

บทที่ 1



บทนำ

สภาพปัญหา

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีนักวิชาการที่โดดเด่นได้กล่าวถึงบทบาทที่ลดลงของรัฐและได้ให้ความสำคัญกับตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ ตัวอย่างเช่น โรเบิร์ต โคเฮน (Robert Keohane) และโจเซฟ นาย (Joseph Nye) ได้กล่าวว่า ก่อนทศวรรษที่ 1970 การศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมุ่งเน้นที่การเมืองระหว่างรัฐ โดยหัวใจของความสัมพันธอยู่ที่การใช้ความรุนแรง กองกำลังและการคุกคาม โดยมีอำนาจเป็นวิถีทางและเป้าหมาย แนวคิดแบบนี้มีความเห็นว่ากิจการในโลกมีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state centric) แต่ต่อมาพบว่ามีตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ สามารถก่อผลกระทบต่อการเกิดปรากฏการณ์ระหว่างประเทศและกลายเป็นคู่แข่งของรัฐชาติ ตัวแสดงใหม่ที่เกิดขึ้นนี้เรียกว่า "ตัวแสดงข้ามชาติ" (transnational actors) ซึ่งได้แก่ องค์กรธุรกิจข้ามชาติ ขบวนการเคลื่อนไหวปฏิวัติ องค์กรการค้า องค์กรเอกชนเพื่อ การพัฒนา เครือข่ายทางวิชาการ บริษัทขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยที่ตัวแสดงเหล่านี้มีส่วนในการกำหนดคปฏิสัมพันธ์ในเวทีโลก ด้วยกระบวนการของการใช้เครื่องมือคือ

1. การสื่อสาร การเคลื่อนไหวของข่าวสาร รวมทั้งการถ่ายทอดความเชื่อความคิด อุดมการณ์
2. การขนส่ง การเคลื่อนย้ายวัตถุ เช่น อาวุธสงคราม ทรัพยากรส่วนบุคคลหรือสินค้า
3. ทางด้านการเงิน คือ การเคลื่อนย้ายเงินและสินเชื่อ
4. การท่องเที่ยว ได้แก่ การเคลื่อนย้ายไปมาของผู้คน

กิจกรรมของตัวแสดงเช่นนี้ จึงทำให้การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้จำกัดเฉพาะในประเด็นทางการเมืองระหว่างรัฐ และการมีรัฐเป็นศูนย์กลางอีกต่อไป ดังนั้นการ

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงขยายขอบเขตไปสู่ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงข้ามชาติ คือ การอธิบายถึงการเคลื่อนย้ายสิ่งที่จับต้องได้ และจับต้องไม่ได้ผ่านพรมแดน ซึ่งอย่างน้อยที่สุดตัวแสดงก็ไม่ใช่งานของรัฐบาลหรือองค์การระหว่างรัฐบาลเท่านั้น (Keohane and Nye, 1981:ix-xii)

ในแนวทางเดียวกันเคนจิ โอมาเอะ (Kenichi Ohmae) ได้ให้ความสำคัญกับตัวแปร 4 ตัว ได้แก่ การลงทุน (investment) อุตสาหกรรม (industry) เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ผู้บริโภคแต่ละบุคคล (individual consumers) ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ได้ทำให้บทบาทของรัฐลดลง (Ohmae, 1995:3-5)

ตัวแปรแรก ที่ทำให้บทบาทรัฐเปลี่ยนแปลงไปได้แก่การลงทุนซึ่งมิได้ถูกจำกัดด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์อีกต่อไป ในปัจจุบันไม่ว่าที่ใดที่มีโอกาสดึงดูดการลงทุนเงินทุนก็สามารถไหลเข้าสู่ที่นั่น และโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเงินทุนของภาคเอกชน เมื่อ 10 ปีที่แล้วนั้นการไหลของเงินทุนข้ามพรมแดน โดยพื้นฐานแล้วจะอยู่ในรูปของเงินทุนจากรัฐบาลสู่รัฐบาลหรือจากหน่วยงานในการให้กู้ยืมแก่รัฐบาล ซึ่งในปัจจุบันเงินส่วนใหญ่เคลื่อนไหวผ่านพรมแดนประเทศเป็นของเอกชน รัฐบาลไม่จำเป็นร่วมในจุดมุ่งหมายในการเคลื่อนไหวของเงินทุนนี้ และเงินทุนจะไหลผ่านพรมแดนไปสู่ที่มีโอกาสในการลงทุนที่ดี (Ohmae, 1995:3)

ตัวแปรประการที่สองคือ อุตสาหกรรมซึ่งในปัจจุบันได้มีการปรับตัวเข้าสู่ระดับโลกมากขึ้น ในอดีตนั้น บริษัทจะเกี่ยวข้องกับประเทศเจ้าบ้านในการนำทรัพยากรและทักษะไปแลกเปลี่ยนกับสิทธิพิเศษเพื่อเข้าสู่ตลาดท้องถิ่น แต่ยุทธศาสตร์ของบริษัทสมัยใหม่นั้นมิได้ถูกกำหนดและวางเงื่อนไขจากเหตุผลของรัฐอีกต่อไป แต่เป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นในการเข้าสู่ตลาดที่มีความดึงดูด การสนับสนุนจากรัฐบาลเจ้าบ้านและการกดดันภายในไม่ได้มีความสำคัญต่อบรรทัดฐานการตัดสินใจของบริษัท (Ohmae, 1993:3)

ตัวแปรประการที่สามคือ เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นไปได้ที่บริษัทจะปฏิบัติการในส่วนต่าง ๆ ของโลก โดยมีต้องตั้งระบบธุรกิจทั้งหมดไว้ในแต่ละประเทศ นักปฏิบัติการสามารถควบคุมการทำงานต่าง ๆ ของบริษัทสาขาทั่วโลกจากสถานที่เดียวกันได้ ทำให้อุปสรรคของการมีส่วนร่วมของกิจกรรมข้ามพรมแดนลดลง (Ohmae, 1995:4)

ตัวแปรประการสุดท้ายได้แก่ผู้บริโภคแต่ละบุคคล เนื่องจากการเข้าถึงข่าวสารเกี่ยวกับ

สภาพชีวิตของทั่วโลกมีผลให้คำสั่งรัฐบาลต่อประชาชนในการซื้อสินค้าต่าง ๆ ลดลงอย่างมาก ผู้บริโภคเพิ่มความต้องการในสินค้าที่ดีที่สุด และราคาต่ำสุดโดยไม่คำนึงว่าสินค้านั้นจะมาจากแหล่งใด และการซื้อสินค้าจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริโภค (Ohmae, 1995:4)

ตัวแปรสี่ตัวนี้ก่อให้เกิดความเป็นไปได้ที่หน่วยทางเศรษฐกิจทุกส่วนของโลก สามารถเข้าถึงสิ่งที่ต้องการเพื่อการพัฒนาโดยไม่ต้องมองหาความช่วยเหลือ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและไม่ต้องการบงาบของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นสู่มือฝ่ายธุรกิจทำให้หน้าที่ของรัฐบาลในการเป็นตัวกลาง (middleman) และรัฐบาลจึงไม่มีความจำเป็นเนื่องจากรัฐชาติ(nation states) ไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการสร้างตลาด(market making) แก่ฝ่ายธุรกิจ (Ohmae, 1995:4)

