

## บทที่ 4

### ความสัมพันธ์ทางการค้าชายแดนไทยและพม่า

ประวัติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า นับได้ว่า มีความสัมพันธ์กันมายาวนาน ทั้งนี้เพราะ ทั้งสองประเทศมีพรมแดนติดต่อกันยาวที่สุดในบรรดาประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือ ระยะทางถึง 2,401 กิโลเมตร<sup>25</sup> นับตั้งแต่อดีต ประเทศไทยกับประเทศพม้ามักจะเป็นความสัมพันธ์กันในการสู้รบเป็นส่วนใหญ่ และประวัติศาสตร์ที่คนไทยลืมไม่ได้คือ ไทยต้องเสียกรุงอยุธยาแก่พม่าถึง 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2112 และ 2310 ในช่วงต้นสมัยรัตนโกสินทร์ มีการขยายอิทธิพลของประเทศอาณานิคมตะวันตก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าต้องหยุดชะงักเพื่อปกป้องอธิปไตยของตนเอง จนกระทั่งปี 2429 ประเทศพม่าก็ตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เนื่องจากพม่าเป็นประเทศที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติมากจนเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่มีเชื้อชาติมากที่สุดประเทศหนึ่ง ทำให้อังกฤษต้องปกครองโดยนโยบายแบ่งแยกและปกครอง (Divide and rule) จนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชนชาติต่าง ๆ ในพม่าต้องการความเป็นอิสระและปกครองตนเอง และพยายามต่อสู้กับรัฐบาลพม่า เพื่อแยกตนเองเป็นอิสระจนถึงปัจจุบัน ด้วยสาเหตุความไม่สงบภายในพม่าเอง จึงทำให้พม่าต้องปิดประเทศตัดขาดจากโลกภายนอก และหันมาปกครองภายใต้ระบอบสังคมนิยม ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ในปี พ.ศ. 2531 พม่าได้เปิดประเทศอีกครั้ง โดยมีประเทศไทยเป็นประเทศแรกที่จะให้การรับรองรัฐบาลทหารพม่า แต่ถึงกระนั้นความสัมพันธ์ของไทยกับพม่าก็ไม่ได้ราบรื่นแต่อย่างใด ยังคงมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอยู่บ่อยครั้ง ยังปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทยกับพม่ามีอยู่ 3 ประการ คือ<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> ขจิตถัย บุระพัฒน์ , มอญพม่า แลลาว ข้าเลื่องจีน , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพินยา , 2537 )

หน้า 7.

<sup>26</sup> สมโชค สวัสดิรักษ์ , ความสัมพันธ์ระหว่างไทย - พม่า - กะเหรี่ยง , (กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2541) หน้า 89 - 155.

## 1. ปัญหากลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และ กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อย

กลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ประกอบไปด้วย 6 กลุ่ม โดยแยกเป็นกลุ่มที่มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองและกองกำลังติดอาวุธ คือ

กลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ประกอบไปด้วย

- (1) กลุ่มรัฐบาลผสมแห่งชาติสหภาพพม่า<sup>27</sup>
- (2) กลุ่มนักศึกษาพม่า

กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อย ประกอบไปด้วย

1. กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) เป็นการรวมตัวของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าจำนวน 10 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มกะเหรี่ยง, คะยา, มอญ, อะรากัน ฯลฯ เพื่อต่อสู้กับรัฐบาลพม่า
2. สภาสหพันธ์ผู้รักชาติแห่งรัฐฉาน (Shan State United Patriotic Congress : SSUPC) เป็นกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด แต่แสดงท่าทีว่าต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า<sup>28</sup> เพื่อแยกตัวเป็นอิสระและต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนชาวไทยใหญ่
3. พรรคสหรัฐว่า (The United Wa State Party : UWSP) เป็นกลุ่มที่ผลิตและค้ายาเสพติด มีเป้าหมายเพื่อแย่งพื้นที่ดอยลาว เมืองยอน จากกลุ่มสหพันธ์ผู้รักชาติแห่งรัฐฉาน เพื่อเป็นแหล่งผลิตและส่งออกเฮโรอีนผ่านกลุ่มพ่อค้าในประเทศไทยไปยังประเทศที่สาม
4. กลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งพม่า (DAB) เป็นองค์กรของชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า

กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เหล่านี้ ใช้ดินแดนประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการก่อการร้ายในประเทศพม่า อาศัยภูมิประเทศที่เป็นป่าเขา เป็นที่หลบซ่อน เนื่องจากความไม่แน่นอนของเส้นเขตแดนไทย-พม่า ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงเกิดอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า เช่น

<sup>27</sup> เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกพรรคสันนิบาต เพื่อประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตยแห่งชาติ และ กลุ่มสมาชิกอิสระ โดยมี ดร.เส่งวิน เป็นนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อโค่นล้มรัฐบาลทหารพม่า

<sup>28</sup> รัฐบาลทหารพม่าถือว่า สหพันธ์รักชาติแห่งฉาน (SSUPC) เป็นกลุ่มผู้ผลิตและค้ายาเสพติดเท่านั้น ไม่รวมอยู่ในปัญหาชนกลุ่มน้อย

### กรณีพิพาทเนิน 491 อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร

ในช่วงปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 – มีนาคม ค.ศ. 1992 รัฐบาลทหารพม่าได้ปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มนักศึกษา (ABSDF) ผลจากการสู้รบทำให้พม่ายึดค่ายเยซอ ตรงข้ามอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ค่ายหินกอง ด้านตรงข้ามอำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรีและค่ายเขาถ้ำดิน ด้านตรงข้ามอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพรไว้ได้ การปราบปรามของพม่าดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนของไทย คือ เป็นการลู่ล้าเขตแดนไทย-พม่าของทหารพม่า การบินลำนำไฟฟ้าไทยของเครื่องบินพม่า มีกระสุนปืนใหญ่ตกเข้ามาในเขตไทยและมีประชาชนชาวพม่ากับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าอพยพหนีภัยสงครามเข้ามาในเขตไทยจำนวนมาก ทหารพม่ายึดเนิน 491 ใ้้นานกว่า 8 เดือน โดยไม่ยอมถอนกำลังกลับออกไป ระหว่างสถานการณ์ตึงเครียดบริเวณชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยได้ดำเนินการเจรจาทั้งทางทหารและทางการเมือง โดยมีพลอากาศเอก วรนาถ อภิจักรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้แทนฝ่ายทหารติดต่อเจรจากับผู้แทนฝ่ายทหารพม่าที่กรุงย่างกุ้ง เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งสามารถตกลงกันด้วยการเจรจาและการลงนามทั้งสองประเทศโดยจัดตั้ง คณะกรรมาธิการร่วมเพื่อความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่า เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1993 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าก็ไม่จัดว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดีนัก<sup>29</sup>

## 2. ปัญหาเส้นเขตแดนไทย-พม่า

ปัญหาเส้นเขตแดนไทยพม่า ยังไม่มีความแน่นอนและชัดเจนของเส้นเขตแดนอยู่มาก เช่น<sup>30</sup>

### 2.1 ปัญหามิวนะปากแม่น้ำจัน หรือ แม่น้ำกระบุรี

เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสนธิสัญญาไทย-อังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 1868 ทำให้เกิดปัญหากรรมสิทธิ์เหนือเกาะในบริเวณแม่น้ำปากจัน รวม 3 เกาะ คือ เกาะคาม เกาะหลาม และเกาะขึ้นก โดยพม่าได้กำหนดอาณาเขตทางทะเลของตนในบริเวณนี้ ครอบคลุม 3 เกาะดังกล่าว

<sup>29</sup> กรมข่าวทหารอากาศ กองบัญชาการกองทัพอากาศ, ประมาณสถานการณ์ข่าวกรองทหารอากาศ ภัยคุกคามต่อประเทศไทย, สิงหาคม 2536 กรกฎาคม 2542, หน้า 28.

<sup>30</sup> คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่อง ปัญหาชายแดนตะวันตก, กรกฎาคม 2535, หน้า 55.

โดยอ้างแผนที่เดินเรือของอังกฤษ ค.ศ. 1948 ส่วนประเทศไทยก็ได้กำหนดอาณาเขตทางทะเลครอบคลุม 3 เกาะเช่นเดียวกัน

## 2.2 ปัญหาบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์

บ้านเจดีย์สามองค์ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งเขตและประเทศไทยและประเทศพม่า วันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 ทหารพม่าประมาณ 700 – 800 คน เข้าโจมตีกวาดล้างกองกำลังกะเหรี่ยง “ค่ายบ้านเจดีย์สามองค์” และสามารถยึดค่ายดังกล่าวได้ ทำให้บ้านเรือนราษฎรทั้งมอญและไทยถูกเผาจำนวน 20 หลัง มีราษฎรมอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นผลให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการจัดการประชุมร่วมกับผู้แทนรัฐบาลทหารพม่าในวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 และมีข้อยุติว่า เขตแดนประเทศไทยจะต้องเลียบออกไปจากด้านเจดีย์สามองค์ไปจรดแนวเขตด้านตะวันตกแดนหรือเครื่องหมายบริเวณคืคอดุง และให้ดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน รวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่ราษฎรในกรณีที่ทหารพม่าล่วงล้ำเข้ามาในเขตประเทศไทย ให้เจรจาด้วยสันติวิธี แต่หากฝ่ายทหารพม่าเริ่มปฏิบัติการทางทหารก่อนให้ตอบโต้ไปตามควรแก่กรณี

## 2.3 ปัญหาบริเวณดอยกลาง

ดอยกลางเป็นยอดเขาสูงหนึ่งในเทือกเขาแดนลาว อยู่ในบริเวณภาคเหนือแนวพรมแดนไทย-พม่า ประเทศไทยถือว่าแบ่งเส้นเขตแดนนั้นถือว่าเป็นไปตามสันเขาดอยกลาง แต่หลังจากพม่าได้รับเอกราชแล้ว สหภาพพม่าได้ตั้งค่ายทหารอยู่ที่ดอยผ้าห่มปก และดอยกลาง เรียกเก็บภาษีต่าง ๆ จากชาวบ้านดอยกลาง โดยรัฐบาลทหารพม่าถือเป็นหมู่บ้านอยู่ในเขตสหภาพพม่าสืบเนื่องมาจากปี ค.ศ. 1983 ไทยและอังกฤษได้ตกลงปักเขตแดน โดยใช้แนวดอยสันผ้าห่มปกดอยหัวยสะ - ดอยหลังเต่า แต่เกิดความคลาดเคลื่อนมาเป็นดอยผ้าห่มปก - ดอยกลาง - ดอยหลักแต่ง ซึ่งความคลาดเคลื่อนอาจจะเกิดจากการเขียนแผนที่ ปัจจุบันยังไม่มีการเจรจากับพม่าเพราะไทยยังไม่สามารถหาหลักฐานมาสนับสนุนได้

## 2.3 ปัญหาบริเวณแม่น้ำเมยและการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะกลางแม่น้ำเมย

แม่น้ำเมยเป็นเส้นกั้นแดนระหว่างอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก กับเมืองเมียวดี ของพม่า ปัญหาบริเวณนี้เกิดขึ้นเนื่องจากระหว่างเดือนเมษายน ค.ศ. 1981 – พฤษภาคม ค.ศ. 1982 ฝ่ายพม่าได้สร้างหลักธร บริเวณตรงข้ามที่บ้านห้วยม่วง 4 หลัก บ้านริมเมย 13 หลัก และบ้านท่าอาจตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก 6 หลัก รวมทั้งหมด 23 หลัก และหลักธรไม้ไผ่อีก 2 หลัก เพื่อมิให้น้ำกัดเขาริมฝั่งพม่า แต่ส่งผลให้น้ำกัดเขาฝั่งไทย เป็นเหตุให้ไทยต้องเสียเนื้อที่ไปประมาณ 187.5 ไร่ จึงทำให้ราษฎรไทยบริเวณบ้านห้วยม่วง บ้านริมเมย จึงร่วมมือกัน

สร้างหลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันน้ำเซาะน้ำที่บ้านห้วยม่วง บ้านริมเมย และ เกาะกลางแม่น้ำเมย ผังไทยจำนวน 20 หลัก แต่ถ้าทหารพม่าได้ถอนหลักธรรมาภิบาลของไทย และเผาบ้านพักคนงานเสียหาย 1 หลัง ส่วนเกาะกลางแม่น้ำเมยมีเนื้อที่ประมาณ 150 ไร่ เมื่อกระแสน้ำเปลี่ยนทางเดิน ทำให้ร่องน้ำบริเวณเกาะเปลี่ยนจากเขตไทยไปอยู่เขตพม่า จึงมีทั้งราษฎรไทยและพม่าเข้าไปอยู่อาศัยและปลูกพืชไร่ เป็นเหตุให้พม่าและไทยต่างอ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะดังกล่าว และผลของการเจรจาระหว่างไทยและพม่าตกลงให้ระงับการสร้างหลักธรรมาภิบาล ในบริเวณดังกล่าว และฝ่ายไทยได้ทำเขื่อนหินเพื่อป้องกันตลิ่งพัง แต่เรื่องอธิปไตยของเกาะยังไม่มีความคืบหน้าในการเจรจา

#### 2.4 ปัญหาการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า

การก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ฝ่ายไทยเป็นฝ่ายสนับสนุนการก่อสร้างสะพานทั้งหมดโดยใช้งบประมาณทั้งหมด 79.2 ล้านบาท แต่ในขณะที่ทำการก่อสร้างสะพานอยู่นั้น พลเอกหม่องเอ รองประธาน SLORC ได้เดินทางไปตรวจการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ที่อำเภอเมียวดี ได้แสดงความไม่พอใจเกี่ยวกับการที่ฝ่ายไทยได้ดำเนินเห็นไปป้องกันตลิ่งที่บริเวณตลาดริมเมย อ.แม่สอด จ.ตาก ฝ่ายพม่าจึงมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า เพื่อเจรจากับฝั่งไทย โดยเสนอให้ไทยขุดที่ดินถมในบริเวณแม่น้ำเมยและรวมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ออก และในที่สุดไทยก็ยอมให้ราษฎรประกอบอาชีพค้าขายที่ตลาดริมเมยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกทั้งหมด และทางราชการก็ได้จัดสถานที่ค้าขายใหม่ที่บริเวณใต้สะพานมิตรภาพไทย - พม่า และริมถนนตลาดริมเมย

### 3. ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า

จากการที่ไทยมีพรมแดนติดต่อกับพม่า ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขต 3 จังหวัด คือ ซึ่งที่พื้นที่และช่องทางที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองพม่าเข้ามาได้โดยสะดวก คือ

- อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก กับ เมืองเมียวดี
- อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี กับ บ้านเจดีย์สามองค์
- อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี กับ ช่องหินกองและบ้านปิสอด
- อำเภอเมือง จังหวัดระนอง กับอำเภอเกาะสอง

ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพมานี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะได้แก่<sup>31</sup> การลัก

<sup>31</sup> หอการค้าจังหวัดตาก, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ศักยภาพเศรษฐกิจชายแดน, 2541 หน้า 13-16

ลอบเข้าเมือง และ การหนีภัยผู้รับชายแดน

1. การลักลอบเข้าเมือง มีสาเหตุมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ผู้ที่ลักลอบเข้ามานี้ เนื่องจากเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองในพม่า จึงทำให้ต้องลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยจะขายแรงงานให้กับคนไทย และไม่ประสงค์ที่จะตั้งหลักแหล่งอย่างถาวร ดังนั้น ส่วนใหญ่ของผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวพม่า จะเดินทางกลับเมื่อถึงวัยที่ไม่อาจขายแรงงานได้อีกต่อไป (อายุ 13 – 35 ปี โดยเฉลี่ย) หรือเมื่อมีรายได้เพียงพอก็จะเดินทางกลับ

ผู้ลักลอบเข้าเมืองสัญชาติพม่า เป็นปัญหาแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแย่งอาชีพและที่ทำกินของราษฎรชาวไทย นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาสังคม เป็นต้น

2. การหนีภัยผู้รับชายแดน ผู้หนีจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลพม่า ปัจจุบันมีจำนวนมาก และเป็นปัญหานานกว่า 10 ปี แล้วทำให้ไทยจะต้องประสบปัญหามาตลอด เนื่องจากไทยต้องรับภาระเลี้ยงดู ผู้หนีภัยสัญชาติพม่าเหล่านี้ไว้ตามหลักมนุษยธรรม ทำให้รัฐบาลไทยต้องเสียงบประมาณจำนวนมากในการควบคุมและช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้<sup>32</sup> นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าไม่น้อยเพราะรัฐบาลทหารพม่าหวาดระแวงว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าตลอดมา การที่พม่าใช้ระบบการปกครองระบบเผด็จการทหารเบ็ดเสร็จภายใต้ชื่อ สภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council - SLORC) ทำให้พม่าได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยการปราบปรามนักศึกษาที่ต่อต้านรัฐบาลและกรณีของนองอองซาน ซู จี ผู้นำฝ่ายค้าน ที่ได้รับเลือกตั้งโดยพรรคสันนิบาตแห่งชาติ เพื่อประชาธิปไตย (Nation League for Democracy - NLD) ได้รับเสียงเลือกตั้งจากประชาชนถึง 80% แต่ปรากฏว่ารัฐบาลพม่าไม่ยอมคืนอำนาจให้ ด้วยสาเหตุนี้ทำให้ประเทศตะวันตกใช้นโยบายโดดเดี่ยวพม่า และขณะเดียวกันไทยก็ได้รับความกดดันจากประเทศตะวันตก ให้ไทยใช้นโยบายโดดเดี่ยวพม่าเพื่อกดดันให้พม่าดำเนินการตามของประชาธิปไตย แต่ไทยไม่เชื่อว่าการใช้นโยบายโดดเดี่ยวพม่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในพม่าได้ ไทยจึงหันมาใช้นโยบายความ

<sup>32</sup> นอกจากนี้ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่ายังได้รับความช่วยเหลือจาก UNHCR และองค์กรสาธารณสุขและองค์กรเอกชน (Non Government Organization - NGO) โดยการให้ช่วยเหลือด้านอาหาร , ที่อยู่อาศัย , ยารักษาโรค และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

สัมพันธเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน โดยมีนโยบายหลักสำคัญคือ เน้นการค้าและธุรกิจ และส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในพม่าโดยเล็งเห็นว่าเมื่อเศรษฐกิจของพม่ามีความมั่นคงแล้ว ประชาชนพม่าจะมีความมั่งคั่งและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลพม่าหันมาพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตย<sup>33</sup>

แม้ว่าในประเทศไทยได้ใช้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับประเทศพม่า ตลอดระยะเวลาเกือบ 8 ปีที่ผ่านมา แต่ก็มิได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าราบรื่นเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะพม่ายังมีปัญหาภายในอีกมาก โดยเฉพาะปัญหาชนกลุ่มน้อยซึ่งลุกลามกลายเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า นอกจากนี้ยังมีปัญหาพิพาทในเรื่องดินแดนและแม่น้ำ ล้วนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกระทบต่อการค้าชายแดนระหว่างไทยและพม่า ตลอดจนการสั่งปิดหรือเปิดด่านการค้าชายแดนของรัฐบาลพม่าอีกด้วย

#### 4.1 ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับพม่า

การค้าระหว่างประเทศไทยกับพม่ามีมาช้านานแล้ว เนื่องจากประเทศไทยกับพม่า มีเขตแดนติดต่อกัน ความยาวนับพันกิโลเมตรตั้งแต่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ถึงชายฝั่งทะเลจังหวัดระนอง หลังจากพม่าได้รับเอกราชเมื่อปี 2491 จนถึงปัจจุบัน การค้าระหว่างไทยกับพม่าอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงดังนี้

##### - ช่วงแรก (ระหว่างปี 2491 – 2505)

หลังจากพม่าได้รับเอกราช มูลค่าการค้าระหว่างกันมีไม่มากนัก เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รายการสินค้าออกและนำเข้าไม่แตกต่างกันมากนัก

##### - ช่วงสอง (ระหว่างปี 2505 – 2530)

เป็นช่วงที่พม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบบสังคมนิยมและนโยบายปิดประเทศ ความสัมพันธ์ทางการค้าในระบบปกติน้อยมาก แต่การนอกระบบบริเวณจังหวัดชายแดนไทย-พม่ามีความเจริญรุ่งเรืองมากเพราะภายในประเทศพม่าพบว่า ขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคแทบทุกประเภท

##### - ช่วงสาม (ระหว่างปี 2530 – ปัจจุบัน)

<sup>33</sup> สุภาภรณ์ ครุฑเมือง , "ความสัมพันธ์ไทย - พม่า ภายใต้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์", วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , 341 หน้า 45.

เป็นช่วงที่พม่ามีนโยบายเปิดประเทศ ประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายจากสังคมนิยมมาเป็นระบบเสรี โดยการประกาศออกกฎหมายการลงทุนต่างประเทศ เพื่อชักชวนให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในสหภาพพม่า และเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น และเป็นช่วงที่การค้าระหว่างประเทศไทยกับพม่าขยายเพิ่มสูงขึ้น คือ จากมูลค่า 1,360.2 ล้านบาท ในปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 11,371.3 ล้านบาท ในปี 2539 จะเพิ่มสูงขึ้นถึง 8 เท่าตัว โดยการนำเข้าสินค้าและการส่งออกของประเทศไทยกับประเทศพม่า มีการติดต่อกัน 2 ทางคือ<sup>34</sup>

การส่งออกและการนำเข้าที่กรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะนำเข้าส่งออกที่ทำเรือกรุงเทพฯ และทางเครื่องบินที่สนามบินดอนเมือง เช่น ในปี 2534 ประเทศไทยมีการส่งออกจำนวน 1,478.4 ล้านบาท และมีการนำเข้าจำนวน 4,785.5 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2535 มีการส่งออกจำนวน 4,785.0 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2535 มีการส่งออกจำนวน 2,095.8 ล้านบาท มีการนำเข้าจำนวน 3,579.4 ล้านบาทจากสถิติการส่งออกและนำเข้าเวลา 2 ปี ฉะนั้นเห็นว่าไทยขาดดุลการค้ากับพม่า

การส่งออกและนำเข้าบริเวณด้านชายแดนหรือเรียกว่าการค้าชายแดน ซึ่งจังหวัดที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศพม่า 10 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง แต่มีการค้าอย่างจริงจังอยู่ 7 จังหวัด เท่านั้นคือ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี และประจวบคีรีขันธ์

การค้าชายแดนระหว่างไทยและพม่า ได้ดำเนินการค้าติดต่อกันมาเป็นเวลานาน โดยการค้าในอดีตมีวัตถุประสงค์หลักเพียงเพื่อการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างท้องถิ่นเพื่อการยังชีพของประชากรทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงการค้าชายแดน (Border Trade) เป็นหลัก แต่ปัจจุบันพม่าได้ปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อเปิดตลาดสู่ระบบการค้าเสรีมากขึ้น ทำให้การดำเนินการค้าเป็นทางการและมีลักษณะเป็นการค้าระหว่างประเทศ (International Trade) และมีมูลค่าทางการค้าเพิ่มสูงขึ้น โดยรัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อการค้าชายแดนระหว่างประเทศดังนี้<sup>35</sup>

1. การค้าชายแดนจะต้องดำเนินการสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบขั้นตอนที่บังคับใช้ของแต่ละประเทศ โดยผ่านด่านศุลกากรที่ได้รับการกำหนดดังต่อไปนี้

<sup>34</sup> หอการค้าจังหวัดตาก, เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เรื่อง สถานการณ์และภาวะการค้าชายแดนระหว่างไทยสหภาพเมียนมาร์, 2537 หน้า 7.

<sup>35</sup> ศูนย์พัฒนาภาคเหนือ, แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไทย – สหภาพพม่า, หน้า 1.



1. ทำชี้เหล็กในพม่าและแม่สายในประเทศไทย
2. เมียวดีในพม่าและแม่สอดในประเทศไทย
3. เกาะสองในพม่าและระนองในประเทศไทย
4. สถานที่อื่น ๆ ที่จะแจ้งให้ทราบต่อไป

เมื่อมีมติตกลงร่วมกันระหว่างประเทศทั้งสองแล้ว จะมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อของประเทศหนึ่งประเทศใดตรวจสอบและสั่งซื้อสินค้าได้ที่ด่านตรวจทางศุลกากรภายในประเทศผู้ขายภายใต้ความตกลงฉบับนี้สินค้านำมาค้าขาย ณ ชายแดนได้ จะต้องเป็นสินค้าที่ได้รับการอนุญาตจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศ

2. การแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผลิตได้ในท้องถิ่น โดยประชาชนที่อาศัยอยู่ทั้งสองฝั่งของชายแดนไทย-พม่านั้น สามารถดำเนินต่อไปได้ตามวิธีการปฏิบัติแบบจารีตประเพณีที่ผ่านมา รวมทั้งกลไกการแลกเปลี่ยนสินค้า

3. การค้าภายใต้ความตกลงฉบับนี้จะกระทำด้วยเงินสกุลทั้งหมด สามารถ (แลกเปลี่ยน) (ใช้) ได้โดยเสรีหรือด้วยสกุลที่ประเทศทั้งสองตกลงร่วมกันรวมทั้งด้วยวิธีการค้าต่างตอบแทน

4. ทั้งสองฝ่ายจะทบทวนความตกลงฉบับนี้ร่วมกันเป็นระยะ ๆ เพื่อให้การดำเนินการประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและข้อกำหนด ในกรณีที่มีข้อแตกต่างจะดำเนินไปภายใต้บรรยากาศของการร่วมมือสองฝ่ายและมิตรภาพ

5. การแก้ไขหรือการเพิ่มเติมข้อบทของความตกลงฉบับนี้สามารถกระทำได้ด้วยหนังสือแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศภาคีผู้ทำสัญญาทั้งสอง

6. ความตกลงฉบับนี้จะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ทั้งสองฝ่ายตกลงร่วมกันและจะมีผลบังคับนับตั้งแต่วันดังกล่าว ภายหลังจากนั้น ความตกลงฉบับนี้จะมีผลบังคับต่อไปได้โดยอัตโนมัติเป็นคราว ๆ คราวละ 2 ปี เว้นแต่ภาคีผู้ทำสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดบอกเลิกความตกลงอันเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเวลา 3 เดือน ล่วงหน้าก่อนวันหมดอายุความตกลง

#### ระเบียบการค้าของสหภาพพม่า<sup>36</sup>

สหภาพพม่ามีระเบียบทางการค้าที่มีการควบคุมจากราชการสูง ทำให้มีข้อจำกัดในทางการค้ากับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ผู้ประกอบการที่จะทำการค้ากับต่างประเทศได้จะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต และจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเท่านั้น อาทิ

<sup>36</sup> ศูนย์พัฒนาภาคเหนือ , แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไทย - สหภาพพม่า , หน้า 4 - 2

1. การนำเงินตราต่างประเทศจำนวนหนึ่งฝากไว้กับกระทรวงการคลัง เพื่อนำมาใช้เป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ
2. ผู้ประกอบการส่งออกสินค้า ได้รับการชำระเงินตราต่างประเทศร้อยละ 25 ของมูลค่าการค้ามาขายให้กับรัฐในอัตราที่ทางการกำหนด
3. การค้าใดที่มี L/C แล้วขายลดให้กับรัฐ มีสิทธิที่จะนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยได้ (เรียกว่า Import First)

กระทรวงพาณิชย์สหภาพพม่า ได้ออกประกาศฉบับที่ 5 / 98 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2541 เรื่องห้ามสินค้าบางประการ และประกาศฉบับที่ 6 / 98 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2541 เรื่องห้ามส่งออกสินค้าบางรายการ ลงนามโดย พลตรี จอ ตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์พม่า ทั้งนี้มีผลบังคับใช้นับจากวันลงนามเป็นต้นไป โดยห้ามผู้ที่จดทะเบียนนำเข้า-ส่งออก กลุ่มสหกรณ์นำเข้า-ส่งออก สินค้าที่กำหนดในรูปแบบการค้าปกติทางทะเล และ / หรือ หรือ ผ่านทางชายแดนซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) สินค้าห้ามนำเข้า (ตามประกาศเลขที่ 5 / 98 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2541) ที่เข้าในรูปแบบการค้าปกติทางทะเลผ่านทางชายแดนได้แก่

1. ผงชูรส
2. เครื่องดื่ม (Soft - Drink)
3. ขนมปังกรอบ
4. อาหาร - ผลไม้กระป๋อง
5. เส้นหมี่และบะหมี่สำเร็จรูป
6. เหล้า - เครื่องดื่มแอลกอฮอล์
7. เบียร์
8. บุหรี่
9. ผลไม้สด
10. สินค้าต้องห้ามอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายปัจจุบันห้ามนำเข้า

2) สินค้าห้ามส่งออก (ตามประกาศที่ 6 / 98 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2541) ที่ส่งออกในรูปแบบการค้าปกติทางทะเล ได้แก่

- |                                 |               |
|---------------------------------|---------------|
| (1) ข้าว ปลายข้าว แป้ง ข้าวเจ้า | (16) หังสะเตน |
| (2) น้ำตาลทราย                  | (17) วูลแฟรม  |

- |                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| (3) น้ำตาลทรายดิบ             | (18) เงิน                    |
| (4) ถั่วลิสง - น้ำมันถั่วลิสง | (19) ทองแดง                  |
| (5) เมล็ดงา - น้ำมันงา        | (20) สังกะสี                 |
| (6) กากถั่วลิสง               | (21) ถ่านหิน                 |
| (7) ถั่ว Gram                 | (22) โลหะอื่น ๆ              |
| (8) น้ำมันปิโตรเลียม          | (23) งาช้าง                  |
| (9) อัญมณี                    | (24) จิว - ควาย - ช้าง - ม้า |
| (10) ทองคำ                    | (25) หนังและเขาสัตว์         |
| (11) หยก                      | (26) เปลือกกุ้ง              |
| (12) ไช้มุก                   | (27) อาวุธ - เครื่องกระสุน   |
| (13) เพชร                     | (28) ยางพารา                 |
| (14) ตะกั่ว                   | (29) วัตถุโบราณ              |
| (15) ดีบุก                    | (30) ฝ้าย                    |

สำหรับสินค้าที่ห้ามส่งออกในรูปแบบการค้าปกติผ่านทางชายแดน เพิ่มไม้สักอีก 1 รายการ

การ

#### ระเบียบการค้าของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติการส่งออกนอกประเทศและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ได้กำหนดรายการสินค้าที่อยู่ในข่ายควบคุม จำนวนรวมทั้งสิ้น 101 รายการ โดยจำแนกเป็นประเภทสำคัญได้ 3 ประเภทดังนี้

#### 1. สินค้าที่มีการจัดระเบียบการส่งออก

(1) สินค้าที่ต้องได้รับอนุญาตในการส่งออก จำนวน 47 รายการ ได้แก่

- 1.1 ข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวสาร ข้าวเหนียว
- 1.2 เมล็ดปอ
- 1.3 ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง
- 1.4 เมล็ดกาแฟ
- 1.5 ผลิตภัณฑ์กาแฟ
- 1.6 กากถั่ว
- 1.7 ไม้และไม้แปรรูป
- 1.8 หวาย

- 1.9 ถ่านไม้
- 1.10 ช้าง ม้า ลา ล่อ
- 1.11 โค กระบือ
- 1.12 กระแต
- 1.13 สัตว์ป่า (177 ชนิด)
- 1.14 สัตว์ป่า (นก)
- 1.15 สัตว์ป่า (29 ชนิด)
- 1.16 สัตว์ป่า (22 ชนิด)
- 1.17 ชากสัตว์ป่า (38 ชนิด)
- 1.18 ชากสัตว์ป่า (29 ชนิด)
- 1.19 ชากสัตว์ป่า (29 ชนิด)
- 1.20 ชากสัตว์ป่า (29 ชนิด)
- 1.21 ชากสัตว์ป่า (195 ชนิด)
- 1.22 ชากเต่า
- 1.23 ปะการัง
- 1.24 เต่าจักร
- 1.25 กุ้งกุลาดำ
- 1.26 ปลาทะเลสวยงาม
- 1.27 สัตว์น้ำใกล้สูญพันธุ์
- 1.28 หอยมุกและผลิตภัณฑ์
- 1.29 น้ำตาลทราย
- 1.30 ถ่านหิน
- 1.31 ปูนซีเมนต์
- 1.32 ปุ๋ย
- 1.33 ด้าย ด้ายเทียม สิ่งทอ และ ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ
- 1.34 ทองคำ
- 1.35 เทอะรูป
- 1.36 พระพุทธรูป
- 1.37 น้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์น้ำมันเชื้อเพลิง

1.38 ทราาย

1.39 แร่ที่มีทรายเป็นส่วนประกอบ

1.40 สิ้นค้ารี - เอ็กซ์พอร์ต

(2) สิ้นค้าที่ควบคุมโดยต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออก คือ 41) ตลับลูกปืน

(3) สิ้นค้าที่ควบคุมโดยกำหนดมาตรการจัดการระเบียบส่งออกได้แก่ 42) ลำไย 43) ทุเรียน 44) กุ้งปลาหมึกและผลิตภัณฑ์ 45) ปลาทุนากระป๋อง 46) สิ้นค้าประมงแช่เยือกแข็งหรือบรรจุภาชนะอัดลม และ 47) สับปะรดกระป๋องและน้ำสับปะรดเข้มข้น

## 2. สิ้นค้าที่มีการจัดระเบียบการนำเข้า จำนวน 52 รายการ

### 2.1 สิ้นค้าเกษตรที่ต้องได้รับอนุญาตในการนำเข้า

2.1.1 สิ้นค้าเกษตรกรรม ได้แก่ 1) พริกไทย 2) กระเทียม 3) หอมหัวใหญ่ 4) เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ 5) หัวมันฝรั่ง 6) ลำไยแห้ง 7) ปลาป่น 8) มะพร้าว 9) น้ำมันมะพร้าว 10) ถั่วเหลือง 11) น้ำมันถั่วเหลือง 12) น้ำมันปาล์ม 13) เมล็ดกาแฟ 14) ผลิตภัณฑ์กาแฟ 15) ชาใบ 16) หางนมผง 17) นมสดและเครื่องดื่มประเภทนมปรุงแต่ง 18) กระสอบป่าน 19) เส้นไหม 20) ปอแก้วและปอกระเจา 21) ไม้และไม้แปรรูป รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์เครื่องใช้สิ่งอันใดที่ทำด้วยไม้

2.1.2 สิ้นค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ 22) น้ำตาลทราย 23) ทองคำ 24) น้ำมันเตา 25) เศษ เศษตัด และของใช้ไม่ได้ที่เป็นพลาสติก 26) เครื่องโลหะ 27) เคมีภัณฑ์ประเภทไวโนเคลคลอไรด์โมโนมิเตอร์ 28) สาร Clenbuteral 29) เครื่องแต่งกาย 30) ภาชนะกระป๋อง 31) หิน จำพวกที่ใช้ทำอนุสาวรีย์หรือหินก่อสร้าง 32) หินอ่อน 33) ก๊าซปิโตรเลียม 34) เลื่อยโซ่ 35) เครื่องยนต์ส่วนบุคคลอุปกรณ์ที่ใช้แล้ว 36) เครื่องเล่นเกม 37) เครื่องพิมพ์รื่องลึกหรืออินทาลโย 38) รถยนต์ใช้แล้ว 39) รถยกใช้แล้ว 40) รถยนต์นั่งใช้แล้ว 41) รถจักรยานยนต์ 42) รถบรรทุกโดยสาร 43) เครื่องจักรใช้ในการละเมิดลิขสิทธิ์ 44) โบราณวัตถุ

2.2 สิ้นค้านำเข้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมพิเศษในการนำเข้า ได้แก่ 45) ปลาป่น 46) ข้าวโพด 47) กากถั่วเหลือง 48) ไฮโดรเจนเปอร์ออกไซด์

2.3 สิ้นค้าที่ห้ามนำเข้า / ส่งออก จำนวน 8 รายการ ได้แก่ 1) สิ้นค้าละเมิดลิขสิทธิ์ และ 2) สิ้นค้าปลอมหรือเลียนแบบเครื่องหมายการค้า

บ่อยครั้งที่การค้าชายแดนไทย-พม่า ต้องประสบปัญหาความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากการมีพรมแดนติดต่อกันของไทย-พม่า และส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า ดังนั้น จึงมีหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชายแดน ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

พัฒนาการค้าระหว่างชายแดนนับว่า มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาการค้าชายแดน เพราะองค์กรเหล่านั้น จะคอยประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนร่วมกับประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศพม่า ที่มีปัญหากันอยู่บ่อยครั้งไม่ว่าจะเป็นเรื่องพรมแดน หรือ การปะทะกัน ระหว่างทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากัตี้ หรือ จะเป็นปะทะระหว่างทหารพม่ากับทหารไทยกัตี้ หรือ อาจจะเป็นปัญหาทางด้านการค้าชายแดน องค์กรเหล่านี้ก็จะเข้ามามีบทบาทในการเจรจาและดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ในทุก ๆ ด้าน รวมถึง การแก้ไขปัญหาทางด้านการความมั่นคงร่วมกันด้วย ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะประกอบไปด้วย

#### 1. องค์กรระดับนโยบายและการวางแผน

องค์กรร่วมระหว่างประเทศ มีองค์กรร่วมกันระหว่างประเทศไทยกับพม่าที่สำคัญดังนี้

- คณะกรรมการร่วมไทย-พม่า (Joint Commission – JC) ตามมติของ ครม. มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2536 จำนวนคณะกรรมการทั้งหมด 29 คน โดยฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน และรองอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ทุกด้าน ยกเว้นด้านความมั่นคง

- คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า (Joint Boundary Committee - JBC) จำนวนคณะกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยแบ่งเป็น ฝ่ายไทย 13 คน และฝ่ายพม่า 10 คน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศทั้ง 2 ประเทศ เป็นประธานร่วมและฝ่ายไทยมีเจ้าหน้าที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการร่วมโดยมีหน้าที่เกี่ยวกับ :-

1. พิจารณาและเจรจาปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า เพื่อกำหนดเขตแดนที่ถาวรและแน่ชัดระหว่างประเทศทั้งสอง

2. ดำเนินการตรวจสอบและปักหลักเขตแดนระหว่างไทย-พม่า

- คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย – พม่า (Thai Myanmar Regional Border Committee – RBC) โดยคณะกรรมการชุดนี้ ตั้งตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ซึ่งลงนามที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2533 สำหรับคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคฝ่ายไทย มีแม่ทัพภาคเป็นประธาน และมีหัวหน้าสำนักงานประสานงานร่วมไทย-พม่า เป็นเลขานุการโดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือ ถึงมาตรการที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงร่วมกันและปัญหาอื่นๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในบริเวณชายแดน

- คณะกรรมการส่วนท้องถิ่นไทย – พม่า (Thai - Myanmar Township Border Committee – TBC) โดยจัดตั้งขึ้นตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลพม่า ซึ่งลงนามที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2533 ปัจจุบันคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า มีการตั้งขึ้น 3 แห่ง

- ที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ฝ่ายไทยมีผู้บังคับการจังหวัดทหารบก เชียงราย เป็นประธานและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ส่วนฝ่ายพม่าเป็นเจ้าหน้าที่จากเมืองท่าขี้เหล็ก เป็นกรรมการ

- ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีผู้บังคับชุดควบคุมที่ 34 เป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ ส่วนฝ่ายพม่ามีเจ้าหน้าที่จากเมืองเมียวดี เป็นกรรมการ

- ที่อำเภอแม่ฮ่องสอน ฝ่ายไทยมีผู้บังคับชุดควบคุมที่ 35 เป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ส่วนฝ่ายพม่ายังไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคง ตามแนวชายแดนในแต่ละเขตอำนาจของตน และดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาชายแดนเป็นการเฉพาะ

## องค์กรของประเทศไทย

### องค์กรระดับชาติ

- คณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผน โครงการ ตลอดจนประสานงานเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

- อนุกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดนระดับกระทรวง (มหาดไทย) มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายความมั่นคงเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการส่วนนโยบายเมืองและโครงสร้างพื้นฐานสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองแผนงาน/โครงการและงบประมาณตามโครงการพัฒนาบริเวณด้านชายแดนและจุดผ่อนปรน ตามที่คณะอนุกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดนระดับจังหวัดเสนอมา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดนให้ความเห็นชอบ

### องค์กรระดับจังหวัด

- คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานหัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ และมีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 22 คน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาความเหมาะสม ในการพัฒนาที่ดินบริเวณชายแดน และจัดทำผังชุมชน แผนงาน / โครงการ และงบประมาณพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนเสนอต่อคณะกรรมการฯ ในระดับกระทรวง (มหาดไทย)

## 2. องค์กรปฏิบัติ

องค์กรปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนของประเทศไทย ยังไม่มีองค์กรเป็นการเฉพาะที่รับผิดชอบโดยตรงแต่มีองค์กรที่รับผิดชอบตาม พรบ.ต่าง ๆ โดยในแต่ละระดับ ดังนี้

ระดับชาติ มีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ พรบ. เช่น กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องกับ พรบ. ตรวจคนเข้าเมือง และการเปิดจุดการค้ากระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวข้องกับ พรบ. การส่งออก และนำเข้าในราชอาณาจักร กระทรวงการต่างประเทศ ดูแลในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สถานความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวข้องกับการส่งสินค้าไปนอกราชอาณาจักรเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของประเทศ และพรบ. ตรวจคนเข้าเมือง

ระดับจังหวัด องค์กรภาครัฐเป็นตัวแทนของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ชายแดน ตาม พรบ. และกฎระเบียบต่าง ๆ คือ ด้านตรวจคนเข้าเมือง ด้านศุลกากร นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น ป่าไม้ กรณีนำเข้าป่าไม้ สาธารณสุขเกี่ยวกับการนำเข้ายา สรรพสามิต เกี่ยวกับการนำเข้าส่งออกน้ำมัน หน่วยตรวจพืช กรมวิชาการเกษตร เกี่ยวข้องกับการนำเข้าพืชเข้า ด่านกักสัตว์ของกรมปศุสัตว์ เกี่ยวข้องกับการนำเข้าปศุสัตว์เข้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โดยข้อเท็จจริง ในด้านที่เป็นจุดผ่อนปรน มีการจัดเก็บเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เข้าไปประจำอีกหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจภูธร หน่วยอาสาป้องกันตนเองที่อำเภอพื้นที่ส่งไปประจำที่ด่าน เป็นต้น

### ภาคเอกชน

ในส่วนของเอกชน จะมีหอการค้าจังหวัด เป็นหน่วยงานที่สำคัญอย่างมากต่อการค้าชายแดน โดยจะมีบทบาทเกี่ยวกับการเสนอปัญหาและแนวทางการพัฒนาการค้าชายแดนต่อหน่วยงานภาครัฐบาล หอการค้าจังหวัดตาก ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการค้าชายแดนไทย-พม่า ด้านเมียวดี - แม่สอด เนื่องจากองค์กรนี้เป็นการรวมตัวของนักธุรกิจท้องถิ่นของจังหวัดตากที่มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างนักธุรกิจท้องถิ่นพม่า จากการที่มีค้า



ขายกันมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้หอการค้าจังหวัดตาก ก็มีความเข้าใจปัญหาที่กระทบต่อการค้าชายแดนด้านเมียวดี-แม่สอด ดังนั้น หอการค้าจังหวัดตากจึงมีหน้าที่ในการเสนอปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่กระทบต่อการค้าชายแดน ให้ภาครัฐบาลได้หาทางแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาจากการสั่งปิดพรมแดนและงดใช้สะพานมิตรภาพไทย-พม่า ของรัฐบาลพม่า ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า นอกจากนี้หอการค้าจังหวัดตากยังมีบทบาทในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนชาวไทยและชาวพม่า เช่น การส่งเสริมให้มีการจัดงานสงกรานต์ระหว่างประชาชนชาวไทยและพม่าเป็นต้น ซึ่งกิจกรรมและบทบาทของหอการค้าจังหวัดตาก นับว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการค้าชายแดนไทย-พม่าเป็นอย่างมาก เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาทางการค้าชายแดนไทย-พม่า และสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนระหว่างประชาชนชาวไทยและพม่า อีกด้วย

#### 4.2 การค้าชายแดนไทย-พม่า ด้านเมียวดี - แม่สอด

การค้าชายแดนไทย - พม่า ที่ด้านเมียวดี ของพม่า และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ของประเทศไทยนับว่าเป็นด้านที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะแต่ละปีจะมีมูลค่าการค้าชายแดนสูง เนื่องจากด้านอำเภอแม่สอด มีความได้เปรียบเมืองชายแดนอื่น ๆ เพราะด้านเมียวดี-แม่สอดเป็นจุดที่มีการค้าชายแดนมาเป็นเวลานาน ทำให้พ่อค้าทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์กันค่อนข้างสูง และมีความต่อเนื่อง คือ

- เป็นจุดที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่เมืองย่างกุ้งได้ใกล้ที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับจุดอื่น ๆ และสามารถเชื่อมกับท่าเรือน้ำลึกที่ละวา (Thilawa) ในย่างกุ้งได้
- สามารถเชื่อมโยงไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สปป.ลาว และเวียดนามตามแนว East - West Corridor ได้ โดยผ่านจังหวัดมุกดาหาร (ไทย) แขวงสะหวันนะเขต (ลาว) ท่าเรือดานัง (เวียดนาม)
- ในบริเวณอำเภอแม่สอดมีช่องทางเข้า - ออก ทำการค้าได้หลายจุด เนื่องจากมีแม่น้ำเมยเป็นเขตกันแดน จึงทำให้พ่อค้าของทั้งสองประเทศ ทำการเลือกส่งออกและนำเข้าสินค้าในจุดต่าง ๆ ได้ ในกรณีที่จุดใดจุดหนึ่งมีปัญหา
- ตั้งอยู่ในแนวถนนสายเอเชีย (A1) ที่เชื่อมระหว่างประเทศไทย-สหภาพพม่า และประเทศอื่น ๆ ในทวีปเอเชีย
- มีศักยภาพการลงทุนสูง โดยเฉพาะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม และบริการที่เชื่อมโยง (Linkage) กับการค้าชายแดน นอกจากนี้ยังสามารถหาแรงงานจากสหภาพพม่าได้ง่าย

- มีศักยภาพในการท่องเที่ยวสูง เนื่องจากบริเวณริมเมย เป็นจุดที่นักท่องเที่ยวรู้จักกันมานาน ซึ่งเป็นจุดที่มีการขายสินค้า ที่ระลึกและสินค้าทั่วไปที่ให้นักท่องเที่ยว เทียวหาซื้อได้นอกจากนี้ยังเป็นจุดที่มีการคมนาคมสะดวก รวมทั้งในบริเวณใกล้เคียงและบนเส้นทางตาก-แม่สลด มีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากที่ให้นักท่องเที่ยวเลือกเที่ยวได้<sup>37</sup>

#### 4.3 สะพานมิตรภาพไทย-พม่า

สะพานมิตรภาพไทย-พม่า เป็นสะพานที่เชื่อมระหว่างประเทศไทยและพม่า ข้ามแม่น้ำเมย ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สลด จังหวัดตาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนชาวไทยและชาวพม่า เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศทั้งสอง และสนองนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ที่ต้องการสร้างถนนเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชีย เป็นด่านสำคัญที่ใช้เป็นเส้นทางลำเลียงสินค้าเข้าออกระหว่างประเทศไทยและสหภาพพม่า ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจะขอกล่าวความเป็นมาของโครงการเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ในบทต่อไป ดังนี้

##### ความเป็นมาของโครงการ<sup>38</sup>

ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก นายอุดร ตันติสุนทร ได้พยายามผลักดันโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ให้เป็นรูปธรรมขึ้น โดยทำโครงการผ่าน พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2529 เพื่อให้รัฐบาลได้พิจารณา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนชาวไทยและชาวพม่า เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศทั้งสอง และสนองนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ที่ต้องการสร้างถนนเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชีย

ทางหลวงสายเอเชีย (Asia Highway) ซึ่งเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชีย มีจำนวน 42 สาย สำหรับทางหลวงสายเอเชียที่เชื่อมกับสหภาพพม่า โดยผ่านทางสะพานมิตรภาพไทย-พม่า นั้น เป็นทางหลวงสายเอเชีย A-1 (Asia Highway) เริ่มต้นจากเมืองไฮฟอง ฮานอย โฮจิมินห์

<sup>37</sup> ศูนย์พัฒนาภาคเหนือ , แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน – สหภาพพม่า , หน้า 6 – 13.

<sup>38</sup> กองทัพบก, สะพานมิตรภาพไทย-พม่าข้ามแม่น้ำเมย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมยุทธศึกษาทหารบก, 2541), หน้า 27.

ซิดี ของเวียดนาม ตัดเข้ากรุงเทพมหานครของกัมพูชา ผ่านเข้าประเทศไทยที่อำเภออุบลประเทศ จังหวัดสระแก้ว ใช้ทางหลวงหมายเลข 33 ไปร่วมกับทางหลวงหมายเลข 1 ที่ตำบลหินกอง อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี จากนั้นใช้ทางหลวงหมายเลข 1 ไปจนถึงอำเภอเมือง จังหวัดตาก เมื่อการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมยแล้วเสร็จสมบูรณ์ สะพานนี้ก็จะเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงสายเอเชีย A-1 โดยผ่านสหภาพพม่า ไปยังบังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน อัฟกานิสถาน ไปสิ้นสุดเมืองบาซากาน (Bazagan) ของอิหร่าน ซึ่งเป็นเขตแดนระหว่างอิหร่านกับตุรกี รวมความยาวประมาณ 12,185 กิโลเมตร

ในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการต่อโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ตามข้อเสนอของนายอุดร ดันติสุนทร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานกับรัฐบาลพม่า และองค์การต่างประเทศ พร้อมทั้งอนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นประธานโดยตำแหน่ง คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธาน, รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และอธิบดีกรมต่างๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ, กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการคลัง, สำนักสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, กรมแผนที่ทหาร, กรมโยธาธิการเป็นต้น ร้อยตรี ประพาส ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศขณะนั้น ในฐานะประธานคณะกรรมการดำเนินการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ Technical Sub-Committee, Legal Sub-Committee, Finance Sub-Committee เพื่อดำเนินงานและประสานงานกับฝ่ายไทย

เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2532 ได้มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมในการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศของไทยกับ อู ยู่น สวอย (U Nyunt Swe) เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย ณ กระทรวงการต่างประเทศของไทย

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 นายอุดร ดันติสุนทร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้น ได้ลงนามในบันทึกข้อริชาด้านเทคนิคในการก่อสร้างสะพานกับ อู ซิ่น หม่อง ยิน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงก่อสร้าง ณ กรุงย่างกุ้ง สหภาพพม่า

### การดำเนินการโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย

เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2532 คณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินการโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายพม่า ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธาน ได้ร่วมลงนามในข้อตกลง ณ กระทรวงการต่างประเทศของไทย ที่ประชุมเห็นชอบจุดที่จะให้สร้างสะพาน ตามที่คณะผู้แทนด้านเทคนิคของทั้งสองประเทศเสนอ สำหรับเงินทุนในการก่อสร้างโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ผู้แทนของทั้งสองประเทศเห็นชอบในการขอความช่วยเหลือจากคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเอเชียแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific หรือ ESCAP) คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดหาทุนจึงได้ขอความช่วยเหลือไปยัง ESCAP

