

พัฒนาการการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าในช่วงปี ค.ศ. 2008 – 2014

The Development of Myanmar's Political Reform in 2008-2014*

ลือชา การณ์เมือง (Luecha Karnmuang)**

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการพัฒนาและการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าตั้งแต่ปี 2008 - 2014 เพื่อวิเคราะห์ผลการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านสังคมของประเทศพม่าตั้งแต่ปี 2008 - 2014 และเพื่อวิเคราะห์ผลการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าที่มีต่อประชาคม

ผลการศึกษาพบว่าจากการปฏิรูปการเมืองของพม่าตั้งแต่ปีค.ศ. 2011 ทำให้พม่ามีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองการปกครองของตนให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งในวันนี้ความพยายามของพม่าก็ได้บรรลุผลแล้วในการเลือกตั้ง บทความวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการปฏิรูปการเมืองการปกครองของพม่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองประเทศซึ่งถือว่าเป็นจุดพลิกผันของประเทศพม่าที่มีการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลได้ในที่สุดในปี 2015 ซึ่งนอกจากจะส่งผลต่อการพัฒนาภายในประเทศที่แล้ว ยังส่งผลสำคัญต่อการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศพม่า โดยใช้วิธีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ประกอบไปด้วย แนวคิดประชาธิปไตย การปฏิรูปทางการเมืองวัฒนธรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเมืองภาคพลเมือง และความโปร่งใสทางการเมือง จากการศึกษา บทความวิจัยนี้พบว่าพัฒนาการทางการเมืองของพม่าในช่วงก่อน ค.ศ. 2008 บ่งชี้ถึงลักษณะและภูมิทัศน์ทางการเมืองของพม่าก่อนการปฏิรูป เช่น การอยู่ภายใต้การปกครองของทหารมาเป็นเวลานาน หรือภายใต้ปัญหาของชนกลุ่มน้อยที่มีมากมายในพม่า ทำให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนและแหลมคมมากขึ้น การทำความเข้าใจปัญหาภายในเช่น ปัญหาด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากการที่ปิดประเทศมาเป็นเวลานานและการรื้อถอนอิสรภาพของสื่อรวมถึงการควบคุมเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มงวดของรัฐบาลทหารและปัญหาจากภายนอกประเทศโดยเฉพาะการแทรกแซงของมหาอำนาจต่าง ๆ จะนำไปสู่การเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลัง ค.ศ. 2008 การคลี่คลายการปฏิรูปก่อนและหลังปี ค.ศ. 2008 จะนำไปสู่การเข้าใจภาพรวมของ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดุษฎีนิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง (An Article in Partial Fulfillment of the Requirements of the Thesis Submitted The Degree Doctoral Candidate of Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University)

** นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Doctoral Candidate of Politics, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University)

เส้นทางสันติภาพสู่ประชาธิปไตยในประเทศพม่าและการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าและสุดท้าย จะนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่า เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

คำสำคัญ: พม่า การปฏิรูปการเมือง, แผนการสร้างประชาธิปไตย, ประชาคมอาเซียน

Abstract

According to the political reform in Myanmar since 2011, Myanmar has put efforts to make its governing politics into a complete democracy, which has been considered successful in terms of a democratic election. This research focuses on the issue of political reform and its evolution in Myanmar since 2008, which the government has put many efforts to the reform and to make new rules of the country, finally leading to the key turning point of the country or the election. The government was eventually established in 2015 and has affected the domestic developments. This also has a significant impact on its entry to the ASEAN Community according to the study based on frameworks and theories about democracy, political reform, political culture, political civic participation and political transparency. As regards this empirical and documentary research, the political developments of Myanmar prior to 2008 appeared to have the political characteristics of Myanmar such as military junta along with the internal economic factor, people liberalization and ethnic minorities group in keeping fire including external issues from hegemonic state's power like US and China that together make us have more understandings about the overall picture of the path to peace and the political reform in Myanmar in order for the country to fully take part in the ASEAN Community.

Keyword : Union of Myanmar, political reform Democratization , ASEAN Community

บทนำ

“ประเทศสหภาพพม่า” (Union of Myanmar) เป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน ซึ่งได้พยายามจะก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการปฏิรูปการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เนื่องจากพมามองเห็นว่าหนทางเดียวที่จะทำให้ประเทศของตนเอาชนะและก้าวผ่านความล้มเหลวต่าง ๆ ไปได้ หากย้อนดูภูมิหลังทางการเมืองของประเทศพม่า จะเห็นได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาการเมืองการปกครองของพม่าในยุคเริ่มแรกนั้น มีรากฐานมาจากสถาบันกษัตริย์ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อพม่าเข้าสู่ยุคอาณานิคมของอังกฤษ การเมืองพม่าได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ได้มีการลดบทบาทและอำนาจของกษัตริย์และมีการนำแนวความคิดทางการเมืองของชาติตะวันตกเข้ามาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครอง

ของพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” (Divide and Rule) เข้ามาบริหารจัดการกับประเทศพม่า โดยมีการจัดรูปแบบการปกครองพม่าให้เป็นรูปแบบรัฐสมัยใหม่ โดยแบ่งการปกครองเป็น 2 ส่วน คือ รัฐของชาวพม่า ซึ่งเป็นชาว “พม่าแท้” (Burma proper) กับรัฐของชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็น “ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามเขตชายแดนรอบนอก” (Frontier Areas) ซึ่งในส่วนนี้ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่หลากหลาย มีจำนวนมากกว่า 135 เชื้อชาติขึ้นไป ความขัดแย้งทางเชื้อชาติจนกระทั่งกลายเป็นสงครามการเมืองภายในประเทศพม่าได้เริ่มส่อเค้าตั้งแต่ตอนที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1947 แต่ในช่วงนั้นสถานการณ์ทางการเมืองของพม่าก็ยังสามารถที่จะเดินต่อไปได้ ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทำรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้รัฐบาลกลางของพม่าต้องเผชิญหน้ากับการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลกลางกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในดินแดนพม่าจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง กลายเป็นการเปิดช่องให้กองทัพพม่าเข้ามาแทรกตัวในกลไกการเมืองของพม่าตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

จนกระทั่งมาถึงปี ค.ศ. 1962 ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มรวบรวมกำลังกันจัดตั้งเป็นกองทัพชนกลุ่มน้อย และได้หันมาจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับกองทัพพม่า หรือที่เรียกในภาษาพม่าว่า “ตัตมะดอว์” (Tatmadaw) เป็นเวลายาวนานกว่า 60 ปี ซึ่งประเทศพม่านั้นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งภายในประเทศที่ยาวนานที่สุดในโลก ไม่เพียงเท่านั้น ปี ค.ศ. 1988 เกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า "การก่อการกำเริบ 8888" (8888 Uprising) นักศึกษาพม่าทั่วประเทศได้ลุกฮือขึ้นชุมนุมประท้วงรัฐบาลเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย โดยเริ่มต้นจากนักศึกษาพม่าในเมืองย่างกุ้งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1988 การประท้วงของนักศึกษาได้แพร่กระจายไปทั่วประเทศ ต่อมาเมื่อมีคนเรือนแสนทั้งที่เป็นพระภิกษุ เยาวชน นักศึกษา แม่บ้านและหมอออกมาประท้วงต่อต้านระบอบการปกครองของพม่า การประท้วงฯ ดังกล่าวสิ้นสุดลงในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1988 จนเป็นเหตุให้กองทัพพม่า ทำการยึดอำนาจภายใต้ชื่อ “สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (The State Law and Order Restoration Council: SLORC)” และประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามระบอบประชาธิปไตย ในปี ค.ศ. 1990 การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป โดยผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy: NLD หรือ พรรคเอ็นแอลดี) ซึ่งมีนางอองซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) เป็นเลขาธิการพรรค แต่กองทัพพม่าปฏิเสธผลการเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ยอมถ่ายโอนอำนาจการบริหารบ้านเมืองให้แก่พรรค NLD และไม่ยอมให้นางอองซาน ซูจี เข้ามาทำการบริหารประเทศ แล้วยังนำกำลังกลับเข้ายึดอำนาจปกครองประเทศ อีกทั้งยังกักบริเวณของนางอองซาน ซูจี เอาไว้ในบ้านพัก การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลทหารพม่านั้นว่าเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทำให้นานาประเทศต่างพากันออกมาประณามและพยายามกดดันพม่าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจตะวันตกนำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาและสมาชิกสหภาพยุโรป อีกทั้งยังได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี รวมทั้งนักโทษทางการเมืองคนอื่น ๆ ที่ถูกคุมขังทั้งหมด แต่ทางรัฐบาลพม่าก็ไม่รับฟังเสียงเรียกร้องจากบรรดานานาชาติเหล่านั้น จนกระทั่งในที่สุดสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ ได้กำหนดมาตรการคว่ำบาตรทางด้านเศรษฐกิจและทางการค้า พร้อมทั้งยังยุติการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ แก่พม่า การประกาศนโยบายการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบกว้าง ๆ ของรัฐบาลพม่า

