึงเครียดขึ้นไปอีก เอกภาพของชาติและการสู้รบภายในประเทศได้ส่งผลต่อการเมืองการปกครองของรัฐบาลในยุคประชาธิปไตยเป็นอย่างดี³³⁵ ในช่วงรัฐบาลของอู๋ โดยเฉพาะในปลายทศวรรษที่ 1950 จึงเป็นช่วงที่พม่าตกอยู่ในสภาวะ

³³¹ ชาติณรงค์ นันทวรรณ, *สหภาพพม่า*, หน้า 79.

³³² Josef Silverstein, “The idea of freedom in Burma and the political thought of Daw Aung San Sun Kyi,” *Pacific Affairs*, Vol.69, No.2 (1996): 222.

³³³ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, *พม่าผืนเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าใต้อาณัติจัดการทหาร*, หน้า 42.

³³⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Josef Silverstein, *Burmese politics: The dilemma of national unity* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1980).

³³⁵ Josef Silverstein, “Burma’s struggle for democracy: The army against the people,” p.71.

สงครามกลางเมืองที่เลวร้ายมากที่สุด³³⁶ ดังจะเห็นได้จากการที่กองกำลังของฝ่ายชนกลุ่มน้อยและกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์พม่ามีความสามารถเหนือกองทัพของรัฐบาล และสามารถเข้ายึดเมืองสำคัญของประเทศได้หลายแห่ง ความวุ่นวายของสงครามกลางเมืองในสมัยของอู๋นวุ่นวายมากจนรัฐบาลไม่สามารถจะรับมือกับกองกำลังกลุ่มต่างๆได้ทำให้รัฐบาลของอู๋นต้องขอร้องให้ฝ่ายทหารเข้ามาแก้ไขสถานการณ์เป็นระยะเวลาถึง 2 ปี คือในช่วงค.ศ.1958-1960

ความไร้เสถียรภาพอันเกิดจากการสู้รบของชนกลุ่มน้อยที่พยายามแยกตัวออกจากพม่านั้นมีส่วนสำคัญที่ทำให้ฝ่ายทหารเข้าปฎิบัติยึดอำนาจจากรัฐบาลประชาธิปไตยของอู๋นในปีค.ศ.1962 โดยมีข้ออ้างเพื่อปกป้องเอกภาพของชาติและดินแดน ทว่าในช่วงแรกที่รัฐบาลทหารเข้ายึดอำนาจจากอู๋นนั้นยังคงอยู่ในช่วงที่ได้รับความนิยมจากประชาชนค่อนข้างมาก เนื่องจากประชาชนต่างตั้งความหวังว่าการเข้ามาของรัฐบาลทหารจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่าที่เคยเป็นอยู่ก่อนหน้านี้ แต่แล้วความวุ่นวายทางการเมืองภายในพม่าก็ยังคงปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องพม่าในยุคสมัยของเนวินจึงยังคงตกอยู่ในวังวนของความไม่สงบทางการเมืองตลอดระยะเวลากว่า 26 ปี โดยปัญหาชนกลุ่มน้อยยังคงเป็นปัญหาสำคัญตลอดช่วงระยะเวลาการสร้างชาติในยุคสมัยของเนวิน ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลทหารก็ได้หันมาเน้นนโยบายในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยอย่างจริงจัง เพื่อกดดันให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยวางอาวุธและยอมสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาล เลิกต่อต้านรัฐบาลและยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าที่ย่างกุ้ง กล่าวได้ว่านโยบายต่อชนกลุ่มน้อยของเนวินไม่เห็นด้วยกับการที่ชนกลุ่มน้อยจะแยกตัวเป็นอิสระและสามารถตั้งรัฐของตนเองได้ เนื่องจากวิธีคิดของรัฐบาลทหารนั้นมองว่า “ความแตกต่าง” หรือ “ความหลากหลาย” ทางวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่อาจบั่นทอนความมั่นคงของชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆจึงถูกตราหน้าว่าเป็นพวกกบฏที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน³³⁷

รัฐบาลของเนวินยังได้ตอกย้ำความแตกแยกภายในชาติด้วยการประกาศห้ามมิให้ชนกลุ่มน้อยรับราชการและมีบทบาททางการเมือง หากไม่มีหลักฐานยืนยันได้ว่าผู้นั้นเคยตั้งถิ่นฐานอยู่ในพม่ามาก่อนปี ค.ศ.1824 ความผิดหวังของชนกลุ่มน้อยที่ถูกคณะปฏิวัติของเนวินเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องได้นำมาซึ่งความไม่พอใจที่ระเบิดออกมาอย่างรุนแรงและส่งผลให้พม่ากลายเป็นรัฐที่มีชน

³³⁶ พรพิมล ศรีไธติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), หน้า 45.

³³⁷ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ขบวนการนักศึกษากับประวัติศาสตร์อันระทึกใจ (กรุงเทพฯ: ประพันธ์สาร, 2533), หน้า 108.

กลุ่มน้อยก่อการกบฏต่อต้านรัฐบาลมากที่สุด³³⁸ ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลทหารได้พยายามปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการกบฏเหล่านี้ยิ่งทำให้เกิดปัญหาการเมืองภายในพม่าทวีความรุนแรงมากขึ้น การสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยต่างๆและรัฐบาลจึงส่งผลให้เกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงต่อพม่า ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนทรัพย์สินเงินทองของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการสู้รบ ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยและรัฐบาลจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้การที่รัฐบาลต้องทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากเพื่อปราบปรามกบฏชนกลุ่มน้อยต่างๆอย่างต่อเนื่องยาวนานยังส่งผลกระทบทำให้เศรษฐกิจของพม่าตกต่ำลงเรื่อยมา ความล้าหลัง ความยากจน และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ต่ำกว่ามาตรฐานจึงเป็นผลผลิตของความขัดแย้งที่มีส่วนสำคัญในการฉุดพม่าให้กลายเป็นประเทศที่มีการพัฒนาที่ต่ำที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จนมีส่วนสำคัญที่นำมาสู่การประท้วงใหญ่ในช่วงกลางปี 1988³³⁹

ดังนั้นนอกจากระบบเศรษฐกิจที่ย่ำแย่แล้ว สงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลทหารกับชนกลุ่มน้อยจึงทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเททั้งงบประมาณและกำลังพลในการทำสงครามกับชนกลุ่มน้อยจนทำให้ไม่สามารถจะพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมได้อย่างเต็มที่ เป็นผลทำให้เกิดความระส่ำระสายภายในประเทศอย่างหนัก กระทั่งนำมาสู่การประท้วงครั้งใหญ่ของขบวนการนักศึกษาซึ่งขยายตัวลุกลามไปทั่วประเทศในปีค.ศ.1988 ส่งผลให้รัฐบาลเข้าปราบปรามการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รัฐชายขอบ อันได้แก่ รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ รัฐกะยาห์ รัฐฉาน รัฐยะลาห์ รัฐชิน และรัฐอะร่ากัน (ยะไข่) ได้รับผลกระทบอย่างมากทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวต่างพากันหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหลบภัยชั่วคราว การเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่เกิดขึ้นในพม่าในปีค.ศ.1988 ซึ่งปะทุเป็นชนวนร้อนในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1988 จึงส่งผลให้รูปแบบของการอพยพหรือ “การหลบหนีเข้าเมือง” ของประชากรพม่าเปลี่ยนโฉมหน้าไปจากที่เคยเป็นในช่วงยุคสมัยของเนวินชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ และหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็กลายเป็นพื้นที่รองรับ

³³⁸ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณัติจัดการทหาร, หน้า 75 และ ชาญ วิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์การเมือง, หน้า 82-84.

³³⁹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง: วิเคราะห์การเมืองพม่าได้อาณัติจัดการทหาร, หน้า 87, 131; บุญเทียม พลายชมภู, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 121-122 และ พรพิมล ตรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 48.

ประชากรจากพม่าอย่างต่อเนื่อง³⁴⁰ โดยแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลทหารจะได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับหลายกลุ่มชาติพันธุ์แล้วก็ตาม ถึงกระนั้นการสู้รบก็ยังคงดำเนินอยู่ในหลายพื้นที่ การอพยพออกนอกประเทศของพลเมืองพม่าเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศไทยจึงยังคงดำเนินอยู่ต่อไป

นอกจากชนกลุ่มน้อยแล้ว กลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งก็คือกลุ่มพระสงฆ์พม่า ทั้งนี้กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพระสงฆ์ในพม่านั้นมีมาช้านานในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการชาตินิยม บทบาทของพระสงฆ์ในพม่าปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในหลายครั้งด้วยกัน ดังสะท้อนจากเหตุการณ์สำคัญ 3 เหตุการณ์ ได้แก่ 1) การเคลื่อนไหวของพระสงฆ์พม่าเมื่อครั้งสมัยพม่ายังตกอยู่ภายใต้การเป็นอาณานิคมของอังกฤษ 2) เหตุการณ์ประท้วงใหญ่ในปีค.ศ.1988 และ 3) การประท้วงของพระสงฆ์ต่อรัฐบาลทหารพม่าภายใต้การนำของชอหม่องในยุคหลังเนวิน เป็นต้น

เดิมทีพม่าถูกปกครองด้วยระบอบกษัตริย์ เมื่ออังกฤษเข้ามายึดครองพม่า สถาบันกษัตริย์จึงต้องยุติบทบาทลง ส่งผลกระทบต่อสถาบันศาสนามาก ด้วยเพราะสถาบันศาสนานั้นอิงกับสถาบันกษัตริย์ของพม่ามาโดยตลอด กล่าวได้ว่ากษัตริย์พม่าเป็นพุทธศาสนูปถัมภกที่สำคัญ โดยทรงเป็นผู้ส่งเสริมและทำนุบำรุงในพุทธศาสนาอย่างจริงจังตลอดมา วัดในพม่าจึงเปรียบเสมือนศูนย์กลางของชุมชนและมีบทบาทอย่างมากต่อประชาชนชาวพม่า จนกล่าวได้ว่าพม่าเป็นประเทศที่มีพุทธศาสนิกชนที่เคร่งครัดในพระพุทธศาสนาที่สุดในโลก³⁴¹ เหตุฉะนั้นเมื่อสถาบันกษัตริย์ถูกทำลาย พระสงฆ์จึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการชาตินิยมที่เกิดขึ้นในพม่า แม้ว่ากลุ่มพระสงฆ์เหล่านี้ได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำฝ่ายจิตวิญญาณ แต่พระสงฆ์ก็เป็นผู้นำเพียงกลุ่มเดียวที่เหลืออยู่ กลุ่มพระสงฆ์พม่าจึงได้มีส่วนในการนำประชาชนต่อต้านเจ้าอาณานิคมอังกฤษ รวมถึงไปถึงการต่อต้านอิทธิพลของฝ่ายมุสลิมที่แผ่กว้างในยุคอาณานิคม³⁴² ด้วยเหตุนี้จึงไม่ผิดนัก หากเราจะกล่าวว่า ขบวนการชาตินิยมพม่าที่ก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งนั้นเป็นขบวนการที่มีต้นกำเนิดจากการเคลื่อนไหวของพระสงฆ์³⁴³

³⁴⁰ พรพิมล ตรีโชติ, ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย, หน้า 40.

³⁴¹ บุญเทียม พลายนภู, หน้า 285.

³⁴² ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พม่า: ประวัติศาสตร์การเมือง, หน้า 58 และ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 294-296.

³⁴³ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 301.

การเคลื่อนไหวของพระสงฆ์ยังสร้างแรงบันดาลใจให้กับชาวพม่ารุ่นใหม่อย่างมากส่งผลให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองร่วมกันระหว่างพระสงฆ์และฆราวาสในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักศึกษาที่ได้ดึงเอาพระสงฆ์เข้าร่วมเป็นพลังในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเนวินในเหตุการณ์การประท้วงครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1988 หรือที่เรียกกันว่าเหตุการณ์ 8888 (uprising 8888) จนกล่าวได้ว่าความสำเร็จในครั้งนั้นพระสงฆ์มีส่วนสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการดึงเอาพระสงฆ์เข้าร่วมในการเคลื่อนไหวถือเป็นการสร้างแรงดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปมีความมั่นใจในการเข้าร่วมการต่อต้าน ประชาชนที่ลังเลแต่แรกที่จะเข้าร่วมกับกลุ่มนักศึกษาที่หันมาเข้าร่วมเมื่อเห็นว่ามีพระสงฆ์ให้การสนับสนุน จนในที่สุดแล้วการเคลื่อนไหวดังกล่าวได้กลายเป็นการประท้วงต่อต้านรัฐบาลที่แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ซึ่งเหตุการณ์ในปีค.ศ.1988 นั้นนับเป็นจุดเริ่มต้นการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนที่ต้องการเรียกร้องการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยซึ่งมิได้มีเพียงขบวนการนักศึกษาเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วย พระสงฆ์ พรรคการเมือง และคนทั่วไปอีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้เรายังจะเห็นบทบาทของพระสงฆ์พม่าในการแสดงออกเพื่อต่อต้านการยึดอำนาจของขงหม่องซึ่งเปรียบเสมือนร่างทรงของเนวิน เนื่องจากเป็นที่รับทราบกันดีว่าแท้ที่จริงแล้วผู้ที่คอยบัญชาการอยู่เบื้องหลังทั้งหมดก็คือเนวิน เหตุดังนั้นแม้ว่าพม่าจะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองเป็นขงหม่องและประกาศแนวทางในการจัดตั้งระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ความเป็นเผด็จการทางทหารซึ่งดำรงอยู่ในพม่าอย่างยาวนานกว่า 26 ปีก็ยังคงดำเนินต่อไปภายใต้ร่มเงาอำนาจเนวิน กลุ่มพระสงฆ์จึงได้รวมตัวกันแสดงความไม่พอใจด้วยการปฏิเสธรับนิมนต์ในการบิณฑบาตและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาจากฝ่ายทหาร ตลอดจนหยุดกิจกรรมทางศาสนาทั้งหมด ส่งผลให้ฝ่ายทหารต้องร้องขอให้เหล่าพระสงฆ์กลับมาสู่วัตรปฏิบัติดั้งเดิม อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระสงฆ์จะได้กลับสู่วัตรปฏิบัติดั้งเดิมหลังจากนั้น ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระสงฆ์กับฝ่ายทหารก็มิได้ดีขึ้น แม้รัฐบาลทหารจะพยายามหันกลับมาใช้สถาบันพุทธศาสนาในพม่ามาเป็นเครื่องมือทางการเมือง แต่ก็ไม่มีข่าวหรือปฏิกิริยาของพระสงฆ์ในพม่าให้เห็นมากนัก

อย่างไรก็ตาม บทบาทของพระสงฆ์ในพม่ายังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในบางช่วงอาจจะดูนิ่งเงียบ ทว่าท่ามกลางความนิ่งเงียบของสถาบันสงฆ์ในบางช่วงอาจมิได้หมายความว่าถึงการยุติบทบาททางการเมืองของพระสงฆ์พม่าแต่อย่างใด ดังที่เกียรติชัย พงษ์พานิชย์ ได้คาดการณ์ว่าพระสงฆ์ในพม่าจะกลับมามีบทบาทและเข้าร่วมขบวนการของประชาชนในการสร้างความชอบธรรม และจะยังคงรักษามรดกบทบาทในฐานะองค์กรที่คอยเรียกร้องและสร้างความเป็นชาตินิยมพม่า

อย่างที่เคยเป็นมา³⁴⁴ ซึ่งสอดคล้องกับปรากฏการณ์ในปีค.ศ.2007 ที่พระสงฆ์พม่าได้ออกมาแสดงบทบาททางการเมืองด้วยการเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มนักศึกษาและประชาชน เพื่อประท้วงการประกาศขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของรัฐบาลพม่า โดยมีการชุมนุมประท้วงที่วัดแห่งหนึ่งในเมืองพะโคกู่ทางตอนกลางของประเทศ การประท้วงดังกล่าวได้ขยายลูกกลมและรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ กระทั่งนำมาสู่การเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ ทำให้มีประชาชน นักศึกษา และพระสงฆ์ได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนบางแห่งถึงกับขนานนามเหตุการณ์ในครั้งนี้ว่า “Saffron Revolution”³⁴⁵ หรือ “การปฏิวัติผ้ากาสาพาสตร” ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาททางการเมืองของสถาบันสงฆ์ในประเทศพม่าได้เป็นอย่างดี

กระนั้นก็ดี นอกจากชนกลุ่มน้อยและพระสงฆ์แล้ว ยังมีกลุ่มนักศึกษาที่เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลจนนำมาซึ่งการปราบปรามอย่างรุนแรงหลายครั้งด้วยกัน ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของขบวนการนักศึกษาที่เคลื่อนไหวทางการเมืองในพม่าเกิดขึ้นนับตั้งแต่สมัยที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และมีวิวัฒนาการในฐานะขบวนการชาตินิยมเรื่อยมานับตั้งแต่ทศวรรษ 1920-1930 กล่าวได้ว่าขบวนการนักศึกษาในพม่าถือเป็นตัวแปรสำคัญในการเมืองพม่ามาโดยตลอด³⁴⁶ เนื่องจากนักศึกษาพม่าเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของความเป็นชาตินิยมที่ก่อตัวขึ้นนับตั้งแต่ปีค.ศ.1930 ในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดยแม้ว่าในช่วงที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปีค.ศ.1948 บทบาทของนักศึกษาจะถูกเปลี่ยนถ่ายไปอยู่ในมือของนักการเมืองแต่ก็ยังคงเคลื่อนไหวอยู่ภายในรั้วรอบขอบชิดของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ ดังจะเห็นจากทุกครั้งที่บ้านเมืองเกิดความไม่ชอบมาพากล กลุ่มนักศึกษาจะเป็นกลุ่มแรกๆ ที่ออกมาประท้วงรัฐบาล³⁴⁷ ในยุคสมัยของเนวินกลุ่มนักศึกษาพม่าจึงกลายเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่าไม่มากนักน้อย ดังจะ

³⁴⁴ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 304.

³⁴⁵ Andrew Buncombe and Peter Popham, “Burma: Inside the saffron revolution” [Online], 2007, Available from: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/burma-inside-the-saffron-revolution-403645.html> [February 6, 2012] and “Military junta threatens monks in Burma” [Online], 2007, Available from: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article2521951.ece> [February 6, 2011]

³⁴⁶ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, หน้า 69.

³⁴⁷ พรพิมล ศรีไธจิ, จากกลุ่มอิสระวัดสู่สถานะวิน: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, 2547), หน้า 192.

เห็นได้จากความเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการนักศึกษาพม่าที่สำคัญใน 3 เหตุการณ์ด้วยกัน ได้แก่³⁴⁸

- 1) เหตุการณ์ประท้วงการยึดอำนาจจากรัฐบาลอูของเนวินเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2505 (ค.ศ.1962) โดยนักศึกษามหาวิทยาลัยย่างกุ้งจำนวนกว่า 2,000 ส่งผลให้มีการปราบปรามนักศึกษาและมีนักศึกษาเสียชีวิตเกือบ 1,000 คนด้วยกัน ความวุ่นวายทางการเมืองพม่าในครั้งนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้มีนักศึกษาและนักการเมืองพม่าลี้ภัยออกนอกประเทศมาอยู่ในประเทศไทยและอินเดียจำนวนมาก³⁴⁹
- 2) เหตุการณ์ประท้วงในงานศพของอูถั่นเมื่อปีพ.ศ.2517 (ค.ศ.1974) เมื่ออูถั่น เลขาธิการสหประชาชาติถึงแก่กรรมแต่รัฐบาลมิได้มีการจัดพิธีศพของอูถั่นอย่างสมเกียรติทำให้มีการประท้วงและเกิดการแย่งศพกันขึ้นทำให้รัฐบาลต้องปราบปรามการประท้วงของนักศึกษาอย่างรุนแรงเหตุการณ์จึงสงบลงได้ ส่งผลให้มีนักศึกษาถูกฆ่าตายไปจำนวนไม่น้อย นับแต่นั้นมากลุ่มนักศึกษาจึงถูกปราบปรามจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง
- 3) เหตุการณ์ประท้วงใหญ่ครั้งรุนแรงที่สุดซึ่งขยายกลายเป็นการจลาจลไปทั่วประเทศเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2531 (ค.ศ.1988) ซึ่งมีชนวนมาจากการยกเลิกธนบัตรบางชนิดของรัฐบาลร่วมกับกระแสต่อต้านการเข้าสู่อำนาจของเส่งลวิน (Sein Lwin) ส่งผลให้เกิดการเดินขบวนประท้วงโดยกลุ่มนักศึกษาและขยายไปสู่ประชาชนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพระสงฆ์ ข้าราชการพลเรือน (ตำรวจและทหารบางส่วน) กรรมกร ตลอดจนชาวบ้านพม่าตามเมืองต่างๆกว่า 40 เมือง

กล่าวได้ว่านักศึกษาพม่ามีความไม่พอใจต่อระบอบการปกครองของรัฐบาลทหารมาเป็นระยะเวลานานแล้ว เนื่องจากระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมส่งผลกระทบทำให้ประชาชนชาวพม่าตกอยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นและยากจนเรื่อยๆ ความเคลื่อนไหวของขบวนการนักศึกษาเพื่อแสดงออกในการคัดค้านนโยบายของรัฐบาลจึงนำมาสู่การปราบปรามของรัฐบาลหลายต่อหลายครั้ง และทำให้นักศึกษาต้องสังเวยชีวิตไปเป็นจำนวนมาก เมื่อกลุ่มนักศึกษาและประชาชนหมดความอดทนต่อวิธีการบริหารเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลประกอบกับกระแสการต่อต้านการเข้าสู่อำนาจของเส่งลวิน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วนำมาสู่การเกิดเหตุจลาจลครั้งรุนแรงในปีค.ศ.

