

กรอบแนวคิดทางทฤษฎีสำหรับการวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของพม่า

รศ.ดร.อุคม เกิดพิบูลย์

การเมืองการปกครองของพม่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงหลายครั้งนับแต่พม่าได้รับอิสรภาพในปี 1948 การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญหลังจากนั้นได้แก่การเปลี่ยนระบอบการเมืองและเศรษฐกิจเป็นสังคมนิยมในปี 1962 นายพลเนวิน กำหนดแนวนโยบายและแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าที่มีชื่อเรียกว่า แนวทางสู่สังคมนิยมแบบพม่า (Burmese Way to Socialism) ที่มีการโอนกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นกิจการของชาวต่างชาติ ระวังความสัมพันธ์ทางการค้ากับต่างประเทศ และมีการปกครองที่รวบอำนาจไว้กับศูนย์กลาง นโยบายเศรษฐกิจเช่นนี้ไม่ประสบผลสำเร็จตามอุดมการณ์ที่หวังจะให้พม่าพัฒนาด้วยการพึ่งตัวเอง แต่มีผลทำให้การผลิตชะงักงัน เกิดความขาดแคลนและความยากจนอย่างแพร่หลายที่กลายเป็นชนวนของความไม่สงบเรียบร้อยจนถึงขั้นต้องมีการใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามในปี 1988 และคณะทหารผู้ปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกแนวทางสังคมนิยมแบบพม่าหันไปสู่การเปิดประเทศและการผลิตภาคเอกชน แต่การเมืองการปกครองกลายเป็นระบอบเผด็จการโดยทหาร ได้มีการจัดตั้งกรมการเพื่อการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council : SLORC) ที่มีนายทหารในคณะปฏิวัติเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ต่อมาในปี 1997 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเพื่อก้าวไปสู่การลดระดับการรวมอำนาจไว้กับคณะปฏิวัติ และเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการสันติภาพและพัฒนาการแห่งรัฐ (State Peace and Development Council : SPDC) ที่มีการนำเอาผู้บัญชาการทหารฝ่ายภูมิภาค (Regional commanders) เข้ามาไว้ในโครงสร้างการบริหารด้วย

อย่างไรก็ดี ในบริบทของบทความเรื่องนี้ ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่อต่างประเทศที่จะกล่าวถึง มีดังนี้

(1) ระบอบการปกครองและโครงสร้างองค์กรการบริหารประเทศ (2) กลไกการรักษาดำเนินการของรัฐ (3) แบบจำลองกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และ (4) โครงสร้างองค์กรการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของพม่า

1. ระบอบการปกครองและองค์กรบริหารประเทศ

ระบอบการเมืองการปกครองของพม่าจัดว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบคณาธิปไตย (เขียน วีระวิทย์ 2539) คือเป็นระบอบที่มีการรวมอำนาจไว้กับส่วนกลางที่บริหารงานโดยบุคคลจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่งที่มีได้มาจากการเลือกตั้งลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมืองการปกครองแบบนี้ก็คือ

- (1) ผู้กำหนดและตัดสินใจนโยบายมีจำนวนน้อยและมีอำนาจเต็ม
- (2) การกำหนดและตัดสินใจนโยบายกระทำอย่างไร้โปร่งใส
- (3) เมื่อกำหนดและตัดสินใจได้แล้วก็นิยมใช้กลไกของรัฐทำประชาสัมพันธ์ถึงระดับมวลชนเพื่อการยอมรับ
- (4) ชนชั้นปกครองควบคุมสื่อมวลชนอย่างใกล้ชิด
- (5) การบริหารงานมีลักษณะของการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ การเมืองและการทหารแยกกันไม่ออก
- (6) การกำหนดและตัดสินใจทางการเมืองการทูตและการทหารมีความเป็นเอกเทศ

โครงสร้างทางองค์กรประกอบด้วยคณะกรรมการสูงสุดที่เรียกว่า SPDC และภายใต้กรรมการนี้ มีองค์กรฝ่ายบริหาร (Executive bodies) อยู่ 3 องค์การ คือ คณะกรรมการ (Councils) คณะรัฐมนตรี (Cabinet Ministers) และคณะที่ปรึกษา (Advisory Board) (Matthews, 1998)

