พลวัตทางการเมืองกับการค้าชายแดนไทย-เมียนมาที่แม่สอด จากยุคตลาดมืดถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษ[1]

Political Dynamism and the Thailand-Myanmar Border Trade in Mae Sot: From Black Market Era to the SEZ

อรรคณัฐ วันทนะสมบัติ[2]
Akkanut Wantanasombut

บทคัดย่อ

การค้าชายแดนระหว่างประเทศเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วไปสำหรับประเทศที่มีอาณาเขตติดกัน ประเทศไทยมีการค้าทางชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งการค้าชายแดนระหว่างประเทศมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามบริบทของประเทศคู่ค้า อย่างไรก็ตามการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา มีความแตกต่างออกไปตรงที่บริบทการค้าชายแดนมีความเชื่อมโยงกับบริบททางการเมืองภายในของแต่ละประเทศ ทั้งยังมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ข้อเสนอหลักของบทความนี้คือ รูปแบบการค้าชายแดนระหว่างไทยกับเมียนมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งสิ้น บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตของการค้า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าชายแดนที่แม่สอด ซึ่งเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกกับบริบททางการเมือง โดยแบ่งเป็น

ช่วงเวลาต่าง ๆ ตามบริบททางการเมืองภายในของแต่ละประเทศนับจากอดีต ซึ่งโดยมากจะเป็นผลจากการเมืองภายในของเมียนมาเสียเป็นส่วนใหญ่ บทความนี้ยังเสนอว่านโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยเมื่อรัฐบาลทหารขึ้นสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร ก็ส่งผลต่อรูปแบบการค้าชายแดนด้วย และนโยบายดังกล่าวมิได้ถือกำเนิดบนฐานคิดเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก หากแต่มีแนวคิดเรื่องความมั่นคงเป็นหนึ่งในเหตุผลด้วย

คำสำคัญ: การค้าชายแดนไทย-เมียนมา, การค้านอกระบบ, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

Abstract

Border trade is a general economic activity between neighboring countries that share border lines. Border trade practices between Thailand and each of her neighboring countries are different from one another, depending on several factors. However, Thailand-Myanmar border trade is very dynamic and unique in the sense that their trade is always influenced immensely by their political context, mostly on Myanmar's side.

This paper argues that the Thailand-Myanmar border trade, which mainly takes place at Mae Sot, cannot be separated from the political dynamism of the two countries. The paper examines the political changes from the past up until the present, analyzes the trade practices according to the specific period of time, and points out relations between border trade and political context. The paper also argues that the new policy of the Special Economic

Development Zone of the Thai military government was not purely driven by economic reasons but also the traditional concept of national security.

Keywords: Thailand-Myanmar border trade, Illegal Trade, smuggling, Special Economic Development Zone

บทนำ

ประเทศไทยและเมียนมามีพรมแดนติดกันยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้าขายแลกเปลี่ยนของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ปัจจุบันเป็นประเทศไทยและประเทศเมียนมานั้น มีมาก่อนที่จะรับเอาความคิดเรื่องรัฐประชาชาติสมัยใหม่ พรมแดน เส้นเขตแดน เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่เข้ามาพร้อมกับชาติเจ้าอาณานิคมในศตวรรษที่ 19 ในยุคจารีตก่อนการมาถึงของเส้นเขตแดน ผู้คนสามารถเดินทาง ติดต่อ ค้าขายแลกเปลี่ยน ได้อย่างเสรี จนกระทั่งมีการกำหนดเส้นเขตแดนขึ้น พื้นที่สองฟากฝั่งของเส้นเขตแดนจึงมีสถานะเป็นพื้นที่ชายแดน

การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้าย (Ohnmacht, Maksim, & Bergman, 2009) ทั้งคนและสินค้า เพื่อการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า พื้นที่ชายแดนแปรเปลี่ยนจากพื้นที่ที่อยู่ไกลจากศูนย์กลางอำนาจของรัฐประชาชาติมากที่สุด เป็นพื้นที่แห่งความหวังที่จะเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้ผู้คน (Wadley, Niti, & Horstmann, 2006) เมื่อมีคนต่างพื้นที่ย้ายเข้ามากขึ้น พื้นที่ชายแดนได้กลายสภาพเป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้น การค้าขายแลกเปลี่ยนทำให้มีการติดต่อปะทะสังสรรค์ระหว่างคนที่อยู่คนละฝั่งของเส้นเขตแดนมากกว่าพื้นที่อื่นใด ทำให้โดยธรรมชาติแล้วพื้นที่ชายแดนจึงมักมีสภาพเป็นพื้นที่พหุลักษณ์ พหุวัฒนธรรม พหุสังคม อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในส่วนของรูปแบบการค้าระหว่างประเทศไทยและเมียนมานั้น ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ยุคจารีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางการเมืองของทั้งสองประเทศที่ส่งผลต่อรูปแบบการค้า ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคู่ค้าสองประเทศอย่างมีนัยสำคัญจนไม่อาจแยกบริบททางการเมืองออกจากการค้าชายแดนของทั้งสองประเทศได้เลย

บทความนี้ฉายภาพให้เห็นพลวัตทางการค้าชายแดนระหว่างสองประเทศตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน ข้อเสนอหลักของบทความคือต้องการชี้ให้เห็นว่าการค้าชายแดนระหว่างไทย-เมียนมา มีความเกี่ยวพันกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของแต่ละประเทศ ความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนระหว่างการเมืองกับการค้าชายแดนของไทยและเมียนมา ส่งผลให้รูปแบบการค้าชายแดนของทั้งสองประเทศมีความเปลี่ยนแปลงอยู่โดยตลอด การค้าในช่วงเริ่มต้น มีรูปแบบไม่เป็นทางการ การค้าที่ไม่เป็นทางการนี้เกิดและเติบโตขึ้นอย่างมหาศาลจากปัจจัยทางการเมืองในเมียนมาเอง ความพยายามที่จะสถาปนาการค้าชายแดนให้เป็นการค้าในระบบที่มีการผ่านพิธีการทางศุลกากรอย่างถูกต้องทั้งจากประเทศต้นทางและปลายทาง ไม่สามารถทำได้เลย เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาไม่สามารถมีอำนาจเหนือพื้นที่ชายแดนซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งแม้จะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาหลายสิบปีจวบจนปัจจุบัน การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาก็ยังไม่สามารถทำให้เป็นการค้าในระบบได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากมีปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวเนื่องมากมาย บทความนี้ต้องการที่จะนำเสนอให้เห็นพลวัต ความซับซ้อนที่เป็นสาเหตุให้แยกการค้าและการเมืองออกจากกันไม่ได้ รวมทั้งอธิบายเหตุและปัจจัย ที่ทำให้การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมามีรูปแบบอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากการศึกษาการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับเมียนมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนได้ทำการแบ่งการค้าชายแดนในแต่ละห้วงเวลาตามรูปแบบของการค้าที่เปลี่ยนผันไปตามบริบทต่างทางการเมืองของทั้งสองประเทศเป็นยุคต่าง ๆ ดังนี้

1. การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
2. การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ยุคตลาดมืดเบ่งบาน
3. การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ยุคแย่งยื้อผลประโยชน์
4. การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ยุคปฏิรูป

1. การค้าชายแดนไทย-เมียนมา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

หลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง ได้มีกระบวนการเคลื่อนไหว ต่อรอง เจรจา จนนำไปสู่การได้รับได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 ในช่วงเวลานี้ ปริมาณการค้าระหว่างไทยและเมียนมามีไม่มาก เมียนมากำลังฟื้นตัวจากภาวะสงคราม แม้ว่าเมียนมาจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก เนื่องจากมีการผลิตเชิงอุตสาหกรรมภายใต้การเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาหลายทศวรรษ แต่อุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ได้รับความเสียหายจากสงคราม สภาพเศรษฐกิจของไทยและเมียนมาในช่วงนี้ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน สินค้าส่งออกที่ทำรายได้เข้าประเทศก็เป็นสินค้าที่ใกล้เคียงกัน คือ ข้าว และพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ

รัฐบาลเมียนมาเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างหนัก ในช่วงแรก นายกรัฐมนตรี อู นุ พยายามดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม มีการยึดเอากิจการที่เคยเป็นของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวอังกฤษและสก๊อตมาเป็นของรัฐบาล หรือโดยการบังคับให้ขายกิจการให้รัฐในราคาถูก การดำเนินการนี้ได้รับการเรียกขานว่า “Burmanization” (Kyi et al., 2000) แต่ภาวะเศรษฐกิจหลังจากได้รับเอกราช โดยรวมของเมียนมายังคงไม่สามารถเทียบได้กับช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ตารางแสดงรายได้ประชาชาติต่อหัวผลผลิตที่เป็นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจของเมียนมา เปรียบเทียบกับช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

	1938-39	1951-52	1959-60
GDP Index	100	74	107
Per Capita GDP Index	100	64	85
Agriculture Production Index	108	75	100
Paddy Production (million tons)	8.05	5.25	6.92
Teak Production (thousand cubic meters)	453	141	333
Non-Teak Production (thousand cubic tons)	502	349	611
Rice Export (million tons)	3.3	1.16	2.1

ที่มา: (Walinsky, 1962)

หลังจากที่เมียนมาได้รับเอกราชจากอังกฤษ เมียนมาต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในซึ่งนำไปสู่การสู้รบที่ยืดเยื้อหลายทศวรรษ เริ่มตั้งแต่พรรคคอมมิวนิสต์ของเมียนมา (Communist Party of Burma – CPB) ที่จับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาล ตามมาด้วยกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่จับอาวุธต่อสู้เพื่อสิทธิในการปกครองตนเอง โดยมีองค์กรหลักคือ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU) พื้นที่ยึดครองของ KNU คือพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา เป็นอาณาเขตยาวหลายร้อยกิโลเมตร ตั้งแต่ฝั่งตรงข้ามประเทศไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอนยาวจรดชายแดนไทย-เมียนมาที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ KNU มีกองกำลังของตนเอง คือ กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Liberation Army – KNLA) ซึ่งมีการแบ่งเป็นกองพลต่าง ๆ 7 กองพล ในบางห้วงเวลา KNU สามารถขยายอิทธิพลสู่เมืองสำคัญหลายเมือง เช่น เมียวดี พะอัน ผาปูน เกาะกะเร็ก ถึงขั้นไล่เจ้าหน้าที่และข้าราชการเมียนมาออกจากพื้นที่ ชักธงชาติเมียนมาลงจากยอดเสาและใช้ธงชาติกะเหรี่ยงแทน