ESCAP ได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมสำหรับโครงการนี้ โดยทางคณะผู้แทนด้านเทคนิคของทั้งสองประเทศได้ช่วยเหลือในการสำรวจข้อมูล ESCAP ได้ศึกษาพร้อมทั้งออกแบบสะพานขั้นต้นแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม 2533 หลังจากนั้น ESCAP ก็ไม่ได้ดำเนินการออกแบบสะพานในรายละเอียดเพื่อใช้ในการก่อสร้าง ด้วยสาเหตุที่ไม่สามารถระดมเงินทุน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเงินภายในพม่า

การดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง จากการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-พม่า ณ กรุงย่างกุ้ง สหภาพพม่า ระหว่างวันที่ 16 - 18 กันยายน 2536 และต่อมา จากการประชุมคณะกรรมการดำเนินการโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ของฝั่งไทย เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2536 คณะกรรมการ ฯ ได้มีมติให้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ฝ่ายไทยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสะพานทั้งหมด รัฐบาลไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 โดยอนุมัติในหลักการที่จะออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย ทั้งหมดในวงเงิน 79.2 ล้านบาท

คณะอนุกรรมการฝ่ายเทคนิค ได้มอบให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมเป็นผู้ออกแบบ และคณะอนุกรรมการ ฯ ได้นำไปหารือกับฝ่ายพม่า จนกระทั่งได้มีข้อตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2537 ส่วนคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย ได้มีการร่วมลงนามร่างข้อตกลงของฝ่ายกฎหมายไทยและพม่า ณ กรุงย่างกุ้ง เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2537 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีฝ่ายพม่าได้อนุมัติข้อตกลง เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2537 และคณะรัฐมนตรีฝ่ายไทยมีมติอนุมัติข้อตกลง เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2537

รัฐบาลทั้งสองฝ่ายโดย ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในนามรัฐบาลไทย ได้ลงนามร่วมกับพันเอก ออง ซาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงก่อสร้าง ในนามรัฐบาลพม่า ตกลงที่จะสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย เชื่อมอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก กับเมียวดี รัฐคะยีน ของพม่า เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2537 ณ กรุงย่างกุ้ง สหภาพพม่า

การค้าชายแดนไทยพม่า ด้านอำเภอแม่สอดในอดีตส่งออกสินค้าได้ถึง 7,000 ล้านบาท แต่เนื่องจากสหภาพพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้การส่งออกสินค้าของไทยด้านนี้ตกต่ำลง และมีการปิดด่านค้าชายแดนบ่อยครั้ง จนกระทั่งล่าสุดรัฐบาลพม่าสั่งให้มีการปิดด่าน เมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุผลเพื่อการปรับปรุงระบบการค้าชายแดนใหม่ และปิดสะพานมิตรภาพไทย-พม่า เมื่อเดือน 2540 ด้วยสาเหตุของความมั่นคง<sup>39</sup> อุปสรรคและปัญหาของการค้าชายชายแดนด้านเมียวดี-แม่สอดสามารถสรุปเป็นหลาย ๆ ประการดังนี้

1. ปัญหาทางด้านกฎระเบียบ ข้อตกลงทางการค้า และการบริหารจัดการ
2. ปัญหาทางด้านความมั่นคงและปัญหาสังคม
3. ปัญหาคู่แข่งทางการค้าของไทย

#### 1. ปัญหาทางด้านกฎระเบียบ ข้อตกลงทางการค้า และการบริหารจัดการ

ปัจจุบันข้อตกลงและกฎระเบียบทางการค้าชายแดนระหว่างไทยและพม่ายังมีความไม่ชัดเจน ในหลาย ๆ ประเด็น อันส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของสินค้าไทยทำให้การส่งออกไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เช่น

- ปัญหาที่เกิดจากรัฐบาลพม่าเปลี่ยนระบบการค้าจาก Border Trade เป็น Normal Trade โดยรัฐบาลพม่าได้มีคำสั่งให้ระงับการส่งสินค้าเข้าออก วันที่ 28 พ.ย. 40 โดยอ้างเหตุผลว่าปรับระบบการค้าชายชายแดนและระบบภาษีศุลกากรใหม่ และรัฐบาลพม่าได้กำหนดให้การนำเข้าส่งออกต้องเปิด L/C เท่านั้น แต่ปัจจุบันทางการพม่ายังไม่พร้อมที่จะทำการค้าในระบบดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนกับไทยเป็นอย่างมาก

- การให้บริการของหน่วยงานของรัฐบาลไทยยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วย

<sup>39</sup> หอการค้าจังหวัดตาก ,ศักยภาพเศรษฐกิจชายแดน , หน้า 1.

งานที่เกี่ยวข้องมีขั้นตอนมาก ไม่มีระบบการบริการแบบเบ็ดเสร็จ อัตราค่าบริการยังสูง โดยเฉพาะค่าล่วงเวลาของเจ้าหน้าที่ศุลกากร (350 บาทต่อใบสินค้า 1 ใบ และ 200 บาทต่อค่าตรวจ สอปรรถบรรทุก 1 คัน)<sup>40</sup>

- การขนส่งสินค้าข้ามสะพานมิตรภาพไทย-พม่า รัฐบาลพม่าไม่อนุญาตให้รถบรรทุก ขนาดใหญ่ เช่น รถพ่วง รถเทเลอร์ ขนส่งสินค้าข้ามสะพานเข้าไปยังพม่าได้ นอกจากนั้น รถยนต์ประเภทอื่นของไทยสามารถเข้าไปได้ไม่เกิน 2 กิโลเมตรเท่านั้น

- ปัญหาการห้ามนำเข้าสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ถั่วเหลืองจากพม่า ทำให้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเสียโอกาสในการนำวัตถุดิบราคาถูกเข้ามาสร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

- บริเวณริมเมย มีการวางแผนลอยสำหรับขายสินค้าจำนวนไม่มากไม่เป็นระบบ ทำให้ไม่สะดวกและเกิดภาพไม่เหมาะสม

- การค้านอกระบบยังมีมาก เนื่องจากบริเวณชายแดนสามารถขนส่งสินค้าได้หลายจุด ยกที่จะให้เจ้าหน้าที่ควบคุมได้ทั่วถึง จึงทำให้มีการลักลอบนำสินค้าออกได้อย่างมาก โดยเฉพาะอัญมณีและโค

## 2. ปัญหาความมั่นคงและปัญหาสังคม

- ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดน หลายจุดยังมีความคลุมเครือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่รอยต่อจังหวัดตาก ซึ่งมีแม่น้ำเมยเป็นเส้นแบ่งเขตแดน<sup>41</sup> ได้เกิดปัญหาน้ำเซาะตลิ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะไทยจะประสบปัญหาน้ำเซาะตลิ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะไทยจะประสบน้ำเซาะตลิ่งมากกว่าพม่า เนื่องจากพม่ามีทรัพยากรป่าไม้ของพม่าที่สมบูรณ์กว่า<sup>42</sup>

- ปัญหาแรงงานและผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เนื่องจากพม่ามีภาวะเศรษฐกิจที่อ่อนแอกว่าไทยมีจำนวนประชากรมากที่รายได้ต่ำ ประกอบกับผู้ประกอบการ และผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการแรงงานจำนวนมากและราคาถูก จึงเป็นโอกาสการจ้างงานแรงงานพม่าเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้โรงงานต่างชาติมีจำนวนมากที่ไม่ถูกกฎหมาย และอาจ

<sup>40</sup> ศูนย์พัฒนาภาคเหนือ, แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไทย-พม่า, หน้า 5-4.

<sup>41</sup> เส้นแบ่งเขตแดนนี้ไทยได้ทำข้อตกลงกับอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 1911 ระบุให้น้ำไหลเป็นทางลาดลงถึงเป็นพรมแดน

<sup>42</sup> หอการค้าจังหวัดตาก, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-พม่า”, 2540, หน้า 1.

ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม และ อาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสาธารณสุขตามมาอีกด้วย นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการให้บริการพื้นฐานทางสังคมของรัฐบาล เนื่องจากการบริการทางด้านสังคม โดยเฉพาะทางด้านสาธารณสุขของพม่ายังไม่มีคุณภาพดีพอ ทำให้ประชาชนชาวพม่าในบริเวณชายแดนเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย ทำให้ประชากรไทยได้รับบริการจากรัฐน้อยลง<sup>43</sup>

- ปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-พม่า เนื่องจากเขตพม่าบริเวณรอยตะเข็บเป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อย เช่น กะเหรี่ยง มีการสู้รบกับทหารพม่าอย่างต่อเนื่อง ทำให้ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดน

- ปัญหายาเสพติด มีการลักลอบการนำเข้าจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยส่งผลให้ประชาชน ในชุมชนบริเวณชายแดนติดยาเสพติดมากขึ้น<sup>44</sup>

- ปัญหาหนีบริการทางเพศ เนื่องจากประชาชนพม่าที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนส่วนใหญ่ มีฐานะยากจน จึงลักลอบเข้ามามีอาชีพเป็นหนีบริการทางเพศในเมืองชายแดน เช่น แม่สอด เป็นต้น<sup>45</sup>

### 3. ปัญหาคู่แข่งทางการค้าของไทย

การค้าชายแดนระหว่างไทยกับพม่า แท้จริงแล้วเป็นการค้าขายระหว่างประเทศ เนื่องจากสินค้าต่างๆที่นำเข้าออกตามแนวชายแดนเป็นสินค้าที่ส่งผลบริโภคของประชากรทั้งสองประเทศ<sup>46</sup> ในพม่านอกจากพม่าจะทำการค้าระหว่างไทยแล้ว ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่เข้าไปค้าขายและลงทุนในพม่าอีกหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินเดีย เป็นต้น ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นคู่แข่งทางการค้าของไทย และเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของพม่า<sup>47</sup>

1.จีน เป็นประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับพม่าทางทิศเหนือ มีความสัมพันธ์ทางภาครัฐต่อพม่าเป็นอย่างดี เป็นแหล่งซื้อขายสินค้าอันเป็นปัจจัยของภาครัฐบาลประเทศ เช่น อาวุธเครื่องจักรอุตสาหกรรม ยานพาหนะ ทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างทางเรือ สะพาน และการโยธาขนาดใหญ่ เนื่องจากมีต้นทุนต่ำ นอกจากนี้สินค้าอุปโภคยังมีราคาถูก เช่น สิ่งทอ

<sup>43</sup> ศูนย์พัฒนาภาคเหนือ , แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไทย - พม่า , หน้า 5 - 3.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>46</sup> หอการค้าจังหวัดตาก ,เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย - พม่า , หน้า 3.

<sup>47</sup> ดูตารางที่ 10 หน้า 77.

ผืนผ้า รองเท้ากีฬา วิทยุเทป เครื่องเสียง จักรเย็บผ้า อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องจักรเกษตร ยารักษาโรคแผนปัจจุบัน เคมีภัณฑ์ ถ่านไฟฉาย กระบอกไฟฉาย และผลิตภัณฑ์โลหะต่าง ๆ เนื่องจากต้นทุนทางการผลิตของจีนต่ำ ทำให้สามารถขายสินค้าให้พม่าได้ในราคาต่ำเป็นผลให้จีนยึดตลาดระดับล่างของพม่าไว้ได้ ซึ่งการค้าขายแดนของพม่าและจีนมีการขนถ่ายสินค้าใหญ่ที่สุดของพรมแดนระหว่างประเทศ<sup>48</sup> ทำให้กระทบต่อการค้าระหว่างไทย นอกจากนี้รัฐบาลจีนนั้นยอมรับค่าเงินจื๊ตของพม่า ในขณะที่ประเทศไทยและทุกประเทศทั่วโลกไม่ยอมรับ ทำให้การติดต่อกับการค้าทั้งสองประเทศเป็นไปได้ด้วยความคล่องตัว<sup>49</sup>

2. มาเลเซีย เป็นประเทศส่งออกสินค้าน้ำมันปาล์มที่สำคัญแก่พม่า อีกทั้งสินค้าทางภาคผลิตอุตสาหกรรมซึ่งนักลงทุนจากญี่ปุ่น ได้หวัน ได้แก่ ถ่านไฟฉาย เครื่องดื่ม นมข้นหวาน อุปกรณ์ไฟฟ้า และนำเข้าเป็นสินค้าจากพม่า ได้แก่ ยางพารา ไม้ สัตว์น้ำ

3. สิงคโปร์ เป็นประเทศที่ไปลงทุนในพม่า เป็นอันดับต้น ๆ โดยเฉพาะกิจการโรงแรม กิจการห้องเย็น อีกทั้งยังเป็นผู้ส่งสินค้าต่าง ๆ เข้าไปยังตลาดพม่า ซึ่งมีสินค้านานาชนิด ซึ่งสิงคโปร์สามารถเป็นนายหน้าในการซื้อขายผ่านไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย ได้หวัน ฮองกง เป็นตัวกลางขายสินค้าเกษตรภัณฑ์ประเภท ข้าว ไม้ ยางพารา และเกษตรภัณฑ์ทุกชนิด เป็นคู่ค้าของพม่าทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล

ประเทศคู่ค้าของพม่าต่าง ๆ เหล่านี้ ถึงแม้ว่าสินค้าที่เข้าไปในพม่าจะเข้าไปแย่งส่วนแบ่งตลาดกับสินค้าของไทย แต่ข้อจำกัดอันหนึ่งเป็นข้อได้เปรียบของไทย คือ การนำเข้าสินค้าของไทยจะทำได้ง่ายกว่าประเทศอื่น ๆ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย เนื่องจากการมีพรมแดนที่ติดพม่าทำให้ไทยสามารถส่งออกสินค้าได้สะดวกกว่าและต้นทุนที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ที่ไม่พรมแดนติดกับพม่า ข้อได้เปรียบอีกประการหนึ่งคือ สินค้าของไทยเป็นสินค้าที่มีคุณภาพกว่า แต่สิ่งที่น่าในใจคือ ถ้าในอนาคต ถ้าสินค้าจีนสามารถพัฒนาให้เท่าเทียมกับของไทยได้จีนและประเทศอื่นก็จะกลายเป็นประเทศคู่แข่งที่น่ากลัวสำหรับการค้าของไทย

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>49</sup> วิทยา สุจริตธนาภิรักษ์ , การค้าชายแดน , หน้า 30.



ตารางที่ 9 ประเภทของกิจการที่มีการลงทุนโดยต่างชาติในพม่า  
(จนถึง 30 พฤศจิกายน 2539)

| ลำดับที่ | ประเภทกิจการ            | จำนวนเงิน<br>(ล้าน US ดอลลาร์) |
|----------|-------------------------|--------------------------------|
| 1        | น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ   | 1,498.22                       |
| 2        | โรงงานอุตสาหกรรม        | 1,043.78                       |
| 3        | การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ | 839.95                         |
| 4        | โรงแรมและการท่องเที่ยว  | 731.24                         |
| 5        | เหมืองแร่               | 496.97                         |
| 6        | ประมง                   | 252.04                         |
| 7        | อุตสาหกรรมก่อสร้าง      | 193.11                         |
| 8        | คมนาคมการขนส่ง          | 169.09                         |
| 9        | เกษตรกรรม               | 8.68                           |
| 10       | อื่นๆ                   | 8.29                           |
| รวม      |                         | 5,271.37                       |

ที่มา: Golden Myanmar magazine, Volume 4 , Number 1 : 1997 หน้า 13 อ้างใน สุภาภรณ์  
ครุฑเมือง, "ความสัมพันธ์ไทย-พม่าภายใต้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์", วิทยานิพนธ์ รัฐ  
ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541 หน้า 72.

ตารางที่ 10 การลงทุนของต่างประเทศในพม่า (จนถึง 31 ตุลาคม 2539)

| ลำดับที่ | ประเทศ       | จำนวนโครงการ | จำนวนเงินลงทุน<br>(ล้านดอลลาร์) |
|----------|--------------|--------------|---------------------------------|
| 1        | สิงคโปร์     | 50           | 1,158.85                        |
| 2        | อังกฤษ       | 25           | 1,011.16                        |
| 3        | ไทย          | 33           | 946.16                          |
| 4        | ฝรั่งเศส     | 2            | 466.37                          |
| 5        | มาเลเซีย     | 16           | 446.27                          |
| 6        | สหรัฐอเมริกา | 15           | 243.57                          |
| 7        | เนเธอร์แลนด์ | 5            | 237.84                          |
| 8        | ญี่ปุ่น      | 11           | 183.42                          |
| 9        | ออสเตรเลีย   | 1            | 71.50                           |
| 10       | ฮ่องกง       | 17           | 64.44                           |
| 11       | เกาหลี       | 9            | 60.69                           |
| 12       | ออสเตรเลีย   | 10           | 39.00                           |
| 13       | แคนาดา       | 9            | 32.53                           |
| 14       | อินโดนีเซีย  | 2            | 21.00                           |
| 15       | จีน          | 6            | 15.95                           |
| 16       | เยอรมัน      | 1            | 15.00                           |
| 17       | เดนมาร์ก     | 1            | 13.37                           |
| 18       | ฟิลิปปินส์   | 1            | 6.67                            |
| 19       | บังกลาเทศ    | 2            | 2.96                            |
| 20       | มาเก๊า       | 1            | 2.40                            |
| 21       | ศรีลังกา     | 1            | 1.00                            |
|          | รวม          | 218          | 5,040.05                        |

ที่มา: Golden Myanmar MagaZine , Volume 4 , Number 1 : 1997 หน้า 13 อ้างใน สุภาภรณ์  
 คุรุทเมือง, "ความสัมพันธ์ไทย-พม่าภายใต้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์", วิทยานิพนธ์ รัฐ  
 ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541 หน้า 73.