คณะกรรมการจัดการจัดว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด โดยมีหัวหน้าคณะปฏิวัติคือ พลเอก ตานฉ่วย เป็นประธาน และพลโทหม่องแอ เป็นรองประธานกับ พลโทจิ้น ชุ่น เป็นเลขานุการ ภายใต้ผู้นำผู้ทรงอำนาจทั้ง 3 ก็คือ นายทหารระดับนายพล 19 นาย กับตัวแทนจากกองทัพที่เป็นผู้บัญชาการฝ่ายภูมิภาคทุกภาคของพม่า และหน่วยงานอื่นภายในกองทัพ การนำบัญชาการฝ่ายภูมิภาคเข้าร่วมโครงสร้างการบริหาร ทำให้อำนาจของคณะปฏิวัติเข้าถึงทุกส่วนของประเทศ

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย พลเอก ตานฉ่วย ในฐานะนายกรัฐมนตรี กับพลโทหม่องแอ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรองนายกรัฐมนตรีกับ พลโทจิ้น ชุ่น ในฐานะรองนายกรัฐมนตรี ส่วนรัฐมนตรีมาจากกระทรวงต่างๆ ทั้งหมดมีอยู่ด้วยกัน 39 คน ซึ่งในบรรดารัฐมนตรีทั้งหมดนี้ส่วนมากเป็นนายทหารก็มีพลเรือนเพียง 10 คน

สำหรับคณะที่ปรึกษาประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เคยอยู่ในโครงสร้างของ SLORC ดังเดิม

แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์กรบริหารแห่งรัฐ



สำหรับหลักการในการบริหารประเทศเป็นที่กล่าวว่าเป็นไปตามประเพณีและค่านิยมดั้งเดิมของพม่าที่ตกทอดมาจากเดิม (Matthews และ Steinberg , 2000) ที่ว่าอำนาจของผู้นำประเทศมีพลังสูงสุดอยู่ที่ศูนย์กลางและลดลงเป็นลำดับตามระยะทางที่ห่างออกไปมีลักษณะคล้ายกับวงกลมหลายชั้น เริ่มจากศูนย์กลาง (Concentric circles) อำนาจและพลังในที่นี้หมายถึงความสามารถในการควบคุมและบริหารนโยบายที่สร้างขึ้นจากศูนย์กลางให้เกิดผลตามเป้าหมาย

2. อำนาจของผู้นำประเทศและความสามารถในการบริหารงานตามนโยบาย

ตามรูปแบบที่กล่าวมาแล้วเป็นที่เห็นชัดว่าระบอบการเมืองการปกครองของพม่าให้อำนาจต่อผู้นำ

ประเทศอย่างสูงสุด เนื่องจากไม่มีกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลจะสามารถเข้าถึงหรือทำทลายกลไกบริหารประเทศได้ ดังนั้นผู้นำประเทศน่าจะเป็นผู้มีความสามารถสูงสุดในการเลือกนโยบาย และบริหารงานให้บังเกิดผลตามนโยบายได้ อย่างไรก็ดี ยังมีความแตกต่างกันแฝงอยู่ระหว่างการครองอำนาจ (Regime) กับอำนาจของรัฐ (State) การครองอำนาจหมายถึงการเข้าสู่อำนาจและการรักษาอำนาจของผู้นำประเทศเมื่อเผชิญกับกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่ต้องการจะล้มล้างอำนาจ แต่อำนาจของรัฐหมายถึงความสามารถของผู้นำประเทศในการเลือก กำหนด และตัดสินใจนโยบายที่รวมถึงการบริหารงานตามนโยบายให้บรรลุผล ดังนั้นผู้นำประเทศที่มีการครองอำนาจที่เข้มแข็ง (Strong regime) มิได้หมายถึงการมีอำนาจของรัฐ (Strong state) เสมอไป

และในกรณีพม่าได้มีผู้วิเคราะห์ว่าเป็นการครองอำนาจที่เข้มแข็ง แต่มีรัฐที่อ่อนแอ (Strong Regime , Weak State) (Rudland and Pedersen , 2000 , pp. 1-21)