จากการศึกษาของนักวิชาการทั้ง 3 ท่าน แสดงให้เห็นว่านักวิชาการเหล่านี้ ให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่มีโซ่รัฐ โดยได้ศึกษาในกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งบริษัทข้ามชาติมีบทบาทโดดเด่นและมีศักยภาพสูง แต่ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนานั้นได้ก่อให้เกิดคำถามที่ว่าบทบาทรัฐนั้นได้ลดลงและหมดความสำคัญจริงหรือไม่ โดยจะสามารถแสดงให้เห็นได้จากการศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับเมียนมาร์ โดยศึกษากรณีการลงทุนทางด้านธุรกิจโรงแรมไทยในประเทศเมียนมาร์ ค.ศ. 1989-1995

ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความน่าสนใจที่จะศึกษาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองยุคหลังสงครามเย็น ในทศวรรษ 1990 ได้นำไปสู่การขยายตัวทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศทำให้การเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันมีความเชื่อมโยงกับด้านเศรษฐกิจและการค้าอย่างแยกกันไม่ออก ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษนี้จึงมีความเป็นพหุมิติ(multidimensional) (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2536 : 80) ความสำคัญของเศรษฐกิจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแสดงออกให้เห็นได้ในนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ คือ การแสวงหาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทางเศรษฐกิจ (comparative advantage) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจด้วยการได้มาและรักษาไว้ซึ่งตลาดการค้า การส่งเสริมการขยายฐานการผลิต เพื่อให้ภาคธุรกิจภายในประเทศขยายตัวได้ และเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจสามารถระดมเงินออมจากต่างประเทศในต้นทุนที่ถูกได้โดยที่บริษัทและองค์กรการเงินเป็นตัวจักรสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของรัฐ โดยทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นสากล คือ ก่อให้เกิดการเพิ่มความเชื่อมโยง บูรณาการ เอื้อประโยชน์กันและกันระหว่างเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันของแต่ละประเทศ ลักษณะเด่นของกิจการนี้ปรากฏในนามกิจการธุรกิจข้ามชาติ หรือที่รู้จักกัน

ในนามบรรษัทข้ามชาตินอกจากนี้ยังรวมถึงบริษัทขนาดใหญ่ที่ทำการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ อีกด้วย

การลงทุนของบริษัทขนาดใหญ่ในต่างประเทศ คือ การที่บริษัทที่ประกอบการผลิตในประเทศหนึ่งต้องการขยายฐานการผลิตของตนไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยผ่านวิธีการลงทุนโดยตรง โดยที่การลงทุนโดยตรงคือการสร้างธุรกิจการลงทุนขึ้นมาใหม่ หรือขยายธุรกิจเข้าไปอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นการอยู่ภายในเขตแดนของรัฐนั้น ลักษณะของการลงทุนโดยตรง คือ เจ้าของบริษัทนั้นมีความเป็นเจ้าของของกิจการใหม่ในต่างประเทศนั้น และสามารถควบคุมการปฏิบัติการของธุรกิจนั้นได้ (Hodgson and Herander, 1983:341)

การลงทุนโดยตรงทำได้โดยก่อตั้งกิจการใหม่หรือซื้อธุรกิจท้องถิ่นที่เป็นของชาวต่างชาติในประเทศอื่น การลงทุนนี้เป็นการขยายฐานการปฏิบัติการของธุรกิจต่างประเทศ การขยายตัวนี้เป็นการเพิ่มทุนทางกายภาพของธุรกิจ คือ มีการถ่ายโอนหรือการขายผลผลิตจากประเทศแม่ไปเป็นส่วนที่เป็นต้นทุนที่ไม่ใช่ตัวเงินของบริษัทสาขาในต่างประเทศ เช่น การบริการเกี่ยวกับการจัดการ และใบอนุญาตทางเทคโนโลยี เป็นต้น การจัดการของธุรกิจในต่างประเทศจะแตกต่างกันไปตามแต่ละธุรกิจ บริษัทแม่บางบริษัทอาจต้องถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 100 เพื่อให้ความเป็นธรรมต่อประเทศที่ตนเข้าไปลงทุน จึงต้องเข้าไปในลักษณะร่วมทุน คือ เป็นเจ้าของร่วมกับประเทศเจ้าบ้านที่บริษัทเข้าไป หรือเป็นหุ้นส่วนกับรัฐบาลประเทศเจ้าบ้าน

วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการลงทุนในประเทศ และแรงจูงใจของแต่ละกิจการล้วนต่างกันวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ การขยายตัวทางแนวตั้ง (vertical) โดยบริษัทแม่ซึ่งผลิตสินค้าที่มีขั้นตอนการผลิต จะตั้งสาขาต่างประเทศเพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาปัจจัยนำเข้าของการผลิต (inputs) เพื่อบริษัทแม่ หรือสำหรับการจัดหาซึ่งวัตถุดิบ ซึ่งประเทศเจ้าบ้านจะจัดหาจำหน่ายแก่บริษัทแม่ นอกจากนี้ยังมีการขยายตัวทางแนวนอน (horizontal) คือ บริษัทอาจต้องการจัดตั้งสาขาซึ่งมีการดำเนินกิจการเหมือนบริษัทแม่ แต่ต้องการขยายสถานที่การผลิตสำหรับกิจการของบริษัท

วัตถุประสงค์ของการตัดสินใจขยายตัวไปต่างประเทศของธุรกิจ

1. เพื่อการขายให้ได้มากที่สุด ด้วยการจัดหาผลผลิตแก่ลูกค้าในต่างประเทศ โดยผ่านการส่งออก บริษัทต้องตั้งสาขาในประเทศนั้นเพื่อการขยายตลาดและใกล้ชิดกับลูกค้า นอกจากนี้การมีสาขาในประเทศหนึ่ง อาจสร้างความใกล้ชิดกับตลาดส่งออกอื่น ๆ ได้ เพราะฉะนั้นสาขาจึงมีหน้าที่ในการจัดหาฐานการผลิตสินค้า เพื่อการส่งออกไปยังตลาดเท่านั้น

อีกปัจจัยหนึ่งทางด้านการขาย ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจขยายออกนอกประเทศของบริษัทขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการให้บริการของธุรกิจที่มีผลผลิตที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น คอมพิวเตอร์ ซึ่งการเสนอขายก่อนมีการจำหน่ายจริง และการให้บริการเช่นนี้ เป็นตัวตัดสินใจในการขยายการขาย การบริการเสนอขายนี้สามารถทำได้ง่ายๆ ถ้ามีหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับลูกค้า

ในกรณีของลูกค้าต่างประเทศการบริการที่มีประสิทธิภาพนี้กระทำได้โดยผ่านบริษัทสาขาในประเทศนั้นๆ การส่งออกในตลาดต่างประเทศอาจถูกขัดขวางโดยข้อจำกัดทางการค้าจากรัฐบาลต่างประเทศ ในการที่จะจัดหาสินค้าไปให้แก่ตลาดต่างประเทศโดยการผลิตสินค้าในท้องถิ่น ด้วยบริษัทสาขา บริษัทสามารถหลีกเลี่ยงข้อจำกัดต่าง ๆ ได้