³⁴⁸ พรพิมล ตรีโชติ, จากกลุ่มอิสระสู่ผู้สละวิน: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า หน้า 192-193 และ บุญเทียม พลางชมพู, หน้า 118.

³⁴⁹ พรพิมล ตรีโชติ, จากกลุ่มอิสระสู่ผู้สละวิน: บทวิเคราะห์ทางการเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทยพม่า, หน้า 192.

1988 รัฐบาลทหารพม่าจึงได้สั่งปิดมหาวิทยาลัยนับแต่นั้นมาจนกระทั่งถึงปีค.ศ.2000 ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีเวทีทางการเมืองของบรรดานักศึกษาอันเป็นต้นตอของการเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในพม่าต่อไปอีก

สภาพโดยรวมของพม่านั้นนับตั้งแต่การยึดอำนาจของเนวินจึงอยู่ในสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำบน “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” โดยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่ความวุ่นวายทางการเมืองภายในพม่าซึ่งถูกขับเคลื่อนด้วย ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่า และ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มคนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ชนกลุ่มน้อย พระสงฆ์ และกลุ่มนักศึกษา ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองทั้งปวงนี้เองที่เป็นปัจจัยในการผลักดันให้มีผู้อพยพจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและลี้ภัยมาอยู่ในพื้นที่ที่ปลอดภัย ผู้อพยพเหล่านี้ส่วนมากมักเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถูกทางการเมืองพม่าปราบปรามอย่างหนัก เช่น พวกกะเหรี่ยง กะเหรี่ยงแดง ม้ง และฉาน โดยนอกจากชนกลุ่มน้อยแล้วยังมีนักศึกษาและประชาชนจำนวนมากที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่สงบทางการเมืองและการเสาะแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศเพื่อนบ้าน³⁵⁰ โดยแม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองล่าสุดในพม่าจะได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2010 ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกของพม่าในรอบ 20 ปี ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศต่างคาดหวังว่าการเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นจุดเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า แต่ในความเป็นจริงแล้วเบื้องหลังความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงประชาธิปไตยแค่เปลือกนอก เนื่องจากการเลือกตั้งดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติว่าขาดความชอบธรรมอย่างสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้จากการเตรียมการของรัฐบาลในการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดที่นั่งในสภา นอกจากนี้นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็มาจากพรรคสหสามัคคีและการพัฒนาซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทหารชุดปัจจุบัน และกลุ่มทหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ซึ่งหลายฝ่ายประณามว่าเป็นเป็นชัยชนะที่ได้มาจากทุจริตและฉ้อโกง

ประชาธิปไตยของพม่าในปัจจุบันจึงเป็นเพียงประชาธิปไตยแบบจอมปลอมที่ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของเผด็จการทหาร โดยเป็นการเปลี่ยนจากการสวมใส่ชุดทหารมาเป็นการสวมใส่ชุดพลเรือนแทนเท่านั้น เนื่องจากกองทัพพม่ายังคงเป็นผู้สอดส่องกิจกรรมทางการเมืองทั้งหมดในพม่าอย่างเข้มงวดและเบ็ดเสร็จ เหตุฉะนั้น ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่างๆและรัฐบาลของพม่าจึงจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปตราบใดที่อำนาจทางการเมืองของพม่ายังตกอยู่ในมือของผู้นำทหาร แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสร้างภาพให้ประชาคม

³⁵⁰ เมธินี รัตนสาร, หน้า 92.

โลกเห็นว่าพม่ามีการพัฒนาทางประชาธิปไตย ตลอดจนมีการให้เสรีภาพต่อสื่อมากขึ้นนับตั้งแต่การเลือกตั้งในปีค.ศ.2010 แต่สุดท้ายแล้วกองทัพยังคงเป็นตัวแสดงเพียงหนึ่งเดียวในระบบการเมืองของพม่าที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจขาดความเป็นไปต่างๆภายในประเทศ³⁵¹

4.1.1.3 ปัจจัยผลักดันทางด้านสังคม

นอกจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและความไม่สงบทางการเมืองที่รุมเร้าพม่าแล้ว พม่ายังต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านสังคมซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ ทั้งนี้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์มักได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดในฐานะปัญหาทางด้านสังคมที่สำคัญของพม่า โดยปัญหาทางสังคมอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้กันก็คือปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลต่อประชาชนชาวพม่า ปัญหาสังคมในพม่าทั้งสองประการร่วมกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวพม่าอย่างมหาศาล และกลายเป็นปัจจัยผลักดันทางสังคมที่ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางในการอพยพของผู้คนจำนวนมากจากพม่า ในส่วนนี้จึงเป็นการอธิบายถึงปัญหาสังคมในพม่า ประกอบไปด้วย ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ตามลำดับ

1) ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์

รากเหง้าของปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่านั้นสามารถอธิบายได้ด้วยสาเหตุหลักสองประการด้วยกัน ได้แก่ 1) ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในพม่าที่มีมาอย่างช้านานก่อนยุคสมัยอาณานิคม และ 2) ผลจากการถูกแบ่งแยกและปกครองโดยเจ้าอาณานิคมอังกฤษ ซึ่งต่อมาภายหลังยุคอาณานิคมเราอาจเห็นว่ามีสาเหตุอื่นๆอีกหลายประการที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่าทวีความรุนแรงมากขึ้นและยากที่จะแก้ไขภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารที่ถูกเรียกว่า “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลทหารเรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุที่รัฐบาลได้ใช้ความเป็นทหารสูงในการปกครอง (militarization) รวมถึงการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์รู้สึกว่าการ

³⁵¹ Miklos Romandy, Corinna Johannsen and Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, p.69.

เลือกปฏิบัติ³⁵² ความหลากหลายทางชาติพันธุ์และผลพวงที่เกิดจากการถูกแบ่งแยกและปกครองในสมัยอาณานิคม ร่วมกับสาเหตุอื่นๆ ภายหลังจากพม่าได้รับเอกราชจึงมีส่วนทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่ากลายเป็นปัญหาพื้นฐานที่ดำรงอยู่ในสังคมพม่าในทุกยุคทุกสมัย

สาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่านั้นสืบเนื่องมาจากการที่พม่าเป็นดินแดนซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากและหลากหลายมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่าประกอบไปด้วย 7 กลุ่มหลัก และกลุ่มย่อยๆ ตลอดจนชนเผ่าต่างๆ อีกจำนวนมาก กล่าวได้ว่า ประชากรพม่ามากกว่า 1 ใน 3 เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่บริเวณชายขอบของประเทศ อย่างไรก็ตามประชากรกลุ่มที่มีสัดส่วนมากที่สุด ได้แก่ พวกพม่าแท้ (Burmese) ซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 75 ขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่สำคัญได้แก่ พวกฉาน (Shan) กะเหรี่ยง (Karens) พวกจีน (Chins) และพวกคะฉิ่น (Kachins)³⁵³ ด้วยสภาพเช่นนี้ พม่าจึงกลายเป็นประเทศที่มีปัญหาการเรียกร้องอิสรภาพของกลุ่มชาติพันธุ์อยู่ตลอดเวลา และเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองในพม่า ภายหลังจากที่ได้รับเอกราช³⁵⁴

กระนั้นก็มีคนจำนวนไม่น้อยมองว่าสถานการณ์เรื่องชาติพันธุ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นผลมาจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและการบริหารจัดการด้านการปกครองพื้นที่ในพม่าหลังการได้รับเอกราช แม้ว่าความขัดแย้งและสงครามจะมีก่อนหน้าการปกครองของอังกฤษมาก่อนหน้าการปกครองของอังกฤษมานานแล้ว แต่กล่าวได้ว่าในยุคอาณานิคมของอังกฤษนี้เองที่ทำให้ความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกลุ่มคนทั้งหลายในพื้นที่ซึ่งดำรงอยู่ก่อนหน้านั้นปะทุขึ้นกลายเป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่สงครามกลางเมืองแบบยุคสมัยใหม่³⁵⁵ ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองของอังกฤษนั้นเกิดจากการผนวกรวมเอารัฐเล็กๆ บริเวณพื้นที่ชายแดนเข้าด้วยกัน โดยอังกฤษได้แบ่งดินแดนพม่าออกเป็น

³⁵² Martin T. Smith, "Ethnic politics and regional development in Myanmar: The need for new approaches," in Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor and Tin Muang Muang Than, ed. *Myanmar: Beyond politics to social imperatives* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p.58.

³⁵³ John W. Henderson (et.al), *Area handbook of Burma* (Washington D.C.: U.S. Printing Office, 1971), p.645 อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร, หน้า 13.

³⁵⁴ Richard Butwell, "Burma: The politics of survival and renewal," *Current History* (December, 1972): 249 อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร, หน้า 13.

³⁵⁵ Louise Southalan, "Issue of self-determination in Burma," *Legal Issues on Burma Journal*, No.5 (April 2004):7-8 Quoted in Bryant Yuan Fu Yang, "Life and death away from the golden land: The plight of Burmese migrant workers in Thailand," p.490.

สองบริเวณ ได้แก่ บริเวณที่ราบต่ำภาคกลางที่เรียกว่า “Burma Proper” และบริเวณพื้นที่ที่เป็นภูเขาซึ่งเรียกว่า “Frontier Areas” บริเวณที่ราบต่ำนั้นเป็นบริเวณที่ชนชาติพม่าและม้งอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ ส่วนบริเวณภูเขาเป็นที่อาศัยของชนกลุ่มน้อยทั้งหลาย โดย Burma Proper นั้นเป็นบริเวณที่อังกฤษปกครองโดยตรง แต่ Frontier Areas นั้นอังกฤษได้ปกครองทางอ้อมผ่านผู้นำดั้งเดิมของท้องถิ่น อังกฤษเลือกที่จะให้ชนกลุ่มน้อยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองของอังกฤษมากกว่าชาวพม่าที่มีจำนวนมากว่า ยกตัวอย่างเช่น กรณีรัฐฉานหรือไทยใหญ่ที่ได้รับอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การปกครองของอังกฤษ เป็นต้น กล่าวได้ว่า อังกฤษมีมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยให้บางกลุ่มมีอำนาจปกครองตนเองมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มกะเหรี่ยงที่มีบทบาทมากในช่วงอาณานิคมเพราะในช่วงที่อังกฤษปกครองนั้นนิยมให้ชาวกะเหรี่ยงเข้ารับราชการ ตลอดจนเข้าเป็นทหารในกองทัพ กะเหรี่ยงจึงได้รับการศึกษาเป็นอย่างดีจากอังกฤษ สร้างความไม่พอใจให้กับชาวพม่าเป็นอย่างยิ่ง เหตุฉะนั้น Burma Proper และ Frontier Areas จึงไม่เคยได้รับการบูรณาการเข้าด้วยกันในทางการบริหารมาก่อนเลย ส่งผลทำให้อัตลักษณ์ความเป็นพม่าและคนที่มิใช่พม่าแบ่งแยกอย่างชัดเจนและรุนแรงมากขึ้นจากประสบการณ์ในสมัยอาณานิคมนี้เอง³⁵⁶

การกระทำเช่นนี้ของอังกฤษเป็นการช่วยโหมกระพือความเกลียดชังและความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันที่มีมายาวนานยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งยังกระตุ้นให้ชนกลุ่มน้อยตระหนักในอัตลักษณ์ที่แตกต่างออกไปของตน และทำให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มองชาวพม่าผู้เป็นประชากรส่วนใหญ่ในฐานะฝ่ายตรงข้ามและศัตรู นอกจากนี้เมื่อยุคอาณานิคมสิ้นสุดลง การขีดเส้นแบ่งพรมแดนของพม่าโดยชาติมหาอำนาจกลับเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าการคำนึงถึงความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่มีอยู่ในพม่า³⁵⁷ ความเป็นศัตรูระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จึงยังคงเป็นลักษณะเด่นของพม่าในยุคสมัยหลังการเป็นอาณานิคม โดยนับตั้งแต่การปกครองของอังกฤษสิ้นสุดลงในปีค.ศ.1948 ชนกลุ่มน้อยหลายต่อหลายกลุ่มก็ได้หันมาจับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลในยุคหลังอาณานิคม เนื่องจากก่อนหน้านี้พม่าจะได้รับเอกราชนั้นเองชาชนได้มีแนวคิดที่จะให้สิทธิในการปกครองแก่ชนกลุ่มน้อย โดยองชานได้ลงนามในสนธิสัญญาปางโหลง (ค.ศ.1947) กับผู้นำชนกลุ่มน้อยเกี่ยวกับการปกครองแบบสหภาพอันจะนำมาซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญที่ระบุให้สิทธิที่เท่าเทียมแก่ประชาชนในทุกชาติพันธุ์ ดังสุนทรพจน์ของเขาในที่ประชุมก่อนการร่างรัฐธรรมนูญปีค.ศ.1947 ที่ว่า

³⁵⁶ Ashley South, p.10.

³⁵⁷ Bryant Yuan Fu Yang, p. 491.

“ในความคิดของข้าพเจ้านั้น มันเป็นไปได้ที่จะเราจะจัดตั้งรัฐเดี่ยว (unitary state) เราต้องจัดตั้งสหภาพ (union) ซึ่งกำหนดบทบัญญัติที่มีความเหมาะสมอย่างที่มีนัยจะเป็น ทั้งนี้ก็เพื่อปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยเพื่อนร่วมชาติของเรา”³⁵⁸

อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ขององชานดังกล่าวมีอันต้องล้มเลิกไปเมื่อเขาถูกลอบสังหารระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่พม่าจะได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการเพียงไม่นาน นโยบายต่อชนกลุ่มน้อยขององชานจึงไม่สามารถเป็นจริงได้ กระนั้นก็ดี แม้ว่าในสมัยของอูนูจะได้พยายามสานต่อนโยบายขององชานแต่ก็ต้องพบกับความล้มเหลวไม่เป็นท่า และเมื่อรัฐบาลของเนวินเข้ายึดอำนาจในปีค.ศ.1962 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1947 ก็ถูกประกาศยกเลิก เนื่องจากนโยบายของเนวินไม่เห็นด้วยกับการที่ชนกลุ่มน้อยจะแยกตัวเป็นอิสระและสามารถตั้งรัฐของตนเองได้ ดังสะท้อนจากคำกล่าวของเนวินที่ว่า “สหพันธรัฐเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เนื่องจากสหพันธรัฐจะเป็นสิ่งที่ทำลายพม่า”³⁵⁹ นโยบายดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการปฏิเสธสิทธิของรัฐชนกลุ่มน้อยที่จะแยกตัวออกจากสหภาพและนำมาซึ่งความไม่พอใจของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอย่างกว้างขวาง

กลุ่มชาติพันธุ์ภายในพม่าได้ทวีความไม่พอใจ และยิ่งนำไปสู่การต่อต้าน ตลอดจนเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้นเมื่อรัฐบาลพยายามจะกลืนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆด้วยการปลูกฝังและขัดเยียด “ความเป็นพม่า” ให้แก่พวกเขา เนื่องจากรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายในการรวบรวมชาติให้มีความเป็นเอกภาพ โดยได้มีความพยายามรวมศูนย์อำนาจเพื่อเปลี่ยนพม่าจากที่เคยมีลักษณะกึ่งสหพันธรัฐมาเป็นรัฐเดี่ยวและก่อให้เกิดความเป็นพม่าในรูปแบบเดียวกัน (Burmanization)³⁶⁰ นอกจากนี้ฝ่ายพม่ายังตระหนักตนว่าเคยมีฐานะยิ่งใหญ่กว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆด้วยเคยปกครองคนเหล่านี้มาก่อน ในขณะที่พวกไทยใหญ่และกะเหรี่ยงก็ถือว่าตนเองมีความรู้และความเจริญมากกว่า

³⁵⁸ Josef Silverstein, ed. *Political legacy of Aung San* (Ithaca: Cornell University Southeast Asia Program, 1972), p.158.

³⁵⁹ *The Times* [London] (3 March 1962) Quoted in Martin T. Smith, “Ethnic politics and regional development in Myanmar: The need for new approaches,” in Kyaw Yin Hlaing, Robert H. Taylor and Tin Muang Muang Than, eds. *Myanmar: Beyond politics to social imperatives*, p.67.

³⁶⁰ Josef Silverstein, “Minority problems in Burma since 1962,” in F.K. Lehman, ed. *Military rule in Burma since 1962: a kaleidoscope of views* (Singapore: Maruzen Asia, 1981), p.54, 58.

ชาวพม่าแท้ ต่างฝ่ายจึงไม่ยอมลดทอนฐานะซึ่งกันและกัน³⁶¹ นำมาซึ่งการไม่ยอมรับในชาติพันธุ์ที่แตกต่างจากตนเองและขยายลูกหลานกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่ผู้นำพม่าต้องเผชิญในทุกยุคทุกสมัย

2) ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาสังคมอีกประการหนึ่งของพม่าที่ได้รับการกล่าวถึงมาก เช่นเดียวกับปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ โดยการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่านั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการปกครองในรูปแบบเผด็จการสังคมนิยม ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเนวิน ประชาชนพม่าต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างปราศจากอิสรภาพ ไม่ว่าจะเป็นอิสรภาพในมิติทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ประชาชนพม่าต้องปฏิบัติตามนโยบายในด้านต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดอย่างไม่มีความเลือกและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นใดๆ ต่อนโยบายของรัฐบาลได้ ดังจะเห็นได้ว่าการต่อต้านหรือเรียกร้องอย่างสงบกลับได้รับการตอบโต้อย่างรุนแรงเสมอ³⁶² กระนั้นก็ดี แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองในเวลาต่อมา ทว่าพม่ายังคงต้องตกอยู่ในร่มเงาการปกครองระบอบสังคมนิยมต่อไปและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าก็ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลทหารได้ดำเนินนโยบายที่มีลักษณะกดขี่ ชูครีค และไม่เคารพต่อสิทธิความเป็นมนุษย์ของประชาชนตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นเชื้อสายพม่าหรือชาติพันธุ์ใด การละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ของรัฐบาลดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชาชนภายในประเทศต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังรัฐใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก

พฤติกรรมของรัฐบาลทหารที่สะท้อนถึงการละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายในประเทศพม่ามีหลากหลายรูปแบบนับไม่ถ้วน แต่พฤติกรรมของรัฐบาลที่ได้รับการพูดถึงมากเป็นพิเศษ ได้แก่ การไม่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การบังคับเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน และการกดขี่ชูครีคประชาชน³⁶³

³⁶¹ ชาตินรงค์ นันทวรรณ, หน้า 82.

³⁶² พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 14.

³⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-30.