การรวมอำนาจไว้ส่วนกลางและการแต่งตั้งบุคคลโดยอาศัยความจงรักภักดีเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือก กล่าวกันว่าเป็นไปตามความเชื่อของผู้นำพม่าที่ว่าอำนาจเป็นสิ่งที่มืออยู่คงที่และจำกัด (Finite) การแบ่งปันหรือกระจายอำนาจจะทำให้ผู้นำสูญเสียอำนาจของตนเอง ดังนั้นการที่จะดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจอยู่ได้ จำเป็นจะต้องรักษาไว้ภายในกลุ่มของตนเอง เมื่อความเชื่อเช่นนี้ผสมผสานกับความคิดที่ว่า ความเข้มแข็งของอำนาจมีระดับสูงสุดที่ศูนย์กลาง การรักษาอำนาจของส่วนกลางจึงเป็นสิ่งจำเป็น และผู้นำทางการเมืองของพม่าใช้รู้ทางต่างๆ เพื่อรักษาอำนาจนี้ไว้ (Matthews , 1998 , p. 7-28) คือ

(1) ผู้นำประเทศใช้วิธีการกระทำโดยตรงกับปัญหาเฉพาะหน้าที่เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อความมั่นคง ทั้งส่วนที่เป็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของพม่าเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าเหมาะสม และสามารถอยู่กับสถานการณ์ที่กำลังสับสนจลาจลสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้

(2) ผู้นำประเทศให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้มีการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

(3) วัฒนธรรมพม่าที่ตกทอดมาจากสมัยที่ยังมีกษัตริย์ที่ว่า กษัตริย์เป็นเทพชั้นสูง อวดารลงมาปกครองบ้านเมืองเพื่อความรุ่งเรืองของพม่าที่สมควรต่อการเคารพ ยำเกรง และกลุ่มผู้นำประเทศเข้าสวมบทบาทของกษัตริย์

(4) โครงสร้างการบริหารงานของ SPDC ได้รับการกำหนดขึ้นไว้เพื่อการรักษาอำนาจอย่างแน่นอนหาองค์กรทั้ง 3 มีบุคคลจากกองทัพที่จงรักภักดีต่อผู้นำได้รับการแต่งตั้งเข้ามาคุมตำแหน่งที่สำคัญจนหมด

(5) พม่ามีชนชั้นกลางที่กำลังก่อตัวขึ้นที่ประกอบด้วยนักธุรกิจที่ได้รับประโยชน์ และสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองจากนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ชนชั้นกลางกลุ่มนี้จะเป็นพลังฝ่ายพลเรือนที่จะสนับสนุนผู้นำประเทศ

(6) พม่ามีหน่วยข่าวกรองที่มีเครือข่ายกว้างขวางเข้าถึงชุมชนทุกระดับ โดยมี พลโทจิ้น ยูน รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ

อย่างไรก็ดียังมีปัญหาตกร้างและปัจจัยบางประการที่มีผลในทางลบถึงอำนาจของผู้นำ และ SPDC คือ

(1) ปัญหาที่บ่อนชุน ชูจี ที่คณะผู้นำยังไม่สามารถหาทางออกที่เหมาะสมได้ และกลายเป็นจุดบกพร่องของคณะ SPDC ในสายตาของประชาคมนานาชาติ

(2) การที่คณะผู้บริหาร SPDC อาศัยหลักธรรมคำสอนของพุทธศาสนาเป็นแนวทางและสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองในสายตาของชาวพม่าที่เป็นพุทธศาสนิกชน ทำให้ชุมชนศาสนาอื่นรู้สึกว่าการกีดกันจากสังคมกระแสหลักที่อาจก่อความแตกแยกขึ้นได้

(3) การเพิ่มทุนอิทธิพลของจีนในพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกของ SLORC ที่ต้องพึ่งพาเงินเพื่อความสนับสนุนทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ (ฐิติพร จิระสวัสดิ์, 2543) ทำให้พม่าต้องสูญเสียความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และต้องยอมรับการอพยพของชาวจีนเข้าพม่าโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้นำพม่าต้องพยายามหาทางหลุดพ้นจากอิทธิพลจีน โดยมีให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงในการครองอำนาจของตนเอง (Pedersen , 2000 , p. 13)

(4) การเปิดประเทศสร้างโอกาสใหม่ให้กับนายทหารระดับสูงที่ทรงอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่กลายเป็นชนวนของความแตกแยกและการถดถอยอำนาจ ในเดือนพฤศจิกายน 2001 มี

การถอดถอน โยกย้าย และแนะนำให้เกิดโยกย้ายพล
12 คน ในคณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรี (Asian
Wall Street Journal , Nov. 14 , 2001)

ทางด้านความสามารถของรัฐ (State) ในการ
บริหารงานให้เกิดผลตามนโยบายนั้น ได้มีผู้วิเคราะห์
(Pedersen, 2000 , p. 8) คณะผู้บริหาร และมีความเห็น
ดังนี้