2. เพื่อการได้กำไรที่มากที่สุด การที่ธุรกิจเข้าไปลงทุนในต่างประเทศ เนื่องจากต้องการใช้ต้นทุนการผลิตต่ำ และค่าแรงงานถูก ดังจะเห็นได้จากกรณีค่าแรงในประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา มีค่าแรงงานที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงเป็นแรงจูงใจให้บริษัทเข้ามาตั้งสาขา โดยการผลิตจะเป็นประเภทเร่งรัดแรงงาน

นอกจากแรงงานแล้ว การผลิตสินค้าในต่างประเทศ โดยเฉพาะเพื่อการส่งออก บริษัทสามารถหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการขนส่ง จึงเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและได้เปรียบในด้านการชำระภาษี ซึ่งจะชำระต่ำกว่าในประเทศแม่ บริษัทสาขาจะสามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรได้โดยตรง และค่าใช้จ่ายในด้านการโฆษณาจะถูกกว่าในประเทศแม่อีกด้วย

3. ปัจจัยที่มีใช้ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ทศนคติของรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านต่อการจัดตั้งสาขาในประเทศเจ้าบ้าน ประเทศเจ้าบ้านจะชักนำและควบคุมบริษัทสาขาให้อยู่ภายใต้กรอบของ

กฎหมายโดยรัฐบาลของประเทศเจ้าบ้านมักจะวางข้อกำหนดในเรื่องการยกประโยชน์หรือผลกำไรจากประเทศเจ้าบ้านไปยังประเทศแม่ และมีการกำหนดการใช้แรงงานและทรัพยากรของประเทศเจ้าบ้าน และอาจมีการผูกมัดควบคุมกิจการในอนาคต ดังนั้น บริษัทจะต้องศึกษาถึงประเทศที่จะเข้าไปลงทุนเป็นอย่างดี นอกจากนี้บริษัทจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านอีกด้วย (Hodgson and Herander, 1983:342)

การลงทุนโดยตรงในต่างประเทศนอกจากจะเกี่ยวพันและมีประโยชน์ต่อประเทศผู้ลงทุนแล้วยังมีผลประโยชน์รวมทั้งผลเสียต่อประเทศเจ้าบ้านอีกด้วย

ผลประโยชน์จากการลงทุนจากต่างประเทศของประเทศเจ้าบ้าน

1. มีเงินทุนไหลเข้าประเทศ (capital inflow) ซึ่งจะมีส่วนช่วยทำให้ดุลการชำระเงินของประเทศดีขึ้น
2. มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แพร่หลายไปสู่กิจการผลิตอื่นๆ ในลักษณะของการผลิตวิธีใหม่หรือวิธีการจัดการธุรกิจแบบใหม่ๆ สิ่งเหล่านี้มักจะติดตามเข้ามาพร้อมกับเครื่องจักรอุปกรณ์วิธีการบริหารงานที่ผู้ลงทุนชาวต่างชาตินำเข้ายังประเทศเจ้าบ้าน
3. นักลงทุนจากต่างประเทศมักมีบทบาทในกิจการประเภทบุกเบิก (pioneer) คือ กล้าเสี่ยงในกิจการที่นักลงทุนในประเทศยังไม่กล้าทำ
4. การลงทุนในธุรกิจที่มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าจะมีส่วนช่วยในการประหยัดเงินตราที่ต้องสูญเสียไปในการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศขณะเดียวกันก็มีส่วนในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมากมายภายในประเทศขึ้นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. การลงทุนในธุรกิจที่มีการผลิตเพื่อการส่งออกจะทำให้ประเทศเจ้าบ้านได้รับเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น
6. แรงงานในท้องถิ่นจะได้รับการเรียนรู้วิธีการบริหารกิจการแบบใหม่ๆ ตลอดจนมีโอกาสเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งสามารถจะนำไปใช้ประโยชน์ในการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมอื่นๆ ได้ ขณะเดียวกันก็มีส่วนช่วยเพิ่มการจ้างงานในประเทศด้วย (ศิริพร ปัญญาบาล, 2535:80-81)

ผลเสียที่สามารถเกิดขึ้นได้กับประเทศเจ้าบ้าน

1. เมื่อนักลงทุนชาวต่างประเทศดำเนินงานได้รับผลกำไรแล้วแทนที่จะนำผลกำไรไป

ลงทุนโดยขยายกิจการต่อไป กลับส่งผลกำไรไปประเทศของตนในรูปของเงินปันผล ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมลิขสิทธิ์ เงินเดือนของพนักงานชาวต่างประเทศ

2. ธุรกิจที่ดำเนินงานโดยนักลงทุนชาวต่างประเทศมักจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่พนักงานในอัตราสูงกว่าธุรกิจที่ดำเนินงานโดยบุคคลในท้องถิ่น จึงมักได้พนักงานที่มีความสามารถสูงโดยการซื้อตัวไป ซึ่งทำให้ธุรกิจในท้องถิ่นเสียเปรียบเพราะขาดพนักงานที่มีความสามารถในการดำเนินงาน

3. ประเทศเจ้าบ้านจะต้องสูญเสียภาษีอากรที่ควรจะได้รับบางส่วนหรือทั้งหมดไป ทั้งนี้เพราะการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยการงดเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรสำหรับสินค้าทุน หรือวัตถุดิบที่จำเป็นต้องนำเข้าจากต่างประเทศ หรือมีเหตุผลที่เชื่อถือได้ว่านักลงทุนต่างประเทศได้ใช้วิธีการบางอย่างในการตั้งราคาวัตถุดิบ หรือส่วนประกอบที่นำเข้าจากต่างประเทศในราคาสูงกว่าปกติ ทั้งนี้เพื่อให้กำไรส่วนใหญ่อยู่ในประเทศของตน

4. ถึงแม้จะมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิธีการบริหารงานให้แก่พนักงานของบริษัท ซึ่งเป็นคนท้องถิ่นก็ตาม แต่เทคโนโลยีเหล่านั้นเป็นเพียงเทคโนโลยีระดับกลางเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเทคโนโลยีระดับสูงซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนมาก ประเทศแม่จะใช้วิศวกรจากประเทศของตน ดำเนินการควบคุมเอง นอกจากนั้นการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายหลักก็ยังคงอยู่ในการควบคุมของผู้ลงทุนต่างประเทศเอง (ศิริพร ปัญญาบาล, 2535:81)

จากความสำเร็จทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทางด้านการลงทุนและตัวแสดงที่มีใช้รัฐที่เพิ่มมากขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีผลให้การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ศึกษาถึงบทบาทของการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของบริษัทธุรกิจจึงมีความสำคัญและน่าสนใจในทัศนะของผู้วิจัยและสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งสู่บทบาทของธุรกิจไทยในสหภาพเมียนมาร์

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังสงครามเย็น ได้ก้าวเข้าสู่ยุคของการพัฒนาในระดับภูมิภาค ด้วยการพัฒนาการสื่อสาร โทรคมนาคม เทคโนโลยี และเครือข่ายการขนส่ง ซึ่งเป็นรากฐานสนับสนุนการขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดแนวทางให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบรรทัดฐานทางเศรษฐกิจเป็นหนึ่งเดียวกัน (Narongchai Akrasanee and Stifel, 1994:6) การเชื่อมโยงและพึ่งพากันทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดแนวคิดภูมิภาคนิยมใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่พูดถึงการขยายตัวเพิ่มสมาชิกและกลุ่มประเทศอาเซียนจาก 6 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และบรูไน มาเป็น 10 ประเทศ