(ก) การไม่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์

เนื่องจากรัฐบาลพม่ามีความต้องการรวบรวมชาติให้มีความเป็นเอกภาพ โดยพยายามสร้างความเป็นพม่าในรูปแบบเดียวกัน (Burmanization) ด้วยเพราะถือว่าวัฒนธรรมพม่าคือวัฒนธรรมของชาติ ทำให้มีนโยบายที่จะครอบงำทางวัฒนธรรมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลได้พยายามที่จะลดทอนเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของชนกลุ่มน้อยต่างๆด้วยการกำหนดให้โรงเรียนสอนแต่ภาษาพม่าเท่านั้น และสั่งห้ามมิให้มีการตีพิมพ์เอกสารภาษาของชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ในบัตรประชาชนยังกำหนดให้มีการแสดงว่าบุคคลนั้นๆเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใดและศาสนาใดด้วย ประชาชนที่ไม่ใช่ชาวพม่าแท้จึงขาดสิทธิหลายประการ และอาจประสบกับความยุ่งยากหากต้องถูกสอบสวนโดยทหารพม่า เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มักถูกกล่าวหาว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ห่างไกลออกไปก็ไม่ได้รับสิทธิให้ทำบัตรประชาชนทำให้พวกเขาขาดซึ่งสิทธิอื่นๆที่ควรจะได้รับจากรัฐบาล เช่นสิทธิในการซื้อตัวรถโดยสาร หรือการขออนุญาตพักบ้านผู้อื่นนอกเขตของตนเอง เป็นต้น

(ข) การบังคับเกณฑ์แรงงาน

การบังคับเกณฑ์แรงงานอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการบันทึกมากที่สุดเกี่ยวกับพม่าก็ว่าได้ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลทหารได้บังคับเกณฑ์แรงงานจากพลเมืองอย่างแพร่หลาย ประชาชนในพม่าส่วนใหญ่ต้องถูกบังคับเกณฑ์แรงงานโดยปราศจากค่าจ้างหรือค่าตอบแทน โดยรัฐจะเกณฑ์คนมาเป็นแรงงานในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน ทางรถไฟ ฝ่ายกั้นน้ำ หรืองานก่อสร้างอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการและกองทัพ เป็นต้น แรงงานจำนวนมากต้องละทิ้งงานภาคเกษตรของตนมาทำงานให้กับรัฐทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้เลย ทั้งนี้โควตาการเกณฑ์แรงงานอาจกำหนดเป็นครอบครัวละหนึ่งคน หรือหมู่บ้านละ 10-15 คนแล้วแต่ความต้องการแรงงานในโครงการหนึ่งๆ หากต้องการมากก็อาจประกาศให้ชายที่อายุเกิน 16 ปีและหญิงวัยเกิน 18 ปีมารายงานตัวแต่ในบางครั้งรัฐอาจใช้วิธีการกำหนดให้เป็นงานเร่งด่วนโดยยกให้เป็นความรับผิดชอบของชาวบ้านกลุ่มหนึ่งๆซึ่งหมายความว่าแต่ละครอบครัวจะต้องพยายามระดมสมาชิกเพื่อทำงานให้เสร็จลุล่วงตามที่รัฐบาลกำหนด มิฉะนั้นอาจถูกลงโทษด้วยวิธีต่างๆ เช่น ปรึบ ทำร้ายร่างกาย ทรมาณ คุมขัง หรือส่งไปเป็นลูกหาบในกองทัพที่ห่างไกล ขณะเดียวกันหากครอบครัวที่ไม่สามารถส่งแรงงานให้กับทางการได้ก็จะต้องจ้างให้คนในครอบครัวอื่นไปทำงานแทน

ในแง่หนึ่งการบังคับเกณฑ์แรงงานดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการใช้แรงงานประชาชน “เยี่ยงทาส” นอกจากจะต้องทำงานรับใช้รัฐบาลโดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆแล้ว ประชาชนม่ายังต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน รวมไปถึงการจัดอาหารไปรับประทานเอง หากโชคไม่ดีก็อาจถูกทหารริบเอาอาหารที่เตรียมไปทั้งหมด³⁶⁴ ในปีค.ศ.1996 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องเรียนมาว่าพม่าได้ละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยการบังคับเกณฑ์แรงงาน (forced labour convention) ซึ่งจากข้อเท็จจริงพบว่า นอกเหนือไปจากการบังคับเกณฑ์แรงงานจากชาวยุทธแล้ว รัฐบาลม่ายังได้บังคับใช้แรงงานสตรี เด็ก และคนชราด้วย³⁶⁵ การกระทำดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าพม่าได้ละเมิดบทบัญญัติในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยไม่สนใจสายตาประชาคมโลกส่งผลให้ประชาชนชาวพม่าต้องมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากลำบากจนเกิดความพยายามดิ้นรนเพื่อพาตนเองไปสู่การมีสภาพชีวิตที่ดีกว่า

(ค) การบังคับให้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน

การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพม่านับตั้งแต่การปกครองโดยรัฐบาลเนวิน ทั้งนี้สาเหตุที่รัฐบาลได้บังคับให้ประชาชนต้องโยกย้ายถิ่นฐานนั้นมีหลายประการด้วยกัน ได้แก่ การที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงต้องการทำให้เมืองสวยงามเพื่อให้สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น นอกจากนี้การบังคับโยกย้ายถิ่นฐานยังเป็นไปเพื่อให้ประชาชนออกจากพื้นที่ก่อสร้างสาธารณูปโภคและโครงการพัฒนาต่างๆ ตลอดจนเป็นการโยกย้ายเพื่อตัดการสนับสนุนกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยสาเหตุเหล่านี้ทำให้การกวาดต้อนผู้คนเกิดขึ้นในหลายบริเวณของพม่า ไม่เว้นแม้กระทั่งในเมืองย่างกุ้ง รัฐบาลทหารได้ไล่ผู้อยู่อาศัยเดิมให้ย้ายไปอยู่นอกเมืองซึ่งมักเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่แทบไม่มีระบบสาธารณูปโภครองรับอยู่เลย โดยเฉพาะการบริการด้านสาธารณสุข นอกจากนี้การกวาดต้อนผู้คนโดยรัฐบาลก็มักดำเนินไปด้วยความรุนแรงอื่นๆควบคู่ไปด้วย เช่น การข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย จับกุม ข่มขืน และประหารชีวิตเมื่อขัดคำสั่ง เป็นต้น การบังคับให้ประชาชนโยกย้ายเข้าเขตควบคุมของรัฐยังมีสภาพไม่ต่างจากการย้ายเข้าสู่ค่ายที่ใช้ในการกักกันนักโทษ เพราะประชาชนจะขาดอิสระและต้องตกเป็นเป้าของการเกณฑ์ไป

³⁶⁴“Commission of Inquiry report”, paragraph 532 Cited in Louise Southalan, “Forced labor, the ILO and Burma,” *Legal Issues on Burma Journal* No.6 (2000): 31.

³⁶⁵ Louis Southalan, “Forced labor, the ILO and Burma,” *Legal Issues on Burma Journal* No.6 (2000):

เป็นแรงงานหรือลูกหาบ ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนยังถูกบังคับให้ออกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นและสร้างที่พักใหม่เองโดยไม่มีอุปกรณ์ความช่วยเหลือใดๆ ทำให้ประชาชนต้องประสบกับความเดือนร้อนและยากลำบากจนต้องล้มตายไปเป็นจำนวนมาก³⁶⁶

การบังคับให้ย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่เกิดขึ้นในรัฐฉานในปีค.ศ.1996 เมื่อรัฐบาลทหารของพม่าตัดสินใจดำเนินนโยบาย Four Cut โดยมีจุดประสงค์ในการตัดขาดเครื่องสนับสนุนแก่กลุ่มต่อต้านชาวจาน ไม่ว่าจะเป็น อาหาร เงินทุน ข้าวสาร และบุคลากรที่จะเข้าร่วมต่อสู้ โดยรัฐบาลทหารพม่ามองว่าการกระทำเช่นนี้เป็นหนึ่งในวิธีการตอบโต้กลุ่มก่อความไม่สงบซึ่งเป็นวิธีการที่มีความชอบธรรม และให้ผลดีเป็นอย่างยิ่ง ในทางกลับกันนโยบายนี้เองก็ได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นที่มาของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายกาจในพม่า³⁶⁷ โดยในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนระหว่างมีนาคมถึงกันยายน ค.ศ.1996 ชาวบ้านในหมู่บ้านกว่า 450 แห่งในพื้นที่ระหว่าง Namsan-Kung และ Heng-Mong Nau ได้ถูกบังคับให้ย้ายไปอยู่ในพื้นที่อพยพ การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลได้ส่งผลกระทบต่อผู้คนกว่า 80,000 คน การบังคับให้อพยพยังคงเป็นนโยบายที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในบริเวณอื่นๆของรัฐฉานในปีถัดมา ขณะที่บางส่วนของพื้นที่เคยถูกบังคับให้อพยพแล้วก็ถูกบังคับให้ต้องอพยพอีกครั้ง ผู้คนกว่า 300,000 ในพม่าต้องได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้มีการประมาณการกันว่ามีประชาชนกว่า 425,000 คนที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานและหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย³⁶⁸

(ง) การกดขี่ขูดรีดประชาชน

นอกจากประชาชนชาวพม่าจะต้องทนทุกข์จากการถูกบังคับเกณฑ์แรงงานและการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานแล้ว พวกเขา还必须ทนทุกข์จากการถูกรัฐบาลกดขี่ขูดรีดผลผลิตที่พวกเขาลงทุนลงแรงด้วยตนเอง พืชผลต่างๆ ตลอดจนสัตว์น้ำ มักถูกซื้อในราคาที่รัฐกำหนด นอกจากนี้รัฐบาลยังมีการกำหนดโควตาในการจัดเก็บผลผลิต หากไม่สามารถส่งมอบผลผลิตได้ตามสัดส่วนที่กำหนดก็ต้องไปซื้อจากแหล่งอื่นมาทดแทน ไม่เพียงแต่ผลผลิตเท่านั้นที่ประชาชนต้องส่งมอบและขายให้กับ

³⁶⁶ Donald M. Seekins, p.196.

³⁶⁷ Christina Fink, p.48 และ พรสุช เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, หน้า 9.

³⁶⁸ Therese M. Caouette and Mary E. Pack, Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand, pp.15-16.

รัฐบาลในราคาแสนถูก รายได้ที่พวกเขาหามาได้โดยสุจริตก็ต้องนำไปจ่ายเป็นภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินบริจาคให้แก่รัฐตามแต่ที่รัฐจะเรียกเก็บ

ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆถูกเรียกเก็บในหลากหลายรูปแบบ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีไฟฟ้า ภาษีรายได้ ค่าธรรมเนียมแรงงาน ค่าธรรมเนียมนาข้าว ค่าธรรมเนียมป้องกันอัคคีภัย ฯลฯ ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมชื่อแปลกๆอาจถูกคิดค้นหรือกำหนดราคาใหม่ได้ตามสถานการณ์ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนยังต้องถูกบังคับให้บริจาคเงินให้กับหลายๆโครงการของรัฐ ตั้งแต่โครงการปรับปรุง สาธารณูปโภค โครงการปรับสถานที่ท่องเที่ยว ปรับปรุงสถานที่ราชการ รวมไปถึงการบริจาคเงิน เพื่อสนับสนุนการจัดงานประเพณีการกุศลต่างๆด้วยแน่นอนว่าการกดขี่ขูดรีดโดยรัฐบาลเหล่านี้เป็น สิ่งที่ประชาชนชาวพม่าไม่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้น แต่พวกเขาก็ไม่อาจปฏิเสธชะตากรรมเช่นนี้ได้ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถกระทำการ รุนแรงทุกชนิดได้ตามอำเภอใจของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จับกุมคุมขัง ปล้นสะดม ขว้านบ้าน ทรมาณ ข่มขืน หรือแม้กระทั่งประหารชีวิต

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลากหลายรูปแบบดังกล่าวข้างต้น สิ่ง ที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือการที่หญิงชาวพม่าจำนวนมากต้องกลายเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรง และการถูกล่วงละเมิดทางร่างกาย โดยมีการล่วงละเมิดทางเพศบ่อยครั้งในค่ายทหารที่มีการเกณฑ์ แรงงาน ในค่ายพักคนงาน ในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นบริเวณรองรับการโยกย้าย หรือแม้แต่ในคุก การข่มขืนหญิงชาวพม่าจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไปในช่วงที่อำนาจการปกครองตกอยู่ภายใต้ รัฐบาลทหาร ดังที่หญิงสาวกะเหรี่ยงวัย 33 ปีคนหนึ่งซึ่งเดินทางมาถึงประเทศไทยในปี.ศ.1999 ได้ ให้สัมภาษณ์ขณะอยู่ในค่ายอพยพว่าเธอและพี่สาวถูกทหารพม่าข่มขืนขณะออกไปเก็บฟืนในบริเวณ ใกล้ฐานทัพของทหารพม่า โดยพวกทหารได้ส่งกำลังมารุมทำร้ายผู้ใหญ่บ้านของเธอโดยอ้างว่าพ่อ ของเธอทำให้กองทัพต้องเสื่อมเสีย นอกจากนี้ตัวเธอและสามียังถูกกลั่นแกล้งจากทหารในกองทัพ โดยถูกทำร้ายร่างกายบ่อยครั้ง ส่วนสามีของเธอก็ถูกบังคับเกณฑ์ไปเป็นแรงงานบ่อนกว่าผู้ชายคน อื่นๆจนกระทั่งเธอและสามีทนไม่ได้จึงตัดสินใจหนีออกจากประเทศ³⁶⁹

กล่าวได้ว่า นอกจากปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมของพม่าที่ ดำรงอยู่ในทุกยุคทุกสมัยแล้ว อีกปัญหาหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมากไม่แพ้กัน ก็คือ ปัญหาการ

³⁶⁹ Therese M. Caouette and Mary E. Pack, Pushing past the definitions: Migration from Burma to Thailand, p.21.

ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนพม่าในหลากหลายรูปแบบ อันได้แก่ การไม่ยอมรับในความหลากหลายทางชาติพันธุ์ การบังคับเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐาน และการกดขี่รีดไถประชาชน ยังไม่นับถึงการปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างโหดเหี้ยมในปีค.ศ.1988 และการปฏิเสธชัยชนะทางการเมืองของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD-National League for Democracy) ที่มีนางอองซานซูจีเป็นแกนนำในปีค.ศ.1990 ซึ่งส่งผลให้สถานะทางด้านสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตยของพม่าถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก³⁷⁰ พม่าจึงกลายเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการประณามจากประชาคมระหว่างประเทศในฐานะประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก³⁷¹

สภาพปัญหาต่างๆภายในประเทศพม่าที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ล้วนเป็นประสบการณ์อันขมขื่นของประชาชนชาวพม่าที่ต้องมีชีวิตอยู่ภายใต้สภาวะที่เต็มไปด้วยแรงกดดันจากหลายด้าน เหตุฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากปัญหาเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้พวกเขาต้องดิ้นรนแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ดังที่แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ในสถานที่ก่อสร้างในภาคเหนือให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยของ พรสุข เกิดสว่าง ว่า

“...อยู่เมืองพม่ามันทุกข้นัก ไม่ต้องมีสิ่งใดเป็นของตัวเอง บ้านช่องเขาก็ไม่ให้อยู่ นี่ก็มากันหมดทุกคน ลูกชายก็ปล่อยไว้ไม่ได้มันจะเอาไปเป็นทหาร ลูกสาวก็ทิ้งไว้ไม่ได้ เมืองอยู่ไม่ได้ก็อยากมาอยู่ที่นี่ มันทุกข์จริงๆหนอ...คนไทยใหญ่นี้ทุกข้นจนไม่รู้จะบอกอย่างไร มาที่นี่จะให้อยู่ยังงี้ก็ได้ ขอแค่ให้ได้อยู่ ได้กิน ก็พอแล้ว...”³⁷²

ทั้งนี้ชาวพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่ได้คิดที่จะมาเผชิญโชค โดยหลายคนไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการกอบโกยเงินทอง กระนั้นก็ตาม แม้ว่าส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการต้อนรับที่อบอุ่นจากประเทศไทย แต่เมื่อมองถึงภาวะความยากลำบากซึ่งเป็นประสบการณ์ที่เลวร้ายที่ทำให้

³⁷⁰ สุรชาติ บำรุงสุข, กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า, หน้า 5.

³⁷¹ พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, หน้า 2.

³⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

พวกเขาต้องทนต่อแรงกดดันหลายประการภายในประเทศแล้ว การเข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องที่พวกเขาแทบไม่ต้องใช้ความอดทน หรือยากลำบากเกินกว่าที่พวกเขาจะอดทนไม่ได้³⁷³

4.1.2 บังคับดึงดูดจากประเทศปลายทาง

สภาพแวดล้อมในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในพม่าในฐานะ “ปัจจัยผลักดัน” ที่ทำให้ชาวพม่าอพยพออกจากบ้านเกิดเมืองนอนของตนเองอาจมีน้ำหนักไม่เพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์แรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทย เหตุฉะนั้น นอกจากปัจจัยผลักดันจากพม่าแล้ว “ปัจจัยดึงดูด” ในประเทศปลายทางอย่างประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก็ล้วนมีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้เกิดกระแสการอพยพของชาวพม่าเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ในส่วนนี้จึงจะได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในประเทศไทยในฐานะปัจจัยดึงดูดที่เข้ายวนและกระตุ้นให้แรงงานพม่าจำนวนมากยอมที่จะเสี่ยงชีวิตพาตนเองและครอบครัวอพยพเข้ามาเพื่อการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

4.1.2.1 บังคับดึงดูดทางด้านการเศรษฐกิจ

ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในทศวรรษที่ 1980-1990 ได้สร้างความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านรอบข้างอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพม่า เหตุฉะนั้นสภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศทั้งในเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและระดับค่าแรงจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ชาวพม่าจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทย นอกจากนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยยังได้นำมาสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ส่งผลให้สภาพดังกล่าวเป็นปัจจัยดึงดูดอีกประการหนึ่งที่มีส่วนในการกระตุ้นให้แรงงานพม่าจำนวนมากมีความสนใจที่จะเดินทางเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย

³⁷³ พรสุข เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, หน้า 2.

ช่วงเวลาได้รับการขนานนามว่าเป็น “ยุคทอง” ของเศรษฐกิจไทยได้แก่ช่วงปีค.ศ.1986 จนถึงก่อนวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปีค.ศ.1997 ทั้งนี้ ในปีค.ศ.1980 ไทยยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรมอยู่³⁷⁴ แต่หลังจากนั้นต่อมาไทยก็ประสบกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในครึ่งหลังของทศวรรษดังกล่าว เมื่อราวๆปีค.ศ.1985-86 การส่งออกสินค้าภาคการผลิตที่สูงกว่าการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นครั้งแรก โดยการส่งออกสิ่งทอเพิ่มขึ้นถึงสี่เท่าในระหว่างปีค.ศ.1983 – 1989 การส่งออกจรวดรวมเพิ่มเป็นสองเท่าในช่วง 1985 – 1987 และการส่งออกพลาสติกและรองเท้าเพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่าในปีค.ศ.1988 เพียงปีเดียว³⁷⁵ และในช่วงปีค.ศ.1988 – 1990 อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจของไทยมีค่าเป็นเลขสองหลัก ซึ่งสูงถึง 13.2% ในปีค.ศ.1998³⁷⁶ และสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของหลายๆประเทศในกลุ่ม G7 ด้วย³⁷⁷ โดยจะเห็นได้ว่าอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของภาคอุตสาหกรรมของไทยนั้นสูงอย่างต่อเนื่องในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ โดยอยู่ที่ 17.4% ในปีค.ศ.1988³⁷⁸ การเติบโตอย่างรวดเร็วและเหนือความคาดหมายในช่วงเวลาดังกล่าว จึงได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ตลอดจนปริมาณการค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980

อุตสาหกรรมของไทยได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษก่อนหน้า โดยเราสามารถเห็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในด้านโครงสร้างการผลิต จากตัวเลขส่วนแบ่ง GDP ของภาคบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว³⁷⁹ อุตสาหกรรมของไทยมีความหลากหลายยิ่งขึ้นด้วยความรู้และทักษะในเทคโนโลยีที่ซับซ้อนขึ้น และเงินลงทุนจากต่างชาติที่หลั่งไหลเข้ามาทั้งในภาคการ

³⁷⁴ Malcolm Falkus, “Thailand industrialization: An overview,” in Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences (New York: St Martin's Press, 1995), p.13.

³⁷⁵ Michael T. Rock, “Selective industrial policy and manufacturing export success in Thailand,” in Jomo K.S., ed. Southeast Asia's industrialization: Industrial policy, capabilities and sustainability (New York: Palgrave Macmillan, 2001), p.263.

³⁷⁶ Malcolm Falkus, “Thailand industrialization: An overview,” in Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences, p.13.

³⁷⁷ Nimfa B. Ogena (et al.), Globalization with equity: Policies for growth in Thailand, IPSR Publication No. 214 (Bangkok: Institute for Population and Social Research, Mahidol University, May 1997), p.9.

³⁷⁸ Medhi Krongkaew, “Contributions of agriculture to industrialization”, in Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences (New York: St Martin's Press, 1995), p.36.

³⁷⁹ Nimfa B. Ogena, et al. Globalization with equity: Policies for growth in Thailand, p.9.

ผลิตและภาคบริการ พร้อมๆไปกับการลงทุนขนาดใหญ่ของไทยในด้านสาธารณูปโภคต่างๆที่จะเป็นปัจจัยนำไปสู่การเติบโตในปีต่อมา รายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 9 ต่อปีในระหว่างปี 1991-1996³⁸⁰ การค้าระหว่างประเทศ มีการเพิ่มขึ้นทั้งการนำเข้าและส่งออกสินค้า³⁸¹ โดยพัฒนาการสำคัญที่เกิดขึ้นได้แก่การเปลี่ยนผ่านจากการส่งออกสินค้าที่เน้นแรงงานในการผลิตไปเป็นการส่งออกสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นปานกลาง-สูงในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการในระบบเศรษฐกิจโลก³⁸² นอกจากนี้ เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วหลังปีค.ศ.1987 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าแรง และการแข็งค่าของเงินเยนและสกุลอื่นๆของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียได้ส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิตจากประเทศเหล่านั้นมาตั้งที่ไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆแทน อย่างไรก็ตามการที่กิจการลงทุนจากต่างประเทศจะเริ่มชะลอตัวลงหลังทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากมีการแข่งขันจากจีนและเวียดนาม³⁸³

กล่าวได้ว่า ความสำเร็จทางเศรษฐกิจในยุค 1980 ของไทยมีรากฐานมาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ที่ธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทในการร่างพิมพ์เขียวให้กับเศรษฐกิจของไทย รัฐบาลในขณะนั้นภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ได้รับเอาแผนการของธนาคารโลกมาใช้ ซึ่งแนะนำให้เปลี่ยนจากการควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐมาเป็นการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแทน และให้นำยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาใช้เพื่อเป็นการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม³⁸⁴ ทั้งนี้ ก่อนหน้าการปฏิรูปครั้งดังกล่าว รัฐเป็นตัวแสดงหลักในเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด ยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้านี้ได้ทำให้ภาคการผลิตกลายเป็นแหล่งความมั่งคั่งแหล่งใหม่ และทำให้เกิดกลุ่มนายทุนหน้าใหม่ที่มีฐานหลักอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม รัฐบาลสฤษดิ์เองยังได้สร้างความมั่นใจว่ารัฐจะไม่สร้างอุตสาหกรรมเพื่อเข้าไปแข่งขันกับภาคเอกชน³⁸⁵ และได้ก่อตั้ง Board of Investment (BOI) ขึ้นในปีค.ศ.1959 เพื่อสนับสนุนการลงทุนโดยภาคเอกชนในด้านที่ต้องการผ่านการให้แรงจูงใจหลายมาตรการ รวมถึงมาตรการด้าน

³⁸⁰ Nimfa B. Ogena, et al., p. 9.