(1) ในความพยายามที่จะนำเอาบุคคลในกอง
ทัพเข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลให้มากที่สุดเพื่อความ
มั่นคงของการครองอำนาจ ทำให้มีการแต่งตั้งนายทหาร
ที่ด้อยการศึกษา มีความรู้ต่ำ และด้อยประสบการณ์ใน
สายงานเข้ามาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ

(2) บุคลากรในคณะปฏิวัติที่มีอยู่ประมาณ 20
คน ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะกำหนด
นโยบาย และบริหารงานในระบบที่มีการรวมอำนาจไว้
ที่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมเพื่อการสร้าง
รัฐ และสร้างเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาด ผลที่ปรากฏก็
คือ นโยบายของผู้บริหารประเทศมักประกอบด้วยมาตร
การระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่ประสานกัน
เป็นระบบ และขัดแย้งกันในตัวเอง ทำให้เกิดความไร้
ประสิทธิภาพในการสร้างระบบเศรษฐกิจที่จะดำเนินต่อ
ไปอย่างยั่งยืน

(3) ผู้นำประเทศมีความหวังโยกกับความมั่ง
คั่งและเสถียรภาพ จนกระทั่งกลายเป็นอุปสรรคขัดขวาง
กระบวนการกำหนดนโยบายและบริหารงานที่ถูกต้อง
และชอบด้วยเหตุผล

อย่างไรก็ดีได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงกล
ไกของการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้ทำได้
ถูกต้องยิ่งขึ้นด้วยการจัดตั้งสำนักวิจัยทางยุทธศาสตร์
(Office of Strategic Studies : OSS) ขึ้นในหน่วยข่าว
กรองของกองทัพเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ ประสานงาน
และริเริ่มนโยบายทางด้านต่างๆ หลายด้าน เพื่อให้มีการ

บริหารงานตามนโยบายที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น แต่ความ
หวาดระแวงว่าจะสูญเสียอำนาจควบคุมของส่วนกลาง
ทำให้แนวคิดในเชิงปฏิรูประบบการบริหารไม่สามารถ
เกิดขึ้นได้

3. แบบจำลองกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

นโยบายการต่างประเทศของรัฐที่กระทำต่อ
ต่างประเทศหรือคอบสนองต่อเหตุการณ์ที่มากระทบ
จากต่างประเทศ มีทั้งทางด้านความมั่นคงที่เป็นเรื่องทาง
การเมือง กับทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อเสริมสร้างและปกป้อง
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ ที่เกิดจากความ
สัมพันธ์ทางการค้า การลงทุน และการร่วมมือทาง
เศรษฐกิจกับต่างประเทศ ในความหมายเช่นนี้ การ
วิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ทางนโยบายเศรษฐกิจ
ระหว่างประเทศจึงสามารถใช้แนวคิดและวิธีการเดียว
กันกับการวิเคราะห์นโยบายการต่างประเทศที่เป็นเรื่อง
เกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมือง ยิ่งกว่านี้การบรรลุ
เป้าหมายทางการเมืองระหว่างประเทศก็อาจใช้มาตรการ
ทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ ซึ่งเป็นที่นิยมกันมาก เพราะ
ภายใต้สภาวะของความพึ่งพาซึ่งกันและกันทาง
เศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ที่เป็นอยู่ การใช้วิธีการ
ดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความมีประสิทธิภาพสูง และในทางกลับกัน
การกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจก็อาจใช้
มาตรการทางการเมืองเป็นเครื่องมือได้เช่นกัน ดังนั้น
นโยบายการต่างประเทศทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ
จึงเกือบจัดได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ต่างกันเพียงมิติของ
เหตุการณ์เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจะอาศัยกรอบแนวคิดทาง
ทฤษฎีของการวิเคราะห์นโยบายการต่างประเทศมาใช้
เป็นเครื่องมือเพื่อวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจของ
พม่าที่มีต่อต่างประเทศ ในบริบทเช่นนี้ ได้มีทฤษฎีที่นัก
วิชาการได้รวบรวมขึ้นไว้ โดยเลือกมา 2 สาขา ดังนี้

1. ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่มีอยู่ 3 กลุ่มใหญ่ๆ (เขียน ชีระวิทย์, 2539) คือ

(1) ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำปฏิกิริยาและปฏิสัมพันธ์ (Action - Reaction - Interaction model)