ปี ค.ศ. 2011 สร้างความประหลาดใจให้กับผู้สังเกตการณ์ชาวต่างประเทศจำนวนมาก ซึ่งต่างก็พากันสงสัยในท่าทีและความจริงใจของรัฐบาลพม่าในความพยายามผลักดัน เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความรวดเร็ว และขอบเขตของความคืบหน้าในการปฏิรูปของรัฐบาลพม่าชุดนี้ได้เริ่มขึ้น อย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการออกกฎหมายใหม่ ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการจำกัดบทบาทและอำนาจของรัฐบาลทหารพม่าในบางภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นทางด้านการดำเนินชีวิตของประชาชน ทางด้านสังคม และทางด้านการเมือง รวมไปถึงทางด้านการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับคู่ค้าต่างประเทศใหม่ ๆ ที่ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยมีการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนที่อนุญาตให้บริษัทต่างประเทศและหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนสามารถเข้ามาลงทุนในประเทศพม่า การเปลี่ยนแปลงในภาพรวมของรัฐบาลพม่าซึ่งมักถูกเรียกว่าเป็นการเปิดประเทศของพม่า บทบาทของทหารในกระบวนการปกครอง ของพมานั้นได้เริ่มจางหายไปจากสายตาของสาธารณชน ในขณะที่ภาพของรัฐบาลพลเรือนที่มีความเป็นประชาธิปไตยเริ่มที่จะปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันกับการลดอำนาจและบทบาทลงของรัฐบาลเผด็จการทหารของพม่าที่มีอิทธิพลในการปกครองประเทศก่อนหน้านี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ชาติตะวันตกได้เห็นและปรับเปลี่ยนท่าทีความสัมพันธ์ที่มีต่อพม่า การมาเยือนประเทศพม่าครั้งสำคัญ ของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นายบารัค โอบามา (Barack Obama) ผู้ที่เคยเป็นอริกับรัฐบาลพม่า ทำให้สหรัฐอเมริกาได้เริ่มเปลี่ยนท่าทีหันมาให้การสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปพม่าอย่างเปิดเผย สื่อต่างประเทศที่เคยวิพากษ์วิจารณ์พม่าเป็นเวลานาน ได้พากันหันกลับมาให้การสนับสนุนพม่าตามแนวโน้มนี้และเริ่มสร้างภาพของพม่าในด้านบวกมากยิ่งขึ้น โดยเน้นไปที่ความพยายามของรัฐบาลพลเรือน และประธานาธิบดีนักปฏิรูป

ในช่วงท้ายของปี ค.ศ. 2011 ประเทศตะวันตกหลายประเทศ รวมถึงประเทศสมาชิก ASEAN และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ยอมรับความพยายามของรัฐบาลพม่าที่จะปฏิรูปการเมืองการปกครอง และการเปิดเสรีด้านการเมือง ซึ่งความพยายามดังกล่าวเห็นได้จากการเริ่มต้นจัดให้มีการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ และความพยายามในการบูรณาการทางเศรษฐกิจให้พม่าสามารถกลับเข้าสู่ตลาดโลกอีกครั้ง หลังจากที่ได้มีการปล่อยตัวนางองซาน ซูจี (Suu Kyi) จากการกักบริเวณในบ้านพักให้สามารถกลับมามีเสรีภาพอีกครั้ง

จากการปฏิรูปการเมืองของพม่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา แม้ว่าในปัจจุบันหลายฝ่ายจะมองว่ารูปแบบการเมืองการปกครองของพม่ายังเป็นเพียงประชาธิปไตยแค่ครึ่งใบเท่านั้น แต่พม่าสามารถทำให้บรรดานานาประเทศเชื่อว่า พม่ามีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองการปกครองของตนให้ เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ให้ได้ ซึ่งความพยายามของพม่าได้บรรลุผลเนื่องจากการปฏิรูปการเมือง การปกครองในครั้งนี้ ทำให้พม่าได้รับการยอมรับจากบรรดานานาประเทศและได้รับการผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าทางเศรษฐกิจและทางด้านการลงทุนที่กำหนดขึ้นโดยสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาส่งผลทำให้เศรษฐกิจของพม่ามีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการเร่งปฏิรูปนโยบายทางเศรษฐกิจและการเงินภายในประเทศพม่า เพื่อก่อให้เกิด ความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภายนอกประเทศมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีกระบวนการปรับปรุงกฎหมายการลงทุนฉบับใหม่ซึ่ง