โดยรวมเอาเวียตนาม ลาว กัมพูชา และสหภาพเมียนมาร์ เข้ามาด้วยการผนวกความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งคิดว่า การทำให้ภูมิภาคนี้มีความเข้มแข็ง และสร้างระเบียบในภูมิภาค จะกระทำโดยผ่านความเจริญทางเศรษฐกิจ (Sukhumphan Paribatra, 1994:243)

การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายในภูมิภาคนี้ นอกจากจะมีการขยายตัวในกลุ่มใหญ่แล้ว ยังมีความร่วมมือในกลุ่มระดับย่อยอีกด้วย ที่ต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และที่สำคัญอีกเขตหนึ่งของภูมิภาค คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอัน ได้แก่ เมียนมาร์และอินโดจีน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศอินโดจีนและเมียนมาร์มีความสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มหันหน้าเข้าหาประเทศเพื่อนบ้านที่เริ่มเปิดประเทศเหล่านี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 โดยที่นักธุรกิจไทยร่วมมือกับทางทหาร และนักการเมือง ได้ทำการรุกทางเศรษฐกิจเข้าไปใน กัมพูชา ลาว เวียดนาม และเมียนมาร์ ด้วยการทำสัญญา และการให้สัมปทานจากประเทศดังกล่าว นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยนั้น ต้องการให้ไทยเป็นประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจใน แผ่นดินใหญ่ของภูมิภาค โดยมีแนวคิดให้เงินบาทเป็นเงินสกุลหลักในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกัน เมื่อมาถึงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย (ค.ศ.1994-1995) ได้มีแนวคิดให้ไทยเป็นประตู การเงินของภูมิภาคและเป็นสะพานเชื่อมแผ่นดินใหญ่ของภูมิภาคกับโลกภายนอก (Weatherbee, 1993:41) ในกรณีประเทศเมียนมาร์ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาร์มีความต้องการใน ทรัพยากรเป็นแรงผลักดัน ความสัมพันธ์ที่เห็นห่างมานานนับ 20 ปี เปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์แบบใกล้ชิดกับรัฐบาลทหาร ซึ่งนำโดยพลเอก ซอหม่อง ที่ได้ทำการปราบปราม ประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในปีค.ศ.1988อย่างรุนแรงและถูกประณามจากนานาประเทศ ในปีเดียวกันนั้นรัฐบาลไทยได้ระงับการทำไม้ทั่วประเทศภายหลังจากการเกิดอุทกภัยที่ร้ายแรงใน จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ ทหารบกได้ไปเยือนเมียนมาร์ และเจรจาตกลงขอสัมปทานป่าไม้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ เมียนมาร์ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น เห็นได้จากการเดินทางเยือนซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายทหาร นอกจากนี้ ไทยยังได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านอื่นจากความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหาร เมียนมาร์ มีความตกลงที่จะร่วมพัฒนาไฟฟ้า น้ำตกสามโครงการ รัฐบาลเมียนมาร์เปิดให้สัมปทาน จับปลาในน่านน้ำ เมียนมาร์แก่บริษัทประมงไทยหลายบริษัท (กุสุมา สนิทวงศ์ ๓ อุษยา, 2535:230) และต่อมาเกิดโครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจทางภาคเหนือของไทยที่เชื่อมโยงกับจีน ตอนใต้ ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม และกัมพูชา ที่มีจุดมุ่งหมายด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละประเทศ และยังรวมถึงการป้องกันปัญหาจากการพัฒนา เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม โรคระบาดระหว่างประเทศ โสเภณีข้ามชาติ แรงงานอพยพข้ามชาติ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชน และยาเสพติด ผลประโยชน์ จากความร่วมมือนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณอำนาจระหว่างประเทศในภูมิภาคให้เข้าสู่ภาวะสมดุล และก่อให้เกิดสันติภาพ ความเจริญรุ่งเรืองต่อไปในย่านนี้ (สมเกียรติ โอสธสภา, 1994:1)

นอกจากโครงการทบทวนเศรษฐกิจแล้ว การที่ประเทศไทยจะเป็นศูนย์กลางการพัฒนาแผ่นดินใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้นั้น ทำได้โดยการประสานความสัมพันธ์กับเมียนมาร์ ด้วยนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) ด้วยความคิดที่ว่า การดำเนินนโยบายแบบตะวันตกในการประณามรัฐบาลเมียนมาร์ก็ยิ่งทำให้เมียนมาร์ปิดกั้นตัวเองเพื่อรักษาหน้า และจะเป็นการลดแนวความคิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและเมียนมาร์ ธรรมรัตน์ รัตนมณี (2536) ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ระหว่างปี ค.ศ.1988-1990 ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยและเมียนมาร์อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลง คือ ไทยมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ในรอบ 12 ปีได้แก่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในขณะที่เมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงข้าม คือ มีการทำรัฐประหาร และมีพลเอกชอหม่องเป็นผู้นำอำนาจควบคุมรัฐในฐานะประธานสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐมีการปกครองโดยอำนาจทหาร แต่สิ่งที่ปรากฏคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเป็นไปอย่างใกล้ชิดทั้งทางด้านการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจมากกว่าช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยธรรมรัตน์ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยภายในและภายนอกของทั้งสองประเทศที่ผลักดันให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน

ปัจจัยภายในของไทยที่มีผลผลักดันนโยบาย คือ ปัจจัยเกี่ยวกับตัวแสดงต่าง ๆ ได้แก่ บทบาทของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ บทบาทของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และผู้นำทางทหาร บทบาทของนักธุรกิจและนักการเมือง และปัจจัยทางเศรษฐกิจของไทยซึ่งมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ที่ต้องการแสวงหาวัตถุดิบเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ไทยเข้าไปผูกพันกับเมียนมาร์อย่างใกล้ชิด เนื่องจากพลเอกชาติชายเปิดโอกาสให้พลเอกชวลิตและผู้นำทางทหารที่มีความสนิทสนมกับผู้นำทางทหารของเมียนมาร์ ตลอดจนนักการเมืองและนักธุรกิจเข้าไปติดต่อกับรัฐบาล

เมียนมาร์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์เพื่อให้รัฐบาลของตนมีเสถียรภาพ และไม่ถูกประณามจากนานาชาติว่าให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหาร สำหรับปัจจัยภายนอกได้แก่ การแผ่ขยายอำนาจของจีนทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในเมียนมาร์ โดยไทยไม่สามารถยินยอมให้จีนมีอิทธิพลในเมียนมาร์แต่เพียงฝ่ายเดียวจึงต้องดำเนินนโยบายเพื่อมิให้จีนมีอิทธิพลในเมียนมาร์มากเกินไป โดยการสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้นำรัฐบาลเมียนมาร์เพื่อถ่วงดุลอำนาจของจีนในเมียนมาร์และการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาร์ได้ทำให้ไทยหมดกังวลที่จะมีภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศจึงส่งผลให้ไทยกับเมียนมาร์มีความสะดวกในการติดต่อสัมพันธ์ในระดับรัฐมากขึ้น (ธรรมรัตน์ รัตนมณี , 2536 : 96,191)