(2) ทฤษฎีว่าด้วยปัจจัยและผลผลิตทางนโยบาย (Input - Output model)

(3) ทฤษฎีว่าด้วยการเมืองในระบบรัฐบาล (Governmental Politics model)

2. ทฤษฎี ยุทธวิธี 2 ระดับ ของการเลือกนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (Two - Stage Game model) (Seokwon Kim, 1996)

ทฤษฎีใน ส่วนที่ 1 มีเป้าหมายเพื่ออธิบายความจริงเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายการค้าต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมที่เป็นความคิด การแยกแยะ อธิบาย อภิปราย ตีความ ให้นำหนักความสำคัญและเปรียบเทียบสิ่งที่ใกล้เคียงกันแล้วหาทางเลือกทางใดทางหนึ่ง คำอธิบายดังกล่าวใช้ได้กับการเมืองการปกครองทุกระบบ ใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจได้ ทฤษฎีใน ส่วนที่ 2 มีเป้าหมายเพื่ออธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลที่เป็นข้อพิจารณาในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่มีข้อพิจารณา 2 ระดับ คือระดับภายในประเทศกับระดับระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจัยทั้ง 2 ระดับนี้มีทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมือง ทฤษฎีใน ส่วนนี้สามารถใช้กับประเด็นปัญหา นโยบายทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น จะให้ประเทศอยู่อย่างโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจ หรือจะเข้าร่วมระบบเศรษฐกิจโลก

ทฤษฎีทั้ง 2 ส่วนนี้ มีลักษณะสำคัญร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายจะต้องมีการพิจารณาถึงปัจจัย และสภาพแวดล้อมในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศมาประกอบกัน เพื่อหาจุดของความพอดี และลด หรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางหนึ่งทีลบด้านผลที่ปรารถนาอีกทางหนึ่ง

(trade offs) ที่รวมทั้งผลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และผลภายในกับต่างประเทศ ตลอดจนประสานความขัดแย้งและอำนาจต่อรองภายในกลไกของการกำหนดนโยบาย

เมื่อพิจารณาจากทางด้านพฤติกรรมการกำหนดนโยบาย (Policy making behaviour) ที่ปรากฏในสภาพความเป็นจริงของประเทศต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันในระบบการเมืองการปกครองที่อาศัยจำนวนของผู้ทรงอำนาจเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดหมวดหมู่ เราสามารถสังเกตเห็นความแตกต่างได้ (เขียน ชีระวิทย์, 2539) เป็นการกำหนดนโยบายต่างประเทศในระบบเอกราช (Autocracy) ระบบคณาธิปไตย (Oligarchy) และระบบประชาธิปไตย (Democracy)

4. โครงสร้างองค์กรกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของพม่า

ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบคณาธิปไตยที่กล่าวมาแล้วที่มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การมีผู้นำผู้มีอำนาจสูงสุดอยู่เพียง 2-3 คน บนรากฐานทางการเมืองที่มีกองทัพเป็นผู้สนับสนุน และกระทำกันอย่างไม่โปร่งใส เมื่อกำหนดนโยบายแล้วสั่งการยังหน่วยปฏิบัติโดยตรง ตามลักษณะเช่นนี้ องค์กรกำหนดนโยบายการค้าต่างประเทศก็คือคณะกรรมการ (Councils) ที่มีพลเอกตาน ฉ่วย เป็นประธานและพลโท หม่องแอก กับพลโทชิน ชุ่น เป็นรองประธาน (Than Shwe, Maung Aye, Khin Nyunt) เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรองนายกรัฐมนตรีด้วยในขณะเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ แบบจำลองที่เหมาะสมกับกรณีของพม่าก็คือการกำหนดนโยบายในระบบคณาธิปไตย ภายใต้แนวคิดทางทฤษฎีที่ได้จากทฤษฎีทั้ง 2 ส่วนที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือการกำหนดและตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของพม่า เริ่มจากคณะกรรมการ (Councils) โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงานวิจัยทางยุทธศาสตร์ (OSS) แล้วส่งเข้าคณะรัฐมนตรี (Cabinet Ministers) เพื่อ

การพิจารณา ซึ่งในคณะรัฐมนตรีจะมีการพิจารณาถึง ปัจจัยและสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ เมื่อ ร่างนโยบายผ่านคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีก็สั่ง ปฏิบัติงาน