มีการให้สิทธิประโยชน์แก่บรรดานักลงทุนต่างชาติมากยิ่งขึ้น เช่น การปรับรูปแบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศใหม่ โดยประกาศยกเลิกอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราแบบเดิมที่มีหลายอัตรา มาเป็นอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราแบบลอยตัว ซึ่งเป็นแบบใหม่ทำให้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราและระบบการชำระเงินของพม่ามีลักษณะที่เป็นมาตรฐานสากลยิ่งขึ้น นอกจากนี้ประเทศพมามีการพัฒนาประเทศ ในหลากหลายมิติมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ พมามีการจัดการวางผังเมืองใหม่ มีการสร้างระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานเอาไว้เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองหลวงใหม่ในทุก ๆ ด้าน โดยได้รับ ความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากจีนและสหรัฐฯ โดยการนำการเป็นเจ้าภาพ การจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ในปี ค.ศ. 2013 ณ กรุงเนปิดอว์ เมืองหลวงแห่งใหม่ของพม่า มาใช้เป็นตัวนำร่อง และตามมา ด้วยการท่องเที่ยวเพื่อที่จะดึงดูดเงินของชาวต่างชาติเพื่อนำมาใช้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจพม่าให้เจริญ เติบโตยิ่งขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่พม่าได้มีการปฏิรูปการเมืองจากรูปแบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการรัฐบาลทหารมาเป็นรูปแบบประชาธิปไตย รวมไปถึงการคืนอิสรภาพให้แก่นางอองซาน ซูจี และการเปิดประเทศให้เข้าสู่ยุคการค้าเสรีนั้น ทำให้การพัฒนาประเทศของพม่าเป็นไปอย่างรวดเร็วอีกทั้งยังเป็นการส่งสัญญาณทางเศรษฐกิจที่กำลังก้าวนำพม่าให้ยืนหยัดอย่างมั่นคงบนเวทีโลกด้วยยุทธศาสตร์การค้าการลงทุนของพม่า ที่เปลี่ยนแปลงไป

การเข้าสู่การเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน สิ่งสำคัญของประเทศสมาชิก คือความมั่นคงภายในประเทศ หากพิจารณาเปรียบเทียบประเทศพม่ากับประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นในด้านความสมบูรณ์ของทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ แรงงานที่มีราคาถูก รวมทั้งสถานที่ตั้งที่ได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ ซึ่งหากมองเพียงแค่ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้พม่านั้นถือว่าเป็นประเทศที่มีความเหมาะสมในการลงทุนเป็นอย่างยิ่ง แต่ปัญหาเรื่องความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งพม่านั้นยังไม่ได้รับการพัฒนาระบบการปกครองอย่างจริงจัง จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ. 2008 ที่ผ่านมามีการผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นจุดพลิกผันของประเทศพม่าที่มีมาตรการ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกระทำตาม คือ การเป็นประชาธิปไตยของประเทศสมาชิก มูลเหตุสำคัญดังกล่าวจึงทำให้พม่าเกิดการปฏิรูปประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา

การปฏิรูปการเมืองการปกครองของพม่า ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองการปกครองนั้น นอกจากจะส่งผลต่อการพัฒนาภายในประเทศที่แล้ว ยังส่งผลสำคัญต่อการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศพม่าอีกด้วย

ผู้ศึกษาวิจัยจึงต้องการศึกษาการพัฒนาและการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่า ตั้งแต่ปี 2008 - 2014 วิเคราะห์ผลการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านสังคมของประเทศพม่าตั้งแต่ปี 2008 - 2014 และวิเคราะห์ ผลการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าที่มีต่อประชาคมอาเซียน

วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารั้วนี้ ประกอบด้วยแนวคิดประชาธิปไตย แนวคิดการปฏิรูปทางการเมือง แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวคิดการเมืองภาคพลเมืองและแนวคิดความโปร่งใส รวมทั้งงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของพม่า ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

2. การสำรวจข้อมูลพื้นฐาน เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานแบบทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปทางการเมืองของพม่า กฎบัตร แดงการณ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในพม่า กลุ่มประเทศอาเซียน และต่างประเทศ เช่น สำนักเลขานุการอาเซียน ฯลฯ

3. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับประเทศพม่าด้วยการใช้แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีแนวคำถาม โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ เอกชน และสื่อมวลชน

4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย ขอบเขตในการศึกษาวิจัย มีดังนี้