ทางด้านเมียนมาร์ การที่เมียนมาร์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับไทยมากขึ้นเนื่องจากปัจจัยภายในคือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชาติและปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญ กล่าวคือเมียนมาร์ต้องการให้ไทยให้ความร่วมมือในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยที่เป็นภัยต่อเอกภาพของชาติตนหรือให้ไทยดำรงตนเป็นกลางไม่ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อย โดยการไหลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้าสู่ผูกพันกับผู้นำทางทหาร นักการเมืองและนักธุรกิจไทยให้ผลักดันนโยบายต่างประเทศของไทยที่เป็นมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ ซึ่งได้รับการประณามจากนานาชาติว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนและนอกจากนี้เมียนมาร์ยังได้รับเงินจากนักการเมืองและนักธุรกิจไทยที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ ประมง แร่ธาตุ ฯลฯ เพื่อนำไปแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในซึ่งประสบความล้มเหลวเพราะการจัดการแบบสังคมนิยม (ธรรมรัตน์ รัตนมณี, 2536:141)

ส่วนปัจจัยภายนอกของเมียนมาร์ได้แก่ด้านภูมิรัฐศาสตร์ เนื่องจากเมียนมาร์มีพรมแดนติดกับอินเดียและเห็นว่าอินเดียกำลังดำเนินบทบาทกดดันประเทศเล็กๆในเอเชีย เช่น การส่งทหารเข้าไปในศรีลังกาและมัลดีฟและการขยายบทบาทของกองทัพเรือในอ่าวเบงกอลและทะเลอันดามันทำให้เมียนมาร์มีความใกล้ชิดกับจีนมากขึ้นเพื่อคานอำนาจกับอินเดียและต้องดำเนินนโยบายกระชับความสัมพันธ์กับไทยซึ่งเป็นเพื่อนบ้านทางทิศตะวันออกเนื่องจากไม่ต้องการมีศัตรูหลายด้านในเวลาเดียวกันและแรงกดดันจากประชาคมนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนทำให้เมียนมาร์ติดต่อสัมพันธ์กับไทยมากขึ้นเนื่องจากต้องการสินค้าจากไทยและจะสามารถใช้ไทยเป็นตัวเชื่อมกับประเทศอื่นๆในกลุ่มอาเซียนให้ดำเนินนโยบายที่เป็นผลดีต่อเมียนมาร์ได้ (ธรรมรัตน์ รัตนมณี, 2536 : 144,149)

ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของทั้งสองประเทศได้ปรากฏเป็นรูปธรรม ได้แก่ คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า และข้อตกลงทางการค้าระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาที่กระทบความสัมพันธ์ระหว่างกันยังไม่มีความคืบหน้ามากนักเนื่องจากความผูกพันระหว่างกันเกิดขึ้นจากการสนิทสนมเป็นส่วนตัวระหว่างผู้นำทางทหารของทั้งสองประเทศ และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกัน

จากการศึกษาของ เวณิกา บุญมาคลี เรื่องนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2534) พบว่าผู้ที่มิชอบบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยคือเมียนมาร์ ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกองทัพ ต่างมีทัศนคติที่คล้ายคลึงกัน คือ สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองภายในเมียนมาร์ ซึ่งรวมไปถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นปัญหาภายในของเมียนมาร์ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายยังมองว่า นานาประเทศที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์นั้น ไม่ได้ปฏิบัติตามมติดังกล่าวอย่างแท้จริง เพราะยังคงอนุญาตให้เอกชนของตนเข้าไปลงทุนในเมียนมาร์ต่อไป และการใช้มาตรการกดดันเมียนมาร์ จะยิ่งผลักดันให้เมียนมาร์กลับไปมีสภาพเหมือนเช่นสมัยที่เนวินปกครองประเทศ และปิดตัวเองจากโลกภายนอก

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายพิจารณาว่า หากไทยเป็นมิตรกับเมียนมาร์แล้ว นอกจากจะเปิดโอกาสให้ไทยสามารถชักจูงให้รัฐบาลเมียนมาร์ยุติพฤติกรรมการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ที่สำคัญคือ ยังส่งผลให้ไทยสามารถเจรจากับรัฐบาลเมียนมาร์ เพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในบริเวณชายแดนด้านตะวันตก ที่เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน นอกจากนี้ยังช่วยให้เมียนมาร์เปิดโอกาสแก่ไทยเข้าไปลงทุนด้านการค้า และธุรกิจในประเทศเมียนมาร์ได้อีกด้วย (เวณิกา บุญมาคลี, 2535:ง)

อย่างไรก็ตามไทยและเมียนมาร์ในปัจจุบันยังมีปัญหาคความขัดแย้งกันอยู่บางประการ เช่น การจับกุมเรือประมงไทยของเมียนมาร์ ปัญหาคความขัดแย้งตามแนวชายแดนอันเกิดจากการต่อสูระหว่างรัฐบาลเมียนมาร์และชนกลุ่มน้อย และการละเมิดเขตแดนของทหารเมียนมาร์เมื่อมีการอ้างเขตแดนซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น แต่ทั้งสองประเทศได้พยายามหาทางยุติข้อขัดแย้งดังกล่าว โดยปัจจัยที่ส่งผลให้ทั้งสองประเทศดำเนินการแก้ไขปัญหาคต่าง ๆ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก สำหรับเมียนมาร์นั้นปัจจัยภายในที่มีผลต่อนโยบายคือปัญหาคด้านการเมืองได้แก่ปัญหาคชนกลุ่มน้อย

และปัญหาการเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศเมียนมาร์เอง และปัญหาเศรษฐกิจภายในเป็นปัจจัยหลัก ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ การที่เมียนมาร์มีพรมแดนติดต่อกับประเทศสำคัญในภูมิภาค 3 ประเทศ คือ อินเดีย จีน และไทย ซึ่งสร้างปัญหาด้านความมั่นคงแก่เมียนมาร์เสมอมา รวมทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจต่างประเทศของเมียนมาร์เป็นปัจจัยเสริมซึ่งผลักดันให้ผู้นำเมียนมาร์ตระหนักถึงปัญหาและภาระหนักของประเทศ ดังนั้นเพื่อมิให้ประเทศต้องเผชิญกับปัญหายุ่งยากต่อไปอีก เมียนมาร์จึงจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทย สำหรับประเทศไทย ปัจจัยภายนอกได้แก่ การที่ต้องเผชิญภัยคุกคามความมั่นคงจากการสู้รบในอินโดจีนตลอดทศวรรษ 1980 อยู่แล้ว นับเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับปัจจัยภายในอันได้แก่ ความพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ไทยเองก็มีความจำเป็นเช่นกันที่ต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้ทั้งนี้เพื่อมิให้ประเทศต้องเผชิญปัญหาเพิ่มขึ้น และเสริมสร้างบรรยากาศสำหรับการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจในขณะเดียวกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ที่กระหว่างประเทศไทยและเมียนมาร์เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศทั้งสองซึ่งต้องร่วมกันรักษาไว้ (บัณฑิต นาอาจ, 2536:1) ในกรณีของอาเซียนเอง ได้ดำเนินนโยบายตามแนวทางของไทย และปฏิเสธแนวทางของตะวันตก รัฐบาลไทยได้ร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเมียนมาร์ และได้มีการเชิญให้เมียนมาร์เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนที่กรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1994