หลังจากนั้นในราวปี ค.ศ. 1958 กลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่อยู่ในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา เช่น ไทใหญ่ ได้แก่กลุ่มหนุ่มศึกหาญ และมอญ ได้แก่ พรรคมอญใหม่ (New Mon State Party – NMSP) ก็เริ่มจับอาวุธต่อสู้กับรัฐบาล เพื่อสิทธิในการปกครองตนเอง กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ทั้งกลุ่มเล็กกลุ่มใหญ่ อันเนื่องมาจากการอ้างสิทธิในการแยกตัวในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 นอกจากนี้ยังมีกองกำลังจีนคณะชาติ (Komintang – KMT) ที่ถอยร่นเข้ามาในดินแดนเมียนมาบริเวณรัฐฉานตอนใต้ เนื่องจากการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์จีน อาจกล่าวได้ว่าหลังจากได้รับเอกราชเป็นต้นมา รัฐบาลเมียนมาไม่สามารถควบคุม บริหารจัดการพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาในฝั่งเมียนมา ซึ่งเป็นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลเมียนมาต้องใช้งบประมาณของประเทศมากกว่า 20% ในแต่ละปีในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ (Thein, 2004) การค้าชายแดนในช่วงนี้จึงเป็นการค้าระหว่างชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกับพ่อค้าท้องถิ่นชาวไทยในบริเวณชายแดนเป็นหลัก สินค้าเป็นจำพวกสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป การสู้รบทำให้เครือข่ายการกระจายสินค้าภายในของเมียนมาเป็นไปด้วยความยากลำบาก ขณะที่สินค้าจากประเทศไทยที่เข้ามาทางชายแดนพื้นที่ควบคุมของชนกลุ่มน้อยทำได้ง่ายกว่า

การค้าชายแดนในบริเวณภาคเหนือของประเทศไทยที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จึงเฟื่องฟูขึ้นจากกองกำลัง KMT ที่เกี่ยวพันกับการค้าฝิ่น และสินค้าอุปโภคบริโภคจากประเทศไทย KMT เป็นกองกำลังที่เข้มแข็ง มีเงินทุนและอาวุธที่ทันสมัย ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและจีนคณะชาติที่ถอยร่นไปอยู่ที่ไต้หวัน (พรพิมล ตรีโชติ, 2541) ขณะที่การค้าชายแดนไทย-เมียนมา ที่แม่สอด จังหวัดตาก อยู่ในเขตอิทธิพลของ KNU การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงเวลานี้ เป็นการค้านอกระบบ เนื่องจากหน่วยงานรัฐของเมียนมา ไม่สามารถเข้ามาควบคุม บริหารจัดการ จัดเก็บภาษี หรือบังคับใช้กฎหมายศุลกากรได้เลย ในระยะนี้เริ่มปรากฏเห็นการค้าไม้สักจากฝั่งเมียนมามายังประเทศไทย พื้นที่ยึดครองของ KNU เป็นป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ KNU ได้เริ่มขายไม้สักที่อยู่ในเขตอิทธิพลของตนเองเพื่อหารายได้ และมีการตั้งโรงเลื่อยเพื่อแปรรูปไม้

ในอำเภอแม่สอด ในระยะนี้เริ่มมีพ่อค้าจากต่างถิ่น ทั้งจากกรุงเทพฯ และภูมิภาคอื่น ๆ ที่เห็นลู่ทางและโอกาสทางเศรษฐกิจ ย้ายเข้ามาตั้งรกรากเพื่อทำธุรกิจในอำเภอแม่สอดมากขึ้น (รพีพรรณ จักร์สาน, 2557)

2. การค้ายุคตลาดมืดเบ่งบาน (ค.ศ. 1962 – ค.ศ. 1988)

ในปี ค.ศ. 1962 ได้เกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดพลิกผันทางการเมืองของเมียนมาขึ้น นั่นคือ การยึดอำนาจจากรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อู นุ โดยนายพล เนวิน ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของเมียนมาในขณะนั้น

นายพล เนวิน ยึดอำนาจโดยให้เหตุผลหลักในทางการเมืองว่า การบริหารประเทศของ อู นุ ที่มีแนวโน้มประนีประนอมกับชนกลุ่มน้อย จะนำไปสู่สภาวะที่เมียนมาจะต้องแยกออกเป็นประเทศเล็กประเทศน้อย และเหตุผลอีกประการคือเหตุผลทางเศรษฐกิจ กล่าวหา รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อู นุ ไม่ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมตามแนวคิดที่ นายพล ออง ซาน วางไว้ก่อนที่จะถูกลอบสังหาร (Thein, 2004) ดังนั้นหลังการยึดอำนาจ เนวิน จึงได้ประกาศยุบพรรคการเมืองทั้งหมด และได้ตั้งพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวขึ้นบริหารประเทศลักษณะคล้ายกับประเทศสังคมนิยม คือ พรรคโครงการสังคมนิยมเมียนมา (Burma Socialist Program Party – BSPP) การสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยมีความเข้มข้นขึ้นเมื่อทหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศ และรัฐบาลเมียนมาภายใต้การนำของนายพลเนวิน ดูจะให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงของชาติและการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มากกว่าเรื่องอื่น

ในทางเศรษฐกิจ BSPP ได้ประกาศใช้แผนการ “สังคมนิยมวิถีเมียนมา” (the Burmese way to socialism) มีการยึดธุรกิจของเอกชนมาเป็นของรัฐอีกครั้ง นับเป็นครั้งที่ 2 หลังจากที่เคยทำลักษณะเช่นนี้เมื่อตอนได้รับเอกราชจากอังกฤษ ธนาคารทั้งที่มีเจ้าของเป็นเมียนมาและต่างประเทศทั้ง 24 ธนาคาร ถูกยึดและ

ดำเนินการในฐานะ “ธนาคารประชาชน” โดยรัฐบาล (Turnell, 2009) ธุรกิจทั้งขนาดใหญ่และเล็ก ร้านค้าปลีก ถูกยึดมาบริหารโดยรัฐบาลแต่งตั้งผู้บริหารที่ส่วนมากเป็นทหารเข้าไปบริหารกิจการ มีการเนรเทศชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีน อินเดีย และปากีสถานออกจากประเทศเป็นจำนวนมากกว่าแสนคน (Bunge, 1983; Smith, 1999)

การส่งทหารที่ไม่มีความชำนาญในการบริหารกิจการเข้าไปบริหาร ทำให้ในท้ายที่สุดกิจการต่าง ๆ ของรัฐขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดสภาวะล้มเหลวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การไล่ชาวอินเดียและปากีสถานออกจากประเทศยังทำให้ระบบการกระจายสินค้าภายในขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเครือข่ายการกระจายสินค้าแบบเดิมขาดหายไป และรัฐทำได้ไม่ดีเท่า (Smith, 1999) ความพยายามของรัฐในการควบคุมราคาข้าว ทำให้มีการออกกฎให้ชาวนาขายข้าวให้รัฐในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงในท้องตลาด ทำให้ชาวนาเกิดความไม่พอใจ การยึดกิจการของต่างชาติและการไล่ชาวต่างชาติที่เป็นเจ้าของเครือข่ายการกระจายสินค้าออกนอกประเทศ ทำให้เกิดความไม่มั่นใจ จึงไม่มีเงินลงทุนจากต่างชาติ รัฐบาลมีรายได้จากการส่งออกข้าวที่บังคับซื้อในราคาที่ไม่เป็นธรรมจากชาวนา เมื่อขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ รัฐจึงไม่สามารถจัดหาวัตถุดิบปฐมภูมิเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรม หรือแม้กระทั่งอะไหล่เครื่องจักรในการผลิตภาคอุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐานไม่ได้รับการซ่อมบำรุงและพัฒนา ขาดแคลนแม้กระทั่งอะไหล่รถบรรทุกที่ใช้ในการกระจายสินค้าจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ (Fink, 2001)

การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศเป็นเหตุให้โครงสร้างการนำเข้าสินค้าของเมียนมาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงเวลาก่อนและหลังการยึดอำนาจ การนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคลดลงจากร้อยละ 67.1 ในปีงบประมาณ 1960/61 เหลือร้อยละ 15 ในปีงบประมาณ 1970/71 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5.2 ในปีงบประมาณ 1980/81 (Thein, 2004)

เมื่อความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวันไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐ ตลาดมืดจึงถือกำเนิดขึ้นทั่วประเทศ และรัฐเองก็ต้องทำเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ปล่อยปละละเลยอย่างจงใจ เนื่องจากหากเข้มงวดมากเกินไปก็จะยิ่งสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชน (พรพิมล ตรีโชติ, 2541) อีกทั้งตลาดมืดยังเป็นช่องทางในการแสวงประโยชน์ของข้าราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศเมียนมาเองด้วย (Smith, 1999) หากพิจารณาตัวเลขโครงสร้างการนำเข้าสินค้าโดยเฉพาะสินค้าอุปโภคบริโภคที่ลดลงจากเกือบร้อยละ 70 เหลือร้อยละ 5 โดยที่การผลิตภายในประเทศไม่ได้มาทดแทนการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้อนุมานได้ว่ามีการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคผ่านทางช่องทางอื่นอย่างแน่นอน

ในช่วงเวลานี้เองที่การค้าชายแดนโดยเฉพาะที่อำเภอแม่สอดเติบโตอย่างมากด้วยหลายปัจจัย ปัจจัยแรกคือปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในของเมียนมาที่มีความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคจากการที่นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐล้มเหลว ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ปัจจัยที่ 2 คือการที่โครงสร้างพื้นฐานในประเทศได้รับการพัฒนาอันเป็นผลมาจากนโยบายการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ของรัฐไทย มีการสร้างทางหลวงแผ่นดิน เส้น ตาก-แม่สอด ทำให้การคมนาคมสะดวก การขนส่งสินค้ามีความรวดเร็ว ปัจจัยที่ 3 คือปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากระยะทางจากแม่สอดไปยังเมืองสำคัญในเมียนมาคือเมาะละแหม่งตามเส้นทางการค้ายุคจารีต หรือกรุงย่างกุ้งเมืองหลวงของเมียนมาในขณะนั้น ถือว่าสั้นที่สุดเมื่อเทียบกับจุดค้าชายแดนอื่นระหว่างไทยและเมียนมา ปัจจัยที่ 4 คือ กองกำลังชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยง KNU ที่ควบคุมพื้นที่ชายแดน มีความต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการที่จะให้เป็นฐานทางการเงินในการสนับสนุนกองกำลังเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง KNU รับหน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ ของรัฐไทย ก็ถือว่ามีความสัมพันธ์ที่ดี เนื่องจากหน่วยงานความมั่นคงของไทยเห็นว่ากองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์สามารถชะลอการแพร่กระจายของลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงไม่ได้ทำการปราบปรามและใช้มาตรการอะลุ่มอล่วย จนทำให้รัฐบาลเมียนมาสงสัยว่ารัฐไทยช่วยเหลือและให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้

การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงนี้จึงเป็นการค้าระหว่างพ่อค้าไทยกับพ่อค้าเมียนมา พ่อค้ากะเหรี่ยง ภายใต้การควบคุมของ KNU และในบางครั้งผู้มีอำนาจและนายทหารใน KNU ก็มีส่วนในการทำการค้าเอง (พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

สินค้าที่ผ่านเข้าไปยังประเทศเมียนมาจะถูก KNU เก็บภาษีในอัตราร้อยละ 5 เป็นค่าผ่านทาง KNU ยังมีรายได้จากการจัดชุดคุ้มครองให้กับผู้ที่ขนสินค้า และจัดสรรกำลังคน เป็นลูกหาบขนลักษณะแบบกองทัพมด นอกจากนี้ ค่ายของ KNU ยังทำหน้าที่ประหนึ่งโกดังพักสินค้า ในกรณีที่พ่อค้าเมียนมาไม่สามารถบรรทุกสินค้าจำนวนมากได้หมดภายในครั้งเดียว (Smith, 1999)