³⁸¹ Ibid., p.11.

³⁸² Ibid., p.13.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Walden Bella, Shea Cunningham and Li Khen Poh, A siamese tragedy: Development and disintegration in modern Thailand (London and New York: Zed Books, 1998), p.11.

³⁸⁵ Malcolm Falkus, "Thailand industrialization: An overview," In Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences, p.22.

ภาษี และในยุคนี้เองที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (1961-1966) ขึ้น ซึ่งแนวคิดเบื้องหลังแผนฉบับดังกล่าวก็คือรัฐบาลจะจัดหาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจและจัดระเบียบองค์กรของรัฐเสียใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาคเอกชนจะได้รับการสนับสนุนให้เข้ามาลงทุนในภาคการผลิต³⁸⁶

นอกจากนี้เรายังไม่อาจมองข้ามสาธารณูปโภคที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้วางเอาไว้ อันได้แก่ ระบบธนาคารที่มั่นคง ระบบการคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นถนนหนทางสายต่างๆ และรวมไปถึงเส้นทางขนส่งด้วยรถไฟ ซึ่งได้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการทำให้เศรษฐกิจไทยเติบโตขึ้นได้ ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการสนับสนุนผู้ผลิตภายในประเทศเป็นสำคัญ แต่ก็มิได้มีการกีดกันบริษัทต่างชาติออกไป³⁸⁷ ดังที่เราจะเห็นจากการปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารโลกและองค์การสหประชาชาติของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมีมุมมองต่อบริษัทข้ามชาติในฐานะแหล่งเงินทุนที่อาจเข้ามาแทนที่การลงทุนจากภาครัฐอันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวได้ต่อ นอกจากนี้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ยังมองเห็นข้อดีจากการเปิดทางให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศ เนื่องจากบริษัทเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทักษะทางเทคนิคและการประกอบการ การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ จึงได้กลายเป็นนโยบายเศรษฐกิจหลักที่สำคัญของรัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าว³⁸⁸

กระนั้นก็ดี ในช่วงปลายของทศวรรษ 1960 ไทยได้เริ่มหันมาใช้ยุทธศาสตร์เน้นการส่งออก ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (1972-1976) โดยได้เน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก ซึ่งดำเนินนโยบายผ่านมาตรการของ BOI เป็นสำคัญ นโยบายเน้นการส่งออกนี้ได้นำมาปฏิบัติใช้มากขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงทศวรรษ 1970 และต่อมาจนถึงช่วงทศวรรษ 1980 กระนั้นก็ดี การจะบอกว่าความสำเร็จของเศรษฐกิจไทยเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐเพียงอย่างเดียวจึงอาจไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเท่าไรนัก สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 แสดงให้เห็นเป็นอย่างดีถึงข้อจำกัดของตลาดภายในประเทศ ขณะเดียวกันรัฐก็ได้ใช้จ่ายไปเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเท่าที่ควร³⁸⁹

³⁸⁶ Medhi Krongkaew, "Contributions of agriculture to industrialization", In Medhi Krongkaew, ed.

Thailand's industrialization and its consequences, p.34.

³⁸⁷ Walden Bella, Shea Cunningham and Li Khen Poh, p.12.

³⁸⁸ Kevin Hewison, Power and politics in Thailand (Manila: Journal of Contemporary Asia, 1980), p.59.

³⁸⁹ Malcolm Falkus, "Thailand industrialization: An overview," in Medhi Krongkaew, ed. Thailand's industrialization and its consequences, p.23.

เราจึงไม่อาจมองข้ามปัจจัยภายนอกประเทศที่เอื้อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย สิ่งเหล่านี้ได้แก่ การที่ไทยทำรายได้ไม่น้อยจากการใช้จ่ายของกองทัพสหรัฐฯ และจากความช่วยเหลือที่ได้จากสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษ 1950 มาจนถึงต้นทศวรรษ 1960 อีกทั้งเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการเติบโตอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นและที่อื่นๆ ในเอเชียก็ต่างเป็นผลดีต่อการค้าของไทย³⁹⁰ โดยทำให้ไทยมีจุดเด่นจากการครองความสามารถในการส่งออกสินค้าที่เน้นแรงงานและใช้เทคโนโลยีต่ำ ซึ่งจะมีต้นทุนการผลิตสูงหากผลิตในประเทศอุตสาหกรรม การย้ายฐานการผลิตของประเทศที่พัฒนาแล้วจึงนำมาสู่เม็ดเงินจากต่างชาติที่หลั่งไหลเข้าประเทศพร้อมๆ กับการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่นอันเป็นผลมาจากการปรับค่าเงินเยนในปีค.ศ. 1986 ซึ่งกระตุ้นให้บริษัทต่างๆ ย้ายกิจการไปยังประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า ขณะเดียวกันการที่ไทยเป็นแหล่งแรงงานราคาถูกขนาดใหญ่และมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจึงทำให้ไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางในการรองรับการลงทุนตลอดจนการย้ายฐานการผลิตของญี่ปุ่นและประเทศเอเชียอื่นๆ ได้อย่างไม่ยากเย็นนัก³⁹¹

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของไทยในช่วงทศวรรษ 1980-1990 ได้นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเห็นได้ชัด ดังสะท้อนจาก GDP (Gross Domestic Product)³⁹² และ GNP (Gross National Product)³⁹³ ของไทยและประเทศใกล้เคียง ดังตารางที่ 1 และกราฟที่ 1

³⁹⁰ Malcolm Falkus, "Thailand industrialization: An overview," in Medhi Krongkaew, ed. *Thailand's industrialization and its consequences*, p.23.

³⁹¹ Ibid., pp.25-26.

³⁹² GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ผลิตขึ้นภายในประเทศในระยะเวลาหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการจะเป็นทรัพยากรของพลเมืองในประเทศหรือเป็นของชาวต่างประเทศ ในทางตรงข้าม ทรัพยากรของพลเมืองในประเทศหากไปทำการผลิตในต่างประเทศก็จะไม่นับรวมไว้ในผลิตภัณฑ์ในประเทศ

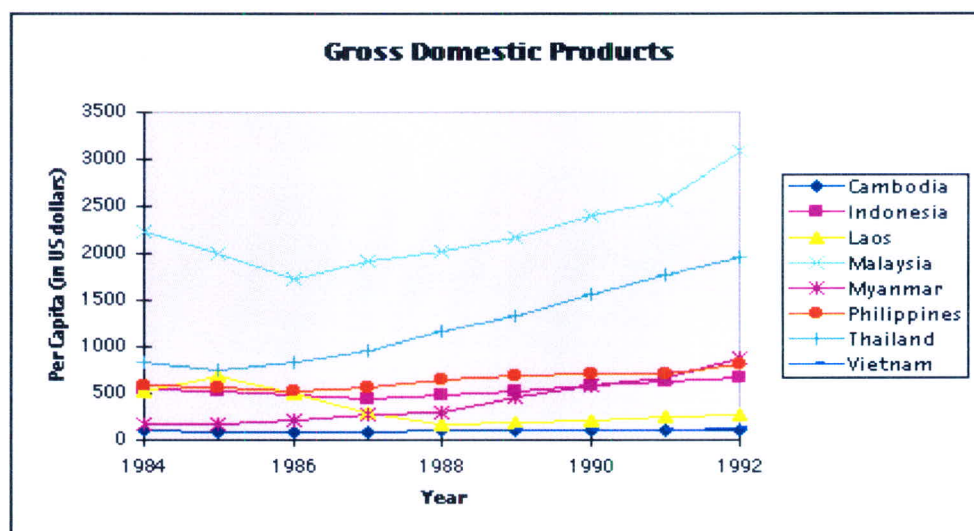
³⁹³ GNP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายทั้งหมดที่ผลิตขึ้นโดยใช้ปัจจัยการผลิตของประเทศในระยะเวลาหนึ่งซึ่งนับรวมทั้งที่ผลิตภายในประเทศและในต่างประเทศ

ตารางที่ 1 GDP ณ ราคาคงที่ของประเทศไทย พม่า ลาว และกัมพูชาในช่วง 1988-1995 Gross domestic product, constant prices, annual percent change

Country	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cambodia	9.6	3.3	1.1	7.6	7.1	4	9.2	6.5
Laos	-2.1	9.9	6.7	4	7	5.9	8.2	7
Myanmar	-11.4	3.7	2.8	-0.7	9.7	5.9	6.8	7.2
Thailand	13.3	12.2	11.6	8.1	8.1	8.3	9	9.2

ที่มา International Monetary Fund World Economic Outlook Database³⁹⁴

กราฟที่ 1 แสดงระดับ GDP ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปีค.ศ.1984-1992



ที่มา National Accounts Database of the Statistical Division of the United Nations Secretariat³⁹⁵

³⁹⁴ International Monetary Fund World Economic Outlook Database [Online], Available from:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/data/dbcdatm.cfm> [4 February 2012].

³⁹⁵ National Accounts Database of the Statistical Division of the United Nations Secretariat [Online],

Available from: <http://www.umich.edu/~csfound/545/1997/man/DEFOREST.html>

ตารางที่ 2 ผลผลิตประชาชาติของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปี ค.ศ.1996-2003

Gross Domestic Product per capita (in US Dollar)

Country	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brunei	17,096	16,227	11,961	12,670	12,751	12,121	12,070	12,971
Cambodia	317	320	265	295	291	283	296	310
Indonesia	1,167	1,128	488	693	731	688	820	973
Lao, PDR	396	360	259	285		328	333	362
Malaysia	4,766	4,672	3,257	3,485	3,881	3,698	3,924	4,198
Myanmar 1/	109	100	144	189	210	162	175	179
Philippines	1,184	1,157	896	1,018	980	924	959	973
Singapore	25,127	25,147	20,892	20,611	22,757	20,553	20,823	20,987
Thailand	3,134	2,656	1,900	2,046	2,029	1,887	2,050	2,291
Viet Nam	337	361	361	374	403	415	439	481
ASEAN ³⁹⁶	1,505	1,429	947	1,079	1,128	1,058	1,153	1,266

ที่มา ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database³⁹⁶

จากการศึกษาการจัดลำดับ GDP ข้างต้นของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พบว่าระดับ GDP ของพม่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าไทยมาโดยตลอด สอดคล้องกับข้อมูลของ ASEAN ที่แสดงถึงผลผลิตประชาชาติ (GDP per capita)³⁹⁷ ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996-2003 ซึ่งพบว่าผลผลิตประชาชาติของไทยมีมูลค่าสูงกว่าพม่ามาโดยตลอดเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ด้าน GNP ต่อหัวของไทยก็อยู่ในระดับที่สูงกว่าพม่า แม้กระทั่งในปี ค.ศ. 2003 GNP ของไทยก็ยังสูงกว่า GNP ของพม่าถึงหกเท่า³⁹⁸ (ดูตารางที่ 3) เหตุฉะนั้นตัวเลข GDP และ GNP ของทั้งสองประเทศจึงแสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและพม่าอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ จากการสำรวจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งในกรุงเทพมหานครของ ไทยเมื่อปี ค.ศ. 1997 พบว่า ร้อยละ 70 ของคนชาวพม่าเข้ามายังประเทศไทยด้วยเหตุผลเรื่องรายได้

³⁹⁶ ASEAN Finance and Macroeconomic Surveillance Unit (FMSU) Database [Online], Available from: http://www.aseansec.org/macroeconomic/aq_gdp22.htm [2 March 2012]

³⁹⁷ GDP per capita หมายถึงผลผลิต (ประชาชาติ) ต่อหัวประชากร

³⁹⁸ Jerrold W. Huguet and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand* (Bangkok: International Organization for Migration: 2005), p.6.

และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม³⁹⁹ จากหลักฐานคำบอกเล่ามากมายแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติชาวพม่าสามารถทำรายได้รายวันในประเทศไทยมากกว่าที่ทำได้ในพม่าราวสามหรือสี่เท่าเลยทีเดียว การศึกษาที่จัดทำโดยมูลนิธิศูนย์นิมิตแห่งประเทศไทย (world vision of Thailand) และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (asian research center for migration) ระหว่างเดือนมกราคมและพฤษภาคมในปีค.ศ.2003 พบว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบคำถามในแม่สายได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 50 บาทต่อวันเมื่อทำงานในพม่าในขณะที่ร้อยละ 24 มีรายได้อยู่ที่ประมาณ 50 ถึง 80 บาทต่อวัน ร้อยละ 86 ของผู้พวยพในเขตแม่สอดและร้อยละ 90 ของผู้พวยพในระนองระบุว่าได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 50 บาทต่อวันเมื่อทำงานในพม่า⁴⁰⁰ ซึ่งต่างจากค่าแรงขั้นต่ำ (ณ เวลาที่ทำการวิจัย) ของไทยที่อยู่ 133 บาทต่อวัน ไม่น้อย⁴⁰¹

ตารางที่ 3 GNP ของประเทศไทยและพม่าในปี ค.ศ. 2003

SELECTED ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS FOR CAMBODIA, LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC, MYANMAR AND THAILAND

Indicator	Cambodia	Lao People's Democratic Republic	Myanmar	Thailand
Population (1,000), 2004 ^a	14,482	5,787	50,101	63,763
Population growth rate (%), 2004 ^a	2.4	2.2	1.2	0.8
Average annual growth rate (%) of population aged 15-39 ^b				
1990-2000	3.2	2.7	2.0	1.0
2000-2010	3.0	2.9	1.3	0.0
Infant mortality rate (per 1,000 live births) ^a	71	86	81	20
Ratio of girls to boys in secondary education (%) ^a	52	67	98	99
Percentage urban, 2004 ^a	19	21	30	31
Per capita GNP (US dollars), 2003 ^c	177	317	351	2,238

Sources: ^a Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2004). *ESCAP Population Data Sheet 2004*, Bangkok.

^b United Nations (2003). *World Population Prospects, The 2002 Revision, Vol. II: Sex and Age* (United Nations publication, No. E/03.XIII.7).

^c Phillip Martin (2004). "Policy synthesis paper: Enhancing national capacity on migration management in Cambodia, Lao PDR, Mongolia and Thailand", paper prepared for ILO, 6 July.

ที่มา: Jerrold W. Huguette and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, (Bangkok: International Organization for Migration: 2005), p.6.

³⁹⁹ Chintayananda, S., Risser, G. and Chantavanich, S., *Report on the monitoring of the registration of immigrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos in Thailand* (Bangkok: Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. 1997), Note 54, p.12.

⁴⁰⁰ Jerrold W. Huguette and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.6.

⁴⁰¹ Marwaan Macan-Markar, *Burmese find no reprieve from Low Pay, Harsh Work* [Online], Available from: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=20409> [January 23, 2012]

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลมากมายที่อธิบายว่าเหตุใดพม่าถึงได้ยากจนเพียงนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย ทั้งนี้ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เศรษฐกิจของพม่าไม่เติบโตเท่าที่ควรนั้นได้อธิบายไปในส่วนของปัจจัยผลักดันให้แรงงานพม่าอพยพออกจากประเทศพม่าไปแล้ว อันได้แก่ การที่ครั้งหนึ่งพม่าเคยอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษและญี่ปุ่น การบริหารจัดการและวางนโยบายที่ผิดพลาดอันเป็นผลมาจากการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลาง การโดดเดี่ยวประเทศออกจากชุมชนระหว่างประเทศและเปิดรับโอกาสทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศช้าและจำกัดเกินไป การใช้เข้าไปในทางทหารที่สูงเกินไป อีกทั้งยังมีการเก็บภาษีนอกกฎหมาย และการถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากนานาประเทศอันเนื่องมาจากท่าทีและนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลทหาร และอัตราเงินเฟ้อสูงลิ่วที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่สามารถนำเข้าสินค้า ซึ่งทั้งหมดทำให้ผู้คนในพม่าไม่สามารถหาเลี้ยงชีพตนเองหรือครอบครัวให้อยู่รอดได้ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศจึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของชาวพม่า ด้วยเชื่อว่าตนเองจะมีชีวิตที่ดีกว่าหากเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทย

เราอาจกล่าวได้ว่า ในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากกว่าย่อมจะนำมาซึ่งรายได้ในจำนวนที่เป็นกอบเป็นกำมากกว่า ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและพม่าจึงเป็นสาเหตุสำคัญของความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชาชนในสองประเทศด้วย ทั้งนี้จากการสำรวจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนหนึ่งภายในหกจังหวัดของไทยเมื่อปีค.ศ.1997 พบว่า ร้อยละ 70 ของคนชาวพม่าเข้ามายังประเทศไทยด้วยเหตุผลเรื่องรายได้ที่สูงขึ้นและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม⁴⁰² จากหลักฐานคำบอกเล่ามากมายแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติชาวพม่าสามารถทำรายได้รายวันในประเทศไทยมากกว่าที่ทำได้ในพม่าราวสามหรือสี่เท่าเลยทีเดียว นอกจากนี้การศึกษาที่จัดทำโดยมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (world vision of Thailand) และศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (Asian research center for migration) ระหว่างเดือนมกราคมและพฤษภาคมในปีค.ศ.2003 ยังพบว่าร้อยละ 50 ของผู้ตอบคำถามในอำเภอแม่สายได้รับค่าจ้างต่ำกว่า 50 บาทต่อวัน เมื่อทำงานในพม่าในขณะที่ร้อยละ 24 มีรายได้อยู่ที่ประมาณ 50 ถึง 80 บาทต่อวัน ร้อยละ 86 ของผู้อพยพในเขตอำเภอแม่สอดและร้อยละ 90 ของผู้อพยพในจังหวัดระนองระบุว่าได้รับค่าจ้างต่ำกว่า

⁴⁰² Chintayananda, S., G. Risser and S. Chantavanich, Report on the monitoring of the registration of immigrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos in Thailand, Note 54, p.12.

50 บาทต่อวันเมื่อทำงานในพม่า⁴⁰³ ซึ่งต่างจากค่าแรงขั้นต่ำ (ณ เวลาที่ทำการวิจัย) ของไทยที่อยู่ 133 บาทต่อวันเป็นจำนวนไม่น้อย⁴⁰⁴

นอกจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของไทยในยุคฟองสบู่จะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการอพยพของแรงงานพม่าจำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทยแล้ว ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานภายในประเทศไทยเองก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้แรงงานพม่าเดินทางอพยพเข้าสู่ประเทศไทยด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในยุคฟองสบู่ของไทยก่อให้เกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ทว่าแรงงานที่มีอยู่ในประเทศไทยกลับมีไม่เพียงพอ เนื่องจากเกิดการย้ายถิ่นฐานของแรงงานจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง ตลอดจนแรงงานในภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แรงงานไทยบางส่วนยังนิยมเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ขณะเดียวกันระดับการศึกษาที่สูงขึ้นก็มีส่วนทำให้ค่านิยมในการทำงานของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แรงงานไทยจึงหลีกเลี่ยงที่จะทำงานที่มีลักษณะสกปรก อันตราย และยากลำบาก⁴⁰⁵ ส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และนำมาสู่การเรียกร้องให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติของผู้ประกอบการ กระทั่งกลายเป็นการเปิดช่องให้แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานจากพม่าเข้ามาทำงานในกิจการที่ก้ำกึ่งขาดแคลนแรงงานไว้ทั้งหมด⁴⁰⁶ โดยรัฐบาลได้รับการกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนหลายแขนงอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันของหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยที่ได้เรียกร้องให้รัฐบาลใช้มาตรการผ่อนผันให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้⁴⁰⁷

จากสถานการณ์ดังกล่าวเร่งเร้าให้รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยได้มีการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถ

⁴⁰³ Jerrold W. Hugueta and Surceporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.6.

⁴⁰⁴ Marwaan Macan-Markar, *Burmese find no reprieve from Low Pay, Harsh Work* [Online], Available from: <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=20409> [January 23, 2012]

⁴⁰⁵ ฤทธิพงศ์ พวงมณี, อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย, หน้า 36.

⁴⁰⁶ ฐานเศรษฐกิจ (9 มิถุนายน 2540), หน้า 15.

⁴⁰⁷ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 17.

ทำงานได้อย่างถูกต้องด้วยการจดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ นโยบายผ่อนผันแรงงานข้ามชาติเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในปีค.ศ.1992 (2535) สมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในครั้งนั้นรัฐบาลได้อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานจากประเทศพม่าเท่านั้น ต่อมาในปีค.ศ.1996 (2539) จึงได้เพิ่มการอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานจากประเทศลาวและกัมพูชา แต่ถึงกระนั้นแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศพม่าก็เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดเสมอมา⁴⁰⁸

แม้ว่าทุกรัฐบาลที่ผ่านมาจะมีความวิตกกังวลต่อปริมาณแรงงานพม่าที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผลกระทบที่อาจเกิดจากแรงงานพม่าจำนวนมาก แต่ไม่ก็อาจทนกระแสความต้องการแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของผู้ประกอบการภายในประเทศได้ ส่งผลให้นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในทุกรัฐบาลจวบจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.2522 เปิดนโยบายผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานภายในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ต่อมาเมื่อมีการเล็งเห็นว่าไม่สามารถสกัดกั้นการไหลทะลักของแรงงานเหล่านี้ได้ทำให้เกิดแนวคิดนิรโทษกรรมแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสามารถมาจดทะเบียนกับทางการได้อย่างไม่จำกัดพื้นที่และจำนวน ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้นำไปสู่การสำรวจจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงภายในประเทศ กระนั้นก็คืนนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติแบบนิรโทษกรรมนี้ได้ทำให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้น ผลลัพธ์สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายตัวของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั่วทั้ง 76 จังหวัดในปริมาณที่ทวีคูณขึ้นหลายเท่าตัว และในทุกอาชีพ⁴⁰⁹ ทั้งที่แต่เดิมไม่ได้มีอยู่ทั่วไป แต่การผ่อนผันแรงงานข้ามชาติในลักษณะดังกล่าวทำให้นายจ้างในจังหวัดที่ไม่เคยว่าจ้างแรงงานข้ามชาติหันมาว่าจ้างแรงงานเหล่านี้ หรือจากที่เคยว่าจ้างไม่มากก็เพิ่มจำนวนการว่าจ้างมากขึ้น⁴¹⁰

⁴⁰⁸ โกเมียนด์ เวย์, หน้า 2.