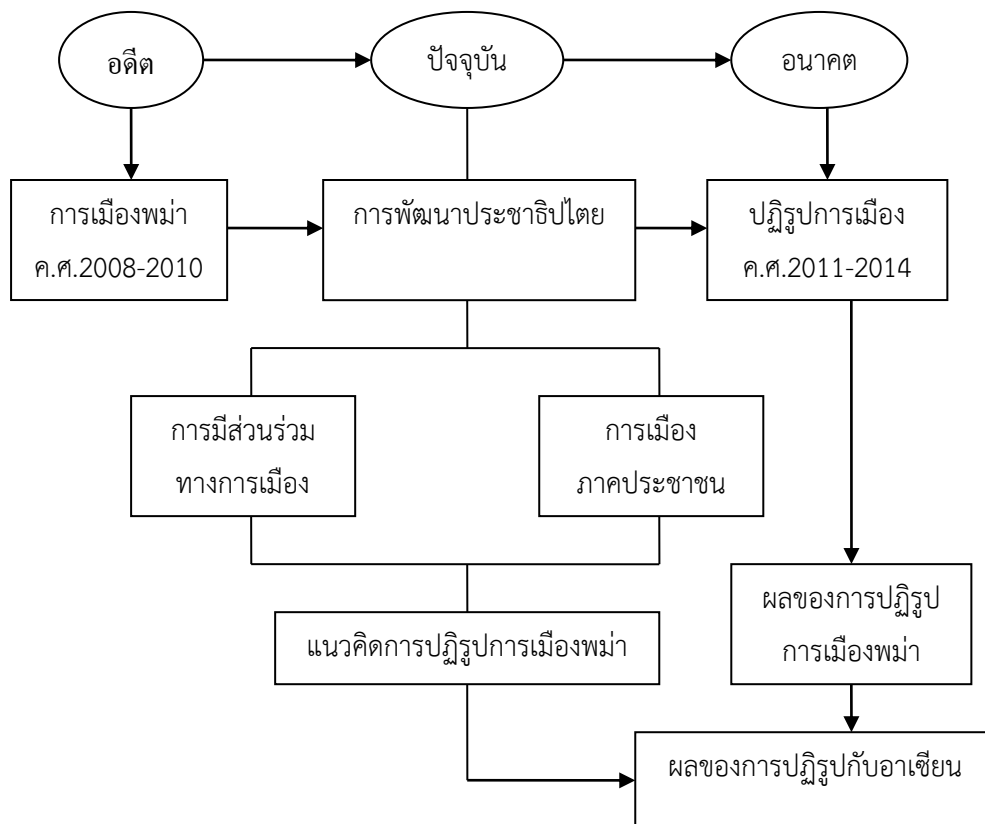
4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากเอกสารตำราทางวิชาการ บทความ รายงานการประชุมต่าง ๆ ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูป แนวคิดประชาธิปไตย แนวคิดการปฏิรูปทางการเมือง แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวคิดการเมืองภาคพลเมืองและแนวคิดความโปร่งใสรวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของพม่า ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยศึกษาในประเด็นเนื้อหาต่าง ๆ ได้แก่

4.1.1 ประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาของการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

4.1.2 ประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่า ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศพม่า

4.1.3 ประเด็นเกี่ยวกับผลการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศพม่าที่มีต่อประชาคมอาเซียน

4.2 กรอบแนวคิดในการวิจัยดังภาพประกอบที่ 1



ภาพประกอบที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4.3 ขอบเขตด้านประชากร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศพม่า 13 คน และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในมุมมองของประเทศไทย จำนวน 4 คน ซึ่งคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญนี้พิจารณาจากตำแหน่งที่ปฏิบัติงานและความชำนาญในพื้นที่เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศพม่าเป็นสำคัญ

ผลการวิจัย

พบว่าตั้งแต่ประเทศพม่าได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1947 จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองมาเป็นสังคมนิยมวิถีพม่า (Burmese way to Socialism) ภายใต้การนำของนายพลเนวิน และกลายมาเป็นการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐสังคมนิยม แห่งสหภาพพม่า (The Socialist Republic of the Union of Burma) โดยในช่วง 14 ปีแรกของการได้รับเอกราช การเมืองพม่ามีความผันผวน เพราะสถานการณ์การเมืองภายในประเทศมีความสับสน ต่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพ กองทัพพม่าเข้ามากุมอำนาจเนื่องจากหวั่นเกรงที่จะสูญเสียอธิปไตยไปจากปัญหาของเชื้อชาติและอุดมการณ์ทางการเมือง (วิรัช นิยมธรรม, 2555) พม่าจึงเข้าสู่ระบอบสังคมนิยมวิถีพม่า (Burmese Way to Socialism) ที่เป็นระบบการปกครองแบบเผด็จการทางทหารที่มีความแข็งแกร่งและทรงพลังอำนาจ กิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศได้ถูกถ่ายโอนเป็นของรัฐ งบประมาณ

ส่วนใหญ่จะใช้ในการบำรุงกองทัพ ใช้เพื่อการปราบปรามชนกลุ่มน้อย และเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทหารชั้นนำ (ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2551) ช่วง 26 ปีนี้ (ค.ศ. 1962 - 1988) พม่าได้ดำเนินนโยบายปิดประเทศและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างระแวดระวัง หลังปี ค.ศ. 1988 พม่าได้หันมากำหนดทิศทางการเมืองใหม่มีสภาและรัฐบาลทหาร ยกเลิกเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และยุบพรรคแนวทางสังคมนิยม หันมาใช้เศรษฐกิจแบบกลไกตลาด จัดให้มีการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 (วิรัช นิยมธรรม, 2555) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์พม่า ซึ่งการเปลี่ยนแปลงยุคเริ่มแรกของประเทศนั้นปฏิรูปมาจากแนวคิด “เส้นทางสันติภาพสู่ประชาธิปไตย” (Roadmap to Democracy) เป็นแผนการสร้างประชาธิปไตยใน 7 ขั้นตอน ประกอบไปด้วย (Martin, 2553 : 2) 1) การฟื้นฟูการประชุมสมัชชาแห่งชาติ (National Convention) 2) หลังจากการจัดการประชุมสมัชชาแห่งชาติสำเร็จให้มีการนำขั้นตอนที่สำคัญ มาดำเนินการไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จเพื่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีวินัยอย่างแท้จริง (Genuine Disciplined Democracy) 3) การยกย่องรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่ร่างไว้ในการประชุมแห่งชาติ 4) การจัดการลงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญ รับรองร่างรัฐธรรมนูญโดยผ่านการลงประชามติทั่วประเทศ 5) การเลือกตั้งสมาชิกสภา จัดการเลือกสมัชชาประชาชน ซึ่งมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมตามรัฐธรรมนูญ 6) การจัดประชุมรัฐสภา จัดการประชุมสมัชชาประชาชน ซึ่งมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมตามรัฐธรรมนูญ 7) การจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ให้สมัชชาประชาชนจัดตั้งรัฐบาลและกลไกการปกครองสำคัญอื่น ๆ (คัทลียา เหลี่ยมดี, 2555)

โดยภายหลังการปฏิรูปประเทศ พบว่า ทำให้เกิดการพัฒนาด้านหลาย ๆ ด้านตามมา แต่มีผลกระทบที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย 1) การพัฒนาสถาบันทางการเมือง (เช่น องค์กร/พรรคการเมือง/รัฐธรรมนูญ) 2) การพัฒนาประชาธิปไตย (การรับรองรัฐธรรมนูญ) 3) ปัญหาความขัดแย้งทางประชาชาติ (เรื่องชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า) และ 4) การฟื้นฟูประชาธิปไตย (โดยสันติวิธี/การเจรจาทางการเมือง/การเคารพเจตจำนงของประชาชน/การรับรองและพิทักษ์ภาษาและวัฒนธรรมศาสนาและเอกลักษณ์ของกลุ่มชนชาติ/ การรับรองและพิทักษ์สิทธิของรัฐต่าง ๆ ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าภายหลังจากการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ทำให้พม่าไม่อาจทำการปิดประเทศได้ การที่อาเซียนได้รับพม่าเข้ามาเป็นสมาชิกส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศพม่าได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 ประชาคมโลก ได้หันกลับมาพิจารณา นโยบายความสัมพันธ์กับพม่าอีกครั้งแม้ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ จะไม่เปิดโอกาส ให้ประเทศภายนอกเข้ามาสังเกตการณ์ แต่ในการเลือกตั้งซ่อมปี ค.ศ. 2012 พม่าได้เปิดโอกาสให้ประเทศภายนอกเข้ามาสังเกตการณ์เลือกตั้ง (กวี จงกิจถาวร, 2555) รวมทั้งการปล่อยตัวนักโทษการเมือง การแสดงท่าทีที่จะสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในพม่า การเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อย การปล่อยค่าเงินลอยตัวแบบมีการจัดการ การจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์ การเปลี่ยนกฎหมายการลงทุนจากต่างชาติและการเปิดโอกาส ให้สื่อสารมวลชนมีเสรีภาพมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองของพม่า

ด้วยกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยต้องใช้เวลา แต่ปัจจัย/ประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาในข้างต้นสมควรที่จะได้รับการเริ่มต้นโดยเร็วเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่าต่อไป โดยรวมแล้วในช่วงแรกของการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่าจะมีความท้าทายและปัญหาค่อนข้างมาก แต่ในระยะยาว เมื่อกระบวนการและวัฒนธรรมทางประชาธิปไตยได้เริ่มหยั่งรากและไหลลื่นมากขึ้น ประกอบกับการศึกษา ที่ให้ความรู้และให้อิสระทางความคิดแก่ผู้คนในพม่า การเปลี่ยนแปลงในทางบวกก็น่าจะเกิดขึ้นได้

สรุปและวิจารณ์ผล

Aung Aung (2556) สรุปใน Promoting Democracy in Myanmar: Political Party Capacity Building ว่า ประชาธิปไตยในพม่าได้เริ่มอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม 2011 การพัฒนาการเมืองโดยศักยภาพของพรรคการเมืองมีค่อนข้างต่ำ เนื่องจากความร่วมมือและความเข้าใจร่วมในพรรคการเมืองต่าง ๆ มีจุดอ่อนทำให้ประชาชนหมดความไว้วางใจต่อศักยภาพของพรรคการเมืองที่จะพัฒนาประเทศพม่าไปสู่ประเทศที่สันติ ร่วมเป็นหนึ่งเดียวกันและก้าวหน้า จากประวัติศาสตร์การเมืองพม่าที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงบทบาทของพรรคการเมืองท่ามกลางความขัดแย้งซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วงคือ ระหว่างปี ค.ศ. 1948 – 1962, ค.ศ. 1962 – 1988, ค.ศ. 1988 - 2011 และ ค.ศ. 2011 – ปัจจุบัน (2013) เป็นความขัดแย้งที่ปราศจากวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ผู้เกี่ยวข้องที่มีผลต่อการเมืองพมานั้นประกอบไปด้วยบทบาทของประธานาธิบดี ผู้นำพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย พรรคการเมืองต่าง ๆ กลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ กลุ่มนักศึกษาที่ร่วมเหตุการณ์ ปี ค.ศ. 1988 ประชาชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และกองทัพ ปัจจุบันพรรคการเมืองในพมามีจำนวน 54 พรรคแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มได้แก่

1. พรรค Union Solidarity and Development Party (USDP) พรรครัฐบาลในปัจจุบัน
2. พรรคสันนิบาตแห่งชาติ (NLD) พรรคฝ่ายค้านหลัก
3. พรรคเล็ก ๆ จำนวน 19 พรรคนำโดยคนพม่าซึ่งเป็นชนชาติหลักของประเทศ และ
4. พรรคของชนชาติพันธุ์กลุ่มเล็ก ๆ จำนวน 33 พรรค

และได้ทำการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของพรรคการเมือง และได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

Ian Holliday (2553) ได้เขียนบทความเรื่อง Voting and Violence in Myanmar: Nation Building for a Transition to Democracy ในหนังสือ Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity โดยมี Lowell Dittmer เป็นบรรณาธิการ กล่าวถึง กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในพม่า แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ

1. ยุคแรก ทศวรรษที่ 1960s เป็นการเมืองแบบชาตินิยม นายพลเนวิน ยึดอำนาจการปกครองโดยการรัฐประหารแบบไม่เสียเลือดเนื้อเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 1962 ในรูปสภาปฏิวัติที่เป็นพรรคสังคมนิยมพม่าแบบพรรคการเมืองพรรคเดียว

2. ยุคที่สอง เป็นการเคลื่อนไหวระดับชาติเพื่อปฏิรูปทางการเมือง การลุกฮือขึ้นที่เรียกว่า เลขแปดสี่ตัวในวันที่ 8 เดือน 8 ปี ค.ศ. 1988 ต่อมาในวันที่ 18 กันยายน 1988 กองทัพชาตินิยมพม่า (Tatmadaw) ยกเลิกพรรคสังคมนิยมพม่าและจัดตั้งสภา (SLORC) นำโดยนายพล ซอ หม่อง ในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 1990 ผลปรากฏว่าพรรคสันนิบาตแห่งชาติ (NLD) ชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น แต่ไม่มีโอกาสตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การทำให้เป็นประชาธิปไตยในยุคที่ 2 ช่วยพัฒนาประชาสังคม และขับเคลื่อนมวลมหาประชาชนในเขตเมืองทั่วประเทศ รวมทั้งการเกิดพรรคการเมืองมากกว่า 200 พรรคและในวันที่ 9 มกราคม 1993 มีการจัดประชุมระดับชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ก็ยังไม่มีความก้าวหน้ามากเท่าที่ควร ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2003 การทำให้เป็นประชาธิปไตยได้เริ่มขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการเสนอแผนพัฒนาประชาธิปไตย 7 ข้อ (Seven-point road map to Democracy) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2008 มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สภา SPDC ประกาศจัดให้มีการเลือกตั้งกำหนดไว้ ในปี ค.ศ. 2010 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เป็น “ประเทศที่เฟื่องฟูประชาธิปไตยอย่างสันติ ทันสมัย พัฒนา และมีวินัย”

Kyaw Yin Hlaing (2552) เขียนบทความเรื่อง “ASEAN’s Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)” มองความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับอาเซียนว่า การที่ประชาคมอาเซียนตอบรับ การเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่าในปี ค.ศ. 1997 ด้วยเหตุผลในมุมมองของอดีตเลขาธิการอาเซียน 5 ข้อได้แก่ 1) พม่าตั้งอยู่ในภูมิภาคอาเซียนตามหลักภูมิศาสตร์ 2) เดิมพม่ามีทัศนคติเป็นประเทศเป็นกลาง ดังนั้นการเข้าร่วมอาเซียนก็เพื่อความเป็นกลาง 3) พม่าเป็นประเทศขนาดใหญ่และตั้งอยู่ระหว่างประเทศจีน ไทย อินเดีย บังคลาเทศ และลาว จึงเป็นประเทศสำคัญต่อความมั่นคงทางการเมืองของภูมิภาคนี้ 4) พม่าตั้งอยู่ในดินแดนสามเหลี่ยมทองคำ เป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญ 5) การเข้าร่วมสมาคมอาเซียนช่วยเพิ่มโอกาสให้ประเทศปรับนโยบายภายในประเทศและมุ่งสู่ความร่วมมือของความเป็นชาติ และเน้นบทบาท ของอาเซียนที่มีต่อพม่า(เสาวภา งามประมวญ, 2558 หน้า 2007) ซึ่งควรดำเนินการดังต่อไปนี้ต่อพม่า

1. บรรดาประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนควรชักจูงให้รัฐบาลทหารพม่าให้ทำการ นิรโทษกรรม นักโทษการเมืองและนักกิจกรรมทางการเมืองที่ลี้ภัยอยู่ต่างประเทศให้สามารถกลับเข้าประเทศเพื่อสามารถทำการเตรียมการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010

2. บรรดาประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนควรมองรัฐบาลทหารพม่าว่า บทบาทของผู้กระทำ/ ผู้แสดงนอกภาครัฐ (Non-state Actors) ในระบบประชาธิปไตยแบบมีวินัย (Disciplined Democracy) ควรมีลักษณะอย่างไร

3. บรรดาประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนควรกระตุ้นให้รัฐบาลทหารพม่ากำหนดบทบาทที่เป็นทางการของนางอองซาน ซูจี และนักกิจกรรมทางการเมืองคนอื่น ๆ ในกระบวนการทางการเมืองของประเทศพม่า

4. บรรดาประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนควรกระตุ้นให้ประเทศจีนอำนวยความสะดวกให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในพม่า โดยให้ความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในประชาคมอาเซียน

5. บรรดาประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนควรสนับสนุนให้เกิดการเติบโตของภาคประชาสังคมด้วยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนในพม่า และในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาประวัติศาสตร์พม่าที่มีผลต่อการเมืองและความเข้าใจการเมืองในปัจจุบัน
2. ควรมีการศึกษบทบาทของลัทธิลัทธิชาตินิยมพม่าที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองพม่าซึ่งถือได้ว่าเป็นลัทธิที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเมืองในประเทศพม่า
3. ควรมีการศึกษามหาชนกลุ่มน้อยในพม่า ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทั้งในเชิงบวกและในเชิงลบเป็นอย่างมาก
4. ควรศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ในเชิงลึกทั้งนี้เนื่องจากสามารถสะท้อนสังคมที่แท้จริงของพม่า

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลทิพย์ ลิธิษฐา. (2559). บทบาทของมหาอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและการรวมกลุ่มในภูมิภาคอาเซียน. Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ ปีที่ 9, ฉบับที่ 3 (เดือนกันยายน – ธันวาคม 2559) 370- 376.
- กวี จงกิจถาวร. (2555). มองอาเซียนผ่านมุม‘ชาว’(จบ) สื่อยังไม่เสรี-นักข่าวมองแค่ตัวเอง. เข้าถึงเมื่อ 21 มกราคม 2559. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2012/06/41237>
- คัทลียา เหลี่ยมดี. (2555). สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์. กรุงเทพฯ: สถาพรบุ๊คส์.
- ดุสิตภาค ปรีชารัชช. (2551). ผ่าการเมืองพม่า: ความขัดแย้ง ความมั่นคงในโลกที่ไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- วิรัช นิยมธรรม. (2554). มโนทัศน์ทางการเมืองของรัฐพม่าบนพื้นที่สื่อรัฐบาลทหาร. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- วิรัช นิยมธรรม. (2555). พม่าศึกษา. เข้าถึงเมื่อ 21 มกราคม 2559. เข้าถึงได้จาก <http://www.human.nu.ac.th/th/asean/Burma2.pdf>
- เสาวภา งามประมวญ. (2558). “ความสัมพันธ์ระหว่างการสร้างการรับรู้ต่อลักษณะการเป็นประชาชนในประชาคมอาเซียนกับการตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งชาติ : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ลาวและมาเลเซีย”. Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ ปีที่ 8, ฉบับที่ 2 (เดือนพฤษภาคม – สิงหาคม 2558): 1992- 2010.

ภาษาต่างประเทศ

Aung Aung. (2013). "Promoting Democracy in Myanmar: Political Party Capacity Building." **Asia Paper** (February 2013): 91-122.

Kyaw Yin Hlaing. (2009). "ASEAN's Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)." **Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia**: 90-151.

Holliday, I. (2010). "Voting and Violence in Myanmar: Nation Building for a Transition to Democracy" **Burma or Myanmar? The Struggle for National Identity**: 23-50.