การค้าชายแดนในช่วงนี้เป็นไปอย่างคึกคัก ตลาดที่เป็นจุดการค้าที่สำคัญมีอยู่หลายแห่งตลอดริมฝั่งแม่น้ำเมย ตั้งแต่เหนือจรดใต้ ในหลายอำเภอดังนี้ (ระดม สรรพพันธุ์, 2535)

อำเภอท่าสองยาง	ที่บ้านแม่ตะวอ บ้านแม่สลิด บ้านแม่ต้าน บ้านแม่หละ
อำเภอแม่ระมาด	ที่บ้านตาคำ บ้านวังผา
อำเภอแม่สอด	ที่บ้านผาลู บ้านวังแก้ว บ้านห้วยม่วง บ้านท่าอาจ บ้านวังตะเคียน
อำเภอพบพระ	ที่บ้านวาเล่ย์ บ้านหมื่นฤชัย
อำเภออุ้มผาง	ที่บ้านเบิ่งเคลิ้ง บ้านหนองหลวง บ้านตะเบอพู บ้านแม่จัน

จุดเก็บภาษีที่สำคัญของ KNU ก็ได้แก่บริเวณค่ายต่าง ๆ ของกองกำลัง KNU อันได้แก่ ค่ายผาลู (Pha Lu) ทางตอนใต้ของเมืองเมียวดี ในเขตความดูแลของกองพันน้อยที่ 6 ค่ายกอมูรา (Kawmoora) หรือค่ายวังข่า (Wang Kha) และค่ายมอโปเก (Maw Pakay) ในอำเภอท่าสองยาง ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกองพันน้อยที่ 7

เมื่อคู่ค้าตกลงซื้อสินค้าและส่งมอบสินค้าแล้ว ผู้ค้าจะต้องนำสินค้าไปแจ้งณ จุดที่มีการเก็บภาษีโดย KNU ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ประเมิน ผู้ค้าจะต้องแจ้งประเภท

และจำนวนของสินค้า และเสียภาษีให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะออกเอกสารใบเสร็จ ซึ่งจะใช้เป็นใบเบิกทางในเขตอิทธิพลของกะเหรี่ยงภายในเมียนมา เคยมีการจดสถิติว่ามีผู้ค้านำสินค้าผ่าน “ประตูกะเหรี่ยง” สูงถึง 1,000 รายต่อวัน (พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

ประมาณกันว่ารายได้หลักของแม่สอดกว่า 80% มาจากการค้าชายแดนลักษณะนี้ ปริมาณการค้าที่แม่สอดช่วง ปี ค.ศ. 1974-1982 โดยเฉพาะการส่งออกมีมูลค่าประมาณ 26 ล้านบาท ต่อวัน คิดเป็นประมาณปีละ 10,000 ล้านบาท[3]

ต้นปี ค.ศ. 1988 ธนาคารโลกประเมินว่า การค้าลักษณะนี้ในกรณีเมียนมามีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ และคิดเป็นประมาณ 40% ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศเมียนมา (Smith, 1999) การค้าในลักษณะนี้ได้สร้างรายได้ให้กับกองกำลังชาติพันธุ์ซึ่งส่งผลต่อขีดความสามารถทางการทหารด้วย รัฐบาลเมียนมาเองก็ทราบและพยายามที่จะจัดการ ในหลายรูปแบบ มีการใช้กำลังทางทหารในการตัดเส้นทางการขนส่ง โจมตีค่ายของกองกำลัง KNU เช่นเหตุการณ์ไฟไหม้จุดค้าที่วังข่า ซึ่งทำให้ร้านค้าในบริเวณนั้นเสียหายกว่า 200 คูหา (รพีพรรณ จักร์สาน, 2557) รวมทั้งการยกเลิกธนบัตร ซึ่งนายพล เนวิน ใช้ข้ออ้างเรื่องการค้าแบบผิดกฎหมายและตลาดมืดของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์มาเป็นข้ออ้างในการยกเลิกธนบัตร ในห้วงเวลา ค.ศ. 1962-1988 เมียนมาทำการยกเลิกธนบัตรถึง 3 ครั้ง คือในปี 1964, 1985, และ 1987 ในการยกเลิกครั้งสุดท้ายคือในปี 1987 รัฐบาลเมียนมาทำการยกเลิกธนบัตร 25, 35, และ 75 จ๊าต ซึ่งรัฐบาลเพิ่งนำมาใช้ในปี ค.ศ. 1985 โดยการยกเลิกนี้รัฐบาลไม่ได้ทำการเรียกธนบัตรคืนและชดเชยใด ๆ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนกันเป็นจำนวนมาก (Turnell, 2009) และเป็นเหตุผลหนึ่งที่นำไปสู่การชุมนุมใหญ่เพื่อต่อต้านเผด็จการทหารในปี ค.ศ. 1988 (Fink, 2001)

กล่าวโดยสรุป การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาที่อำเภอแม่สอดในยุคตลาดมืดเฟื่องฟู เป็นผลสืบเนื่องมาจากความล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของเมียนมา ที่ทำให้เกิดตลาดมืดทั่วทั้งประเทศเนื่องจากรัฐบาลล้มเหลวจนถึงขั้นไม่สามารถที่จะผลิตแม้แต่สินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไปใน

ชีวิตประจำวัน การกระจายสินค้าจากส่วนกลางไม่สามารถทำได้เพราะเครือข่ายการค้าแบบเดิมถูกทำลายลงจากการไล่พ่อค้าชาวอินเดียและจีนออกนอกประเทศ และพื้นที่บางส่วนมีการสู้รบ ตลาดมืดเป็นช่องทางในการเข้าถึงสินค้าอุปโภคบริโภค การทำการค้าชายแดนกลไกหนึ่งที่เอื้อให้ตลาดมืดเหล่านี้คงอยู่ได้ รัฐบาลเมียนมาต้องยอมปล่อยให้ตลาดมืดดำรงอยู่โดยแสร้งหลับตาข้างเดียว แม้จะทราบดีว่าการค้าลักษณะนี้เป็นช่องทางในการสร้างรายได้ของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งนำรายได้เหล่านั้นไปสร้างความสามารถทางการทหารในการต่อสู้กับรัฐบาล

การค้าชายแดนในยุคนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะ KNU รูปแบบการทำการค้าคือจะมีตลาดที่เป็นจุดค้าของพ่อค้าไทยและพ่อค้าที่มาจากเมียนมา ตามจุดต่าง ๆ ในอำเภอแม่สอด โดยมากจะอยู่ใกล้ หรืออยู่ฝั่งตรงข้ามกับค่ายของ KNU เมื่อตกลงซื้อสินค้าแล้ว สินค้าจะถูกขนข้ามไปยังฝั่งเมียนมาโดยจะต้องทำการเสียภาษีให้กับกลุ่ม KNU ก่อน ซึ่ง KNU จะออกเอกสารเพื่อจะใช้เป็นใบเบิกทางที่จะสามารถเคลื่อนย้ายสินค้าผ่านเข้าไปในเขตอิทธิพลของ KNU ได้ นอกจากนี้ KNU เองยังสร้างรายได้จากการจัดสรรแรงงานที่ขนสินค้าจากชายแดนเข้าไปภายในประเทศเมียนมา จัดกองกำลังติดอาวุธคุ้มครองขณะขนส่งสินค้า และโกดังเก็บสินค้า พ่อค้าภายในประเทศเมียนมา ทั้งพ่อค้าเชื้อสายเมียนมาหรือคนเชื้อสายกะเหรี่ยงจะเดินทางมาซื้อสินค้าจากพ่อค้าไทยตามตลาดต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วบริเวณชายแดน หรือซื้อสินค้าจากพ่อค้ากะเหรี่ยงที่กักตุนสินค้าเอาไว้ตามเมืองหรือหมู่บ้านต่าง ๆ ใกล้ชายแดน โดยที่ไม่ต้องข้ามมา (พรพิมล ตรีโชติ, 2548)

ในช่วงเวลานี้เองที่แม่สอดขยายตัวอย่างมาก โอกาสทางเศรษฐกิจทำให้พ่อค้าจากภูมิภาคอื่นของประเทศย้ายเข้ามาทำการค้าในแม่สอดกันมาก มูลค่าการค้าในช่วงนี้ประมาณการว่ามีมูลค่าราว 10,000 ล้านบาทต่อปี พ่อค้าชาวไทยที่เคยผ่านช่วงเวลาการค้ายุคตลาดมืดเบ่งบานล้วนกลายเป็นพ่อค้านักธุรกิจคนสำคัญที่มีมูลค่าการค้าสูงในปัจจุบัน ความสัมพันธ์กับคู่ค้าชาวเมียนมาก็พัฒนาขึ้นในยุคนี้ ส่งผลให้พ่อค้าในยุคนั้นสามารถสร้างเครือข่ายทางธุรกิจกับคู่ค้าชาวเมียนมาได้กว้างขวางและมั่นคง

3. การค้ายุคแย่งยื้อผลประโยชน์ (ค.ศ. 1988 – ค.ศ. 2012)

การค้าชายแดนที่แม่สอดช่วงปี ค.ศ. 1988 – 2012 เป็นยุคที่รัฐบาลเมียนมาเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชายแดนได้มากขึ้น จากที่ก่อนหน้านี้การค้าชายแดนถูกควบคุมโดยชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเกือบทั้งหมด รัฐบาลสามารถควบคุมพื้นที่และทำให้การค้าชายแดนเป็นสิ่งถูกกฎหมายได้สำเร็จในปี ค.ศ. 1996 (Aung, 2011) ในห้วงเวลานี้การค้าชายแดนทั้งนอกระบบและในระบบจึงเกิดขึ้นควบคู่กันไป และเป็นการแย่งชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มที่ควบคุมการค้าชายแดนแต่เดิมคือ KNU และรัฐบาลเมียนมา

การชุมนุมใหญ่ทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ หลังจากเหตุการณ์ปราบปรามผู้ชุมนุม เพื่อลดแรงเสียดทานนายพลเนวินต้องยอมลงจากอำนาจ โดยมีกลุ่มนายทหารที่เรียกตัวเองว่าสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) ซึ่งในภายหลังได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council – SPDC) ในปี ค.ศ. 1997 ก้าวขึ้นสู่อำนาจแทน อย่างไรก็ตามกลุ่มนายทหารที่เข้ามาบริหารประเทศต่อจากนายพลเนวิน ก็คือกลุ่มนายทหารที่เติบโตในยุคที่นายพลเนวินบริหารประเทศนั่นเอง จึงมีความเป็นได้อย่างมากที่นายพลเนวินจะยังคงมีอำนาจหลังฉาก (Taylor, 2015)

SLORC มีความตั้งใจในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและได้ออกกฎหมายและนโยบายหลายประการที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้าชายแดนที่มีมาอย่างยาวนานหลายสิบปี ในห้วงเวลาเดียวกันในประเทศไทย นายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายที่จะสานสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านผ่านการค้า “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งสองเหตุการณ์ในเวลาเดียวนี้กัน ส่งผลต่อการค้าชายแดนไทย-เมียนมา อย่างมีนัยสำคัญ