⁴⁰⁹ อนันต์ เฉลิมชัย และเยาวลักษณ์ สุขวิวัฒน์พร, บรรณาธิการ, นโยบายแรงงานข้ามชาติข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), บทนำ และ หน้า 6.

⁴¹⁰ ดูรายละเอียดการเปรียบเทียบจำนวนแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในจังหวัดที่ไม่เคยว่าจ้าง/ว่าจ้างจำนวนน้อยระหว่างปีพ.ศ.2541-2548 ใน สุภางค์ จันทวนิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในประเทศไทย,” ใน การสร้างวัฒนธรรมหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration, 2549), หน้า 61.

ในทางกลับกัน ความมุ่งหมายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานข้ามชาตินี้กลับมีส่วนกระตุ้นให้แรงงานจากพม่าเดินทางเข้ามาแสวงหาการทำงานในประเทศไทยมากขึ้น⁴¹¹ สาเหตุก็เพราะการที่รัฐบาลมีนโยบายในการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติเข้าแล้วเข้าเล่าได้ทำให้แรงงานพม่าทั้งที่ลักลอบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและที่กำลังตัดสินใจจะเข้ามาทำงานมีความเชื่อมั่นว่าท้ายที่สุดแล้วพวกเขาจะได้รับการนิรโทษกรรมและสามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมายซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจมิได้เป็นอย่างที่คาดคิดไว้ทั้งหมด เนื่องจากขั้นตอนการจดทะเบียนของรัฐบาลค่อนข้างยุ่งยากและมีปัญหามาก นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางส่วนยังมองไม่เห็นความสำคัญของการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเนื่องจากเห็นว่าไม่คุ้มค่า และส่วนหนึ่งต้องจ่ายให้กับขบวนการค้าแรงงานอยู่แล้ว ผลที่เกิดจากการดำเนินการจดทะเบียนจึงยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด⁴¹²

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการทางด้านแรงงานที่ไม่สมดุลกับจำนวนแรงงานภายในประเทศด้วย โดยจะเห็นได้ว่าในขณะที่ประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนั้นก็กลับเกิดการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ อาทิ เกษตรกรรม กิจการประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกรงานหนักเป็นต้น โดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่สามของปีซึ่งเป็นฤดูกาลเกษตรที่แรงงานในภาคเอกชนบางส่วนต้องถอนตัวไปช่วยงานในครัวเรือนเกษตรชั่วคราว ส่งผลให้เกิดการดึงตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง เมื่ออุปทานแรงงานขยายตัวไม่ทันและไม่อาจรองรับอุปสงค์ด้านแรงงานภายในประเทศไทยได้ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานดังกล่าวจึงกลายเป็นแรงดึงดูดให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทย ขณะเดียวกันประเทศต้นทางของแรงงานพม่าที่เต็มไปด้วยปัญหาขัดแย้งทางการเมืองและเศรษฐกิจซึ่งมีระดับการพัฒนาและรายได้ประชากรที่ต่ำ ตลอดจนคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่ ก็ล้วนเป็นสาเหตุให้ประชาชนพม่าเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิตและผลักดันให้แรงงานพม่าจำเป็นต้องอพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม⁴¹³

กระนั้นก็ดี การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศอาจเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งของการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ทว่าสาเหตุที่ดูจะมีความสำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ความต้องการที่

⁴¹¹ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, หน้า 24.

⁴¹² สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, Gary Risser และสุภาภัก จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติข้ามชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง, หน้า 2.

⁴¹³ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, “ต้นทุนและผลได้ของแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย,” หน้า 27-28.

จะลดต้นทุนการผลิตจากการใช้แรงงานราคาถูกของผู้ประกอบการ ซึ่งจะทำให้ไทยสามารถคงความได้เปรียบทางการแข่งขันในตลาดโลก ท่ามกลางความตึงตัวของตลาดแรงงานภายในประเทศ กิจการจำนวนไม่น้อยจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดต้นทุน เพราะค่าจ้างคนเหล่านี้ย่อมมีราคาถูกกว่าค่าจ้างคนไทยมาก ขณะเดียวกันผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็มักจะจ่ายค่าแรงให้แก่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทย⁴¹⁴ ในแง่หนึ่ง การจ้างแรงงานเหล่านี้จึงทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยไม่ขยับตัวหรือขยับช้า เพราะมีอุปทานแรงงานพม่าที่พร้อมจะเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทยได้ทุกเมื่อหากแรงงานไทยปฏิเสธที่จะไม่ทำงานในกิจการใดกิจการหนึ่ง⁴¹⁵ ความต้องการจ้างแรงงานของผู้ประกอบการดังกล่าวจึงได้นำมาสู่การผ่อนผันให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ตามมติคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่ปีค.ศ.1992 (2535) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานบนพื้นฐานแนวคิดที่ต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติอย่างสูงสุด ขณะเดียวกันก็หวังผลในการป้องกันมิให้มีการไหลเข้ามาของแรงงานเถื่อนพร้อมกันไปด้วย โดยผลการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากมติคณะรัฐมนตรีล่าสุดในปีพ.ศ.2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 984,535 คน แบ่งเป็นแรงงานพม่าจำนวน 643,095 คน กัมพูชา 238,586 คนและลาว 102,854 คน⁴¹⁶

นอกจากความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในทศวรรษที่ 1980-1990 จะนำมาซึ่งยุคที่เรียกได้ว่าเป็นยุคทองของไทยแล้ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวยังได้กลายเป็นอาณานิคมในการดึงดูดให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพม่า เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากแรงดึงดูดที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นในเชิงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และระดับค่าแรง ทั้งนี้การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยยังได้นำมาสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการด้วย เนื่องจากประชาชนมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นและเลือกงานมากขึ้น ขณะเดียวกันแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในภาคอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมมักกลับบ้านในช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยว นอกจากนี้แรงงานบางส่วนก็นิยมเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศเพราะคาดหวังจากการได้รับค่าจ้างที่มากกว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังมีความสัมพันธ์กับอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานภายในประเทศที่ไม่มีความสมดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นเหตุให้

⁴¹⁴ Nimfa B. Ogena et al., *Globalization with Equity: Policies for Growth in Thailand*, p.30.

⁴¹⁵ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และสุปราณี เชยชม, “การอยู่ร่วมกันอย่างมั่งคั่งกับกลุ่มชนตามแนวชายแดนและแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ,” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี2548 จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา, 26-28 พฤศจิกายน 2548, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี, หน้า 26-27.

⁴¹⁶ ประชาไท (20 กรกฎาคม 2554) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2011/07/36108> [15 มกราคม 2555]

แรงงานพม่าจำนวนมากที่ถูกแรงผลักดันจากภายในประเทศของตัวเองหลายด้านเป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการด้วยเพราะมีอัตราค่าจ้างที่ถูกกว่า ตลอดจนมีความขยันและอดทนในการทำงานมากกว่า กระทั่งนำมาสู่นโยบายการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลในยุคดังกล่าวและในยุคต่อมาจวบจนปัจจุบัน (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2554

มติครม. ปีค.ศ. (พ.ศ.)	จำนวน กิจการที่ อนุญาต	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะเวลาที่ อนุญาต	จำนวน แรงงาน ที่มาจด ทะเบียน	ประเทศต้นทาง		
					พม่า	ลาว	กัมพูชา
1992 (2535)	27 กิจการ	9 จังหวัด ชายแดน	1 ปี	1,286	1,286	ในปี 1992 (2535) มติ ครม.อนุญาตให้เฉพาะ ชาวพม่าเท่านั้น	
1996 (2539)	36 กิจการ	43 จังหวัด	2 ปี	293,654	256,492 (88%)	11,594 (5%)	25,568 (7%)
1998 (2541)	47 กิจการ	54 จังหวัด	1 ปี	90,911	79,057 (87%)	1,261 (1%)	10,593 (12%)
1999 (2542)	18 กิจการ	37 จังหวัด	1 ปี	99,974	89,318 (89%)	1,164 (1%)	9,492 (10%)
2000 (2543)	18 กิจการ	37 จังหวัด	1 ปี	99,656	90,724 (91%)	1,011 (1%)	7,921 (9%)
2001 (2544)	11 ประเภท	ทั่ว ประเทศ	6 เดือน	568,249	451,335 (79%)	59,358 (11%)	57,556 (10%)
2002 (2545)	11 ประเภท	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	430,074	349,264 (81%)	42,196 (10%)	38,614 (9%)
2003 (2546)	6 ประเภท	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	288,780	247,791 (86%)	21,314 (7%)	19,675 (7%)
2004 (2547)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	844,387	629,260 (75%)	105,109 (12%)	110,018 (13%)

มติกรม. ปีค.ศ. (พ.ศ.)	จำนวน กิจการที่ อนุญาต	จำนวน จังหวัดที่ อนุญาต	ระยะเวลา ที่อนุญาต	จำนวน แรงงาน ที่มาจาก ทะเบียน	ประเทศ ต้นทาง	มติกรม. ปีค.ศ. (พ.ศ.)	จำนวน กิจการที่ อนุญาต
2005/1 (2548/1)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	705,293	539,416 (76%)	90,073 (13%)	75,804 (11%)
2005/2 (2548/2)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	208,562	163,499 (88%)	21,653 (10%)	23,410 (11%)
2006 (2549)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	460,014	405,379 (88%)	29,683 (7%)	24,952 (5%)
2007 (2550)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	2 ปี	501,570	476,676 (95%)	12,800 (2.6%)	12,094 (2.4%)
2008 (2552)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	1,314,382	1,078,767 (82.1%)	110,854 (8.4%)	124,761 (9.5%)
2009 (2553)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	932,255	812,984 (87.2%)	62,792 (6.7%)	56,479 (6.1%)
2011 (2554)	2 ประเภท หลัก	ทั่ว ประเทศ	1 ปี	N/A	N/A	N/A	N/A

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา อาชวนิจกุล, รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, บทที่ 2 ตารางที่ 2.11

4.1.2.2 ปัจจัยดึงดูดทางด้านการเมือง

แม้ว่าเส้นทางประชาธิปไตยของไทยจะมีได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นมากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองภายในพม่าซึ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบสังคมนิยมอย่างยาวนานแล้ว จะพบว่ากระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยมีความก้าวหน้ากว่าในพม่าอย่างเห็นได้ชัด ดังสะท้อนได้จากระดับการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ตลอดจนการขยายตัวของภาคประชาสังคม และระดับเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ ซึ่งแม้ว่าพัฒนาการของกระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยเหล่านี้จะมีช่วงที่ประสบกับอุปสรรคอยู่บ้าง แต่สุดท้ายก็ต้องกลับมายึดถือหลักปฏิบัติภายใต้วิถีแห่งการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยซึ่งถือเป็นกฎกติกาอันเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ เหตุฉะนั้นในสายตาของชาวพม่าซึ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบสังคมนิยมอันเลวร้ายมาโดยตลอด ย่อมจะต้องโยยหาแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะอย่างน้อยในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยย่อมจะต้องมีเสรีภาพในการดำรงชีวิตมากกว่า ดังสะท้อนจากคำสัมภาษณ์ของพนักงานร้านอาหารในจังหวัดเชียงใหม่คนหนึ่ง ที่ว่า

“หนูว่าที่พม่า พวกอะไรก็ไม่ค่อยจะได้ ต้องคอยทำตามเจ้าบอก ไม่ทำก็ไม่ได้ จะโดนลงโทษหนัก ลำบากมาก...หนูก็ไม่รู้ว่าประชาธิปไตยมันยังงี้ เจ้ที่จ้างหนูเค้าก็บอกว่าที่เมืองไทยเป็นประชาธิปไตย คนก็มีอิสระ ไม่ได้บังคับให้คนทำนู่นทำนี่เหมือนที่พม่า หนูมาอยู่ มาทำงาน ก็คิดว่าที่เมืองไทยดีกว่าที่บ้านหนู...”⁴¹⁷

ในส่วนนี้จึงจะได้กล่าวถึง ระดับการเลือกตั้งที่ยุติธรรม การขยายตัวของภาคประชาสังคม และระดับเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ ตามลำดับ สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนถึงกระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยซึ่งนอกจากจะฉายให้เห็นถึงสภาพความแตกต่างของรูปแบบการเมืองการปกครองของทั้งสองประเทศแล้ว ยังเป็นที่มาของการดึงดูดชาวพม่าให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากด้วย

1) การจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย

⁴¹⁷ นางสาวเอ (นามสมมติ) แรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2554.

นับตั้งแต่การล่มสลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปีค.ศ.1932 ระบอบการเมืองการปกครองของไทยก็เข้าสู่ถนนแห่งความเป็นประชาธิปไตยที่สลับกับฉากของรัฐบาลเผด็จการ โดยแม้ว่าจะได้มีการจัดการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังจากความล่มสลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพียงปีเดียว และการจัดให้มีการเลือกตั้งนับจากนั้นอีกจำนวน 24 ครั้ง จนกระทั่งถึงปีค.ศ.2011 ซึ่งให้สิทธิในการลงคะแนนแก่พลเมืองทั้งปวง แต่การเลือกตั้งในระบบการเมืองของไทยก็ยังมีอีกกล่าวได้ว่ามีความสมบูรณ์ตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ดังที่ อรรถัย กักผล เห็นว่าการเลือกตั้งในปีค.ศ.1946, 1975, 1976, 1992, 1995 และ 1996 เท่านั้นที่จัดได้ว่าเป็นการเลือกตั้งท่ามกลางสภาวะแวดล้อมที่มีความเป็นประชาธิปไตยซึ่งมีความมุ่งหวังให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามมา ในขณะที่การเลือกตั้งครั้งอื่นๆเกิดขึ้นภายใต้การปกครองของทหารหรือระบอบการปกครองที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยซึ่งเป็นเพียงฉากหน้าเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลที่เป็นทหารหรือรัฐบาลที่ถูกครอบงำโดยกองทัพเท่านั้น การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จึงเป็นไปเพื่อให้ผู้มีอำนาจในกองทัพสามารถจัดวางคนของตนไว้ในสภาเพื่อรับประกันว่าพวกตนจะได้รับการสนับสนุนมากพอเพื่อให้สามารถกุมบังเหียนอำนาจในประเทศต่อไปได้⁴¹⁸

อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยเริ่มมีผลจริงจังเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในปีค.ศ.1988 โดยพรรคของพลเอกชาติชายฯได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น นับตั้งแต่ปีค.ศ.1976 การเลือกตั้งในครั้งนี้นี้ยังมีส่วนทำให้ช่วงปีหลังจากนั้นเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปกครองที่นำโดยทหารไปสู่การมีรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดให้มีการเลือกตั้งหลายครั้งด้วยกัน (มีการเลือกตั้งถึง 4 ครั้งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปีค.ศ.1978 มีผลบังคับใช้) พรรคการเมืองสามารถแข่งขันกันได้และสื่อก็สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเสรี ถึงแม้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ทหารจะยังมีอิทธิพลผ่านทางรัฐบาลอยู่มาก แต่การขยายตัวของชนชั้นกลาง การขยายตัวของเมือง และการขยายตัวของอุตสาหกรรมในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในยุคนี้เป็นอย่างมาก ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองที่มีส่วนร่วมของประชาชน

⁴¹⁸ Orathai Kokpol, "Electoral politics in Thailand", in Aurel Croissant, ed. Electoral politics in Southeast & East Asia (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia, 2002), p.280.

มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย⁴¹⁹ กระนั้นก็ดีการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยต้องหยุดชะงักลงกลางคันเมื่อเกิดรัฐประหารต่อพลเอกชาติชายฯ ในปีค.ศ.1991 กระทั่งได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในปีค.ศ.1992 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีเดียวกันเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลที่นำโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร แต่สถานการณ์กลับแย่ลงเมื่อประชาชนชาวไทยจำนวนมากสาละออกมาประท้วงรัฐบาลอย่างกว้างขวางในเดือนพฤษภาคม ปีค.ศ.1992 และนำไปสู่การสังหารหมู่ประชาชน ดังที่รู้จักกันในนาม “พฤษภาทมิฬ” ซึ่งท้ายที่สุดได้นำมาสู่การขับไล่พลเอกสุจินดาฯ ให้ออกจากการดำรงตำแหน่ง การลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาลของประชาชนในยุคนั้นจึงเท่ากับการเปิดศักราชใหม่ทางการเมืองของไทย และยังสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาทางประชาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศ เช่น การสิ้นสุดของสงครามเย็น และการปลดแอกของหลายประเทศในยุโรปตะวันออก เป็นต้น⁴²⁰

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ การเลือกตั้งได้ถูกจัดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในเดือนกันยายนปีค.ศ.1992 โดยพรรคที่ได้รับชัยชนะในครั้งนั้น คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมี นายชวน หลีกภัยขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงนี้เองที่ประชาธิปไตยของไทยมีการพัฒนาอย่างมาก ดังที่ Clark D. Neher และ Ross Marlay กล่าวว่า “เมื่อถึงปลายปี 1992 รัฐบาลไทยก็มีคุณสมบัติตามเกณฑ์การเป็นประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน อันประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของพลเมือง การแข่งขันในการเลือกตั้ง และเสรีภาพของพลเมือง”⁴²¹ นอกจากนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีค.ศ.1992 ได้มีเลือกตั้งเกิดขึ้นอีก 2 ครั้ง ได้แก่ ในปี 1995 และ 1996 ซึ่งต่างนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตย⁴²² การเมืองไทยจึงดำเนินภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ.2006 ส่งผลให้กองทัพกลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ดี ประเทศไทยได้จัดการเลือกตั้งอีกครั้งในปีค.ศ.2011 ซึ่งพรรคเพื่อไทย นำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวของ พ.ต.ท.ทักษิณฯ ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นใน

⁴¹⁹ Suchit Bunbongkarn, *State of the nation: Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1995), pp.7-9.

⁴²⁰ Suchit Bunbongkarn, *State of the nation: Thailand*, p.1.

⁴²¹ Clark D. Neher and Marlay, R., *Democracy and development in Southeast Asia* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p.49.

⁴²² Orathai Kokpol, “Electoral politics in Thailand”, in Aurel Croissant, ed. *Electoral politics in Southeast & East Asia*, p.281.

จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมาก รายงาน Human Rights Watch ยังได้กล่าวถึงการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ว่า จะนำมาซึ่งความหวังว่าไทยจะกลับมามีเสถียรภาพทางการเมืองอีกครั้งหลังจากประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองมาเป็นเวลาหลายปี⁴²³

2) ภาคประชาสังคมของไทย

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมไทยได้รับการยอมรับในหมู่นักวิชาการด้านการพัฒนาประชาธิปไตยจำนวนหนึ่งในฐานะส่วนประกอบที่จำเป็นต่อการวางรากฐานทางประชาธิปไตยอย่างมั่นคงในประเทศหนึ่งๆ สำหรับประเทศไทยนั้น “ประชาสังคม” เริ่มเป็นที่พูดถึงและมีกิจกรรมด้านนี้กันมากช่วงปีค.ศ.1997 (พ.ศ.2540) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้มีการทบทวนกลุ่มพลังในอดีตและอธิบายว่ากลุ่มเหล่านั้น คือ การเริ่มก่อตั้งของภาคประชาสังคมในไทย เช่น กลุ่มดาววิเศษชุมชนจส.100 กลุ่มบางกอกฟอรัม กลุ่มคนรักบางจาก กลุ่มสร้างบ้านแปงเมือง กลุ่มพลเมืองไท เป็นต้น ทั้งนี้มีผู้อธิบายว่าความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมนั้น มีพัฒนาการต่อเนื่องมาจากการที่รัฐไทยได้ลดความเป็นเผด็จการลง นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ.1973 (พ.ศ.2516) เป็นต้นมา อย่างไรก็ดี ต่อมุมมองของภาคประชาสังคมในประเทศไทยนี้ Girling เห็นว่าภาคประชาสังคมของไทยยังคงถูกมองว่าในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการต่อต้านทางการเมือง⁴²⁴ ซึ่งส่งผลให้ภาคประชาสังคมถูกมองในแง่ลบจากรัฐและประชาชนทั่วไป⁴²⁵ เช่นเดียวกับความเห็นของ James Ockey และ Kevin Hewison ที่ต่างก็มองว่าการประท้วงครั้งใหญ่ในประเทศไทยไม่ว่าจะในปี ค.ศ.1950 หรือในปีค.ศ.1970 ก็ดี รวมถึงการขับไล่รัฐบาลของพลเอกสุจินดาในปีค.ศ.1992 ก็ดี ต่างก็เป็นตัวอย่างการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่อยู่ในช่วงเบ่งบานถึงขีดสุด ณ ตอนนั้น⁴²⁶

⁴²³ Human Rights Watch, World report 2012: Thailand (January 2012):1 [Online], Available from: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/thailand_2012.pdf [February 8, 2012]

⁴²⁴ John Girling, “Conclusion: Economics, politics, and civil society,” in Duncan McCargo, ed. Reforming Thai politics (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002), pp.261-266.

⁴²⁵ Juree Vichit-vadakan, “Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges,” in the Heinrich Boll Foundation, ed. Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society (Berlin: Heinrich Boll Foundation, 2005), p.51.

⁴²⁶ James Ockey, “Civil society and street politics: Lessons from the 1950s,” in Duncan McCargo, ed. Reforming Thai politics (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002), pp.107-124; Kevin Hewison,

กระนั้นก็ตาม ภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ในสังคมไทยมักเป็นพลังที่มาจากคนเมืองหรือชนชั้นกลาง แต่สำหรับชาวบ้านทั่วไป และชาวชนบทเพียงจะมีผู้ที่สนใจไม่นานมานี้ โดยก่อนหน้านี้ก็มีชาวบ้านที่รวมตัวกันในรูปประชาสังคมทั่วไปเช่นกัน อาทิ การสร้างเครือข่ายช่วยเหลือกัน และพบว่าหลายกลุ่มมีกิจกรรมที่มุ่งสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิกชุมชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมจึงได้รับความสนใจทั้งจากรัฐและเอกชน ส่งผลให้ภาคประชาสังคมไทยมีความตื่นตัวมากขึ้น⁴²⁷

เราเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ในไทยได้ขยายตัวอย่างมากนับตั้งแต่ปีค.ศ.1979 ส่งผลให้ภาคประชาสังคมของไทยมีการขยายตัวขึ้นอย่างมากในรอบ 25-30 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ระดับการศึกษาของประชาชนที่ดีขึ้น ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารและการขนส่งที่มีส่วนช่วยในการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ⁴²⁸ ดังสะท้อนได้จาก “องค์กรผลประโยชน์สาธารณะ” ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศจาก 6,568 ในปีค.ศ.1989 เป็น 8,406 ในปีค.ศ.2001⁴²⁹ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคมในไทยมีลักษณะที่เน้นไปในการพัฒนา กล่าวคือ เน้นการทำงานเพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน และความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ป่วยที่ติดเชื้อ HIV และผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ การพัฒนาชนบท และการสนับสนุนการเกษตรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การต่อต้านการกระทำที่รุนแรงต่อสตรี การ

“Responding to economic crisis: Thailand’s localism,” in Duncan McCargo, ed. Reforming Thai politics (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2002), pp.143-162.

⁴²⁷ มูลนิธิพัฒนาศักยภาพชุมชน [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://pattanathai.nesdb.go.th/PTFweb/PTFdata/Econo/Econo3/Sakkayapar/Econo3.html> [2 มีนาคม 2555]

⁴²⁸ Aaron Stern, “The limitations on democratization in Thailand through the lens of the 2006 military coup”, in Taiwan journal of democracy Vol 3, No. 1 (July, 2007): 133 and Juree Vichit-vadakan, “Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges,” In the Heinrich Boll Foundation, ed. Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society, p. 47.

⁴²⁹ Amara Pongsapich and Nitaya Kataleeradabhan, Thailand nonprofit sector and social development (Bangkok: Chulalongkorn University Institute of Social Research, 1997), p.79 สำหรับข้อมูลในปี 2010 ดู Institute of social research, public interest organizations in Thailand [in Thai] (Bangkok: Institute of Social Research, Chulalongkorn University, 2003), p.104 Cited in Aaron Stern, “The limitations on democratization in Thailand through the lens of the 2006 military coup”, In Taiwan journal of democracy Vol 3, No. 1 (July 2007): 13.

เรียกร้องสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจนการเรียกร้องในหลักธรรมาภิบาลและการปราบปรามการคอร์รัปชัน เป็นต้น⁴³⁰

3) ระดับเสรีภาพของสื่อภายในประเทศ

เสรีภาพของสื่อเปรียบเสมือนกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมได้⁴³¹ ซึ่งชี้วัดจากคำถามที่ว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้อยู่หรือไม่ และถ้ามีกฎหมายเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ คำถามต่อมาคือประเทศนั้นๆได้ให้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ตลอดจนมีความหลากหลายในความคิดเห็นหรือไม่ (เช่นดูจากการเป็นเจ้าของสื่อ) และยังคงว่าผู้สื่อข่าวถูกดำเนินคดีอันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ของตนหรือไม่⁴³² ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสื่อไทยมีความหลากหลายอย่างมากในรูปแบบ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และอินเทอร์เน็ต ส่งผลให้ไทยเป็นประเทศที่มีโครงสร้างสื่อที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดแห่งหนึ่งของเอเชีย

ทั้งนี้กล่าวได้ว่า ประวัติศาสตร์ของสื่อไทยนั้นมีความยาวนาน อันประกอบไปด้วยช่วงที่สื่อถูกจำกัดเสรีภาพและช่วงที่สื่อมีเสรีภาพสลับสับเปลี่ยนกันไป ในบางช่วงสื่อไทยอาจได้รับการบีบบังคับและครอบงำ ในขณะที่บางช่วงก็ต้องเอาตัวรอดด้วยการสนับสนุนผู้มีอำนาจหรือนักการเมืองที่ใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งของตนในทางที่ผิด แต่เมื่อถึงทศวรรษที่ 1970 หรือราวๆปีพ.ศ.2513 เป็นต้นมา ได้มีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดของสื่อไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อสิ่งพิมพ์ กระทั่งกลายเป็นสื่อที่มีเสรีภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาค อีกทั้งเป็นสื่อที่มีพลังอำนาจทางการเมืองมากที่สุดแห่งหนึ่งด้วย⁴³³ แม้ว่าในบางช่วงจะถูกกั้นด้วยการจำกัดเสรีภาพสื่อเป็นระยะๆก็ตาม แต่ในภาพรวมแล้วสื่อในประเทศไทยนับว่ามีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายมากพอควรเมื่อคำนึงว่า

⁴³⁰ Juree Vichit-vadakan, "Civil society in Thailand: Facing up to current situation and coping with future challenges," in the Heinrich Boll Foundation, ed. Towards good society: Civil society actors, the state, and the business class in Southeast Asia – facilitators of or impediments to a strong, democratic, and fair society, pp.50-53.

⁴³¹ Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, Freedom barometer Asia 2010, p.2.

⁴³² Ibid., p.3.

⁴³³ Pichai Chuensuksawadi, Asian media and freedom of information: The Thai perspective, Paper No.14, Regional seminar on Asian media and freedom of information May 10, 2000 [Online], Available from: <http://hdl.handle.net/10220/3204> [August 5, 2012]

ประชากรไทยราว 64 ล้านคน ตามการคาดการณ์จำนวนสถิติประชากร ของสถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลในปีค.ศ.2011 (พ.ศ.2554) ⁴³⁴

สื่อที่อาจกล่าวได้ว่ามีเสรีภาพมากกว่าสื่อแขนงอื่นๆ ในประเทศไทยจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ แม้ว่าความสามารถในการเข้าถึงประชาชนจะไม่มากเท่าสื่อกระจายเสียง เนื่องจากเป็นสื่อที่มีเจ้าของเป็นเอกชนมายาวนาน ต่างจากสื่อโทรทัศน์และวิทยุที่เป็นของรัฐและถูกควบคุมมากกว่า ⁴³⁵ ทุกวันนี้ไทยมีหนังสือรายวันฉบับภาษาอังกฤษสามฉบับด้วยกัน ได้แก่ Bangkok Post, the Nation และ International Herald Tribune ส่วนหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยมีอยู่หลายฉบับด้วยกันที่ได้รับความนิยม โดยอาจแบ่งเป็นหนังสือพิมพ์หัวสีเช่น ไทยรัฐ เดลินิวส์ ข่าวสด คมชัดลึก หนังสือพิมพ์ที่นำเสนอบทวิเคราะห์มากกว่าสี่ฉบับแรกที่กล่าวมาอย่างเช่นมติชน แนวหน้า และไทยโพสต์ และยังมีหนังสือพิมพ์รายวันที่เน้นข่าวธุรกิจเป็นพิเศษอีกเช่น กรุงเทพธุรกิจ โพสต์ทูเดย์ และผู้จัดการรายวัน นอกจากนี้ยังมีหนังสือพิมพ์ทั้งรายวันและรายสัปดาห์ในภาษาอื่นๆ เช่น จีนและญี่ปุ่น ตลอดจนนิตยสารและสารสารทั้งรายปีและรายเดือนอีกเป็นจำนวนมากและครอบคลุมความสนใจที่หลากหลายเฉพาะกลุ่ม ทางด้านสื่อโทรทัศน์ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสื่อที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในกลุ่มประชากรไทย มีช่องฟรีทีวีจำนวนหกช่อง อันได้แก่ช่อง 3, 5, 7, 9, NBT และ TPBS ซึ่งมีเจ้าของเป็นรัฐ กองทัพหรือมีเช่นนั้นก็เป็นไปตามสัมปทานข้อตกลงซึ่งในความเป็นจริงเท่ากับมีรัฐเป็นเจ้าของโดยพฤตินัย นอกจากนี้ไทยยังมีบริการเคเบิลทีวีรายใหญ่อีกหนึ่งราย (true visions) และเคเบิลทีวีท้องถิ่นอีกจำนวนมาก ด้านวิทยุนั้นไทยมีสถานวิทยุกว่า 500 แห่ง ซึ่งโดยมากเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ MCOT และกระทรวงกลาโหม ⁴³⁶ และยังมีวิทยุชุมชนซึ่งเป็นสื่อที่มีลักษณะเป็นภาคประชาชนตามพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ เริ่มการนำเสนอข่าวสารในชุมชนขึ้นอีกจำนวนมากที่ถือกำเนิดขึ้นหลังจากการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 อีกด้วย ⁴³⁷

⁴³⁴ ดู http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr-th/population_thai.html

⁴³⁵ Pichai Chuensuksawadi, Asian media and freedom of information: The Thai perspective and Ubonrat Siriyuvasak, Who owns the Asian media: Thailand media report [Online], Available from: <http://www.scribd.com/doc/48214561/UBONRAT-Thailand-media-report#download> [March 2, 2012]

⁴³⁶ Pichai Chuensuksawadi, Asian media and freedom of information: The Thai perspective.

⁴³⁷ Ubonrat Siriyuvasak, "New media for civil society and political censorship in Thailand," Asia Rights Journal No.8 (2007): 5 [Online], Available from: <http://rspas.anu.edu.au/asiarightsjournal> [March 2, 2012]

อย่างไรก็ดีเสรีภาพของสื่อไทยยังคงถูกจำกัด ดังที่องค์กร Reporters Sans Frontières (นักข่าวไร้พรมแดน) ได้จัดลำดับเสรีภาพของสื่อจากประเทศต่างๆจำนวน 175 ประเทศ โดยพบว่า ไทยอยู่ในลำดับที่ 130 ในปีค.ศ.2009 และตกลงมาอยู่ที่ลำดับ 153 ในปี 2010⁴³⁸ ซึ่งนับเป็นการตกอันดับลงมามากพอควร โดยสาเหตุหนึ่งอาจมาจากกฎหมายเกี่ยวกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพที่เข้มงวด (lèse-majesté) ทำให้ไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงออกถึงความไม่เคารพต่อพระราชวงศ์ไม่ว่าจะในรูปแบบใดได้ และการกระทำใดๆที่ (ถูกมองว่า) ละเมิดกฎหมายนี้จะนำไปสู่การลงโทษอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากในช่วงปีที่ผ่านมาได้นำไปสู่การจับกุมประชาชน นักเคลื่อนไหว ตลอดจนนักวิชาการจำนวนไม่น้อย⁴³⁹

การเลือกตั้งที่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการขยายตัวของภาคประชาสังคม และควมมีเสรีภาพของสื่อไทย ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยได้เป็นอย่างดี แม้ว่าระดับการพัฒนาขององค์ประกอบทั้งสามดังกล่าวข้างต้นจะต้องสะดุดลงในบางช่วง และอาจไม่มีความก้าวหน้ามากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพทางการเมืองภายในของพม่าที่ถูกปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมมาอย่างยาวนานแล้ว จะเห็นว่าการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยอยู่ในระดับสูงกว่าพม่า ขณะเดียวกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังทำให้ผู้ปกครองของไทยต้องคำนึงถึงบรรทัดฐานด้านเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนของคนภายในรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งที่เป็นพลเมืองของตนและรวมไปถึงคนอื่นที่มีใช้พลเมือง ตัวอย่างเช่น การดูแลรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่นักเรียนไร้สัญชาติในประเทศไทย และการให้ความเป็นธรรมในด้านค่าจ้างแก่แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือไปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว การพัฒนาประชาธิปไตยและบรรทัดฐานที่มาพร้อมกับความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าว จึงมีส่วนในการดึงดูดให้แรงงานพม่าจำนวนมากที่ไม่สามารถทนต่อการมีชีวิตอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยมแบบพม่าเดินทางเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

⁴³⁸ เป็นตัวเลขล่าสุดที่รายงานฉบับนี้อ้างอิง (ซึ่งได้มาจากการประเมิน 40 เกณฑ์เกี่ยวกับสถานะของสื่อในแต่ละประเทศ) อย่างไรก็ดี สื่อไทยได้ขยับลำดับขึ้นมาอยู่ที่ลำดับ 137 ในรายงานประจำปี 2011-2012 ดู Reporters without Borders, Worldwide Press Freedom Index [Online], Available from: <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>.

⁴³⁹ Miklos Romandy, Corinna Johannsen & Gorawut Numnak, *Freedom barometer Asia 2010*, pp.40-41.

4.1.2.3 ปัจจัยดึงดูดทางด้านสังคม

นอกเหนือไปจากปัจจัยดึงดูดทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว สภาพสังคมภายในประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานพม่าอพยพเดินทางออกจากประเทศตนเองเข้าสู่ไทย ทั้งนี้สิ่งที่ถือได้ว่าเป็นแรงดึงดูดทางสังคมในไทย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยที่นำไปสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงาน และการพัฒนาทางสังคมของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาในด้านสาธารณสุขโลกซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มมาตรฐานการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม

1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของไทยนับเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนไปนี้มีส่วนในการนำมาซึ่งสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานเช่นเดียวกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรของไทยที่นำไปสู่การขาดแคลนแรงงานที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการเติบโตของประชากรไทยที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง และการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของประชากรวัยแรงงานจำนวนมาก

สถานการณ์ด้านประชากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีสาเหตุเนื่องมาจากการที่ไทยมีอัตราการเติบโตของประชากรสูงมากนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปีค.ศ.1970 โดยมีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ 3% ต่อปี อันเป็นผลมาจากอัตราการเจริญพันธุ์ที่อยู่ในระดับสูงและอัตราการตายที่ลดลงอย่างรวดเร็วสืบเนื่องมาจากการพัฒนาด้านสาธารณสุข ตลอดจนด้านเศรษฐกิจและสังคม⁴⁴⁰ หลังจากที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นใช้ผ่านไปสองฉบับ (ฉบับแรกในปีค.ศ.1961-1966 และฉบับที่สองในปีค.ศ.1967-1971) ก็ได้พบว่าอัตราการขยายตัวของประชากรที่เป็นอยู่นั้นเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ หลังจากมีการอภิปรายสาธารณะอย่างกว้างขวางเรื่องนโยบายด้านประชากร ในปีค.ศ.1970 รัฐบาลจึงประกาศใช้นโยบายควบคุมการเกิดโดยให้มีการวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจ ดังนั้นนโยบายควบคุมการเกิดนี้จึงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย

⁴⁴⁰ Suchart Prasith-rathsint , ed. Thailand's national development: Policy issues and challenges

(Bangkok: Thai University Research Association and Canadian International Development Agency, August 1987), p.9.

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของนโยบายดังกล่าวก็คือการลดอัตราการขยายตัวของประชากรจากปีละ 3% ในปีค.ศ. 1972 ให้เหลือปีละ 2.5% ในปีค.ศ.1976 เหลือปีละ 2.1% ในปีค.ศ.1981 (จบแผนพัฒนาฉบับที่ 4) เหลือปีละ 1.5% ในปีค.ศ.1986 (จบแผนพัฒนาฉบับที่ 5) และเหลือปีละ 1.35% เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 6⁴⁴¹ นโยบายเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวนี้นับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งสามารถแสดงตัวอย่างได้จากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในปีค.ศ.1993 และ 1994 ที่ระบุว่าประชากรเพิ่มขึ้นในอัตรา 1.3% ต่อปีในช่วงปีดังกล่าว⁴⁴²

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ความสำเร็จจากนโยบายวางแผนครอบครัวของรัฐบาลส่งผลให้อัตราการเติบโตของประชากรไทยมีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลในปีค.ศ.2005 พบว่า อัตราการเติบโตของประชากรไทยอยู่ที่ประมาณ 0.8% โดยล่าสุดจากการประมาณการประชากรไทยพบว่าอัตราการเจริญพันธุ์รวม (total fertility rate) หรือจำนวนบุตรโดยเฉลี่ยที่สตรีคนหนึ่งจะมีตลอดช่วงวัยเจริญพันธุ์ของตนของไทยในปีค.ศ.2010 อยู่ในอัตราเพียง 1.6 % ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับทดแทน⁴⁴³ และยังมีแนวโน้มที่จะลดต่ำลงไปอีก⁴⁴⁴

⁴⁴¹ Suchart Prasith-rathsint, ed. *Thailand's national development: Policy issues and challenges*, p.9.

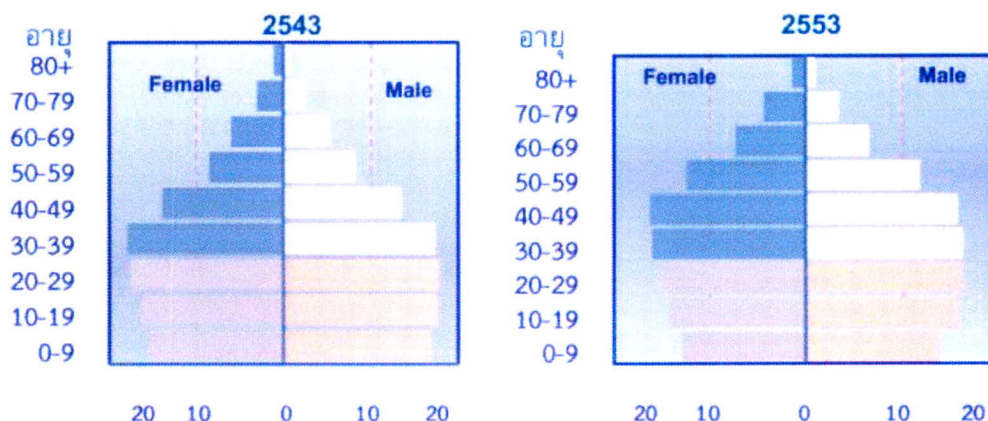
⁴⁴² Nimfa B. Ogena (et al.), *Globalization with equity: Policies for growth in Thailand*, p.23.

⁴⁴³ อัตราการเจริญพันธุ์ที่ต่ำกว่าระดับทดแทน หมายถึง ภาวะเจริญพันธุ์ระดับที่สตรีตลอดวัยเจริญพันธุ์คนหนึ่งจะให้กำเนิดบุตรเพียงพอที่จะทดแทนตนเองและคู่สมรส

⁴⁴⁴ ส่วนเศรษฐกิจภาค ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, “ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย: นัยของการขาดแคลนแรงงาน,” หน้า 18 [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/Northeast/Research/DocLib_Research/unbalance_Thai-labour.pdf [28 ธันวาคม 2555]

แผนภูมิที่ 1 แสดงประมาณการจำนวนประชากรปี 2543 และ 2553



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2550

การที่อัตราการเจริญพันธุ์ลดลงมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอายุประชากร โดยในช่วงระยะเวลา 10 ที่ผ่านมา (ค.ศ.2000-2010) อัตราการเจริญเติบโตของประชากรไทยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียง 0.8% ต่อปีซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมาก ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างประชากร ทั้งวัยเด็ก วัยแรงงาน และผู้สูงอายุ โดยจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของประชากรวัยเด็ก: วัยแรงงาน: ผู้สูงอายุ ได้เปลี่ยนแปลงจาก 25: 66: 9 ในปีค.ศ.2000 มาเป็น 20: 68: 12 ในปีค.ศ.2010 ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยมีประชากรวัยเด็กลดลงอย่างรวดเร็วในขณะที่มีประชากรผู้สูงอายุมากขึ้นและมากกว่าประชากรในวัยแรงงาน⁴⁴⁵

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ไทยประสบกับปัญหาอัตราการเจริญเติบโตของประชากรที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ตัวเลขของอัตราการเติบโตของประชากรเพื่อนบ้านกลับมีความสวนทางกับของไทย โดยพบว่าอัตราการเจริญเติบโตของประชากรในพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่ที่ระหว่าง 1.2-2.4% อีกทั้งกลุ่มวัยทำงานอันได้แก่กลุ่มประชากรที่มีอายุอยู่ระหว่าง 15 ถึง 39 ปีของไทยก็แทบจะไม่ขยายตัวไปมากกว่านี้แล้ว ในขณะที่วัยแรงงานของพม่ายังเติบโตอยู่ที่ 1.3% ต่อปี⁴⁴⁶ กระนั้นก็ดี แม้ว่าอัตราการเติบโตของประชากรที่ลดลงนี้จะเป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประเทศไทยสามารถ

⁴⁴⁵ ส่วนเศรษฐกิจภาค ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, “ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานไทย: นัยของการขาดแคลนแรงงาน,” หน้า 18.