สำหรับเมียนมาร์นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนกันยายน ค.ศ.1988 และคณะรัฐบาลทหารที่เรียกตนเองว่า "สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ" (The State Law and Order Restoration Council : SLORC) ได้เข้าบริหารประเทศ และมีการประกาศปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ โดยยึดนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดกว้าง (open door economic policy) เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น รวมทั้งมีการยอมรับการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเป็นทางการครั้งแรก แต่ด้วยความไม่สงบทางการเมืองที่มีรูปแบบการปกครองยังไม่มั่นคง คือ ยังคงเป็นระบบเผด็จการปกครองโดยทหาร ส่งผลให้นโยบายที่จะเปิดประเทศและเสรีทางการค้าต้องหยุดชะงัก และประกอบกับปัญหาในเรื่องการคมนาคม การสื่อสาร การเงิน การธนาคาร ยังอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล มีเพียงด้านการค้าเท่านั้นที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ การต่อต้านระบบการปกครองภายในยังคงมีอยู่เป็นผลให้เศรษฐกิจไม่มั่นคงเท่าที่ควร ในการปฏิรูปทางเศรษฐกิจนี้ ยังมีธุรกิจบางประเภทที่รัฐบาลเมียนมาร์ยังคงสงวนไว้ เพื่อผูกขาดการผลิตและการค้าต่อไป เช่น การผลิตและการค้าไม้สัก การปลูกป่า และสงวนรักษาป่าไม้ การสำรวจการทำเหมืองแร่ การส่งออกอัญมณี การเพาะพันธุ์และขยายพันธุ์ปลาและกุ้ง การ

ประกันภัย การธนาคาร การกระจายเสียงและแพร่ภาพทางวิทยุและโทรทัศน์ การสำรวจและทำเหมืองแร่โลหะ การผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า (ยกเว้นไฟฟ้าขนาดย่อม) การผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับระบบรักษาความปลอดภัย และการป้องกันประเทศ (ธนาคารกสิกรไทย, ฝ่ายวิชาการ, 2536:44)

อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการดึงดูดเงินทุนจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ รัฐบาลเมียนมาร์ได้ออกกฎหมายการร่วมเป็นเจ้าของกิจการของรัฐ ในเดือนกันยายน ค.ศ.1989 ซึ่งอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมกิจกรรมการบริหารในกิจการของรัฐ และออกกฎหมายกิจการอุตสาหกรรมเอกชน ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1990 โดยเป็นโครงสร้างกฎหมาย และขอบเขตการปฏิบัติของเอกชนที่เกิดขึ้น มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมีการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1988 โดยอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถลงทุนในเมียนมาร์ได้ (Cook,1994:118)

จากสถิติถึงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1994 มีการลงทุนจากต่างประเทศ จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม แสดงให้เห็นได้ดังนี้ (ธนาคารกสิกรไทย, ฝ่ายวิชาการ, 2537ก:29)

ตารางที่ 1

	มูลค่าเงินลงทุน (ล้าน \$)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. โรงแรม/ท่องเที่ยว	513.94	40.5
2. น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	381.09	30.1
3. เหมืองแร่	163.45	12.9
4. อุตสาหกรรมการผลิต	115.09	9.1
5. ประมง	90.76	7.2
6. การเกษตร	2.69	0.2
7. ขนส่ง	1.00	0.1

ที่มา : SLORC อ้างใน "พม่า : Visit Myanmar Year 1996" สรุปข่าวธุรกิจ ปีที่ 25 ฉบับที่ 22

มูลค่าการลงทุนรวมในเมียนมาร์มีจำนวนถึง 1,268.02 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากประเทศต่างๆ ตามสัดส่วนดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 2

	มูลค่าเงินลงทุน (ล้าน \$)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. สิงคโปร์	292.35	21.1
2. ไทย	214.74	16.9
3. สหรัฐอเมริกา	203.19	16.0
4. ญี่ปุ่น	101.14	8.0
5. อื่น ๆ	456.60	36.0
6. รวม	1,268.02	100.00

ที่มา : SLORC อ้างใน “พม่า : Visit Myanmar Year 1996 ” สรุปข่าวธุรกิจ ปีที่ 25 ฉบับที่ 22

แม้ว่านักลงทุนจำนวนมากจากต่างประเทศจะยังคงไม่มั่นใจในศักยภาพและสถานการณ์ในเมียนมาร์แต่ก็มีนักลงทุนอีกจำนวนมากที่กล้าเสี่ยงเพื่อผลกำไรในอนาคต ดังจะเห็นได้ว่ามูลค่าและจำนวนนักลงทุนจากประเทศต่างๆ มีจำนวนมากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป จากตารางที่จะแสดงต่อไปนี้เป็นจำนวนและมูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศนับแต่เริ่มเปิดประเทศจนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 1995

ตารางที่ 8

	จำนวน	มูลค่า (ล้านเหรียญสหรัฐ)
1. น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	24	1435.42
2. โรงแรมและการท่องเที่ยว	32	604.88
3. การประมง	15	252.04
4. ธุรกิจที่อยู่อาศัย	5	224.45
5. เหมืองแร่	25	192.51
6. อุตสาหกรรมการผลิต	52	180.16
7. การคมนาคมขนส่ง	5	113.21
8. การเกษตร	1	2.69
รวม	159	3005.36

ที่มา : เอกสารจากฝ่ายการค้า (commercial office) สถานทูตเวียดนามในประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การลงทุนจากต่างประเทศในเมียนมาร์ตามรายประเทศ

ถึงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1995

ตารางที่ 4

	จำนวน	มูลค่า (ล้านเหรียญสหรัฐ)
1. สหราชอาณาจักร	17	643.47
2. สิงคโปร์	33	548.32
3. ฝรั่งเศส	1	465.00
4. ไทย	28	241.07
5. สหรัฐอเมริกา	14	227.27
6. มาเลเซีย	9	106.86
7. ญี่ปุ่น	6	420.12
8. เนเธอร์แลนด์	2	83.00
9. ออสเตรเลีย	1	71.50
10. ฮองกง	17	64.44
11. เกาหลี	9	60.59
12. ออสเตรเลีย	6	30.00
13. แคนาดา	6	25.04
14. ฟิลิปปินส์	1	6.67
15. จีน	5	5.65
16. บังกลาเทศ	2	2.96
17. มาเก๊า	1	2.40
18. ศรีลังกา	1	1.00
รวม	159	3005.36

ที่มา : เอกสารจากฝ่ายการค้า (commercial office) สถานทูตเมียนมาร์ในประเทศไทย

ถึงแม้เมียนมาร์จะอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ แต่ด้วยเหตุที่เมียนมาร์ปิดประเทศมาเป็นเวลานานและยกเลิกระบบตลาด ทำให้เมียนมาร์ขาดเงินตราต่างประเทศ ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขาดการจัดระบบเงินตราที่มีระเบียบ ขาดทรัพยากรบุคคล ทำให้เมียนมาร์ต้องการที่จะพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยผ่านการให้เงินช่วยเหลือ และผ่านการลงทุนโดยตรง จากตารางแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างการพัฒนาขึ้นในเมียนมาร์ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีจำนวนธุรกิจที่ไปลงทุนเป็นอันดับ 2 รองจากสิงคโปร์ และมีจำนวนเงินที่ลงทุนเป็นอันดับ 4 โดยมีจำนวนถึง 420.12 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งรองจากสหราชอาณาจักร สิงคโปร์ และฝรั่งเศส แสดงให้เห็นว่านักธุรกิจไทยให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับประเทศเมียนมาร์เป็นอย่างมาก ดังนั้นบทบาทของนักลงทุนไทยในเมียนมาร์ จึงมีความสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพเมียนมาร์