ในยุคที่ SLORC มีอำนาจบริหารประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงหลายสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการค้าชายแดน นั่นก็คือการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนของรัฐบาลเมียนมา การปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนของเมียนมา การสร้างสภาพควบคุมเศรษฐกิจแบบใหม่ของเมียนมา การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและแรงงานเมียนมาในประเทศไทย

3.1 การจัดการพื้นที่ชายแดนของรัฐบาลเมียนมาและการเจรจาหยุดยิง

SLORC สามารถเข้ามาจัดการพื้นที่ชายแดนได้ เนื่องจากประสบความสำเร็จในการกดดันกองกำลังชนกลุ่มน้อย โดยใช้ยุทธวิธีที่หลากหลาย ทั้งการใช้กำลังทางการทหารสู้รบกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ และการใช้การเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์โดยเสนอผลตอบแทนทางเศรษฐกิจบางประการเป็นการแลกเปลี่ยน

สำหรับรัฐกะเหรี่ยง กองทัพเมียนมาทำให้ KNU อ่อนแอลง จากการส่งเสริมให้เกิดความขัดแย้งภายในระหว่างกลุ่มกะเหรี่ยงชนชั้นนำที่ส่วนมากนับถือศาสนาคริสต์กับกลุ่มที่ไม่มีอำนาจในการนำแต่เป็นกลุ่มใหญ่กว่าที่นับถือศาสนาพุทธ กลุ่มกะเหรี่ยงพุทธที่แยกตัวออกมานี้คือกลุ่ม Democratic Karen Buddhist Army – DKBA ซึ่งในภายหลังได้ร่วมกับทหารเมียนมาในการโจมตีฐานที่มั่นของกลุ่ม KNU ที่ค่าย มาเนอร์ปลอว์ จนแตกพ่ายในปี ค.ศ. 1995 จน KNU อ่อนกำลังลงและศูนย์เสียอิทธิพลลงในที่สุด (พรพิมล ตรีโชติ, 2548) ความสำเร็จของกองทัพเมียนมาในครั้งนี้ส่งผลให้เมียนมาสามารถเข้าควบคุมพื้นที่ ขยายอิทธิพลและบทบาททางการเมืองของรัฐบาลเข้าสู่พื้นที่ชายแดน ไทย-เมียนมา ได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การสู้รบอันยาวนาน และส่งผลให้เริ่มที่จะพัฒนารูปแบบการค้าชายแดนให้อยู่ในระบบ ตามกฎหมายได้เป็นครั้งแรกอีกด้วย (Wantanasombut, 2015)

สำหรับกะเหรี่ยงกลุ่ม DKBA นั้น หลังจากร่วมมือกับกองทัพเมียนมาในการเข้าตีฐานที่มั่นของกะเหรี่ยงกลุ่ม KNU จนแตกพ่าย ก็ได้รับการตอบแทนจากกองทัพเมียนมาให้เป็นผู้ควบคุมพื้นที่แทนกลุ่ม KNU ที่อ่อนกำลังลง กลุ่มกะเหรี่ยง

DKBA จึงเข้ามาแสวงประโยชน์จากการค้าชายแดนบางส่วนแทนที่กลุ่ม KNU โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณเมืองเมียวดี

SLORC โดยการนำของ นายพล ขิ่น ยุ้นต์ ซึ่งขณะนั้นเป็นหัวหน้าหน่วยข่าวกรองทางการทหาร ได้เริ่มเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังของชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ (Ethnic Armed Organizations – EAOs) ในปี 1989 ในยุคของเผด็จการทหาร ตั้งแต่ริเริ่มการเจรจา จนกระทั่งก่อนการเลือกตั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลสามารถเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มต่าง ๆ ได้ถึง 40 กลุ่ม รัฐบาลยอมให้กองกำลังติดอาวุธ ควบคุมพื้นที่ได้ แต่ไม่เพิ่มจำนวนหรือขยายขนาดของกองกำลังขึ้นจากเดิม โดยรัฐบาลจูงใจกลุ่มกองกำลังเหล่านี้ด้วยการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจสกัดทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เหมืองแร่ อัญมณี ป่าไม้ ยอมผ่อนปรนให้กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์เก็บค่าผ่านทาง หรือภาษีจากการเข้าออกของสินค้าในบริเวณชายแดน แลกกับการยังไม่เรียกร้องทางการเมืองในสิทธิการปกครองตนเองหรือการแยกตัว เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาให้เหตุผลว่ายังไม่ใช่เวลาที่เหมาะสมที่จะตกลงกันทางการเมืองเพราะรัฐบาลในขณะนั้นกำลังอยู่ระหว่างหารเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาธิปไตย การเจรจาหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธกระทำเป็นรายกลุ่มไป โดยรัฐบาลไม่ยอมให้มีการเจรจาแบบรวมหมู่ คือไม่ยอมให้กลุ่มชาติพันธุ์รวมตัวกันเพื่อต่อรองร่วมกัน (Oo M. Z., 2014)

แม้รัฐบาลเผด็จการเมียนมาจะมีปัญหาในเรื่องความชอบธรรมในการปกครองประเทศ แต่การริเริ่มการเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ก็ถือเป็นมิติใหม่แห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มชาติพันธุ์ การเจรจาดำเนินการโดยหน่วยข่าวกรองของกองทัพเป็นหลัก ทำให้หน่วยข่าวกรองของกองทัพโดยเฉพาะผู้บังคับบัญชา คือ นายพล ขิ่น ยุ้นต์ ได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เหนือกว่าบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐบาลเมียนมา (Oo & Min, 2007) เมื่อการเมืองภายในรัฐบาลเมียนมามีการเปลี่ยนแปลงจน นายพล ขิ่น ยุ้นต์ ต้องหลุดจากวงโคจรไปแม้ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 2004 ในห้วงเวลานี้มีเพียงพรรคก้าวหน้าแห่งชาติกะเหรี่ยงแดง (Karenni

National Progressive Party – KNPP) ที่ละเมิดข้อตกลงหยุดยิงและกลับสู่สถานการณ์การสู้รับกับรัฐบาลเมียนมาอีกครั้ง (Oo M. Z., 2014) ขณะที่กลุ่มอื่นยึดถือข้อตกลงอย่างเคร่งครัดแม้จะมีการละเมิดข้อตกลงบ้างแต่ก็เป็นเพียงการปะทะขนาดเล็ก แสดงให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ก็มีความประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเมียนมามอบให้ แลกเปลี่ยนกับการหยุดยิงนอกเหนือไปจากประโยชน์ทางการเมืองที่ต่อสู้กันมาหลายสิบปีก่อนหน้านั้น

เมื่อนายพล ขิ่น ยุ้นต์ หลุดจากอำนาจ ในปี ค.ศ. 2004 หน่วยข่าวกรองของกองทัพถูกแทนที่ด้วยหน่วยงานใหม่เรียกว่า กิจการความมั่นคงของกองทัพ (Military Security Affairs) รัฐบาลเมียนมาพยายามที่จะสานต่อความสัมพันธ์กับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แต่ความไว้เนื้อเชื่อใจที่เคยมีก็ลดน้อยลงไป เนื่องจากต้องใช้เวลาในการสร้างความสัมพันธ์กันใหม่อีกครั้ง อีกประการคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 2008 ได้กำหนดไว้ว่า ทุกกองกำลังติดอาวุธในประเทศจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพเมียนมา และเพื่อปูทางไปสู่การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลเมียนมาจึงมีนโยบายให้กองกำลังที่ได้ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลยอมแปลงสภาพเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force – BGF) ที่มีโครงสร้างอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพ โดยมีการผสมผสานเจ้าหน้าที่ของกองทัพในหน่วยด้วย กองกำลังชาติพันธุ์หลายกลุ่มยินยอมที่จะแปลงสภาพตนเองไปเป็น BGF เช่น กลุ่ม DKBA กลุ่มองค์กรแห่งชาติปะโอ (Pa-O National Organization) ขณะที่บางกลุ่มก็ปฏิเสธที่จะแปลงสภาพกองกำลังของตัวเองภายใต้โครงสร้างนี้ เช่น พรรคมอญใหม่ (NMSP) และกองทัพสหรัฐว้า (Oo M. Z., 2014)

เมื่อกองทัพเมียนมามีนโยบายที่จะให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ร่วมมือกับกองทัพทั้งหมดเปลี่ยนเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) ซึ่งมีโครงสร้างอยู่ภายใต้กองทัพเมียนมา แม้จะมีผู้บัญชาการกองกำลังของตัวเองแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพอีกทอดหนึ่ง ทำให้กะเหรี่ยงกลุ่ม DKBA แตกออกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มที่เห็นด้วยในการที่จะแปลงสภาพเป็น BGF และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย

กลุ่มที่เห็นด้วยนำโดย โบชิตตู่ เป็นกลุ่มที่มีพื้นที่อิทธิพลในพื้นที่ตรงข้ามอำเภอแม่สอด ในจังหวัดเมียวดี ซึ่งในปัจจุบันเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการควบคุมการค้าชายแดน ส่วนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยได้แก่ อดีต DKBA กองพลน้อยที่ 5 (DKBA-5) นำโดย นะคะมวย ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อกองกำลังไปเป็น กองทัพกะเหรี่ยงประชาธิปไตยผู้มีใจเมตตา (Democratic Karen Benevolent Army) ซึ่งใช้ตัวอักษรย่อ DKBA เหมือนเมื่อครั้งเป็นกองทัพกะเหรี่ยงพุทธเพื่อประชาธิปไตยที่แยกออกมาจาก KNU แต่เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของอดีต DKBA เดิม มีพื้นที่อิทธิพลทางตอนใต้ของจังหวัดเมียวดี ตรงข้ามกับบ้านวาเล่ย์ ในพื้นที่อำเภอพบพระ ต่อมากลุ่ม DKBA-5 ได้เริ่มเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาในปี ค.ศ. 2011 และได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงระดับรัฐ และระดับสหภาพ ในปีเดียวกัน

ในปี ค.ศ. 2007 กองกำลัง KNLA กองพันน้อยที่ 7 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ KNLA ปีกการทหารของ KNU ได้แยกตัวออกไปเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาเอง โดยปราศจากการเห็นชอบของ KNU/KNLA จึงถูกขับออกจากกองกำลังและได้ทำการตั้งตนเป็นกองกำลังอิสระ ใช้ชื่อว่า KNU/KNLA Peace Council หรือ KPC กลุ่มนี้มีฐานที่มั่นพื้นที่เมืองเกาะกะเร็ก รัฐกะเหรี่ยง และได้ลงนามหยุดยิงระดับรัฐกับรัฐบาลเมียนมาในปี 2012

สำหรับกลุ่ม KNU/KNLA ซึ่งต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมามาอย่างยาวนานนั้น เริ่มมีความพยายามในการที่จะเจรจาหยุดยิงภายหลังจากการถูกปราบปรามอย่างหนัก สูญเสียอำนาจและอิทธิพลในพื้นที่ที่เคยควบคุมได้หลายพื้นที่ โดยเฉพาะฐานที่มั่น ค่ายมาเนอร์ปลอว์ ซึ่งตั้งอยู่แนวต่อตรงข้ามอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก กับอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และค่ายกอมูร่า ซึ่งอยู่ตรงข้ามบ้านวังแก้ว ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลเมียนมาและ KNU/KNLA เริ่มต้นการเจรจาหยุดยิง แต่ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ช่วงนี้จึงเป็นช่วงเวลาแห่งการเจรจาสลับกับการปะทะกันจวบจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2012 จึงสามารถบรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาได้ และมีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงในระดับรัฐและสหภาพ

กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ทั้ง KNU/KNLA KPC และ DKBA-5 ต่างก็ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาในข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement – NCA) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2015 พร้อมกัน

การลงนามหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีเขตอิทธิพลติดกับชายแดนประเทศไทย ส่งผลโดยตรงต่อบรรยากาศการค้าชายแดน ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นักธุรกิจชาวไทยบริเวณอำเภอแม่สอด ตัวแทนหอการค้า รวมทั้งสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ตรงกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นักธุรกิจเมียนมาว่านับจากมีข้อตกลงหยุดยิง การค้า สามารถทำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ต้นทุนต่าง ๆ เช่น ค่าขนส่ง ค่าผ่านทาง ลดน้อยลง การขนส่งเป็นไปอย่างราบรื่น สามารถควบคุมและประเมินความเสี่ยงได้มากขึ้น แม่สอดนับเป็นจุดยุทธศาสตร์การค้าชายแดนที่สำคัญเนื่องจากอยู่ใกล้ย่างกุ้งซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเมียนมาที่สุด เมื่อเทียบกับชายแดนของเมียนมากับประเทศอื่น

3.2 การปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนของเมียนมา

SLORC ดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนหลายอย่างที่สำคัญคือ

1) กฎหมายการลงทุนสำหรับชาวต่างชาติ (Foreign Investment Law – FIL)

เพียงไม่กี่เดือนหลังจากเข้ามาบริหารประเทศ SLORC ได้ออกกฎหมาย SLORC Law no. 10/88 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของชาวต่างชาติ เพื่อดึงดูดให้ต่างชาติมาลงทุนในประเทศเมียนมา นับเป็นการพลิกแนวคิดนโยบายทางเศรษฐกิจแบบสุดขั้ว จากครั้งที่นายพลเนวินขึ้นมามีอำนาจใหม่และได้ทำการยึดกิจการเอกชนทั้งของชาวต่างชาติและชาวเมียนมาเองมาเป็นของรัฐ กฎหมาย FIL ที่ SLORC ออกมานี้สาระสำคัญประการหนึ่งคือเพื่อสร้างความมั่นใจให้นักลงทุนต่างชาติได้มั่นใจว่าหากลงทุนในเมียนมาแล้ว ในอนาคตกิจการของชาวต่างชาติในเมียนมานั้นจะไม่ถูกยึดมาเป็นของรัฐบาล ภายใต้ FIL ชาวต่างชาติ

สามารถถือหุ้นในกิจการได้ตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป กิจการจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ในช่วง 3 ปีแรก และได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีอื่น ๆ เช่น ยกเว้นการเก็บภาษีเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตจากต่างประเทศ เงินทุนที่ใช้ในการวิจัยและพัฒนานำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ หากเป็นธุรกิจที่มีการส่งออกกำไรครึ่งหนึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษี หากกิจการขาดทุนในช่วง 2 ปีแรก สามารถนำยอดขาดทุนไปตัดจากผลประกอบการได้ในช่วง 3 ปีถัดไป เป็นต้น (Thein, 2004; Kubo, 2012)

2) เปิดเสรีทางธุรกิจให้กับภาคเอกชนมากขึ้น

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจ “วิถีเมียนมาสู่สังคมนิยม” กิจการต่าง ๆ เป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทที่เป็นเอกชนมีน้อยมาก และต้องขออนุญาตหลายขั้นตอน ส่วนมากจะเป็นนายทุนที่มีเส้นสาย มีความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจ เมื่อ SLORC เริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจ ได้ผ่อนคลายกฎระเบียบ ส่งผลให้มีผู้ประกอบธุรกิจมากขึ้น หลักฐานที่เห็นได้ชัดที่สุดคือมีผู้จดทะเบียนบริษัทมากขึ้น จากจำนวนบริษัทที่มีอยู่เพียงแค่ 130 บริษัท ในปีงบประมาณ 1988/89 ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 6,447 บริษัทในปีงบประมาณ 1991/92 และเพิ่มเป็น 38,782 บริษัทในปีงบประมาณ 1999/2000 (Thein, 2004) การโอนเงินและรับเงินโอนจากต่างประเทศโดยบริษัทเอกชนสามารถทำได้ง่ายขึ้น การเปิดบัญชีเงินฝากสกุลต่างประเทศก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น

การปรับปรุงกฎระเบียบดังกล่าวทำให้บรรยากาศทางการค้าเป็นไปอย่างคึกคักมากขึ้น ผู้ประกอบการที่เคยทำการค้าแบบไม่เป็นทางการ ได้ผันตัวเองเข้าสู่การค้าแบบเป็นทางการมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการไทยในแม่สอดหลายรายให้ข้อมูลผู้วิจัยตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดจากนโยบายเหล่านี้คือ ผู้ค้าชาวเมียนมาจากเมืองใหญ่อย่างเมืองย่างกุ้งและเมืองมัณฑะเลย์ เดินทางเข้ามาแม่สอดเพื่อซื้อสินค้ามากขึ้น จากเดิมที่คู่ค้าชาวเมียนมามาจากเมืองใกล้ชายแดนอย่างเมืองเมาะละแหม่ง และผะอัน นอกจากนี้ เริ่มมีการติดต่อระหว่างนักธุรกิจเมียนมาและผู้ผลิตในประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากนักธุรกิจเมียนมาและนักธุรกิจต่างชาติสามารถทำธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยตนเอง และไม่จำเป็น

ต้องพึ่งพาตัวแทนของผู้ผลิตที่แม่สอดซึ่งแต่เดิมมีบทบาทเป็นตัวกลางในการเชื่อมระหว่างผู้ผลิตสินค้าในไทย กับผู้ค้าแบบไม่เป็นทางการในเมียนมา การค้าที่แม่สอดในช่วงนี้จึงเริ่มปรากฏว่าตัวแทนผู้ผลิตที่แม่สอดเริ่มถูกกันออกจากห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) แต่ด้วยความที่ปริมาณการค้าก็มีมากขึ้นด้วย ผู้ค้าชาวไทยจึงยังไม่รู้สึกว่ารูปแบบการค้าชายแดนที่แม่สอดเริ่มเปลี่ยนแปลงจากการเป็น “จุดค้า” ไปสู่การเป็น “ทางผ่าน”

3.3 การสร้างสภาพควบคุมเศรษฐกิจแบบใหม่ของเมียนมา

แม้โดยภาพรวม SLORC ได้ผ่อนปรนและแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดบรรยากาศทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม จุดเน้นหลักของ SLORC ยังคงเป็นเรื่องความมั่นคง เห็นได้จากการพยายามสร้างกฎระเบียบเพื่อควบคุมให้การค้าของเอกชนอยู่ภายใต้สายตาของรัฐบาล เช่น

1) การนำเข้า-ส่งออก สามารถทำได้โดยบริษัทเอกชน แต่จะต้องขอใบอนุญาตก่อนทุกครั้ง และหากได้รับอนุญาตก็ต้องนำเข้า-ส่งออกภายในกำหนด 3 เดือน นอกจากนี้ SLORC ได้กำหนดให้เอกชนที่ต้องการจะนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ต้องส่งออกสินค้าก่อนเพื่อที่จะใช้เงินรายได้ที่เกิดจากการส่งออกในการชำระค่าสินค้าเพื่อนำเข้า หลังจากหักภาษีส่งออก 10% แล้ว เช่น หากต้องการนำเข้าสินค้ามูลค่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ บริษัทจะต้องมีรายได้จากการส่งออกเป็นเงิน 1,100 สหรัฐเสียก่อน นโยบายนี้รู้จักในนาม “ส่งออกก่อน-นำเข้าทีหลัง” (Export first, Import later) อย่างไรก็ตาม บริษัทที่ไม่มีเงินต่างประเทศจากการส่งออก สามารถซื้อเงินต่างประเทศจากบริษัทอื่นได้ ซึ่งบริษัทที่ทำเช่นนี้จะมีต้นทุนสูงกว่าปกติ ขณะที่บริษัทที่ส่งออกก็อาจจะมีรายได้เพิ่มนอกเหนือจากการส่งสินค้าออกไปขาย ยังสามารถขายสิทธิการชำระเงินต่างประเทศให้กับบริษัทอื่นที่ต้องการได้

รัฐบาลยังจำกัดให้ การโอนและรับโอน การเปิด Letter of Credit (L/C) เพื่อชำระค่าสินค้าสำหรับการนำเข้า และการรับ L/C กรณีส่งออก สามารถทำได้ที่ธนาคารเพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ Myanmar Investment and Commercial Bank

(MICB) และ Myanmar Foreign Trade Bank (MFTB) (Kyi et el, 2000; Kubo, 2012)

นอกจากนี้ รัฐบาลเมียนมายังได้ทำการผูกขาดการขนส่ง โดยการนำเข้าผ่านการขนส่งทางทะเล จะต้องทำผ่านสายการเดินเรือที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของ คือ Myanmar Five Star Line (MFSL) เท่านั้น

2) การกำหนดประเภทสินค้าห้าม นำเข้า-ส่งออก

รัฐบาลเมียนมาได้มีการกำหนดให้มีสินค้าที่ควบคุมการนำเข้า และสินค้าบางประเภทที่นำเข้าได้โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจของรัฐเท่านั้น เอกชนไม่สามารถนำเข้าผ่านทางชายแดนได้ โดยคำสั่งของกระทรวงพาณิชย์เมียนมา ที่ 5/98 ในปี ค.ศ. 1998 จำนวน 10 รายการ และ 9/99 ในปี ค.ศ.1999[4] อีก 5 รายการ รวมเป็น 15 รายการดังนี้

1. ผงชูรส 2. น้ำหวาน/เครื่องดื่ม (Soft drink) 3. ขนมปังกรอบทุกชนิด 4. หมากฝรั่ง 5. ขนมเค้ก 6. ขนมเวเฟอร์ 7. ช็อกโกแลต 8. อาหารกระป๋อง (เนื้อสัตว์ และผลไม้) 9. เส้นหมี่ทุกชนิด 10. เหล้า 11. เบียร์ 12. บุหรี่ 13. ผลไม้ทุกชนิด 14. ผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับใช้ในครัวเรือนและใช้ส่วนตัวทุกชนิด 15. สินค้าที่ห้ามอื่น ๆ ที่กฎหมายปัจจุบันห้ามนำเข้า

สินค้าที่ห้ามส่งออกทางชายแดน

รายการสินค้าห้ามส่งออกในรูปการค้าปกติผ่านทางชายแดน

ผลิตผลเกษตรกรรม 1. ข้าว ปลายข้าว รำ 2. น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายแดง น้ำตาลดิบ 3. ถั่วลิสง น้ำมันถั่วลิสง 4. งา น้ำมันงา 5. เมล็ด Niger และน้ำมัน 6. เมล็ดมัสตาร์ด และน้ำมัน 7. เมล็ดทานตะวันและน้ำมัน 8. กากพืชน้ำมันทุกชนิด 9. ฝ้ายและผลิตภัณฑ์จากฝ้าย (ฝ้าย เส้น ใย)

แร่ธาตุ 10.น้ำมันปิโตรเลียม 11. อัญมณี 12. ทองคำ 13. หยก 14. ไข่มุก 15. เพชร 16. ตะกั่ว 17. ดีบุก 18. ทังสเตน 19. วูลแฟรม 20. เงิน 21. ทองแดง 22. สังกะสี 23. ถ่านหิน 24. โลหะอื่น ๆ

สัตว์และผลิตผลของสัตว์ 25. งาช้าง 26. วัว ควาย ช้าง ม้า และสัตว์หายาก 27. หนังสัตว์

สินค้าประมง 28. เปลือกกุ้งปู สินค้าทั่วไป 29. อาวุธ และเครื่องกระสุน 30. วัตถุโบราณ

ผลิตภัณฑ์จากป่า 31. ยางพารา 32. ไม้สัก

จะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลเมียนมาจะผ่อนคลายกฎระเบียบจนมีการประกอบธุรกิจโดยเอกชนเพิ่มสูงขึ้นมาก แต่ก็ยังคงออกกฎระเบียบห้ามมิให้เอกชนนำเข้าและส่งออกสินค้าบางประเภท ซึ่งหากพิจารณาสินค้าในบัญชีที่ถูกทางการสั่งห้ามก็จะพบว่าล้วนเป็นสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวันทั้งสิ้น รัฐบาลต้องการจะผูกขาดการนำเข้าสินค้าเหล่านี้โดยรัฐวิสาหกิจของรัฐเท่านั้น การสร้างสภาพควบคุมดังกล่าวกลับยิ่งทำให้การค้าชายแดนแบบไม่เป็นทางการมีปริมาณสูงขึ้น เนื่องจากสินค้าที่ห้ามและกฎเกณฑ์ขั้นตอนการทำการค้าที่รัฐสร้างขึ้น ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้นการค้านอกระบบที่แม่สอดจึงมีปริมาณมากขึ้น และเมื่อพิจารณาประเภทของสินค้า จะพบว่าสินค้าที่มีปริมาณการค้าสูงล้วนแต่เป็นสินค้าที่อยู่ในบัญชีต้องห้าม ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากผู้ผลิตผงชูรสซึ่งเป็นสินค้าหนึ่งที่อยู่ในบัญชีต้องห้าม ว่าคำสั่งซื้อที่ผู้ผลิตรายนี้ได้รับจากตัวแทนจำหน่ายที่แม่สอดมีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนคำสั่งซื้อของจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยรวมกัน ผู้ผลิตรายนี้เชื่อว่าผงชูรสปริมาณมหาศาลดังกล่าวมีปลายทางอยู่ที่ประเทศเมียนมา เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่อำเภอแม่สอดอำเภอเดียวจะมีปริมาณการบริโภคผงชูรสใกล้เคียงกับทุกจังหวัดในประเทศไทยรวมกัน

3.4 การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

หลังการปราบปรามผู้ชุมนุม ค.ศ. 1988 รัฐบาลต่างประเทศโดยเฉพาะชาติตะวันตกที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรง ได้มีมาตรการกดดันรัฐบาลเมียนมาทั้งมาตรการทางการทูตและมาตรการทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่างนโยบายต่างประเทศในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ต้องการสร้างสัมพันธ์อันดีกับ

ประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยจึงเป็นประเทศแรกที่ส่งคณะบุคคลระดับสูงไปเยือนประเทศเมียนมา นำโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น รัฐบาลเมียนมาได้ลงนามในข้อตกลงทวิภาคีกับรัฐบาลไทย และลงนามในข้อตกลงให้สัมปทานธุรกิจ ประมง ป่าไม้ และเหมืองแร่ แก่นักธุรกิจไทยจำนวน 20 สัมปทาน ระหว่างการเยือนเมียนมาของผู้แทนจากไทยในครั้งนี้ (Oo & Win, 2007) ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงเวลานี้ได้รับการขนานนามว่าเป็นยุคทองแห่งความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา (Chachavalpongpun, 2005)

การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาสามารถบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนบางส่วนจากการที่กองกำลังชนกลุ่มน้อยนอกจากความอ่อนแอลงของ KNU อันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายใน หน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ ของรัฐไทยที่เคยมีความสัมพันธ์อันดีกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างปรับท่าที ทำให้ KNU ยิ่งอ่อนแอลงไปอีก กรณีการโจมตีค่ายมาเนอร์ปลอว์และค่ายกอมูร่า ของ KNU จนแตกพ่ายได้รับการยืนยันจากเจ้าหน้าที่ของไทยหลายท่านว่า หน่วยงานความมั่นคงรับคำสั่งให้อยู่ในที่ตั้งและเฝ้าดูสถานการณ์ เหตุการณ์โจมตีทั้ง 2 ครั้ง มีรายงานว่ากองทัพเมียนมารุกล้ำเข้ามาในดินแดนของประเทศไทย เพื่อโจมตีกองกำลังกะเหรี่ยง (พรพิมล ตรีโชติ, 2048)

ความสามารถในการควบคุมพื้นที่ชายแดนบางส่วน โดยเฉพาะเมืองเมียวดี และความสัมพันธ์ที่ดีของรัฐบาลทั้งสองประเทศนำไปสู่ข้อตกลงในการสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-เมียนมา โดยได้มีการลงนามในข้อตกลงระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1994 แม้ว่าระหว่างก่อสร้างจะมีข้อพิพาทเรื่องสิ่งปลูกสร้างริมฝั่งแม่น้ำเมยที่ทำให้แม่น้ำเมยเปลี่ยนทิศทางซึ่งมีผลต่อเส้นเขตแดน ข้อพิพาทนี้ทำให้การก่อสร้างต้องหยุดชะงักไปถึง 2 ปี จนกระทั่งทั้งสองประเทศสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกัน จึงได้ดำเนินการสร้างสะพานต่อจนแล้วเสร็จ และเปิดใช้เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1997 (กรมยุทธการทหารบก, 2540) การเปิดใช้สะพานมิตรภาพทำให้การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาถูกผลักดันให้เข้าสู่การปฏิบัติที่ถูกกฎหมายศุลกากรของทั้งสองประเทศได้ สำหรับเมียนมา การค้าชายแดนที่เป็นการค้านอกระบบมาโดยตลอดนับจาก ปี ค.ศ. 1962 เพิ่งจะถูกทำให้เข้าสู่

ระบบเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1996 ที่ท่าขี้เหล็ก-แม่สาย จังหวัดเชียงราย และเกาะสอง-ระนอง และปี ค.ศ. 1998 สำหรับ เมียวดี-แม่สอด[5]

3.5 แรงงานเมียนมาในประเทศไทย

การเดินทางของแรงงานเมียนมาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อให้การค้าชายแดนนอกระบบเติบโต แรงงานเมียนมาเริ่มเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990s เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย ทำให้ไทยมีความต้องการแรงงาน ขณะที่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจในเมียนมาทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า องค์กรแรงงานระหว่างประเทศประเมินว่ามีแรงงานจากเมียนมาทั้งที่เป็นชาติพันธุ์เมียนมาและชาติพันธุ์อื่น ๆ ทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายนับล้านคน (Vasutprasat, 2010)

เนื่องจากระบบธนาคารในประเทศของเมียนมายังคงไม่สามารถกระจายตัวไปยังส่วนภูมิภาคเท่าใดนัก กระจุกตัวอยู่แต่ในเขตเมือง การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานยังคงต้องใช้ระบบคนกลางในรูปแบบ “โพยก๊วน” และคนกลางเหล่านี้ก็คือคนกลางเดียวกันกับกระบวนการการชำระค่าสินค้าของการค้าชายแดนนอกระบบ (Wantanasombut, 2015)

การส่งเงินในลักษณะนี้คนกลางจะต้องมีความสามารถในการสร้างความสมดุลของการหักบัญชีระหว่างเงินที่อยู่ทั้งสองฝั่งให้ได้ เนื่องจากตัวเงินจริง ๆ แทบจะไม่มีการเคลื่อนย้ายข้ามประเทศ ตัวแทนหรือตัวกลางจะมีทั้งในฝั่งประเทศไทยและประเทศเมียนมา เมื่อแรงงานจะส่งเงินกลับบ้านจะเอาเงินมาให้ตัวแทนทางฝั่งไทย ตัวแทนทางฝั่งไทยรับเงินเอาไว้แล้วติดต่อตัวแทนทางฝั่งเมียนมาให้ตัวแทนฝั่งเมียนมาส่งมอบเงินให้ครอบครัวของแรงงาน ขณะที่ตัวแทนทางฝั่งเมียนมาโดยมากจะสะสมเงินได้จากการรับเงินที่พ่อค้าชาวเมียนมาที่ต้องการจะชำระค่าสินค้าแบบนอกระบบในประเทศไทย เมื่อได้รับเงินตัวแทนทางฝั่งเมียนมาจะติดต่อตัวแทนทางฝั่งไทยให้ส่งเงินให้กับคู่ค้า โดยสรุปคือ ตัวแทนฝั่งไทยสะสมเงินจากการรับเงินของแรงงานที่ต้องการส่งเงินกลับประเทศ และใช้เงินนั้นในการชำระค่าสินค้า

แทนพ่อค้าเมียนมา ขณะที่ตัวแทนฝั่งเมียนมาสะสมเงินโดยจากการรับเงินที่พ่อค้าเมียนมาต้องการชำระเงินค่าสินค้านอกระบบแล้วใช้เงินนั้นส่งให้ครอบครัวของแรงงานในเมียนมา ด้วยความสะดวกในการชำระค่าสินค้าการค้านอกระบบจากการชำระเงินผ่านเครือข่ายนอกระบบที่ไม่เป็นทางการเหล่านี้ ทำให้ปริมาณการค้านอกระบบสามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวก (Wantanasombut, 2015)

ด้วยปัจจัยดังกล่าว จึงมีผลทำให้การค้าชายแดนในช่วงปี ค.ศ. 1988-2012 จึงมีความแตกต่างจากการค้าชายแดนในช่วงก่อนหน้า คือ ค.ศ. 1962-1988 อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ การค้าชายแดนทางฝั่งเมียนมา ไม่ได้ถูกผูกขาดโดย KNU อีกต่อไปเนื่องจากรัฐบาลเมียนมาสามารถบริหารจัดการพื้นที่บางส่วนได้ มีการสร้างสะพานมิตรภาพ ทำให้การค้าชายแดนในระบบสามารถทำได้อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ก็ยังคงมีการค้าแบบนอกระบบอยู่ แม้กระทั่งในพื้นที่ที่รัฐบาลเมียนมาควบคุมได้อย่างเช่นในจังหวัดเมียวดี รัฐบาลก็ยังยอม DKBA ซึ่งภายหลังส่วนหนึ่งได้แปลงสภาพมาเป็น BGF ได้ควบคุมการค้าแทนชายแดนนอกระบบแทนที่ KNU ขณะที่พื้นที่รอบนอกที่ KNU ยังคงมีอิทธิพลอยู่ก็ยังคงมีการค้าในรูปแบบเดิมอยู่ด้วย

ความพยายามในการสร้างสภาพควบคุมทางเศรษฐกิจผ่านกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ SLORC ริเริ่มทำ เช่น หลักปฏิบัติเรื่องส่งออกก่อนนำเข้าทีหลัง การออกข้อจำกัดเรื่องการทำธุรกรรมกับคู่ค้าต่างชาติ การขนส่ง การออกกฎห้ามเอกชนนำเข้าสินค้าต้องห้าม โดยที่สินค้าที่อยู่ในรายการห้ามนั้นเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ก็เป็นเสมือนดาบสองคมที่ทำให้การค้าชายแดนแบบนอกระบบคงอยู่ต่อไป เนื่องจากการทำการค้าให้อยู่ในระบบและถูกกฎหมายเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และมีต้นทุนสูง การค้านอกระบบจึงยังคงเป็นทางเลือกที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

รูปแบบการค้าในยุคนี้นอกจากจะแตกต่างจากยุคตลาดมืดเบ่งบานในแง่นี้ ผู้มีอิทธิพลหลักในยุคตลาดมืดเบ่งบานคือ KNU อ่อนกำลังลง และรัฐบาลเข้ามาควบคุมพื้นที่ชายแดนบางส่วนได้สำเร็จแล้ว การเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจในเมียนมายังทำให้เกิดพ่อค้าหน้าใหม่มากขึ้นเนื่องจากกฎระเบียบในการอนุญาตให้เอกชนเริ่มทำธุรกิจได้ ได้รับการผ่อนปรนในระดับหนึ่ง แต่ในอีก

แง่หนึ่งกฎระเบียบและสภาพควบคุมแบบใหม่ที่รัฐบาลเมียนมาสร้างขึ้น เช่น มาตรการส่งออกก่อนนำเข้าทีหลัง และการประกาศห้ามนำเข้าส่งออกสินค้าบางประเภท ก็ยังทำการค้าแบบนอกระบบยังคงมีอยู่ควบคู่ไปกับการค้าในระบบที่เพิ่งถือกำเนิดขึ้น

4. การค้ายุคปฏิรูป (ค.ศ. 2012 – ปัจจุบัน)

นับแต่ปี ค.ศ. 2012 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการค้าชายแดนไทยเมียนมาหลายประการด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศเมียนมา นำไปสู่การปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหาร และผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดตากขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้มีความพยายามในการผลักดันจากหลายภาคส่วน ในหลายรัฐบาล แต่ก็ไม่มีผลการปฏิบัติจริงที่เป็นรูปธรรม

4.1 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและกระบวนการสันติภาพในเมียนมา

เมียนมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ คือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2008 ซึ่งนำไปสู่การเลือกตั้งในปี 2010 ในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรค NLD ของนาง ออง ซาน ซู จี ปฏิเสธที่จะลงสมัครรับเลือก ภายหลังการเลือกตั้ง นายพล เต็ง เส่ง ได้รับการเสนอชื่อเป็นประธานาธิบดี มีความเคลื่อนไหวสำคัญที่แสดงให้เห็นเจตจำนงในการปฏิรูปของรัฐบาลเมียนมาในหลายมิติก็ได้เกิดขึ้น เช่น หลังการพบปะระหว่างประธานาธิบดี และ นางอองซานซูจี ผู้นำพรรค NLD ในปี ค.ศ. 2011 พรรค NLD ก็ประกาศลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม ทั้งที่ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ. 2010 พรรค NLD ไม่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง การเลือกตั้งซ่อมมีขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนที่ได้รับตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งรัฐมนตรี ต่าง ๆ ต้องลาออกจากการเป็นผู้แทน และมีการเลือกตั้งทดแทน การเลือกตั้งซ่อมได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2012 ซึ่งพรรค NLD ได้รับเลือกเข้ามา 41 ที่นั่ง

ปลายปี 2011 มีการอภัยโทษให้นักโทษทางการเมือง ตามมาด้วยการเยือนอย่างเป็นทางการของ นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการปล่อยตัวผู้นำนักศึกษาที่เป็นแกนนำในการประท้วงรัฐบาลทหารที่มีชื่อเสียงหลายคน เช่น โก โก จี และ มิน โก นาย

บรรยากาศทางการเมืองที่ดีขึ้นอย่างมากส่งผลให้ ชาติตะวันตกที่เคยกดดันรัฐบาลเมียนมา ด้วยมาตรการคว่ำบาตรทางการทูตและเศรษฐกิจ ประกาศยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร ประธานาธิบดี บารัค โอบามา แห่งสหรัฐอเมริกา เดินทางเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการ นับเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนแรกที่มาเยือนเมียนมา นอกจากนี้ประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ยังได้รับเชิญให้ไปเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ และยังได้รับเชิญให้ไปเยือนประเทศต่าง ๆ ในยุโรป สิ่งนี้เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในสมัย SLORC และ SPDC

ในส่วนของการเจรจาในกระบวนการสันติภาพโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2011 โดยในวันที่ 18 สิงหาคม รัฐบาลของประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ได้ประกาศว่าจะจัดให้มีการเชิญกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมเพื่อยุติความขัดแย้งทางการเมืองที่มีอยู่ และได้ประกาศแผนการเจรจาสันติภาพ โดยจะทำใน 3 ระดับ คือ ระดับรัฐ (State Level) ระดับสหภาพ (Union Level) และระดับรัฐสภา (Parliamentary Level) ซึ่งระดับรัฐสภาคือการรับรองโดยรัฐสภามักจะเรียกอีกอย่างในภายหลังว่าการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement – NCA)

ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการสันติภาพได้เดินหน้าไปไกลกว่าในสมัยรัฐบาลก่อนหน้ามาก ทั้งยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม และสำคัญที่สุดคือประชาชนทั้งชาติพันธุ์เมียนมาและชาติพันธุ์อื่นที่เป็นชนกลุ่มน้อยได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ผูกขาดการเจรจาอยู่เพียงแค่หน่วยงานของกองทัพและชนชั้นนำของกลุ่มชาติพันธุ์ กระบวนการสันติภาพทำให้บรรยากาศทางการเมืองรวมทั้งบรรยากาศในการทำธุรกิจดีขึ้นมาก ส่งผลบวกต่อการค้าบริเวณชายแดนระหว่างสองประเทศ ซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่สู้รบให้กลับกลายเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมียนมาในระยะนี้ ยังส่งผลให้มีการปรับกฎระเบียบทางการค้าการลงทุนในเมียนมา

ในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 2012 จนถึงปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบในการดำเนินธุรกิจมากมายที่ส่งผลต่อรูปแบบการค้าชายแดน ได้แก่ กฎหมายการลงทุนของต่างชาติ (Foreign Investment Law) กฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน การยกเลิกบัญชีสินค้าห้ามนำเข้า ยกเลิกมาตรการที่จำกัดว่าการนำเข้าจะกระทำได้โดยการใช้เงินต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกเท่านั้น (Export-First, Import-Later) มีการลอยตัวค่าเงินซึ่งแต่เดิมกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ปฏิรูประบบธนาคาร อนุญาตให้ธนาคารเอกชนสามารถทำธุรกรรมต่างประเทศได้จากที่แต่เดิมกำหนดให้ธนาคารของรัฐ 2 แห่งที่สามารถเปิดและรับ L/C ได้

การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่าง ๆ เอื้อให้ข้อจำกัดทางกฎระเบียบที่เคยเป็นสาเหตุหนึ่งของการค้านอกระบบลดลง การค้าชายแดนแบบถูกกฎหมายทำได้ง่ายกว่าเดิม เป็นผลทำให้แรงจูงใจในการทำการค้านอกระบบลดลงตามไปด้วย

4.2 การเปลี่ยนแปลงในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีนัยสำคัญ คือการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลายประการรวมทั้งนโยบายทางความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศ ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล คสช. ซึ่งได้ยึดเอาแนวความคิดเรื่องความมั่นคงเป็นกรอบหลักที่ใช้ในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ทั้งกับประชาชนในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

ภายใต้รัฐบาลใหม่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) โดยมุ่งหวังให้เป็นแผนหลักของชาติที่เป็นกรอบทิศทางการดำเนินการป้องกันแจ้งเตือน แก้ไข หรือระงับยับยั้งภัยคุกคามเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติ[6] ในแผนดังกล่าวได้มีการระบุถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน อันประกอบด้วยการเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติ อันได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

ซึ่งได้มีการระบุถึงปัญหายาเสพติดและปัญหาการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ยังได้ระบุถึงการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านเนื่องจากระดับคุณภาพชีวิตแตกต่างกัน ว่าได้ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย ปัญหาการศึกษา ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนชาวไทย ตลอดจนปัญหาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

แสดงให้เห็นว่ากรอบคิดของรัฐที่มีต่อการจัดการพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ยังหลีกหนีไม่พ้นกรอบคิดเรื่องความมั่นคง ในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติได้ระบุถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั้งสิ้น 16 นโยบาย โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชายแดนและประเทศเพื่อนบ้านคือ นโยบายที่ 4 จัดระบบการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน นโยบายที่ 5 สร้างเสริมศักยภาพการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ และนโยบายที่ 16 เสริมสร้างดุลยภาพในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมสภาวะแวดล้อมที่สร้างสรรค์และสันติในการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ในเอกสารฉบับดังกล่าว ยังได้ระบุแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ 18 แผน และมีแผนการรักษาความมั่นคงในบริเวณชายแดน เป็นที่น่าสนใจว่ากลยุทธ์ในแผนการรักษาความมั่นคงในบริเวณชายแดน มีหลายประการ และประการที่สำคัญที่เราพบเห็นการปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดตาก คือ ข้อที่ 1 การบูรณาการในการจัดทำความเชื่อมโยงของฐานข้อมูลการสัญจรข้ามแดน ประกอบด้วย สินค้าและยานพาหนะระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อที่ 3 การจัดระเบียบพื้นที่ชายแดนด้านการพัฒนาให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ และการเป็นประตูเชื่อมโยงการค้าที่มีความสมดุลทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคมกับมิติความมั่นคง และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการชายแดน การพัฒนาด่านชายแดน และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายและการประกาศให้มีพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีแนวคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ และอาจไม่ได้ถูกขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลหลัก

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนำไปสู่การประกาศพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษโดย คสช. มีคำสั่ง ที่ 72/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ[7] ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2557 ซึ่งกำหนดจัดการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน รวมถึงพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้น หลังจากนั้นได้มีการพิจารณาออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดสรรงบประมาณและเร่งดำเนินการตามแผนงานอย่างรวดเร็ว ซึ่งขณะนี้ (พฤษภาคม 2561) มีความคืบหน้าในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานไปมาก และมีการดำเนินการออกกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับเพื่อรองรับการทำงาน อาทิ พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2560 เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมานับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมา ในส่วนของรูปแบบยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก คือ ยังคงมีการค้าทั้งแบบในระบบและนอกระบบ แต่ในส่วนของบริบทต่าง ๆ นับว่ามีความเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของทั้งไทยและเมียนมา กระบวนการสันติภาพทำให้บรรยากาศทางธุรกิจดีขึ้น ผู้ค้านักธุรกิจมีความมั่นใจมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าของเมียนมาที่เคยก่อให้เกิดข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น การห้ามส่งออกและนำเข้าสินค้าบางชนิดได้ถูกยกเลิกไป การทำธุรกรรมทำได้ง่ายขึ้น อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว กฎระเบียบการนำเข้าส่งออกได้รับการปรับปรุง ความสะดวกเหล่านี้อาจทำให้มีปริมาณการค้าที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดทางโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา ที่เป็นเส้นทางหลักของการค้าชายแดนในระบบข้ามแม่น้ำเมย มีเพียงแห่งเดียว การทำงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรฝั่งเมียนมา ที่มีจำนวนคนและเครื่องมือที่จำกัด อิทธิพลของกองกำลังชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ ที่ยังคงมีอยู่ แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้วก็ตาม ขีดจำกัดดังกล่าวยังคงทำให้ผู้ค้ายังต้องเลือกที่จะขนสินค้าผ่านท่าเรือต่าง ๆ ในลักษณะเช่นเดิม ควบคู่ไปกับการค้าในระบบต่อไป

แม้อาจกล่าวได้ว่า มีปัจจัยที่เอื้อให้การค้าชายแดนไทย-เมียนมา มีโอกาสที่จะเข้าสู่ระบบมากขึ้น นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจทำให้มีการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ มีการสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 ซึ่งอาจจะช่วยเรื่องความแออัดของสะพานแห่งแรกอันเป็นสาเหตุให้ผู้ค้าต้องใช้การขนส่งทางเรืออันเป็นช่องทางนอกระบบ แต่ทั้งผู้ค้าชาวไทยและเมียนมา ค่อนข้างจะมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่ายังคงมีปัจจัยอื่นอีกมากที่เชื่อได้ว่า การค้านอกระบบจะยังคงอยู่ควบคู่กับการค้าในระบบต่อไป อย่างน้อยในระยะสิบปีนับจากนี้

สิ่งที่อาจจะแตกต่างไปบ้างจากการค้าในช่วงปี ค.ศ. 1988-2012 ก็คือ ผู้ค้าชาวเมียนมาติดต่อซื้อสินค้าโดยตรงจากผู้ผลิตมากขึ้น เนื่องจากปัจจัยทางด้านกฎระเบียบของเมียนมาเอื้อให้ขั้นตอนลดลง การทำธุรกรรมผ่านธนาคารทำได้ง่ายขึ้นไม่จำกัดอยู่แต่กับธนาคารของรัฐเพียงไม่กี่แห่ง ช่องทางการติดต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าชาวเมียนมาทำได้ง่ายขึ้น ผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งโทรศัพท์ เว็บไซต์ อีเมล และโซเชียลมีเดีย การค้าชายแดนไทย-เมียนมาผ่านแม่สอดแม้จะมีการเติบโตในเชิงปริมาณเมื่อดูจากสถิติของกรมศุลกากร แต่ผู้ค้าชาวไทยที่แม่สอดบอกว่าเป็นการซื้อขายโดยตรง และผ่านพ่อค้าชายแดนที่มีสถานะเป็นพ่อค้าคนกลางน้อยลง

บทสรุป

นับจากอดีตจนถึงปัจจุบันรูปแบบการค้าชายแดนระหว่างไทยและเมียนมามีความเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองภายในของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศเมียนมา ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของนายพลเนวินทำให้เกิดตลาดมืดในประเทศเมียนมา และการค้าชายแดนโดยเฉพาะการค้าชายแดนแบบนอกระบบจึงได้กำเนิดขึ้นในฐานะกลไกหนึ่งที่เอื้อให้ตลาดมืดถือกำเนิดและคงอยู่ในช่วงแรก การค้าชายแดนนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังชนกลุ่มน้อย รัฐบาลเมียนมามีความพยายาม

ของรัฐในการที่จะควบคุมพื้นที่ชายแดนและประสบความสำเร็จในการควบคุมพื้นที่บางส่วน ส่งผลให้การค้าชายแดนเข้าสู่ระบบ ขณะเดียวกันการค้าชายแดนนอกระบบก็ยังเกิดขึ้นควบคู่กันไปด้วยเหตุและปัจจัยหลายอย่าง กฎระเบียบหลายประการที่รัฐบาลเมียนมานำมาบังคับใช้ในการควบคุมการค้ากลับกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้การค้านอกระบบยังคงอยู่ สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยเองนั้นก็ส่งผลกระทบต่อรูปแบบของการค้าชายแดนด้วยเช่นกัน การทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ส่งผลให้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษถูกนำมาบังคับใช้อย่างรวดเร็ว แม้ว่านโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ประกาศใช้จะอยู่ภายใต้และขับเคลื่อนจากแนวคิดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศก็ตาม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีพัฒนาการทางโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค กฎหมาย และข้อยกเว้น ซึ่งส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรูปแบบการค้าชายแดน ทั้งยังเป็นปัจจัยเชิงบวกในการผลักดันให้การค้านอกระบบเข้าสู่การค้าในระบบ แต่ด้วยปัจจัยอื่น ๆ ที่ทั้งรัฐบาลสองประเทศยังไม่สามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จ เช่น กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เคยได้ผลประโยชน์จากการค้าชายแดน จะยังทำให้การค้านอกระบบยังคงดำเนินควบคู่ไปกับการค้าในระบบต่อไป

เชิงอรรถท้ายบท

1 ส่วนหนึ่งของงานวิจัย พลวัตของการค้าชายแดนนอกระบบและเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

2 นักวิจัย ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรไทยศึกษา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3 “การค้าไทย-พม่า” หนังสือพิมพ์ สยามรัฐ 14 มีนาคม 2536

4 ข้อมูลเข้าถึงได้ที่ https://web.stanford.edu/.../Doing%20Business%20in%20Myanmar.doc

5 ข้อมูลจากเว็บไซต์ของกระทรวงพาณิชย์เมียนมา เข้าถึงได้ที่ https://www.commerce.gov.mm/en/dobt/border-trade-posts

6 นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)

7 สืบค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/120/11.PDF

บรรณานุกรม

กรมยุทธการทหารบก. 2540. *สะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย.* กรุงเทพฯ: กรมยุทธการทหารบก.

พรพิมล ตรีโชติ. 2541. *ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดนไทย-พม่า ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้าชายแดน*. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

_____. 2548. *ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย*. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

รพีพรรณ จักร์สาน. 2557. *พ่อค้าจีนและเครือข่ายการค้าชายแดนแม่สอด: จากยุคตลาดมืดสู่ยุคเริ่มต้นเขตเศรษฐกิจพิเศษ*. เชียงใหม่ : ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ระดม สรรพพันธุ์. 2535. *บทบาทของหอการค้าจังหวัดตากต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า*. (ปริญญาโท), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

Aung, W. S. 2011. *Informal Trade and Underground Economy in Myanmar: Costs and Benefits.* Bangkok: Irasec.

Ball, D., & Mathieson, D. S. 2007. *Militia Redux: Or Sor and the Revival of Paramilitarism in Thailand.* Bangkok: White Lotus Press.

Bunge, F. M. 1983. *Burma, a country study*: Washington, D.C. : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O., 1983 [i.e. 1984] 3rd ed.

Burma-Thai Friendship. 1957, May 23. *Burma Weekly Bulletin*, p. 42.

Butwell, R. 1963. *U Nu of Burma.* California: Stanford University Press.

Chachavalpongpun, P. 2005. *A plastic nation : The curse of Thainess in Thai-Burmese relations*: New York : University Press of America, 2005.

Chongkittavorn, K. 2001. Thai–Burma relations. In *Challenges to democratization in Burma: Perspectives on multilateral and bilateral responses* (pp. 117-129). International IDEA.

Clymer, K. 2015. *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar Since 1945.* New York: Cornell University Press.

Egreteau, R., & Jagan, L. 2013. *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State.* Singapore: NUS Press.

Fink, C. 2001. *Living silence : Burma under military rule*. Bangkok: White Lotus, 2001.

Gyi, M. M. 1983. *Burmese Political Values: The Socio-Political Roots ofAuthoritarianism.* New York: Praeger Publishers.

Kubo, K. 2012. *Trade Policies and Trade Misreporting in Myanmar*. ASEAN Economic Bulletin, 29(2): 146-159. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/43184871.

Kyi, K. M., Findlay, R., Sundrum, R. M., Maung, M., Nyunt, M., & Oo, Z. 2000. *Economic development of Burma: a vision and strategy*. Stockholm: Olof Palme International Center.

Lintner, B. 1990. *The Rise and Fall of the Communis Party of Burma (CPB).* New York: Cornell Southeast Asia Program.

Nakanishi, Y. 2013. *Strong Soldiers, Failed Revolution: The State and Military in Burma, 1962-88.* Singapore: NUS Press.

Nu, U. 1975. *U Nu: Saturday's Son.* New Haven: Yale University Press.

Ohnmacht, T., Maksim, H., & Bergman, M. M. 2009. *Mobilities and Inequality*. Farnham, England: Routledge.

Oo, M.Z. 2014. *Understanding Myanmar's Peace Process: Ceasefire Agreements*. Yangon: Swisspeace

Oo, Z., & Win, M. 2007. *Assessing Burma's ceasefire accords*. Washington, DC: East-West Center Washington.

Smith, M. 1999. *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. Bangkok: White Lotus.

Silverstein, J. 1980. *Burmese Politics: The Dilemma of National Unity.* New Jersey: Rutgers University Press.

_____. 2000, September. "Some Thoughts on Burma-Thai Relations," *Legal Issues on Burma Journal*.

Taylor, R. 2015. *General Ne Win: A Political Biography.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Thein, M. 2004. *Economic development of Myanmar*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Turnell, S. 2009. *Fiery dragons : banks, moneylenders and microfinance in Burma*. Copenhagen S, Denmark: NIAS Press.

Vasutprasat, P. 2010. *Agenda for labour migration policy in Thailand: towards long-term competitiveness.* Bangkok: International Labour Organization.

Wadley, R. L., Niti, P., & Horstmann, A. 2006. *Centering the margin: Agency and narrative in Southeast Asian borderlands*. New York: Berghahn Books.

Walinsky, L. J. 1962. *Economic Development in Burma 1951-1960.* New York: The Twenty Century Fund.

Wantanasombut, A. 2015. *The Ant Army: A Significant Mechanism of Thailand-Myanmar Illegal Trade (1988-2012)*. (Master), Chulalongkorn University,

Winichakul, T. 1995. *Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation.* Chiangmai: Silkworm Books.

Yawnghwe, C. T. 1990. *The Shan of Burma: Memoirs of a Shan Exile.* Singapore: ISEAS.