⁴⁴⁶ Jerrold W. Huguet and Sureeporn Punpuing, *International migration in Thailand*, p.5.

หุ้มทรัพยากรเพื่อปรับปรุงคุณภาพของประชากรได้อย่างเต็มที่มากขึ้น แต่การลดลงของประชากรไทยอย่างต่อเนื่องได้นำมาสู่แนวโน้มของจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย

สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้เกิดการชะลอตัวของประชากรวัยแรงงานอันนำมาสู่สภาวะการดึงดูดของกำลังแรงงานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการคงความได้เปรียบทางการแข่งขันทางธุรกิจของไทย และในที่สุดได้นำมาซึ่งสภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศทำให้ความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตร การประมงและการปศุสัตว์ นอกจากนี้ยังพบว่ากิจการจำนวนมากมีความจำเป็นต้องปิดกิจการลงหรือลดระดับการผลิตหากรัฐไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเนื่องจากไม่มีแรงงานไทยมากพอ⁴⁴⁷

ในขณะที่กลุ่มประชากรวัยทำงานของไทยแทบจะไม่มีเติบโตขึ้นแล้ว ประชากรของประเทศเพื่อนบ้านยังคงเติบโตต่อไปและยังสามารถเป็นแหล่งแรงงานซึ่งส่งออกเข้าไทยได้เรื่อยๆ เหตุฉะนั้น อัตราการเติบโตของประชากรไทยที่มีแนวโน้มลดลงนี้จึงมีส่วนทำให้แรงงานใหม่ในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในจำนวนที่น้อยลงและนำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางพื้นที่โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตร เนื่องจากแรงงานไทยในภาคเกษตรได้หลั่งไหลเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังเกิดการย้ายถิ่นของแรงงานภาคเกษตรไปสู่ภาคอื่นๆ นอกเหนือไปจากภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เช่น ภาคการบริการ เพราะปัจจุบันแรงงานไทยเลือกที่จะไม่ทำงานที่มีความเสี่ยงอันตราย เช่น งานประมง และงานก่อสร้าง หรือไม่ต้องการทำงานหนัก เช่น งานเกษตรกรรม และงานกรรมกรแบกหาม รวมไปถึงงานที่มีความยุ่งยากและสกปรก เช่น กิจการต่อเนื่องประมง (เช่น คัดปลา แกะกุ้ง ตากปลา เป็นต้น)⁴⁴⁸ อัตราการเติบโตของประชากรไทยที่ลดลง ประกอบกับทางเลือกที่มากขึ้นของแรงงานไทยจึงมีส่วนในการนำมาสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงาน และกลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดการหลั่งไหลแรงงานจากพม่าจำนวนมากเข้าสู่ประเทศ

สิ่งที่ทำให้ประชากรวัยแรงงานของไทยมีจำนวนลดลงอีกประการหนึ่ง ก็คือ การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของประชากรวัยแรงงาน โดยก่อนหน้านี้มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานยังกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันในตะวันออกกลางจำนวนมาก แต่เมื่อประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาจาก

⁴⁴⁷ Sumalee Pitiyanon, "The migration of labour into Thailand," *Chulalongkorn Journal of Economics* May 2001, Vol.13, No.2: 11,13.

⁴⁴⁸ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, หน้า 82.

ความถดถอยทางเศรษฐกิจและเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น แรงงานไทยจึงให้ความสนใจต่อการเดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศเอเชียแทน⁴⁴⁹ อาทิเช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ฮ่องกง ไต้หวัน และบรูไน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไต้หวัน และฮ่องกงซึ่งมีค่าจ้างสูงและสามารถเข้าไปทำงานได้ง่าย งานที่เข้าไปทำมีตั้งแต่ประเภทที่ไม่ใช้ทักษะไปจนถึงแรงงานกึ่งทักษะ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าปัจจัยที่กระตุ้นให้แรงงานไทยตัดสินใจเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศนั้นเกิดจากความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคต่างๆภายในประเทศ การเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศจึงเป็นหนทางที่พวกเขาคิดว่าจะสามารถนำรายได้ส่งกลับไปยังครอบครัวเพื่อนำไปสู่การมีสภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม โดยในความเป็นจริงแล้ว แรงงานไร้ทักษะคนไทยมักเลือกที่จะไปทำงานหนัก เสี่ยงอันตราย และสกปรกในต่างประเทศเนื่องจากได้รับค่าแรงที่สูงกว่ามาก⁴⁵⁰ การไหลออกของแรงงานไทยไปยังต่างประเทศจึงมีส่วนทำให้กำลังแรงงานของประเทศลดลงทั้งในภาคการเกษตรและการก่อสร้าง นำมาซึ่งภาวะการดึงตัวของตลาดแรงงานไทย ทำให้ต้องมีการทดแทนแรงงานในส่วนนี้ด้วยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติทั้งในแบบถูกและผิดกฎหมาย⁴⁵¹

กล่าวได้ว่า โครงสร้างทางประชากรที่เปลี่ยนแปลงอันเป็นผลที่เกิดจากอัตราการเติบโตของประชากรไทยที่ลดลง และการเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศของประชากรวัยแรงงานนี้ได้นำมาสู่ภาวะการดึงตัวของกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาด ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ประกอบการไม่สามารถหาแรงงานไทยไปทำงานในกิจการบางประเภทหรือในพื้นที่บางแห่งได้ สถานการณ์เช่นนี้จึงกลายเป็นโอกาสให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทยในอาชีพที่คนไทยไม่พึงปรารถนา เป็นต้นว่างานก่อสร้าง งานในสวนยางพารา และอุตสาหกรรมประมง เนื่องจากคนไทยมองว่ากิจการเหล่านี้เป็นงานที่ “เสี่ยงอันตราย สกปรก และเป็นงานหนัก” ซึ่งมีสภาพการทำงานที่ค่อนข้างโหดร้ายและให้ค่าจ้างต่ำไม่คุ้มค่าต่อการทำงาน

⁴⁴⁹ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลอมภพ สุสังกรกาญจน์, การจัดการแรงงานข้ามชาติต่างชาติในระยะยาว (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 9.

⁴⁵⁰ เกษมสันต์ จินฉนวนโส, “แรงงานข้ามชาติจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข” (กรุงเทพฯ: สนง.คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB), 2538), หน้า 18 และ Sumalee Pitayanon, “The migration of labour into Thailand,” Chulalongkorn Journal of Economics Vol.13, No.2: 14 (May 2001).

⁴⁵¹ Nimfa B. Ogena et al., Globalization with equity: Policies for Growth in Thailand, p.52.

2) การพัฒนาทางสังคมของไทย

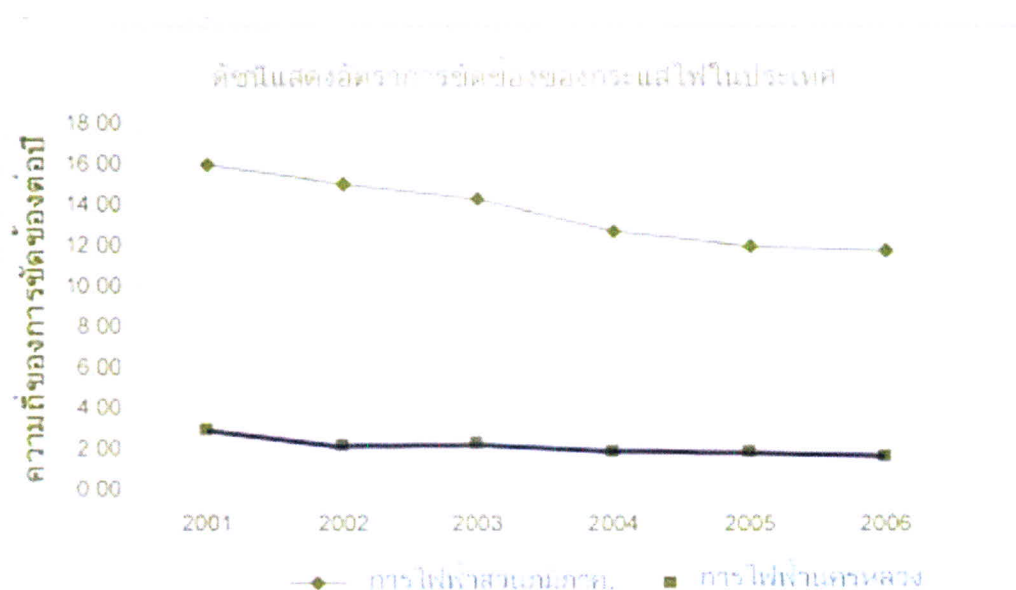
ความสามารถในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณูปโภคมีส่วนสำคัญอย่างมากในการเพิ่มมาตรฐานการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม กล่าวได้ว่า ระดับการพัฒนาทางสังคมของไทยที่มากกว่าพม่าถือเป็นแรงดึงดูดอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากต้องการย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทยได้ เนื่องจากเห็นสภาพความแตกต่างทางสังคม ชาวพม่าส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศไทยมีการพัฒนาทางสังคมและมีความเจริญมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า การคมนาคม การสื่อสาร ตลอดจนสวัสดิการทางด้านสาธารณสุข และการศึกษาซึ่งล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิต

สำหรับระบบสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าของประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังสะท้อนจากข้อมูลในปีค.ศ.2008 พบว่าครัวเรือนไทยกว่าร้อยละ 90 มีไฟฟ้าใช้ในบ้าน โดยให้บริการเครือข่ายไฟฟ้ามีความครอบคลุมพื้นที่มากกว่าร้อยละ 99 ของประเทศ อีกทั้งในเชิงคุณภาพ ยังพบว่าการให้บริการด้านการไฟฟ้ามีการปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงดัชนี SAIFI (standard average interruption frequency index) และ SAIDI (standard average interruption duration index) ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งสำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค⁴⁵² กล่าวได้ว่า งานบริการด้านการไฟฟ้าของไทยยังถือว่าอยู่ในระดับมาตรฐานสากล ดังสะท้อนจากข้อมูลการสำรวจคุณภาพการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศต่างๆทั่วโลกของ World Economic Forum ในช่วงปีค.ศ.2007-2008 ซึ่งวัดจากกระแสไฟฟ้าที่ไม่มีภาวะชะงักงันในการผลิตและการปราศจากแรงดันกระเพื่อม โดยประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ 39 จาก 131 ประเทศด้วยคะแนน 5.5 ซึ่งสูงกว่าคะแนนของประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่และยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั่วโลกอีกด้วย⁴⁵³

⁴⁵² National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank, Thailand infrastructure annual report 2008 (Bangkok: Infrastructure Project Office, 2008), p.59.

⁴⁵³ Ibid., p.59.

กราฟที่ 2 แสดงค่าเฉลี่ยการเข้าถึงของกระแสไฟฟ้าที่ผลิตในประเทศไทย



ที่มา: National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank, [Thailand infrastructure annual report 2008](#), (Bangkok: 2008), p.59.

สำหรับงานบริการด้านประปา จากการสำรวจตัวชี้วัดด้านการประปา พบว่าในปีค.ศ.2004 สัดส่วนของประชากรไทยที่เข้าถึงน้ำประปาดื่มได้อยู่ที่ร้อยละ 99 ของประชากรทั้งหมด ในด้านการจำหน่ายน้ำประปา พบว่าไทยมีอัตราการเข้าถึงน้ำประปาที่น่าพอใจมากกว่าหลายๆประเทศในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทซึ่งมีอัตราการเข้าถึงน้ำประปาสูงกว่าประชากรในเขตเมืองเล็กน้อย (ชนบท: ร้อยละ 100 เมือง: ร้อยละ 98)⁴⁵⁴

นอกจากระบบสาธารณูปโภคทางด้านไฟฟ้า และประปาแล้ว การคมนาคมและการสื่อสารก็มีส่วนช่วยในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนไทยโดยตรงเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการสร้างเส้นทางรถโดยสารและถนนสายต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้คนสามารถเดินทางไปยังสถานศึกษาหรือสถานพยาบาล ตลอดจนสถานที่ต่างๆ ได้อย่างสะดวก การมีถนนยังมีบทบาทในการเชื่อมโยงชุมชนทั้งหลายให้มีการติดต่อและไปมาหาสู่กันได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ระบบการคมนาคมเพื่อมวลชนในเขตเมืองก็ช่วยให้ประหยัดเงินและเวลาในการเดินทาง ส่วนการขนส่งระหว่างเมืองก็ช่วยให้ผู้คน

⁴⁵⁴ National Economic and Social Development Board of Thailand and the World Bank, [Thailand infrastructure annual report 2008](#), p.101.

เดินทางได้อย่างสะดวกสบาย ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการประกอบธุรกิจหรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจก็ตาม ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วย สอดคล้องกับรายงาน Thailand Human Development Report ในปีค.ศ.2007 ที่ระบุว่าระบบสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมของไทยนั้น โดยทั่วไปอยู่ในระดับที่ดี โดยประเทศไทยมีการคมนาคมทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำที่ค่อนข้างสะดวก โดยในปีค.ศ.2008 มีการประเมินว่าถนนหนทางของไทยมีความยาวทั้งสิ้น 390,026 กิโลเมตร ในขณะที่ความยาวของทางรถไฟอยู่ที่เพียง 4,129 กิโลเมตร⁴⁵⁵ อีกทั้งในเขตกรุงเทพมหานครยังมีระบบรถไฟฟ้าและรถไฟใต้ดินที่มีแนวโน้มจะขยายออกไปจนถึงเขตปริมณฑลในอนาคตอันใกล้ ด้านทางน้ำ ไทยมีท่าเรือทั้งที่ชายฝั่งและท่าเรือน้ำลึกนานาชาติที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่การค้าระหว่างประเทศอีกหลายแห่ง และยังมีท่าเรือตามแม่น้ำต่างๆ ที่ประชาชนใช้ในการเดินทางและการขนส่งสินค้าเกษตรกรรมอีกด้วย ทางด้านอากาศ จากข้อมูลในปี 2007 ไทยมีท่าอากาศยานพาณิชย์ทั่วประเทศจำนวน 36 แห่ง ประกอบไปด้วยท่าอากาศยานระหว่างประเทศ 6 แห่ง ท่าอากาศยานภายในประเทศ 26 แห่ง และที่เหลือเป็นสนามบินส่วนบุคคล⁴⁵⁶

ด้านการสื่อสาร พบว่าอยู่ในอัตราที่น่าพอใจเช่นกัน โดยครัวเรือนไทยร้อยละ 93 มีโทรทัศน์รับชม คนไทยมีระดับการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตที่แพร่หลาย และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาด้านนี้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและตามมาด้วยเขตปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การพัฒนาในด้านภาคอื่นๆ อยู่ในระดับที่ไม่ต่างกันมาก ยกเว้นเพียงภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จะมีระดับการพัฒนาในด้านนี้ที่ต่ำกว่าภาคอื่นเล็กน้อย⁴⁵⁷

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่างานบริการทางสังคมของพม่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าไทยมาก อาทิ งานบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข โดยในด้านสาธารณสุขนั้นประเทศไทยได้พัฒนาหลักประกันด้านสุขภาพเพื่อขยายให้ครอบคลุมประชาชนให้ได้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระบบ

⁴⁵⁵ ดู National Economic and Social Development Board, National logistics strategy 2006-2010 (Bangkok: Infrastructure Project Office, 2007).

⁴⁵⁶ ดู National Economic and Social Development Board and the World Bank, Transport and logistics infrastructure in Thailand (Bangkok: Infrastructure Project Office, October 2007).

⁴⁵⁷ United Nations Development Programme, Thailand human development report 2007: Sufficiency economy and human development (Bangkok: United Nations Development Programme, 2007), p.14.

สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ระบบประกันสังคม ระบบสงเคราะห์ประชาชนที่มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากจนควรช่วยเหลือเกื้อกูล รวมถึงหลักประกันสุขภาพอื่นเกี่ยวข้องกับโครงการประกันสุขภาพโดยความสมัครใจ ระบบประกันสุขภาพเอกชน และพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถ โดยรายงานการสาธารณสุขของไทยซึ่งจัดทำโดยกระทรวงสาธารณสุขระบุว่าในพ.ศ.2544 หลักประกันด้านสุขภาพสามารถครอบคลุมร้อยละ 71 ของประชากร และหลังจากมีนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตั้งแต่ปีพ.ศ.2544 เป็นต้นมา ประชาชนทั้งประเทศมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นเป็นถึงร้อยละ 97.4 ในปีพ.ศ.2552 และมีผู้ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆเลยอยู่ที่ร้อยละ 2.6⁴⁵⁸ ดังแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 5 ร้อยละการมีหลักสุขภาพของประชาชนไทย พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2552

ระบบประกันสุขภาพ	หลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า			เมื่อมีนโยบายสร้าง หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า					
	2534	2539	2544	2546	2547	2548	2549	2550	2552
1. หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	-	-	0.9	74.7	73.5	72.2	74.3	73.6	76.1
- บัตรทองมี พ.(ไม่เสีย 30 บาท)	-	-	-	}74.7	30.6	28.1	28.6	42.8	}76.1
- บัตรทองไม่มี พ.(เสีย 30 บาท)	-	-	0.9		42.9	44.1	45.7	30.9	
2. สวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล(สปร.)	12.7	12.6	31.5	-	-	-	-	-	-
3. สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ	15.3	10.2	8.5	8.9	9.4	9.8	8.9	9.1	7.7
- ข้าราชการ	13.2	9	7.5	}8.9	}9.4	}9.8	}8.9	}9.1	}7.7
- พนักงานรัฐวิสาหกิจ	2.1	1.2	1.0						
4. ประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน	-	5.6	7.2	9.6	10.7	11.0	11.4	12.1	12.3
5. ประกันสุขภาพสมัครใจ	4.5	16.1	22.1	1.7	0.8	1.0	0.7	1.1	0.9
- บัตรประกันสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข	1.4	15.3	20.8	-	-	-	-	-	-
- ประกันสุขภาพเอกชน	3.1	0.8	1.3	1.7	0.8	1.0	0.7	1.1	0.9
6. อื่นๆ	0.9	1.0	0.8	-	-	1.1	0.7	0.5	0.4
มีหลักประกันสุขภาพ	33.5	45.5	71.0	94.9	94.3	95.1	96.0	96.3	97.4
ไม่มีหลักประกันสุขภาพ	66.5	54.5	29.0	5.1	5.7	4.9	4.0	3.7	2.6

- ที่มา: 1. รายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2534, พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2544, พ.ศ. 2546, พ.ศ. 2547, พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2552, สำนักงานสถิติแห่งชาติ
2. วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ, วิเคราะห์จากรายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2552, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

⁴⁵⁸ สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, บรรณาธิการ, รายงานการสาธารณสุขไทยปี 2551 – 2553 (กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2554), หน้า 296.