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความสนใจในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของบริษัทไทยที่ตัดสินใจเข้าไปลงทุนในเมียนมาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจด้านการโรงแรม

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจของเมียนมาร์ก่อนการดำเนินการดำเนินนโยบายเปิดประเทศ (ค.ศ. 1962-1988) และการดำเนินนโยบายเปิดประเทศของเมียนมาร์ (ค.ศ. 1988-1995)
2. ศึกษาถึงการลงทุนของธุรกิจไทย โดยเฉพาะด้านการโรงแรมที่เข้าไปลงทุนในเมียนมาร์
3. ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลให้ธุรกิจดังกล่าวลงทุนในเมียนมาร์ในช่วงระยะเวลา ค.ศ. 1989-1995

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษานี้จะศึกษาถึงธุรกิจของไทยที่มีการลงทุนในสหภาพเมียนมาร์ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นปัจจัยที่ส่งผลให้ธุรกิจไทยสนใจและทำการลงทุนในเมียนมาร์ นอกจากนี้จะได้ศึกษา ถึงสภาพเศรษฐกิจของเมียนมาร์ในช่วงก่อนการดำเนินนโยบายเปิดประเทศ (open door

policy) ในปี ค.ศ.1962-1988 เพื่อเป็นพื้นฐานชี้ให้เห็นว่าเหตุใดจึงไม่มีการลงทุนจากต่างประเทศ ในช่วงนั้นและชี้ให้เห็นสภาพเศรษฐกิจที่อ่อนแอจนเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงในเมียนมาร์ในปี ค.ศ.1988 และเป็นเหตุให้เมียนมาร์ดำเนินนโยบายเปิดเสรีมากขึ้นทางการลงทุนจากต่างประเทศ ในปัจจุบัน

ในด้านประเภทของการลงทุนจะทำการศึกษาการลงทุนของรัฐกิจด้านการโรงแรม เนื่องจากเป็นกิจการแขนงหนึ่งที่เมียนมาร์ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพราะถือว่าเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ และมีศักยภาพในการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อีกทั้งเมียนมาร์มีนโยบายสนับสนุนการท่องเที่ยวอย่างค้ำมือ โดยกำหนดให้ปี ค.ศ.1996 เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวเมียนมาร์ โดยรูปแบบของการลงทุนนั้นมีลักษณะของการที่บริษัทธุรกิจไทยลงทุนถือหุ้นทั้งหมดร้อยละ 100

การศึกษาการลงทุนของธุรกิจไทย ในเมียนมาร์จะทำการศึกษาดังแต่รัฐบาลเมียนมาร์ออกกฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศและมีนโยบายเปิดประเทศในปี ค.ศ.1989 จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.1995)

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาศัยแนวทางการวิเคราะห์เชิงระบบ (System Analysis) เป็นเครื่องมือในการอธิบายปัจจัยที่นำไปสู่การลงทุนของไทยในเมียนมาร์ คำว่า ระบบในที่นี้หมายถึงกลุ่มของตัวแปรในปฏิสัมพันธ์ลักษณะใดลักษณะหนึ่ง (Dougherty and Pfaltzgraff, Jr, 1971:134-135) ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและกิจกรรมร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่ง ระบบนี้จะทำงานได้ต้องอาศัยสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ (inputs) และได้ผลลัพธ์ คือ สิ่งที่น่าออกจากระบบ (outputs) ให้เกิดประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่ง

คำว่า "ทฤษฎีระบบ" หมายถึงข้อความคำอธิบายต่างๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (เหตุ) และตัวแปรตาม (ผล) ซึ่งเราถือว่า ต่างต้องทำปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันนั่นก็คือ การเปลี่ยนแปลงในสิ่งหนึ่ง หรือหลายสิ่ง จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอีกสิ่งหนึ่งหรือหลายๆ สิ่งควบคู่กันมา หรือตามกันมา และคำว่า ทฤษฎีระบบ มักหมายความรวมถึง กรอบความคิดและระเบียบวิธีที่ใช้ในการสร้างความเข้าใจปฏิบัติการของระบบการเมือง โดยช่วยให้ผู้วิจัย

กำหนดสมรรถนะของระบบการเมืองที่สามารถรักษาคุณภาพของระบบขณะที่ต้องเผชิญกับความกดดันต่างๆ ได้ และสามารถปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงซึ่งถูกบีบให้เกิดขึ้น จากพลังทั้งภายในและภายนอก แต่ละระบบจะต้องมีขอบเขตของตนอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าบางทีจะรวมอยู่ในระบบใหญ่ก็ตาม คือ จะต้องมีลักษณะของตนอย่างเด่นชัดพอที่จะจำแนกออกจากอีกระบบหนึ่งได้ เช่น ระบบหายใจต่างระบบย่อยอาหาร ระบบเสรีนิยมต่างจากระบบสังคมนิยม ระบบอเมริกัน ต่างจากระบบรัสเซีย เป็นต้น

นักรัฐศาสตร์หลายคนได้นำความคิดเรื่องระบบมาอธิบายการเมืองภายในประเทศ เช่น เดวิด อีสตัน (David Easton) ซึ่งมองระบบการเมืองว่าเป็นระบบหนึ่งของสังคม ภายในระบบการเมืองจะประกอบด้วยสถาบัน และกระบวนการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรแบ่งปันคุณค่า และผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก่สังคม การทำงานของระบบการเมืองนั้นเป็นการตอบสนองต่อการเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชน และสถาบันต่างๆ ในสังคม หรือที่เรียกว่า สิ่งนำเข้าสู่ระบบ โดยตอบสนองออกมาในรูปของข้อตัดสินใจต่างๆ และนโยบายต่างๆ หรือที่เรียกว่า สิ่งนำออกจากระบบ ระบบการเมืองเป็นระบบที่เป็นพลวัต มีการทำงานเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา การทำงานจะมีลักษณะเป็นวัฏจักร กล่าวคือสิ่งนำออกจากระบบจะก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ ต่อสังคม และสิ่งนี้จะป้อนกลับ มาสู่ผู้โน้มน้าวนโยบายในสังคม และต่อผู้กำหนดนโยบายในระบบการเมืองต่อไป (โคริน เฟื่องเกษม, 2532:31-32)

คาร์ล คอยช์ (Karl Deutsch) ถือว่าระบบถูกกำหนดด้วยรูปแบบของการหมุนเวียนเปลี่ยนมือและการติดต่อสื่อสาร เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งภายในและภายนอกสังคม ให้กับผู้กระทำการตัดสินใจ ระบบที่ดำรงอยู่ได้จึงเน้นเรื่องการคัดเลือกปรับ คัดแปลง และประเมินข้อมูลข่าวสาร