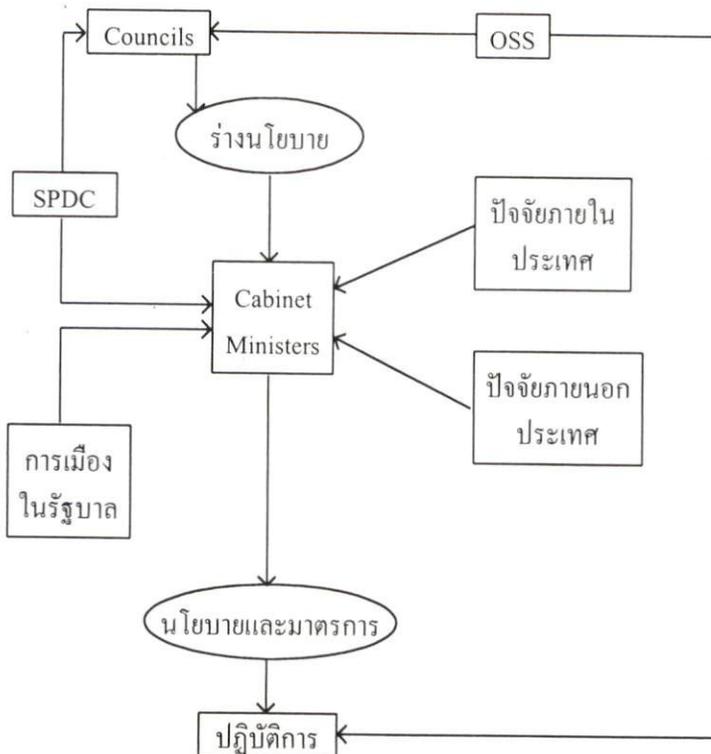
ตามโครงสร้างเช่นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ภาค เอกชนยังมีช่องทางที่จะเข้าถึงกลไกการกำหนดนโยบายได้ เป็นที่กล่าวว่า เกือบทุกครอบครัวต่างก็พยายามสร้างความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มทหารที่ครองอำนาจ เพราะเป็นลู่ทางของความก้าวหน้าทางสังคม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความปลอดภัยของ

ตนเอง (Pedersen, 2000, p. 3) ดังนั้นจึงสามารถคาดหมายได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์จะต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในคณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรี เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

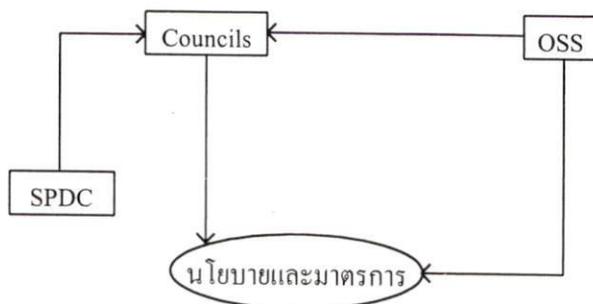
อย่างไรก็ดีในกรณีที่เป็นเหตุการณ์ฉุกเฉิน เฉพาะหน้า ที่จำเป็นต้องตอบสนองอย่างรวดเร็ว กระบวนการกำหนดนโยบายคาดว่าจะรวดเร็วและข้าม ขั้นตอนคณะรัฐมนตรี คือจากคณะกรรมการ ก็เข้าสู่ระดับปฏิบัติการ แผนภูมิโครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายน่าจะเป็นดังนี้

แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์กรกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของพม่า

กรณีปกติ



กรณีฉุกเฉิน



ปัจจัยภายในประเทศประกอบด้วย ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาภัยธรรมชาติ ชุมชน ปัญหาความยากจน และปัญหาความทุจริต โทรมทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ นโยบายและการตอบสนองต่อพม่าของสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น อาเซียน และไทย

สำหรับการเมืองภายในรัฐบาล ได้แก่ ความไม่ประสานกับทางความคิด และผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลสำคัญในคณะกรรมการและในคณะรัฐมนตรี

เอกสารอ้างอิง

- A.D., " Report the Facts : The Yadana Pipeline Construction " , *Environment* , June 1996 , p.3
- Ahn, C.S. , " Interministry Coordination in Japan's Foreign Policy Making " , *Pacific Affairs*, Vol. 71 , No.3 , Spring 1998 , pp. 41-46
- Alamgir , Jalal , " Against the Current : The Survival of Authoritarianism in Burma " , *Pacific Affairs* , Vol. 70 , No. 3 , Fall 1997 , pp. 335-350.
- Bert , Wayne , " Chinese Policy Toward Burma and Indonesia : A Post – Mao Perspective " , *Asian Survey* , Vol. XXV , No.9 , September 1985
- Bridge , Brian , " Beyond Economics : Growth Triangles in Southeast Asia " , *Asian Perspective* , Vol. 21 , No. 1 , Spring / Summer 1997 , pp. 55-77
- Clark , Allen , L. " Myanmar's Present Development and Future Options " , *Asian Survey* , Vol. 39 , No. 5 , September / October 1999 , pp. 772-791
- Cribb , Robert , " Burma's Entry into ASEAN : Background and Implications , " *Asian Perspective* Vol. 22 , No.3 , 1998 , pp. 49-62
- Innes – Brown , Marc and Mark J. Valencia , " Thailand's Resource Diplomacy in Indochina and Myanmar " , *Contemporary Southeast Asia* , Vol. 14 , No. 4 , March 1993 , pp. 332-351
- Kim , Seokwoo , " How Trade Liberalization Affects the Political and Economic Performance of Developing Countries : The Application of a Two-Stage Game Model " , *Asian Perspective* , Vol. 20 , No. 1 , Spring / Summer 1996 , pp. 163-184
- Khin Maung Nyunt , " Foreign Loans and Aid in the Economic Development of Burma 1974 / 75 To 1985 / 86 , Institute of Asian Studies , Chulalongkorn University , 1990
- Khin Than Nwe , *Investment Opportunities with Ministry of Industry (1)* , speech given at the Second Thai BOI Grater Mekong Subregion Business Workshops , Bangkok , July 16 , 1996
- Matthews , Bruce , " The Present Fortune of Tradition – bouns Authoritarianism in Myanmar " , *Pacific Affairs* , Vol. 71 , No. 1 , Spring 1998 , pp. 7-23
- McCarthy , Stephen , " Ten Years of Chaos in Burma : Foreign Investment and Economic Liberalization under the SLORC / SPDC , 1988 – 1995 " , *Pacific Affairs* , Vol. 73 , No. 2 Summer 2000 , pp. 233-262
- Mya Maung , " Burma's Economic Performance under Military Rule : An Assessment " , *Asian Survey* , Vol. XXXVII , No. 6 , June 1997 , pp. 522-524
- Mya Than , *Economic Transformation an Mainland Southeast Asia : The Case of Myanmar* , paper Presented at the conference on " Myanmar Toward the 21st Century : Dynamics of Continuity and Changes " , Sponsored by the Asia Foundation , ISIS and Chulalongkorn University , 1-2 June 1995
- Pedersen , Morton B., Emily Rudland and Ronald May (eds.) , *Burma / Myanmar : Strong Regime Weak State* , Adelaide , Crawford House Publishing , 2000

- Selth , Audrew , Burma and the Strategic Competition between China and India , Strategic and Defence Studies Centre , Australia National University , Canberra , May 1995
- Steinerg , David J. Thailand's Road Toward Burma – Myanmar Beyond Ayuthia , paper presented At a conference organized by the Asia Foundation and the Thailand Research Fund , Bangkok , 10 June 1994
- "-----" " , " Democracy , Power and the Economy in Myanmar " , Asian Survey , Vol. XXXI , No. 8 , August 1994 , pp. 729-742
- U. Thinn Maung , Current Foreign Investment Policy in Myanmar , Keynote speech at the Second Thai BOI Greater Mekong Subregion Business Workshops , Bangkok , July 16 , 1996
- Yitri , Moksha , " The Crises in Burma : Back from the Heart of Darkness " , Asian survey , Vol. XXXIX , No. 6 , June 1989 , pp. 543-558
- Business in Thailand , January 1998 , " Thai Investment in Burma : Entering Burma the Last Commercial Frontier in Asia "
- The New Light of Myanmar , Sunday , 25 February 2001 , " Four Political Objectives , Four Economic Objectives and Four social Objectives "
- เจียน ชีระวิทย์ , การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ , ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539
- ทรายแก้ว ชูทรัพย์ , " บทบาทของทหารในการเมืองพม่า " เอเชียปริทัศน์ , ปีที่ 16 , ฉบับที่ 1 , มกราคม / เมษายน 2538 , หน้า 44-58
- จูติพร จิระสวัสดิ์ , นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า ช่วงระหว่างปี คศ. 1988-1999 , สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2543