ขณะเดียวกัน Human Development Report ก็ได้แสดงให้เห็นถึงอายุโดยเฉลี่ย อัตราการรู้หนังสือ อัตราการเข้าเรียนชั้นประถม มัธยมและการศึกษาชั้นปลายของประเทศต่างๆ ในปีค.ศ.2005 ซึ่งจะเห็นว่าระดับการพัฒนามนุษย์ของไทยอยู่ที่ในลำดับ 73 ในขณะที่พม่าอยู่ที่ลำดับ 129 จากทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก⁴⁵⁹ (ดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 ระดับการพัฒนามนุษย์ของประเทศต่างๆในโลก

HDI rank ^a	Human development index (HDI) value	Life expectancy at birth (years)	Adult literacy rate (% ages 15 and above)	Combined gross enrolment ratio for primary, secondary and tertiary schools (%)	GDP per capita (PPP US\$)	Life expectancy index	Education index
	2003	2003	2003 ¹	2002/03 ¹	2003		
54 Tonga	0.810	72.2	98.9 ^a	83 ¹	6,992 ^a	0.79	0.93
55 Bulgaria	0.808	72.2	98.2	78	7,731	0.79	0.91
56 Panama	0.804	74.8	91.9	79	6,854	0.83	0.88
57 Trinidad and Tobago	0.801	69.9	98.5 ¹	66	10,766	0.75	0.88
MEDIUM HUMAN DEVELOPMENT							
58 Libyan Arab Jamahiriya	0.799	73.6	81.7 ¹	96	1,141	0.81	0.86
59 Macedonia, TFYR	0.797	73.8	96.1	70	6,794	0.81	0.87
60 Anguilla and Barbuda	0.797	73.9 ^a	85.8 ^a	69 ^a	10,294	0.82	0.80
61 Malaysia	0.796	73.2	88.7	71	9,512	0.80	0.83
62 Russian Federation	0.795	65.3	99.4	90	9,230	0.67	0.96
63 Brazil	0.792	70.5	88.4	91	7,790	0.76	0.89
64 Romania	0.792	71.3	97.3	72	7,277	0.77	0.89
65 Mauritius	0.791	72.2	84.3	71 ¹	11,287	0.79	0.80
66 Grenada	0.787	65.3 ^a	96.0 ^a	96	7,959	0.67	0.96
67 Belarus	0.786	68.1	99.6 ^a	88	6,052	0.72	0.95
68 Bosnia and Herzegovina	0.786	74.2	94.6	67	5,967	0.82	0.86
69 Colombia	0.785	72.4	94.2	71	6,702 ^a	0.79	0.86
70 Dominica	0.783	75.6 ^a	88.0 ^a	75	5,448	0.84	0.84
71 Oman	0.781	74.1	74.4 ^a	63 ¹	13,584 ¹	0.82	0.71
72 Albania	0.780	73.8	98.7	69	4,584	0.81	0.89
73 Thailand	0.778	70.0	92.6	73 ¹	7,595	0.75	0.86
74 Samoa (Western)	0.776	70.2	98.7 ¹	71 ¹	5,854 ^a	0.75	0.89
75 Venezuela	0.772	72.9	93.0	75 ¹	4,919	0.80	0.87
76 Saint Lucia	0.772	72.4	90.1	75	5,709	0.79	0.85
77 Saudi Arabia	0.772	71.8	79.4	57 ¹	13,226 ^a	0.78	0.72

ที่มา: UNDP (The human development report: international cooperation at a crossroads: aid, trade and security in and unequal world 2005)

⁴⁵⁹ United Nations Development Programme, The human development report: International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an unequal world (2005), pp.220-221 [Online], Available from: <http://hdl.handle.net/123456789/20133> [March 16, 2012]

นอกจากนี้ ลักษณะเด่นที่สุดของสังคมไทย คือ การมีพลเมืองที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันค่อนข้างสูงนับตั้งแต่ในอดีต⁴⁶⁰ ดังจะเห็นได้จากการไม่มีปัญหาแบ่งแยกทางด้านเชื้อชาติและศาสนา คนไทยจากทางเหนือ กลาง อีสาน หรือใต้ที่ล้วนมีวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างกันออกไปแต่ก็ยังถือว่าเป็นคนไทยร่วมชาติเดียวกัน ทั้งนี้คนไทยส่วนใหญ่นิยมนับถือศาสนาพุทธ แต่คนไทยที่นับถือศาสนาอื่นนอกเหนือไปจากศาสนาพุทธก็ยังสามารถอยู่ร่วมสังคมเดียวกันกับพุทธศาสนิกชนทั้งหลายได้อย่างไม่ขัดเจน แม้ว่าในระยะหลังจะมีปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่ในภาพรวมแล้วสังคมไทยยังคงเป็นสังคมที่มีความเป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงลักษณะทางกายภาพจะพบว่าไม่ว่าจะเป็นสีผิว สีผม หรือการแต่งกายไทยและพม่า ต่างก็มีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะทางตอนเหนือของประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลการแต่งกายจากพม่าอย่างมาก นอกจากนี้วัฒนธรรมทางด้านอาหารการกินก็มีความคล้ายคลึงเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ต้มยำกุ้งและขนมหม้อแกง ซึ่งใช้วัตถุดิบและเครื่องปรุงเหมือนไทยทุกประการ ส่วนวัฒนธรรมการละเล่น เช่น การรำ และการเล่นโยนก็มีความคล้ายคลึงอย่างมาก นักวิชาการบางท่านถึงกับกล่าวว่าพม่าได้รับอิทธิพลการเล่นโยนจากไทย เมื่อครั้งไทยเสียกรุงและพม่าได้ต้อนรับคนมีฝีมือและครูฝึกวิชาการต่างๆ ไปเป็นจำนวนมาก⁴⁶¹ การยอมรับความหลากหลายของสังคมไทย ตลอดจนความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมของไทยและพม่า จึงเป็นแรงดึงดูดทางสังคมอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้แรงงานพมานิยมเดินทางเข้ามาแสวงหาการทำงานในประเทศไทย เพราะรู้ว่าการอยู่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมจะไม่สร้างความรู้สึกแปลกแยกต่อวิถีการดำรงชีวิตของตนเองมากนัก

กล่าวได้ว่า แรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศไทยเป็นผลที่เกิดจากทั้งแรงผลักดันจากประเทศต้นทางซึ่งก็คือพม่า และแรงดึงดูดจากประเทศไทย โดยจะเห็นได้ว่าแรงผลักดันและแรงดึงดูดอันตรงพลังนี้ส่งผลให้แรงงานพม่าทะลักเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีค.ศ.1988 เป็นต้นมา ทั้งนี้แรงผลักดันที่ทำให้ชาวพม่าเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นผลพวงที่เกิดจากสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่องยาวนานภายในประเทศพม่า รวมถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองอันเป็นผลมาจากระบอบการปกครองในรูปแบบสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ตึงเครียดทางการเมืองในปีค.ศ.1988 ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ส่งผลให้ผู้คนที่ไม่อาจทนต่อความโหดร้ายของรัฐบาลทหารพม่าต้องหลบหนีเข้ามาหางานทำใน

⁴⁶⁰ สีดา สอนศรี, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมือง เศรษฐกิจ และการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ.2540-2550) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 338.

⁴⁶¹ บุญเทียม พลายนพ, พม่า: ประวัติศาสตร์ อารยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า 19.

ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้สภาพสังคมพม่าที่เต็มไปด้วยปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้คนพม่าดิ้นรนพาตนเองและครอบครัวเดินทางข้ามเขตแดนเพื่อให้รอดพ้นจากสภาพที่ต้องถูกกดขี่รีดไถ การถูกบังคับให้เป็นแรงงานทาส ตลอดจนการถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่เต็มใจ และการเลือกปฏิบัติทางชาติพันธุ์ แรงงานพม่าเหล่านี้คาดหวังว่าการเดินทางของพวกเขาสู่ประเทศเพื่อนบ้านที่ขึ้นชื่อได้ว่าเป็นเมืองพุทธเหมือนกันนี้ จะนำมาซึ่งชีวิตที่มีความสงบสุข และไม่ต้องอดมืออดตีนมือ เนื่องจากเศรษฐกิจในไทยที่สามารถสร้างรายได้มากกว่าในพม่า ตลอดจนการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ และสภาพสังคมไทยที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกับพม่าซึ่งประสบกับภาวะการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่อง เหตุคั้งนั้น นอกเหนือไปจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยผลักดันจากพม่าแล้ว สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในไทยจึงกลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากพาตนเองและครอบครัวเข้ามา “ค้าแรงงาน” ในประเทศไทย

4.2 ลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทย

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เรื่อยมาเราสามารถพบแรงงานพม่าจำนวนมากในกิจกรรมลักษณะ 3D หรืองานที่มีลักษณะสำคัญสามประการคือ เป็นงานที่ยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย (difficult, dirty and dangerous) ทั้งนี้การทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยสามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภทกว้างๆด้วยกัน ได้แก่ งานในภาคเกษตรกรรม งานในภาคการประมงทะเล งานรับใช้ในบ้าน แรงงานห้องแถว และแรงงานก่อสร้าง⁴⁶² ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนเป็นงานที่ยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตรายซึ่งปัจจุบันคนไทยไม่นิยมทำกันแล้ว แต่เมื่อแรงงานพม่าเข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานในกิจกรรมเหล่านี้ก็กลับต้องพบกับปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การได้รับการกดขี่ข่มเหง ตลอดจนการถูกเอาเปรียบในด้านค่าจ้างการทำงาน และการดำรงอยู่ชีวิตอยู่ท่ามกลางสภาพความเป็นอยู่ที่ไร้สุขอนามัย⁴⁶³ ยังไม่นับรวมถึงปัญหาทางด้านสถานภาพทางสังคมของแรงงานพม่าที่ต้องถูกตราหน้าในฐานะ “คนเถื่อน” ที่นำพาให้ผู้คนในสังคมไทยต้องตกอยู่ในวงวัฏแห่งความหวาดระแวงที่มีต่อคนพม่าอยู่แทบจะตลอดเวลา

⁴⁶² โกเมียนต์ เวย์, หน้า 6.

⁴⁶³ Bangkok Post (July 9, 2005), p.2

สำหรับลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าที่นอกเหนือไปจากลักษณะสำคัญสามประการข้างต้นซึ่งถือเป็นลักษณะการทำงานที่มีความแตกต่างจากแรงงานไทยสองประการ คือ การได้รับค่าแรงต่ำ และชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ ด้วยเพราะแรงงานพม่าส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบหนีเข้าเมืองจึงขาดความสามารถในการต่อรองการทำงาน ขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทยแล้วแรงงานพม่าปกครองได้ง่ายกว่าและไม่กล้าหลบหนีจึงทำให้เป็นที่นิยมของผู้ประกอบการหลายสาขาอาชีพ แรงงานพม่าส่วนใหญ่จึงต้องทำงานเพื่อแลกกับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ เพราะค่าจ้างแรงงานที่ต่ำนี้หากนำไปเปรียบเทียบกับค่าจ้างแรงงานในประเทศของตนเองแล้วก็ถือว่าเป็นค่าแรงที่มากกว่าหลายเท่าตัว⁴⁶⁴ กระนั้นก็ตีบางครั้งยังพบว่าค่าจ้างแรงงานพม่าในไทยไม่มีความแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในภาคเกษตรกรรมที่ต้องทำงานตามฤดูกาลทำให้คาดการณ์ได้ลำบาก นอกจากนี้งานที่แรงงานพม่าทำมักเป็นงานที่ต้องอาศัยชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ ตัวอย่างเช่น แรงงานห้องแถว คนรับใช้ในบ้าน และแรงงานในโรงงาน ที่ต้องทำงานตั้งแต่เช้ามืดเป็นระยะเวลายาวนานไม่ต่ำกว่าวันละ 12-15 ชั่วโมง ส่วนงานในภาคประมงทะเลก็ต้องออกทะเลเป็นเวลานานหลายเดือนจนถึงเป็นปี ต้องทำงานหนักและมีเวลาพักผ่อนน้อย⁴⁶⁵ แรงงานพม่าบางคนถึงกับเปรียบชีวิตการทำงานของตนเองในประเทศไทยว่าไม่แตกต่างจากการอยู่ในคุกและการมีสภาพราวกับ “ทาส”⁴⁶⁶ แต่ไม่ว่าการทำงานในประเทศไทยจะต้องอาศัยความทรหดอดทนมากแค่ไหน แรงงานพม่าก็เต็มใจที่จะทำงานเหล่านี้แม้ว่าแรงงานพม่าบางคนจะเปรียบว่าการทำงานในประเทศไทยเสมือนมีชีวิตอยู่ในคุก แต่เมื่อได้หวนคิดถึงสภาพความเป็นอยู่ในพม่าซึ่งเป็นบ้านเกิดของตนเองแล้ว ชีวิตในประเทศไทยยังคงดีกว่าในพม่ามาก

บรรดาแรงงานพม่าที่หลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบ้านเกิดของตนเองอาจต้องพบกับฝันร้ายอีกครั้ง เมื่อพวกเขาต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศที่พวกเขาคิดว่าจะนำพาชีวิตตนเองไปสู่สภาพที่ดีกว่า แรงงานพม่าจำนวนไม่น้อยต้องถูกทำร้ายจากนายจ้างของตนเองเมื่อทำงานไม่เป็นที่พอใจ และอาจมีการลงไม้ลงมือทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเสียชีวิต⁴⁶⁷ ขณะที่แรงงานหญิงพม่ามีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกล่วงละเมิดทางเพศในสถานประกอบการที่เข้าไปทำงาน หรือแม้กระทั่งการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สาวใช้พม่าหลายคนถูก

⁴⁶⁴ นิติยา พัฒนกุล, “คุ้มหรือไม่นำเข้าแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ,” *กรุงเทพธุรกิจ* (13 เมษายน 2540), หน้า 14.

⁴⁶⁵ โกเมียนด์ เวย์, หน้า 5-6 และ บัณฑิต เป้นวิเศษ, “แรงงาน...มิตีความมิดที่แม่สอด,” *กรุงเทพธุรกิจ* (2 มิถุนายน 2546), หน้า 11.

⁴⁶⁶ Sanitsuda Ekachai, “Fighting for Fairness,” *Bangkok Post* (8 July 2003), p.8

⁴⁶⁷ โกเมียนด์ เวย์, หน้า 8.

เจ้านายวังเก่าไม่ให้เงินเดือน ถูกข่มขู่กักขัง และล่อลวงละเมิดทางเพศ แต่ก็ไม่สามารถเข้าแจ้งความได้ เนื่องจากกลัวโดนจับส่งกลับประเทศ⁴⁶⁸ นอกจากนี้แรงงานพม่าจำนวนมากยังได้รับการกดขี่ข่มเหงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมักถูกเจ้าหน้าที่ข่มขู่ตีไถเงิน หากไม่มีก็ได้รับการขู่ว่าจะถูกจับ แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่ถูกจับจึงยอมที่จะจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อปล่อยตัว เพราะยังดีกว่าถูกจับกุมส่งกลับพม่าและต้องเสียเงินให้แก่เจ้าหน้าที่พาเข้าประเทศไทยใหม่อีกครั้งซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งยากกว่ากันมาก อย่างไรก็ตามเป็นความจริงที่ว่าแรงงานพม่าจำนวนมากมักถูกยึดใบอนุญาตทำงานโดยนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างกลัวว่าจะหนีไปทำงานที่อื่น ทำให้บางคนถูกจับกุมทั้งๆที่มีใบอนุญาตและจบลงด้วยการยอมจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่หน้าเพื่อไม่ต้องถูกจับส่งกลับไปยังประเทศบ้านเกิด

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว การทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาค่าแรงซึ่งนับเป็นปัญหาหลักที่อยู่คู่กับแรงงานข้ามชาติมาโดยตลอด⁴⁶⁹ เนื่องจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ทำให้นายจ้างบางคนเอาเปรียบแรงงานเหล่านี้ด้วยการโกงค่าแรง โดยมักมีการผัดผ่อนการจ่ายค่าจ้างแรงงานไปเรื่อยๆ และเมื่อแรงงานพม่าเข้าไปทวงถามก็มักได้รับคำตอบว่าถูกหักไปเป็นค่าใช้จ่ายส่วนอื่นๆไปหมดแล้ว เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดทำใบอนุญาตทำงาน ค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน ค่านายหน้าที่พักมาทำงาน และค่าส่วนที่นายจ้างต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน เป็นต้น⁴⁷⁰ แรงงานพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงมักได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม โดยมีหลายครั้งที่ถูกโกงค่าแรง ไม่ได้รับค่าจ้าง หรือได้รับค่าจ้างไม่ตรงกับที่ได้ตกลงกันไว้ แต่ก็ไม่สามารถเรียกร้องอะไรจากนายจ้างได้ นายจ้างบางรายที่ติดเงินลูกจ้างเป็นจำนวนมากๆถึงขั้นใช้วิธีแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปจับกุมแรงงานพม่าที่ทำงานให้แก่ตนเองเพื่อจะได้ไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้าง ขณะเดียวกันพบว่าในหลายกรณีแรงงานพม่าไม่ได้รับค่าแรงเต็มๆเนื่องจากนายจ้างให้ทำงานไปก่อนและจ่ายค่าจ้างให้เพียง 15 วัน โดยค่าจ้างอีก 10 วันที่เหลือนายจ้างใช้เป็นกลวิธีควบคุมแรงงานไม่ให้คิดหนีหรือไม่ทำงาน⁴⁷¹ อย่างไรก็ตามแรงงานพม่าบางคนเมื่อไม่ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ก็อาจเกิดบันดาลโทสะทำร้ายนายจ้างและบางรายถึงกับเสียชีวิต ส่งผลให้ทำให้คนไทยทั่วไปที่ไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงเกิดความรู้สึก

⁴⁶⁸ แนวหน้า (17 มิถุนายน 2548), หน้า 5.

⁴⁶⁹ โกเมียนด์ เวย์, หน้า 7.

⁴⁷⁰ กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2544), หน้า 14.

⁴⁷¹ โกเมียนด์ เวย์, หน้า 7-8.

รังเกียจและมีอคติทางชาติพันธุ์ ตลอดจนมองว่าแรงงานพม่าเหล่านี้เป็นพวก สกปรก ป่าเถื่อน โหดร้าย และไม่ควรรอยู่ใกล้⁴⁷²

แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังต้องทนมีชีวิตภายใต้สภาพความเป็นอยู่ที่แออัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างหลบๆ ซ่อนๆ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าที่พักส่วนใหญ่ของคนพม่ามักเป็นห้องแถวให้เช่าโดยคนไทย ซึ่งค่าเช่ามีหลายอัตราตั้งแต่ไม่กี่ร้อยจนถึงพันกว่าบาท โดยที่พักแรงงานพม่าเหล่านี้มักคับแคบ แออัด และสกปรก ดังจะเห็นได้จากกองขยะที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในบริเวณที่พักซึ่งพวกเขาใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นทั้งห้องนั่งเล่น ห้องนอน ห้องครัว และทุกสิ่งทุกอย่าง นอกจากนี้ห้องพักหนึ่งๆ ยังอาจถูกแบ่งให้เป็นที่พักนอนจำนวนมาก ห้องเช่าจะมีแรงงานพม่าพักอยู่รวมกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป หรือบางห้องก็มากกว่า 10 คน ทั้งนี้ก็เพื่อประหยัดเงินค่าเช่า สำหรับวันหยุดแรงงานเหล่านี้ก็มักจะพักผ่อนอยู่ที่ห้อง โดยมากแรงงานพม่าเหล่านี้มักอยู่แต่ภายในชุมชนของตัวเองไม่สูงส่งสมาคมกับคนไทยทั่วไปยกเว้นเพื่อนร่วมงาน และจะไม่ออกไปไหนเพราะกลัวตำรวจจับ เพราะหากเที่ยวมากก็จะทำให้สิ้นเปลืองมาก ดังนั้นทุกคนจึงหวังว่าจะทำงานเก็บเงินและส่งให้ทางบ้านและเพื่อไว้สำหรับอนาคตที่ไม่แน่ว่าจะถูกจับตัวกลับพม่าเมื่อไหร่ สภาพความเป็นอยู่ที่เบียดเสียดและแออัดเช่นนี้ย่อมนำมาซึ่งความวิตกกังวลว่าชุมชนของแรงงานเหล่านี้จะเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค เนื่องจากชุมชนแรงงานพม่าส่วนใหญ่มักขาดสุขลักษณะที่ดี เช่น ส้วม และน้ำสะอาด เป็นต้น สภาพความเป็นอยู่ที่ไร้สุขอนามัยเช่นนี้จึงมีส่วนสำคัญในการนำไปสู่สถานการณ์โรคระบาด ส่งผลให้ภาระหน้าที่ของหน่วยงานด้านสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้นอย่างมากทั้งในเชิงทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

กล่าวได้ว่าลักษณะการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยมักเป็นกิจกรรมสาขาอาชีพที่มีความยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย ซึ่งสามารถจำแนกอย่างกว้างๆ ได้ 5 ประเภท คือ งานในภาคเกษตรกรรม งานในภาคการประมงทะเล งานรับใช้ในบ้าน แรงงานห้องแถว และแรงงานก่อสร้าง ไม่เพียงเท่านั้น ลักษณะการทำงานของแรงงานพม่ายังต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าปกติ มีหน้าซ้ำยังเป็นงานที่ได้รับความแรงในอัตราที่ต่ำ ซึ่งไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำในกิจการดังกล่าวในอัตราค่าแรงเดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าจำนวนมากจะได้เข้ามาแทนที่แรงงานไทยในหลายกิจการที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งคูจะมีคุณูปการต่อระบบเศรษฐกิจไทยอยู่

⁴⁷² สุภากร จันทวนิช และรัชดา ไชยคุปต์, “นโยบายและการจัดการแรงงานข้ามชาติข้ามชาติในประเทศไทย” ใน การสร้างวาทกรรมในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: IOM International Organization of Migration, 2549), หน้า 63.

ไม่น้อย ทว่าแรงงานพม่าเหล่านี้บางส่วนกลับต้องเผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมในการทำงาน แรงงานพม่าจำนวนไม่น้อยถูกกดขี่ข่มเหง รังแกจากนายจ้างของตนเอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้แรงงานพม่าบางรายไม่พอใจนายจ้าง กระทั่งนำไปสู่การทำร้ายร่างกายจนถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานพม่าหญิงบางคนยังถูกล่วงละเมิดทางเพศ จากนายจ้างในสถานประกอบการแต่ก็ไม่อยู่ในสถานภาพที่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมได้ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกส่งตัวกลับบ้านเกิด นอกจากนี้แรงงานพม่าส่วนใหญ่ยังต้องดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สภาพชุมชนพม่าที่แออัด คับแคบ และสกปรก ชีวิตการทำงานของแรงงานพม่าในประเทศไทยจึงมิใช่หนทางที่โรยไปด้วยกลีบกุหลาบ ถึงกระนั้นแม้ว่าจะต้องประสบกับความลำบากจากการทำงานในประเทศไทย แต่เมื่อเทียบกับสภาพความเป็นอยู่ในประเทศบ้านเกิดของพวกเขาแล้ว ประเทศไทยก็ยังคงเป็นสวรรค์สำหรับแรงงานพม่าอยู่ดี