จอห์น เบอร์ตัน (John Burton) กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับระบบสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่างๆ ในระบบได้ ซึ่งหน่วยต่างๆ ในระบบนี้ เรียกอีกอย่างว่าระบบย่อย ระบบย่อยนี้จะมีลักษณะร่วมกันบางอย่าง ทำให้เกิดลักษณะความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะได้ และระบบย่อยเหล่านี้มีความเป็นระบบอยู่แล้วในตัวของมันเอง สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ ระบบย่อยเหล่านี้จะอยู่ในระบบใหญ่อีกทีหนึ่ง ในระดับที่ระบบนั้นจะหมายถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนที่รวมถึงทุกหน่วยย่อยในระดับนั้น ทุกระบบจะมีสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบใหม่ก็ได้ หรือที่เรียกว่าตัวป้อนกลับ ระบบอาจจะมีการจัดโครงสร้างที่หลวมหรือไม่ก็ได้ คงที่หรือไม่ก็ได้ ในระบบที่คงที่นั้น สิ่งที้นำเข้าสู่ระบบจะต้องมีพลังมาก จึงจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบได้ ในขณะที่ระบบไม่

คงที่จะไม่แน่นอน ความสมดุลที่คงที่จะสามารถดูดซับส่วนประกอบใหม่ๆ และสามารถรับสิ่งที่นำเข้าสู่ระบบได้หลากหลายมากกว่า โดยในขณะเดียวกันก็สามารถดำเนินหน้าที่ไปตามปกติ และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ (Dougherty and Pfaltzgraff, Jr, 1971:135)

ทฤษฎีระบบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

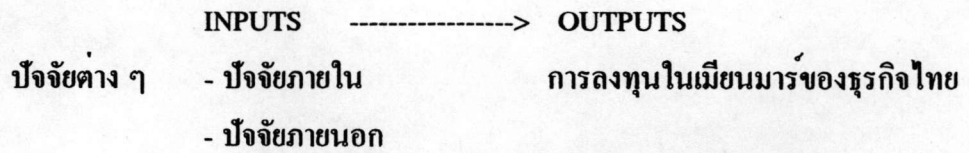
กรอบแนวคิดทฤษฎีระบบได้นำมาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเรื่องบูรณาการระหว่างประเทศ การตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศและความขัดแย้งระหว่างประเทศ เราสามารถใช้กรอบความคิดนี้กับระดับการวิเคราะห์หลายระดับ (Dougherty and pfaltzgraff, 1971:145-146) ดังนี้

1. ศึกษาถึงพัฒนาการของรูปแบบ (Model) ของระบบระหว่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบของปฏิสัมพันธ์เฉพาะเจาะจง
2. ศึกษาถึงกระบวนการที่ผู้ตัดสินใจในรัฐชาติรัฐหนึ่งหรือองค์กรระดับชาติองค์กรหนึ่งทำปฏิสัมพันธ์กับอีกรัฐหนึ่งและในขณะเดียวกัน ก็สนองตอบต่อปัจจัยที่นำเข้าสู่ระบบจากสภาวะแวดล้อม ทั้งภายในและระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่างประเทศออกมา
3. ศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองของชาติกับระบบย่อยภายในชาติ เช่น มติมหาชน กลุ่มผลประโยชน์ และวัฒนธรรมประจำชาติ เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของปฏิสัมพันธ์
4. ศึกษาถึงกลุ่มเชื่อมโยง (linkage groups) จากภายนอก เช่น ระบบการเมืองอื่น ตัวแสดงหรือโครงสร้างในระบบระหว่างประเทศซึ่งหน่วยที่เรา กำลังศึกษาสังกัดอยู่มีความสัมพันธ์ด้วยโดยตรง
5. ค้นคว้าหาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเชื่อมโยงจากภายนอกกับกลุ่มภายในซึ่งสนองตอบต่อเหตุการณ์ภายนอกมากที่สุด เช่น กลุ่มผู้นำด้านการต่างประเทศ กลุ่มทหาร และนักธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าระดับโลก

เป้าหมายของการวิเคราะห์อย่างนี้ ต่างพัวพันกัน ดังนั้นความเข้าใจถึงกระบวนการตัดสินใจและระบบภายในประเทศจึงจำเป็นต่อการเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยระดับรัฐต่างๆ ของระบบระหว่างประเทศ

ในการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ จะนำมาเฉพาะแนวความคิดเรื่องระบบ เกี่ยวกับการมีปัจจัยการนำเข้า และปัจจัยส่งออก โดยปัจจัยนำเข้าหมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิด

ผลลัพธ์ คือ ปัจจัยส่งออก ในที่นี้ปัจจัยนำเข้า คือ ความต้องการ (demand) และการสนับสนุน (support)



ปัจจัยภายใน คือ ปัจจัยทางฝ่ายไทย ได้แก่ ศักยภาพของนักลงทุนไทย และการสนับสนุนของรัฐบาลไทย

ปัจจัยภายนอก คือ ปัจจัยทางฝ่ายเมียนมาร์ ได้แก่ นโยบายเปิดประเทศ โดยสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ และศักยภาพของเมียนมาร์ ที่เกื้อหนุนต่อการทำธุรกิจการโรงแรมให้ได้ผลกำไรในระยะยาว

สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษาวិทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้ทำการประมวลข้อมูลเบื้องต้น โดยอาศัยแนวทางของทฤษฎีระบบดังที่กล่าวถึงไปแล้วนั้น ทำให้ผู้วิจัยมีสมมติฐานดังนี้

การที่นักลงทุนไทยดำเนินธุรกิจด้านการโรงแรมในเมียนมาร์ สืบเนื่องมาจากปัจจัยบางประการที่สำคัญ คือ

1. ปัจจัยทางด้านไทย คือ "ศักยภาพของนักลงทุนไทย" และ "การสนับสนุนของรัฐบาลไทย"
2. ปัจจัยทางด้านเมียนมาร์ คือ "การเปิดประเทศ และสนับสนุนการลงทุน" และ "ศักยภาพของเมียนมาร์ที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจการโรงแรมให้ได้ผลกำไรในระยะยาว"

วิธีดำเนินการศึกษา

1. ผู้วิจัยได้ใช้แนวทางการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการนำเสนอในเชิงคุณภาพ (Qualitative) และการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยแบ่งเป็นเอกสารดังนี้

เอกสารชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ คำให้สัมภาษณ์ หรือคำกล่าวแสดงทัศนะของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ในด้านการลงทุนในเมียนมาร์ของบริษัทไทย

เอกสารชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในรูปพรรณาคความและการวิเคราะห์ ของนักวิชาการทั้งหลาย ข้อมูลจากวารสาร บทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ที่เป็นลักษณะวิเคราะห์ แสดงความคิดเห็น

2. นอกจากการวิจัยจากเอกสารแล้ว ผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์นักลงทุนไทยในด้านการกิจการโรงแรม ที่เข้าไปเปิดกิจการด้านการโรงแรมในเมียนมาร์ เพื่อทราบทัศนคติ ความคิดเห็น ของนักลงทุนไทย ที่ผู้วิจัยจะนำมาประมวลและทำการวิเคราะห์ในระดับต่อไป โดยบริษัทที่ใดทำการสัมภาษณ์ได้แก่ บริษัท รีนาวน์เลทเธอร์แวร์ส์ จำกัด (มหาชน) บริษัท อันตามัน คลับ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่าและโรงแรมไบฮอก

ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพเศรษฐกิจของเมียนมาร์ก่อนการดำเนินนโยบายเปิดประเทศและนโยบายเปิดประเทศ
2. ทราบถึงการลงทุนของไทยในเมียนมาร์ด้านการกิจการ โรงแรม
3. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลให้นักธุรกิจไทยลงทุนด้าน โรงแรมในเมียนมาร์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย