

จากภัยคุกคามสู่การพัฒนา

แม้น้ำโขงจะยังยืน

จากภัยคุกคามสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน

รายงานการวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาแม่น้ำโขง
เพื่อพัฒนากรอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพข้ามพรมแดน

สุรสม กฤษณะจุฑะ

บรรณาธิการ

ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ตำบลเมืองศรีไค อำเภอลำดวนสุราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี 34190

โทรศัพท์ 045-353725 โทรสาร 045-288870

<http://www.mssrc.la.ubu.ac.th>

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

กระทรวงสาธารณสุข ชั้น 2 อาคาร 88/37 ติวานนท์ 14 ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-5902304 โทรสาร 02-5902311

<http://www.nationalhealth.or.th>

พิมพ์ครั้งที่ 1

ธันวาคม 2552

จำนวนพิมพ์

1,000 เล่ม

ภาพปก

จิรพงษ์ สีนวิวัฒน์กุล (JSENG-www.guideubon.com)

พิมพ์ที่

ศิริธรรมออฟเซ็ท 114-116 ถ.ชยางกูร อ.เมือง จ.อุบลราชธานี

โทร. 045-254864, 045-317491-5

สารบัญ

สารบัญ	3
เกริ่นนำ	4
ผุญานิพนธ์ <i>คนฮิมของ</i>	6
บทนำ: จากภัยคุกคามสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน <i>สุรสม กฤษณะจู่ทะ</i>	9
ADB/GMS-MRC-ACMECS: หนทางข้างหน้าและสิ่งท้าทายในการพัฒนาลุ่มน้ำโขง <i>สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี</i>	27
EAST-WEST CORRIDOR จากเส้นทางขนส่งสู่ระเบียงเศรษฐกิจ: ทบทวนความก้าวหน้าและผลกระทบ <i>สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี</i>	49
การขยายบทบาทของจีนกับการลงทุนในลุ่มน้ำโขง <i>ทรงฤทธิ์ โพนเงิน</i>	65
ความตกลงสี่ฝ่ายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง <i>ธงชัย ลือโฮงศักดิ์</i>	89
เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในจีนและผลกระทบข้ามพรมแดน <i>เพ็ญพร ดีเทศน์</i>	101
การพัฒนาโครงข่ายสายส่งข้ามพรมแดน และเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง <i>มนตรี จันทวงศ์</i>	119
การจัดการแม่น้ำนานาชาติและบทเรียนสู่ลุ่มแม่น้ำโขง <i>กนกวรรณ มะโนรมย์</i>	183

เกริ่นนำ

สืบเนื่องจากมูลนิธิพิทักษ์ธรรมชาติเพื่อชีวิต (Nature Care) ได้ทำหนังสือถึงคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ที่ พชร.อบ. 40/2551 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สนับสนุนการศึกษาสถานการณ์การดำเนินโครงการ สถานการณ์ในพื้นที่ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในกรณีเขื่อนบ้านกุ่ม ตามบทบัญญัติ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ มาตรา 5 สิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ, มาตรา 10 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผลกระทบทางสุขภาพที่จะเกิดขึ้น, มาตรา 11 สิทธิของประชาชนในการร้องขอให้มีการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ และมาตรา 40 การเสนอให้มีการจัดสมัชชาสุขภาพ

โครงการเขื่อนบ้านกุ่มมีเป้าหมายเพื่อจัดหาพลังงานไฟฟ้า โดยสร้างเขื่อนคั่นกลางแม่น้ำโขงบริเวณพรมแดนไทย-ลาว บริเวณบ้านท่าลั้ง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี และบ้านกุ่มน้อย เมืองชะนะสมบูน แขวงจำปาสัก สปป.ลาว โครงการเขื่อนบ้านกุ่มเป็นกรณีศึกษาหนึ่งของการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ริเริ่มดำเนินการแต่ไม่ได้เตรียมพร้อมรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นข้างหน้า อีกทั้งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงเห็นควรที่จะให้มีการพัฒนากรอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพข้ามพรมแดนขึ้น อันจะเป็นกลไกทางสังคมกลไกหนึ่งในการเกื้อหนุนให้เกิดการตัดสินใจเชิงนโยบายบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อมูลอย่างรอบด้าน รอบคอบ พังเสียงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน และคำนึงถึงผลกระทบเชิงลบที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

การจัดทำการประเมินผลกระทบสุขภาพข้ามพรมแดนเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องมีการพัฒนากรอบแนวคิดและการกำหนดประเด็นที่ชัดเจน แนวทางการดำเนินงานจึงเริ่มต้นจากการรวบรวมองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาแม่น้ำโขงในภาพรวม เนื่องจากปัญหาการพัฒนาแม่น้ำโขงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายประเทศและมีกลไกการขับเคลื่อนในหลากหลายระดับ ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ในฐานะหน่วยงานด้านวิชาการในท้องถิ่นจึงได้ดำเนินการพัฒนากรอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพข้ามพรมแดนเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน โดยรวบรวมองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาแม่น้ำโขงและรวบรวมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานต่อไป

โครงการนี้ได้จัดเวทีสองครั้งด้วยกัน คือ ในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2552 เป็นเวทีระดมความคิดเห็นและเสนอแนะในการปรับปรุงบทความแต่ละชิ้นที่ได้รวมเล่มในที่นี้ ณ โรงแรมกิจตรงวิลด์ รีสอร์ท จังหวัดอุบลราชธานี ต่อมายังได้จัดเวทีสาธารณะสำหรับการนำเสนอผลงานที่โรงแรมลายทอง จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2552 ซึ่งต้องขอบคุณผู้ที่เขียนบทความนี้ทุกท่านที่สละเวลาในการแบ่งปันความรู้ในประเด็นการพัฒนาแม่น้ำโขงได้เป็นอย่างดี

โครงการนี้จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ไม่ว่าจะสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติที่ตั้งใจเปิดพรมแดนทางสังคมและสุขภาพในประเด็นแม่น้ำโขงโดยมีผู้ที่ร่วมผลักดันอย่างแข็งขันคือ อาจารย์เดชรัตน์ สุขกำเนิด นพ.วิพุธ พูลเจริญ คุณสมพร เพ็งคำ ผู้ที่คอยประสานงานช่วยเหลือมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สื่อมวลชน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องหลายท่านที่ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการและงานเขียน ได้แก่ อาจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล คุณรุ่งมณี เมฆโสภณ คุณไพศาล สังวาลี อาจารย์อนุชา เพียรชนะ นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ



คุณมัสยา กำแพง คุณศรยุทธ เขียมเชื้อยุทธ คุณพิภพ พานิชภักดิ์ คุณภาสกร จำลองราช คุณสุมาตร์ ภูลายาว อาจารย์ธวัช มณีผ่อง อาจารย์วิเชียร อันประเสริฐ อาจารย์ดาวเรือง วิทยารัฐ อาจารย์กิติรัตน์ สีหพันธ์ อาจารย์สุเชาว์ มีหนองหว้า อาจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ คุณเลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ คุณศิริสิทธิ์ จรูญศรี คุณจรรยา ราชวงศ์ คุณสุชัย เจริญมุขยพันธ์ ตลอดจนขอขอบคุณอาจารย์อินทิดา ชาศีร์ คณบดีคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่สนับสนุนโครงการนี้เป็นอย่างดี ขอขอบคุณอาจารย์ชยันต์ วรรณะ ญาติแห่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่แนะนำบทความและหนังสือที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากมาย

ขอขอบคุณทีมงานช่างภาพไกด์อุบลที่เอื้อเฟื้อภาพถ่ายสำหรับการจัดทำนิทรรศการและภาพปกของหนังสือเล่มนี้ ไม่ว่าจะคุณสมชาติ เบญจถาวรอนันท์ เว็บไซต์เตอร์ www.guideubon.com คุณสุชยันต์ แก้วสง่า คุณทวีสิทธิ์ วีระวัชรชัย นายจิรพงษ์ สิ้นวิวัฒน์กุล และท่านอื่นๆ ในทีมช่างภาพที่ไม่ได้เอ่ยชื่อ ขอขอบคุณสมาคมส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไทยภาค 7 อุบลราชธานี (สสวท.) ที่สนับสนุนและเข้าร่วมการจัดงานเวทีสาธารณะ ขอขอบคุณคุณประเวศ หอมชื่น ปลัด อบต.นาโพธิ์กลาง ที่ช่วยประสานงานในพื้นที่ เป็นพิธีกรในงาน รวมทั้งช่วยเหลือในด้านอื่นๆ อีกมากมาย ขอขอบคุณพ่อดวงสุนนท์ ประชาญ์ชุมชนแห่งบ้านคันทำเกวียน ที่มาเป่าแคนสร้างสีสันให้กับเวทีสาธารณะ ขอขอบคุณอาจารย์เรื่องประทีป เขียวสด โรงเรียนบ้านสองคอนและคณะที่มาร่วมให้ความเห็น ตลอดจนชาวบ้านจากชุมชนลุ่มน้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานีที่ได้ร่วมทำงานกันมาโดยตลอด รวมทั้งคุณบุษตะนอง ชมไชยฝนและคุณแสงฟูไซ อินทะวิศา ที่สละเวลาเดินทางจากประเทศลาวมาให้ความเห็นในเวทีสาธารณะที่จังหวัดอุบลราชธานีด้วย อีกทั้งยังมีคณะทำงานและอาสาสมัครหลายท่านที่มาช่วยงาน ซึ่งไม่สามารถกล่าวได้หมด แต่ที่ขอเอ่ยนามในที่นี้ คือ คุณจ่านงค์ จิตรนิรัตน์ คุณวรรณดี จิตรนิรัตน์ คุณรวงทอง จันดา คุณคำปิ่น อักษร คุณกิตติกาญจน์ หาญกุล คุณสดไธ สร้างไศรก คุณพงษ์ศักดิ์ สายวรรณ คุณศักดิ์สิทธิ์ บุญยะบาล อาจารย์ปิยวดี ศรีสุพรรณคุณปิยะนุช สิงห์แก้ว คุณธนศักดิ์ โพธิ์ศรีคุณ คุณพนา ใจตรง คุณเศรษฐีใส สายโกสิทธิ์ คุณพิทยา อ่อนแสง นอกจากนี้ คณะทำงานที่ควรกล่าวถึงเป็นอย่างยิ่งก็คือ ราชธานีเคเบิลทีวีที่มาสนับสนุนงานด้านการถ่ายทอดสดและบันทึกเทปโทรทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณธงชัย ฤๅไรสงค์ ผู้เขียนบทความที่ทำหน้าที่มากกว่าการเขียน คือได้ช่วยประสานงานในหลายด้านที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการยิ่ง ขอขอบคุณคุณปริญญา พิณฑทองแห่งโรงพิมพ์ศิริธรรมออฟเซตที่ดูแลการผลิตหนังสือเล่มนี้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายท่านที่ให้ความช่วยเหลือกับโครงการนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจตกหล่นบกพร่องไม่ได้เอ่ยนามรวมไปถึงสามัญชนคนธรรมดาอีกมากมายที่มีส่วนร่วมในหนังสือเล่มนี้ ผู้จัดทำต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ท่านทั้งหลายได้ช่วยเหลือนั้น ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในฐานะองค์กรที่รับผิดชอบโครงการมีความซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยความอนุเคราะห์จากหลายท่านที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้หนังสือเล่มนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ในเวลาอันจำกัด อย่างไรก็ตาม หากมีข้อผิดพลาดประการใด บรรณาธิการหนังสือเล่มนี้ย่อมมีส่วนรับผิดชอบในความขาดตกบกพร่อง ซึ่งต้องขออภัยทุกท่านมา ณ ที่นี้ด้วย ถ้าหากหนังสือเล่มนี้พอจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาแม่น้ำโขงไปสู่เส้นทางของความยั่งยืนได้บ้าง ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้เขียนบทความและทุกคนที่เกี่ยวข้องควรจะได้รับชื่นชม และหากมีโอกาส คงจะได้ปรับปรุงหนังสือเล่มนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการตีพิมพ์ครั้งต่อไป

ผญานิพนธ์

คนฮิมของ

ลำนำผญาอาร์มภท

สิบแผ่นดิน ชาวแม่น้ำ อยากร้อยเป็นแผ่นดินเดียว

นานสิบคีนชาวคีน อยากร้อยเป็นควมื่อ “นางเอย” คั้นหว่าใจประสงค์แล้ว

เมืองแกวกะตันฮอด สายตาต้องหน่วยแก้ว ในถ้ำสิกันหา

ผญาลำนำวาทกรรมการพัฒนาแม่น้ำโขง

*อ้ายนี่คือฮอดน้อง นอนบ่ออิมเต็มตา คิดฮอดมาพอๆ สิจ้อยตายกะปานนั้น

อันน้ำของปมาขึ้น สิขึ้นกินายฮ่วม ความฮักมาแหล่นต้องของสิขึ้นบ่อนจั่งได้

“อยากรัด...อยากไปกินข้าวฮ่วมพา...อยากมากินปลาฮ่วมถวย...อยากกินก้วยฮ่วมหรี”...

อ้ายอยากรยับฮวนม้อน มาฮอนฮวนหมี่ อยากรยับฮวนมากมี มาฮ้อนป่าหมากนาว

“สาวเอย”...เจ้าผู้อยู่ฝั่งซ้าย คัดนำซานอ้ายบ่าว”...”แห่นบ้อ” หรือหว่าคิดแต่อ้าย หมายหมั้นแต่ผู้เดียว

“คิดฮอดได้”...ยามได้เหลียวลงได้ เห็นของไหลบโคงต่าว

คิดฮอดควาก่อนก็ เฮาเคยเล่นหล่องลอย ผุงปูป่าใหญ่่น้อย เน่นอั้งวังปา

ลอยไปหัวของเหนื่อได้...ฮอดฤดูเดือนสามได้ ปาขึ้นไปถวยพระธาตุ ดารดาษลัน เต็มน้ำ อั้งวัง

**ปาดเถื่อหล่วงได้ ยุคใหม่ วาทกรรม การครอบงำ พัฒนาลำน้ำ

“แม่ของเอย”...ไผ่น้อเซ็ดให้หม่มซ้า ไผ่น้อทำให้หม่มหม่น



ไผ่นอกันให้เหม่ซ้า ไผทำให้เหม่สะเทือน...

ผองหมู่เพื่อนไทยลาว เขมรต่ำ ทั้งเวียดนามและพม่าจีนพ้อมตี่มกระทำ

วาทกรรมล้วน ชวนฟังชวนเชื่อ โทดดีเหลือหลื่นล้ำ คำเจ้าแต่ส่วนดี

อีไอเอ เฝิ่นซี้เชื่อนดีเป็นประโยชน์ โทษอาจมีหากแต่น้อย ปลอดภัยผ่านสบาย

ชุมชนได้อาชีพใหม่เงินดี เฝิ่นหากมีความคิด คอบเฮากวมไว้

“ปาดนี้หน่อ”...แม่น้ำของสิฮ้องไฮ่ คนฮิมของสิเปียนไป คือคนไข้บู้ส่วง

ภูมิเนศทั้งปวง หลุ่มน้ำของสิแตกม้าง บ่คือคั้งเก่าเดิม “จีเอย...จีเอิมเอสเจ้าเฮ็ดหยัง”

เอิมอารซีเคยฟังคนฮิมของบ่โน่เจ้า เอตีบ่ถักผีเข้า ชั่นน้ำจ้งสิเออา เงินกุ่มมา

เสริมส่ง หลง “ซัสเทนอะเบิ้ล” แล้วบ่เจ้าไให้หันตอง ชุมพีน้องของตอนหลุ่ม

เอิมอารซีมีความคิดจ้งได้ ไห่จาต้าน ไห่หลูโตน ชาวบ้านฮิมของสองฝั่ง (แห่นถ้อน)

วิถีชีวิตสิเพพัง ชุมชนเขาสิถักหย้าย น้ำแกมถววมที่...เฮือน

“ย่านदै”...ย่านพญานาคเคื่อนหนีจากลำของ ลวงเบ็ดมอม หม่องหว่านแหบ่เหลือค่าง

มวลงฝักนางอองหญ้า ฮิมของเคยเก็บก่อง ทั้งสวนฝ้ายฮิมของ สวนมันแกว ฝั่มพ้อม บ่เหลือค่าง ดังเดิม

ถ่านเอย...

หมายเหตุ : การสะกดคงตามต้นฉบับและเสียงของภาษาอีสาน

บทนำ: จากภัยคุกคามสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน

สุรสม กฤษณะจุฑะ

อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในโลกไร้พรมแดน

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้กระโดดเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยอย่างเต็มตัว การเติบโตทางการค้าการลงทุนเป็นไปอย่างคึกคัก คลื่นการอพยพของผู้คน การไหลเวียนของสินค้าอย่างมหาศาล และการคมนาคมขนส่งอันคล่องแคล่วว่องไว ได้ทำลายกำแพงที่เคยขวางกั้นความร่วมมือไม่ร่วมมือระหว่างกันและการติดต่อเชื่อมโยงของผู้คนในภูมิภาคนี้ ลุ่มน้ำโขงกลายเป็น ‘ชุมชนในจินตนาการ’ (imagined communities) แบบใหม่ หรือชุมชนที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จากสำนึกความเป็นชาติที่ผู้คนรู้สึกผูกพันกับสถานที่สมมติหรือถูกขีดเส้นอุปโลกนขึ้นว่านี่คือประเทศชาติของตน มาสู่ภาวะที่ผู้คนเริ่มจินตนาการเห็นโลกกว้างไร้พรมแดน สร้างสำนึกแบบใหม่ที่ข้ามพ้นความเป็นรัฐชาติ

แม้ว่าแม่น้ำโขงมีอาจเรือทำลายได้เหมือนกำแพง ทว่าแม่น้ำโขงที่เคยทำหน้าที่เป็นเส้นเขตแดนแบ่งประเทศกำลังจะมีความหมายที่เปลี่ยนไปจากเดิม นั่นคือ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงไม่ต่างไปจากพื้นที่หนึ่งทีพร้อมจะพลิกภัยให้สิ่งที่เรียกว่า ‘การพัฒนา’ แม่น้ำโขงพร้อมแล้วที่จะมีเขื่อนมาขวางกั้น อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงพร้อมแล้วที่จะกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวให้ผู้คนมาชื่นชมความงดงามอันอลังการ แม่น้ำโขงพร้อมแล้วที่จะอยู่ใต้สะพานขนาดใหญ่ข้ามพาดผ่าน แก่งในแม่น้ำโขงพร้อมแล้วที่จะถูกระเบิดออกเพื่อเปิดทางให้เรือขนส่งสินค้าแล่นได้อย่างสะดวกรวดเร็วไปติดลมบน ลุ่มน้ำโขงพร้อมแล้วสำหรับการล้างผลาญทรัพยากรอันมั่งคั่ง แม่น้ำโขงไม่ได้เป็นอุปสรรคขวางกั้นอีกต่อไป แต่แม่น้ำโขงคือสายน้ำแห่งความหวังที่ผู้คนจะมาขุดทองเพื่อเปลี่ยนโชคชะตาจากคนยากจนข้นแค้นมาเป็นผู้มั่งคั่งร่ำรวย

ภายหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลง ความขัดแย้งระหว่างขั้วอุดมการณ์สองฝ่ายคือโลกที่อ้างว่าเป็นประชาธิปไตยกับโลกคอมมิวนิสต์หมดสิ้นมนต์ขลัง อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ลุ่มน้ำโขงถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์หรืออยู่ในยุคโลกไร้พรมแดน ภาวะไร้พรมแดนที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ มีนัยความหมายอย่างน้อยสองประการด้วยกัน ประการแรก ภาวะไร้พรมแดน หมายถึง การเชื่อมต่อของผู้คนในลุ่มน้ำโขงที่ได้ข้ามพ้นขีดจำกัดของขอบเขตรัฐชาติ ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า ‘ภาวะข้ามชาติ’ (transnationalism)¹

¹ภาวะข้ามชาติ (transnationalism) มีสาระสำคัญ 6 มิติด้วยกัน คือ 1) กายวิภาคของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของคนภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเปลี่ยนแปลงไป เช่น พรมแดนหรือเขตแดนความเป็นชาติมีความหมายน้อยลง ผู้คนเดินทางไปมาหาสู่กันง่ายขึ้น 2) สำนึกของผู้คนเปลี่ยนแปลงไป คนพลัดถิ่น (diaspora) เป็นกรณีตัวอย่างของกลุ่มบุคคลที่มีสำนึกทั้งการผูกพันกับชาติพันธุ์หรือบ้านเกิดเมืองนอนไปพร้อมกับสำนึกของการไปอยู่ในสถานที่แห่งใหม่ 3) การผลิตซ้ำทางวัฒนธรรม การสื่อสารที่ฉับไวและการอพยพโยกย้ายของผู้คน นำมาสู่การผสมผสานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน เกิดวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ๆ ในลักษณะวัฒนธรรมลูกผสม (hybrid culture) 4) การเติบโตของทุนข้ามชาติ บรรษัทข้ามชาติ (transnational corporations-TNCs) เป็นสถาบันที่ก้าวเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ การลงทุนข้ามประเทศจะเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในยุคโลกาภิวัตน์ 5) เวทีทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป โลกกลายเป็นเวทีที่กลุ่มต่างๆ มาต่อรองกัน การเมืองระหว่างประเทศไม่ใช่เรื่องของรัฐต่อรัฐเท่านั้น แต่มีกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐเข้ามาาร่วมในเวทีการเมืองโลกด้วย เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านโลกาภิวัตน์ เป็นต้น 6) การก่อสร้างท้องถิ่นพื้นที่ใหม่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการเคลื่อนย้ายผู้คน ทำให้วิธีการมองความเป็นท้องถิ่นผิดแผกไปจากเดิม เช่น อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่แบบใหม่ที่ถูกสร้างขึ้น ฯลฯ รายละเอียดโปรดดู Steven Vertovec. 2009. *Transnationalism*. London and New York: Routledge.

ท่ามกลางกระแสการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การแพร่กระจายของแนวคิดประชาธิปไตยทางการเมือง ตลอดจนการเติบโตของพหุวัฒนธรรมที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย เปิดโอกาสให้ประชาชนในภูมิภาคนี้มีจิตสำนึกใหม่ การสื่อสารที่สะดวกรวดเร็วและจับใจได้กระตุ้นให้เกิดการรับรู้ และรู้จักกันมากขึ้น มาyacติของความเป็นอริศ์ตรุกัน แม้จะยังฝังแน่น แต่ภาวะข้ามชาติได้ยกระดับวัฒนธรรมการติดต่อสัมพันธ์กันของคนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ภาวะข้ามชาติที่ว่านี้จึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ระหว่างรัฐต่อรัฐ (international) หรือจำกัดอยู่เฉพาะการข้ามพรมแดน (cross border) หรือเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ชายแดน แต่เป็นเรื่องของคนที่จะอยู่เ็นกรุงเทพฯหรืออยู่ในจังหวัดไหนๆ ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของภาวะข้ามชาติได้เช่นกัน²

กระนั้นก็ดี ภาวะไร้พรมแดนยังมีอีกความหมายหนึ่ง นั่นคือ ความไกลหลอลหม่นของสังคมในแถบถิ่นลุ่มน้ำโขง เมื่อโลกาภิวัตน์กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวไปมาอย่างจับใจ การเดินทางของผู้คน การติดต่อสื่อสาร การแข่งขันกันอย่างเสรี ความเปลี่ยนแปลงในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทวีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ อยางไรก็ตาม แม่น้ำน้ำโขงจะถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ แต่การบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำโขงยังคงเป็นเรื่องการต่อรองระหว่างประเทศต่างๆ ที่พร้อมจะปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง แม่น้ำน้ำโขงจะเป็นแม่น้ำนานาชาติ หรือเป็นทรัพยากรส่วนรวมของหกประเทศที่ใช้ร่วมกัน แต่อีกด้านหนึ่ง แม่น้ำโขงก็ยังคงหน้าทีความเป็นเส้นพรมแดนต่อไป ความไกลหลอลหม่นของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ว่าไปแล้ว จึงเกิดจากการเสียดทานระหว่างการพยายามยึดโยงความศักดิ์สิทธิ์ของเส้นเขตแดนเดิมเอาไว้ (territorialization) กับแรงเหวี่ยงของโลกาภิวัตน์ในการสลายเส้นเขตแดน (deterritorialization) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไกลหลอลที่กำลังเกิดขึ้นนี้ เป็นผลพวงจากการปะทะกันระหว่างโลกาภิวัตน์กับรัฐชาติที่ยังไม่จบสิ้นนั่นเอง

รายงานฉบับนี้ เป็นความพยายามในการรวบรวมและทบทวนองค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือที่เรียกภาษาอังกฤษว่า Greater Mekong Subregion (GMS)³ จากแง่มุมต่างๆกัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยชี้ชวนให้เห็นว่าเส้นทางพัฒนาแม่น้ำโขง ตลอดจนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาแม่น้ำโขง และผลกระทบที่เกิดขึ้นและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมุ่งหวังว่าน่าจะพอฉายให้มองเห็นภาพร่างในการออกแบบอนาคตของแม่น้ำโขงซึ่งนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างไร เป็นการพัฒนาที่คำนึงถึง ‘สุขภาวะ’ ของประชาชนได้อย่างไร

² ยกตัวอย่างเช่น ภาพยนตร์เรื่องสบายดีหลวงพระบาง เป็นภาพยนตร์เรื่องหนึ่งที่สะท้อนภาวะข้ามชาติ ทั้งการลงทุน (การลงทุนร่วมไทย-ลาว) เนื้อหา (การท่องเที่ยวและปฏิสัมพันธ์นักท่องเที่ยวต่างชาติกับคนลาว, ลาวในยุคโลกาภิวัตน์, การแต่งงานข้ามชาติ) ตลอดจนการสร้างสำนึกใหม่ของคนไทยคนลาว ลูกครึ่งลาว-ออสเตรเลีย (พระเอก-อนันดา เอเฟเวอริงแฮม) ลูกครึ่งลาว-จีน (คำลี่ พิลาวง นางเอกภาพยนตร์) ดังนั้น ภาวะข้ามชาติจึงโยงกับสำนึกใหม่ที่ไปพื้นฐานคิดแบบชาตินิยม ซึ่งอาจเรียกรวมๆ ว่า ‘สำนึกของความเป็นพลเมืองโลก’ (cosmopolitanism)

³ ในบทนำนี้ บางแห่งจะใช้คำว่า ‘แม่น้ำโขง’ แทน ‘อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง’ เพื่อความกระชับสั้น ดังนั้น เมื่อพูดถึงการพัฒนาแม่น้ำโขง ถึงที่สุดแล้วไม่ใช่เรื่องของ “แม่น้ำโขง” แต่เพียงด้านเดียว แต่กินอาณาบริเวณ “ลุ่มน้ำโขง” ที่กว้างขวางมากนับตั้งแต่จีนตอนใต้ พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม

นอกจากนี้ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแม่น้ำโขงและลุ่มน้ำโขงในรายงานฉบับนี้ แต่ละบทความอาจมีความลัทธิกันขึ้นอยู่กับทำมาของข้อมูล เช่น จำนวนประชากรในลุ่มน้ำโขง มีการระบุอยู่ระหว่าง 200-300 กว่าล้านคน ซึ่งผู้เขียนบทความมีบริบทของการอธิบายแตกต่างกัน ในฐานะบรรณาธิการจะยังคงรักษาข้อมูลตามต้นฉบับเดิมไว้



นับแต่ประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเริ่มเดินเครื่องการพัฒนาในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของดินแดนลุ่มน้ำโขง กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่และส่งผลต่ออนาคตในระยะยาว เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งพอกับลักษณะทางกายภาพอันน่ามหัศจรรย์ของแม่น้ำโขง องค์ความรู้ว่าด้วยการพัฒนาแม่น้ำโขงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้คนเป็นจำนวนหลายร้อยล้านคน เป็นเรื่องที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนานตลอดจนยึดโยงไปถึงอนาคตของลูกหลานอีกหลายรุ่นข้างหน้า กล่าวอย่างย่อ การพัฒนาแม่น้ำโขงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนอย่างมาก จำเป็นจะต้องระดมมุมมองที่แตกต่าง ฟังเสียงที่หลากหลาย เพื่อแสวงหาแนวทางข้างหน้าร่วมกัน

รายงานฉบับนี้ทำหน้าที่คล้ายกับเชื้อไฟที่จะจุดประกายให้กลับมาทบทวนว่า อะไรกำลังเกิดขึ้นกับแม่น้ำโขง มาร่วมกันขบคิดว่าสถานะของแม่น้ำโขงในฐานะสายน้ำที่มีชีวิตนั้นถึงขั้นวิกฤตแล้วหรือยัง และร่วมกันเสนอแนะว่าหากจะมองไปยังข้างหน้า เราจะพัฒนา (หรือแม้แต่ ไม่ พัฒนาก็ตาม) แม่น้ำโขงอย่างไรเพื่อเอื้อให้เกิดประโยชน์สุขต่อมนุษยชาติและบนพื้นฐานความเคารพต่อธรรมชาติ

โดยภาพรวม เนื้อหาของรายงานฉบับนี้ก็คือ การทบทวนแนวคิดและปฏิบัติการพัฒนาแม่น้ำโขง กระแสหลัก ซึ่งบอกเล่าถึงพัฒนาการความเป็นมาเป็นไปของโครงการพัฒนาแม่น้ำโขงต่างๆ องค์การที่ผลักดันให้เกิดการพัฒนาแม่น้ำโขงเป็นใครบ้าง หรือใครเป็นคนกำหนดทิศทางการพัฒนาแม่น้ำโขง ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการพัฒนาแม่น้ำโขงนั้นเป็นคนกลุ่มไหน ตลอดจนการพัฒนาแม่น้ำโขงจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านใดบ้างในอนาคต หากจะมีข้อเสนอในเชิงนโยบาย จะมีกระบวนการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างไรให้ก้าวเดินไปสู่ความยั่งยืน ท้ายที่สุดประเด็นที่เฉพาะเจาะจงสำหรับรายงานชิ้นนี้ก็คือ หากจะพัฒนาไปสู่กรอบการประเมินผลกระทบสุขภาพแบบข้ามพรมแดนกรณีแม่น้ำโขง เราควรจะทำอะไรและอย่างไร

สามยุคการพัฒนาแม่น้ำโขง

‘การพัฒนา’ ตามนัยทางสังคมศาสตร์ ไม่ได้เป็นคำที่มีความหมายทั่วไป ที่มองว่าการพัฒนาหมายถึงความก้าวหน้า การเจริญเติบโต หรือความมั่งคั่ง แต่ความหมายของการพัฒนานั้นมีเป้าหมายอยู่ที่ “ความทันสมัย” หน้าประวัติศาสตร์การพัฒนาแม่น้ำโขงเพิ่งเริ่มต้นมาประมาณ 150 ปีมานี้เอง แม้ว่าแม่น้ำโขงจะเป็นแหล่งอารยธรรมที่มีมาช้านาน แต่ความทันสมัยเกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขงนับตั้งแต่การแพร่เข้ามาของการล่าอาณานิคม ในที่นี้จะทบทวนให้เห็นภาพร่างคร่าวๆ ของพัฒนาการของการพัฒนาแม่น้ำโขง โดยจำแนกแยกแยะออกเป็นสามยุคด้วยกัน **ยุคแรก**ก็คือ แม่น้ำโขงใต้เงาอาณานิคม **ยุคที่สอง** หลังจากประเทศต่างๆ ปลดแอกจากจักรวรรดินิยมตะวันตก ก็ได้ก้าวเข้าสู่ยุคแม่น้ำโขงใต้เงาสงครามเย็น ภายใต้บรรยากาศการขบเคี้ยวระหว่างโลกเสรีและโลกคอมมิวนิสต์ และใน**ยุคที่สาม** แม่น้ำโขงใต้เงาโลกาภิวัตน์ เป็นยุคที่แม่น้ำโขงเดินหน้าเข้าสู่การพัฒนาไปสู่ความทันสมัยอย่างเต็มตัว

ยุคแรกของการพัฒนาแม่น้ำโขง **ยุคแม่น้ำโขงใต้เงาอาณานิคม** ความพยายามในการไล่ล่าทรัพยากรอันมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์เป็นการเปิดฉากการพัฒนาแม่น้ำโขงด้วยการถูกยึดครองได้อำนาจจักรวรรดินิยมจากยุโรปและอเมริกา นี่ถือเป็นจุดกำเนิดของการพัฒนาแม่น้ำโขง การสำรวจดินแดนลุ่มน้ำโขงขององรี มูโอต์ในช่วงปี พ.ศ. 2401-2404 การค้นพบ ‘นครวัด’ ถือเป็นสัญลักษณ์ของการเปิดประตูบานหนึ่งในการรับรู้ของโลกตะวันตกต่อการมีอยู่ดำรงอยู่ของความรุ่งเรืองทางอารยธรรมของ ‘โลกตะวันออก’ แต่ในช่วงเวลาที่มูโอต์กำลังผลิตเพลลินในการสำรวจอารยธรรมลุ่มน้ำโขงอันน่าตื่นตาตื่นใจอยู่นั้น ในปี พ.ศ. 2401 ฝรั่งเศสก็ได้เริ่มปฏิบัติการล่าอาณานิคมไปพร้อมๆ กัน โดยเริ่มต้นที่เวียดนามใต้ ฝรั่งเศสใช้เรือรบบุกกรีธาทัพเข้ามายึดดินแดนตอนใต้ของเวียดนาม เพื่อปลุกข้าว กาแฟ ยางพาราส่งกลับไปยังฝรั่งเศส จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2426 เวียดนามก็ได้กลายเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

ต่อมา ดินแดนแถบลุ่มน้ำโขงทยอยเดินพาเหรดเข้าสู่กระบวนการกลายเป็นอาณานิคม นับตั้งแต่พ.ศ. 2406 ฝรั่งเศสใช้ยุทธการเรือรบมากัดดันถึงเมืองหลวงของเขมรสมัยนั้นคือเมืองอูดงมีชัย จนเขมรยอมทำสนธิสัญญาเป็นรัฐในอารักขาของฝรั่งเศส กระทั่งปี พ.ศ. 2472 ดินแดนเขมรก็อยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส ในระหว่างนั้น พ.ศ. 2429 พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ พ.ศ. 2436 ดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงหรือลาวบางส่วนก็ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส ในปีต่อมา พ.ศ. 2437 ฝรั่งเศสส่งเรือรบมาปิดปากอ่าวไทย แต่ภายหลังไทยเจรจายินยอมทำตามข้อตกลงของฝรั่งเศส ไทยจึงกลายเป็นรัฐกันชน (buffer state) ระหว่างสองมหาอำนาจที่ชนาบข้างขวาซ้าย และตกอยู่ในภาวะจำยอมเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

กล่าวโดยสรุป การล่าอาณานิคมบนดินแดนลุ่มน้ำโขงมีนัยถึงการผนวกเอาดินแดนแถบนี้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเกมแข่งขันทางอำนาจของจักรวรรดินิยม อีกทั้งทรัพยากรทั้งหลายกลายเป็นที่หมายตาของการเติบโตของทุนนิยมโลกที่ต้องการวัตถุดิบและตลาดขายสินค้า การล่าอาณานิคมในแถบลุ่มน้ำโขงว่าไปแล้วยังมีเป้าหมายอยู่ที่การเปิดเส้นทางการค้าขายกับจีนตอนใต้ การสำรวจดินแดนลุ่มน้ำโขงของโลกตะวันตกทำให้พวกเขามองเห็นช่องทางการค้า โดยเฉพาะบริเวณยูงน่าน เป็นดินแดนในพื้นที่ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสมุ่งมาดจะบุกเข้าไปให้ถึง

อย่างไรก็ตาม ความฝันดังกล่าวไม่อาจเป็นจริงได้ในหัวเวลานั้น อันเนื่องจากความวุ่นวายทางการเมืองในจีน ดร.ซุน ยัตเซน และพรรคก๊กมินตั๋งโค่นล้มการปกครองของราชวงศ์ชิงและสถาปนาอำนาจนำจีนก้าวเข้าสู่การปกครองแบบสาธารณรัฐ ต่อมาสงครามโลกครั้งที่สองอุบัติขึ้น ประเทศตะวันตกก็ต้องหันมาสู้รบปรบมือกับประเทศญี่ปุ่นที่ประกาศสงครามมหาเอเชียบูรพาเพื่อรวบรวมประเทศต่างๆ ในเอเชียให้เป็นปึกแผ่นเป็นหนึ่งเดียว ความวุ่นวายในจีนหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ยังไม่เสร็จสิ้น ในปี พ.ศ. 2492 เหมา เจ๋อ ตุงก็ปฏิวัติจีนเข้าสู่การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ การสร้างสนามการค้าในจีนตอนใต้ก็เลยกลายเป็นหมันไปโดยปริยายจากพิษภัยสงครามโลกและความแปรผันทางการเมืองในจีน

ในช่วงลัทธิล่าอาณานิคมที่แผ่เข้ามาในตัวเอง แม่น้ำโขงกลายเป็นเส้นเขตแดนแบ่งอาณาเขตระหว่างประเทศ ทำให้อาณาเขตระหว่างไทย-ลาว-พม่ามีความชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การล่าอาณานิคมไม่ได้



เป็นกระบวนการที่ราบรื่นเสียทีเดียวนัก แต่มีการต่อต้านอย่างหนักหน่วงมากบ้างน้อยบ้างจากประเทศที่ตกอยู่ภายใต้การปกครอง แนวคิดเรื่องชาตินิยมแผ่ซ่านเข้าไปยังสำนักของผู้คนแห่งลุ่มน้ำโขงโดยเฉพาะปัญญาชนหัวก้าวหน้าทั้งหลาย กรณีประเทศเวียดนาม นับตั้งแต่โฮจิมินห์ก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามเพื่อปลดแอกจากลัทธิล่าอาณานิคม ขบวนการชาตินิยมในเวียดนามกุ่มเอกราช (เวียดนามห์) ลุกขึ้นมาต่อสู้อย่างแข็งขันและเข้มข้นกับฝรั่งเศส เป็นสงครามที่ต่อสู้ยืดเยื้อมานานหลายปี จนฝรั่งเศสมีอาจด้านทานไหว ในวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2497 สงครามฝรั่งเศสกับเวียดนามห์สงบลง ฝรั่งเศสยอมเจรจาสงบศึกภายใต้สนธิสัญญาเจนีวา ลาว เวียดนาม เขมรมีอิสรภาพอย่างเป็นทางการ และในปีเดียวกันนั่นเอง เวียดนามก็แบ่งเป็นสองประเทศคือเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ตามเส้นขนานที่ 17 เป็นเส้นเขตแดนแบ่งแยกเวียดนามออกเป็นสองฝ่าย

การพัฒนาแม่น้ำโขงในยุคล่าอาณานิคมจึงเป็นการพัฒนาที่มาจากแสวงหาเครือข่ายในการรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมของประเทศตะวันตก กระนั้นก็ตาม ฝรั่งเศสซึ่งเข้ามายึดครองดินแดนลุ่มน้ำโขงเองก็เข้ามาพัฒนาดินแดนใต้การปกครองน้อยมาก ยกตัวอย่างเช่น แม้เขมรจะอยู่ภายใต้ร่มเงาของฝรั่งเศสมาเป็นเวลาหนึ่งศตวรรษ แต่เขมรก็ยังคงเป็นประเทศยากจนถึงทุกวันนี้⁴ กล่าวคือ การล่าอาณานิคมไม่ได้เป็นการวางรากฐานการพัฒนาประเทศต่างๆ ในลุ่มน้ำโขงแต่อย่างใด หากแต่มุ่งฉวยใช้ทรัพยากรอันอุดมสมบูรณ์มากกว่า อย่างไรก็ตาม การพัฒนาแบบบีบบังคับไม่สามารถดำรงอยู่ได้อันเนื่องมาจากมีอาจผู้แรงต่อต้านของคนพื้นถิ่น การก่อตัวของสำนักความเป็นชาตินิยมเป็นสิ่งที่ทำให้จักรวรรดินิยมและอาณานิคมพังทลายล้มลงไม่เป็นท่า

ยุคต่อมา **ยุคแม่น้ำโขงใต้เงาสงครามเย็น** หลังจากความวุ่นวายทางการเมืองและสงครามในประเทศจีนและในอินโดจีนยังไม่สงบคุกรุ่นดี ประเทศอเมริกาได้ริเริ่มพยายามเข้ามามีบทบาทในดินแดนลุ่มน้ำโขง โดยใช้การพัฒนาเป็นเครื่องมือนำทาง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2494 มีการจัดตั้งสำนักงานควบคุมอุทกภัย (Bureau of Flood Control) ของคณะกรรมการเศรษฐกิจประจำภาคพื้นเอเชียและตะวันออกไกล (Economic Commission for Asia and the Far East หรือ ECAFE (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก” หรือ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) ได้ศึกษาศักยภาพแม่น้ำระหว่างประเทศในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากน้ำและชลประทาน ได้เลือกศึกษาแม่น้ำโขง การศึกษาได้เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2499

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2500 ECAFE ได้เสนอรายงานการศึกษาดังกล่าวว่าแม่น้ำโขงมีศักยภาพสูงที่จะพัฒนาเพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ โดยได้แนะนำให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐในลุ่มน้ำรัฐบาลของประเทศกัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม (เวียดนามใต้) ได้ลงนามในกฎบัตรก่อตั้ง “คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin)

⁴Mak Sithirith, *Cooperation in the Mekong River Basin: A Reflection of Cambodia Experiences in the Mekong Development*. Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2007.

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2500 คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ที่ต่อมามีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงหรือคณะกรรมการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรในการวางนโยบายและแนวทางการพัฒนาแม่น้ำโขงและลุ่มน้ำโขง มีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญข้อหนึ่งคือ “สนับสนุน ร่วมประสานงาน ให้คำแนะนำ และควบคุมแผนงานและการสำรวจโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” โดยได้ทำการออกแบบและสนับสนุนการสร้างเขื่อนในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ทั้งเขื่อนในตัวแม่น้ำโขง และแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขงในประเทศลาว ไทย เวียดนาม เขมร⁵

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของอเมริกาในเรื่องการพัฒนาแม่น้ำโขงก็ต้องถูกเก็บพับไปอีก เนื่องจากบรรยากาศของการแบ่งขั้วอำนาจทางการเมืองออกเป็นสองฝ่ายในนามของความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างโลกเสรีกับโลกคอมมิวนิสต์ ไม่ค่อยเป็นใจให้อเมริกาทำอะไรกับแม่น้ำโขงได้เต็มที่ อีกทั้งความขมิงเกลียวที่อเมริกาแสดงความเป็นมหาอำนาจที่ท้าทายกับเวียดนามจนเกิดเป็นสงครามเวียดนามขึ้นมา ในปี พ.ศ. 2507 ประเทศไทยกระโดดเข้าร่วมสงครามเวียดนามอย่างเต็มตัว การพัฒนาไปสู่ความทันสมัยของประเทศไทยว่าไปแล้วไม่สามารถแยกออกจากการทหารและการเติบโตของกองทัพไทย การยอมเป็นฐานทัพให้กับอเมริกาเป็นประตูเปิดให้เกิดการช่วยเหลือด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพ การคมนาคมขนส่ง แลกมาด้วยการผูกโยงตนเองเข้าไปพาดพันเช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้าน ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และสิงคโปร์ร่วมกันลงนาม “ปฏิญญากรุงเทพ” ที่พระราชวังสราญรมย์” เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม และจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) ว่าไปแล้ว ในเบื้องต้นอาเซียนเริ่มต้นรวมเป็นกลุ่มก้อนก็เพื่อต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ของประเทศต่างๆ จึงเป็นการรวมกลุ่มภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองมากกว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

พอมาถึงปี พ.ศ. 2516 สงครามเวียดนามถึงกาลยุติ 27 มกราคม พ.ศ. 2516 อเมริกายอมรามือถอยทัพออกจากเวียดนาม และทำข้อตกลงสันติภาพปารีส (Paris Peace Accords) กระนั้นก็ตาม แม้จะหมดสิ้นกลิ่นอายสงคราม แต่ประเทศลาว เขมร และเวียดนาม ยังไม่สงบราบรื่นพอที่จะทำให้การพัฒนาแม่น้ำโขงเริ่มต้นทะยานออกตัวได้ วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2518 เขมรแดงเข้ายึดกรุงพนมเปญและเข้าปกครองกัมพูชา ต่อมาไม่นาน 2 ธันวาคม พ.ศ. 2518 พรรคประชาชนปฏิวัติลาวประกาศสถาปนาเป็น “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 เวียดนามเหนือและเวียดนามใต้รวมกันเป็นประเทศเดียว

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2521 จึงเริ่มมีการรื้อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงสามประเทศ (ไทย ลาว เวียดนาม) โดยจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจแม่น้ำโขงเฉพาะกาล” (Interim Mekong Committee) เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขง ในปีพ.ศ. 2522 เวียดนามส่งกำลังเข้าช่วยเพื่อการปลดปล่อยประชาชนชาติ (The National United Front for National Salvation) ที่ก่อตั้งขึ้นโดยเฮง สัมริน หลังจากนั้นมีความพยายามผลักดันให้กัมพูชาเข้าร่วมในคณะกรรมการฯ แต่ประเทศไทยคัดค้าน เนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถต่อรองกับประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งสามประเทศได้⁶ ในปี พ.ศ. 2532 เวียดนามถอนทัพกลับออกไปจากกัมพูชา นับเป็นการปิดฉากการพัฒนาแม่น้ำโขงอันตะกุกตะกัก ชาติตอน ในช่วงบรรยากาศอึมครึมของยุคสงครามเย็น

⁵http://www.measwatch.org/autopage/show_page.php?t=20&s_id=1218&d_id=1218&page=2&start=1

⁶Mak Sithirith, ibid.



หลังจากฝุ่นตลบของความวุ่นวายในการเซ็นฆ่าฟาดฟันกันบนดินแดนลุ่มน้ำโขงเริ่มจางหายไปไม่นาน แม่น้ำโขงก็เริ่มก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ คือ ยุคแม่น้ำโขงใต้เงาโลกาภิวัตน์ ในปี พ.ศ. 2533 ก็พบขากลับมาเข้าร่วม คณะกรรมการแม่น้ำโขง ประจวบกับรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็น สนามการค้า นับแต่นั้น จีนตนาภาพลุ่มน้ำโขงได้พลิกโฉมหน้าอย่างสิ้นเชิง อีกสองปีต่อมา คือปี พ.ศ. 2535 ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank - ADB) ได้กระตุ้นให้เกิดโครงการความร่วมมือ 6 ประเทศ ได้แก่ จีนตอนใต้ พม่า ลาว ไทย เขมร เวียดนาม และคำที่เรียกกลุ่มน้ำโขงก็ถูกสถาปนาขึ้นเรียกจนติดปากคือ “อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง” หรือ Greater Mekong Subregion (GMS) ความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเกิดขึ้น ในบริบทที่ปัญหาทางการเมืองเริ่มคลายความขมึงเกลียวลงไปมาก เป้าหมายของการจัดตั้งอนุภูมิภาคลุ่มน้ำ โขงจึงเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นธงนำ กลุ่มประเทศซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันหันมา ร่วมมือเพื่อพัฒนาการค้าการลงทุนเป็นหลัก ผลงานที่มองเห็นค่อนข้างโดดเด่นของการพัฒนาแม่น้ำโขงก็คือ การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง การพัฒนาด้านพลังงาน นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านต่างๆ ที่วาดหวังไว้ อีกหลายด้าน แต่ด้านที่ถูกตั้งคำถามมากที่สุด คือ ความร่วมมือในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งดูเหมือนจะ เริ่มต้นอย่างล่าช้าค่อยเป็นค่อยไป ทั้งๆ ที่น่าจะเป็นปัญหาที่จะเป็นภัยคุกคามต่อวิถีชีวิตของคนในลุ่มน้ำโขง อย่างมาก อย่างไรก็ตาม ได้มีการริเริ่มแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนมากขึ้น นั่นคือ แผนงานหลักการ ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม (Core Environment Program, CEP)⁷ แผนงานดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นจากการประชุม คณะรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศลุ่มน้ำโขงครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยไทยเป็นเจ้าภาพ ในแผน งานด้านสิ่งแวดล้อมมีโครงการที่พยายามจะอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ คือ ความร่วมมือเพื่อเสริมสร้าง ความ เชื่อมต่อด้านความหลากหลายชีวภาพ (Biodiversity Corridors Initiative) โดยพยายามประกาศเขตพื้นที่ เช่น ผืนป่าขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำโขงที่ควรจะอนุรักษ์ไว้

หัวใจสำคัญของการผลักดันให้การพัฒนาแม่น้ำโขงในยุคโลกาภิวัตน์เป็นจริงขึ้นมานั้น การเชื่อมต่อ ระหว่างประเทศต่างๆ จะต้องสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการไหลเวียนของสินค้าและผู้คน รวมทั้งการ สามารถเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบและทรัพยากรในพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างสะดวกโยธิน โครงข่ายการคมนาคม ดูเหมือนจะเป็นผลงานที่ค่อนข้างโดดเด่นมากที่สุดแผนงานหนึ่งในบรรดาแผนงานทั้งหลาย กล่าวคือ แนวคิด การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้จำกัดกรอบอยู่แต่ภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่การกระตุ้นให้เกิดการ เติบโตทางเศรษฐกิจมีความหมายเช่นเดียวกันกับการทำให้แต่ละประเทศสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ สามารถส่ง สินค้าจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศหนึ่งได้อย่างรวดเร็วฉับไว หรือเกิดภาวะที่เรียกว่า “การย่นย่อพื้นที่และ เวลา” การเชื่อมต่อที่สำคัญในการคมนาคมขนส่งนั้นมีทั้งแนวตั้งและแนวนอน จากเหนือจรดใต้ จากตะวัน ออกสู่ตะวันตก การเชื่อมต่อที่ควรกล่าวถึงก็คือ การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ หรือ North-South Economic Corridor (NSEC) เป็นการเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งระหว่างไทย ลาว พม่าและมณฑลยูนนาน ทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีน โครงการที่สำคัญอีกโครงการหนึ่งก็คือ โครงการเชื่อมเส้นทางคมนาคม ตะวันออก-ตะวันตก (East West Corridor) เป็นการเชื่อมต่อการคมนาคมระหว่างพม่า ไทย ลาว และ เวียดนาม ตามเส้นทางหมายเลข 9⁸

⁷โปรดดูรายละเอียดในสุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, “ADB/GMS-MRC-ACMECS: หนทางข้างหน้าและสิ่งท้าทายในการพัฒนาลุ่มน้ำโขง” บทความใน รายงานฉบับนี้

⁸โปรดดูรายละเอียดในทรงฤทธิ์ โพนเงิน “การคมนาคมในลุ่มน้ำโขงตอนบนกับการขยายบทบาทของจีน” และสุภลักษณ์ กาญจนขุนดี, “East-West Corridor จากเส้นทางขนส่งสู่ระเบียงเศรษฐกิจ: ทบทวนความก้าวหน้าและผลกระทบ” บทความในรายงานฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือแบบไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยระหว่างจีนกับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างในฐานะองค์กรรวมดูจะเป็นสิ่งที่สังเกตเห็นได้ไม่ยาก แม้มีอาชญากรได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่าเป็นความระหองระแหงระหว่างประเทศจีนซึ่งกุมสภาพแม่น้ำโขงตอนบนเอาไว้ในมือกับประเทศที่อยู่ท้ายน้ำ แต่การพัฒนาแม่น้ำโขงนั้นกระโดดโลดเต้นไปตามจังหวะดนตรีที่ไม่ได้สอดประสานเป็นทำนองเดียวกัน กล่าวคือจีนเองมียุทธศาสตร์การพัฒนาแม่น้ำโขงของตน และพร้อมที่จะเจรจาทำความตกลงกับแต่ละประเทศมากกว่าที่จะเจรจาภายใต้กรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในปี พ.ศ. 2536 จีนริเริ่มแผนพัฒนาแม่น้ำโขงตอนบน ซึ่งจีนเรียกว่า ‘แม่น้ำหลานซาง’ ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ นั่นคือแผน Lancang Economic Belt เพื่อให้มีการเปิดเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศอันเป็นการเชื่อมต่อกับประเทศจีนกับประเทศทางตอนล่าง ได้แก่ พม่า ลาว ไทย แผนดังกล่าวไม่ได้เป็นภาพฝันจากปากกิ้งเท่านั้น แต่องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศก็กระโดดมาเข้าร่วมสนับสนุนเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น Asian Development Bank (ADB), the United Nations Development Program (UNDP), Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) ข้อมูลเบื้องต้นระบุว่า โครงการระเบิดแก่งจะช่วยปรับปรุงลำน้ำโขง เพื่อให้เรือบรรทุกสินค้าขนาดระวางขับน้ำหนัก 300-500 ตัน สามารถแล่นได้ระหว่างชื่อเหมาของจีน พม่า ไทย ไปจนถึงหลวงพระบางของลาวรวมเป็นระยะทาง 886 กิโลเมตร โดยการระเบิดแก่งเป็นระยะทางทั้งสิ้น 331 กิโลเมตร เริ่มต้นจากแม่น้ำหลานซาง (แม่น้ำโขงตอนบน) บริเวณพรมแดนจีน - พม่า จนถึงบ้านห้วยทรายของลาว⁹

ในปี พ.ศ. 2538 ความตกลงร่วมมือกันระหว่างประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างค่อยก่อรูปก่อร่างที่ชัดเจนขึ้นมา นั่นคือ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) นำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) เพื่อบริหารจัดการน้ำร่วมกัน ซึ่ง MRC นี้เข้ามามีบทบาทหลักในฐานะผู้ประสานงานการพัฒนาแม่น้ำโขงให้เป็นจริงขึ้นมา

นอกจากนี้ ปลายปี พ.ศ. 2538 มีการจัดทำกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง (Asean-Mekong Basin Development Cooperation: AMBDC) กรอบความร่วมมือนี้มีขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับที่เวียดนามได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน ในขณะที่ลาว พม่า กัมพูชาได้ทยอยตามมาเป็นสมาชิกในภายหลัง กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขงมีการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนมาแล้วทั้งสิ้น 11 ครั้ง ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2552 ที่ผ่านมา มีโครงการที่ดำเนินการภายใต้กรอบนี้แล้วทั้งสิ้น 46 โครงการ โดยโครงการที่ถือเป็นจุดเน้นคือการพยายามสร้างระบบการคมนาคมขนส่งที่จะเชื่อมต่อกับประเทศต่างๆ เข้าหากัน โครงการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อระหว่างสิงคโปร์กับคุนหมิงเป็นอภิมหาโครงการที่กรอบความร่วมมือนี้ให้ความสำคัญกระตุ้นให้เกิดเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมามากที่สุด แต่กระนั้นก็ยังไม้คืบหน้าจนถึงขั้นลงมือก่อสร้างได้อยู่ดี แม้ว่าความคิดนี้จะถูกผลักดันมานานเกินหนึ่งทศวรรษมาแล้ว

⁹รายละเอียดโปรดดู http://www.newsppn.com/detail.htm?code=a_28062002_01



ปัญหาที่ได้รับการตั้งคำถามมากที่สุด ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางที่สุดสำหรับโครงการพัฒนาแม่น้ำโขงก็คือ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ หากนับรวมเขื่อนที่สร้างแล้วและเขื่อนที่วาดฝันว่าจะสร้างในอนาคต แม่น้ำโขงกับแม่น้ำสาขาทิ้งหลายจะมีเขื่อนขวางกั้นอยู่ 100 เขื่อน¹⁰ การสร้างเขื่อนก่อให้เกิดมหากาพย์ของการโต้เถียงที่มีอาจลงรอยระหว่างแนวคิดในการแสวงหาความมั่นคงทางพลังงานเพื่อสร้างความมั่งคั่งของประเทศในกลุ่มน้ำโขงกับแนวคิดที่เห็นว่าเขื่อนสร้างผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างใหญ่หลวงและสร้างความเดือดร้อนต่อวิถีชีวิตคนยากคนจนคนเล็กคนน้อยที่อาศัยพึ่งพิงแม่น้ำโขงในการดำรงชีพ นับตั้งแต่เขื่อนมาฉนวนในจีนเปิดใช้งานเมื่อปี พ.ศ. 2539 ประเด็นที่ชวนสงสัยมาโดยตลอดก็คือ ข้ออ้างที่ว่าเมื่อมีเขื่อนแล้วจะสามารถบริหารจัดการน้ำและเกิดการจัดสรรแบ่งปันน้ำโขงได้อย่างเท่าเทียมกัน ถูกตั้งคำถามโดยการชี้ประเด็นให้เห็นว่าเขื่อนในจีนส่งผลต่อการขึ้นลงของน้ำผิดปกติ จนเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมฉับพลันในบริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขงนับตั้งแต่เขตชายแดนลาวพม่าไปจนถึงเวียงจันทน์เมื่อเดือนสิงหาคม 2551 รวมทั้งปรากฏการณ์ภัยแล้งและน้ำเค็มหนุนในเวียดนาม แต่จะพบว่า ข้อถกเถียงของสาเหตุแห่งภัยธรรมชาตินั้นเมื่อปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น องค์กรอย่าง MRC ออกมาบอกว่าน้ำท่วมไม่ได้เกี่ยวข้องกับเขื่อนในจีนที่กั้นแม่น้ำโขง แต่ก็ไม่ได้มีข้อมูลที่ยืนยันอย่างเป็นทางการอย่างเพียงพอ ทำให้การเคลือบแคลงสงสัยยังคงมีอาจผ่องแผ้วได้¹¹

นอกจากนี้ ยังมีกรอบความร่วมมือข้ามพรมแดนอีกหลายประการที่ควรพูดถึง กรอบความร่วมมือแรกคือ ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง-คงคา (Mekong-Ganga Cooperation: MGC) ที่ทำข้อตกลงกันในปี พ.ศ. 2543 ประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ คือ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และอินเดีย มุ่งเน้นความร่วมมือ 4 สาขา ประกอบด้วย การท่องเที่ยว วัฒนธรรม การศึกษา และการคมนาคมและขนส่ง ในปีเดียวกันนี้เองเกิดความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง (The Joint Committee on Coordination of Commercial Navigation on the Lancang-Mekong River among China, Laos, Myanmar and Thailand: JCCCN) ซึ่งมีแผนที่จะระเบิดร่องน้ำเปิดทางให้เรือพาณิชย์เดินทางไปมาได้แม่น้ำโขงอันเป็นการเปิดเส้นทางการค้าระหว่างจีนกับประเทศตอนล่างของจีน¹² ในช่วงปีเดียวกันนั่นเอง และในปี พ.ศ. 2545 แก๊งก็เริ่มต้นถูกระเบิด

ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการริเริ่มความร่วมมือระหว่างพม่า ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม นั่นคือยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง (Ayeyawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ซึ่งไทยค่อนข้างมีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการต่างๆ โดยรูปธรรมที่เกิดขึ้นคือ คณะรัฐมนตรีของไทยได้อนุมัติงบประมาณ 1,400 ล้านบาท ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกัมพูชาสำหรับโครงการพัฒนาดนหนหมายเลข 68 (กลองรันท์-ลำโง-โอเสม็ด) และการผลักดันให้เกิดเกษตรแบบพันธะสัญญาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน¹³

¹⁰โปรดดู มนตรี จันทรวงศ์ “การพัฒนาโครงข่ายสายส่งข้ามพรมแดนและเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง” บทความในรายงานฉบับนี้

¹¹เพียรพร ดีเทศน์ “เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในจีน และผลกระทบต่อข้ามพรมแดน” บทความในรายงานฉบับนี้

¹²ธงชัย ลือโรจน์ “ความตกลงที่ฝ่ายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง” บทความในรายงานฉบับนี้

¹³โปรดดูรายละเอียดในสกุลักษณ์ กาญจนชุนดี, “ADB/GMS-MRC-ACMECS: หนทางข้างหน้าและสิ่งท้าทายในการพัฒนาลุ่มน้ำโขง”

การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ควรกล่าวถึงอีกด้านหนึ่งก็คือ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากประเทศชั้นนำของโลกหันมาทำความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มน้ำโขงและมุ่งหมายจะเข้ามาสนับสนุนช่วยเหลือในด้านการพัฒนาแม่น้ำโขง ไม่ว่าจะ ความร่วมมือแม่โขง-มิสซิสซิปปี (Mekong-Mississippi) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศ กัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม ซึ่งเป็นผลผลิตจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ และประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (U.S.-Lower Mekong Ministerial Meeting) ที่ภูเก็ต เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ซึ่งมีการหารือในประเด็นความสนใจร่วมกัน โดยเฉพาะในประเด็นสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การศึกษา และการพัฒนาสาธรรูปโภค มีการริเริ่มดำเนินโครงการต่างๆ มีหนึ่งโครงการที่พุ่งเป้ามาที่ประเด็นความมั่นคงทางอาหาร ก็คือ โครงการช่วยพัฒนาความมั่นคงทางอาหารในประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งจะมีการขออนุมัติงบประมาณปี พ.ศ. 2553 จากสภาองเกรสสหรัฐฯ เฉพาะโครงการนี้เพิ่มเติมอีก 15 ล้านเหรียญสหรัฐฯ¹⁴

ประเทศญี่ปุ่นเองก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่หันมาให้ความสนใจที่จะเข้ามาช่วยพัฒนาแม่น้ำโขง โดยมีการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน-ญี่ปุ่น ขึ้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2552 และเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2552 ญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพการประชุมระดับผู้นำระหว่างญี่ปุ่น-ประเทศอาเซียนที่ตั้งอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขง (Japan-Mekong Summit) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาในลุ่มน้ำโขง โดยญี่ปุ่นจะสนับสนุนงบประมาณจำนวน 5,500 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทั้งในรูปของเงินกู้และเงินช่วยเหลือ โดยร้อยละ 80 จะเป็นเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายการร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นแม่โขงว่า ‘ทศวรรษเพื่อก้าวสู่แม่น้ำโขงสีเขียว’ (A decade towards the Green Mekong) เพื่อเป็นธงในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน

การพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและผลกระทบข้ามพรมแดน

ข้อวิตกกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาแม่น้ำโขงคือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีแนวโน้มที่จะมีเป้าหมายในการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว แม้ว่าแผนพัฒนาแม่น้ำโขงต่างๆ จะมีการเขียนถึงการส่งเสริมคุณภาพชีวิต สุขภาพและสิ่งแวดล้อม แต่ก็มักจะไม่ได้รับการลงมือปฏิบัติ หรืออย่างดังกจัดลำดับความสำคัญไว้เป็นข้อท้ายๆ ดังนั้น การพัฒนาแม่น้ำโขงที่มีการประกาศว่า จะเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น ดูจะเป็นคำขวัญเสียมากกว่าเป็นแนวทางในการนำทางเพื่อให้เกิดปฏิบัติการจริง

ในการขับเคลื่อนการพัฒนาแม่น้ำโขงในยุคโลกาภิวัตน์นั้น จะพบว่า การพัฒนาแม่น้ำโขงมีนัยที่ควรกล่าวถึงหรือถกเถียงอภิปรายอยู่ 6 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก การพัฒนาแม่น้ำโขงไม่ใช่เป็นเรื่องของประเทศต่างๆ ต่อรองตกลงกันเอง แต่มีองค์การกลางระหว่างรัฐ (interstate) ที่เข้ามาดูแลจัดการ นั่นคือ การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission-MRC) อีกทั้งการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้รับการสนับสนุนหลักอย่างเป็นทางการ

¹⁴รายละเอียดโปรดดู <http://indochinapublishing.com/index.php?module=content&submodule=view&category=1&code=bs26070915530092>



จากองค์การการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการแม่น้ำโขงมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา แนวคิดของเอทีบีนั้น มองว่า การพัฒนาแม่น้ำโขงจำเป็นต้องมีการพัฒนา ‘ฮาร์ดแวร์’ ก่อน ‘ซอฟต์แวร์’ นั่นคือต้องพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานก่อน จึงค่อยพัฒนาดน คำกล่าวข้างต้นก็สะท้อนแนวคิดการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยที่เน้นแต่ด้านเศรษฐกิจเป็นหลักอย่างชัดเจน การพัฒนาแม่น้ำโขงจึงอยู่ภายใต้ความพยายามในการจัดระเบียบซึ่งอยู่เหนือหรือไปพ้นจากรัฐ กระนั้นก็ตาม การจัดระเบียบดังกล่าวยังขาดความเป็นเอกภาพหรือยังมีความลักลั่นไม่เป็นเนื้อเดียวกันเสียทีเดียวนัก

ประการที่สอง การพัฒนาแม่น้ำโขงหมายถึงการเชื่อมต่อ กล่าวคือ โครงการพัฒนาแม่น้ำโขงในยุคบุกเบิกภายใต้เงาโลกาภิวัตน์นั้น มุ่งเน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านการคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำเป็นหลัก ด้านหนึ่ง การพัฒนาแม่น้ำโขงคือการพยายามแสวงหาทางออกทางทะเลของประเทศในกลุ่มน้ำโขง โดยมุ่งเปลี่ยนดินแดนที่อยู่ภายในซึ่งเคยเป็นดินแดนที่ปิดตาย (land lock) ให้กลายเป็นดินแดนที่สามารถเชื่อมต่อกัน (land link)

กระนั้นก็ตาม การเชื่อมต่อไม่ได้หมายความถึงแค่การสร้างถนนหรือการหาทางออกทางทะเลเท่านั้น แต่การเชื่อมต่อหมายถึงการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจทางการค้าการลงทุนเกิดขึ้น ถนนหนทาง แม่น้ำโขง และทะเล ว่างไปแล้วก็คือประตูแต่ละบานของการสร้างโอกาสในการค้าการลงทุนของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนั่นเอง การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างขนานใหญ่ก็เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ดังที่จะพบว่ามีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (special economic zone) ขึ้นมามากมายหลายแห่ง ตลอดจนการตัดแบ่งพื้นที่ให้มีการพัฒนาแบบเชื่อมโยงข้ามประเทศ ได้แก่ ความร่วมมือในเขตเศรษฐกิจ (quadrangle economic cooperation) ซึ่งมีการสร้างแบบจำลองเหลี่ยมเศรษฐกิจแบบต่างๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงจินตนาการใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจข้ามพรมแดน เช่น สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจในฐานะความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย จีน พม่า และลาว และในอนาคตก็อาจจะขยายไปเป็นหกเหลี่ยมเศรษฐกิจที่นับรวมกัมพูชาและเวียดนามเข้ามาด้วย

ประการที่สาม การเชื่อมต่อระหว่างกันนั้นไม่ได้หมายถึงการเชื่อมต่อในทางกายภาพเท่านั้น แต่หมายถึงการเชื่อมต่อที่มีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง นอกจากนี้ การพัฒนาแม่น้ำโขงยังหมายถึงการจัดอุปสรรคที่ทำให้การเชื่อมต่อระหว่างกันนั้นหมดสิ้นไป การเชื่อมต่อจึงหมายถึงการโยนโยงสายสัมพันธ์ทางธุรกิจที่มีลักษณะข้ามพรมแดน การลงทุนจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศหนึ่งในลุ่มน้ำโขงดูจะเป็นไปได้โดยง่ายตายเมื่อเทียบกับเมื่อสามสิบปีที่แล้ว รวมทั้งการต้อนรับนักลงทุนต่างชาติก็ดูจะเป็นพิธีกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ใช่สิ่งแปลกปลอมอีกต่อไป กล่าวโดยสรุป การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนนั้นสัมพันธ์กับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมขนส่งอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ประการที่สี่ การพัฒนาแม่น้ำโขงไปสู่ความทันสมัยนำมาสู่การเชื่อมต่อของผู้คนในกลุ่มน้ำโขงมากยิ่งขึ้น การหลั่งไหลอพยพโยกย้ายของผู้คนเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจในประเทศกลุ่มน้ำโขงเป็นไปอย่างคึกคัก ชชาติพันธุ์สัมพันธ์ (ethnicity) เป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบ กลุ่มน้ำโขงมีกลุ่มคนหลากหลายตา การพัฒนาไปสู่ความทันสมัยนั้นกระตุ้นให้เกิดทั้งด้านความร่วมมือระหว่างกลุ่มคนและความขัดแย้ง เช่น การเติบโตของทุนจีนสมัยใหม่ที่รุกคืบเข้ามาในประเทศลาว และมุ่งหมายที่จะสร้างชุมชนคนจีนหรือไชน่าทาวน์ในกรุงเวียงจันทน์ จะต้องมีกรย้ายถิ่นฐานของคนลาวที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น นอกจากนี้การเชื่อมต่อระหว่างคนภายนอกกลุ่มน้ำโขงกับคนภายในกลุ่มน้ำโขงก็เต็มไปด้วยชีวิตชีวาเช่นกัน การท่องเที่ยวเป็นประเด็นที่สำคัญของการเชื่อมต่อระหว่างภายในกับภายนอก ในปี พ.ศ. 2550 สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงมีประมาณ 26.7 ล้านคน และคาดว่าในปี พ.ศ. 2558 จะมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็น 52 ล้านคน

ประการที่ห้า การพัฒนาแม่น้ำโขงหมายถึงการแย่งชิงทรัพยากรในกลุ่มน้ำโขง การสร้างเขื่อนในกลุ่มน้ำโขงเพื่อการพัฒนาด้านพลังงาน การลงทุนด้านเหมืองแร่ อุตสาหกรรมเกษตรแบบพันธะสัญญา (contract farming) ทั้งหมดนี้เข้าไปเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ตลอดจนการปรับเปลี่ยนสภาพภูมิณีเวศของกลุ่มน้ำโขง การระเบิดเกาะแก่งเพื่อการเดินเรือจากจีนมาสู่ พม่า ลาว และไทยนั้น หากคำนึงว่า เกาะแก่งต่างๆ เป็นระบบนิเวศแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีชุมชนในการทำมาหากิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกาะแก่งในฐานะที่อยู่อาศัยของปลาในแม่น้ำโขง การระเบิดเกาะแก่งจึงเป็นการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของแม่น้ำโขง แต่ถ้ามองให้กว้างออกไป การระเบิดเกาะแก่งแม่น้ำโขงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ชักนำพาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ต่างๆ เช่น มีการสร้างท่าเรือ การสร้างบ่อนคาลิโนตามแนวชายแดน การทำเหมืองแร่ การสร้างเขื่อนที่ต้องบังคับให้นอพยพออกจากพื้นที่ รวมทั้งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามมา ซึ่งจะพบว่า มาตรการในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของทั้งผู้คนและธรรมชาติยังคงเป็นคำถามที่ชวนฉงนฉงายว่า ดีพอหรือยัง

ประการที่หก การพัฒนาแม่น้ำโขง นอกจากจะเกี่ยวข้องกับการคุกคามจากการแย่งชิงทรัพยากรที่ไม่ค่อยได้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนและธรรมชาติแวดล้อมอย่างเพียงพอแล้ว อีกด้านหนึ่งที่ควรกล่าวถึงด้วยคือ การเปิดประตูสู่การข้ามพรมแดนมากขึ้นนั้น นำมาสู่ ‘การสนทนาสาธารณะ’ มากขึ้น ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม จะพบว่า แม้รูปแบบการปกครองในบางประเทศจะไม่อนุญาตให้มีการวิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาแม่น้ำโขงโดยตรงไปตรงมาได้มากนักก็ตาม ด้วยเกรงจะเสียบรรยากาศการลงทุน กระนั้นก็ตามในเวลาเดียวกัน การกระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจก็เป็นการกระตุ้นให้เกิดการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาแม่น้ำโขงได้กลายเป็นประเด็นสาธารณะ การปรับตัวของภาครัฐจะเห็นได้จากประเด็นแม่น้ำโขงกลายเป็นส่วนหนึ่งในเวทีอาเซียน ส่วนการเติบโตของภาคประชาสังคมในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงก็น่าจะเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจกันต่อไปว่า มีกระบวนการพัฒนาและเติบโตอย่างไรต่อการพัฒนาแม่น้ำโขง รายงานฉบับนี้ยังไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว แต่ประเด็นนี้ควรบันทึกไว้เนื่องจากมีนัยสำคัญในการพิจารณาผลพวงจากการพัฒนาแม่น้ำโขงที่กระตุ้นให้เสียงของภาคประชาชนได้รับการรับฟังมากขึ้นกว่าแต่ก่อน



กล่าวโดยสรุป ภาวะคุกคามแม่น้ำโขงนั้นเกิดจากกระบวนการพัฒนาที่เน้นแต่ ‘ฮาร์ดแวร์’ โดยละเลย ‘ซอฟต์แวร์’ นั้นเอง ทั้งๆ ที่การพัฒนาทั้งสองอย่างควรกระทำควบคู่กันไป มิใช่มองอย่างแยกส่วน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาที่คุกคามแม่น้ำโขงนั้นมีประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจงลงไปก็คือ ‘ผลกระทบข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา’ ความพยายามในการเชื่อมต่อกันในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนั้น ด้านหนึ่งทำให้เกิดปัญหาผลกระทบจากการพัฒนายกลายเป็นประเด็นที่อยู่นอกเหนือขอบเขตรัฐชาติแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีเขตแดนจากปัญหาการสร้างเขื่อน การทำเหมืองแร่ การระเบิดเกาะแก่ง การตัดไม้ทำลายป่า นอกจากนี้ยังมีปัญหาข้ามพรมแดนอีกหลายประเด็น เช่น การค้ามนุษย์ โรคภัยไข้เจ็บต่างๆ ยาเสพติด ล้วนเป็นปัญหาข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงแทบทั้งสิ้น

ในแง่แล้ว ผลกระทบข้ามพรมแดนชี้ให้เห็นว่า ภายใต้การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้น การเติบโตของทุนขนาดใหญ่และปานกลางของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการค้าการลงทุนต่างๆ ในขณะที่ประชาชนในลุ่มน้ำโขงซึ่งอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในการดำรงชีวิตกลายเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มที่ประกอบอาชีพประมง เกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก ซึ่งคาดว่าคนกลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 80-85 ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพ¹⁵ ต้องเผชิญหน้ากับความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นข้างหน้ากับฐานทรัพยากรต่างๆ ที่ถูกแย่งชิงไป ช่องว่างทางรายได้ที่นับวันจะกว้างยิ่งขึ้นก็เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม

ความจำเป็นของยุคสมัย: การประเมินผลกระทบสุขภาพข้ามพรมแดน กรณีศึกษาแม่น้ำโขง

ปัญหาผลกระทบและภัยคุกคามที่มีต่อแม่น้ำโขงนั้น ว่างไปแล้วก็คือสิ่งเดียวกับภัยคุกคามสุขภาพของผู้คนในลุ่มน้ำโขง เนื่องจากคนกับธรรมชาติและสังคมไม่ได้แยกออกจากกัน สุขภาพของคนจึงไม่ได้ดีได้ด้วยตนเองแต่เพียงอย่างเดียว หากเกี่ยวข้องกับสุขภาพของสังคมและสุขภาพของสิ่งแวดล้อมด้วย ข้อที่ชวนขบคิดก็คือ ภายใต้กรอบความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาบนพื้นฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเอื้อประโยชน์สุขต่อคนทั้งรุ่นปัจจุบันและรุ่นลูกหลาน หากมองการพัฒนาที่ยั่งยืนในเชิงวาทกรรม ประเด็นเรื่องความยั่งยืนกลายเป็นสิ่งที่ถูกหยิบขึ้นมาสร้างความชอบธรรมให้กับ ‘การพัฒนาไปสู่ความทันสมัย’ กล่าวคือ การพัฒนาที่ยั่งยืนกลายมาเป็น ‘วิธีการ’ ในการสนับสนุนให้เกิดความทันสมัยมากกว่าที่การพัฒนายั่งยืนจะเป็นเป้าหมายที่ควรจะไปให้ถึง

¹⁵Mak Sithirith, *ibid.*

ที่ผ่านมา ปัญหาของการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรืออีไอเอในประเทศไทยก็คือ เป็นการจัดทำรายงานที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือฟังแต่เสียงของผู้เชี่ยวชาญฝ่ายเดียว จนทำให้อีไอเอกลายเป็นเครื่องมือในการสร้างความขัดแย้งในสังคมให้เกิดขึ้นมากกว่าที่จะเป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้ง การทำอีไอเอจึงเป็นบทเรียนที่ชี้ให้เห็นว่า การประเมินผลกระทบไม่ว่าด้านใดก็ตาม ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม หรือสุขภาพ ควรเป็นการประเมินผลกระทบที่อยู่ภายใต้พื้นที่สาธารณะ มิใช่เป็นการลงมือทำของผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น การประเมินผลกระทบทางสุขภาพในประเทศไทยมีกรอบในการออกแบบที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทหลักในการประเมินผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากโครงการต่างๆ การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับฟังกันและกัน ตลอดจนมีการตัดสินใจเชิงนโยบายบนฐานข้อมูลข้อเท็จจริง มากกว่าจะมาจากการคาดการณ์อย่างลอยๆ ก็น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำมาสู่การพัฒนาที่คำนึงถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ดังนั้น หากเราไม่จำกัดความความหมายสุขภาพอย่างแคบๆ ตายตัวว่าสุขภาพเป็นเรื่องของการปลอดโรคภัยไข้เจ็บ แต่สุขภาพเป็นเรื่องของ ‘ชีวิต’ การประเมินผลกระทบทางสุขภาพก็คือ การตอบคำถามว่า อะไรเป็นภัยคุกคามชีวิตให้ตกต่ำลง อะไรทำให้ชีวิตประสพกับความทุกข์ยาก และอะไรเป็นปัจจัยหนุนเสริมให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น อะไรทำให้ชีวิตของผู้คนอยู่ดีมีสุข หากเรานำการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็นธงนำว่าเป็นแนวคิดที่สามารถส่งเสริมให้คุณภาพคนในอนุภูมิภาคให้ชีวิตดียิ่งขึ้น สามารถไปพ้นความยากจน การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA) ก็คือแนวทางในการบริหารจัดการของสังคมเพื่อระดมสรรพกำลังจากหลายภาคส่วนให้หันมาคำนึงถึงปัญหาสุขภาพหรือสุขภาพะ นั่นคือ มนุษย์นั้นไม่สามารถลดทอนให้กลายเป็นเพียง ‘วัตถุ’ ของการพัฒนา แต่มนุษย์ควรที่จะมีศักดิ์ศรีและศักยภาพที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติและอยู่ดีมีสุข

รายงานฉบับนี้ได้ทบทวนประเด็นและกลไกในการพัฒนาแม่น้ำโขงในแง่มุมต่างๆ ซึ่งอาจช่วยให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจครอบคลุมหลายประเด็น อันจะนำไปสู่การสร้างกรอบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพในประเด็นแม่น้ำโขงที่ชัดเจนขึ้นและพัฒนาเป็นกระบวนการประเมินผลกระทบทางสุขภาพข้ามพรมแดนที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในการดูแลสุขภาพของผู้คนโดยไม่ยึดติดกับความเป็นชาติพันธุ์และความเป็นเขตแดน บทสรุปต่อไปนี้เป็นข้อเสนอในเชิงนโยบายที่จะนำมาสู่กระบวนการพัฒนาการประเมินผลกระทบสุขภาพข้ามพรมแดนในประเด็นแม่น้ำโขงต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอจากโครงการพัฒนารอบการประเมินผลกระทบสุขภาพข้ามพรมแดนต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มีดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลกระทบของโครงการพัฒนาแม่น้ำโขง ควรจะทำในสองระดับด้วยกัน คือ ระดับภาพรวม เป็นการประเมินผลกระทบที่จะส่งผลกระทบต่อผู้คนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือเป็นการประเมิน



ผลกระทบจากยุทธศาสตร์การพัฒนาแม่น้ำโขง ซึ่งจะทำให้มองแม่น้ำโขงอย่างเป็นองค์รวม มากกว่าที่จะจัดทำประเมินผลกระทบแบบแยกส่วนเฉพาะจุดเฉพาะโครงการ จากกรณีตัวอย่างปัญหาการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง ซึ่งมีผลกระทบข้ามพรมแดนเกิดขึ้น เช่น กรณีปัญหาจีนสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วส่งผลกระทบต่อระดับน้ำขึ้นน้ำลงในประเทศตอนล่าง ปრაการการณ์เช่นนี้ไม่สามารถมองเพียงแค่เรื่องความเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่น้ำขึ้นน้ำลงผิดปกตินี้เกี่ยวข้องกับสุขภาพของผู้คน หากชาวประมงไม่สามารถหาปลาได้ ก็ย่อมกระทบต่อวิถีชีวิตโดยรวม และอาจตกอยู่ในภาวะยากจน ประเด็นเช่นนี้ อย่างน้อยควรหยิบยกมาพูดถึง มิใช่ปล่อยให้ผ่านเลย และมีเวทีแสวงหาแนวทางในการตรวจสอบปัจจัยของผลกระทบตลอดจนแนวทางการเยียวยาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และการคำนึงถึงผลกระทบระยะยาวรุ่นลูกหลาน จะพบว่า กลไกในการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนเป็นเรื่องที่อยู่ นอกเหนือจินตนาการของประเทศต่างๆ การสร้างองค์ความรู้ในด้านนี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง การสร้างเขื่อนตลอดลุ่มน้ำโขงไม่สามารถศึกษาผลกระทบเป็นรายโครงการเท่านั้น แต่ควรที่จะมีการทบทวนแผนการดำเนินงานที่กระจัดกระจายแยกแต่ละประเทศให้มาเป็นชุดเดียวกัน เพื่อมองปัญหาอย่างเชื่อมโยงทั้งระบบ

ในระดับที่สอง เป็นการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเฉพาะประเด็น ซึ่งอาจหยิบยกประเด็นบางประเด็นขึ้นมาอภิปรายถกเถียงหาทางออกอย่างเข้มข้น โดยเริ่มจากประเด็นใดประเด็นหนึ่งซึ่งคาดว่าจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างมาก และเป็นประเด็นจำเป็นอย่างเร่งด่วน เช่น ประเด็นความมั่นคงทางอาหารของชุมชนที่ยังคงพึ่งพาฐานทรัพยากรอาหารและความหลากหลายทางชีวภาพ จะมีมาตรการใดบ้างที่จะทำให้ประเด็นนี้กลายเป็นสิ่งที่มีการหยิบยกมาอภิปรายและหาทางออก อย่างไรก็ตาม การจะหาทางออกของวังวนปัญหาระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับคุณภาพชีวิตของประชาชน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการสร้างความร่วมมือข้ามพรมแดนในการดูแลสุขภาพของประชาชน ซึ่งจะกล่าวต่อไป

2. การสร้างจินตนาการเชิงนโยบาย บทความปิดท้ายของรายงานชุดนี้เป็นการเปรียบเทียบการจัดการแม่น้ำนานาชาติกับการจัดการแม่น้ำโขง พบว่า การจัดการแม่น้ำนานาชาติที่ดีตั้งอยู่บนฐานความไว้วางใจกันภายใต้แนวคิดเรื่องภูมิภาคนิยม (regionalism) แนวคิดเพื่อนบ้านที่ดี (good neighborliness) เพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือและการเจรจาต่อรองที่เท่าเทียมกัน แต่แต่ละประเทศอาจสร้างกติการ่วมกันในลักษณะข้อตกลง สนธิสัญญา หรืออนุสัญญาต่างๆ รวมทั้งมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะประเด็นขึ้นมา ทั้งประเด็นในการพัฒนาและประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขร่วมกัน นอกจากนี้ การร่วมมือและแก้ไขข้อขัดแย้งควรคำนึงถึงความยั่งยืนในสามด้านด้วยกัน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจ ข้อเสนอในการไปถึงเป้าหมายสามข้อข้างต้นก็คือ มีระบบการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ รวมทั้งมีระบบประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนเพื่อให้แต่ละประเทศไม่เอาเปรียบกันและปฏิบัติต่อกันด้วยความเสมอภาค



ข้อเสนอต่อการจัดการแม่น้ำโขงในเชิงปฏิบัติก็คือ การให้ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศมิใช่เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 และมีการพัฒนาข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องับประเด็นระบบนิเวศและวิถีชุมชน เช่น ทำสนธิสัญญาปลาบึกหรือปลาโลมาอิรวดี หรือสนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองวิถีดั้งเดิมของชุมชนริมฝั่งน้ำ ส่วนคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงควรที่จะยกระดับให้กลายเป็นองค์กรอิสระ ในปัจจุบัน ความคาดหวังต่อคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงดูเหมือนจะลดน้อยลง เพราะมองเห็นข้อจำกัดในหลายด้าน อย่างไรก็ตามแล้วแต่ MRC เป็นกลไกหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีพันธกิจในการผลักดันให้การพัฒนาแม่น้ำโขงไปสู่ความยั่งยืน ดังนั้น การพลิกฟื้นให้ MRC กลายเป็นกลไกในการเจรจาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมของภาคส่วนต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดและมีโอกาสจะปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตาม อนาคตแม่น้ำโขงไม่สามารถฝากความหวังไว้กับองค์กรหนึ่งใด แต่ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของแม่น้ำโขง และคนในลุ่มน้ำโขงด้วย¹⁶ จึงจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การพัฒนาแม่น้ำโขงเดินทางไปสู่ความยั่งยืนได้

3. ในเชิงการเมืองระหว่างประเทศ ความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์เป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องฝ่าข้ามไป ความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศหนึ่ง ดูเหมือนว่าประเทศอื่นๆ จะได้รับผลกระทบตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะแต่ละประเทศจะมีรูปแบบการเมืองใด ลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ซึ่งมีอาจจำกัดขอบเขตด้วยความเป็นรัฐชาติ ข้อเสนอให้มีข้อตกลงร่วมเป็นเรื่องๆ น่าจะเป็นทางออกที่ดี ที่เปิดโอกาสให้มีการต่อรองและแสวงหาแนวทางความร่วมมือได้ง่ายขึ้นและมีแนวทางที่ชัดเจนมากกว่าการตกลงในกรอบกว้างๆ

แนวคิดเรื่อง ‘การเป็นเพื่อนบ้านที่ดี’ เป็นแนวคิดหนึ่งที่พยายามไปให้พ้นการปลุกฝังมายาคติความเป็นชาตินิยมที่ฝังแน่น ก่อให้เกิดอคติข้ามพรมแดน มองประเทศอื่นด้อยกว่า ต่ำกว่า หรือมองอย่างหยามเหยียด ความท้าทายประเด็นนี้แม้จะดูห่างไกลจากข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าประวัติศาสตร์แห่งความไม่ไว้วางใจเป็นข้อควรคำนึงที่มีอาจมองข้าม นโยบายระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ต้องปรับท่าทีกันใหม่ เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือไม่ร่วมมือมากกว่าการจงเกลียดจงชังเครื่องมือทางวัฒนธรรม (เช่นการท่องเที่ยว) และการศึกษาก็ควรเข้ามารองรับภาวะความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นนี้ด้วยความเท่าทันและมองการณ์ไกล

¹⁶โปรดคุณภววรรณ มะโนรัมย์ “การจัดการแม่น้ำนานาชาติและบทเรียนลุ่มน้ำโขง” บทความในรายงานฉบับนี้



4. การประเมินผลสุขภาพข้ามพรมแดน หากจะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ ข้อที่ควรคำนึงในเบื้องต้น คือ การโยนโยให้เห็นว่า เรื่องของสุขภาพก็คือเรื่องของชีวิต สุขภาพไม่อาจจำกัดความไว้แค่เรื่องความเจ็บไข้ได้ป่วย การมีสุขภาพที่ดีหมายถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดี อย่างไรก็ตาม การสร้างสุขภาพจะไม่ใช่มาจากการโน้มน้ำหนักจิตใจโดยใช้การโฆษณาป่าวร้องแต่อย่างเดียว หากหมายถึงการออกแบบกลไกทางสังคมต่างๆ ให้เอื้อต่อเป้าหมายการมีสุขภาพที่ดีด้วย

การประเมินผลกระทบสุขภาพข้ามพรมแดนเป็นกลไกหนึ่งที่จะเชื่อมโยงให้เห็นว่า ปัญหาสุขภาพไม่เป็นเรื่องแคบๆ ที่จะต้องถูกจัดลำดับความสำคัญไว้รั้งท้าย แต่เป็นเรื่องแรกๆ ของการสร้างความร่วมมือซึ่งต้องอาศัยกลไกความร่วมมือในหลากหลายระดับ ทั้งในระดับชุมชน ประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการพัฒนารูปแบบความร่วมมือในการเรียนรู้ ติดตาม เฝ้าระวังการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ไม่ยั่งยืน ในระดับชุมชน การเปิดให้ชาวบ้านตามที่ได้เรียนรู้จักกันมากขึ้นเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การสร้างสภาชาวประมงแม่น้ำโขง ที่เปิดโอกาสให้ ‘พรานปลา’ จากที่ต่างๆ มาร่วมถกเถียงพูดคุย ฯลฯ ในระดับประเทศ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนกับการพัฒนาแม่น้ำโขง เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งที่อาจจะมีการออกแบบตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของแต่ละประเทศ

ในขณะที่กลไกระหว่างประเทศ การผลักดันกับอาเซียนเพื่อให้ยอมรับการประเมินผลกระทบสุขภาพว่าเป็นเรื่องร่วมกันของทุกประเทศ ทุกฝ่าย เพื่อให้เป้าหมายที่วางไว้ว่า อาเซียนแม้จะมีสิบชาติแต่ก็ถือเป็นหนึ่งชุมชน (ten nations one community) การเป็นชุมชนเดียวกันย่อมหมายถึงการมี ‘ความไว้วางใจ’ มากกว่า ‘ความระแวงสงสัย’ การก้าวเดินบนความไม่ไว้วางใจกันนี้อาจนำพาดินแดนลุ่มน้ำโขงไปสู่ความยั่งยืนได้ แต่ความยั่งยืนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเกิดความเคารพกันและกัน และมองเห็นผลกระทบที่บ้านหลังหนึ่ง อาจทำให้บ้านใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อน การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้หันหน้าเข้าหากัน ทั้งฝ่ายที่มีเสียงดัง ฝ่ายที่มีเสียงค่อย และฝ่ายที่ไม่เคยมีสิทธิมีเสียงได้สนทนาโอภาปราศรัยกันอย่างจริงจัง นี่แม้จะยังเป็นภาพฝันอันแสนงาม ที่ได้แต่วาดหวังว่าผู้คนซึ่งแตกต่างกันจะดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข แต่นี่มิใช่หรือคือหลักหมายของยุคสมัย

ADB/GMS-MRC-ACMECS: หนทางข้างหน้าและสิ่งท้าทายในการพัฒนาลุ่มน้ำโขง

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี

ความนำ

ความเปลี่ยนแปลงในวิถีเศรษฐกิจทุนนิยมโลกเรียกร้องให้มีการเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการค้าและการลงทุน การพัฒนาภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 คือการลงทุนเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับ การเคลื่อนย้ายทุนและการสะสมทุนเข้าไปในพื้นที่ซึ่งยังไม่มีการพัฒนาสิ่งเหล่านี้เลยในระยะเวลาก่อนหน้านี้ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ตกอยู่ในความขัดแย้งทางการเมืองเสมอมา นับแต่ยุคโบราณสู่ยุคอาณานิคม สงครามโลก สงครามปลดปล่อยจากอาณานิคม และสงครามปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิต ความสัมพันธ์ทางการผลิต และรูปแบบทางการเมือง

สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ทำให้ประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงต้องปรับตัวอย่างมากด้วยเช่นกัน การสิ้นสุดของสงครามเย็นเปิดโอกาสให้ประเทศทั้งหลาย ซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน ละทิ้งความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจหันหน้าเข้ามาหากันมากขึ้น มองเห็นความจำเป็นในการพึ่งพิงกันทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายที่อยู่ในโลกสังคมนิยม อย่าง จีน เวียดนาม และลาว กับประเทศที่เพิ่งจะเปลี่ยนผ่านจากสังคมนิยม อย่าง กัมพูชา ก็มีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศและฟื้นฟูเศรษฐกิจ หลังจากที่ประสบปัญหาตลอดในยุคหลังการปฏิวัติ ในขณะที่ประเทศในโลกเสรีที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ก็ต้องการแสวงหาแหล่งการค้า การลงทุน และแหล่งวัตถุดิบเพื่อเสริมขยายความเติบโตทางเศรษฐกิจ

ด้านหนึ่ง ประเทศในกลุ่มอินโดจีน ได้เริ่มการปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางเศรษฐกิจตลาดในกลางทศวรรษ 1980 โดยเริ่มต้นจากแนวทาง Doi Moi ของเวียดนามในปี พ.ศ. 2529 และโครงการจินตนาการใหม่ (New Economic Mechanism) ของลาวในปีเดียวกัน ส่วนกัมพูชานั้นแม้ว่าจะตกอยู่ในภาวะสงครามกลางเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม สุน เชน-เฮง สัมรินที่มีเวียดนามหนุนหลัง กับกลุ่มเขมรแดง สีหนุ และซอนซาน ที่มีประเทศไทยหนุนหลัง แต่ช่วงระยะเวลาทำๆ ของความขัดแย้งดังกล่าว ก็ได้เปิดต้อนรับการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศแล้วเช่นกัน

อีกด้านหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงในโลกเสรีทุนนิยมในระดับภูมิภาคที่มีประเทศไทยเป็นผู้นำนั้น ก็ได้ละทิ้งความแตกต่างทางอุดมการณ์ รัฐบาลในสมัยนั้น ซึ่งนำโดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศนโยบายแปรสนามรบไปสู่ตลาดการค้า เปิดความสัมพันธ์ในมิติใหม่กับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอินโดจีน และพม่า ส่งเสริมการค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างขนานใหญ่



ในขณะที่เดียวกัน สถานการณ์ในระดับโลกและระดับภูมิภาคก็ได้เข้าสู่ทิศทางใหม่ที่ทุกๆ ประเทศต่าง มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกันอย่างมา กเกิดแพชชั่นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ทั้งในรูปของความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน เช่น การรวมกันของกลุ่ม เศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกในรูปของ Asia Pacific Economic Coepearation (Apec) และรูปแบบที่ก้าวหน้ามาก อย่างเช่นเขตการค้าเสรี เป็นต้นว่า Asean Free Trade Area-AFTA หรือ เขตการค้าเสรีในอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement-NAFTA) เป็นต้น

หากจะพิจารณากันในทางทฤษฎีแล้วความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคสงครามเย็นก่อให้เกิดแนวทาง ใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองของประเทศต่างๆ คือ ทุกประเทศไม่สามารถจะอยู่โดดเดี่ยว หรือมุ่ง แข่งขันกันแต่เพียงอย่างเดียวได้อีกต่อไป หากแต่ทุกประเทศจะต้องแสวงหาความร่วมมือกันและพึ่งพิงซึ่งกัน และกัน (Interdependent) มีแบ่งงานกันทำโดยอัตโนมัติตามศักยภาพและจุดเด่นของแต่ละประเทศ

ในข้อเท็จจริงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีหลายมิติที่สอดคล้องกันและขัดแย้งกัน หลังสงคราม เย็นแล้วความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้ตกอยู่ในการครอบงำของมิติใดมิติหนึ่งอย่างเดียว ไม่มีทฤษฎี ใหญ่จะอธิบายความสัมพันธ์แบบเดิมอีกต่อไป ก่อนหน้านี้ ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเป็นแกนกลางของการ ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) ซึ่งเคยถูกนิยามเกือบจะ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความมั่นคงแห่งชาติก็เปลี่ยนแปลงไปมากในระยะหลัง ปัจจุบันการนิยาม ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นไปอย่างหลากหลาย จนบางครั้งจับได้ยากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติอันไหนที่เป็น แกนกลางของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ หลังสงครามเย็น ประเด็นทางเศรษฐกิจถูกหยิบขึ้นมาอธิบาย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากกว่าอย่างอื่น นักทฤษฎีทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพยายาม จะทำให้เราเชื่อว่า โลกสมัยใหม่เกี่ยวพันกันทางเศรษฐกิจมากขึ้นทุกที

นักทฤษฎีในแนวเสรีนิยมเชื่อว่าเศรษฐกิจกับการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นแยก ออกจากกันได้ การค้าและธุรกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ในบรรยากาศการเมืองเสรี นักคิดสายนี้เห็นว่า ความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญของสันติภาพเพราะทุกประเทศจะเกาะเกี่ยว กันด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและขยายการพึ่งพาอาศัยกันไปมาซึ่งกันทำให้แต่ละประเทศต้องร่วมมือ กันมากขึ้น ไม่ใช่ขัดแย้งกัน¹

¹Michael P. Sullivan. *Theories of International Relations: Transition VS Persistence*. New York: Palgrave Macmillian, 2002. p. 172.



การเกิดขึ้นของความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคนั้นก็มีความคิดในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ Edward K.Y. Cheng และ C.H. Kwan² ได้สรุปปัจจัยสำคัญที่มีส่วนในความสำเร็จหรือล้มเหลวของความร่วมมือทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้แก่

ประการแรก ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์

ประการที่สอง ความเกือหนุนระหว่างกันของเศรษฐกิจในภูมิภาคเดียวกัน ถ้าประเทศที่จะมีความร่วมมือกันมีสภาพและระบบเศรษฐกิจที่เกือหนุนกัน ก็จะส่งผลดีต่อความร่วมมือมากกว่าประเทศที่มีระบบหรือโครงสร้างเศรษฐกิจขัดแย้งหรือแข่งขันกัน

ประการที่สาม ระดับการมุ่งสู่ความร่วมมือจากภายนอกของประเทศนั้นๆ ถ้าหากรัฐบาลในประเทศต่างๆ นิยมที่จะมองออกไปข้างนอก โอกาสที่จะเกิดการร่วมมือกันก็เป็นไปได้มากกว่าประเทศที่มีผู้นำมองเข้าข้างใน หรือมีแนวโน้มจะปิดประเทศหรือแยกตัวจากชุมชนนานาชาติ

ประการที่สี่ อัตราเร่งของการปฏิรูปและการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่เคยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนส่วนกลาง

ประการที่ห้า ประเทศต่างๆ มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด ประเทศที่มีการรวมศูนย์ทางการเมืองมาก จะประสบความสำเร็จในการร่วมมือทางเศรษฐกิจน้อย เพราะในหลายกรณี การร่วมมือทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นในพื้นที่ระดับท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นส่วนกลาง กรณีของจีนเป็นสำคัญ การร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น รวมเฉพาะจีนทางตอนใต้เท่านั้น ในกรณีนี้หากรัฐบาลปักกิ่งไม่กระจายอำนาจในการตัดสินใจให้ท้องถิ่น การทำความร่วมมือในหลายด้านไม่อาจจะทำได้เลย

เสาวภา งามประมวญ³ ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีว่าด้วย Subregionalism โดยอาศัยกรอบแนวความคิดว่าด้วย Regionalism เป็นสำคัญ โดยมุ่งให้คำนิยามว่า หมายถึงกลุ่มรัฐจำนวนหนึ่งที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางด้านภูมิศาสตร์ และระดับของการพึ่งพาอาศัยกันเข้ามารวมตัวกันในรูปของกลุ่มภูมิภาค สิ่งที่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือคือ ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ความเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันในหลายๆ ด้าน และพลวัตของภูมิภาคนั่นเอง

²Edward Chen and CH Kwan (eds.) *Asia's Borderless Economy : The Emerging of Sub-regional Zones* New South Wales: Allen & Unwin, 1997. p.2.

³Saovapa Ngampramuan."Subregional Cooperation in the Greater Mekong Subregion (GMS)" in Suchada Thaweessit, Peter Vali and Rosalia Sciortino (eds.) *Transborder Issue in the Greater Mekong Sub-region*. The Mekong Sub-region Social Research Center, Ubon Ratchathani University: Ubon Ratchathani: 2008 pp.13-32.

ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคก็ไม่แตกต่างกัน เพราะก็คือว่าเป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างหนึ่งเช่นกันเพียงแต่ในระดับที่ย่อยลงมาเท่านั้น และคำว่า ‘อนุภูมิภาค’ นั้นแสดงออกให้เห็นว่าเป็นความร่วมมือระดับ ‘ภายใน’ ของภูมิภาคนั้นๆ จริง ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคให้เครื่องมือเครื่องมือนำสำหรับรัฐที่อยู่ในภูมิภาคที่จะระบุสาขาของความร่วมมือได้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

ในทัศนะของผู้เขียน ความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้น หากมองในแง่มุมมองทางทฤษฎี เราจะเห็นว่า มีปัจจัยร่วมสำคัญที่ถือว่าเป็นตัวผลักดันให้เกิดความร่วมมือและส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวดังต่อไปนี้

ประการแรก สภาพทางภูมิศาสตร์ ในลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งถือเอาตามลำน้ำโขงเป็นหลักนั้น เริ่มต้นจากที่ราบสูงทิเบตในจีน ไหลลงมาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านพม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม รวมแล้ว 6 ประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่รวมกันในปัจจุบันถึง 325 ล้านคน พื้นที่ซึ่งถือว่าอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงมีขนาดถึง 2.6 ล้านตารางกิโลเมตร อาจจะกล่าวได้ว่าแม่น้ำสายเดียวสามารถเชื่อมโยงประเทศชายฝั่งทั้งหมด 6 ประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ ทุกประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงมีความสัมพันธ์กันมาในทางประวัติศาสตร์ และชาติพันธุ์ แต่ปัจจัยทางประวัติศาสตร์นั้นดูเหมือนจะเป็นปัจจัยที่ไม่เกื้อหนุนเท่าใดนัก เพราะเวลาในประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ประเทศเหล่านี้มีความขัดแย้งกันมากกว่าจะมีความร่วมมือ ในหลายกรณีความขัดแย้งอันตักตวงมาจากประวัติศาสตร์ส่งผลให้ความสัมพันธ์ในยุคปัจจุบันมีปัญหา และเป็นอุปสรรคสำหรับความร่วมมือ

ประการที่สาม ความเหมือนและจุดร่วมทางชาติพันธุ์ ภาษา และวัฒนธรรม หลายประเทศในภูมิภาคนี้แม้ว่าจะมีความขัดแย้งกันทางประวัติศาสตร์ แต่มีความเหมือนและมีจุดร่วมสำคัญทางชาติพันธุ์ ภาษาและวัฒนธรรม เช่นไทยและลาว หรือในหลายกรณี เกิดจากเพราะเคยแลกเปลี่ยนและขอยืมภาษา วัฒนธรรมกันมา เช่นกรณีไทยและกัมพูชา

ประการที่สี่ ความมุ่งมั่นของผู้นำทางการเมืองของประเทศที่เป็นผู้เล่นในภูมิภาคนี้ ในกรณีของแม่น้ำโขงนั้นเราอาจจะกล่าวได้ว่า จีนและไทยเป็นผู้เล่นที่มีศักยภาพในการนำพา กระตุ้น และชักจูงให้เกิดความร่วมมือกันได้มาก นอกจากนี้ยังมีตัวช่วยเร่งปฏิริยาที่สำคัญคือ ‘ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย’ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีศักยภาพและทรัพยากร จะเห็นโครงการความร่วมมือเกิดขึ้นได้เพราะการร่วมกันของผู้เล่นที่มีศักยภาพและทำให้ผู้เล่นคนอื่นๆ ได้ประโยชน์จากความร่วมมือนั้นด้วย



ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็มองเห็นความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้ามรัฐเช่นกัน แต่ปัญหาสำคัญคือ ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีระดับการพัฒนาที่ค่อนข้างแตกต่างกันมาก ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศที่เพิ่งเปิดระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีใหม่ๆ อย่าง ประเทศในกลุ่มอินโดจีน และยิ่งไปกว่านั้น ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงส่วนใหญ่ปิดตัวมานาน อีกทั้งยังตกอยู่ในภาวะสงครามยาวนาน จึงทำให้โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจขาดแคลน หรือส่วนที่มีอยู่แล้ว ซ้ำรุดรุดโทรมไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้งานได้ดังควร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเริ่มการพัฒนาในขั้นพื้นฐาน โดยเริ่มต้นจากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทั้งในทางกายภาพและในด้านเทคนิค ความรู้ ไปเลยทีเดียว

ในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีการขอความร่วมมืออยู่มากมายหลายกรอบ ทั้งในส่วนที่เสริมกันและในส่วนที่ซ้ำซ้อนกัน เนื่องมาจากมีที่มาตามแรงผลักดันทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกัน แต่ก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายปลายทางอย่างเดียวกันคือ ประสงค์จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้กับการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ บทความนี้จะได้นำเสนอและวิเคราะห์ความร่วมมือเป็นรายกรอบไป โดยอาศัยโครงร่างในการวิเคราะห์ปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ดังต่อไปนี้

ADB และ Greater Mekong Sub-region



ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เป็นผู้ริเริ่มและส่งเสริมให้ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศคือ จีน (ตอนใต้) พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ได้เข้ามา ร่วมมือกันในปี 2535 โดยเริ่มจากการประชุมระดับรัฐมนตรีของทั้ง 6 ประเทศ ที่สำนักงานใหญ่ของธนาคารในกรุงมะนิลา เพื่อแสวงหาความร่วมมือและความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เริ่มแรกนั้น ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ ร่วมกัน ได้มีการกำหนดโครงการในแต่ละภาคส่วนไว้เป็นจำนวนมาก โดยได้กำหนดภาคเศรษฐกิจที่จะมีความร่วมมือกันที่สำคัญ ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง พลังงาน สิ่งแวดล้อม การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว โทรคมนาคมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์⁴

ความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง แตกต่างจากกรอบความร่วมมืออื่นๆ ที่เคยมีในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะแตกต่างอย่างมากกับการรวมตัวกันของกลุ่มอาเซียน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง แต่ความร่วมมือกันของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงมีวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยมุ่งหวังจะเชื่อมโยงทางกายภาพของ 6 พื้นที่สำคัญในกลุ่มแม่น้ำโขงเข้าด้วยกัน มากกว่าจะประสงค์สร้างความผสมผสานทางการเมือง วัฒนธรรม สังคม

กล่าวในเชิงสถาบันแล้ว กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อนนัก ในระยะแรกๆ เพราะมีการประชุมระดับรัฐมนตรีและระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ โดยมีธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียทำหน้าที่คล้ายกองเลขาธิการคอยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านเทคนิคและเงินทุน ในการดำเนินการ การประสานงานของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วอยู่ภายใต้การชี้นำของญี่ปุ่น แหล่งทุนสำหรับโครงการต่างๆ จึงมาจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเอง และธนาคารเพื่อความร่วมมือนานาชาติของญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation - JBIC)

กระทั่ง 10 ปีถัดมา เมื่อเห็นว่าโครงการดำเนินไปค่อนข้างล่าช้า ประเทศในภูมิภาค ด้วยการผลักดันอย่างแข็งแรงแห่งจีน ก็เห็นความจำเป็นที่จะเพิ่มระดับความสำคัญของความร่วมมือนี้ให้ถึงระดับหัวหน้ารัฐบาล จึงได้ตกลงให้มีการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่กรุงพนมเปญ ในปี 2545 และกำหนดให้จัดการประชุมระดับสุดยอดนี้ทุกๆ 3 ปีโดยครั้งที่สองจัดในปี 2548 ที่เมืองคุนหมิง มณฑลยูนนานของจีน และครั้งที่สามที่นครหลวงเวียงจันทน์ของลาวปี 2551 กระทั่งปัจจุบัน จึงอาจจะกล่าวได้ว่า กระบวนการตัดสินใจที่สูงสุดของความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงคืออยู่ที่ผู้นำในระดับหัวหน้ารัฐบาล ในขณะที่ระดับรัฐมนตรีจะยังคงทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนที่สำคัญเพราะมีการประชุมเป็นประจำทุกปี โดยการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งล่าสุดคือ ครั้งที่ 15 จัดที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2552

ระยะ 17 ปีที่ผ่านมา ความร่วมมือในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงผ่านอุปสรรคและปัญหาามากมาย จากยุคเริ่มแรกที่โครงการต่างๆ ดำเนินไปอย่างล่าช้า เพราะติดปัญหาหลายด้าน ตั้งแต่ความไม่สงบทางการเมืองในกัมพูชา พม่า ไปจนถึงปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคในปี 2540-2541 จนทำให้หลายโครงการต้องประสบกับปัญหาชะงักงันเพราะขาดแคลนเงินทุน

⁴Asian Development Bank. Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion: Facing The Challenges. Manila: ADB. 1996. p.4



ความก้าวหน้า

แม้ว่าจะมีปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ตลอดระยะเวลา 17 ปีที่ผ่านมา โครงการความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็สามารถสร้างความคืบหน้าในโครงการต่างๆ ได้ไม่น้อยทีเดียว

จากความร่วมมือในระยะเริ่มแรกที่ยึดโครงการมาพิจารณาแต่ละโครงการ แต่หลังจากการประชุมสุดยอดครั้งที่สองได้มีการทำแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติระหว่าง พ.ศ. 2551-2555 โดยในแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ให้รายละเอียดของโครงการทุกโครงการภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทั้งที่เป็นโครงการที่ทำโดยความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มและโครงการที่ดำเนินการฝ่ายเดียวภายในประเทศนั้นๆ แต่ละโครงการจะบอกระยะเวลาดำเนินการ ผู้ดำเนินโครงการ ประเทศที่เกี่ยวข้อง เงินทุน⁵

บทความนี้ไม่ประสงค์จะให้รายละเอียดโครงการทั้งหมด ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนการดังกล่าว แต่จะทบทวนความก้าวหน้าของโครงการบางส่วนซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วอย่างเป็นรูปธรรมดังนี้

ทางด้านการคมนาคมขนส่ง โครงการซึ่งถือว่าโดดเด่นมากในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงคือ โครงการประเภทที่เรียกว่า Corridor ต่างๆ อันได้การสร้างถนนเชื่อมประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วย East-West Corridor จากไทย ลาว เวียดนาม ซึ่งบัดนี้เสร็จสมบูรณ์แล้ว ทั้งถนนหมายเลข 9 ของลาวและสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ในขณะที่ North-South Corridor (จีน ลาว ไทย) นั้น ในส่วนของถนนหมายเลข 3 ได้รับการปรับปรุงเสร็จและเปิดใช้เรียบร้อยแล้ว สิ่งที่ยังค้างคาที่จะต้องดำเนินการต่อตามแผนการคือ การสร้างสะพานข้ามจากเมืองห้วยทรายและอำเภอเชียงของ ซึ่งคาดว่าจะสามารถเริ่มดำเนินการได้ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

ความจำเป็นประการหนึ่งของการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเทศนั้นไม่เพียงแต่จะต้องมีความเชื่อมโยงทางกายภาพ คือถนนที่ดีเท่านั้น แต่ปัญหาที่เป็นอุปสรรคทำให้การเชื่อมโยงไม่สะดวกนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎระเบียบในการคมนาคมด้วย ดังนั้นประเทศสมาชิกจึงจำเป็นต้องทำสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านขนส่งและการค้า (Transport and Trade Facility-TTF) ซึ่งในนั้นจะต้องจัดทำความตกลงขนส่งข้ามแดน (Cross Border Transport Agreement-CBTA) กันด้วย โดยความตกลงนำร่องได้บังคับใช้ไปแล้ว เมื่อเดือนมิถุนายน 2552 ที่ผ่านมา ระบบด่านศุลกากรร่วมระหว่างไทย-ลาวที่มุกดาหาร-สะหวันนะเขต และลาว-เวียดนามที่ด่านแดนสะหวัน-ลาวบาว เปิดดำเนินการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้การขนส่งสินค้าบนเส้นทางหมายเลข 9 จากมุกดาหารของไทยผ่านแขวงสะหวันนะเขตถึงท่าเรือดานังของเวียดนาม

ความยุ่งยาก ล่าช้า เสียเวลา ที่รถบรรทุกจะต้องขนของขึ้นลงหลายครั้งทั้งด้านพรมแดนของทั้งสามประเทศเพื่อตรวจลงตราศุลกากรจะหมดไป เพราะจะมีการตรวจตรากันเพียงครั้งเดียวตลอดเส้นทางก่อนหน้านี้ ถ้าขนส่งสินค้าจากมุกดาหารจะต้องขนของลงตรวจที่ลาว แล้วขนขึ้นเดินทางต่อ พอถึงด่านลาวบาวของเวียดนามก็ต้องขนลงตรวจอีก ซึ่งทำให้เสียเวลามากและสินค้าอาจจะเสียหายหรือสูญหายระหว่าง

⁵Vientiane Plan of Action for GMS Development 2008-2012

การตรวจได้ แต่หลังจากที่ได้พยายามกันมานานับ 10 ปี ไทย ลาว และเวียดนาม ก็บรรลุความตกลงขนส่งข้ามแดนกันเป็นครั้งแรกเพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนการขนส่ง

ภายใต้ความตกลงดังกล่าว ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนสิทธิทางการจราจรระหว่างกันและยอมรับระบบด้านศุลกากรร่วม สินค้าที่สามารถระบุได้ว่ามีความเสี่ยงน้อย จะขนส่งบนเส้นทางหมายเลข 9 ได้อย่างรวดเร็วเพราะจะมีการตรวจตราเพียงครั้งเดียว ในความตกลงซึ่งมีเริ่มต้นใช้ได้จริงวันนี้ ในเบื้องต้นจะมีรถบรรทุก 1,200 คัน (ประเทศละ 400 คันเท่ากัน) ได้รับอนุญาตให้วิ่งบนเส้นทางหมายเลข 9 ได้จากมุกดาหาร-ดานัง โดยที่จะผ่านการตรวจสินค้าที่บรรทุกเพียงครั้งเดียว

หลังจากโครงการนำร่องนี้ผ่านไปแล้ว ต่อไปจะได้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้ระหว่างกัมพูชาและเวียดนามในโอกาสต่อไป เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการขนส่งข้ามแดนที่ด่านบาเวตและด่านม็อกโบ้ของทั้งสองประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่าการเปิดอำนวยความสะดวกให้กับการคมนาคมขนส่งในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงสามารถเป็นจริงได้มากขึ้นเรื่อยๆ

ในส่วนโครงการทางด้านพลังงานนั้น ประเทศสมาชิกโดยเฉพาะลาวได้ดำเนินการให้สัมปทานภาคเอกชนเข้าไปก่อสร้างเขื่อนหลายเขื่อนในประเทศ เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าส่งขายกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค เช่น โครงการเขื่อนน้ำเทิน 2 และอื่นๆ อีกหลายเขื่อน โครงการเหล่านี้ถูกจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเช่นกัน แม้ว่าในระยะแรกๆ โครงการทั้งหลายนี้จะได้รับการดำเนินการโดยรัฐบาลลาวแยกต่างหากก็ตาม สิ่งที่ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตกลงว่าจะต้องทำร่วมกันคือ ทำแผนการทางด้านพลังงาน เพื่อให้เป็นแนวทางในการดำเนินการที่ครอบคลุมมากไปกว่าการก่อสร้างแหล่งพลังงานไฟฟ้าเท่านั้น และจะต้องเชื่อมโยงเอาเรื่องความมั่นคงทางด้านพลังงานและเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย และรวมไปถึงการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนด้วย

โครงการทางด้านโทรคมนาคม ถือว่ายังไม่มีความคืบหน้ามากนัก คณะรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกที่ประชุมกันที่ ชะอำ เมื่อเดือนมิถุนายน 2552 ได้แต่เพียงกล่าวไว้ในแถลงการณ์ร่วมว่า จะสนับสนุนแผนการก่อสร้างเส้นใยแก้วระยะ 2 เพื่อให้เป็นกระดูกสันหลังของการสื่อสารภายในภูมิภาค เพื่อสร้างซูเปอร์ไฮเวย์ หรือทางด่วนข้อมูล⁶ หรือแม้แต่ในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ก็มีได้กล่าวถึงโครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างนี้ไว้ละเอียดนัก เพียงแต่ระบุไว้ว่าเป็นโครงการหนึ่งจะต้องพิจารณากันไปรายละเอียดโครงการที่อยู่ในภาคส่วนนี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นโครงการทางด้านการฝึกอบรมบุคลากร

โครงการทางด้านการศึกษาที่มีบรรจุอยู่ในความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมานานแล้ว ล่าสุดจากการประชุมระดับรัฐมนตรีที่ชะอำ มุ่งเน้นเรื่องการผลิตพลังงานจากพืช โดยได้แสดงความวิตกเรื่องคุณภาพระหว่างการผลิตอาหารไปทำพลังงาน ที่ประชุมได้สนับสนุนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพลังงานหมุนเวียนชนบท คือ นำเอาของเหลือจากภาคเกษตร เช่น มูลสัตว์หรือของเสียต่างๆ มาใช้เป็นแหล่งพลังงานเพื่อใช้ในภาคชนบท ซึ่งก็มุ่งหวังผลในสองทางคือ ด้านหนึ่งก็เพื่อกระตุ้นการผลิตในภาคเกษตรและประการที่สองก็เพื่อเป็นทางเลือกให้กับการสร้างรายได้ในภาคเกษตรให้มากขึ้น โครงการนี้ปรากฏอยู่ในแผน

⁶Joint statement of the 15 the Ministerial Meeting of the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation on June 19, 2009 Cha-Am, Petchburi Thailand.



ปฏิบัติการ ปี 2551-2555 มีประเทศลาว กัมพูชา เวียดนามเกี่ยวข้องกับ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นผู้ให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุน 53 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

โครงการทางด้านสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นเรื่องสำคัญในความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพราะการก่อสร้างโครงการเกือบทุกโครงการ ไม่ว่าจะเป็นโครงการทางด้านคมนาคมขนส่งไปจนถึงโครงการทางด้านพลังงาน ล้วนแล้วแต่มีโอกาสจะสร้างผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ที่ประชุมของรัฐมนตรีกครั้งที่ 15 ที่ชะอำ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยต้องการให้มีการบังคับใช้โครงการ GMS Core Environment Program เป็นโครงการทางด้านสิ่งแวดล้อมสมบูรณ์แบบ ซึ่งก็รวมถึงโครงการในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ในลักษณะที่เป็น Corridor เช่นเดียวกับโครงการของการสร้างถนนหนทาง โดยพยายามจะรวมภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกันแล้วสร้างแนวทางในการปฏิบัติในการรักษาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคให้ได้ โครงการเหล่านี้ได้รับการบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ 2551-2555 ด้วยเช่นกัน มีการตั้งงบประมาณเอาไว้แล้ว แต่โครงการทั้งหมดยังถือว่าอยู่ในขั้นเริ่มต้น และยังเน้นไปที่การเสริมสร้างศักยภาพของประเทศในกลุ่มเป็นสำคัญ

สิ่งที่ท้าทาย

เมื่อกาลเวลาผ่านไป ความสำเร็จในทางกายภาพของการก่อสร้างโครงการต่างๆ ในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็มีให้เห็นเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทว่าในความสำเร็จดังกล่าวนั้นก็ยังมีปัญหาให้ประเทศในกลุ่มจะต้องฝ่าฟันไปได้เช่นกัน ความท้าทายในหลายประการนั้นเกิดจากปัจจัยภายนอกและสภาพแวดล้อมของโลก แต่ความท้าทายหลายประการนั้นเกิดจากผลพวงของการพัฒนาด้วยเช่นกัน

ประการแรกเป็นปัญหาร่วมสมัยในปัจจุบันคือ วิกฤตเศรษฐกิจโลก ซึ่งส่งผลให้การค้าและการลงทุนลดลงในระดับทั่วโลก ความร่วมมือในกรอบนี้ก็เคยเผชิญกับปัญหานี้มาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อกว่า 10 ปีก่อนในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ซึ่งส่งผลให้หลายโครงการชะงักงันไป มาในยุคปัจจุบันได้เกิดวิกฤตขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ผลของมันคือทำให้ความพยายามที่จะสร้างเสริมการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดนในภูมิภาคนี้ได้รับผลกระทบไปด้วย และสิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ มันจะทำให้โครงการบางโครงการที่เพิ่งจะสำเร็จไป เช่น East-West และ North South Corridors ใช้ประโยชน์ได้ไม่คุ้มค่ากับลงทุน ไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ เพราะไม่มีปริมาณการค้าและการขนส่งผ่านเส้นทางดังกล่าวมากพอ สิ่งที่ทำทลายคือ ประเทศในกลุ่มมีความจำเป็นที่จะต้องมีการใหม่เพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางการค้าและการลงทุนผ่านเส้นทางเหล่านี้ ความจริงก็ไม่เฉพาะถนนหนทางเท่านั้นที่อาจจะมีโอกาสได้รับใช้การค้าและการขนส่งน้อยลง ทางด้านพลังงานก็น่าเป็นห่วงว่าเขื่อนต่างๆ ที่สร้างเอาไว้เพื่อผลิตกำลังไฟฟ้าจำนวนมาก อาจจะใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพ เพราะเศรษฐกิจตกต่ำ กิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยลง ทำให้ความจำเป็นในการใช้พลังงานลดลงไปด้วย หมายความว่า จะเกิดภาวะอุปทานล้นเกินในระบบ ซึ่งก็เป็นที่มาของความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่ทำทลายและใหญ่กว่าที่โครงการต่างๆ ของกลุ่มประเทศสมาชิกจะตามทัน ความเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในสองลักษณะคือ จากสภาพธรรมชาติเอง และจากการกระทำของมนุษย์ จากสภาพธรรมชาตินั้นเกินกว่าประเทศสมาชิกจะควบคุมได้ และก็สมควรจะ

พิจารณาหาทางมีส่วนร่วมในการช่วยลดผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้บ้าง ปัญหาคือ จะสร้างสรรคสิ่งใดขึ้นรองรับได้ทันเวลา และอีกด้านหนึ่ง การก่อสร้างโครงการต่างๆ ภายใต้กรอบความร่วมมือ เช่น การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง สร้างผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น และผลกระทบนั้นเกิดขึ้นในระดับที่ค่อนข้างมาก ปัญหาคือ ประเทศในกรอบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ยังไม่สามารถสร้างแนวในการป้องกันปัญหาได้เลย อย่างน้อยที่สุดแม้แต่นโยบายในการปฏิบัติสำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อลดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่ออกมาเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม ผลกระทบด้านสังคมอันเกิดจากการพัฒนาโครงการและการเชื่อมโยงกันของประเทศในภูมิภาค เพราะการคมนาคมที่สะดวก ส่งผลดีต่อการเคลื่อนย้ายบุคคลและสินค้า ในเวลาเดียวกัน บุคคลและสินค้านี้ดังกล่าวอาจจะเจือปนมาด้วยการค้ามนุษย์และการค้าของผิดกฎหมาย ซึ่งดูเหมือนจะได้รับผลประโยชน์จากความสะดวกของการคมนาคมขนส่งได้ นี่เป็นปัญหาอีกด้านหนึ่งของเหรียญ ซึ่งดูเหมือนว่าประเทศในภูมิภาคนี้ยังไม่สามารถผนวกเข้ามาเป็นองค์รวมของการพิจารณาแก้ไขปัญหาคือ ในความเป็นจริงมีความร่วมมือระดับภูมิภาค 6 ประเทศเพื่อต่อต้านยาเสพติด และการค้ามนุษย์ข้ามพรมแดน แต่ทว่ายังไม่ได้มีการนำเข้าสู่ผสมผสานอยู่ในกรอบความร่วมมือ เพื่อพิจารณาไปในแนวเดียวกันกับการผ่อนคลายกฎระเบียบในการเดินทาง เพราะในกรอบความร่วมมือนี้ มีระดับการตัดสินใจสูงสุดถึงระดับผู้นำ ในขณะที่กรอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหานั้นยังไม่มีสูงถึงระดับนี้ น่าจะเป็นการดีที่จะผนวกรวมเข้ามาอยู่ด้วยกันเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ความท้าทายอันเกิดจากความไร้เสถียรภาพทางการเมือง เป็นสิ่งที่มีอยู่จริง แต่ความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคในกลุ่มแม่น้ำโขงหลักเลียงที่จะหารือกันในรอบนี้ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วปัญหาทางการเมืองของประเทศสมาชิกส่งผลกระทบต่อพัฒนาอย่างหลักเลียงไม่ได้ ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเส้นทางคมนาคมในพม่าเป็นเรื่องที่เกือบจะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะปัญหาของสงครามระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อย หรือปัญหาระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับฝ่ายค้าน ก็สร้างผลกระทบได้มาก เพราะรัฐบาลพม่าถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากประเทศตะวันตก กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตกผ่านกรอบความร่วมมือนี้เข้าสู่พม่าเป็นไปโดยความยากลำบาก หรือในหลายกรณีเป็นไปไม่ได้เลย ซึ่งเหล่านี้กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำลายประเทศสมาชิกทั้งหมดว่าจะก้าวข้ามไปให้พ้นได้อย่างไร

Mekong River Commission: ประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของการควบคุมแม่น้ำโขง

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission-MRC) อย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบันนี้เกิดจากสัญญาที่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศคือ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ลงนามกันเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2538 “เพื่อที่จะร่วมมือกันผ่านการปรึกษาหารือกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อใช้ประโยชน์ และจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องในแม่น้ำโขง”⁷

⁷Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River basin. April 5, 1995.



แต่คณะกรรมการแม่น้ำโขงอย่างที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นพัฒนาการล่าสุดของรูปแบบในการ คัดกรองและจัดการทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง ในความเป็นจริงแม่น้ำสายนี้ผ่านรูปแบบในการดูแลรักษา มาหลายรูปแบบเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและพัฒนาการทางการเมืองของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เริ่มตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2500 เมื่อประเทศในกลุ่มอินโดจีน ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้เอกราชใหม่ๆ ในเวลานั้นคณะกรรมการเศรษฐกิจเพื่อเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้ของสหประชาชาติ (United Nations' Economic Commission for Asia and the Far East - ECAFE) และ US Bureau for Reclamation ได้แสดงความสนใจในแม่น้ำโขงขึ้นมาเป็นครั้งแรก ก่อนหน้านั้นแม้ว่าฝรั่งเศสซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมอินโดจีนจะให้ความสนใจ แม่น้ำโขงมาก และประสงค์จะใช้เป็นเส้นทางเข้าสู่ประตูหลังบ้านของจีนในระหว่างยุคอาณานิคมก็ตาม แต่ไม่มีองค์การระหว่างประเทศใดให้ความสนใจแม่น้ำโขงมาก่อน ถือว่า ECAFE น่าจะเป็นองค์กรแรกที่ ให้ความสนใจอย่างจริงจัง

ในยุคนั้นโครงการแม่น้ำโขงถือว่าเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดสหประชาชาติเคยทำเกี่ยวกับการพัฒนา แต่ทว่าคณะกรรมการแม่น้ำโขงในเวลานั้นก็ไม่ได้มีรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจนมากนัก การทำงานส่วนใหญ่ได้รับการชี้แนะจาก ECAFE และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Agency)

แต่การเมืองในประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงในยุคคริสต์ทศวรรษที่ 1970 เฉพาะอย่างยิ่งหลังการปฏิวัติ สังคมนิยมในประเทศอินโดจีนนั้น ไม่สู้ราบรื่นและมีเสถียรภาพมากนัก การพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขงถูกครอบงำ โดยสถานการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ เกิดปัญหาอย่างมากเมื่อประเทศกัมพูชาหนึ่งในสี่ประเทศสมาชิกตก อยู่ภายใต้สงครามกลางเมืองหลังยุคเขมรแดงจึงเป็นเหตุให้ต้องถอนตัวไปจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง ตอนล่าง ประเทศที่เหลือคือ ไทย ลาว และเวียดนาม จึงได้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราว เรียกว่า Interim Mekong Committee เพื่อเป็นองค์กรที่ดูแลแม่น้ำโขงต่อไป

กระทั่งเมื่อการเมืองในกัมพูชาเข้าสู่ภาวะปกติหลังจากสนธิสัญญาสันติภาพในปี 2534 รัฐบาล ในพนมเปญก็เริ่มเจรจาขอกลับเข้ามาสู่คณะกรรมการ อีกครั้ง กระบวนการในการเจรจาใช้เวลายาวนาน พอควร กระทั่งมาประสบผลสำเร็จในปี 2538 เกิดการลงนามในสนธิสัญญาเพื่อความร่วมมือพัฒนากลุ่ม แม่น้ำโขงดังกล่าว และภายใต้สนธิสัญญาดังกล่าวจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้น

บทบาทคณะกรรมการแม่น้ำโขง

หลักใหญ่ใจความของสนธิสัญญาปี 2538 นั้นว่าด้วยเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในตัวแม่น้ำ และกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นสำคัญ มีข้อบัญญัติว่าด้วยการผันน้ำภายในลุ่มน้ำและการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำทั้งใน ฤดูแล้งและฤดูน้ำ (มาตรา 5) และกฎว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากน้ำและการผันน้ำข้ามลุ่ม (มาตรา 26) นอกนั้น จะมีบทบัญญัติว่าด้วย การดูแลรักษากระแสน้ำในตัวแม่น้ำโขง การเดินเรือ และว่าด้วย คณะกรรมการแม่น้ำโขง

โครงสร้าง หน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้น จะมีบัญญัติเอาไว้ในสนธิสัญญาบทที่ 5 ซึ่งระบุว่าคณะกรรมการแม่น้ำโขงถือเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์หนึ่ง ที่สามารถเข้าทำสัญญาและมีภาระผูกพันกับชุมชนนานาชาติและผู้บริจาคได้

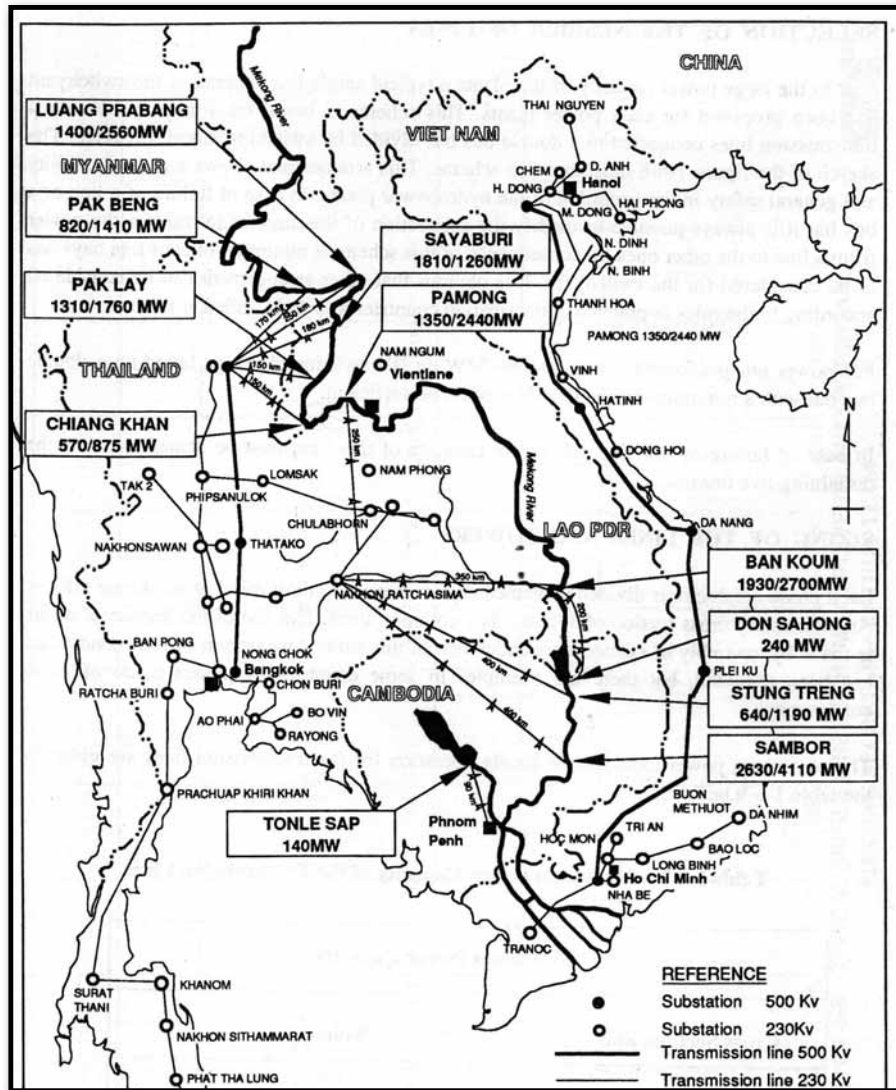
โครงสร้างของคณะกรรมการประกอบไปด้วย

สภา ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากประเทศสมาชิกประเทศละ 1 คน ในระดับรัฐมนตรีหรือไม่ต่ำกว่ารัฐมนตรีช่วย มีวาระการประชุมทุกปีๆ ละ 1 ครั้ง

คณะกรรมการ ประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกประเทศละ 1 คนในระดับที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดี มีวาระการประชุมปีละ 2 ครั้ง

สำนักเลขาธิการ ซึ่งทำงานธุรการ เช่น งบประมาณและบริหารโครงการ

โครงสร้างคณะกรรมการแม่น้ำโขงสามารถแสดงได้เป็นแผนภูมิดังต่อไปนี้



นอกจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำโดยตรงแล้ว คณะกรรมการแม่น้ำโขง ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทางด้านการประมง ส่งเสริมการเดินเรืออย่างปลอดภัยในลำน้ำ การชลประทานเพื่อการเกษตร การจัดการต้นน้ำ การติดตามและตรวจสอบสิ่งแวดล้อม การจัดการน้ำท่วมและการพิจารณาความเป็นไปได้ในการพัฒนาและผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ

จีน : ปัญหาและความท้าทายของคณะกรรมการแม่น้ำโขง

คณะกรรมการแม่น้ำโขง นั้นประกอบไปด้วย ประเทศที่อยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเท่านั้น แต่แม่น้ำโขงทั้งสายนั้นเริ่มจากประเทศจีน มีความยาวทั้งสิ้น 4,800 กิโลเมตร แม่น้ำโขงไหลผ่านบางส่วนของจีนพม่า ผ่านพื้นที่หนึ่งในสามของประเทศไทย ซึ่งหมายถึงภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมดและภาคเหนือบางส่วน พื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศลาวและกัมพูชาถือว่าอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขง และพื้นที่ภาคใต้ของเวียดนามถือว่าอยู่ในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง

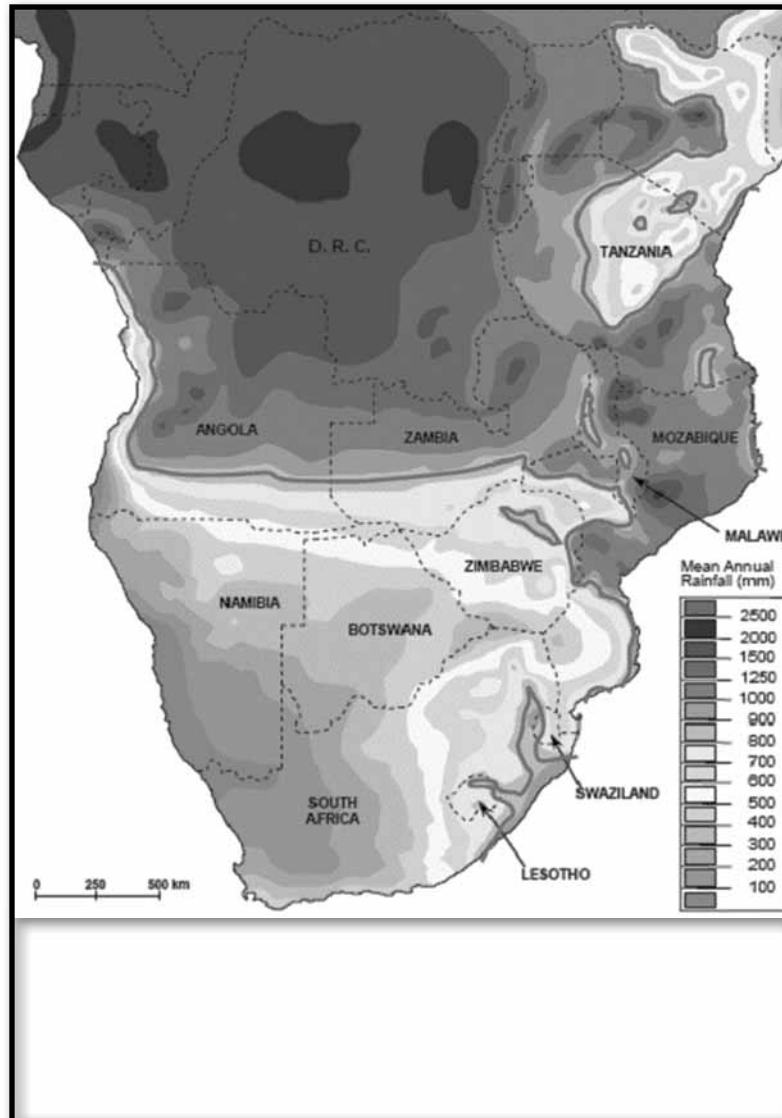
หลายประเทศใช้ประโยชน์จากแม่น้ำสายนี้แตกต่างกันออกไป ประเทศที่เป็นสมาชิกส่วนใหญ่มีศักยภาพที่จะทำการประมงและนำน้ำมาใช้ในการเกษตรเท่านั้น แต่ประเทศที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงได้มากและครอบครองพื้นที่จำนวนมากของลุ่มแม่น้ำ คือจีนนั้นไม่ได้เป็นสมาชิก หากแต่เป็นเพียงประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) เท่านั้น เช่นเดียวกับกัมพูชา แต่กรณีของพม่า นั้นไม่สู้จะมีประเด็นปัญหามากนัก เพราะว่ามีพื้นที่ในลุ่มแม่น้ำแคบร้อยละ 3 ของพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงทั้งหมด

จีนมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับแม่น้ำโขงเพราะโครงการพัฒนา 2 ลักษณะคือ การพัฒนาเส้นทางเดินเรือต้องระเบิดเกาะแก่งในลำน้ำ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และปัญหาที่ใหญ่กว่าคือ การสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขงของจีน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อกระแสน้ำและปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกระแสน้ำและสิ่งมีชีวิตในแม่น้ำ

จีนมีแผนการจะสร้างเขื่อนทั้งหมด 8 เขื่อนเป็นขั้นบันไดในสายน้ำโขง ไหลจากเหนือสุดที่ระดับความสูง 1,319 เมตรจากระดับน้ำทะเล จนถึงต่ำสุด 519 เมตรจากระดับน้ำทะเล ซึ่งอยู่ชายแดนของจีน-พม่า ใน 8 เขื่อนนั้น ที่มีขนาดใหญ่และมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ 2 เขื่อนคือ เขี้ยววานและนู่จั่วตุ แต่ทั้งหมด 8 เขื่อนนั้นสามารถผลิตกำลังไฟฟ้าได้รวมกันมากถึง 15,900 เมกะวัตต์³ ขณะนี้จีนสร้างเสร็จและเปิดดำเนินการแล้ว 3 เขื่อนคือ ม่านวาน ด้าเส้าซาน และเซียงรุ่ง เขื่อนที่จะเปิดใช้ในเร็วๆ นี้ (2555) คือเขื่อนเซี้ยววาน มูลค่า 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตัวเขื่อนสูง 292 เมตร อาจจะได้ว่าเป็นเขื่อนที่สูงที่สุดในโลก มีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่เก็บน้ำได้มากถึง 15,000 ล้านลูกบาศก์เมตร กินพื้นที่ถึง 190 ตารางกิโลเมตร ถือว่าเป็นเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดในแม่น้ำโขงอีกด้วย ขณะนี้เขื่อนดังกล่าวนี้เริ่มปิดประตูน้ำและทยอยเก็บน้ำเข้าอ่างแล้ว ถัดจากนั้นในปี 2557 เขื่อนนู่จั่วตุก็จะแล้วเสร็จ เขื่อนนี้อยู่ต่ำกว่าเซี้ยววาน แม้ว่าตัวเขื่อนจะไม่สูงเท่าแต่อ่างเก็บน้ำใหญ่กว่าเก็บน้ำได้มากถึง 23,000 ล้านลูกบาศก์เมตร

³Peng Cheng. "Lancang River Hydropower Development and Eco-environment Protection". A Presentation to Regional Multi-stakeholder Consultation on MRC's Hydropower Program, Vientiane September 25-27, 2008.

แผนภูมิแสดงที่ตั้งเขื่อนบนแม่น้ำโขง



ปัญหาของการมีเขื่อนขนาดใหญ่จำนวนมากอยู่บนสายน้ำโขงคือ จีนจะกลายเป็นมหาอำนาจผู้ควบคุมแม่น้ำโขงได้อย่างแท้จริง กระแสน้ำจะเป็นไปอย่างผิดธรรมชาติ เพราะเขื่อนของจีนจะปล่อยและเก็บน้ำเพื่อประโยชน์ของการผลิตกระแสไฟฟ้าและการเดินเรือเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อจำเป็นจะต้องผลิตกระแสไฟฟ้ามาก หรือต้องการจะอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปล่อยน้ำออกจากเขื่อนมาก หรืออาจจะในทางตรงกันข้ามคือกักเก็บน้ำไว้ ซึ่งระยะเวลา กระแสน้ำ และปริมาณน้ำที่ปล่อยออกมาอาจจะสร้างผลกระทบให้กับประเทศที่อยู่ด้านล่าง



จีนพยายามจะทำให้ประเทศที่อยู่ท้ายน้ำมั่นใจว่ามีแผนการที่ดีในการจัดการน้ำ เพื่อสามารถป้องกันน้ำท่วมในฤดูน้ำหลากและเพิ่มปริมาณน้ำในฤดูแล้งได้ แต่ปัญหาที่ประชาชนที่อยู่ท้ายน้ำกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ กระแสน้ำขึ้นลงไม่เป็นไปตามธรรมชาติส่งผลกระทบต่อการทำประมงของคนในท้องถิ่น เกิดน้ำท่วมบ่อยในฤดูน้ำหลาก ตลิ่งของน้ำโขงถูกกัดเซาะ

คณะกรรมการแม่น้ำโขงพยายามหลายครั้งที่จะขอความร่วมมือจากจีนในการควบคุมกระแสน้ำเพื่อลดผลกระทบสภาพแวดล้อมจากเขื่อนของจีน ล่าสุดคือการประชุมครั้งที่ 14 ที่เวียงจันทน์ ได้มีการเจรจาระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงคือ ลาว ไทย กัมพูชา และ เวียดนาม ประเทศคู่เจรจาสำคัญของประเทศที่อยู่ตอนบน จีน และพม่า ระหว่างวันที่ 29-30 กรกฎาคม 2552 และมีคำสัญญาจากจีนว่า จะให้ความร่วมมือมากขึ้นโดยเฉพาะจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงและปริมาณน้ำ

เจรามี่ เบิร์ต ผู้บริหารสูงสุดของคณะกรรมการแม่น้ำโขงบอกว่า ผู้แทนจีนที่มาประชุมได้สัญญาว่าจีนจะออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดทอนผลกระทบสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการที่จีนสร้างเขื่อนกันแม่น้ำสายหลัก ซึ่งมีผลกระทบต่อปริมาณและความเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำที่สร้างปัญหาให้กับประเทศที่อยู่ตอนล่าง

ในที่ประชุมนั้น ผู้แทนประเทศไทยและเวียดนามได้ขอให้ทางการจีนได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติการประจำวันของเขื่อนต่างๆ ของจีนที่อยู่ในแม่น้ำโขง และจะต้องให้การเตือนประเทศทางตอนล่าง ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำอย่างไร

อย่างไรก็ตามหัวหน้าฝ่ายบริหารคณะกรรมการแม่น้ำโขงคือ เจรามี่ เบิร์ต บอกว่า ความจริงแล้วความเปลี่ยนแปลงในสายน้ำโขงนั้น มีผลมาจากเขื่อนของจีนไม่มากเท่าใดนัก ถ้าเปรียบเทียบกับปริมาณน้ำที่เกิดจากน้ำฝน โดยเฉพาะฝนที่ตกในพื้นที่รอยต่อระหว่างจีนตอนใต้ พม่า ไทย และลาว⁹

แต่ไม่ว่าอย่างไร ความร่วมมือของจีนที่จะให้กับประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนล่างนั้นเป็นไปโดยความสมัครใจของจีนเอง เนื่องจากจีนไม่ได้เป็นภาคีในสนธิสัญญาปี 2538 กฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากน้ำ จึงไม่สามารถบังคับใช้กับจีนได้ การแก้ไขปัญหาก็ถาวรซึ่งถือได้ว่าเป็นความท้าทายอย่างมาก คือการทำให้จีนเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาดังกล่าวให้ได้ แต่ทว่าความพยายามที่จะดึงจีนเข้าเป็นสมาชิกล้วนยังไม่ประสบความสำเร็จแม้ว่าจะได้พยายามมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม ทางปักกิ่งก็ยังเห็นว่า การไม่อยู่บังคับของสนธิสัญญาจะทำให้จีนมีเสรีภาพที่จะใช้น้ำจากแม่น้ำโขงได้มากกว่า

ACMECS

ในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้มีการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคอันใหม่ขึ้นมาอีกอันหนึ่ง ชื่อว่า ‘ความร่วมมือทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ อีรวะดี เจ้าพระยา แม่โขง’ (Ayeyawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy-ACMECS) เพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจ พม่า ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ความคิดในการสร้างกรอบความร่วมมือนี้ไม่ได้ชัดเจนตั้งแต่แรก เพราะ

⁹Vientiane Times July 29, 2009 p. 1-2

เกิดขึ้นมาตามความริเริ่มของนายกรัฐมนตรีระหว่างที่มีการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาโรคซาร์ส หรือโรคทางเดินหายใจแบบเฉียบพลัน ซึ่งระบาดหนักในปี 2546 และประเทศไทยเป็นเจ้าภาพเชิญหลายประเทศในเอเชียเข้ามาประชุมในปลายเดือนเมษายนปีนั้นเพื่อหาทางรับมือกับการแพร่ระบาด แต่ระหว่างการประชุมนั้น นายกรัฐมนตรีทักษิณ ได้หารือกับนายกรัฐมนตรีจาก กัมพูชา ลาว และพม่า ว่าน่าจะมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างสี่ประเทศเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากประเทศเหล่านั้นที่เดินทางมาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

นายกรัฐมนตรีทักษิณ กล่าวว่า แนวคิดสำคัญในการสร้างความร่วมมือคือสร้างงานในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นแทนที่จะต้องอพยพมาหางานทำในประเทศไทยเป็นล้านๆ คน อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจะย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากที่ไม่สามารถผลิตในประเทศได้แล้วเพราะค่าแรงสูงไปทำการผลิตในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีค่าแรงต่ำกว่า¹⁰

นายกรัฐมนตรีฮุน เซน ของกัมพูชา ซึ่งได้หารือกับนายกรัฐมนตรีทักษิณ และร่วมในการแถลงข่าวด้วย หลังการประชุมโรคซาร์ส ได้กล่าวสนับสนุนแนวคิดนี้ทันที โดยบอกว่า ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเพื่อนบ้าน ก็คือ ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยด้วยเช่นกัน

หลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศในเดือนสิงหาคม ปีเดียวกันที่กรุงเทพฯ เพื่อจัดเตรียมแผนการในการดำเนินงาน ตั้งชื่อโครงการว่า เป็นยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy-ECS) และในเดือนพฤศจิกายน ปี 2546 นั้นเอง ได้มีการประชุมสุดยอดของผู้นำทั้ง 4 ชาติที่เมืองพุกาม ประเทศพม่า เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือให้เป็นทางการและมีการเรียกชื่ออย่างเป็นทางการว่าความร่วมมือทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ อีระวะดี เจ้าพระยา แม่โขง (Ayeyawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) และที่ประชุมของระดับผู้นำดังกล่าวได้รับรองโครงการความร่วมมือระหว่างกัน 46 โครงการและโครงการที่เป็นความร่วมมือแบบทวิภาคี 224 โครงการ โดยมีภาคส่วนของความร่วมมือ 5 สาขาด้วยกัน คือ การค้าและการลงทุน, เกษตรและอุตสาหกรรม, การเชื่อมโยงทางด้านการคมนาคมขนส่ง, การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในอีกหนึ่งปีถัดมาจึงได้มีการเชิญเวียดนามเข้าร่วมโครงการในเดือนพฤษภาคม 2004 จึงทำให้กรอบความร่วมมือดังกล่าวนี้มีสมาชิก 5 ชาติ โดยเหตุผลสำคัญที่ยังไม่ได้เชิญเวียดนามเข้ามาอยู่ในความร่วมมือตั้งแต่นั้น รัฐบาลไทยในฐานะผู้ริเริ่มเห็นว่า เวียดนามไม่ได้มีปัญหาแรงงานอพยพเข้ามาในประเทศไทย เหมือนกับประเทศที่มีพรมแดนติดกัน แต่ต่อมากายหลังเมื่อได้ตกลงใจขยายกรอบวัตถุประสงค์ของความร่วมมือให้เหมือนกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่นๆ ทั่วไปแล้ว จึงเห็นพ้องกันว่าสมควรจะเชิญเวียดนามให้เข้าร่วม

ACMECS ได้ทำแผนปฏิบัติการสำหรับความร่วมมือ 5 ด้านเอาไว้โดยครอบคลุมเป็นระยะเวลาถึง 10 ปี จากปี 2546-2555 โดยได้แบ่งเป็นแผนการระยะสั้น (2546-2548) ระยะปานกลาง (2549-2552) และแผนระยะยาว (2552-2555)

¹⁰The Nation. May 1, 2003



อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินโครงการดูเหมือนจะไม่เป็นจริงมากนัก เพราะโครงการส่วนใหญ่แล้วดำเนินการล่าช้า บางโครงการก็เพิ่งจะได้รับอนุมัติประมาณในปี 2552 นี้เอง เช่น โครงการเชื่อมโยงทางด้านคมนาคมระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีของไทยเพิ่งอนุมัติงบประมาณ 1,400 ล้านบาท เพื่อให้สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกัมพูชาสำหรับโครงการพัฒนาถนนหมายเลข 68 (กลอรัन्ह-สำโรง-โสมเม็ด) ไปเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 นี้เอง ทั้งนี้ที่โครงการนี้เป็นโครงการที่กำหนดเอาไว้เป็นโครงการระยะกลางซึ่งควรจะดำเนินการเสร็จสิ้นไปตั้งแต่ปี 2008

การดำเนินโครงการใน ACMECS ส่วนใหญ่ พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับโครงการในกรอบความร่วมมืออื่นๆ ที่อยู่ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ตัวอย่างเช่น โครงการทางด้านคมนาคมขนส่งซึ่งมุ่งเน้นไปที่ถนนสายรองๆ ในประเทศเพื่อนบ้านของไทย

จุดเด่นสำคัญของกรอบความร่วมมือ ACMECS คือการที่ไทยเล่นบทบาทสำคัญในฐานะผู้เป็นแหล่งเงินทุนใหญ่สนับสนุนโครงการพัฒนาในประเทศเพื่อนบ้าน ในทางปฏิบัตินั้นไทยเป็นผู้สนับสนุนให้ประเทศเพื่อนบ้านผลิตวัตถุดิบเพื่อป้อนกับอุตสาหกรรมไทย เป็นโครงการภายใต้แนวคิดเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ส่งเสริมให้เพื่อนผลิตสินค้าเกษตรเข้าป้อนให้กับอุตสาหกรรมประเทศไทย โดยเน้นพืชที่ประเทศไทยขาดแคลนหรือมีราคาจำหน่ายในประเทศไทยค่อนข้างแพง ฝ่ายไทยได้ให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศสมาชิกใหม่อาเซียน (ASEAN Integration System of Preferences : AISP) โดยคณะรัฐมนตรีของไทยจะเห็นชอบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศสมาชิกใหม่อาเซียน (AISP) ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยในอัตรา 0-5 เปอร์เซ็นต์ เป็นคราวๆ ไป โดยได้กำหนดเป็นรายการสินค้าที่จะสามารถส่งเข้าประเทศไทยได้ภายใต้สิทธิพิเศษทางด้านศุลกากรและจะมีการทบทวนทุกๆ ปี

เกษตรแบบพันธะสัญญา

แนวทางการลงทุนภายใต้เกษตรแบบพันธะสัญญาในพื้นที่เป้าหมาย ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านตามที่กระทรวงพาณิชย์ของไทยได้ กำหนดเอาไว้มีดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบการลงทุน

- พื้นที่ พื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ ตลอดจนถึงพื้นที่ตอนในประเทศเพื่อนบ้านที่มีความพร้อม
- พืชเป้าหมาย สนับสนุนการลงทุนในพืชเป้าหมาย 8 ชนิด ได้แก่ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง ข้าวโพดหวาน มันฝรั่ง มะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และยูคาลิปตัส เนื่องจากมีความเหมาะสมในการย้ายฐานการลงทุน ต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวจำนวนมากและเป็นพืชที่ต้องนำเข้าจากประเทศที่ 3 โดยรัฐบาล จะยกเว้นภาษีนำเข้า (ภาษี 0%) ภายใต้กรอบ AISP ตลอดจนถึงอำนวยความสะดวกการนำเข้าให้เกิดผลทางปฏิบัติ
- นักลงทุน ทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ชายแดนเป้าหมาย



2) รูปแบบ/แผนการลงทุน

นักลงทุนเป็นผู้กำหนดแผนการลงทุน โดยจะต้องระบุพื้นที่พืช และกลุ่มเกษตรกรเป้าหมาย กระบวนการตั้งแต่การผลิตจนถึงการนำผลผลิต เข้าสู่ตลาด ตลอดจนความพร้อมในการสนับสนุนแบบครบวงจรทั้งเมล็ดพันธุ์ เงินทุน และเทคโนโลยีการผลิต โดยการกำหนดรูปแบบการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน จะต้องสอดคล้องกับความพร้อมของนักลงทุนไทยตลอดจนศักยภาพการรองรับในประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้

รูปแบบ 1 เกษตรแบบพันธะสัญญาระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยบริเวณชายแดนกับเกษตรกรประเทศเพื่อนบ้าน สามารถดำเนินการได้ทันที โดยขยายผลจากการดำเนินการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้สามารถพัฒนาอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ พื้นที่ที่พร้อมจะพัฒนานำร่อง เช่น จ.ตาก-เมียวดี (ไทย-พม่า) จ.จันทบุรี-พระตะบอง (ไทย-กัมพูชา) จ.เลย-แขวงไซบุรี (ไทย-สปป.ลาว)

รูปแบบ 2 เกษตรแบบพันธะสัญญาระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่กับเกษตรกรประเทศเพื่อนบ้าน การลงทุนรูปแบบนี้มีมูลค่าการลงทุนสูง เน้นการนำเข้าผลผลิตที่ได้มาตรฐานจำนวนมากซึ่งการสนับสนุนให้มีการเข้าลงทุนเพิ่มเติม ของเอกชนรายใหญ่นอกเหนือจากเอกชนรายใหญ่ที่เข้าลงทุนอยู่แล้วในปัจจุบันภาครัฐจะต้องให้มีความชัดเจนทั้งด้านศักยภาพพื้นที่ คุณภาพ ผลผลิตและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและลดความเสี่ยงนักลงทุนในระยะแรก รัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือทางวิชาการกับประเทศเพื่อนบ้านให้ครอบคลุมเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงขยายผลในการสนับสนุนภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในพื้นที่ที่เหมาะสม ต่อไป

3) แนวทางการดำเนินการ

ระยะสั้น : ส่งเสริมการพัฒนาเกษตรแบบพันธะสัญญาบริเวณชายแดนให้เป็นระบบและสร้างโอกาสในการขยายฐานการลงทุนในพื้นที่ตอนในประเทศเพื่อนบ้าน

(1) การยกเว้นภาษี (ภาษี 0 %) ภายใต้กรอบ AISP ให้เกิดผลทางปฏิบัติ พิจารณายกเว้นภาษีเพิ่มเติมกรณีพืชนำเข้าไม่ได้อยู่ในกลุ่มพืชเป้าหมาย ตลอดจนปรับแก้กฎ ระเบียบ เพื่อให้จังหวัดดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) จัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด สนับสนุนการดำเนินการทั้งระบบตั้งแต่จัดทำแผนการลงทุน คัดเลือก/รับสมัครผู้ประกอบการ ควบคุมการรับซื้อ รวบรวมผลผลิต และประสานงานหน่วยงานดำเนินการ อำนวยความสะดวกผ่านแดน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการสนับสนุนปัจจัยการผลิตในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดผลทางปฏิบัติ



(3) การเจรจาทำความตกลงพื้นที่เป้าหมาย โดยดำเนินการควบคู่ทั้งในระดับจังหวัดและระดับรัฐบาล เพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านพัฒนา พื้นที่เพื่อรองรับการลงทุน โดยไทยพร้อมให้ความช่วยเหลือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน

(4) จัดทำสัญญาระหว่างเอกชนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้การเห็นชอบของรัฐบาล 2 ประเทศ โดยกระทรวงพาณิชย์ ประสานจังหวัดและนำเอกชนเข้าทำสัญญา ระหว่างเอกชนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งต้องครอบคลุมทั้งการคุ้มครองการลงทุน การอำนวยความสะดวกผ่านแดน และการสนับสนุนแรงงาน

(5) การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการยกระดับคุณภาพการผลิต เร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการภายใต้โครงการพัฒนา ระบบผลิตพืชไร่โดยจัดทำแปลงสาธิตและฝึกอบรมเกษตรกรภายใน 2 ปี และขยายการสำรวจวิเคราะห์พื้นที่ให้ครอบคลุมพื้นที่ที่รัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านเสนอให้พิจารณา

ระยะยาว: ขยายการลงทุนธุรกิจภาคเกษตรเชื่อมโยงระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน และลดการนำเข้าพืชเป้าหมายจากประเทศที่สาม สนับสนุนภาคเอกชนรายใหญ่ลงทุนในพื้นที่ตอนในประเทศเพื่อนบ้าน และขยายผลการเข้าลงทุนธุรกิจต่อเนื่องทางการเกษตรในประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตาม โครงการเกษตรแบบมีสัญญามีปัญหาในการดำเนินการหลายประการ เช่นในลาวพบว่า บริษัทที่เข้าทำโครงการส่วนใหญ่ไม่น่าเชื่อถือ ไม่รับซื้อผลผลิตตามที่ได้สัญญาเอาไว้ หรือมีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการรับซื้อสูงจนเกินไป หรือในหลายกรณีมีการอบรมเกษตรกรไม่เพียงพอทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญา

ในขณะที่มุมมองของบริษัทที่เข้าทำสัญญาเองก็มองว่า เกษตรกรในประเทศเพื่อนบ้านไม่น่าเชื่อถือ ผลผลิตที่ได้คุณภาพต่ำ เกษตรกรมักปลูกพืชตามความนิยมในท้องถิ่นของตนเอง การคมนาคมขนส่งจากแหล่งผลิตไม่ดี ทำให้ต้นทุนในการขนส่งสูง โดยเฉพาะการขนส่งข้ามแดน

อุปสรรคในการขนส่งข้ามแดนนั้น ไม่ใช่จะมีเพียงปัญหาของเส้นทางคมนาคมไม่ดี บางครั้งระเบียบราชการของไทย และความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเพื่อนบ้านเองที่สร้างปัญหา

ประมวล เขียวขำ เลขาธิการ หอการค้าจังหวัดสระแก้ว ได้ให้ข้อมูลว่า การขนส่งเป็นอุปสรรคมาก ระหว่างไทยและกัมพูชา เช่น ที่ด่านปอยเปต-อรัญประเทศ อันเนื่องมาจากระเบียบศุลกากรและการตรวจคนเข้าเมืองหลังจากที่ประเทศไทยมีปัญหาความสัมพันธ์กับกัมพูชา อันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องปราสาทพระวิหาร

จากเดิมที่คนขับรถบรรทุกจะใช้ใบอนุญาตเสียค่าธรรมเนียมจากฝั่งไทยเพียง 200 บาทต่อคันก็ไปได้เลย ทางฝั่งกัมพูชาไม่เก็บค่าธรรมเนียม แต่ระยะหลังปรากฏว่ามีการออกระเบียบให้คนขับรถต้องมีบัตรผ่านแดนหรือหนังสือเดินทาง ก็ทำให้ต้องดำเนินงานทางเอกสารยุ่งยาก

ประมวลบอกว่า ปัญหานี้เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาไม่ดี หลังจากกรณีปราสาทพระวิหาร ทางกัมพูชาบังคับให้ใช้กฎหมายเพื่อตอบโต้ไทย

“ทางรัฐบาลเราไม่ได้ทำอะไรให้ ผมก็ต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวไปคุย ก็ช่วยผู้ประกอบการได้ ไปขอให้เขาผ่อนระเบียบ คือตอนแรกบอกว่าใครมีหนังสือเดินทางต้องไปขอวีซ่า คือขอแต่ละครั้งก็ 1,100 บาท พอข้ามไปวันหนึ่งก็หมดแล้ว ใช้ได้ครั้งเดียว ผมก็ไปขอให้ทางจังหวัดเขาวิ่งช่วย แต่ก็ไม่ได้ผลเท่าไร ผมก็ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหอการค้าด้วยกัน เขาก็ผ่อนปรนให้ ยกเว้นค่าวีซ่าให้ แต่ขอ 100 บาทต่อคน ก็เร็วขึ้น”¹¹

อีกประการหนึ่ง กฎระเบียบราชการของไทยไม่ค่อยสอดคล้อง เปลี่ยนแปลงบ่อย ประมวล ให้ข้อมูลว่าเมื่อก่อนสามารถส่งออกปุ๋ยได้โดยไม่ต้องขออนุญาต แต่กฎนี้ได้เปลี่ยนแปลงเมื่อกกลางปี 2551 ต้องขออนุญาตกรมวิชาการเกษตร เช่นจะส่งปุ๋ยนี้ วันนี้ต้องขออนุญาต และต้องไปขออนุญาตที่กรุงเทพฯ แม้จะสามารถขอล่วงหน้าไว้ได้เป็นปี แต่จะต้องแจ้งเป็นรายเที่ยวเลยว่าจะเอาของออก...“แต่ก็ดีหน่อยให้ส่งโทรสารไปได้ เวลากรมฯ อนุมัติส่งโทรสารกลับมา ให้ผู้ขนส่งเอาไปทำใบขน,,,ก็ไม่ทราบเหตุผล ปุ๋ยก็ไม่ได้ขาดตลาดมันแพง แต่ไม่ได้ขาด แต่กฎระเบียบแบบนี้มันทำให้เป็นอุปสรรค”¹²

ปัญหาและสิ่งท้าทาย

ประการแรก กรอบความร่วมมือ ACMECS เป็นกรอบความร่วมมือที่สร้างขึ้นในสมัยที่เศรษฐกิจของไทยยังมีอัตราการเติบโตมาก แต่ปัจจุบันโครงการนี้อาจจะได้รับผลกระทบจากความถดถอยทางเศรษฐกิจของโลก ซึ่งส่งผลโดยตรงทำให้ประเทศไทยขาดแคลนเงินทุนที่จะให้การสนับสนุนโครงการต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งประเทศเพื่อนบ้านในกรอบความร่วมมือนี้ มักจะขอรับการสนับสนุนจากประเทศไทยเพราะถือว่ามีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า

ประการต่อมา กรอบความร่วมมือ ACMECS เป็นกรอบความร่วมมือย่อย ซึ่งขึ้นอยู่กับกรอบความร่วมมือใหญ่อื่นที่คล้ายๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่มากกว่า ครอบคลุมสาขาของความร่วมมือมากกว่า ดังนั้นโอกาสที่จะถูกกลืนจากแหล่งทุนขนาดใหญ่จากภายนอกภูมิภาคมีอยู่มาก รัฐบาลไทยในชุดก่อนๆ พยายามจะนำกรอบความร่วมมือนี้ประสานกับความร่วมมือในกรอบอื่นๆ เช่นเป็นตัวประสานระหว่างญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนใหญ่ที่สนใจภูมิภาคแม่น้ำโขงด้วยเช่นกัน

ความร่วมมือญี่ปุ่นกับประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงริเริ่มภายใต้กรอบความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นมีให้กับประเทศสมาชิกเกิดใหม่ของอาเซียนคือ ลาว กัมพูชา เวียดนาม มีการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อปี 2551 ที่กรุงโตเกียว สมัยรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะเป็นตัวเชื่อม โดยไทยนำกรอบความร่วมมือ ACMECS เข้าไปประสาน กำลังจะมีการประชุมครั้งที่สองในเดือนตุลาคม 2552 ที่เมืองเสียมเรียบ ประเทศกัมพูชา แต่คราวนี้ประเทศไทยภายใต้รัฐบาลใหม่ยังไม่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ว่าจะมีการเชื่อมโยงกรอบความร่วมมือกับ ACMECS หรือไม่อย่างไร

¹¹สัมภาษณ์ ประมวล เขียวขำ เลขาธิการ หอการค้าจังหวัดสระแก้ว ที่อำเภอศรีประจักษ์ จังหวัดสระแก้ว 5 มกราคม 2552

¹²เพ็งอ้าง



ประการที่สาม กรอบความร่วมมือ ACMECS ถือได้ว่าเป็นโครงการที่เกิดจากคำริของรัฐบาลภายใต้การนำของ ทักษิณ ชินวัตร เป็นเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลก่อนที่ต้องการจะแสดงตัวต่อประเทศเพื่อนบ้านในฐานะ “ผู้ให้” ต่อเมื่อประเทศไทยมีรัฐบาลใหม่ที่อาจจะมีแนวคิดในการสร้างสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอีกแบบหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดฐานะทางการเมืองของรัฐบาลใหม่ก็ไม่เท่ากับรัฐบาลเก่า จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า โครงการต่างๆ ภายใต้กรอบความร่วมมือนี้จะยังได้รับการเอาใจใส่ผลักดันต่อไปหรือไม่เพียงใด อาจจะมีข้อถกเถียงว่ารัฐบาลใหม่ก็มีข้อผูกพันตามสัญญาที่รัฐบาลเก่าเคยให้ไว้กับประเทศเพื่อนบ้าน แต่นั่นจะต้องเป็นไปโดยการทวงถามจากผู้นำของประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ กรณีถนนหมายเลข 68 ของกัมพูชา นั้นชัดเจน นายกรัฐมนตรีฮุนเซนแห่งกัมพูชาเป็นผู้ออกปากทวงถามและเร่งรัดโครงการดังกล่าวด้วยตัวเอง จึงทำให้คณะรัฐมนตรีของไทยอนุมัติเงินทำโครงการออกมา หากปรากฏว่าไม่มีการทวงถาม ก็ไม่แน่ว่าโครงการนี้อาจจะล่าช้าออกไปอีก

บทสรุป

ความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เกิดมาในเวลาที่เหมาะสมจะเหมาะสมกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ซึ่งได้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการเผชิญทางลัทธิอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งประเทศในภูมิภาคนี้ต่างประสบด้วยกันทั้งนั้น และได้ตกอยู่ในความขัดแย้งถึงขั้นก่อสงครามกันเป็นเวลานาน สถานการณ์ดังกล่าวนี้เองที่เป็นปัจจัยแวดล้อมที่เหมาะสมที่สุดที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคได้ จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคสามารถละทิ้งความขัดแย้งในอดีตไปแล้วและมุ่งหน้าแสวงหาความร่วมมือกันได้เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลให้โครงการต่างๆ สามารถมีความคืบหน้าได้พอสมควรหลายโครงการ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ความร่วมมือในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงดำเนินไปอย่างล่าช้าหรือในหลายกรณีกลายเป็นอุปสรรคขวางกั้น เกิดจากการขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในบางช่วงเวลา และปัญหาอันเกิดความมั่นคงทางการเมืองในพื้นที่ซึ่งต้องการพัฒนาและสร้างความร่วมมือกัน ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่ดูจริงไม่ให้ความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงดำเนินต่อไปโดยราบรื่น

นอกจากนี้ ความไม่สมดุลของขนาดและอำนาจของประเทศที่เป็นผู้เล่นในกรอบความร่วมมือต่างๆ นั้น ในหลายกรณีเป็นตัวที่ช่วยจุดและนำไปให้โครงการต่างๆ พัฒนาไปได้ แต่ในหลายกรณีอีกเช่นกันที่กลายเป็นปัญหา เช่นการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงของจีนนั้น ด้านหนึ่งทำให้การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าประสบความสำเร็จ แต่อีกด้านหนึ่งเมื่อมีปัญหาผลกระทบต่อประเทศที่อยู่ท้ายน้ำ องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกรอบความร่วมมือ กลับไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหา หรือสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ใดๆ ขึ้นมาแก้ไขปัญหาก็ได้เลย

EAST-WEST CORRIDOR จากเส้นทางขนส่งสู่ระเบียงเศรษฐกิจ : ทบทวนความก้าวหน้าและผลกระทบ

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี

ภูมิหลัง

โครงการเชื่อมเส้นทางคมนาคมตะวันออก-ตะวันตก (East West Corridor) ถือเป็นโครงการที่เป็นธงนำของความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region -GMS) เปิดตัวขึ้นครั้งแรกในการประชุมระดับรัฐมนตรีประเทศลุ่มแม่น้ำโขงครั้งที่ 8 ที่กรุงมะนิลาในปี 2541 หลังจากที่ทำการศึกษาอยู่นานถึง 6 ปีนับแต่เริ่มกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในปี 2535 แรกทีเดียวการศึกษามลตอบแทนทางเศรษฐกิจไม่ได้เห็นว่าเส้นทางที่เชื่อมระหว่างไทย ลาว และเวียดนาม ตามเส้นทางหมายเลข 9 ที่ตัดผ่านแขวงสะหวันนะเขตของลาวนี้จะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจควรแก่การลงทุนเท่าใดนัก เมื่อเปรียบเทียบกับเส้นทางหมายเลข 5 จากชายแดนไทยเข้าสู่กัมพูชาและไปออกที่ชายแดนเวียดนามทางตอนใต้ เพราะเส้นทางดังกล่าวมีกิจกรรมทางด้านขนส่งและการค้ามากกว่าในเวลานั้น แต่ทว่า ปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในกัมพูชาในห้วงเวลานั้น อันเกิดจากการแย่งชิงอำนาจของนายกรัฐมนตรีสองคนในกัมพูชาในปี 2540 ทำให้การดำเนินการเพื่อพัฒนาเส้นทางหมายเลข 5 ในกัมพูชาเป็นไปไม่ได้ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนรายสำคัญของโครงการนี้จึงได้หยิบเส้นทางหมายเลข 9 ของลาวขึ้นมาพิจารณาอย่างจริงจัง ก่อนที่จะได้ตกลงใจจากเส้นทางคมนาคมจากจังหวัดมุกดาหารของไทย วางแผนสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองที่มุกดาหาร-สะหวันเขต และพัฒนาเส้นทางไปที่ด่านแดนสะหวันของแขวงสะหวันนะเขตเพื่อไปออกที่ด่านลาวบาว เพื่อต่อไปออกที่ดงฮา เว้ และท่าเรือดานังของเวียดนาม

แต่กว่าจะผ่านออกมาเป็นแนวเส้นทางขนส่งตะวันออก-ตะวันตก พร้อมด้วยสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย เพราะลำพังแค่เพียงว่าควรสร้างสะพานที่มุกดาหารหรือที่นครพนม ก็ทำให้บรรดาผู้เกี่ยวข้อง ผู้ต้องการผลักดันโครงการ ซึ่งต่างมุ่งหวังให้เข้าใกล้ผลประโยชน์ของตัวเองมากที่สุดก็ต้องโต้แย้งกันอยู่นาน กลายเป็นการเมืองระหว่างนครพนมและมุกดาหารว่า จังหวัดใดสมควรจะได้เป็นสถานที่ก่อสร้างสะพานแห่งนี้ก็ใช้เวลาอึดอัดกันอยู่หลายปี

ในที่สุดธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียและรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การช่วยเหลือทางการเงินปรับปรุงเส้นทางหมายเลข 9 เป็นถนนสองเลน ความยาวกว่า 300 กิโลเมตรตัดผ่านกลางแขวงสะหวันนะเขตจากทิศตะวันตกติดแม่น้ำโขงไปทิศตะวันออกติดชายแดนเวียดนาม

สิ่งที่ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของโครงการ East West Corridor ก็ปรากฏขึ้นเป็นรูปร่างเมื่อมีการเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สองที่มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ในเดือนธันวาคม 2549 และเปิดใช้งานจริงในเดือนมกราคม 2550 พร้อมกันนั้น เส้นทางในส่วนของเวียดนาม จากด่านแดนสะหวันความยาว 271 กิโลเมตร ด้วยเงินกู้จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย การขุดอุโมงค์ที่ Hai Van และการปรับปรุงท่าเรือเวียดนาม ก็สำเร็จลงพร้อมๆ กันในปลายปี 2549 โครงการสำหรับการเชื่อมโยงกันระหว่างสามประเทศ ไทย ลาว เวียดนาม เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ทำให้ความฝันที่จะขนส่งสินค้าจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ไปออกที่ท่าเรือดานัง เป็นทางลัดไปสู่มหาสมุทรแปซิฟิกเป็นจริงขึ้นมาได้

แต่เรื่องของโครงการ East West Corridor ไม่ได้จบลงแค่นั้น ความจริงควรจะเรียกว่า มันเป็นการเริ่มต้นมากกว่า เพราะเมื่อมีถนน สะพาน และท่าเรือ นั้นไม่ได้หมายความว่า ทุกอย่างจะลุล่วงไปตามมาสร้างความสำเร็จมั่งคั่งได้ในบัดดล ความเป็นจริงคือ ถนนที่ตัดผ่านทุ่งนา ป่าละเมาะ และหมู่บ้านในลาวนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจขึ้นมาเท่าใดเลย การพัฒนาเพื่อสร้างกิจกรรมและความเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่บริเวณนี้ จึงจะต้องทำกันต่อไป

East-West Economic Corridor



กรอบความร่วมมือมีอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้ขยายแนวคิดในการพัฒนาใหม่ให้เป็นแบบองค์รวม (holistic approach) เพื่อที่จะทำให้การใช้ประโยชน์จากระบบคมนาคมขนส่งข้ามแดนจากตะวันออกสุดไปตะวันตกของภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จึงได้มีการขยายทั้งในแง่พื้นที่และสาขาของการพัฒนาให้มากขึ้น

ในแง่ของภูมิศาสตร์นั้นได้ขีดเส้นเอาแนวถนนตัดผ่ากลางจากทะเลอันดามันทางพม่าไปจนจรดมหาสมุทรแปซิฟิก ด้านทะเลจีน ฝั่งเวียดนาม รวมความยาวตามเส้นทางถนนทั้งสิ้น 1,320 กิโลเมตร ถ้าพิจารณาตามหัวเมืองรายทางจากตะวันตกสู่ตะวันออกก็จะประกอบไปด้วย ท่าเรือมะละแหม่ง สุเมียวดี แม่สอด ตาก พิษณุโลก ขอนแก่น กาฬสินธุ์ กุฉินารายณ์ มุกดาหาร เข้าสู่ลาวด้านสะหวันนะเขต เข้าเวียดนามด้านด่านลาวบาว ดงฮา เว้ และไปสิ้นสุดที่ดานัง

จุดเชื่อมสำคัญทางการพาณิชย์ (commercial node) จะมีอยู่ในแต่ละประเทศ โดยที่พม่านั้นจะใช้ที่ท่าเรือมะละแหม่ง ของไทยจะใช้หลายจุด คือ แม่สอด พิษณุโลก ขอนแก่น กาฬสินธุ์ และมุกดาหาร ส่วนในลาวนั้นมีที่สะหวันนะเขตด้านที่ติดกับไทย และด้านแดนสะหวันด้านที่ติดกับเวียดนาม และในเวียดนามนั้นจะใช้ที่ ดงฮา เว้ และดานัง

จุดเชื่อมชายแดนตามเส้นทางดังกล่าวคือ พม่า-ไทย เชื่อมที่ เมียวดี - แม่สอด ไทย-ลาว เชื่อมที่ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ลาว-เวียดนาม เชื่อมที่แดนสะหวัน-ลาวบาว

ในแง่ของสาขาความร่วมมือ ได้มีการขยายจาก จากการคมนาคมทางบก ให้เป็นสิ่งที่เรียกว่า ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ซึ่งจะครอบคลุมโครงการต่างๆ 2 ภาคใหญ่ๆ คือ ทางด้านการขนส่ง และ โครงสร้างพื้นฐานด้านอื่น โดยมีโครงการที่เป็นธงนำทั้งสิ้น 12 โครงการดังต่อไปนี้

- East West Transport Corridor คือการพัฒนาถนนตามเส้นทางที่ได้กล่าวมาแล้ว จากพม่าผ่านไทย ลาวสู่เวียดนาม

- การพัฒนาการขนส่งทางน้ำ คือ ท่าเรือสำคัญที่มะละแหม่งและดานัง
- การพัฒนาการขนส่งทางอากาศ คือ สนามบินที่อยู่ในพื้นที่ เช่น ขอนแก่น สะหวันนะเขต เว้ ดานัง ฯลฯ
- การพัฒนาเส้นทางรถไฟ
- การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารข้ามแดน
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับภาคขนส่ง
- พัฒนาระบบสายส่งไฟฟ้าในพื้นที่
- ส่งเสริมความร่วมมือในด้านพลังงานในภูมิภาค
- สร้างกระดุกสันหลังให้กับการสื่อสารโทรคมนาคม
- พัฒนาการท่องเที่ยว
- การริเริ่มระเบียบเศรษฐกิจใหม่
- ริเริ่มการประสานงานระหว่างกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และคณะทำงานในพื้นที่

East West Corridor

ในการเปลี่ยนผ่านจาก transport corridor ไปสู่การเป็น economic corridor นั้นได้มีการทำแผนปฏิบัติการเพื่อขยายความร่วมมือให้ครอบคลุมมากกว่าโครงสร้างพื้นฐานในภาคขนส่ง กล่าวคือจะต้องมีความร่วมมือเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการค้าและการขนส่ง การลงทุนในพื้นที่ ซึ่งจัดทำในรูปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา การเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร เพราะพื้นที่ในบริเวณนั้นเป็นที่ทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ การพัฒนาพลังงานและโทรคมนาคม และภาคการท่องเที่ยว

จากแผนปฏิบัติการปี 2544-2551 มีโครงการต่างๆ ใน 7 สาขาความร่วมมือภายใต้ East West Economic Corridor ที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือมีความคืบหน้ามาก และโครงการที่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือมีความคืบหน้าน้อยดังต่อไปนี้

1. โครงการที่ดำเนินการไปแล้วหรือมีความคืบหน้ามาก ประกอบไปด้วย

โครงสร้างพื้นฐานภาคขนส่ง

- ถนนและสะพานส่วนใหญ่เสร็จเรียบร้อยแล้ว
- การขยายถนนเพื่อรองรับการขนส่งผู้คอนเทนเนอร์ดำเนินการไปแล้ว
- ไทยกำลังดำเนินการขยายถนนเป็นสี่ช่องทางจราจร
- ก่อสร้างด่านลาวบาวใหม่
- ปรับปรุงถนนชั้นสามจากลาวบาวถึงดงฮา
- อุโมงค์ Hai Van เสร็จเรียบร้อยแล้ว
- ถนนจากเมียวดี ถึง ทิงยันอิงอ่อง เสร็จเรียบร้อยแล้ว

การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่ง

- การดำเนินการระบบเอกสารแบบฟอร์มเดียวสำหรับการข้ามแดน
- ฝึกอบรมมาตรฐานการประเมินการค้า
- ปรับปรุงระบบ logistic จากผู้เข้าร่วมโครงการ
- เปิดกว้างเรื่องระเบียบการข้ามแดน
- ระบบอำนวยความสะดวกการนำเข้าชั่วคราว



- ระบบตรวจตราศุลกากรแบบ One-stop service ระหว่างไทย ลาว เวียดนาม
- มาตรการสำหรับระบบไฟสัญญาณจราจร
- อำนวยความสะดวกในการออก multiple entry visa

ด้านการลงทุนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- เขตเศรษฐกิจพิเศษที่แม่สอดและสะพานนะเขต
- สร้างระบบ logistic ที่มุกดาหาร
- ก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ สะพานเซโน
- ก่อตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนที่แม่สอด
- ก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม ลาวบาว ดงฮา

การพัฒนาภาคเอกชน

- โรงงานหัตถกรรมและยาสมุนไพรที่สะพานนะเขต
- นิคมอุตสาหกรรมของเอกชนที่สะพานนะเขต
- นิคมอุตสาหกรรมของเอกชนที่เว้และดานัง
- สภาธุรกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน

การเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

- การจัดการอุทยานวัตถุดิบ เพื่อป้อนอุตสาหกรรมในพื้นที่
- การจัดเวทีสำหรับการแลกเปลี่ยนเรื่องอุตสาหกรรมเกษตร

พลังงานและโทรคมนาคม

- ไฟฟ้าชนบทตามเส้นทางหมายเลข 9
- ขยายสายส่งไฟฟ้าตามเส้นทางหมายเลข 9
- ขยายบทบาทภาคเอกชนในสาขาโทรคมนาคม
- วางแผนสำหรับการพัฒนาพลังงานในระดับภูมิภาค



การท่องเที่ยว

- ส่งเสริมตลาดท่องเที่ยวใน East West Corridor
- สร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ทั้งทางธรรมชาติ วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์
- ส่งเสริมโครงการทำบุญไหว้พระ ในเขต East West Corridor
- ส่งเสริมการเดินทางท่องเที่ยวทางบก
- พัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในลาวและเวียดนาม

2. โครงการที่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือมีความคืบหน้าช้ามากมีดังต่อไปนี้

โครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง

- ทำเรื่อน้ำลึกในพม่า
- การเก็บค่าผ่านทางและกองทุนบำรุงรักษาถนน
- การวางแผนเกี่ยวกับท่าเรือ และ terminalization
- การปรับปรุงถนนระยะทางประมาณ 70 กิโลเมตรในจังหวัดกาฬสินธุ์
- การปรับปรุงท่าเรือเทียบขนและเสียนเจียว เพื่อให้รับการขนส่งขนาดใหญ่ได้
- การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการตามเส้นทางหมายเลข 9

การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่ง

- ศูนย์กลางการสื่อสารชายแดน
- ปรับปรุงกฎระเบียบการข้ามแดนทั้งหมด
- ลดต้นทุนการข้ามแดนที่อยู่นอกระบบซึ่งเจ้าพนักงานสร้างขึ้นมาหาประโยชน์
- ใช้ระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในลาว
- เขตการค้าเสรีมุกดาหาร
- จัดระบบการค้าที่ไม่เป็นทางการ
- ประยุกต์ใช้ระบบการจัดการความเสี่ยงในพิธีศุลกากร



การลงทุนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- สร้างระบบฐานข้อมูลการลงทุน East West Economic Corridor
- สร้างเอกภาพนโยบายเขตอุตสาหกรรม
- สร้างระเบียบว่าด้วยการลงทุนให้ชัดเจน

การพัฒนาภาคเอกชน

- พัฒนาระบบการติดต่อทางธุรกิจให้แก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- ส่งเสริมกลไกการส่งออกสำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อให้มีแหล่งเงินทุน
- จัดตั้งแหล่งทุนสำหรับการลงทุนในพื้นที่
- สร้างกองทุนที่เป็นความร่วมมือลงทุน venture capital สำหรับการลงทุนใหม่ๆ ในพื้นที่

ทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร

- การแปรรูปสินค้าการเกษตรในสหวนะเขต
- การประสานงานการวิจัยวัตถุดิบ
- การฝึกอบรมการจัดการอุตสาหกรรมเกษตร
- เขตอุตสาหกรรมและเขตการส่งออกในมะละแหม่งของพม่า
- ส่งเสริมผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมเกษตร
- ระบบข้อมูลทางด้านการตลาดและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตร

พลังงานและโทรคมนาคม

- การขยายโครงข่ายเส้นใยแก้วตามเส้นทางหลายเลข 9
- การขยายการบริการทางด้านโทรคมนาคมฝั่งตะวันตกของ East West Corridor
- การให้บริการทางคลื่นข้ามพรมแดน

การท่องเที่ยว

- การฝึกอบรมทางด้านการท่องเที่ยว
- พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ยากจนใน East West Corridor



ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความเร็วในการเดินทางใน East west carridor กับเส้นทางพนมเปญไฮจิมนห์

A Comparison of Travel Time along the East-West Corridor and Phnom Penh to Ho Chi Minh City Highway

Road Sections	Distance (km)	Average Travel Time (hour)		Travel Time Savings (hour)		Average Travel Speed (km/hour)	
		Before	After	Before	After	Before	After
Kaysone Phomvihane-Dansavanh	236	10-12	4	7	0.030	21.5	59.0
Dong Ha-Lao Bao	83	4	2	2	0.024	20.8	41.5
East-West Corridor	319	14-16	6	9	0.028	21.3	53.2
Phnom Penh-Bavet	158	7	3	4	0.025	22.6	52.7
Moc Bai-HCMC	80	4	2	2	0.025	20.0	40.0
Phnom Penh-HCMC	238	11	5	6	0.025	21.6	47.6

HCMC = Ho Chi Minh City, km = kilometer.

Source: Asian Development Bank's Operations Evaluation Mission's interview of road users.

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นผลงานอันจับต้องได้ง่ายที่ของการมีถนนดีขึ้น คือ ทำความเร็วในการเดินทางได้มากขึ้น โดยเปรียบเทียบ เส้นทาง East West Corridor เขาเฉพาะในส่วนของถนนหมายเลข 9 ในช่วงแขวงสะหวันนะเขตของลาวเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ ระยะทาง 319 กิโลเมตร ก่อนที่ถนนจะสร้างเสร็จ เราใช้เวลาเดินทาง 14-16 ชั่วโมง แต่หลังจากที่ถนนสร้างเสร็จแล้ว การเดินทางตลอดเส้นทางหมายเลข 9 ใช้เวลาเพียง 6 ชั่วโมง ความเร็วต่อชั่วโมงที่เคยทำได้ในเส้นทาง East West Corridor จากเดิม 21.3 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ปัจจุบันทำได้ 53.2 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว การเดินทางได้เร็วขึ้นก็มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะประหยัดเวลาในการเดินทางไปทำอย่างอื่นให้เกิดผลผลิตได้ก็ถือเป็นผลดีทางเศรษฐกิจ

หลักการทั่วไปของการสร้างเส้นทางคมนาคมคือ การส่งเสริมการขนส่ง สินค้าและผู้โดยสารเป็นสำคัญ ปรากฏว่าการค้าผ่านเส้นทางใน East West Corridor ตรงจุดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต เพิ่มขึ้นอย่างมากหลังการเปิดใช้สะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่สอง เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่ยังก่อสร้างสะพาน (2546-2549) ซึ่งตอนนั้นการค้าข้ามแดนไทยลาวชะลอตัวอย่างมาก แต่ระหว่างปี 2549-2551 นั้นการค้าไทยและลาวผ่านด่านมุกดาหาร-สะหวันนะเขตเพิ่มขึ้นอย่างมาก การส่งออกของไทยไปลาวผ่านด่านนี้เพิ่มร้อยละ 90 ส่วนลาวส่งออกเพิ่มร้อยละ 350 อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตัวเลขดังกล่าวนี้ต้องทำอย่างระมัดระวังอย่างมาก เพราะจะทำให้ได้ภาพที่ผิดเพี้ยน การส่งออกของลาวเพิ่มขึ้นมาเพราะมีการส่งออกทองแดงจากเหมืองทองในสะหวันนะเขต ในปี 2551 ส่งออกผ่านด่านนี้เป็นมูลค่า 373.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ช่วงนี้เป็นช่วงที่การผลิตทองแดงที่เหมืองเซโปนเพิ่มขึ้นพอดี และราคาทองแดงในตลาดโลกในปีนั้นค่อนข้างสูง แต่เราอาจจะพอสรุปได้ว่า การมีถนนและสะพานข้ามแม่น้ำโขงทำให้การขนส่งเป็นไปโดยสะดวกมากขึ้นรวดเร็วยิ่งขึ้น ไม่ใช่ว่าถนนและสะพานไปกระตุ้นให้เกิดการผลิตทองแดงส่งออกแต่อย่างใด



การขนส่งผู้โดยสารผ่านจุดนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากนับแต่การก่อสร้างถนนหมายเลข 9 และสะพานเสรีจีน กล่าวคือระหว่างปี 2543-2544 มีผู้โดยสารเดินทางผ่านจุดนี้ 95,000 คน มาเป็น 300,000 คนในปี 2551¹ แต่ว่าการเพิ่มของผู้โดยสารไม่ผู้จะสัมพันธ์กับปริมาณของยวดยานเท่าใดนัก กล่าวคือ ในช่วงปี 2543 มีปริมาณยวดยานพาหนะผ่านด่านนี้วันละ 130 คันต่อวัน แต่หลังจากถนนและสะพานเปิดใช้แล้วปริมาณ ยานพาหนะผ่านด่านเพิ่มเป็นแค่เพียง 150 คันต่อวันเท่านั้น²

อย่างไรก็ตามเป็นที่สังเกตว่า การมีถนนในโครงการ East West Corridor นั้นไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมากนักระหว่างลาวและเวียดนาม กล่าวคือตัวสถิติการค้าระหว่างลาวและ เวียดนามผ่านด่านแดนสะหวันและลาวบาว หลังจากทีถนนเสร็จแล้วไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก การค้า ระหว่างสองประเทศผ่านด่านดังกล่าวเพิ่มขึ้นในปี 2549 แต่ระหว่างปี 2550-2551 แทบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงเลย³ การส่งออกทองแดงของลาวซึ่งทำให้การส่งออกของลาวเติบโตมากในปี 2551 นั้นก็เลือก ที่จะขนส่งผ่านไทยมากกว่าจะเลือกฝั่งเวียดนามเพื่อไปออกท่าเรือดานัง

ตารางที่ 2 แสดงการค้าผ่านแดนใน East West Corridor

Exports at EWEC Border Checkpoints, 2002-2008 (Million US dollars)

	Exports							
	Myanmar to:	Thailand to:			Laos to:		Vietnam to:	
	Thailand	Myanma	Laos	Vietnam	Thailand	Vietnam	Laos	Thailand
2002	12.4	72.1	75.6	0.1	19.0	na	na	-
2003	11.3	162.5	81.6	0.9	16.9	na	na	-
2004	15.7	258.2	124.2	1.8	15.2	34.2	23.8	0.1
2005	20.7	251.6	124.7	4.2	22.9	48.7	20.0	0.1
2006	33.2	232.0	138.9	18.9	80.0	124.5	34.1	0.7
2007	28.6	307.6	160.9	12.8	149.7	118.6	36.9	0.8
2008	39.1	419.9	283.8	17.5	431.2	124.1	31.8	3.6

Source: National statistical offices.

Note: data for 2008 based on actual Jan-Sept data and Oct-Dec estimates.

¹Lao, PDR and Vietnam, SR: **Greater Mekong Subregion: East West Economic Corridor Project Manila:** Asian Development Bank, 2008

²“East West Economic Corridor: Strategy and Action Plan”, A report for consideration by Greater Mekong Sub-region’s 15th Ministerial Meeting June 19, 2009 Cha-Am, Thailand

³Ibid p. 48



เขตเศรษฐกิจพิเศษ

เมื่อการค้าปกติไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์เครือข่ายคมนาคมให้เกิดผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจได้มาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างตัวกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ด้วยการลงทุนและจัดสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่บริเวณชายแดนที่อยู่ในโครงการ East West Corridor โดยประเทศต่างๆ จึงได้สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังต่อไปนี้

เวียดนาม

เขตเศรษฐกิจพิเศษดานัง ประกอบไปด้วยนิคมอุตสาหกรรม 5 แห่ง คือที่ ฮัวเซ่ง 2 โครงการ, เลียนเจียว, ฮัวกามและนิคมอุตสาหกรรมมาสดา ซึ่งนิคมหลังสุดนี้เป็นการร่วมทุนระหว่างเอกชนมาเลเซียและเวียดนาม นิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้สร้างขึ้นเพื่ออาศัยประโยชน์จากโครงการ East West Corridor ทั้งสิ้น

เขตเศรษฐกิจพิเศษกวางจี ซึ่งตั้งอยู่ที่ด่านลาวบาวและดงฮา ทางการเวียดนามสร้างนิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้ประมาณช่วงปี 2545-2546 เพื่อต้อนรับโครงการ East West Corridor โดยเฉพาะ

ลาว

เขตเศรษฐกิจพิเศษในสะหวันนะเขต รัฐบาลลาวได้สร้างเขตเศรษฐกิจสะหวันเซโนขึ้นมาในปี 2545 โครงการนี้มี 3 เขต โดยที่เขตแรกเรียกว่าโครงการเมืองสะหวัน อยู่ใกล้สะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำโขง จะเน้นเรื่องธุรกิจบริการ เช่น โรงแรม ร้านอาหาร และรวมถึงคาสิโน โดยมีบริษัท Thai Airport Ground Services (TAGS) ร่วมลงทุนร้อยละ 70 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 เป็นการลงทุนจากรัฐบาลลาว ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาพัฒนาโครงการดังกล่าวให้เสร็จสมบูรณ์ไม่เกิน 10 ปี นับตั้งแต่ปี 2007 ส่วนพื้นที่ส่วนที่สองนั้น จะเน้นเรื่อง logistic เป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทญี่ปุ่น ลาว และไทย และพื้นที่เขตที่สามเป็นนิคมอุตสาหกรรม

ไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ ที่จะจัดตั้งศูนย์ logistic และนิคมอุตสาหกรรมขนาดย่อม รวมทั้งจะมีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนที่มุกดาหาร โดยมุ่งเน้นการแปรรูปสินค้าเกษตร การผลิตเครื่องใช้ในบ้าน อะไหล่รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ เครื่องมือการเกษตร โดยมุ่งหวังจะให้พื้นฐานการผลิตเพื่อการส่งออกไปลาวและเวียดนามเป็นสำคัญ

เขตเศรษฐกิจชายแดนแม่สอด คณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งขึ้นเมื่อปี 2547 ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งอยู่ภาคตะวันตกของไทยติดกับประเทศพม่า เพื่อใช้เป็นฐานการผลิตและการขนส่งสำหรับการผลิตและส่งออกเป็นสำคัญ โดยสินค้าที่มีการผลิตที่นี่ จะมีประเภทสิ่งทอ เซรามิก และเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น แต่ปัญหา คือ การดำเนินการมีความคืบหน้าไปน้อย ยังไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากพอจะเรียกได้ว่าประสบความสำเร็จ ล่าสุด อลงกรณ์ พลบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์เดินทางไปเยือนแม่สอด เสนอให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทางด้าน logistic ขึ้นเพื่อกระตุ้นให้มีกิจกรรมมากขึ้น⁴

⁴ข่าวหอการค้าจังหวัดตาก

<http://www.takchamber.com/index.php?lay=show&ac=article&id=538768864&Ntype=1>



พม่า

เขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นที่เมียวดี ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตากของไทย โดยได้ออกแบบให้เป็นศูนย์การส่งออก อาศัยแรงงานราคาถูกชาวพม่าซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในบริเวณนั้น และอาศัยแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากแม่สอดของไทย เพราะฝั่งพม่าขาดแคลน อีกทั้งยังมุ่งหวังว่า จะให้โรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอจากฝั่งแม่สอดย้ายฐานการผลิตไปฝั่งพม่า เพื่อเป็นตัวดึงดูดแรงงานชาวพม่า ไม่ให้อพยพเข้ามาหางานทำในฝั่งไทยมากนัก อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังไม่คืบหน้ามากนัก เนื่องจากมีขีดจำกัดที่รัฐบาลพม่าไม่ผู้จะให้การลงทุนส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเท่าใดนัก

การท่องเที่ยว

ในพื้นที่ของ East West Corridor จากอ่าวมะละเกาะไปจนถึง China beach ในเวียดนามมีศักยภาพทางด้านการท่องเที่ยวอย่างมาก เพราะครอบคลุมพื้นที่ซึ่งอุดมสมบูรณ์ไปด้วยแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ในแผนปฏิบัติการของ East West Corridor ได้จัดทำรายการแหล่งท่องเที่ยวเอาไว้เกือบครบสมบูรณ์ ตั้งแต่เจดีย์เมืองมะละแหม่งในพม่าไปจนถึงพระราชวังสีม่วงในเวียตของเวียดนาม การเดินทางด้วยเส้นทางรถยนต์ผ่าน East West Corridor ล้วนแล้วแต่สามารถเยี่ยมชมสถานที่เหล่านี้ได้ทั้งสิ้น

แต่ปัญหาสำคัญของการท่องเที่ยวในพื้นที่บริเวณนี้คือ ยังไม่มีการเปิดเผยหรือนำมาเสนอเป็นโปรแกรมหรือแพ็คเกจทัวร์ในลักษณะที่เชื่อมโยงกันมากนัก และนอกจากนี้ สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการท่องเที่ยวยังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก โดยเฉพาะในบางพื้นที่ในส่วนที่อยู่ในพม่าและอยู่ในลาว ยังไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยวในระดับที่ได้มาตรฐานพอจะรองรับได้ ตัวอย่างเช่น ตลอดเส้นทางหมายเลข 9 ที่อยู่ในลาวนั้นแทบจะหาที่พักที่ได้มาตรฐานสำหรับนักท่องเที่ยวไม่ได้ แต่การที่เอกชนขาดแรงจูงใจทางธุรกิจที่จะลงทุนสร้างที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวบนเส้นทางดังกล่าวเป็นเพราะการเดินทางผ่านเส้นทางนี้เป็นไปโดยความสะดวก สามารถผ่านไปถึงที่หมายจากปลายสุดด้านหนึ่งของถนนไปยังอีกด้านหนึ่งในเวลาที่ไม่นาน จึงไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องพักค้างคืน อีกทั้งสถานที่ท่องเที่ยวตามเส้นทางหมายเลข 9 ยังไม่ได้รับการพัฒนา ทั้งๆ ที่มีสถานที่ประวัติศาสตร์เกิดขึ้นระหว่างการต่อสู้อบดป่นของประเทศมากมายที่อยู่ริมทาง ทว่าในระยะที่ผ่านมารัฐบาลลาวมุ่งเน้นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในบริเวณเมืองสะหวันนะเขตมากกว่า เช่น พระธาตุอิงฮังและศาลินสะหวันเวกัส ล้วนแล้วแต่อยู่ในเมือง

⁵East West Economic Corridor: Strategy and Action Plan, A report for consideration by Greater Mekong Sub-region's 15th Ministerial Meeting June 19, 2009 Cha-Am, Thailand p. 30

ผลกระทบ

1) ความไม่สมดุลและปัญหาความยากจน เส้นทาง East West Corridor ตัดผ่านบริเวณที่ไม่ได้มีการกระจายตัวของประชากรทั้ง 4 ประเทศสมดุลแต่อย่างใดเลย ในประเทศไทยและลาว ถนนตัดผ่านบริเวณที่มีประชากรอยู่ในสัดส่วนของประชากรทั้งหมดทั่วประเทศในระดับที่ใกล้เคียงกันคือ ประชากรของไทยอาศัยอยู่ 2 ข้างทางคิดเป็นร้อยละ 12 ของทั้งหมด เนื่องจากถนนตัดผ่านพื้นที่หลายจังหวัดจากตากถึงมุกดาหาร ส่วนลาวแม้ว่าจะผ่านเพียงแขวงเดียว แต่สะพานนะเขตเป็นแขวงใหญ่อันดับสองของประเทศ จึงครอบคลุมประชากรถึงร้อยละ 15 ของทั้งหมด เวียดนามนั้นพื้นที่นี้ครอบคลุมประชากรเพียงร้อยละ 3 ส่วนพม่าประมาณ ร้อยละ 8 และปัญหาที่สำคัญมากกว่านั้นคือ ถนนสายนี้ตัดผ่านพื้นที่ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ยากจน ประชากรในสหวันเขตของลาวประมาณร้อยละ 37 จัดได้ว่ามีฐานะยากจน ในประเทศไทยพื้นที่ซึ่งถนนตัดผ่านคือ ภาคกลางตอนบนและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ก็จัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ยากจนเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนอื่นของประเทศ ในเวียดนามนั้น พื้นที่ซึ่งเป็นที่ราบสูงตอนกลางของประเทศคือพื้นที่ของเขตที่มีประชากรที่มีฐานะยากจนอาศัยอยู่มาก⁵

ปัญหาคือ การสร้างถนนและสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านการขนส่ง การค้าและการลงทุนในพื้นที่ดังกล่าว จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้หรือไม่ ในหลักการเศรษฐกิจเสรีคือ เมื่อมีการสร้างแหล่งการค้า การลงทุน และการคมนาคมที่ขนส่ง ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งจ้างงาน และตลาดการค้าได้ง่ายขึ้น สร้างโอกาสให้คนมีรายได้มากขึ้นไม่ว่าจะด้วยการผลิตสินค้าออกมาขายเองหรือเข้าไปรับจ้างเป็นแรงงานในแหล่งจ้างงานที่กล่าวมาข้างต้น

แต่จากการสำรวจบทรายงานต่างๆ ของ Greater Mekong Sub-region และแผนปฏิบัติการใน East West Corridor ยังไม่พบว่ามีรายงานที่แสดงให้เห็นอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ว่า สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่สร้างขึ้นนั้น ได้มีส่วนอย่างมีนัยสำคัญต่อการเข้าถึงแหล่งงาน และตลาดการค้า เพื่อจะมีส่วนในการแก้ไข ปัญหาความยากจน ยังไม่พบว่ามีการศึกษาลงไปรายละเอียดว่า มีประชากรจำนวนเท่าใดในพื้นที่ดังกล่าว นั้น ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจและได้ใช้โอกาสนั้นในการสร้างฐานะให้หลุดพ้นจากความยากจนได้

ในรายงานประเมินผลโครงการ East West Corridor ในส่วนของลาวและเวียดนาม ซึ่งออกมาในเดือน ธันวาคม 2008⁶ ได้ทำการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมของโครงการซึ่งได้ข้อสรุปว่ามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นหลังจากที่โครงการสำเร็จ แต่วิธีการวัดผลกลับใช้วิธีสำรวจความคิดเห็นของครัวเรือนที่อยู่ริมสองข้างทางว่า พวกเขาคิดว่าเขาได้ประโยชน์จากการพัฒนาอย่างไร แทนที่จะใช้วิธีการสำรวจข้อเท็จ

⁵East West Economic Corridor: Strategy and Action Plan, A report for consideration by Greater Mekong Sub-region's 15th Ministerial Meeting June 19, 2009 Cha-Am, Thailand p. 60

⁶Lao, PDR and Vietnam, SR: Greater Mekong Subregion: East West Economic Corridor Project (Manila: Asian Development Bank, 2008)



จริง อีกทั้งในรายงานไม่ได้ระบุว่า จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจนั้นมีเท่าใด แต่ในชั้นการรายงานผลกลับแสดงเป็นเปอร์เซ็นต์ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ข้อมูลเหล่านี้ไม่มีความเป็นวิทยาศาสตร์พอจะวัดผลสำเร็จจากโครงการได้อย่างแท้จริง ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงการวัดผลสามารถทำการวัดผลด้วยตัวเลขจริงได้แทนที่จะถามความคิดเห็น ซึ่งอาจจะเจือปนไปด้วยความรู้สึกที่อยากจะส่งเสริมโครงการ จึงพากันตอบแบบสอบถามในแง่ดีว่าตัวเองได้รับผลดีจากการดำเนินโครงการ

ตัวอย่างเช่น คำถามว่า หลังจากถนนได้รับการปรับปรุงเสร็จแล้วได้ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นหรือไม่ แทนที่จะถามว่า ผลผลิตเพิ่มขึ้นเท่าใด ซึ่งคำตอบคือ ร้อยละ 75 ของกลุ่มตัวอย่างที่ด่านแดนสะหวั้นคิดว่าผลผลิตในครัวเรือนเพิ่มขึ้น และในขณะที่ในเวียดนามนั้นครัวเรือนร้อยละ 73 คิดว่าผลผลิตในครัวเรือนเพิ่มขึ้น เมื่อถามว่า ประชาชนขายผลผลิตได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ คำตอบคือ 2 ใน 3 ของประชากรที่ตอบแบบสอบถามในลาวตอบว่าขายสินค้าได้มากขึ้น และ ร้อยละ 86 ในเวียดนามตอบว่าขายสินค้าได้มากขึ้นเมื่อถนนเสร็จแล้ว

คำถามต่อมาคือ คิดว่ารายได้ครัวเรือนเพิ่มขึ้นหรือไม่ คำตอบคือ ในลาวไม่มีข้อมูลนี้ชัดเจน มีหมายเหตุต่อท้ายว่า ร้อยละ 55 ของกลุ่มตัวอย่างที่ด่านแดนสะหวั้นที่ตอบว่า การผลิตเพิ่มขึ้น ขายสินค้าได้มากขึ้นนั้นกลับตอบว่ารายได้เพิ่มเพียงร้อยละ 10-20 เท่านั้น ร้อยละ 30 ตอบว่ามีรายได้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 20-40 ในขณะที่อีกร้อยละ 15 เห็นว่ารายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 จากเดิม ในคำถามเดียวกันนั้น ประชากรร้อยละ 88 ตอบว่าครอบครัวมีรายได้เพิ่มขึ้น

คำถามต่อมาคือ ได้มีการค้าขายข้ามแดนบ้างหรือไม่ ในลาวนั้น ร้อยละ 24 เท่านั้นที่ตอบว่าได้ค้าขายกับคนเวียดนาม ร้อยละ 44 ตอบว่าไม่เคยขายของข้ามแดน เหตุผลเพราะพ่อค้าชาวเวียดนามข้ามมาซื้อของฝั่งลาวเอง ในขณะที่คนเวียดนามร้อยละ 86 ตอบว่า ตนได้ทำการค้าข้ามแดน

เมื่อถามว่า ขายสินค้าได้ราคาดีขึ้นหรือไม่หลังถนนเสร็จ ในลาวไม่มีคำตอบ ในเวียดนาม ร้อยละ 63 คิดว่าตัวเองขายสินค้าได้ราคาดีขึ้น

2) ผลกระทบทางสังคม โดยทั่วไปแล้วการมีถนนหนทางที่สะดวกขึ้น ทำให้การติดต่อคมนาคมสะดวกขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้านของมนุษย์ทั้งในทางบวกและทางลบ ในทางบวกนั้นถนนที่สะดวกก็ทำให้กิจกรรมทางการค้า การเดินทางท่องเที่ยวทำให้มากขึ้น ผลในทางลบ การกินใช้และการบันเทิงย่อมล่วงเลยไปถึงระดับที่สร้างปัญหา การลักลอบขนของเถื่อน การขนส่งมนุษย์อย่างผิดกฎหมาย หรือที่เรียกว่าการค้ามนุษย์ ปัญหาโสเภณี ซึ่งเป็นของคู่กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและส่งผลต่อปัญหาสุขภาพ

⁷Ibid p. 71

การเคลื่อนย้ายคนได้ง่าย ก็ทำให้เชื้อโรคเคลื่อนย้ายตัวเองได้ง่าย เพราะคนเป็นพาหะของโรคได้เช่นกัน

การศึกษาของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย พบว่า มีความเชื่อมโยงกันโดยตรงระหว่างการพัฒนา เศรษฐกิจและการขยายตัวของปัญหาโรคติดต่อโดยเฉพาะอย่างยิ่ง HIV/AIDS ในแผนปฏิบัติการของ East West Corridor จึงมีการวางแผนเพื่อจะรณรงค์ให้ความรู้กับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการระบาดของโรคชนิด ต่างๆ ที่เดินทางข้ามแดนได้

ในรายงานประเมินผลที่ออกมาในปี 2008 ได้สอบถามประชาชนที่อยู่ในเขตโครงการ East West Corridor ทั้งในเวียดนามและในลาว⁷ นั้นพบว่า ประชาชนในลาว ร้อยละ 59 รับรู้ถึงการระบาดของโรค แต่ คิดว่าตัวเองเสี่ยงภัยต่อโรคใช้เลือดออกมากกว่า ในขณะที่ร้อยละ 41 เข้าใจว่า มีความเสี่ยงจากโรคติดต่อ ทางเพศสัมพันธ์ และโรคทางเดินอาหารอื่นๆ คนในเวียดนามร้อยละ 51 เห็นว่าพวกเขาไม่มีสิทธิ์ที่จะติดโรค ที่เดินทางข้ามแดนได้

อย่างไรก็ตามในรายงานประเมินผลดังกล่าวได้ให้ข้อมูลว่า บรรดาประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่ถึง ร้อยละ 98 ต่างพากันพูดว่าตัวเองได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันโรคร้ายเหล่านี้เป็นอย่างดี และ แหล่งข้อมูลส่วนหนึ่งมาจากสื่อมวลชนและศูนย์สาธารณสุขต่างๆ ในพื้นที่

ในรายงานการประเมินผลของโครงการยังไม่ได้กล่าวถึงปัญหาผลกระทบทางสังคมอีกหลายด้าน เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามแดน ที่ฉวยโอกาสจากสิ่งอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบที่ผ่อนคลายเป็นมากขึ้นใน เดินทางข้ามแดน ซึ่งอีกด้านหนึ่งมันก็เป็นโอกาสให้เกิดการประกอบอาชญากรรมข้ามแดนได้ด้วยเช่นกัน มี รายงานที่ไม่ได้มีรายละเอียดมากนักจากการที่มีการหลอกลวงเด็กสาวที่เป็นชนเผ่าที่อยู่ในพื้นที่มาขาย แรงงานและค้าประเวณีในย่านที่แหล่งความเจริญใหม่ที่เกิดและเติบโตขึ้นสองข้างทาง เช่นที่เมืองพิน ริมถนน หมายเลข 9 ของลาว



สรุป

โดยทั่วไปแล้ว ถนนหนทางสร้างขึ้นเพื่อรับใช้การสัญจรของผู้โดยสารและสินค้าเป็นสำคัญ ภาระหน้าที่ของถนนไม่ได้มีอะไรมากไปกว่านั้น แต่สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างโครงการพัฒนาใดๆ ก็ตาม คือมุ่งรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การพัฒนาโครงการ East West Corridor ก็เช่นกัน แรกทีเดียวก็เพียงประสงค์จะสร้างความสะดวกในการคมนาคมขนส่งเท่านั้น แต่ลำพังสร้างถนนสายเดียวแล้วทิ้งไว้อย่างนั้น ก็ไม่เกิดผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจใดๆ และทั้งยังไม่เป็นการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาได้อย่างสูงสุดอีกด้วย ดังนั้นโครงการนี้จึงได้รับการขยายออกไปมากขึ้นทั้งในแง่ความยาวของถนน และพื้นที่ครอบคลุม พร้อมทั้งมีการขยายการพัฒนาสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างถนนนั้นคือ การค้า การลงทุน และเดินทางท่องเที่ยว เพื่อมุ่งหวังทำให้โครงการพัฒนาสร้างประโยชน์ได้สูงสุด

การพัฒนาโครงการเวดลีสต์ม East West Corridor นั้น แม้ว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นไปหลายส่วน แต่ทว่าอีกหลายส่วนก็ยังไม่ได้แล้วเสร็จ หรือยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น จึงยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกหรือกระตุ้นก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่มากนัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทุ่มทรัพยากรลงไปอีกเป็นจำนวนมาก

แต่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด จากที่ได้แสดงให้เห็นข้างต้น ผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคมนั้น ยังไม่อาจจะกล่าวได้ว่าบรรลุเจตจำนงอันเป็นเป้าหมายสูงสุดในการพัฒนา นั่นคือ ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับคนที่อยู่ในพื้นที่ได้อย่างแจ่มชัดนัก แม่นอนที่เดียวเมื่อมีถนน คนอาจจะรู้สึกว่าได้ชัดจนกว่าสามารถเดินทางได้รวดเร็วมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาอีกหลายอย่างที่เกิดจากการเดินทางที่สะดวกรวดเร็วขึ้น ซึ่งโครงการพัฒนาจะต้องตอบให้ได้ด้วยเช่นกัน เช่นคำถามที่ว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาถนนสามารถเฉลี่ยกระจายกันไปได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมหรือไม่ และอีกประการหนึ่ง ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนา เช่น การลักลอบข้ามพรมแดน การค้ามนุษย์และสิ่งผิดกฎหมาย เป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการพิจารณาและมีแผนการที่จะรับมือแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยเช่นกัน ซึ่งในส่วนนี้แม้ว่าจะปรากฏว่ามีภาคส่วนเกี่ยวข้องได้ดำเนินการอยู่ แต่จากรายงานที่ปรากฏดูเหมือนว่าจะยังไม่เพียงพอ ซึ่งจำเป็นจะต้องได้ศึกษาถึงแนวทางกันต่อไป



การขยายบทบาทของเงินกับการลงทุนในกลุ่มน้ำโขง

ทรงฤทธิ์ โพนเงิน

โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region-GMS) เป็นความร่วมมือระหว่าง 6 ประเทศในเขตลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบด้วยไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) ซึ่งได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยมีธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก เนื่องจากมองเห็นจุดพิเศษที่ว่าประเทศใน GMS นั้นมีพื้นที่รวมกันถึง 2.3 ล้านตารางกิโลเมตร (เทียบเท่ากับพื้นที่ของยุโรปตะวันตก) และมีประชากรรวมกันมากกว่า 250 ล้านคน ทั้งยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและยังมีที่ตั้งที่เป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงติดต่อกับเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ในทุกทิศทาง

ด้วยจุดพิเศษเหล่านี้ จึงทำให้ ADB มองว่าเป็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้สามารถที่จะส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตรและบริการ อันจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงการจ้างงานเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้นได้ด้วยการส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษา รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลกอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ทั้ง 6 ประเทศใน GMS และผู้ให้การสนับสนุนอย่าง ADB นั้น ก็ได้มองเห็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งก็คือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งนั่นก็คือระดับและความแตกต่างของการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศใน GMS ด้วยกัน จึงทำให้ทางการรัฐบาลของทั้ง 6 ประเทศใน GMS และ ADB นั้น เห็นร่วมกันว่าการที่จะสามารถพัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างกันได้ต้องมีประสิทธิผลในระยะต่อไปนั้น ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกๆ กับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) และก็นำเนินการพัฒนาเคียงคู่กันไปกับศักยภาพที่มีอยู่แล้วใน GMS อันเป็นที่มาของความร่วมมือกันใน 9 ด้านด้วยกัน¹

¹คือการพัฒนาคน-ขนส่ง การโทรคมนาคม การพลังงาน การค้า การลงทุน การเกษตร สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

พร้อมกันนั้น รัฐบาลของ 6 ประเทศใน GMS และ ADB ก็ได้ร่วมกันกำหนดแผนการดำเนินงานที่มีความสำคัญอย่างสูง (Flagship Programs) ด้วยการให้ความสำคัญต่อการร่วมมือกันใน 11 แผนงาน²¹ ซึ่งในนี้ก็รวมถึงแผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor-NSEC) ด้วย โดยในที่นี้ก็คือการพัฒนาเพื่อการเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจในเขตลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน หรือ Upper Mekong Basin ระหว่างจีนกับเวียดนาม พม่า ลาว และไทย โดยในส่วนของจีนนั้นก็คือการพัฒนาพื้นที่ในเขตมณฑลยูนนานให้เป็นประตูของภาคตะวันตกของจีนเพื่อเชื่อมต่อลงมาทางใต้มุ่งสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสำคัญนั่นเอง

การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ หรือ North-South Economic Corridor (NSEC) เป็นการเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งระหว่างไทย ลาว พม่า และมณฑลยูนนานทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีน โดยภายใต้แผนการดำเนินงานฯ ได้มีการแบ่งเส้นทางที่จะดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ใน 3 เส้นทางสำคัญด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วย

1) การเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งทางบกระหว่างไทย พม่า และจีนในเส้นทางที่เชื่อมต่อจากเมืองคุนหมิง-เชียงรุ่ง-เชียงตุง-เชียงราย ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ให้การช่วยเหลือในการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่าข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 ด้วยงบประมาณก่อสร้างมูลค่า 38 ล้านบาท โดยสะพานฯ ดังกล่าวได้เปิดใช้อย่างเป็นทางการไปแล้วพร้อมๆ กับการเปิดใช้ถนนที่เชื่อมต่อระหว่างแม่สาย-เชียงตุง-เชียงรุ่งในช่วงเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นมา

สำหรับเส้นทางสายนี้ ในส่วนที่อยู่ในเขตประเทศจีน จะตั้งต้นจากคุนหมิงผ่านยู่สี-ปั๋วเอ้อ-เชียงรุ่งแล้วแยกไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปที่เมืองต้าลั่วฯ ต่อเข้าไปในเขตรัฐฉานทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพม่าที่เหมิงหล่า (เมืองลา) แล้วมุ่งลงใต้สู่เชียงตุง-ท่าซี้เหล็ก เข้าสู่เขตประเทศไทยที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งในปัจจุบันนี้สามารถใช้การได้เกือบตลอดเส้นทางแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เส้นทางในส่วนที่อยู่ในเขตมณฑลยูนนานของจีนนั้นได้ก่อสร้างเป็นทางด่วน (Express Way) ตลอดเส้นทาง³

²¹ 1) แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) 2) แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) 3) แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) 4) แผนงานพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม (Tele-communications Backbone) 5) แผนงานซื้อขายไฟฟ้าและการเชื่อมโยงเครือข่ายสายส่งไฟฟ้า (Regional Power Interconnection and Trading Arrangements) 6) แผนงานการอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน (Facilitating Cross-Border Trade and Investment) 7) แผนงานเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน (Enhancing Private Sector Participation and Competitiveness) 8) แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะความชำนาญ (Developing Human Resources and Skills Competencies) 9) กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Strategic Environment Framework) 10) แผนงานการป้องกันน้ำท่วมและการจัดการทรัพยากรน้ำ (Flood Control and Water Resource Management) 11) แผนงานการพัฒนาการท่องเที่ยว (GMS Tourism Development)

³ เส้นทางคุนหมิง-สิบสองปันนา-ต้าลั่วฯ-เชียงตุง-ท่าซี้เหล็ก-แม่สาย โดยออกจากจีนที่ต้าลั่วฯเข้าพม่าที่เมืองเชียงตุง แล้วก็ผ่านท่าซี้เหล็กต่อเข้าไทยที่อำเภอแม่สายในเขตจังหวัดเชียงรายนี้มีระยะทางยาวประมาณ 253 กิโลเมตร



2) การเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งทางบกระหว่างไทย ลาว และจีนในเส้นทางที่เชื่อมต่อกับเมืองคุนหมิง-เชียงรุ่ง-หลวงน้ำทา-บ่อแก้ว-เชียงของ-เชียงราย ซึ่งรัฐบาลจีน ไทย และ ADB ได้ให้การช่วยเหลือแก่รัฐบาลลาวในการออกเงินลงทุนฝ่ายละ 1 ใน 3 เพื่อดำเนินการก่อสร้างเส้นทางหมายเลข 3 ในเขตแขวงหลวงน้ำทาและแขวงบ่อแก้วในภาคเหนือของลาว⁴ โดยก่อสร้างเส้นทางหมายเลข 3 ที่มีระยะทางยาว 228 กิโลเมตร นี้ได้ดำเนินการแล้วเสร็จและได้เปิดใช้นับตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา⁵

ส่วนแผนการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่อำเภอเชียงของในจังหวัดเชียงรายกับเมืองห้วยทรายในแขวงบ่อแก้วของลาวนั้นรัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีนก็ได้ตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการแล้วว่าจะร่วมกันออกเงินลงทุนฝ่ายละครึ่งของมูลค่าก่อสร้างทั้งหมด ซึ่งประมาณการว่าจะมีมูลค่าประมาณ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีเป้าหมายที่จะเริ่มลงมือก่อสร้างในต้นปี 2553 เพื่อให้แล้วเสร็จและเปิดใช้ภายในปี 2555 เป็นอย่างช้า

นอกจากนี้ ก็มีการปรับปรุงเส้นทางจากห้วยโก๋นในเขตจังหวัดน่าน ไปที่เมืองเงิน ในแขวงไชยะบูลี ต่อไปเมืองปากแบ่งในแขวงอุดมไซของลาว ระยะทางยาว 50 กิโลเมตร ซึ่งรัฐบาลไทยได้ตกลงให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลลาวในวงเงิน 840 ล้านบาท โดยเป็นเงินกู้ผ่อนปรนร้อยละ 70 และเป็นการช่วยเหลือแบบให้เปล่าร้อยละ 30 โดยเส้นทางสายนี้ก็จะทำให้การเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งจากจังหวัดน่านไปที่มณฑลยูนนานของจีน โดยผ่านทางแขวงไชยะบูลีและแขวงหลวงพระบางของลาวนั้นสามารถทำได้ทั้งปี⁶

สำหรับการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม-ขนส่งในส่วนที่อยู่ในเขตมณฑลยูนนานในภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีนนั้น ถึงแม้ว่าจะได้เริ่มลงมือก่อสร้างอย่างจริงจัง จังๆ นับจากปี 2545 เป็นต้นมาก็ตาม หากก็ปรากฏว่าการดำเนินงานก่อสร้างได้คืบหน้าไปมากที่สุด ทั้งยังเป็นการก่อสร้างระบบคมนาคม-ขนส่งที่เป็นทางด่วน (Express Way) ตลอดระยะทางยาวถึง 700 กิโลเมตรจากเมืองคุนหมิง-เชียงรุ่ง-ม่อหาน ที่เชื่อมต่อกับเส้นทางเลข 3 ที่ด่านบ่อเต็นในแขวงหลวงน้ำทาของลาว

จนถึงปัจจุบันนี้ สามารถกล่าวได้ว่าการก่อสร้างทางด่วนตามเส้นทางดังกล่าวนี้ของจีนได้คืบหน้าไปแล้วถึงร้อยละ 90 ของระยะทางทั้งหมด โดยยังคงเหลือเพียงเส้นทางในช่วงจากม่อเหยงถึงเมืองปู้เอ้อที่มีระยะทางยาวเพียง 70 กิโลเมตรเท่านั้นที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี 2553 นี้ ซึ่งนั่นก็จะทำให้การขนส่งสินค้าจากคุนหมิงมาที่กรุงเทพฯ ที่มีระยะทางยาว 1,800 กิโลเมตร จะใช้เวลาไม่เกิน 40 ชั่วโมงจากเดิมที่เคยใช้เวลาเดินทางเกินกว่า 1 สัปดาห์

⁴โดยไทยได้ให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ผ่อนปรนในวงเงิน 1,385 ล้านบาท

⁵เส้นทางคุนหมิง-เชียงรุ่ง-บ่อเต็น-หลวงน้ำทา-ห้วยทราย-เชียงของซึ่งออกจากจีนเข้าลาวที่ม่อหานผ่านบ่อเต็น-หลวงน้ำทา-ห้วยทราย เข้าไทยที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายนี้มีระยะทางยาวประมาณ 254 กิโลเมตร

⁶เส้นทางคุนหมิง-เชียงรุ่ง-บ่อเต็น-ไชยะบูลี-เมืองเงิน-ปากแบ่ง-ห้วยโก๋นโดยออกจากจีนที่ด่านม่อหาน เมืองหล่าในเขตสิบสองปันนา เข้าสู่ลาวที่บ่อเต็น-อุดมไซ-ปากแบ่ง-หงสาเข้าไทยที่ด่านเมืองเงิน-ห้วยโก๋น จังหวัดน่านนั้นระยะทางยาวประมาณ 300 กิโลเมตร

⁷โดยรัฐบาลจีนได้ใช้งบประมาณก่อสร้างทางด่วนดังกล่าวนี้ไปแล้วคิดเป็นมูลค่ารวมเกือบ 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นเงินกู้ยืมจาก ADB คิดเป็นสัดส่วนเพียง 1 ใน 5 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น ก็คือทั้งเส้นทางที่ 1 และเส้นทางที่ 2 ดังกล่าวยังสามารถที่จะเชื่อมต่อกับเส้นทางในส่วนของการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกในเขตตอนล่างของกลุ่มแม่น้ำโขงหรือ East-West Economic Corridor (EWEC) ที่เป็นการเชื่อมโยงการคมนาคม-ขนส่งระหว่างพม่า ไทย ลาว และเวียดนามได้ด้วย ทั้งนี้โดยมีจุดเชื่อมต่อที่จังหวัดตาก และที่จังหวัดพิษณุโลกหรือที่เรียกว่าสี่แยกอินโดจีนนั่นเอง⁸

3) การเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งทางบกระหว่างจีนกับเวียดนามในเส้นทางที่เชื่อมต่อกับเมืองคุนหมิงไปที่เหอโข่วเมืองชายแดนติดต่อกับจังหวัดหล่าวกายของเวียดนามแล้วมุ่งสู่ไปทิศตะวันออกผ่านกรุงฮานอยไปที่ท่าเรือน้ำลึกไฮฟองทางภาคเหนือของเวียดนาม ซึ่งในปัจจุบันเส้นทางด่วนจากเมืองคุนหมิงไปที่เมืองชายแดนเหอโข่วของจีนนั้นจะสามารถใช้การได้ตลอดเส้นทางภายในปลายปี 2552 นี้

ส่วนเส้นทางด่วนที่เชื่อมต่อกับเหอโข่ว-หล่าวกาย-ฮานอยนั้น ADB ได้ตกลงให้เงินกู้ยืมในวงเงิน 1,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐแก่รัฐบาลเวียดนามอย่างเป็นทางการแล้ว และก็จะเริ่มลงมือดำเนินการก่อสร้างในปี 2552 เพื่อให้ทางด่วนที่มีระยะทางยาวประมาณ 260 กิโลเมตรนี้สามารถเปิดใช้การให้ได้ภายในปี 2555 เป็นอย่างช้า ส่วนเส้นทางจากกรุงฮานอยไปที่ท่าเรือน้ำลึกไฮฟองนั้นสามารถใช้การได้ตลอดเส้นทางแล้ว ซึ่งถ้าหากว่าการก่อสร้างแล้วเสร็จในตลอดเส้นทางดังกล่าวก็จะเป็นผลทำให้การขนส่งสินค้าระหว่างเมืองคุนหมิงกับท่าเรือน้ำลึกไฮฟอง ลดลงจากเดิมที่เคยใช้เวลา 3 วันเป็นอย่างน้อยเหลือเพียง 24 ชั่วโมงเท่านั้น

นอกจากนี้ ADB ยังได้ให้การสนับสนุนทางการเงินในการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ของการก่อสร้างทางด่วนที่เชื่อมต่อกับกรุงฮานอยไปที่หล่าวกายเมืองชายแดนที่ติดต่อกับเมืองผิงเสียงเพื่อเชื่อมต่อการคมนาคม-ขนส่งต่อไปที่เมืองหนานหนิงในมณฑลกวางสีของจีนได้อีกทางหนึ่งอีกด้วย

โดยการศึกษาความเป็นไปได้ของการก่อสร้างทางด่วนในเส้นทางดังกล่าวนี้จะมีการเริ่มลงมือดำเนินการภายในปี 2552 และให้แล้วเสร็จภายในปี 2553 เพื่อที่จะได้เริ่มการก่อสร้างทางด่วนที่มีระยะทางยาวประมาณ 130 กิโลเมตรนี้ให้แล้วเสร็จในปี 2555 ด้วยการสนับสนุนด้านเงินกู้ยืมจาก ADB นั่นเอง

⁸ โดยสำหรับฝั่งตะวันออกนั้น ก็คือการเชื่อมต่อกับจังหวัดมุกดาหารไปที่แขวงสะหวันนะเขต-ดงฮาเว้-ดานังในภาคกลางของเวียดนาม ซึ่งในทุกวันนี้ถือเป็นส่วนที่คืบหน้ามากที่สุดของ EWEC เนื่องจากสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ระหว่างไทย-ลาว ที่เชื่อมต่อกับจังหวัดมุกดาหารไปยังแขวงสะหวันนะเขตในเขตภาคกลางของลาวนั้น ได้ก่อสร้างเสร็จและเปิดใช้นับตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา โดยสะพานฯ แห่งนี้รัฐบาลลาวกับไทยได้ร่วมกันกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JBIC)

ส่วนเส้นทางหมายเลข 9 ในแขวงสะหวันนะเขต ก็ได้รับการพัฒนาปรับปรุงในตลอดเส้นทางจากสะหวันนะเขตไปที่เมืองพิน-บ้านแดนสะหวัน ระยะทางประมาณ 210 กิโลเมตร โดยการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่น (JICA) รัฐบาลไทย และ ADB โดยได้ดำเนินการแล้วเสร็จและได้เปิดใช้อย่างเป็นทางการนับตั้งแต่เดือนเมษายน 2547 เป็นต้นมา

สำหรับเส้นทางหมายเลข 9 และท่าเรือน้ำลึกที่เมืองดานังในภาคกลางของเวียดนามนั้นรัฐบาลเวียดนาม ก็ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับการก่อสร้างเส้นทางจากด่านลาวบาว-ดงฮา-อุโมงค์ไฮวันไปที่ท่าเรือน้ำลึกดานังดังกล่าวทั้งจาก ADB และ JBIC ซึ่งการก่อสร้างได้แล้วเสร็จและเปิดใช้นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาแล้วเช่นเดียวกัน

ส่วนฝั่งตะวันตกนั้น ก็เป็นการเชื่อมต่อกับอำเภอแม่สอดในเขตจังหวัดตากกับเมืองเมาะลาโยของพม่า โดยรัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือเส้นทางในช่วงจากอำเภอแม่สอดไปจังหวัดเมียวดี-กอกะเร็ก-ท่าดอนของพม่าที่มีระยะทางยาว 198 กิโลเมตร ส่วนเส้นทางจากกอกะเร็กไปที่เมืองท่าเรือที่เมาะลาโยนั้นรัฐบาลไทยก็ได้ตกลงในหลักการแล้วว่าจะให้เงินกู้แก่รัฐบาลพม่าเพื่อดำเนินการก่อสร้างในระยะต่อไป แต่เนื่องจากปัญหาทางการเมืองในพม่าและในไทย จึงทำให้โครงการในส่วนนี้ต้องชักช้ามาโดยตลอด



อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแผนการก่อสร้างทางด่วนจากกรุงเทพมหานครไปหล่างเซินในเขตประเทศเวียดนาม จะอยู่ในขั้นตอนของการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเท่านั้นก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่การก่อสร้างทางด่วน จากหนานหนิง (เมืองหลวงของมณฑลกวางสี) ผ่านเมืองผิงเสียง และเมืองชายแดนหยู่กวนของจีนระยะ ทางยาว 138 กิโลเมตรต่อไปยังหล่างเซินทางภาคเหนือของเวียดนามนั้น ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดใช้ใน ตลอดเส้นทางนับจากปี 2549 เป็นต้นมา ก็ส่งผลให้การค้าระหว่างจีนกับเวียดนามที่ชายแดนแห่งนี้มีมูลค่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย⁹

ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับทางการจีนแล้ว ยังได้วางยุทธศาสตร์ที่จะเร่งพัฒนามณฑลกวางสีให้เป็นประตู สู่อะเซียตะวันออกเฉียงใต้ของบรรดามณฑลต่างๆ ในเขตภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงของจีน ซึ่งก็ได้เริ่ม ลงมือดำเนินการอย่างจริงจัง จังๆ นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ทั้งนี้โดยจะมุ่งเน้นการขนส่งสินค้าทางทะเล จากท่าเรือไฮฟองลงมาสู่ทางใต้ ซึ่งมีเป้าหมายที่ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่งทางบกระหว่างจีน-เวียดนามในเส้นทางที่กล่าวมา ข้างต้นนั้น ก็ยังสามารถที่จะเชื่อมต่อลงมาที่ EWEC ได้ด้วย ทั้งนี้ก็โดยการให้เส้นทางแห่งชาติหมายเลข 1 ที่เชื่อมต่อจากภาคเหนือสู่ภาคใต้ของเวียดนาม ก็จะทำให้สามารถมาเชื่อมต่อกับ EWEC ได้ที่เมืองเว้ใน ภาคกลางของเวียดนาม แล้วมุ่งสู่ลาวในแขวงสะหวันนะเขตและต่อมาที่จังหวัดมุกดาหารของไทยได้เช่นกัน แต่ถ้ามหากยึดตามเส้นทางแห่งชาติหมายเลข 1 จากภาคเหนือลงมาสู่ภาคใต้ของเวียดนามเป็นหลักนั้น ก็ยัง จะทำให้สามารถเชื่อมต่อกับแผนการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) ที่เชื่อมโยงเวียดนามกับไทยและกัมพูชาได้ด้วย¹⁰

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือกับใต้ (NSEC) นั้นจะมี มณฑลยูนนานของจีนเป็นตัวตั้งสำคัญ ทั้งนี้ก็เนื่องจากยูนนานเป็นมณฑลชั้นในที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล ซึ่งใน อดีตนั้นยูนนานจึงเป็นเพียงมณฑลที่คอยส่งสินค้าไปขายยังเมืองท่าตามชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียงของจีนเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศของรัฐบาลจีนที่ได้เริ่มลงมือปฏิบัติ อย่างจริงจังนับจากปี 2522 เป็นต้นมา ก็ได้ทำให้มณฑลยูนนานนั้นมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่ก็ยังน้อยกว่ามณฑลในชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียงของจีนที่มีการติดต่อกับโลกภายนอกทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐบาลจีนได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจ 5 ปีฉบับที่ 10 ด้วยการตั้งเป้าหมายที่จะพัฒนาพื้นที่มณฑลภาคตะวันตก ซึ่งรวมถึงยูนนานด้วยนั้น ให้เป็นประตูมุ่งสู่ใต้ของจีน ด้วยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ หรือ Infrastructure โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศอย่างครบวงจร¹¹

⁹โดยจากรายงานของสำนักงานการค้าประจำมณฑลกวางสีของจีน ได้ระบุว่ามูลค่าการค้าระหว่างจีนกับเวียดนามที่ด่านชายแดนหยู่กวนหล่างเซิน ได้เพิ่มสูงขึ้นจาก 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2550 เป็นมากกว่า 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2551 และก็ยังเชื่อว่ามูลค่าการค้าจะเพิ่มขึ้นเป็น 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2558 และ 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2563 อีกด้วย

¹⁰โดยบทบาทของรัฐบาลไทยในส่วนนี้ ก็คือการสนับสนุนงบประมาณให้กับการก่อสร้างเส้นทางตราด-เกาะกง-สแรนแอมปิล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ เส้นทางที่เลียบชายฝั่งทะเลไทย กับกัมพูชาต่อไปยังเวียดนามตามเส้นทางหมายเลข 10 โดยไทยให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ผ่อนปรนแก่รัฐบาล กัมพูชาในวงเงิน 567.7 ล้านบาท เพื่อปรับปรุงเส้นทางที่มีระยะทางยาว 151.5 กิโลเมตร และช่วยเหลือแบบให้เปล่าอีก 288 ล้านบาท เพื่อการ ก่อสร้างสะพานขนาดใหญ่ 4 แห่ง พร้อมกันนั้น ก็มีเส้นทางจากช่องสง่า-อันลองเวง-เสียมเรียบ (เสียมราฐ) ระยะทางยาวประมาณ 167 กิโลเมตร ซึ่งจะเชื่อมโยงระหว่างภาคอีสานใต้ของไทยกับเมืองนครวัดในจังหวัดเสียมราฐของกัมพูชาในอนาคตอันใกล้

¹¹ดูแผนที่ประกอบท้ายบทความ

ในปัจจุบันนี้ มณฑลยูนนานมีเมืองหน้าด่านที่เป็นเมืองท่าระดับชาติ 9 แห่ง ได้แก่ เมืองคุนหมิง รุ่ยลี่ หว่านติง เหวอโซ่ว ม่อหาน เทียนเป่า จินชานเหอ ซือเหมา และกี้เซียงรุ่ง และจากการมุ่งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่องก็ทำให้ยูนนานมีเส้นทางติดต่อการค้ากับต่างประเทศมากกว่า 90 เส้นทางอีกด้วย ซึ่งนั่นก็เป็นผลทำให้มีนักธุรกิจต่างชาติเข้าไปลงทุนในเมืองท่าระดับชาติเหล่านี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยทางการจีนได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมไฮเทค¹²

ส่วนในด้านการค้าต่างประเทศนั้นทางการจีนก็ได้เปิดกว้างให้มีความสำคัญอย่างมากกับการขยายการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันคือ พม่า ลาว และเวียดนาม รวมทั้งสามารถล่องเรือตามแม่น้ำโขงเชื่อมโยงลงมาถึงไทยได้แล้วอีกด้วย ซึ่งก็เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลกลางของประเทศจีน ที่กำหนดให้ยูนนานเป็นมณฑลหน้าด่านเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศในกลุ่มอาเซียนนั่นเอง¹³

จากการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ทำให้การค้าระหว่างมณฑลยูนนานกับต่างประเทศมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เช่นในปี 2548 มณฑลยูนนานมีมูลค่าการค้าต่างประเทศรวมมากกว่า 20,327 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยคิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นจากปี 2547 มากถึงร้อยละ 33.21 และนับจากปี 2549 เป็นต้นมาก็ยังปรากฏว่าการค้าต่างประเทศของมณฑลยูนนานได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ต่อปีเลยทีเดียว ทั้งนี้โดยประเทศคู่ค้าที่สำคัญของมณฑลยูนนานนั้นก็คือประเทศในเขตลุ่มแม่น้ำโขงและกลุ่มอาเซียนนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่าจีนเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบสังคมนิยม ทำให้การสั่งการต่างๆ ที่สำคัญยังมาจากรัฐบาลกลาง จึงยังคงทำให้มีการดำเนินงานในลักษณะของการควบคุมการลงทุนจากต่างประเทศในธุรกิจบางประเภทเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยแห่งชาติเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดให้การลงทุนจากต่างประเทศบางประเภท จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมณฑลก่อน เช่นการประมงน้ำจืด การทำไม้ซุงเพื่อส่งออก โรงงานฟอกและย้อมสีตามวิธีของพื้นเมือง การผลิตถ่านหิน การผลิตปูนซีเมนต์ การทำเหมืองแร่ และการแยกโลหะมีค่า เช่น ทอง เงิน และแพลตตินั่ม ฯลฯ รวมทั้งยังจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสภาพแวดล้อมและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดอีกด้วย¹⁴ และเพื่อให้เป้าหมายของการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเกิดขึ้นได้จริง รัฐบาลท้องถิ่นมณฑลยูนนานยังได้ใช้มาตรการด้านภาษีเข้ามา

¹²ในปัจจุบันนี้ มณฑลยูนนานได้จัดตั้งเขตพัฒนาเพื่อดึงดูดเงินลงทุนและเทคโนโลยีระดับสูงจากต่างประเทศ 3 เขตด้วยกันคือ เขตพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีระดับสูงแห่งชาติที่คุนหมิง (Kunming National High Tech Industry Development Zone) เขตพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีแห่งเมืองคุนหมิง (Kunming Economic and Technological Development Zone) และเขตพัฒนาทางด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติทะเลสาบเทียนฉือ (Kunming National Dianchi Lake Tourism Development Zone)

¹³มณฑลยูนนานมี 15 จังหวัด 27 อำเภอโดยมีด้านการค้าชายแดนอย่างเป็นทางการถึง 15 แห่งแบ่งประเภทตามอำนาจการควบคุมได้ 2 กลุ่ม คือ ประเภทที่ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง ได้แก่ เหวอโซ่ว จินชู่เหอ ม่อหาน ยู่ลี่ เทียนเป่า และวันติง กับประเภทที่ควบคุมโดยรัฐบาลของมณฑล ได้แก่ ต้าลัวะ เหมิงติง หนันชาน เถิงชง ซางเฟิง เซียงรุ่งเหมิงเหลียน เฝียนหม่า และหยิงจิง นอกนั้นก็จะเป็นด่านที่ไม่เปิดอย่างเป็นทางการอีกจำนวนมากในตลอดแนวพรมแดนจีนกับพม่า ลาว และเวียดนาม

¹⁴โดยอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมณฑลยูนนานได้วางแผนการที่จะให้การส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นอุตสาหกรรมหลักในท้องถิ่นในระยะต่อไป ก็คือ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป อุตสาหกรรมในด้านอสังหาริมทรัพย์ อุตสาหกรรมเครื่องจักรกลและอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมในด้านเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมก่อสร้าง และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว



เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติด้วย เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ชาวต่างชาติจะเสียภาษีเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคล บริษัทของต่างชาติก็จะเสียภาษีเพียงในอัตราร้อยละ 17 สำหรับรายได้ที่เกิดขึ้นในจีน แต่ในกิจการบางประเภทก็จะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 อย่างเช่น กิจการด้านการผลิตที่ตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือบริษัทร่วมทุนที่ดำเนินกิจการด้านท่าเรือและอุตสาหกรรม เป็นต้น ในขณะที่บริษัทเอกชนของจีนนั้นต้องเสียภาษีถึงร้อยละ 33

นอกจากนี้ นักลงทุนต่างชาติยังจะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก เช่นการนำเข้าเครื่องจักร อะไหล่ และวัสดุอื่นๆ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่วนภาษีการค้าก็จะเสียในอัตราระหว่างร้อยละ 12-30

ส่วนภาษีกำไรในกรณีส่งกำไรออกนอกประเทศนั้น ก็จะคำนวณภาษีจากกำไรที่ส่งกลับคูณกับอัตราภาษีร้อยละ 10 สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ และร้อยละ 20 สำหรับธุรกิจที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ในกรณีที่นำผลกำไรไปลงทุนเพิ่มในจีน ก็จะได้รับยกเว้นในอัตราถึงร้อยละ 40 ของภาษีกำไรที่ได้ชำระไปแล้วอีกด้วย

พร้อมกันนั้น ทางการเงินยังได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้าไปเปิดให้บริการทางธุรกิจที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้ด้วย ซึ่งทำให้นักธุรกิจสามารถใช้บริการชำระบัญชีการค้าระหว่างประเทศได้อย่างคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ¹⁵ ส่วนในด้านการลงทุนนั้นก็ยังสามารถเลือกได้ในหลายรูปแบบด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

1) **การร่วมมือทางธุรกิจตามสัญญา** (contractual joint venture) เป็นการร่วมทุนทำธุรกิจในจีนระหว่างฝ่ายจีนและต่างประเทศโดยจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทจำกัดหรือกิจการที่ไม่เป็นนิติบุคคล แล้วแบ่งปันความรับผิดชอบและผลกำไรระหว่างกันตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา

2) **การร่วมทุนเรือนหุ้น** (equity joint venture) โดยเป็นการถือหุ้นร่วมกันระหว่างฝ่ายจีนและต่างชาติ ซึ่งนักลงทุนต่างชาติอาจถือหุ้นมากกว่าหรือน้อยกว่า 25% ของทุนจดทะเบียนก็ได้ (แต่ถ้าต่ำกว่า 25% จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของจีน) แล้วจะต้องจัดตั้งเป็นรูปบริษัทจำกัด ส่วนการโอนหุ้นให้ผู้ถือหุ้นนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

3) **การลงทุนจากต่างประเทศทั้งสิ้น** (wholly foreign-owned enterprise) เป็นการลงทุนขององค์กรหรือเอกชนต่างชาติที่เป็นเจ้าของกิจการทั้งหมด แต่จะต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสร้างเงินตราต่างประเทศให้กับจีน และ

¹⁵ คนหมิงได้รับอนุมัติให้เป็นเมืองเสรีทางการเงินอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2538 ซึ่งก็คือการอนุญาตให้ธนาคารต่างชาติสามารถเข้าไปเปิดสาขาให้บริการในจีนได้ โดยธนาคารไทยที่เข้าไปเปิดให้บริการที่คนหมิงแล้ว ก็คือธนาคารกรุงไทยและกสิณาคารกสิกรไทยที่ได้เข้าไปเปิดสำนักงานตัวแทนที่คนหมิงด้วย โดยทั้งสองธนาคารฯ ดังกล่าวนี้อาจให้คำแนะนำแก่นักธุรกิจไทยและลูกค้าในคนหมิงด้วย ส่วนธนาคารกรุงไทยนั้นก็ได้ให้บริการรับฝาก-ถอน-โอนเงินตราต่างประเทศ (ไม่รวมเงินสกุลหยวน) ให้แก่ลูกค้าชาวต่างประเทศได้ด้วย

4) **บริษัทมหาชน** (Companies limited by shares) ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนของจีนที่เริ่มบังคับใช้นับตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา กิจกรรมที่เป็นการลงทุนจากต่างประเทศทั้งสิ้นสามารถจะแปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนได้เช่นเดียวกันกับบริษัทของเอกชนจีน

ทั้งนี้โดยกิจการที่รัฐบาลท้องถิ่นมณฑลยูนนานสนับสนุนให้ต่างชาติเข้าไปลงทุนมากที่สุด ก็คือ กิจกรรมด้านการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง การลงทุนด้านการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้า (เช่นฟอสฟอรัส ยางพารา เหล็ก และโลหะไร้สนิม) ด้านการเกษตร ป่าไม้ ปศุสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การแปรรูปอาหาร การท่องเที่ยว และบริการอื่นๆ ที่เป็นกิจการที่สามารถสร้างรายรับเป็นเงินตราต่างประเทศได้เป็นสำคัญ

เพราะฉะนั้น จึงจะเห็นได้ว่าทางการจีนนั้นได้ดำเนินในทุกๆ ด้านเพื่อทำให้รองรับกับแผนยุทธศาสตร์มุ่งสู่ใต้ให้ได้อย่างแท้จริง ในช่วงกว่า 7 ปีมานี้ก็ปรากฏว่าบทบาทและอิทธิพลของจีนในเขตลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน เฉพาะอย่างยิ่งในสามประเทศอินโดจีนและพม่าก็นับเป็นเขตที่จีนได้เข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่บทบาทของไทยกลับดำเนินไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม

ถึงแม้ว่าจีนจะได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกในเวลานี้เช่นเดียวกันกับทุกประเทศทั่วโลกก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าวิกฤติการณ์ดังกล่าวหาได้ส่งผลกระทบต่อเรื่องถึงแนวนโยบายและแผนการมุ่งลงสู่ทางใต้ของรัฐบาลจีนเลยแม้แต่น้อย กล่าวคือการเสริมสร้างอิทธิพลและบทบาทของจีนในพม่าและอินโดจีนนั้นก็ยังคงดำเนินการต่อไปเพื่อทำให้เกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเป้าหมายที่จะใช้ทั้งสี่ประเทศดังกล่าวนี้เป็นทางผ่านที่ทะลุทะลวงต่อมาที่ไทยและประเทศสมาชิกของกลุ่มอาเซียนทั่วทั้งภูมิภาค

สำหรับอิทธิพลของจีนในพม่านั้นย่อมสามารถกล่าวได้เลยว่าไม่มีประเทศใดในโลกนี้ที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลทหารพม่ามากเท่าจีน เนื่องจากจีนนั้นถือเป็นประเทศที่รัฐบาลทหารพม่าให้ความไว้วางใจและได้พึ่งพาด้านอาวุธยุทโธปกรณ์มากที่สุดในระยะกว่า 2 ทศวรรษมานี้ ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการถูกสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาลงโทษ (Sanction) ทางเศรษฐกิจและการทูตอย่างต่อเนื่องนั่นเอง

ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้น ถึงแม้ว่าไทยจะยังคงครองอันดับ 1 ในฐานะประเทศที่มีมูลค่าการค้าและการลงทุนในพม่ามากที่สุดในปัจจุบันนี้ก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ทั้งด้านการค้าและการลงทุนระหว่างจีนกับพม่าในช่วง 5 ปีมานี้ก็นับได้ว่าเป็นไปอย่างก้าวกระโดด มูลค่าการค้าระหว่างจีนกับพม่าในตลอดปี 2551 ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2547 คิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 180 เลยทีเดียว ในขณะที่การลงทุนของจีนในพม่าก็มีมูลค่าสะสมเกินกว่า 7,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยที่ถือว่าเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่สุดก็คือโครงการวางท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติจากชายฝั่งตะวันตกเฉียงใต้ของพม่าไปยังมณฑลยูนนานของจีน ซึ่งจะต้องใช้ทุนสร้างกว่า 2,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับในลาวนั้น การลงทุนของจีนก็มีมูลค่าสะสมเกินกว่า 3,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐแล้ว ถึงแม้ว่าจีนยังคงมีมูลค่าการลงทุนสะสมน้อยกว่าไทยอยู่ก็ตาม แต่จีนได้นำเงินลงทุนเข้าไปในลาวเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การลงทุนส่วนใหญ่ของไทยยังคงเป็นเพียงทุนจดทะเบียนเท่านั้น เนื่องจากการลงทุนในโครงการก่อสร้างเขื่อนที่ยังอยู่ในขั้นของการศึกษาสำรวจความเป็นไปได้ของโครงการเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ทางการลาวได้จัดให้จีนเป็นที่หนึ่งที่มีการลงทุนจริงในลาวมากที่สุดในเวลานี้



การลงทุนของจีนในลาวนั้นก็แทบจะเรียกได้ว่ามีลักษณะอย่างเดียวกันกับที่ทุนไทยเข้าไปในลาว แต่ที่แตกต่างก็คือ จีนได้นำเงินลงทุนเข้าไปในลาวมากขึ้นเรื่อยๆ และเป็นการลงทุนที่ครอบคลุมไปทั่วทุกภาคในลาว เช่น การลงทุนปลูกพืชพลังงานและพืชเศรษฐกิจต่างๆ ในเขตภาคเหนือ ด้วยเป้าหมายที่จะพัฒนาเขตภาคเหนือของลาวเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในภาคใต้ของจีน

ส่วนการลงทุนในการสำรวจและขุดค้นแร่ธาตุนั้นก็สามารถกล่าวได้เลยว่าทุนจีนได้ครองอันดับหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ เพราะจากการลงทุนในด้านนี้ที่มีบริษัทของต่างชาติได้รับสัมปทานจากรัฐบาลลาวกว่า 80 บริษัทใน 100 กว่าโครงการนั้น ปรากฏว่าเป็นจีนถึง 40 กว่าบริษัทที่ดำเนินการในกว่า 60 โครงการ โดยที่ถือว่าเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ที่สุดของจีนในเวลานี้ก็คือการขุดค้นแร่บ็อกไซต์ และก่อสร้างโรงงานผลิตอะลูมิเนียมในภาคใต้ของลาวด้วยเงินทุนมากถึง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐและหากมีการลงทุนขุดค้นแร่ธาตุนั้นในทุกโครงการที่กล่าวมานี้จริง ก็จะทำให้มีมูลค่ารวมมากกว่าหนึ่งหมื่นล้านเหรียญสหรัฐอย่างแน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากว่าจีนนั้นนับเป็นประเทศที่น่าจะรู้แหล่งทรัพยากรแร่ธาตุต่างๆ ในลาวเป็นอย่างดีที่สุด เพราะทางการจีนได้ให้ความช่วยเหลือแก่ทางการลาวในการศึกษาสำรวจเพื่อจัดทำแผนที่เกี่ยวกับแหล่งแร่ธาตุต่างๆ ในลาวนับจากปี 2548 เป็นต้นมาแล้ว

เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่านับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา การลงทุนของไทยในลาวจะมีมูลค่ารวมที่ทิ้งห่างจากการลงทุนของจีนเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ในเวลาอันสั้นสถานะของการเป็นผู้ลงทุนอันดับหนึ่งของไทยในลาวนั้นก็ได้ถูกทำลายจากจีนอย่างเห็นได้ชัด และก็ยังจะสามารถแซงหน้าไทยไปได้ในสายตาของทางการลาวอีกด้วย

ทั้งนี้เพราะจะต้องไม่ลืมว่าการลงทุนของจีนในลาวยังมีโครงการพัฒนาเมืองใหม่หรือ China Town ในเขตนครเวียงจันทน์ และก็ยังมีการในลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นทั้งในภาคเหนือและใต้ของลาวด้วย ในขณะเดียวกันเช่นการที่กระทรวงแผนการและการลงทุนของลาวได้อนุมัติให้สัมปทานสิทธิในการเช่าที่ดินระยะยาวบนเนื้อที่ 827 เฮกตาร์ (5,168.75 ไร่) ในเขตเมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในเขตสามเหลี่ยมทองคำระหว่างลาว-ไทย-พม่า นั้นให้กับกลุ่มบริษัทดองจิวคำจากจีน ซึ่งก็จะทุ่มเงินทุนมากกว่า 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับ เขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับจีนภายใน 6 ปีข้างหน้า

ส่วนที่แขวงจำปาสักในเขตภาคใต้ของลาวนั้น บริษัทจากจีนก็ได้รับสัมปทานในการสำรวจและขุดค้นแร่บ็อกไซต์ ซึ่งก็เชื่อว่าเป็นแหล่งแร่บ็อกไซต์ที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย และในช่วงต้นปี 2552 นี้ก็มีรายงานว่ากลุ่มทุนจากจีนได้เข้าไปครอบครองกิจการเหมืองแร่ทองคำและทองแดงของกลุ่มทุนจากออสเตรเลียในลาวแล้ว

สำหรับในด้านการค้าระหว่างจีนกับลาวนั้น ถึงแม้ว่าจะยังคงมีมูลค่าการค้ารวมไม่ถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่การค้าระหว่างไทยกับลาวมีมูลค่ารวมมากกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในตลอดปี 2551 แล้วก็ตาม หากแต่มูลค่าการค้าระหว่างลาวกับจีนดังกล่าวนั้นก็ถือเป็นการค้าที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปี 2547 ถึงร้อยละ 218 เลยทีเดียว

โดยสถานการณ์อย่างเดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นในกัมพูชาด้วยเช่นกัน เนื่องจากในตลอดช่วงปี 2551 นั้น

การค้าระหว่างเงินกับกัมพูชาได้มีมูลค่ารวมทะลุหลัก 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นครั้งแรก และก็มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 225 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2547 ส่วนในด้านการลงทุนของเงินในกัมพูชาก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉพาะอย่างยิ่งในปี 2551 จีนก็ได้ประกาศแผนการลงทุนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สีหนุวิลล์ ด้วยเงินลงทุนรวมมากถึง 2,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งยังไม่รวมถึงการลงทุนที่มีอยู่แล้วกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐแต่อย่างใด ในขณะที่การลงทุนของไทยในกัมพูชาในช่วงเดียวกันนี้ก็กลับเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย โดยมีมูลค่าที่เพิ่มขึ้นไม่ถึง 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น การลงทุนของเงินในกัมพูชา ยังได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาลกัมพูชาของ ฮุน เซน มากเป็นพิเศษด้วย เพราะนายกรัฐมนตรีของจีนนั้นได้ตกลงที่จะให้การช่วยเหลือและเงินกู้ยืมแก่รัฐบาลกัมพูชามากถึง 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งเทียบเท่ากับเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลกัมพูชาได้รับจากนานาชาติในแต่ละปีเลยทีเดียว

ส่วนในเวียดนาม ซึ่งถือเป็นไม้เบื่อไม้เมากับจีนในประวัติศาสตร์นับเป็นพันปีนั้น ก็มาได้เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างบทบาททางเศรษฐกิจของจีนในเวียดนามแต่อย่างใดเลย เพราะมูลค่าการค้าระหว่างเงินกับเวียดนามในตลอดปี 2551 ก็ได้เพิ่มมากขึ้นจนทะลุระดับ 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐไปแล้วหรือเพิ่มขึ้นจากปี 2547 ในอัตราเฉลี่ยที่สูงเกินกว่าร้อยละ 230 เลยทีเดียว

ยิ่งในด้านการลงทุนของจีนในเวียดนาม เฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 5 ปีมานี้ก็ปรากฏว่ามีมูลค่าการลงทุนสะสมเพิ่มขึ้นมากกว่า 8,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยที่นับเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเวียดนามเป็นอย่างดี ก็คือโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ดานัง และก็โครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เตินฟวกในเขตชายฝั่งทะเลที่ภาคกลางของเวียดนาม ซึ่งไม่เพียงจะทำให้การลงทุนของจีนในเวียดนามแซงหน้าไทยเท่านั้น หากยังทำให้ไทยต้องหลุดจากการเป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่มีมูลค่าการลงทุนในเวียดนามมากที่สุดอีกด้วย

แน่นอนว่าการที่ไทยจะกอบกู้สถานะในอินโดจีนกลับคืนมาได้นั้น ย่อมไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เพราะปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทุนไทยไม่สามารถจะปฏิเสธได้ก็คือ ทุนจีนนั้นยิ่งนับวันก็ยิ่งจะเติบโตเป็นทุนขนาดใหญ่มากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ทุนไทยนั้นกลับยิ่งนับวันยิ่งจะถดถอยลงไปเรื่อยๆ ซึ่งก็มีสาเหตุที่สำคัญมาจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่จะต้องล้างผลาญกันให้สิ้นซากไปข้างหนึ่งให้ได้นั่นเอง

ทั้งนี้ จะต้องยอมรับว่า การพัฒนาความร่วมมือในตลอดช่วงที่ผ่านมาทั้งไทยและจีนถือเป็นสองประเทศที่มีบทบาทอย่างมาก เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับในด้านของไทยนั้นถึงกับได้มีการริเริ่มยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีเขตแดนติดต่อกับไทยขึ้นมาเป็นการเฉพาะในปี 2546 ซึ่งต่อมาภายหลังจากการประชุมผู้นำรัฐบาลจากพม่า ลาว ไทย และกัมพูชาในปลายปีเดียวกันที่เมืองพุกาม ประเทศพม่าที่ประชุม ก็ได้ตกลงให้เรียกชื่อกรอบความร่วมมือดังกล่าวว่า ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจฉีระวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง (Ayeyawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy-ACMECS)

โดยการจัดตั้ง ACMECS ขึ้นมานั้นนอกจากจะมีเป้าหมายอย่างเดียวกันกับความร่วมมือในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion—GMS) แล้ว สำหรับในด้านของรัฐบาลไทย (รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร) ก็ยังต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งและความหลากหลายของประเทศสมาชิก เพื่อส่ง



เสริมการพัฒนาอย่างสมดุลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน สร้างฐานการผลิตชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรมและด้านบริการ ทั้งนี้โดยมุ่งไปถึงการย้ายฐานการผลิตจากไทยเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในด้านอุตสาหกรรมและการเกษตร ซึ่งจะทำให้มีการสร้างงาน และลดช่องว่างของรายได้ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอันจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย ลดปัญหายาเสพติด สร้างความมั่นคง และความมั่นคงทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างยั่งยืนอีกด้วย

ด้วยเป้าหมายอันสวดยุทธศาสตร์นี้ ยังทำให้เวียดนามต้องขอเข้ามาร่วมเป็นสมาชิกใน ACMECS ด้วยเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2547 ถึงแม้ว่าเวียดนามจะไม่มีเขตแดนทางบกติดต่อกับไทยเลยก็ตาม

ที่กล่าวว่าความร่วมมือใน ACMECS เป็นเสมือนส่วนหนึ่งของความร่วมมือใน GMS นั้นก็เพราะว่ารัฐบาลของทั้ง 5 ประเทศสมาชิกของ ACMECS นั้นได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความร่วมมือใน 6 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงการคมนาคม ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความร่วมมือด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมารับผิดชอบในความร่วมมือแต่ละสาขาซึ่งมีไทยนั้นรับผิดชอบการอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และสาธารณสุข พม่ารับผิดชอบความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ลาวรับผิดชอบทางด้านเชื่อมโยงการคมนาคม-ขนส่ง กัมพูชารับผิดชอบความร่วมมือในด้านการท่องเที่ยว และเวียดนามรับผิดชอบในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมือง และมีความแตกแยกภายในประเทศเกิดขึ้นในตลอดช่วงกว่า 3 ปีมานี้ ก็ได้ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในกรอบ ACMECS และ GMS เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในช่วงกว่า 3 ปีมานี้ไม่มีโครงการพัฒนาใหม่ๆ ที่เป็นการริเริ่มโดยรัฐบาลไทยเกิดขึ้นเลย

ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์ภายในของไทยยังนับเป็นเงื่อนไขอันสำคัญที่ทำให้การลงทุนของไทยในประเทศเพื่อนบ้านต้องตกอยู่ในสภาพที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในระดับที่ต่ำอย่างมากอีกด้วยเมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนของจีนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในลาว กัมพูชา พม่าและเวียดนาม ถึงแม้ว่าในลาวและพม่าที่ไทยจะยังคงครองอันดับหนึ่งในฐานะประเทศที่มีมูลค่าการลงทุนสะสมมากที่สุดก็ตามแต่การลงทุนของไทยในเวียดนามก็ได้ตกลงมาอยู่ในอันดับที่หลุดจาก 10 อันดับแรกและตกมาอยู่อันดับที่ 7 ในกัมพูชาแล้วในเวลา

ส่วนในด้านการค้า¹⁶ แม้ว่าในปี 2551 ที่ผ่านมานั้นไทยจะได้เปรียบดุลการค้าทั้งต่อจีน ลาว กัมพูชา และเวียดนามคิดเป็นมูลค่ารวมกันมากกว่า 107,435 ล้านบาทก็ตาม แต่ไทยก็ยังจะต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าต่อพม่ามาโดยตลอดเช่นกัน ซึ่งเฉพาะในช่วง 2 ปีมานี้ไทยขาดดุลการค้าต่อพม่ามากกว่า 108,824 ล้านบาทเลยทีเดียว

¹⁶การค้าผ่านแดนไทยกับจีนตอนใต้ในปี 2549 มีมูลค่ารวม 5,278.94 ล้านบาทซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 เท่านั้น แต่สำหรับในปี 2550 มูลค่าการค้าชายแดนไทย-จีนก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น 6,158.30 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 37.96 และในปี 2551 ที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าไทยและจีนจะต้องประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ-การเงินก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าการค้าผ่านแดนระหว่างไทยกับจีนตอนใต้ยังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับปี 2550

ที่แย่งไปก่อนหน้านี้ ก็คือการขาดดุลทางการค้าที่ไทยมีต่อพม่าดังกล่าว ส่วนใหญ่นั้นเป็นการขาดดุล เพราะการนำเข้าก๊าซธรรมชาติ อันเป็นยุทธวิธีสำคัญที่รัฐบาลพม่านำไปใช้ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกองทัพเพื่อการครองอำนาจทางการเมืองด้วยการกดขี่ข่มเหงประชาชนในพม่าอย่างหนักต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการพัฒนาเส้นทางคมนาคม-ขนส่งที่สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นนี้จะถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีโครงการลงทุนเข้ามาในเขตลุ่มแม่น้ำโขงมากขึ้นก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงต้องตกอยู่ในความเสี่ยงอย่างมากในอันที่จะต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งก็มีสาเหตุมาจากการลงทุนที่ได้มีการทำลายทรัพยากรและสภาพแวดล้อมธรรมชาติไปอย่างกว้างขวางนั่นเอง

โดยกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในเวลานี้ก็คือลาว ซึ่งรัฐบาลของประเทศนี้ก็ได้อนุญาตสัมปทานในโครงการต่างๆ แก่กลุ่มลงทุนจากต่างประเทศไปแล้วอย่างมากมาย เช่นการให้สัมปทานกับบริษัท Sino-Lao Aluminum Corporation จากจีนที่ได้ประกาศการลงทุนในมูลค่ารวมกว่า 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อดำเนินการขุดค้นแร่บ็อกไซต์ในแขวงจำปาสัก พร้อมด้วยการก่อสร้างโรงงานผลิตอะลูมิเนียมและโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยถ่านลิกไนต์ที่แขวงอัตตะปือในภาคใต้ของลาว ก็นับเป็นกรณีที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการที่ต่างชาติได้หลั่งไหลเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมพลังงานและเหมืองแร่ในลาวที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าการที่ต่างชาติได้หลั่งไหลเข้าไปลงทุนในลาวเช่นนี้ก็ย่อมจะสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของต่างชาติที่มีต่อความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในลาวเป็นอย่างมากด้วยเช่นกัน

กล่าวสำหรับโครงการลงทุนของกลุ่มบริษัท Sino-Lao Aluminum Corporation นั้น ได้ประมาณการว่าจะสามารถขุดค้นแร่บ็อกไซต์เพื่อนำมาผลิตโลหะอะลูมิเนียมได้ถึง 5 แสนตันต่อปี ส่วนการขุดค้นถ่านลิกไนต์ก็จะทำให้สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้มากถึง 1,320 เมกะวัตต์เลยทีเดียว

ยิ่งไปกว่านั้น ผลจากการสำรวจหาแหล่งแร่บ็อกไซต์ในเขตแขวงจำปาสักในช่วงที่ผ่านมาก็ยังพบว่ายังมีปริมาณแร่บ็อกไซต์อยู่อย่างหนาแน่นในพื้นที่กว้างกว่า 5 หมื่นเฮกตาร์ โดยยังไม่รวมไปถึงพื้นที่กว้างกว่า 7,000 ตารางกิโลเมตรในเขต 4 แขวงภาคใต้ของลาว (แขวงจำปาสัก สาละวัน เซกองและอัตตะปือ) ที่สำรวจพบว่าแหล่งแร่บ็อกไซต์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกแต่อย่างใด

โดยนับจากปี 2544 เป็นต้นมาก็มีบริษัทต่างชาติกว่า 80 รายที่ได้เข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในลาวจำนวนมากกว่า 100 โครงการ ซึ่งยังไม่นับรวมถึงการลงทุนของเอกชนลาวอีกมากกว่า 80 โครงการและถึงแม้ว่าจนถึงปัจจุบันนี้จะมีโครงการลงทุนที่เป็นรูปธรรมแล้วเพียงไม่ถึง 30% ของจำนวนโครงการทั้งหมดก็ตาม หากก็ยังทำให้ลาวมีรายรับจากการส่งออกแร่ธาตุคิดเป็นมูลค่ารวมเกินกว่า 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แล้วในช่วง 9 เดือนแรกปี 2551 ซึ่งขยายตัวเพิ่มขึ้นจากในช่วงเดียวกันของปี 2550 คิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 37 อีกด้วย

ทางการลาวถือว่าภาคอุตสาหกรรมขุดค้นเหมืองแร่ และภาคพลังงานไฟฟ้านี้จะมีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศไปสู่สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ในอนาคตด้วยเป้าหมายที่จะนำพาประเทศชาติให้หลุดพ้นจากสภาพด้อยพัฒนา และยากจนอย่างยิ่งให้ได้ภายในปี 2563

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าหากว่าภายในระยะเวลา 5 ปีข้างหน้าได้มีการสำรวจพบแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในลาวด้วยแล้ว จะเป็นเงื่อนไขที่ช่วยให้ลาวสามารถหลุดพ้นจากสภาพด้อยพัฒนาได้เร็วขึ้นกว่ากำหนดการดังกล่าวอีกต่างหาก



ทั้งนี้โดยในปัจจุบัน ทางลาวได้อนุญาตให้กลุ่มบริษัท Salamander Energy จากประเทศอังกฤษเป็นผู้ดำเนินการสำรวจหาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในเขตแขวงสะหวันนะเขตและสาละวัน ซึ่งมีพื้นที่สำรวจกว้างถึง 31,000 ตารางกิโลเมตร และจากการดำเนินการสำรวจในช่วงกว่า 1 ปีที่ผ่านมานี้ก็ทำให้ทางการลาวถึงกับแสดงความมั่นใจว่าร้อยละ 70 ในพื้นที่สำรวจดังกล่าวมีทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในปริมาณที่คุ้มค่าต่อการลงทุนในอนาคต

ส่วนทางด้านกลุ่มบริษัท Salamander Energy นั้นถึงแม้ว่าจะยังคงมิได้เปิดเผยถึงผลที่ได้รับจากการสำรวจในช่วงกว่า 1 ปีที่ผ่านมาก็ตาม หากแต่กลุ่มบริษัทนี้ ก็ได้แสดงเจตนาที่จะทำการสำรวจต่อไปจนครบกำหนดระยะเวลา 3 ปี ตามที่ได้รับอนุญาตจากทางการลาว และที่สำคัญก็คือกลุ่มบริษัทนี้ยังได้ขออนุญาตจากทางการลาวที่จะขยายพื้นที่สำรวจเพิ่มขึ้นอีก 37,250 ตารางกิโลเมตรในแขวงเวียงจันทน์อีกด้วย พื้นที่ที่กลุ่มบริษัท Salamander Energy ได้ขออนุญาตเพิ่มขึ้นนี้ก็หาได้เป็นพื้นที่ใหม่แต่อย่างใด หากแต่ก็เป็นพื้นที่ที่กลุ่มบริษัท Monument Oil and Gas จากประเทศอังกฤษเช่นกันได้ดำเนินการสำรวจในขั้นเบื้องต้นมาแล้ว แต่ด้วยปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในปี 2540 เป็นผลทำให้กลุ่มบริษัทดังกล่าวนี้ต้องยุติการสำรวจนับจากนั้นเป็นต้นมา แต่ด้วยข้อมูลการสำรวจเบื้องต้นที่น่าสนใจจึงทำให้กลุ่มบริษัท Salamander สนใจที่จะดำเนินการสำรวจต่อไป ประมาณการว่าจะต้องใช้ระยะเวลาในการสำรวจในพื้นที่สัมปทานทั้ง 3 แขวงดังกล่าวนี้ไม่เกิน 7 ปี และถ้าหากสำรวจพบแล้วเห็นว่าคุ้มค่าทางเศรษฐกิจก็จะประกาศแผนการลงทุนต่อเนื่องกันไปเลย

นอกจากนี้ ก็มีกลุ่มบริษัท ROXWELL Corporation จากประเทศมาเลเซีย ซึ่งไม่เพียงจะได้ขออนุญาตสำรวจหาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในเขตแขวงจำปาสักและแขวงสาละวันเท่านั้น หากยังได้ขออนุญาตขยายพื้นที่สำรวจให้ครอบคลุมไปถึงแขวงเซกองและแขวงอัตตะปือในเขตใต้สุดของลาวซึ่งติดต่อชายแดนกับประเทศเวียดนามและกัมพูชาก็ด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับฝ่ายนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระดับสากลแล้วกลับมองว่า การที่ทางการลาวได้อนุญาตให้ต่างชาติดำเนินการสำรวจและขุดค้นหาแหล่งแร่ธาตุรวมไปถึงแหล่งทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเป็นจำนวนมากเช่นนี้ นับเป็นปัจจัยเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้ลาวต้องเผชิญกับปัญหาและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติอย่างรุนแรงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ปรากฏว่าในจำนวนบริษัทต่างชาติดังกล่าว 80 รายที่ลงทุนสำรวจและขุดค้นแร่ธาตุในลาวนั้นเป็นบริษัทจากจีนมากกว่า 40 รายที่ดำเนินการขุดค้นและสำรวจแร่ธาตุมากกว่า 60 โครงการ จากทั้งหมดกว่า 100 โครงการซึ่งเป็นการลงทุนของต่างชาตินั้นยังทำให้สภาพแวดล้อมธรรมชาติของลาวต้องตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงมากยิ่งขึ้นอีกต่างหาก

ทั้งนี้ก็เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่มีมาตรฐานต่ำที่สุดทั้งในด้านความปลอดภัยและการป้องกันผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาตินั้นก็คืออุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ดำเนินโครงการโดยบรรดาบริษัทจากจีนนั่นเอง โดยล่าสุดกลุ่มบริษัท MINMETALS จากจีน ก็ได้เข้าควบคุมกิจการเหมืองทองคำและทองแดงในแขวงสะหวันนะเขต ด้วยการรับซื้อหุ้นลงทุนในมูลค่ารวม 1,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯจากกลุ่ม Oxiana Resources จากออสเตรเลียเมื่อเดือนมิถุนายน 2552 ที่ผ่านมา

ส่วนกลุ่มบริษัท PAN Australian Resources ที่ถึงแม้ว่าจะมีมาตรฐานสูงอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทจากจีนก็ตาม หากก็เคยมีข่าวคราวเกี่ยวกับการรั่วไหลของสารเคมีเกิดขึ้นจนได้เมื่อกว่า 3 ปีที่แล้ว และที่สำคัญสารเคมีที่ผ่านกระบวนการผลิตแร่ทองคำและทองแดงแล้วนั้นยังจะต้องใช้เวลานับเป็นร้อยๆ ปี จึงจะเสื่อมสภาพไปจนไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สัตว์ พืชและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

เพราะฉะนั้น ถ้าหากปรากฏว่าการขุดค้นแร่ธาตุต่างๆ ในลาวไม่มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการป้องกันผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่ได้มาตรฐานสากลอย่างแท้จริงแล้ว ก็ย่อมหมายถึงพิษภัยอย่างแสนสาหัสและอย่างยาวนานที่ประชาชนลาวไม่อาจสามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้เลย แน่แน่นอนว่าพิษภัยนั้นก็ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ตอนล่างของกลุ่มน้ำโขงอย่างไทย กัมพูชา และเวียดนามด้วย

นอกจากนี้ จะต้องไม่ลืมว่าการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้านในเขตลุ่มน้ำโขงตอนบนด้วยกันนั้น ไม่ได้มีเฉพาะการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคม-ขนส่งทางบกเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการระเบิดเกาะแก่งเพื่อพัฒนาเส้นทางเดินเรือในแนวแม่น้ำโขงจากท่าเรือซือเหมาและท่าเรือเชียงรุ่งในเขตมณฑลยูนนานผ่านพม่าและลาวมาที่ท่าเรือเชียงแสนในเขตจังหวัดเชียงรายของไทย โดยในกรณีนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งไม่ใช่น้อย เช่นเดียวกันกับการที่จีนก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่บนแนวแม่น้ำโขงที่เสร็จไปแล้ว 3 โครงการจากแผนการที่วางไว้ทั้งหมด 8 โครงการได้รับวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มองค์กรอนุรักษ์สภาพแวดล้อมธรรมชาติอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ ทางกรเวียดนามได้รายงานว่าน้ำเค็มจากทะเลจีนใต้ได้ไหลทะลักและลึกเข้าไปในพื้นที่ 4 จังหวัดในเขตสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงในภาคใต้ของเวียดนามเป็นระยะทางที่ยาวกว่า 30 กิโลเมตรในระหว่างช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมของทุกปีนับตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา ภายใต้สภาพเช่นนี้ไม่เพียงจะทำให้ทางการเวียดนามเชื่อว่า นี่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้เวียดนามต้องเผชิญกับสภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกปี หากแต่ยังทำให้ทางการเวียดนามมั่นใจด้วยว่าสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดสภาวะแห้งแล้งที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นี้เป็นผลที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาจากการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่บนแนวแม่น้ำโขงในเขตมณฑลยูนนานทางภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีน

แต่ถึงกระนั้นก็เป็นที่ถกเถียงกันมาในตลอดช่วงกว่า 6 ปีมานี้ว่าสภาวะแห้งแล้งที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลจากการสร้างเขื่อนในจีนจริงๆ หรือไม่ ทั้งนี้เพราะในช่วงปี 2543-2546 ประเทศที่อยู่ตอนล่างของแม่น้ำโขงอย่างลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ต้องเผชิญกับสภาวะแห้งแล้งที่รุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น นักวิชาการของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้ให้การอธิบายว่า

“...ความแห้งแล้งที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลโดยตรงจากปริมาณน้ำฝนที่ลดลงในทุกพื้นที่ของประเทศที่อยู่ในตอนล่างของแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศลาวที่มีแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขงมากที่สุด ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนของปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงเกือบถึงร้อยละ 40 ของปริมาณน้ำทั้งหมดในแม่น้ำโขง...”

ส่วนแม่น้ำสาขาในประเทศจีนที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงนั้นสามารถคิดเป็นสัดส่วนได้เพียงไม่เกินร้อยละ 15 ของปริมาณน้ำทั้งหมดในแม่น้ำโขงเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ก็เลยทำให้นักวิชาการของ ADB สรุปว่าเขื่อนบนแนวแม่น้ำโขงในประเทศจีนนั้นไม่มีผลทำให้เกิดสภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงและกว้างขวางในประเทศที่อยู่ตอนล่างของแม่น้ำโขงเป็นแน่แท้¹⁷

¹⁷ดูตารางประกอบท้ายบทความ



หากแต่ในทางตรงกันข้ามเขื่อนขนาดใหญ่ในจีนที่สร้างเสร็จแล้ว 3 แห่งคือเขื่อนม่านวาน เขื่อนต้าเส้าชาน และเขื่อนววนนั้นกลับจะมีส่วนช่วยลดความรุนแรงของภัยน้ำท่วมในช่วงฤดูฝน ทั้งยังจะมีส่วนช่วยบรรเทาสภาวะแห้งแล้งด้วยการปล่อยน้ำจากเขื่อนลงมาหล่อเลี้ยงพื้นที่เกษตรของประเทศตอนล่างของแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้งได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การให้คำอธิบายเช่นนี้โดยนักวิชาการของ ADB ก็ถูกนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมวิจารณ์ว่าเป็นการให้ข้อมูลอย่างไม่รอบด้าน เพราะธรรมชาติของแม่น้ำโขงในจีนนั้นจะมีน้ำที่ช่วยหล่อเลี้ยงสายน้ำมาจากการละลายของหิมะในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่อาจจะมากถึงร้อยละ 70 ของปริมาณน้ำทั้งหมดของแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้งด้วยซ้ำ แต่ครั้งเมื่อจีนมาสร้างเขื่อนกันแม่น้ำเช่นนี้ก็ย่อมที่จะส่งผลทำให้น้ำที่มาจากจากการละลายของหิมะนั้นไม่สามารถที่จะไหลลงสู่แม่น้ำโขงตอนล่างได้ตามปกติ

ยิ่งไปกว่านั้น การที่เขื่อนเขื่อนววนเป็นเขื่อนที่มีความสูงจากระดับของแม่น้ำโขงมากถึง 300 เมตร ซึ่งก็ทำให้จีนสามารถที่จะกักเอาน้ำไว้เพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าและตอบสนองพื้นที่การเกษตรของตนได้มากยิ่งขึ้นนั้น ย่อมหมายถึงปริมาณน้ำที่จะถูกปล่อยลงมาสู่พื้นที่ที่อยู่ตอนล่างของแม่น้ำโขงน้อยลงด้วยนั่นเอง นอกจากนี้ ทางกรจีนมีแผนการที่จะก่อสร้างเขื่อนบนแนวแม่น้ำโขงในส่วนที่อยู่ในเขตประเทศจีนหรือที่ทางการจีนเรียกว่าแม่น้ำล้านช้างนั้นไม่น้อยกว่า 8 โครงการ โดยโครงการที่จะอยู่ใกล้เขตสามเหลี่ยมทองคำระหว่างพม่า-ลาว-ไทยมากที่สุดก็คือเขื่อนเชียงรุ่ง

ทุกโครงการก่อสร้างเขื่อนของจีนดังกล่าวไม่เพียงจะมีเป้าหมายเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและตอบสนองน้ำให้กับพื้นที่การเกษตรเท่านั้น หากแต่ยังมีเป้าหมายเพื่อรองรับการเดินทางขนส่งสินค้าและโดยสารจากท่าเรือชื่อเหมาลงมาที่สามเหลี่ยมทองคำไปจนถึงแขวงหลวงพระบางในลาวให้ได้ตลอดทั้งปีในอนาคตอีกด้วย

นับตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ มีเรือขนส่งสินค้าจากจีนมาที่ท่าเรือเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยเฉลี่ยมากถึง 1,700 เที่ยวในแต่ละปี¹⁸ การที่สามารถทำได้เช่นนี้ ก็เป็นเพราะทางการจีนได้ทำการระเบิดและเคลื่อนย้ายแก่งหินขนาดใหญ่มากกว่า 11 แห่งออกไปจากเส้นทางเดินเรือในเขตที่ติดต่อชายแดนในแนวแม่น้ำโขงระหว่างพม่า-ลาวและไทยทั้งหมดแล้ว¹⁹ ส่วนแก่งที่ยังคงเหลืออยู่ในทุกวันนี้ก็มีเพียงแก่งคอนผีหลวงที่เขตติดต่อชายแดนในแนวแม่น้ำโขงระหว่างจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้วของลาวเท่านั้น²⁰

¹⁸การเดินทางเรือในแนวแม่น้ำโขงจากท่าเรือชื่อเหมาในจีนมาที่ท่าเรือเชียงแสนจะใช้เวลาในการเดินทางเพียง 1 วัน แต่ที่ยกกลับไปจีนนั้นจะต้องใช้เวลาถึง 2 วันเพราะเป็นการเดินเรือที่ทวนกระแสน้ำ และถ้าหากว่าไม่มีเรือขนส่งสินค้าจากจีนลงมาก็จะไม่มีการขนส่งสินค้าจากไทย ลาว และพม่าขึ้นไปจีนเลยอีกด้วย เพราะเรือขนส่งสินค้าส่วนใหญ่เป็นของเอกชนและนิติบุคคลในจีนนั่นเอง

¹⁹ทางการจีน พม่า ลาว และไทยได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขงตอนบน เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2543 ที่ประเทศพม่า โดยแต่ละประเทศได้ตกลงเปิดท่าเรือรวมกัน 14 แห่ง (มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2544 เป็นต้นมา) ซึ่งก็ประกอบด้วยท่าเรือชื่อเหมา ท่าเรือเชียงรุ่ง ท่าเรือเหมิงหนาน และท่าเรือกวนเหล่ย ในจีน ส่วนในลาวนั้นมีท่าเรือบ้านทราย ท่าเรือเชียงกก ท่าเรือเมืองมอม ท่าเรือบ้านคูน ท่าเรือเมืองห้วยทราย และท่าเรือหลวงพระบาง สำหรับในพม่าก็มี 2 แห่งคือท่าเรือวังเสียวกับท่าเรือวังปุง และในไทยก็มีท่าเรือเชียงแสนกับท่าเรือเชียงของในจังหวัดเชียงราย

²⁰ในช่วงหน้าแล้ง (มกราคม-เมษายน) ระดับน้ำจะลึกระหว่าง 1.5-2.0 เมตรซึ่งจะเดินเรือได้เฉพาะเรือเล็กขนาดบรรทุกไม่เกิน 80 ตัน ส่วนในช่วงปกติ (พฤษภาคม-ธันวาคม) ซึ่งระดับน้ำจะลึกระหว่าง 2.0-4.0 เมตรนั้นก็จะสามารถเดินเรือขนาดบรรทุกน้ำหนักได้ถึง 150 ตัน แต่ถ้าหากเป็นช่วงที่มีน้ำหลาก และลึกถึง 7 เมตรขึ้นไป เฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนที่อยู่ในเขตจีนที่ทางการจีนได้ทำการขุดลอกในแม่น้ำโขงนั้น ก็จะสามารถเดินเรือบรรทุกสินค้าขนาด 300 ตันได้ตลอดทั้งปี

ทั้งนี้โดยสาเหตุที่ทำให้แก่งคอนผีหลวงยังสามารถคงอยู่ได้นั้นก็เป็นเพราะความร่วมมือร่วมใจของคนไทยกับคนลาวในพื้นที่ ซึ่งได้เห็นผลกระทบจากการระเบิดแก่งหินในแนวแม่น้ำโขงมาในตลอดช่วงกว่า 8 ปีที่ผ่านมา

“...ชาวบ้านทั้งในฝั่งลาวและฝั่งไทยที่ยังชีพด้วยการประมงในแม่น้ำโขงสามารถจับปลาได้น้อยลงมากกว่าครึ่ง ส่วนกลุ่มแม่บ้านก็ต้องสูญเสียอาชีพเพราะไม่สามารถที่จะเก็บไถ่น้ำ (สาหร่าย) ได้เลย ยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่การเกษตรริมฝั่งแม่น้ำโขงทั้งในฝั่งลาวและฝั่งไทยก็เกิดการพังทลายลงมากขึ้นเรื่อยๆ...”

ข้อความข้างต้นนี้เป็นผลที่ได้จากการสำรวจและเก็บข้อมูลภาคสนาม ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์แม่น้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ South East Asian River Network (SEARIN) ในตลอดช่วงกว่า 8 ปีหรือนับจากที่ทางการจีนได้เริ่มดำเนินการระเบิดและเคลื่อนย้ายแก่งหินออกไปจากเส้นทางเดินเรือในแม่น้ำโขงเป็นต้นมา

โดยสาเหตุที่ก่อให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น นักอนุรักษ์ใน SEARIN ก็ได้ให้การอธิบายว่าการระเบิดและเคลื่อนย้ายแก่งหินดังกล่าวได้ส่งผลทำให้กระแสน้ำมีอันต้องเปลี่ยนแปลงไปทั้งความเร็วและความแรงของกระแสน้ำ

เพราะฉะนั้น ผลที่เกิดขึ้นติดตามมาก็คือพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำถูกกัดเซาะจนพังทลายลงมาเรื่อยๆ ส่วนดินที่พังทลายลงมาดังกล่าวนั้นก็ถูกพัดพาไปทับถมทำให้แหล่งที่อาศัยและแหล่งอาหารของสัตว์น้ำที่เรียกว่า “คก” หรือ “วังน้ำ” นั้น เกิดการตื้นเขินจนถูกทำลายไปและในที่สุดสัตว์น้ำก็ไม่สามารถที่จะอาศัยอยู่ได้อีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น นักอนุรักษ์ยังเชื่อด้วยว่าแก่งหินในแนวแม่น้ำโขงไม่เพียงจะเป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำเท่านั้น หากแต่ยังเป็นแหล่งวางไข่ของปลาบึกซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีการประเมินว่ายังคงมีเหลืออยู่ไม่มากแล้วอีกด้วย

ส่วนการปิด-เปิดประตูเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้ว 3 แห่งในจีนนั้นก็ไม่เพียงจะเป็นผลทำให้ระดับน้ำปรับขึ้น-ลงและมีระดับที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างช่วงเช้ากับช่วงเย็นของวันเดียวกันเท่านั้น แต่ด้วยสภาพของระดับน้ำเช่นนี้ยังได้ส่งผลกระทบทำให้พืชพันธุ์ที่เกิดอยู่ตามริมฝั่งและแก่งในแม่น้ำโขงต้องตกอยู่ภายใต้สภาวะที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์อย่างมากอีกด้วย ดังเช่นในกรณีของไถ่น้ำ (สาหร่าย) ที่ขาดน้ำหล่อเลี้ยงอย่างเพียงพอ ซึ่งก็มีสาเหตุมาจากระดับน้ำที่ปรับขึ้น-ลงอย่างผิดปกตินั่นเอง

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเพียงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะต้นๆ ของการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกลุ่มแม่น้ำโขงระหว่างจีนกับพม่า-ลาว-ไทย-กัมพูชา และเวียดนาม หรือที่เรียกตามศัพท์แสงของ ADB ที่ว่า Greater Mekong Subregion (GMS) เท่านั้น ส่วนสำหรับผลกระทบในระยะยาวนั้นคงเป็นการยากที่จะประเมินสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะจะต้องไม่ลืมว่าจีนนั้น ยังคงไม่ได้เป็นสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงหรือ Mekong River Commission (MRC) จึงทำให้ไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำโขงเหมือนกับลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม

นั่นก็คือจีนมีอิสระที่จะใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงอย่างไรก็ได้ ซึ่งในที่นี้ก็ย่อมรวมไปถึงการที่จะสร้างเขื่อนบนแนวแม่น้ำโขงที่โครงการก็ได้ในอนาคต

แน่นอนว่าจีนไม่ได้เป็นประเทศเดียว ซึ่งมีแผนการก่อสร้างเขื่อนในแนวแม่น้ำโขง แต่ทางด้านรัฐบาลลาวที่เป็นสมาชิกใน MRC ด้วยนั้นก็ได้อนุมัติให้บริษัทต่างชาติลงมือดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของการก่อสร้างเขื่อนในแนวแม่น้ำโขง (เฉพาะในเขตที่เป็นน่านน้ำของลาวเท่านั้น) ไปแล้วถึง 7 โครงการ ซึ่งยังไม่นับ



รวมถึงการตกลงกับไทยที่จะดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเชื่อมบ้านกุ่มในแนวแม่น้ำโขง ที่อยู่ในช่วงระหว่างจังหวัดอุบลราชธานีกับแขวงจำปาสัก และก็โครงการเชื่อมปากชมในแนวแม่น้ำโขงที่อยู่ในช่วงระหว่างแขวงเวียงจันทน์กับจังหวัดเลยแต่อย่างใด โครงการเหล่านี้ต่างก็มีเป้าหมายอย่างเดียวกันกับเพื่อนในจีน หากแต่ความแตกต่างนั้นอยู่ที่ว่าจีนไม่ได้เป็นสมาชิกใน MRC ส่วนไทยและลาวนั้นเป็นสมาชิก MRC ซึ่งการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงนั้นย่อมที่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อกัมพูชาและเวียดนามด้วยนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ทั้งจีน พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนามนั้นต่างก็เป็นประเทศภาคีในกรอบความร่วมมือ GMS ซึ่งทางการรัฐบาลลาวได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ของผู้นำรัฐบาลจาก 6 ประเทศดังกล่าวไปแล้วในปลายเดือนมีนาคม 2551 ที่ผ่านมา แต่กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งดังกล่าวนี้เลย ทั้งๆ ที่เขตตอนล่างของแม่น้ำโขงนี้มีประชากรกว่า 60 ล้านคนที่จะได้รับผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ถ้าหากว่าสิ่งที่เวียดนามเชื่อดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นความจริง

นอกจากนี้ ยังไม่นับรวมไปถึงปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับการกีดกันในทางการค้า การขาดบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศที่จำเป็นต้องใช้ในการติดต่อธุรกิจกับชาวต่างชาติ และปัญหาการค้าหนิภาษีแต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้น ก็ยังมีปัญหาที่ได้จากการรวบรวมความคิดเห็นของผู้ส่งออกในไทยที่ทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงด้วยกัน ซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญของแต่ละปัญหาได้หลายประเด็น เช่นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาระบบการเงินและการค้าที่ยังไม่เป็นสากล ปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา รวมไปถึงปัญหาการขาดข้อมูลการตลาดและปัญหาขั้นตอนในการนำเข้าและส่งออกที่ซับซ้อน ซึ่งทำให้การส่งออกต้องเผชิญกับปัญหาล่าช้าและขาดความคล่องตัวอีกด้วยนั่นเอง

พร้อมกันนี้ การที่ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงมีระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าก็ยังคงพึ่งพาด้านการค้าและการลงทุนจากประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าด้วยแล้วก็ยังคงทำให้ต้องถูกกระทบอย่างหนักอีกด้วย เมื่อประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่านั้นได้รับผลกระทบด้านลบจากภายนอก เช่นผลกระทบจากปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินโลกในไทย

ซึ่งก็คือในขณะที่ฝ่ายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยได้ออกมายอมรับว่าวิกฤติเศรษฐกิจของไทยในปี 2552 นี้จะหนักหนาสาหัสจนถึงขนาดที่จะต้องติดลบถึงร้อยละ 5 ท่ามกลางของความขัดแย้งและแย้งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างนักเลือกตั้งทั้งหลายก็ยังหาทางออกร่วมกันยังไม่ได้นั้น ก็เชื่อว่าจะมีเพียงเฉพาะคนไทยเราเท่านั้นที่ต้องตกอยู่ในสภาวะคับข้องใจเป็นอย่างยิ่ง หากแต่ยังรวมไปถึงประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกับไทยอย่างลาว พม่า และกัมพูชาด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าความขัดแย้งทางการเมืองในไทยที่เกิดขึ้นในท่ามกลางสภาวะปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินโลกในเวลานี้ ได้กลายมาเป็นปัจจัยปัญหาที่คอยซ้ำเติมให้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ของไทยมีอันต้องถูกกระทบเป็นอย่างมากด้วย ซึ่งนั่นก็เป็นเพราะว่า เศรษฐกิจการค้า การลงทุน และการบริการในประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ต่างก็ผูกติดอยู่กับประเทศไทยเสียเป็นส่วนใหญ่

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น นับเป็นประเทศที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุน และการบริการร่วมอยู่กับไทยมากที่สุด เช่นในด้านการค้านั้นคิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าการค้าต่างประเทศทั้งหมดของลาวในแต่ละปีนั้นคือมูลค่าการค้าที่มีอยู่กับไทย ส่วนในด้านการลงทุนของต่างประเทศในลาว ภาคเอกชนไทยก็ยังคงมีมูลค่าการลงทุนสะสมมากเป็นอันดับหนึ่งนับจากปี 2531 เป็นต้นมาจนถึงทุกวันนี้ กล่าวคือ ขณะที่การลงทุนของต่างประเทศในลาวมีมูลค่ารวมมากกว่า 9,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปัจจุบัน ก็ปรากฏว่าเกินกว่าร้อยละ 40 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดนั้นเป็นการลงทุนของเอกชนจากไทย

ยิ่งไปกว่านั้น ก็คือในภาคบริการและการท่องเที่ยวที่ในตลอดปี 2551 ที่ผ่านมานี้ก็ปรากฏว่ามีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้าไปในลาวมากกว่า 1.8 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวนี้ก็ปรากฏว่าเป็นนักท่องเที่ยวจากภูมิภาคเอเชียด้วยกันกว่าร้อยละ 80 และในจำนวนนักท่องเที่ยวจากภูมิภาคเอเชียด้วยกันนี้ก็เป็นคนไทยมากกว่าร้อยละ 60 อีกด้วย

นอกจากนี้ ไทยยังเป็นปัจจัยอันสำคัญอย่างยิ่งต่อแผนการของรัฐบาลลาวที่ต้องการจะพัฒนาลาวให้เป็น ‘แบตเตอรี่’ หรือผู้ส่งออกพลังงานไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดในลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ตกลงในหลักการว่าจะรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาวในปริมาณรวมถึง 7,000 เมกะวัตต์ภายในปี 2558

แต่ในเมื่อว่าเศรษฐกิจไทยเองก็ตกต่ำลงอย่างรุนแรง และก็ได้เป็นผลทำให้ระดับความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าในไทยลดต่ำลงด้วย เพราะฉะนั้นผลกระทบที่จะต้องเกิดขึ้นกับลาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในอนาคตอันใกล้นี้ ก็คือกรณีที่ทางการไทยจะลดปริมาณหรือเลื่อนระยะเวลาในการรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาวออกไปอย่างแน่นอน

ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น ก็คือวิกฤติเศรษฐกิจ-การเงินโลกในเวลานี้ก็ยังทำให้กลุ่มลงทุนเพื่อก่อสร้างเขื่อนในลาวมากกว่า 40 โครงการในปัจจุบันนี้ไม่สามารถที่จะหาแหล่งเงินทุนกู้ยืมในต่างประเทศได้อีกด้วย ซึ่งนั่นก็หมายความว่าถึงผลกระทบที่มีต่อแผนการของรัฐบาลลาวที่จะพัฒนาลาวไปสู่การเป็นแบตเตอรี่ในลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย

สำหรับกัมพูชานั้นก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองในไทยไม่น้อยเช่นกัน ซึ่งนั่นก็เป็นเพราะว่าธุรกิจภาคบริการและการท่องเที่ยวในกัมพูชานั้นจะเชื่อมต่อกับประเทศไทยเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยตลอดปี 2551 ที่ผ่านมานั้นมีนักท่องเที่ยวต่างชาติกว่า 3 ล้านคนที่เดินทางเข้าไปในกัมพูชา ซึ่งในจำนวนดังกล่าวก็ปรากฏว่าเป็นคนไทยและชาวต่างชาติที่เดินทางต่อจากไทยเข้าไปในกัมพูชามากกว่าร้อยละ 70 เพราะฉะนั้น ในเมื่อว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินโลกได้ส่งผลกระทบต่อชาวต่างชาติและคนไทยอย่างหนักหน่วงในเวลานี้ ก็ย่อมหมายถึงการที่จะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปในกัมพูชาลดน้อยถอยลงเป็นอย่างมากด้วยเช่นกัน

ยิ่งไปกว่านั้น แหล่งรายรับเป็นเงินตราต่างประเทศที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งนั้นก็คือการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูป โดยมีตลาดส่งออกที่สำคัญที่สุดอยู่ที่สหรัฐอเมริกาและกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งในปี 2551 ที่ผ่านมานั้น กัมพูชาได้ส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปตลาดหลักทั้งสองดังกล่าวนี้คิดเป็นมูลค่ารวมมากกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ในเมื่อว่ากลุ่มสหภาพยุโรปก็เผชิญกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสหรัฐฯ



จึงทำให้สามารถกล่าวได้เลยว่าผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินโลก และวิกฤติการณ์ทางการเมืองในไทยที่มีต่อกัมพูชานั้นหนักหน่วงเอาการอยู่เหมือนกัน

ทั้งนี้ยังไม่นับรวมไปถึงปัญหาขัดแย้งในเขตปราสาทเขาพระวิหารซึ่งนอกจากจะไม่มีควมคับหน้าอย่างใด ๆ เกิดขึ้นจากการเจรจาในตลอดช่วงเกือบ 1 ปีที่ผ่านมาแล้วก็ยังได้ส่งผลกระทบต่อเนืองไปถึงเขตทับซ้อนทางทะเลในอ่าวไทยที่มีการสำรวจพบแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติอีกต่างหาก ซึ่งนั่นก็หมายความว่าตราบไคที่ไทยกับกัมพูชายังไม่สามารถตกลงในเรื่องเขตแดนระหว่างกันได้ ก็อย่าหวังว่าจะมีการลงทุนเพื่อนำน้ำมันและก๊าซธรรมชาติขึ้นมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้นั่นเอง

ส่วนในพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนชาวพม่านั้นยิ่งจะได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าพม่าเป็นประเทศเดียวในกลุ่มแม่น้ำโขงด้วยกันที่เป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้าต่อไทยคิดเป็นมูลค่านับแสนล้านบาทในแต่ละปี นั่นก็เป็นเพราะไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าวัตถุดิบและพลังงานจากพม่าอย่างมากโดยไม่ว่าจะเป็นสัตว์ทะเล ไม้แปรรูป อัญมณี และก๊าซธรรมชาติ ก็ตาม

ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องไม่ลืมด้วยว่ารัฐบาลทหารพม่าไม่ได้บริหารประเทศด้วยหลักธรรมาภิบาล หากแต่ได้กระทำการกดขี่ข่มเหงและปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมาโดยตลอด เพราะฉะนั้น ในเมื่อต้องถูกกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินโลกที่สมทบด้วยวิกฤติทางการเมืองไทยในเวลานี้ จึงย่อมจะต้องมีการกดขี่ข่มเหงประชาชนชาวพม่ามากขึ้นอีกเป็นเท่าทวีคูณซึ่งก็แน่นอนว่าผลที่จะเกิดขึ้นติดตามมาจากความที่ไม่มีธรรมาภิบาลของรัฐบาลทหารพม่านั้น ก็คือการอพยพของชาวพม่าและชนเผ่ากลุ่มน้อยที่จะต้องดิ้นรนเข้ามาลี้ภัยทำงานโดยผิดกฎหมายในไทยมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ที่ว่าในปัจจุบันนี้องค์กรที่ไม่สังกัดรัฐบาลที่ดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานต่างด้าวในไทยนั้นต่างก็ได้คาดการณ์ตรงกันว่า มีแรงงานชาวพม่ามากกว่า 4 ล้านคนแล้ว ที่ได้พากันลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

เพราะฉะนั้น ด้วยสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในเวลานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์ความขัดแย้งและความวุ่นวายทางการเมืองของไทยที่ยังหาทางออกไม่เจอ ทั้งยังได้ส่งผลกระทบทำให้การประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำอาเซียนกับประเทศคู่เจรจามีอันต้องล้มลงอย่างไม่เป็นท่าด้วยนั้น จึงทำให้ผู้นำรัฐบาลของลาว เขมร และพม่า มีความไม่พอใจอยู่ไม่น้อยเช่นกัน โดยประจักษ์พยานที่ชัดเจนที่สุดก็คือการที่ฮุน เซน นายกรัฐมนตรีเขมรถึงกับได้เสนอต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำรัฐบาลอินโดจีนและพม่า ซึ่งลาวเป็นเจ้าของเจ้าภาพจัดขึ้นในช่วงปีที่แล้ว เพื่อให้ประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียนเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดครั้งที่ 14 แทนรัฐบาลไทยเลยทีเดียว ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่ายิ่งการประชุมสุดยอดต้องมีการเลื่อนออกไปนานเท่าใดก็ยิ่งจะส่งผลกระทบต่อความช่วยเหลือที่อินโดจีนและพม่าจะได้รับจากนานาชาติด้วย และยิ่งในเวลาทีทุกประเทศต่างก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ-การเงินอย่างถ้วนหน้าเช่นนี้ ก็ยังทำให้มีการมองว่าไทยคือตัวปัญหารายใหม่ในภูมิภาคอีกด้วย

ด้วยความขัดแย้งที่ยังคงหาข้อสรุปและทางออกร่วมกันยังไม่ได้จนถึงเวลานี้ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเนืองไปถึงการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในเขตลุ่มแม่น้ำโขงด้วยกันในระยะต่อไปนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

Table 1 Mekong River Drainage Area

	Drainage Area (sq km)	Share of whole river (%)
China, Yunnan	165,200	21
Myanmar	24,000	3
Laos	202,300	25
Thailand	184,000	23
Cambodia	155,000	20
Vietnam	65,500	8
Total	795,000	100

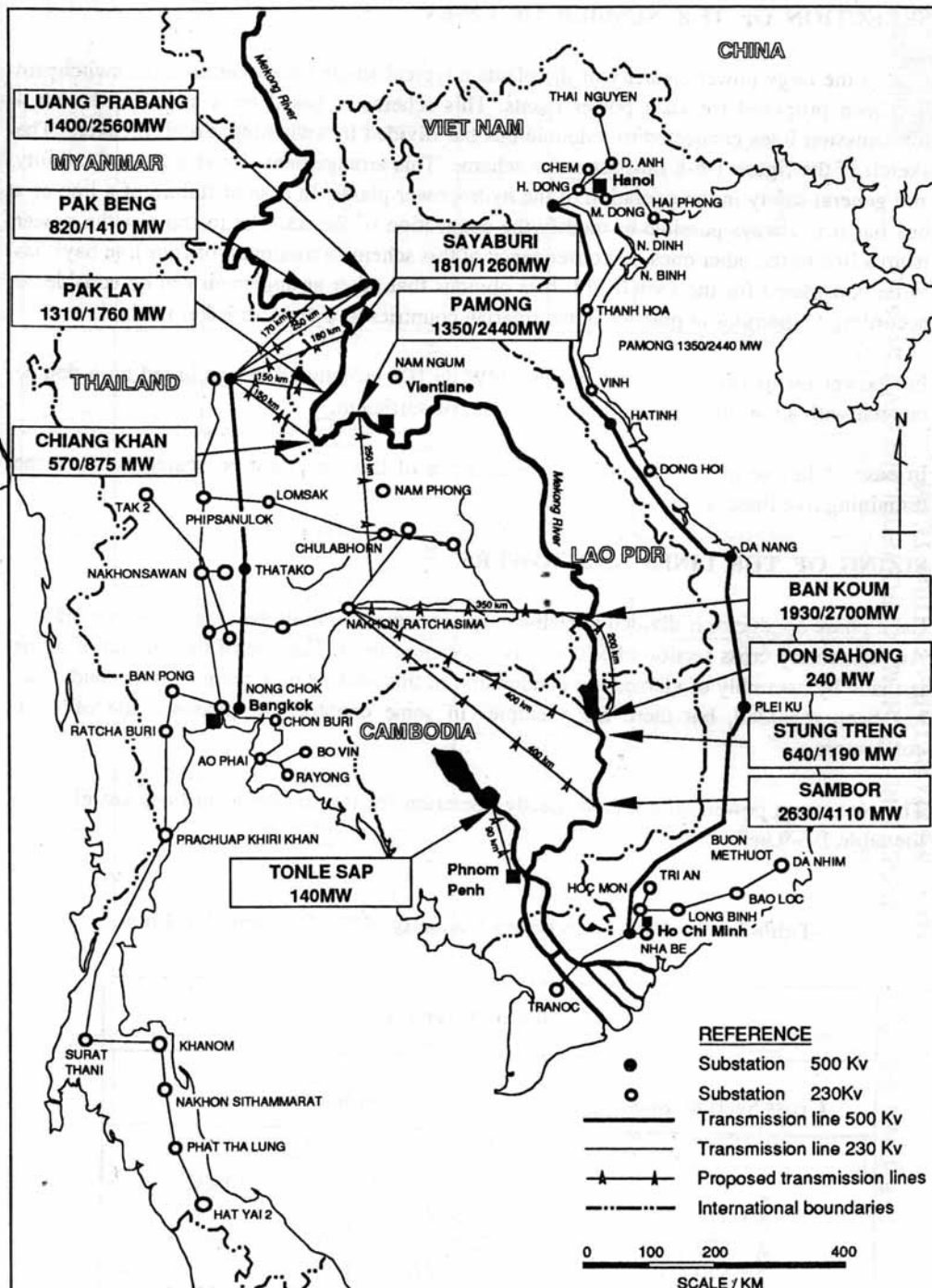
source : The Mekong River Commission Secretariat

Table 2 General Facts of the GMS

	Land area (thousand sq km)	Population	GDP per capital (USD)
China, Yunnan	394	44.5	1437 (2007)
Cambodia	181	13.8	393
Laos	237	5.6	491
Myanmar	677	54.8	225
Thailand	513	65.3	2727
Vietnam	332	83.1	622

source : ADB





บรรณานุกรม

- China Cartographic Publishing House, Province-specific Atlas of the People's Republic of China, 1999
- China Cartographic Publishing House, Province-specific Atlas of the People's Republic of China, 2003
- China Cartographic Publishing House, Province-specific Atlas of the People's Republic of China, 2005
- China Cartographic Publishing House, Province-specific Atlas of the People's Republic of China, 2008
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 1998,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2000,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2003,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2004,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2005,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2006,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2007,
- China Statistical Publishing House, Statistical Yearbook of Yunnan, Vol. 2008,
- Gan Kaipeng and Xu Jieming, SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT REPORT OF YUNNAN PROVINCE 2001-2005
- National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2003*
- National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2004*
- National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2005*
- National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2006*
- National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2007*
- National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2008*
- Nick Young with James Yang, YUNNAN: A Provincial Profile and Situation Analysis, December 2005
- The 15th Ministerial Meeting of the Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program, Cha-Am, Petchaburi Province, Thailand, June 2009.
- The triennial GMS Summit Meeting, Phnom Penh, Cambodia. 2002
- The second GMS Summit Meeting, Kunming, Yunnan Province of China, July 2005.
- The JOINT DECLARATION OF THE THIRD GMS SUMMIT "ENHANCING COMPETITIVENESS THROUGH GREATER CONNECTIVITY" Vientiane, Lao People's Democratic Republic, 30-31 March 2008, <http://www.adb.org/Documents/Events/2008/3rd-GMS-Summit/default.asp>
- VIENTIANE PLAN OF ACTION for GMS Development 2008-2012 OF THE THIRD GMS SUMMIT, Vientiane, Lao People's Democratic Republic, 30-31 March 2008
- VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2000 REVIEW. 31 DECEMBER 2000.
- VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2001 REVIEW. 31 DECEMBER 2001.
- VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2002 REVIEW. 31 DECEMBER 2002.
- VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2003 REVIEW. 31 DECEMBER 2003.



VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2004 REVIEW. 31 DECEMBER 2004.
VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2005 REVIEW. 31 DECEMBER 2005.
VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2006 REVIEW. 31 DECEMBER 2006.
VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2007 REVIEW. 31 DECEMBER 2007.
VIENTIANE TIMES. LAOS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN 2008 REVIEW. 31 DECEMBER 2008.
World Bank, Asian Development Bank (2005) Gender Gap in China: Facts and Figures (Draft); document presented to a workshop in Beijing, September 6, 2005
Xinhua News Agency (October 30, 2005) Vietnam's northern provinces long for closer ties with China, available on news.xinhuanet.com/english/2005-10/30/content_3703058_1.html
Yunnan Bureau of Statistics, *Yunnan Statistical Yearbook 2003*.
Yunnan Bureau of Statistics, *Yunnan Statistical Yearbook 2004*.
Yunnan Bureau of Statistics, *Yunnan Statistical Yearbook 2005*
Yunnan Bureau of Statistics, *Yunnan Statistical Yearbook 2006*
Yunnan Bureau of Statistics, *Yunnan Statistical Yearbook 2007*
Yunnan Bureau of Statistics, *Yunnan Statistical Yearbook 2008*
Yunnan Daily Targets and tasks for developing Yunnan's tourism industry http://www.yndaily.com/html/20050511/news_85_14699.html



ความตกลงสี่ฝ่ายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง
(The Joint Committee on Coordination of Commercial Navigation on the
Lancang-Mekong River among China, Laos, Myanmar and Thailand)

ธงชัย ลือโรจน์ศักดิ์

ความเป็นมา

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่มีต้นกำเนิดอยู่ที่มณฑลทงคิงในประเทศจีนและไหลผ่าน 6 ประเทศได้แก่ จีน พม่า ไทย สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม โดยมีความยาวประมาณ 4,900 กิโลเมตร แม่น้ำโขงช่วงที่ไหลผ่านจีนจะเรียกกันว่า “แม่น้ำหลานชาง” หรือ “แม่น้ำล้านช้าง”

วันที่ 20 เมษายน 2543 รัฐบาลไทย สปป.ลาว พม่า จีน ได้มีการลงนามร่วมกันในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ที่จังหวัดท่าซี้เหล็ก ประเทศพม่า ซึ่งสาระสำคัญของข้อตกลงดังกล่าวก็คือแต่ละประเทศตกลงเปิดให้ใช้ท่าเรือร่วมกัน 14 แห่ง ประกอบด้วยท่าเรือจีน 4 แห่ง คือ ซือเหมา, เซียงรุ่ง, เหมีงหาน, กวนเหลย สปป.ลาว 6 แห่งคือ บ้านไซ, เซียงกก, เมืองมอม, บ้านคอน, ห้วยทราย, หลวงพระบาง พม่า 2 แห่งคือ บ้านเจียง, บ้านปุง ไทย 2 แห่งคือ เชียงแสน, เชียงของ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- เพื่อพัฒนาการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางแม่น้ำโขง
- เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกทางการค้าและการท่องเที่ยว
- เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือด้านการเดินเรือพาณิชย์

ทั้งนี้ ข้อตกลงฯ ดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา 5 ปีนับตั้งแต่วันที่ลงนาม หลังจากนั้นให้มีผลบังคับต่อไปโดยอัตโนมัติคราวละ 3 ปีเว้นแต่ภาคีสัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแจ้งยกเลิกความตกลงฯ เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเวลา 3 เดือนล่วงหน้าก่อนวันหมดอายุความตกลงฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมความตกลงฯ จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้คู่สัญญาอื่นๆ ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 3 เดือนเช่นกัน เพื่อปรึกษาหารือระหว่างภาคีสัญญาทั้งหมดโดยจะต้องได้รับความยินยอมจากภาคีสัญญาทุกฝ่าย ซึ่งประเทศภาคีสัญญาจะมีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละครั้งสลับกันไป

ภาคีสัญญาแต่ละประเทศจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินการภายในประเทศของตน สำหรับประเทศไทยนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจะมีอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีเป็นประธาน รองอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี เป็นรองประธาน นอกจากนี้จะมีตัวแทนกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร เป็นกรรมการร่วม

ในส่วนของกรดำเนินการตามความตกลงฯ ดังกล่าวได้มีการเปิดเดินเรืออย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 ซึ่งเรือภาคีสัญญาจะได้รับสิทธิเดินเรือโดยเสรีตั้งแต่ท่าเรือซือเหมาไปจนถึงหลวงพระบาง โดยไม่ให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกับเรือภาคีสัญญาด้วยเหตุผลเพียงว่าเป็นการผ่านเข้าไปในดินแดนของภาคีสัญญาอื่น ยกเว้นเป็นการชำระค่าบริการที่ให้บริการเฉพาะแก่เรือลำนั้น

สำหรับระยะทางในการเดินเรือจากท่าเรือชื่อหมา-หลวงพระบาง มีระยะทาง 886 กิโลเมตร, เชียงรุ่ง-เชียงแสน มีระยะทาง 360 กิโลเมตร, กวนเหลย-เชียงแสน มีระยะทาง 287 กิโลเมตร ซึ่งบริเวณที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการเดินเรือเป็นพิเศษคือ ระหว่างเมืองมอมกับสามเหลี่ยมทองคำเนื่องจากมีระดับน้ำตื้นเขินและมีหินใต้น้ำ ส่วนอีกบริเวณหนึ่งก็คือช่วงสามเหลี่ยมทองคำกับท่าเรือเชียงแสนเนื่องจากมีระดับน้ำตื้นเขิน

การดำเนินการที่ผ่านมา

ได้มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับและแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- ข้อบังคับว่าด้วยการเดินเรืออย่างปลอดภัยในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง
- ระเบียบว่าด้วยการบริหารการขนส่งทางน้ำในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง
- แนวทางการบำรุงรักษาและปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือในแม่น้ำโขง
- ข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนและการจัดการอุบัติเหตุที่เกิดจากการจราจรทางน้ำในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง
- ข้อบังคับว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือเรือและผู้ประสบภัย การกู้เรือและการเคลื่อนย้ายซากเรือ
- ข้อบังคับว่าด้วยการตรวจเรือ
- ระเบียบว่าด้วยการเรียกเก็บค่าภาระท่าเรือและค่าธรรมเนียมการตรวจ
- การขนส่งก๊าซ LPG และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในแม่น้ำโขง
- การจัดทำแผนที่เดินเรือในแม่น้ำโขง
- การเก็บรวบรวมข้อมูลและภาพถ่ายบริเวณแก่งคอนผีหลวงร่วมกับ สปป.ลาว
- การจัดตั้งกองทุนและการบำรุงรักษาร่องน้ำ
- การขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อขุดลอกร่องน้ำบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ

โดยเฉพาะโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขงนั้นได้รับความสนใจจากประชาชนในแถบลุ่มน้ำโขงเป็นอย่างมาก

การดำเนินการของฝ่ายไทย

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 คณะรัฐมนตรีไทย (นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี) ได้ให้ความเห็นชอบร่างระเบียบการเดินเรือร่วมกันทั้ง 6 ฉบับ โดยอนุมัติในหลักการให้ ข้าราชการกระทรวงคมนาคมปรับปรุงถ้อยคำในระเบียบทั้ง 6 ฉบับที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของระเบียบฯ ก่อนพิธีลงนาม ดังนี้

1. ระเบียบว่าด้วยการเดินเรืออย่างปลอดภัยในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง
2. ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการขนส่งทางน้ำในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง
3. ระเบียบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือในแม่น้ำโขง
4. ระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดกับยานพาหนะทางน้ำในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง



5. ระเบียบว่าด้วยการจัดการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การกู้เรือ และการเคลื่อนย้ายซากเรือในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง

6. ระเบียบทางเทคนิคว่าด้วยการตรวจเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง - แม่น้ำโขง

ทั้งนี้ การจัดทำระเบียบการเดินทางเรือร่วมกันทั้ง 6 ฉบับของ 4 ประเทศเป็นการดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง - แม่น้ำโขง เพื่อให้การปฏิบัติตามความตกลงหลังจากมีผลบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความปลอดภัยต่อการสัญจรในแม่น้ำโขงตอนบน

วันที่ 7 สิงหาคม 2544 คณะรัฐมนตรีไทย (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) ได้ให้ความเห็นชอบการจัดตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง (ฝ่ายไทย) โดยมีอธิบดีกรมเจ้าท่าเป็นประธานกรรมการ รองอธิบดีกรมเจ้าท่าที่ได้รับมอบหมายเป็นรองประธานฯ ผู้แทนกรมเจ้าท่า เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่นอีก 5 คน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุประสงค์ความตกลงที่ได้ลงนามร่วมกัน

วันที่ 29 มกราคม 2545 คณะรัฐมนตรีไทย (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) ได้ให้ความเห็นชอบโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไทย สปป.ลาว พม่า จีน ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2543 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเดินเรือในแม่น้ำโขงเป็นไปโดยเสรีและเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการค้าระหว่างกัน ดังนั้น คณะทำงานด้านเทคนิคของไทย สปป.ลาว พม่า จีน จึงมีความเห็นเห็นว่าต้องมีการปรับปรุงร่องน้ำและกำจัดเกาะแก่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ โดยทั้ง 4 ประเทศเห็นชอบร่วมกันให้มีการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อร่วมกันสำรวจเกาะแก่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือ ตลอดจนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนมีการปรับปรุงร่องน้ำ ซึ่งการปรับปรุงร่องน้ำตลอดความยาว 331 กิโลเมตรจะดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เป็นเกาะแก่งและหาดตื้นที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือเท่านั้น โดยมีบริเวณที่จะต้องปรับปรุงจำนวน 11 แห่งประกอบด้วยเกาะแก่งบริเวณชายแดนจีน-พม่า 1 แห่ง พม่า-สปป.ลาว 9 แห่ง ไทย-สปป.ลาว 1 แห่ง (คอนผีหลง อ.เชียงของ จ.เชียงราย) ซึ่งการปรับปรุงร่องน้ำดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำ ปริมาณน้ำ และร่องน้ำลึกตามธรรมชาติ โดยงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการจีนเป็นผู้出ค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมดเป็นเงิน 42,087,600 หยวน ซึ่งมีรายการหลักประกอบด้วยงานปรับปรุงร่องน้ำ การจัดหาและติดตั้งงานเครื่องหมายสำหรับการเดินเรือจำนวน 206 ชุด การติดตั้งสถานีรอกและสะพานคนเดินจำนวน 6 สถานี ปัจจุบันได้ดำเนินการปรับปรุงร่องน้ำแล้วเสร็จ 10 แห่งจากทั้งหมด 11 แห่ง ซึ่งบริเวณสุดท้ายที่แก่งคอนผีหลง อ.เชียงของ จ.เชียงราย นั้น คณะรัฐมนตรีไทยได้มีมติเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2546 มอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบด้านต่างๆ ซึ่งการศึกษาพบว่าโครงการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิต

วันที่ 22 พฤษภาคม 2550 คณะรัฐมนตรีไทย (พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี) ได้ให้ความเห็นชอบการขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงตามที่ กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการเดินเรือต้องปฏิบัติตามมาตรการด้านความปลอดภัยดังนี้

1. ความปลอดภัยเกี่ยวกับตัวเรือ โดยเรือที่ใช้ในการขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงควรมีผนังสองชั้น มีอุปกรณ์ประจำเรือที่ใช้ในการขนถ่ายน้ำมันที่เหมาะสม มีอุปกรณ์สื่อสารที่ใช้การได้ดี มีการปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ได้รับการยอมรับ มีคนประจำเรือที่ได้รับการฝึกอบรมในการขนถ่ายน้ำมันเป็นอย่างดี

2. ความปลอดภัยที่ท่าเรือซึ่งมีการขนถ่ายน้ำมัน ต้องมีท่าเรือและอุปกรณ์ขนถ่ายน้ำมันที่เหมาะสม มีการปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ได้รับการยอมรับ มีพนักงานประจำท่าเรือที่ได้รับการฝึกอบรมในการขนถ่ายน้ำมันเป็นอย่างดี

เรือตรี ปรีชา เพ็ชรวงศ์ รองอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ให้ข้อมูลว่า ในเดือนกันยายน 2552 ประเทศภาคีสัญญาทั้ง 4 ประเทศจะมีการประชุมร่วมกันที่ จ. เชียงราย ทั้งนี้ เพื่อติดตามการดำเนินการของแต่ละประเทศ เช่น การปรับปรุงและบำรุงรักษาร่องน้ำเพื่อการเดินเรือ, การจัดทำระเบียบว่าด้วยการเรียกเก็บค่าภาระท่าเรือและค่าธรรมเนียมการตรวจ, การจัดทำแผนที่เดินเรือในแม่น้ำโขง โดยเฉพาะระเบียบว่าด้วยการเรียกเก็บค่าภาระท่าเรือนั้น คาดว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงและมีการลงนามกันเร็วๆ นี้ สำหรับการดำเนินการของฝ่ายไทยนั้นปัจจุบันกระทรวงคมนาคมได้เสนอขออนุมัติในหลักการเพื่อบำรุงร่องน้ำเนื่องจากเมื่อ 2 ปีที่แล้วบริเวณสามเหลี่ยมทองคำเกิดการตื้นเขิน ดังนั้น จึงน่าจะมีการขุดลอกเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินเรือ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างรอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (สัมภาษณ์เมื่อเดือนสิงหาคม 2552)

โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขง

โครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงสี่ฝ่ายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง - แม่น้ำโขง โดยมีจีนเป็นผู้ผลักดันทั้งนี้เพื่อให้การเดินเรือจากเมืองซือเหมา มณฑลยูนนานลงมายังตอนล่างผ่านพม่า, ไทย ไปยังหลวงพระบางเป็นไปอย่างสะดวก ซึ่งเส้นทางเดินเรือจากเมืองซือเหมาไปจนถึงเมืองหลวงพระบางมีระยะทาง 886 กิโลเมตร โดยในปี 2536 ตัวแทนประเทศจีนเห็นว่าหากมีการปรับปรุงเส้นทางเดินเรือเพื่อให้สามารถขนส่งสินค้าได้ไม่ต่ำกว่า 100 ตัน เกาะแก่ง/หาดดอนในแม่น้ำโขงจะเป็นอุปสรรคสำคัญ ดังนั้น จะต้องมีการระเบิดออกไปโดยจีนยินดีให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวน 200 ล้านดอลลาร์ พร้อมทั้งเสนอให้มีการดำเนินการ 3 ระยะคือ

ระยะที่หนึ่ง ต้องมีการระเบิดแก่งจำนวน 11 แห่งและกลุ่มหินใต้น้ำจำนวน 10 แห่งให้แล้วเสร็จภายในปี 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้เรือระวางบรรทุกอย่างต่ำ 100 ตันสามารถเดินเรือได้เป็นเวลาอย่างต่ำ 95% ในรอบหนึ่งปี ซึ่งในระยะแรกต้องมีการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อให้ความลึกอย่างน้อย 1.5 เมตร กว้างไม่น้อยกว่า 22 เมตร ที่ผ่านมามีการระเบิดเกาะแก่งออกไปแล้ว 10 แห่ง ปัจจุบันยังคงเหลือเพียงแห่งเดียวที่ยังไม่ได้ระเบิดออกไปคือ คอนผีหลวง ซึ่งอยู่บริเวณพรมแดนไทย-สปป.ลาวระหว่าง อ. เชียงของ จ. เชียงราย กับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว เนื่องจากติดขัดเรื่องการปักปันเขตแดนยังไม่แล้วเสร็จ

ระยะที่สอง ต้องมีการระเบิดและขุดลอกสันดอนจำนวน 51 แห่งเพื่อให้เรือระวางบรรทุกอย่างต่ำ 300 ตันสามารถเดินเรือได้เป็นเวลาอย่างต่ำ 75% ในรอบหนึ่งปี การดำเนินงานในระยะนี้มีแก่งที่อยู่บริเวณ อ. เชียงแสน อ. เชียงของ อ. เวียงแก่น จ. เชียงราย รวม 9 แห่ง



ระยะที่สาม ต้องมีการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อให้เรือระวางบรรทุกอย่างต่ำ 500 ตันสามารถเดินเรือได้เป็นเวลาอย่างต่ำ 95% ในรอบหนึ่งปี

การดำเนินการในระยะแรกนั้นจะอยู่ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2545-เมษายน 2546 โดยเจ้าหน้าที่จีนได้ระเบิดเกาะแก่งในแม่น้ำโขงบริเวณพรมแดนพม่า-สปป.ลาวเสร็จเรียบร้อยแล้ว 100% และบริเวณกวนเหล่ยจนถึงเที่ยงกของ สปป.ลาวเสร็จเรียบร้อยแล้ว 100% เช่นกัน

ทำไมต้องปรับปรุงร่องน้ำ

จีนมีนโยบายมุ่งสู่ใต้

เนื่องจากจีนมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจทางภาคตะวันตก ดังนั้น แม่น้ำโขงในส่วนที่อยู่ในมณฑลยูนนานจึงเป็นฐานทรัพยากรสำคัญที่จีนจะนำมาขยายฐานะความเป็นอยู่ประชาชน โดยจีนมีนโยบายพัฒนาการขนส่งทางน้ำผ่านแม่น้ำโขงโดยมีเป้าหมายเพื่อให้สามารถรองรับการขนส่งสินค้าได้ 1,000,000 ตัน/ปี การขนส่งน้ำมัน 300,000 ตัน/ปี ก๊าซธรรมชาติ 200,000 ตัน/ปี ผู้โดยสาร 1,000,000 คน/ปี ที่ผ่านมามีเงินได้ลงทุนพัฒนาร่องน้ำเพื่อรองรับการเดินเรือในแม่น้ำโขงเป็นจำนวนหลายล้านหยวน นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาท่าเรือต่างๆ อีกด้วย เช่น กวนเหล่ย, กันหลันป้า

ปัจจุบันเรือขนส่งสินค้าในแม่น้ำโขงส่วนใหญ่เป็นเรือจีนโดยมีขนาดตั้งแต่ 60-300 ตัน (ทำให้ถ้าหากไม่มีเรือขนส่งสินค้าจากจีนลงมาก็จะไม่มีเรือขนส่งสินค้าจากไทยไปจีนเช่นเดียวกัน) ซึ่งเห็นได้จากตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีเรือขนส่งสินค้าจากจีนเดินทางมายังท่าเรือเชียงแสนเฉลี่ย 1,700 เที่ยว/ปี สาเหตุที่มีเที่ยวเรือเป็นจำนวนมากเช่นนี้ก็เพราะว่าจีนได้ทำการระเบิดเกาะแก่งขนาดใหญ่ที่เป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือออกไปแล้ว 10 แห่งจากจำนวนทั้งหมด 11 แห่งที่จะต้องระเบิดออกไป

ที่ผ่านมามีความสนใจโครงการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเป็นอย่างมาก เห็นได้จากเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2543 เจ้าหน้าที่มณฑลยูนนานได้เดินทางมายังประเทศไทยเพื่อสอบถามเจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือฯ ในแม่น้ำโขงฯ ซึ่งนายชัยสวัสดิ์ กิตติพรไพบูลย์ ปลัดกระทรวงคมนาคม แจกกับเจ้าหน้าที่มณฑลยูนนานว่าไทยมีการปรับปรุงเกาะแก่งต่างๆ ในแม่น้ำโขงเพื่อให้สามารถเดินเรือได้ตลอดปี และจากเดิมที่สามารถเดินเรือขนาด 60-80 ตันจนสามารถเดินเรือขนาด 150 ตันได้แล้ว

นอกจากนี้ยังมีการตกลงร่วมมือระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับซิโนเปกบริษัทน้ำมันรายใหญ่ของจีนที่จะมีการซื้อขายน้ำมันและก๊าซปิโตรเลียมเหลวผ่านเส้นทางแม่น้ำโขง จึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างดีและมีความปลอดภัย ส่วนการระเบิดแก่งคอนผีหลงที่ จ.เชียงราย นั้น นายชัยสวัสดิ์ แจกกับเจ้าหน้าที่มณฑลยูนนานว่าแก่งคอนผีหลงตั้งอยู่ระหว่างเขตแดนไทย-ลาว ซึ่งไทยได้พยายามเจรจา/เร่งรัด แต่เรื่องของพรมแดนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนต้องให้ยอมรับกันทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งขณะนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการการร่วมไทย-ลาวเพื่อเจรจาทันที คิดว่าหากได้ทางจีนมาช่วยประสานก็จะได้ข้อยุติเร็วยิ่งขึ้น (ผู้จัดการออนไลน์ 23 ธันวาคม 2549)



นายธนเนตร อมรพัชร ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการศูนย์ธุรกิจไทย-จีน บริษัท มณีดำหมิง จำกัดของจีน ให้ข้อมูลว่าได้รับการยืนยันจากนายเจียวซินหมิน อธิบดีกรมควบคุมการเดินเรือ มณฑลยูนนานว่านโยบาย การพัฒนาการขนส่งผ่านแม่น้ำโขงยังเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของแผนพัฒนาเส้นทางคมนาคมเปิดทางออกสู่ทะเลให้ 5 มณฑลตอนใต้ของจีน (ASTV ผู้จัดการ 12 พฤษภาคม 2552)

สุนันทา เจริญปัญญาying สถาบันการขนส่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้ข้อมูลว่า เนื่องจากจีนมีนโยบายเปิดประตูการค้าโดยใช้แม่น้ำโขง ประกอบกับนโยบายการค้าของประเทศเพื่อนบ้านที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน จึงทำให้ในปี 2543 มีข้อตกลงความร่วมมือ 4 ฝ่ายระหว่างจีน พม่า ลาว ไทย ในการใช้แม่น้ำโขงเพื่อขนส่งสินค้า ซึ่งจีนได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากจากข้อตกลงดังกล่าวเนื่องจากจีนมีศักยภาพและประสบการณ์ในการเดินเรือในแม่น้ำโขง ประกอบกับการเดินเรือจากจีนมายังไทยนั้นเป็นการล่องเรือตามน้ำ ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการเดินเรือน้อยกว่าการเดินเรือจากไทยไปจีนที่เป็นการล่องเรือทวนน้ำ นอกจากนี้การขนส่งสินค้าทางแม่น้ำโขงในช่วงหน้าฝนจะสามารถขนส่งสินค้าได้คราวละมากๆ ซึ่งทำให้ต้นทุนในการขนส่งสินค้าต่ำลงไปอีก

นายธนเนตร อมรพัชร ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการศูนย์ธุรกิจไทย-จีน บริษัท มณีดำหมิง จำกัดของจีน ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าการขนส่งทางเรือสามารถทำได้เที่ยวละ 500 ตัน ขณะที่การขนส่งทางบกจะบรรทุกได้เต็มที่เพียง 20-30 ตันเท่านั้น อีกทั้งยังสามารถขนส่งระยะทางการขนส่งได้อีก เนื่องจากการขนส่งผ่านแม่น้ำโขงจาก อ.เชียงแสน-กวนเหล่ย มีระยะทางประมาณ 375 กิโลเมตร ขณะที่การขนส่งทางบกจากชายแดน อ.เชียงของ-เชียงรุ่ง มีระยะทางประมาณ 447 กิโลเมตร ขณะเดียวกันถ้าหากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงยังอยู่ในระดับสูง การขนส่งทางเรือก็ยังเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการค้าไทย-จีน (ASTV ผู้จัดการ 12 พฤษภาคม 2552)

ขณะเดียวกันจากกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน (FTA) ที่ทั้ง 2 ฝ่ายเริ่มลดภาษีในปี 2547 และครอบคลุมสินค้าการเกษตรสำคัญ เช่น สัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ ปลา อาหารทะเล ผัก ผลไม้ ผลิตภัณฑ์นม ได้ส่งผลทำให้การค้าในแม่น้ำโขงทวีความสำคัญมากขึ้น เห็นได้จากมูลค่าการค้าภายใต้กรอบ FTA ไทย-จีน ที่ จ.เชียงราย ดังนี้

ตารางที่ 1 มูลค่าการค้าภายใต้กรอบเอฟทีเอไทย-จีนในจังหวัดเชียงราย

ปี	ส่งออก	นำเข้า	ดุลการค้า	มูลค่าการค้า
2550	705.03	397.10	+307.93	1,102.13
2551	337.29	534.75	-197.46	872.04
2552 (พ.ค.)	22.79	60.26	-37.47	83.05

ที่มา : สำนักงานพาณิชย์ จ.เชียงราย

(หน่วย / ล้านบาท)



ประกอบกับปัจจุบันกลุ่มทุนจีนได้เริ่มออกไปลงทุนในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อรองรับกรอบความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ดังกล่าวมากขึ้น เห็นได้จาก” กลุ่มดอกจิวคำ” ซึ่งเป็นกลุ่มทุนจีนที่เข้าไปลงทุนสัมปทานเนื้อที่จำนวน 827 เฮกตาร์ (6.20 ไร่ เท่ากับ 1 เฮกตาร์) ที่เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว เพื่อสร้างเขื่อนเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ริมฝั่งแม่น้ำโขงมูลค่าโครงการ 3,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา โดยมีกำหนดเปิดดำเนินงานในปี 2552 ทั้งนี้ เพื่อรองรับโครงการความร่วมมือต่างๆ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน

นายสงวน ช้อนกลิ่นสกุล รองเลขาธิการหอการค้า จ.เชียงราย ให้ข้อมูลว่าหลังมีการพัฒนาโครงสร้างการคมนาคมที่ชายแดน อ.เชียงของ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างท่าเรือในแม่น้ำโขง การก่อสร้างถนนสาย R3a และการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของชายแดนด้านนี้คึกคักขึ้นอย่างมาก ปัจจุบันเริ่มมีเอกชนที่ประกอบกิจการขนส่งสินค้าทั้งจากไทยและจีนหันไปใช้ประโยชน์จาก R3a เพิ่มมากขึ้น “ (ASTV ผู้จัดการ 29 มิถุนายน 2552)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการคมนาคม/ขนส่งในแม่น้ำโขงมีความสำคัญต่อการค้าของจีนกับประเทศในแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเป็นอย่างมากเนื่องจากมีต้นทุนต่ำกว่าการคมนาคม/ขนส่งทางบกและทางอากาศ

เพื่อรองรับการลงทุนของจีน

ที่ผ่านมาจีนมีนโยบายสนับสนุนกลุ่มทุนต่างๆ เพื่อออกไปลงทุนในต่างประเทศโดยเฉพาะการลงทุนในพม่าและ สปป.ลาวนั้น ปัจจุบันกลุ่มทุนจีนได้มีการลงทุนจริงในพม่าคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 7,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ส่วนมากเป็นการลงทุนในกิจการท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติ) ส่วน สปป.ลาวนั้น กลุ่มทุนจีนมีการลงทุนจริงคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 3,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ส่วนมากเป็นการลงทุนในกิจการเขื่อน, พืชพลังงาน, เหมืองแร่) โดยเฉพาะกิจการเหมืองแร่ปรากฏว่ามีบริษัทจีนมากกว่า 40 บริษัท จากจำนวนบริษัทต่างชาติกว่า 80 บริษัท ที่เข้าไปลงทุนสำรวจและขุดค้นแร่ธาตุใน สปป.ลาว นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทุนจีนเข้าไปลงทุนในกิจการด้านการท่องเที่ยวที่ สปป.ลาวมากขึ้นอีกด้วย (กลุ่มดอกจิวคำ ได้เข้าไปสัมปทานเนื้อที่ 827 เฮกตาร์ที่เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ด้วยอายุสัมปทาน 75 ปี)

นายสมเกียรติ ชื่นธีระวงษ์ ประธานสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จ.เชียงราย ให้ข้อมูลว่าปัจจุบันกลุ่มทุนจีนได้เข้าไปลงทุนก่อตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในแขวงบ่อแก้วอย่างคึกคักและจะเปิดโซนที่เป็นบ่อนกาสิโนในเดือนกันยายน 2552 คาดว่าจะมีชาวจีนหลายหมื่นคนทะลักเข้าไปใช้บริการ ซึ่ง (ไทย) ควรมีการผลักดันให้คนจีนสามารถใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว (บอร์เดอร์พาส) ในการเดินทางจากเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมายัง จ.เชียงรายได้เหมือนคนพม่าและคนลาว ซึ่งจะทำการท่องเที่ยวของเชียงรายได้รับประโยชน์ (ประชาชาติธุรกิจ 13 สิงหาคม 2552)



นายพุดทะล็ก สุวันนะสาน หัวหน้าแผนกแผนการและการบริการ กรมส่งเสริมการลงทุน สปป.ลาว ให้ข้อมูลว่าในอดีตนักลงทุนไทยเข้าไปลงทุนใน สปป.ลาวมากเป็นอันดับ 1 แต่ในช่วงปี 2550-2551 ลดลงเป็นอันดับที่ 3 รองจากนักลงทุนจีนและเวียดนาม (ASTV ผู้จัดการ 24 มิถุนายน 2552)

อนึ่ง จากตัวเลขของกระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว เมื่อสิ้นปี 2551 สปป.ลาวมีพื้นที่สวนยางทั่วประเทศจำนวน 150,000 เฮกตาร์ในจำนวนนี้เป็นการลงทุนของกลุ่มทุนจีนเป็นจำนวนมาก คาดว่าในปี 2553 จะเพิ่มขึ้นเป็น 250,000 เฮกตาร์ ซึ่งยางพาราจะปลูกกันมากที่แขวงหลวงพระบาง อุดมไซ บ่อแก้ว บอลิคำไซ คำม่วน สะหวันนะเขต จำปาสัก สาละวัน อັตตะปือ โดย สปป.ลาวได้ถือนโยบายการผลิตยางเพื่อการส่งออกเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ดังนั้น ถ้าหากการคมนาคม/ขนส่งในแม่น้ำโขงมีความสะดวก ก็จะทำให้กลุ่มทุนจีนมีความมั่นใจในการลงทุนในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมากยิ่งขึ้น

ไทยหวังเปิดประตูการค้าสู่จีน

จีนยังคงเป็นตลาดใหญ่สำคัญและมีการนำเข้าสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากปริมาณการค้าที่ด่านศุลกากรเชียงของ, เชียงแสน จ.เชียงราย ที่นับวันจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นดังนี้

ตารางที่ 2 มูลค่าสินค้าส่งออก-นำเข้าที่ด่านศุลกากรเชียงของ จ.เชียงราย

ปีงบประมาณ	ส่งออก	นำเข้า	ดุลการค้า	มูลค่าการค้า	เพิ่ม (%)
2546	532.21	184.56	+347.65	716.77	
2547	533.34	270.14	+263.20	803.48	12.10%
2548	901.96	413.59	+488.37	1,315.55	63.73%
2549	1,125.46	587.52	+537.94	1,712.98	30.21%
2550	837.97	783.82	+54.15	1,621.79	-5.32%
2551	1,316.97	956.70	+360.27	2,273.67	40.20%
2552 (ต.ค.51-ส.ค.52)	1,772.45	875.42	+897.03	2,647.87	16.46%

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงของ จ.เชียงราย

(หน่วย / ล้านบาท)



ตารางที่ 3 มูลค่าสินค้าส่งออก-นำเข้าที่ด่านศุลกากรเชียงแสน จ.เชียงราย

ปีงบประมาณ	ส่งออก	นำเข้า	ดุลการค้า	มูลค่าการค้า	เพิ่ม (%)
2548	5,238.65	1,277.86	+3,960.79	6,516.51	
2549	6,031.02	1,162.64	+4,868.38	7,193.66	10.39%
2550	5,658.12	1,007.49	+4,650.63	6,665.61	-7.34%

ที่มา : ด่านศุลกากรเชียงแสน จ.เชียงราย

(หน่วย / ล้านบาท)

นายวินัย ฉันททองประเสริฐ นายด่านศุลกากรเชียงแสน ให้ข้อมูลว่าการค้าในแม่น้ำโขงผ่าน อ.เชียงแสน มีมูลค่ารวมปีละประมาณ 6,000 ล้านบาท แยกเป็นส่งออกประมาณ 5,000 ล้านบาทและนำเข้าประมาณ 1,000 ล้านบาท สินค้าส่งออกส่วนใหญ่เป็นยางแผ่นรมควันและสินค้านำเข้าจะเป็นพืชผักผลไม้ต่างๆ (ASTV ผู้จัดการออนไลน์ 19 กุมภาพันธ์ 2552)

จะเห็นว่าปริมาณการค้าในแม่น้ำโขงนับวันจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นทุกปีจนทำให้ท่าเรือเชียงแสนที่มีเนื้อที่ประมาณ 9 ไร่ ซึ่งถูกออกแบบให้รองรับปริมาณสินค้าได้ปีละ 300,000 ตัน ไม่สามารถรองรับได้เนื่องจากปัจจุบันปริมาณสินค้าทะลุกว่า 100,000 ตันแล้ว ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยมีโครงการก่อสร้างท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 ขึ้นอีกแห่งที่บริเวณปากแม่น้ำกกบ้านสบกก อ.เชียงแสน บนเนื้อที่ 402 ไร่ เพื่อรองรับการขยายตัวทางด้านการค้าในแม่น้ำโขง โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการก่อสร้างจำนวน 1,546.40 ล้านบาทและมีกำหนดแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม 2544

ผลกระทบที่ตามมา

แม่น้ำโขงตอนล่างตั้งแต่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำไปจนถึงปากแม่น้ำโขงประเทศเวียดนามมีเนื้อที่ประมาณ 186,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 60 ล้านคนซึ่งในจำนวนนี้มีอาชีพประมง 66% พบว่าแม่น้ำโขงตอนล่างมีสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมจำนวน 800 ชนิด, นก 2,800 สายพันธุ์, ปลา 1,500 สายพันธุ์, สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ 250 สายพันธุ์, สัตว์เลื้อยคลาน 650 สายพันธุ์ คาดว่าผลผลิตสัตว์น้ำจากแม่น้ำโขงตอนล่างมีประมาณ 1.5-2 ล้านตันปี¹

การปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขงในระยะที่ผ่านมาซึ่งได้มีการระเบิดเกาะแก่งและสันดอนออกไปนั้นเป็นการทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ปลาและแหล่งอาหารของปลาซึ่งส่งผลทำให้ปลามีจำนวนลดลงและชาวประมงพื้นบ้านได้รับผลกระทบในที่สุด ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการทำลายชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน

‘ดอน’ ซึ่งมีระบบนิเวศน์ของพืชต่างๆ เช่น แคมป์ อ้อ ไคร้ พืชตระกูลเฟิร์น โดยพืชเหล่านี้เมื่อจมอยู่ใต้น้ำเป็นเวลาหลายเดือนในช่วงฤดูน้ำหลากก็จะเปื่อยยุ่ยกลายเป็นอาหารปลาและยังเป็นที่พักอาศัย/วางไข่ของปลาอีกด้วย

‘แก่ง’ ซึ่งในฤดูน้ำลดแก่งต่างๆ ก็จะไหลพันน้ำและบริเวณซอกหินของแก่งจะมีพืชน้ำขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นโดยเฉพาะไคร้

‘หาด’ ก้อนหินขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมากบนหาดจะเป็นแหล่งกำเนิดไข่ซึ่งเป็นสาหร่ายน้ำจืดชนิดหนึ่ง

ในการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขงได้ทำให้แหล่งอาหารของปลาเหล่านี้ถูกทำลายและหายไป

นอกจากนี้การระเบิดเกาะแก่งยังทำให้กระแสน้ำเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทั้งความแรงและความเร็ว กล่าวคือ ที่ผ่านมากาะแก่งและสันดอนต่างๆ ได้ทำหน้าที่เป็นตัวบังคับน้ำให้ไหลไปตามร่องน้ำพร้อมทั้งเป็นตัวชะลอความเร็วของกระแสน้ำได้ในระดับหนึ่ง ปัจจุบันเกาะแก่งต่างๆ ได้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากจนทำให้ไม่มีสิ่งใดมาเป็นตัวกันชนไม่ทำให้กระแสน้ำพุ่งชนตลิ่ง สิ่งที่เกิดขึ้นในเวลานี้ก็คือตลิ่งแม่น้ำโขงถูกกัดเซาะพังทลายเป็นจำนวนมากและส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมโขงลดลงเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน

ขณะเดียวกันทางด้านนายชูศักดิ์ ไตรศรีศิลป์ ประธานบริษัท ซีทีกรุ๊ป โบรคเกอร์ แอนด์ เซอร์วิส จำกัด (สีเลนซ์ทัวร์) ให้ข้อมูลว่าปัจจุบันการท่องเที่ยวในแม่น้ำโขงมีจำนวนลดลงมาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการปล่อยน้ำจากประเทศจีนทำให้การไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ น้ำจะมาเร็ว/ลงเร็ว เรือโดยสารขนาดใหญ่เดิมเคยเดินเรือได้เป็นเวลา 8 เดือนในรอบหนึ่งปี ปัจจุบันเดินเรือได้เพียง 4 เดือนเท่านั้นซึ่งทำให้ไม่คุ้มการลงทุน นอกจากนี้การที่น้ำมาเร็ว/ลงเร็วยังทำให้ความมั่งคั่งของแม่น้ำโขงหายไปเนื่องจากเกาะแก่งดอน ฝาย หาด ได้จมหายไปกับแม่น้ำโขง ขณะเดียวกันความเร็วของน้ำยังทำให้สาหร่ายที่เกาะอยู่ตามโขดหินต่างๆ ตายไปเป็นจำนวนมากอีกด้วยซึ่งทำให้แม่น้ำโขงไม่มีสีสันชาตความงามไป (สัมภาษณ์เมื่อเดือนสิงหาคม 2552)

1 กัมปนาท ภักดีกุล. 2549. “เขื่อน-ถนน : การพัฒนา? และโลกาภิวัตน์”. เอกสารสรุปการสัมมนาวิชาการ.



ความท้าทาย

ที่ผ่านมาประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงต้องตกอยู่ในภาวะความเสี่ยงของการพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากโครงการพัฒนาต่างๆ ได้มีส่วนทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรงและกว้างขวาง การให้สัมปทานและสิทธิพิเศษโครงการต่างๆ แก่นักลงทุน โดยเฉพาะในกิจการก่อสร้างเขื่อนและการขุดค้นแร่ธาตุได้มีส่วนทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างกว้างขวาง ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงได้เท่าเทียมกัน แต่การค้าการลงทุนเป็นสิ่งที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงได้เท่าเทียมกันทุกคนหรือไม่ ถ้าหากไม่มีการระเบิดเกาะแก่งและสันดอนต่างๆ การเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขงยังสามารถเดินเรือได้หรือไม่ แม่น้ำโขงกำลังเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น โครงการพัฒนาต่างๆ จึงเป็นความท้าทายว่าจะเป็นการตอบสนองต่อชนกลุ่มใด

นอกจากนี้โครงการพัฒนาต่างๆ ยังเป็นความท้าทายว่าอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงมีความสามารถในการรับมือกับความขัดแย้งได้หรือไม่ จีนไม่ใช่สมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) ดังนั้น จีนจึงไม่มีพันธผูกพันใดๆ เกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ ในแม่น้ำโขงในส่วนของจีน แล้วประเทศท้ายน้ำจะทำอย่างไรเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ขณะเดียวกันในการดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเรือเชียงแสนของไทยในระยะที่ผ่านมา สปป.ลาวมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำเป็นอย่างมากจนนำไปสู่การขอให้ไทยทบทวนโครงการฯ ดังกล่าว

“เราจะสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติและจัดการความขัดแย้งได้อย่างไรในท่ามกลางกระแสการพัฒนา“



เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในจีนและผลกระทบข้ามพรมแดน

เพียรพร ดีเทศน์

บทนำ

เป็นเวลากว่า 150 ปีแล้วที่แม่น้ำโขงเป็นเป้าหมายที่จะถูกนำมาใช้ประโยชน์จากนักล่าอาณานิคมชาวฝรั่งเศส คณะสำรวจถูกส่งออกไปรอนแรมและเลียบบริมน้ำเพื่อแผนการเปิดเส้นทางเดินเรือจากทะเลจีนใต้ มีจุดหมายปลายทางที่ประเทศจีน สุดท้ายการสำรวจดินแดนตามแนวแม่น้ำโขงจบลงโดยไม่มีใครได้แต่ต้องผลประโยชน์จากทรัพยากรแม่น้ำอันล้ำค่า มีเพียงหลักฐานที่ยืนยันถึงความยิ่งใหญ่และอุดมสมบูรณ์ของแม่น้ำสายที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค

แต่เพียงในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา แม่น้ำโขงเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาโดยเฉพาะในการนำทรัพยากรมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ แม่น้ำโขงทางตอนบนในมณฑลยูนนานในประเทศจีนถูกพัฒนาอย่างรวดเร็วและเป็นลำเป็นสัน แม่น้ำถูกใช้เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ทางน้ำถูกปรับเปลี่ยนเพื่อการคมนาคมขนส่ง ดังที่หลายคนกล่าวว่า จีนกำลังทำให้แม่น้ำโขงกลายเป็นประตูหลังบ้านสู่อาเซียน

ขณะที่การพัฒนาแม่น้ำโขงตอนบนรุดหน้าไป เมื่อข้ามพรมแดนแห่งรัฐชาติเรื่อยลงมาทางท้ายน้ำชุมชนน้อยใหญ่ต้องประสบกับความเสียหายของระบบนิเวศอันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตที่พึ่งพาทรัพยากรแม่น้ำโขง โดยที่ลูกแม่น้ำโขงเหล่านี้ไม่เคยรู้มาก่อนว่าทางตอนบนมีการสร้างเขื่อน

เสียงของผู้ที่เดือดร้อนทางท้ายน้ำดังขึ้นเรื่อยๆ ตามปัญหาที่ทวีความรุนแรงและข้อมูลโครงการพัฒนาที่ถูกเปิดเผยมากขึ้นเรื่อยๆ แต่จีนก็ยังเงียบเฉย ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญหลายคนก็ยังแก้ต่างว่า เขื่อนบนแม่น้ำโขงในจีนไม่มีผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำ เนื่องจากปริมาณน้ำโขงมีสัดส่วนที่ไหลมาจากประเทศจีนเพียงร้อยละ 16-20 เท่านั้น โดยลืมข้อเท็จจริงที่ว่านั่นเป็นเพียงตัวเลขของปริมาณรวมทั้งแม่น้ำเฉลี่ยทั้งปี ในขณะที่น้ำในแม่น้ำโขงที่อยู่ในประเทศกัมพูชาเป็นน้ำที่มาจากจีนถึงร้อยละ 45¹ และปริมาณน้ำจากพื้นที่รับน้ำในเขตประเทศจีนมีส่วนสำคัญมากต่อกระแสน้ำในช่วงหน้าแล้งของแม่น้ำโขงส่วนที่ไหลผ่านพรมแดนไทยและลาว ซึ่งคาดว่าปริมาณน้ำมากกว่าร้อยละ 60 ของน้ำทั้งหมด

รายงานชิ้นนี้มุ่งเสนอข้อมูลการพัฒนาเขื่อนในยูนนานและแม่น้ำโขงตอนบนในจีน ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนท้ายน้ำโดยเฉพาะบริเวณพรมแดนไทย-ลาว ตอนบน เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบข้ามพรมแดนอันเกิดจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่บนแม่น้ำนานาชาติ ตลอดจนติดตามแนวโน้มการลงทุนของจีนในอุตสาหกรรมเขื่อนที่ขยายตัวออกไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศในกลุ่มน้ำโขงด้วยเช่นกัน

¹Blake, David (2001), "China's Lancang Dams Endanger Millions both Upstream and Downstream." International Rivers Network World Rivers Review, Vol 16.

อุตสาหกรรมเขื่อนจีน และการพัฒนาพลังงานในยูนนาน

จีนเป็นประเทศที่มีเขื่อนมากที่สุดในโลก จากจำนวนเขื่อนขนาดใหญ่ที่ก่อสร้างแล้วราว 45,000 แห่งทั่วโลก คณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams หรือ WCD) ระบุว่า มีเขื่อนครึ่งหนึ่งอยู่ในประเทศจีน หรือประมาณ 25,800 แห่ง แต่ประเทศจีนยังมีแผนขยายการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าจากกำลังผลิตปัจจุบัน เป็น 250,000 เมกะวัตต์ ภายในปี พ.ศ. 2563² เท่ากับว่ามีโครงการเขื่อนอีกมากมายที่กำลังจะกั้นแม่น้ำที่เหลืออยู่เพียงไม่กี่สายในประเทศจีน

การศึกษาชี้ว่าพื้นที่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน โดยเฉพาะในมณฑลยูนนานและเสฉวน มีศักยภาพอย่างยิ่งในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากน้ำ เฉพาะยูนนานเพียงมณฑลเดียวก็มีศักยภาพในการสร้างโครงการเขื่อนผลิตไฟฟ้าขนาดกลางและขนาดใหญ่เป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 24³ ของทั้งประเทศ (ดูรายละเอียดในตาราง 1) รัฐบาลจีนจึงมีแผนก่อสร้างเขื่อนชุดแบบขั้นบันไดบนแม่น้ำในพื้นที่ดังกล่าว อันได้แก่ ตอนบนของกลุ่มน้ำแยงซี (จิงซาเจียง) แม่น้ำโขง (หลานซางเจียง) และแม่น้ำสาละวิน (นู่เจียง) ซึ่งสามแม่น้ำนี้อยู่ใน 6 อันดับแรกของแม่น้ำที่มีศักยภาพสูงสุดในการพัฒนาไฟฟ้าของจีน

ตารางที่ 1 ศักยภาพพลังงานไฟฟ้าของแม่น้ำต่างๆ ในจีน

แม่น้ำ	ศักยภาพกำลังผลิตติดตั้ง	ร้อยละจากพลังงานของแม่น้ำ 18 อันดับสูงสุด
จิงซาเจียง/ แยงซี	210,810	49
นู่เจียง/ สาละวิน	30,410	7
หลานซางเจียง/ แม่น้ำโขง	28,930	7
แม่น้ำทั้ง 18 สาย	428,610	100
แม่น้ำในยูนนาน	103,030	2

ที่มา State Power Corporation data for “medium- and large-sized hydropower projects” (He Jing 2002) อ้างใน Dore et al (2007)

หนึ่งในแรงขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากน้ำในจีน คือความต้องการพลังงานภายในประเทศของจีนเอง มีคณะกรรมการปฏิรูปและพัฒนารัฐ (State Reform and Development Commission-SRDC) เป็นผู้ประเมินและคาดการณ์ความต้องการพลังงานดังกล่าว ซึ่งในเอกสารของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย หรือ ADB เมื่อ พ.ศ. 2545 ระบุว่าการผลิตไฟฟ้าในประเทศจีนจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 85 ภายในปี พ.ศ. 2563

²<http://internationalrivers.org/en/china>

³John Dore, Yu Xiaogang and Kevin Yuk-shing Li (2007), “China’s energy reform and hydropower expansion in Yunnan” in *Democratizing Water Governance in the Mekong Region*. Chiang Mai: Mekong Press.



อย่างไรก็ตาม อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในเรื่องแผนการผลิตไฟฟ้าของจีนที่จะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด คือ การวางแผนผลิตไฟฟ้าที่มีอยู่มีใช้เพื่อสนองความต้องการภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมไปถึงการส่งออกด้วยเช่นกัน⁴ มีการคาดการณ์ว่าการผลิตไฟฟ้าของมณฑลยูนนานจะเติบโตอย่างรวดเร็ว มณฑลยูนนานจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้ส่งออกพลังงานรายใหญ่ในประเทศจีนไปยังมณฑลอื่นๆ ที่มีความต้องการไฟฟ้า รวมถึงการส่งออกไฟฟ้าไปยังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน และอาจรวมไปถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียได้อีกด้วย

แผนการผลิตไฟฟ้าปริมาณมหาศาลของรัฐบาลจีน ทำให้มณฑลต่างๆ ในภาคตะวันตกของจีน หรือ Western Region⁵ (รวมทั้งยูนนาน) มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะแหล่งผลิตพลังงาน ดังที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้ระบุในรายงานว่า “ความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน โดยเฉพาะในภาคตะวันตก” และได้ประเมินไว้ว่าในปี พ.ศ. 2542 มณฑลตะวันตกของจีนเหล่านี้มีประชากรเพียงร้อยละ 28.8 ของประชากรทั้งประเทศ มีพื้นที่ครอบคลุมถึงร้อยละ 61.9 แต่มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมเพียงร้อยละ 15.8 รัฐบาลกลางจีนจึงมีแผนยุทธศาสตร์พัฒนาภาคตะวันตก (Western Region Development Strategy 2000-2020) ออกมาเมื่อปี พ.ศ. 2543 โดยระบุว่าเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจน และพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ดังกล่าว

มีการประเมินโดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียว่า ไฟฟ้าจากภาคตะวันตกสู่ภาคตะวันออกของจีนจะเพิ่มขึ้นเป็น 4 เท่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543-2563 โดยในช่วงแรกจะเป็นการผลิตเพื่อบริโภคภายในภาคตะวันตกเองซึ่งจะเพิ่มขึ้นถึงเท่าตัว จาก 394 TWH (Terawatt Hour หรือ เทราวัตต์ชั่วโมง) เป็น 878 TWH และสัดส่วนไฟฟ้าที่ผลิตเพื่อส่งออกจะเพิ่มขึ้นจาก 102 TWH เป็น 365 TWH

กล่าวได้ว่าการพัฒนาพลังงานในมณฑลยูนนานได้รับแรงผลักดันจากทั้งผู้กำหนดนโยบายระดับประเทศ หน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่น บริษัทก่อสร้าง และนักการเงินและนักธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ปัจจุบันมณฑลยูนนานผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ของจีนทั้งประเทศ แต่ยังมีศักยภาพในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าได้สูงขึ้นไปอีกถึง 10 เท่าของกำลังผลิตในปัจจุบัน

ตารางที่ 2 ศักยภาพพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ประเทศ/ภูมิภาค	พัฒนาแล้ว TWH/ปี	ศักยภาพ TWH/ปี	พัฒนาแล้วร้อยละ
ยูนนาน	7.9	450	1.8
กัมพูชา	0	41	0
สปป.ลาว	1.1	102	1.0
พม่า	1.1	366	0.3
ไทย	4.6	49	9.4
เวียดนาม	5.8	82	7.1
รวม	20.5	1,090	

ที่มา: Plinston and He Damming (1999) อ้างใน Dore et al (2007)

⁴Ibid.

⁵ได้แก่ Sichuan, Guizhou, Yunnan, Shaanxi, Qinghai and Gansu, the autonomous regions of Tibet, Ningxia, Inner Mongolia, Guangxi and Xinjiang, the municipality of Chongqing

การปฏิรูปกิจการพลังงานในจีนและสิทธิในการสร้างเขื่อน

รัฐบาลจีนมีนโยบายปฏิรูปกิจการพลังงานในประเทศเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน และสร้างระบบตลาดด้วยการแปรรูปกิจการพลังงานของรัฐสู่ระบบบริษัทเอกชน โดยกฎหมายพลังงานไฟฟ้า (Electric Power Law) ได้ผ่านสภาเมื่อ พ.ศ. 2536 หน่วยงานกำกับกิจการไฟฟ้าคอยดูแลกระบวนการปฏิรูปดังกล่าว คือ State Electricity Regulation Commission (SERC) มีหน้าที่หลักคือ ดูแลราคาไฟฟ้าและออกใบอนุญาตกิจการบริการพลังงาน⁶

ในปี พ.ศ. 2545 กิจการพลังงานของรัฐก็ได้แปรรูปสู่บริษัทเอกชน แบ่งออกเป็นบริษัทที่ดำเนินกิจการในแขนงต่างๆ ดังนี้

บริษัทผลิตไฟฟ้า 5 แห่ง ได้แก่ Huaneng, Datang, Huadian, Guodian, และ China Power Investment Company

บริษัทสายส่ง 2 แห่ง ได้แก่ State Power Grid Company และ Southern Power Grid Company

บริษัทก่อสร้างและที่ปรึกษา 4 แห่ง ได้แก่ Hydraulic Power Designing Institute, Electric Power Designing Institute, China Water Conservancy and Hydropower Construction Group, และ China Gezhouba Group

การแปรรูปกิจการพลังงานในจีน ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกิจการพลังงานและไฟฟ้า ส่งผลต่อแนวโน้มและแผนการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำต่างๆ อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะนโยบายการมอบ “สิทธิในการพัฒนาแม่น้ำเพื่อผลิตพลังงาน” ให้แก่บริษัทที่ถูกแปรรูปออกมา โดยแต่ละบริษัทจะได้รับสิทธิในการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำต่างๆ

สำหรับในมณฑลยูนนานและเสฉวน บริษัทหัวนิง (Huaneng) ได้รับสัมปทานสิทธิในการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงและแยงซีตอนบน ในขณะที่บริษัทหัวเตี้ยน (Huadian) ได้รับสัมปทานแม่น้ำสาละวินตอนบน

นโยบายดังกล่าวทำให้บริษัทที่ได้รับสิทธิในการผลิตพลังงานจากแม่น้ำแทบจะมีอำนาจเด็ดขาดในการวางแผนและตัดสินใจพัฒนาเขื่อนในแม่น้ำแต่ละสาย โดยบริษัทสามารถทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสนับสนุนโครงการของตนเนื่องจากมีภาษีท้องถิ่นเป็นสิ่งล่อใจ

ที่ผ่านมากรณีที่ทำให้เห็นว่า บริษัทได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการผลักดันโครงการเขื่อน และสามารถงัดข้อกับรัฐบาลกลางที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการเขื่อน เช่นกรณีโครงการเขื่อน 13 แห่งบนแม่น้ำสาละวินตอนบนที่เป็นสิทธิของบริษัทหัวเตี้ยน โครงการเขื่อนเหล่านี้อยู่ในพื้นที่มรดกโลกทางธรรมชาติ “แม่น้ำสามสาย” (Three Parallel Rivers) ซึ่งประกาศโดยยูเนสโก แต่ถูกหน่วยงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลปักกิ่ง State Environment Protection Administration (SEPA) ตรวจสอบเนื่องจากโครงการมีแนวโน้มที่จะสร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและอาจไม่สามารถบรรเทาความยากจนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้ตามที่กล่าวอ้าง แต่การตรวจสอบของ SEPA ถูกคัดค้านและเผชิญหน้าโดยรัฐบาลท้องถิ่นของยูนนาน สื่อท้องถิ่นของยูนนาน ก็ถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนโครงการอย่างกว้างขวาง⁷

⁶ibid.

⁷ibid.



อย่างไรก็ตามโครงการเขื่อนสาละวินตอนบนถูกระงับและต้องทำรายงานผลกระทบใหม่ ตามคำสั่งของประธานาธิบดีเหวิน เจียเป่า หลังจากภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ทั้งในประเทศจีน ประเทศในลุ่มน้ำ (ไทยและพม่า) และนานาชาติออกมารณรงค์กรณีเขื่อนสาละวินตอนบนอย่างกว้างขวาง^๑

เขื่อนบนแม่น้ำโขงในเขตจีน

แม่น้ำโขงในเขตจีนมีความยาวประมาณ 2,047 กิโลเมตร โดยมี 800 กิโลเมตรไหลอยู่ในทิเบต และส่วนที่เหลือ 1,247 กิโลเมตรอยู่ในมณฑลยูนนาน แม่น้ำโขงส่วนนี้มีชื่อเรียกเป็นภาษาจีนว่า หลานซางเจียง



ภาพ 1 แม่น้ำโขงตอนบนในมณฑลยูนนานมีลักษณะเป็นโตรกผาชัน ในภาพเป็นช่วงแม่น้ำใกล้ชายแดนทิเบต หนึ่งในพื้นที่ที่มีโครงการเขื่อน (ภาพโดยโครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต)

เนื่องจากสภาพภูมิประเทศแบบเทือกเขาสูงชันตลอดลำน้ำโขงตอนบน มีระดับความต่างของความสูงลำน้ำกว่า 800 เมตรในช่วงตอนกลางของแม่น้ำในช่วงที่ไหลผ่านยูนนาน เป็นระยะทาง 750 กิโลเมตร นำมาสู่แผนสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าแบบขั้นบันได (cascade dams) เป็นจำนวนมากถึง 15 แห่งบนแม่น้ำโขงในจีน^๑

^๑ ช่วงเดือนธันวาคม 2546 องค์การสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ไทย-พม่า กว่า 80 องค์กรร่วมกันลงนามจดหมายถึงรัฐบาลจีนเพื่อคัดค้านโครงการเขื่อนสาละวินตอนบนในจีน ต่อมาในเดือนมกราคม 2547 องค์กรนานาชาตินำโดย International Rivers Network ก็ยื่นจดหมายต่อรัฐบาลจีนอีกฉบับ

^๑ แผนที่โดยละเอียดของเขื่อนแม่น้ำโขงที่วางแผนไว้ทั้งหมด 15 แห่ง ได้ที่ลิงค์ <http://maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&hl=zhTW&msa=0&msid=114895846059709183210.0004667d8d03f34708b80&ll=25.99755,107.556152&spn=9.195638,19.577637&z=6> รวบรวมโดย Kevin Li

สำหรับนักสร้างเขื่อนแล้ว แม่น้ำโขงในช่วงนี้เทียบได้กับชุมทรัพย์ที่อุดมสมบูรณ์สำหรับกั้นแม่น้ำผลิตไฟฟ้า เนื่องจากทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่างเหลือเฟือ นอกจากนี้ลักษณะโตรกเขาสูงชันตลอดลำน้ำยังทำให้ขนาดของอ่างเก็บน้ำไม่กว้างมากจึงมีความเสียหายจากน้ำท่วมน้อยกว่า หากเทียบกับแม่น้ำอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม จากแผนสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในประเทศจีนทั้งสิ้น 15 แห่ง มีโครงการเขื่อน 8 แห่ง ที่ได้รับการพัฒนาเพื่อผลิตไฟฟ้าก่อน ดังรายละเอียดตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 โครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในประเทศจีน

เขื่อน	ความสูง (ม. รทก.)	ความจุ อ่างเก็บน้ำ /ใช้งาน (ล้าน ลบ.ม.)	กำลังผลิต ติดตั้ง (MW)	พื้นที่น้ำท่วม (ไร่)	จำนวน ประชากร ที่ต้องอพยพ	ความสูง ของเขื่อน (เมตร)	สถานะการ ดำเนินการ
1. กงกว๋อเฉียว (Gongguoqiao)	1,319	510 / 120	750	2,144	4,596	130	ระหว่าง การก่อสร้าง
2. เซี่ยววาน (Xiaowan)	1,236	14,560 / 9,800	4,200	23,200	32,737	300	กำหนดแล้วเสร็จ ตุลาคม 2552
3. ม่านวาน (Manwan)	994	920 / 258	1,500	2,594	3,513	126	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
4. ต้าเส้าซาน (Dachaoshan)	895	890 / 240	1,350	5,163	6,100	118	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
5. นู๋จาดู (Nuozhadu)	807	22,400 / 12,400	5,500	28,175	23,826	254	เตรียมการก่อสร้าง
6. จิงหง (Jinghong)	602	1,233 / 230	1,500	3,188	2,264	118	ก่อสร้างแล้วเสร็จ
7. กั้นลันบา (Ganlanba)	533	-	250	75	58	-	การออกแบบ
8. เม่งซง (Mengsong)	519	-	600	363	230	-	การออกแบบ
		รวม	15,650	64,902	73,324		

ที่มา 1. Modelled Observations on Development Scenarios in the Lower Mekong Basin, November 2004, World Bank

2. Yunan Hydropower Expansion ; Update on China's energy industry reforms & the Nu, Lancang & Jinsha hydropower dams, Chiang Mai University's Unit for Social & Environmental Research & Green Watershed, Kunming, PR of China, March 2004

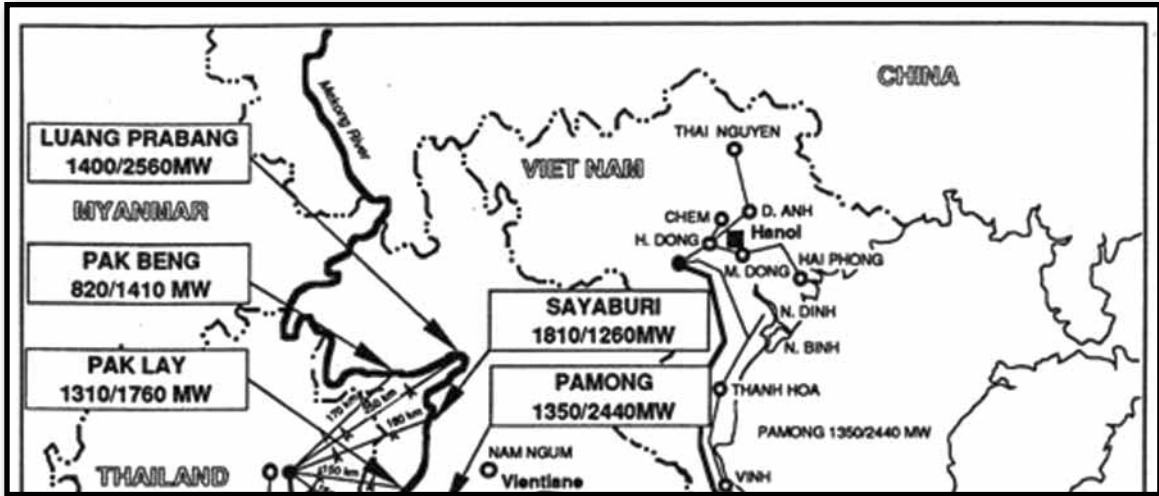
รวบรวมโดย TERRA กันยายน 2550 ปรับปรุงโดยโครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต กรกฎาคม 2552

ที่ผ่านมาสามารถกล่าวได้ว่าหน่วยงานพัฒนาพลังงานของจีนใช้แนวทางพัฒนา “หลานซางเจียง” หรือแม่น้ำโขงตอนบนในเขตจีน เสมือนหนึ่งเป็นแม่น้ำในประเทศ แผนการและความคืบหน้าของเขื่อนแม่น้ำโขงในจีนไม่เคยเป็นที่รับรู้ และไม่เคยถูกเปิดเผยอย่างเป็นทางการ จนเขื่อนแห่งแรกก่อสร้างใกล้แล้วเสร็จ

การก่อสร้างเขื่อนแห่งแรกกั้นแม่น้ำโขงเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2529 คือเขื่อนม่านวาน (Manwan) ขนาดความสูง 126 เมตร กำลังผลิตติดตั้ง 1,500 เมกะวัตต์ ใช้เวลาก่อสร้างยาวนานถึง 10 ปีเต็ม ก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2539 อ่างเก็บน้ำของเขื่อนม่านวานทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนริมแม่น้ำต้องอพยพในขณะนั้น 3,153 คน



ไฟฟ้าจากเขื่อนม่านวานถูกปล่อยเข้าระบบและแก้ไขปัญหาขาดแคลนไฟฟ้าในมณฑลยูนนานที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เขื่อนแม่น้ำโขงแห่งอื่นๆ ถูกสร้างตามมาอย่างรวดเร็ว



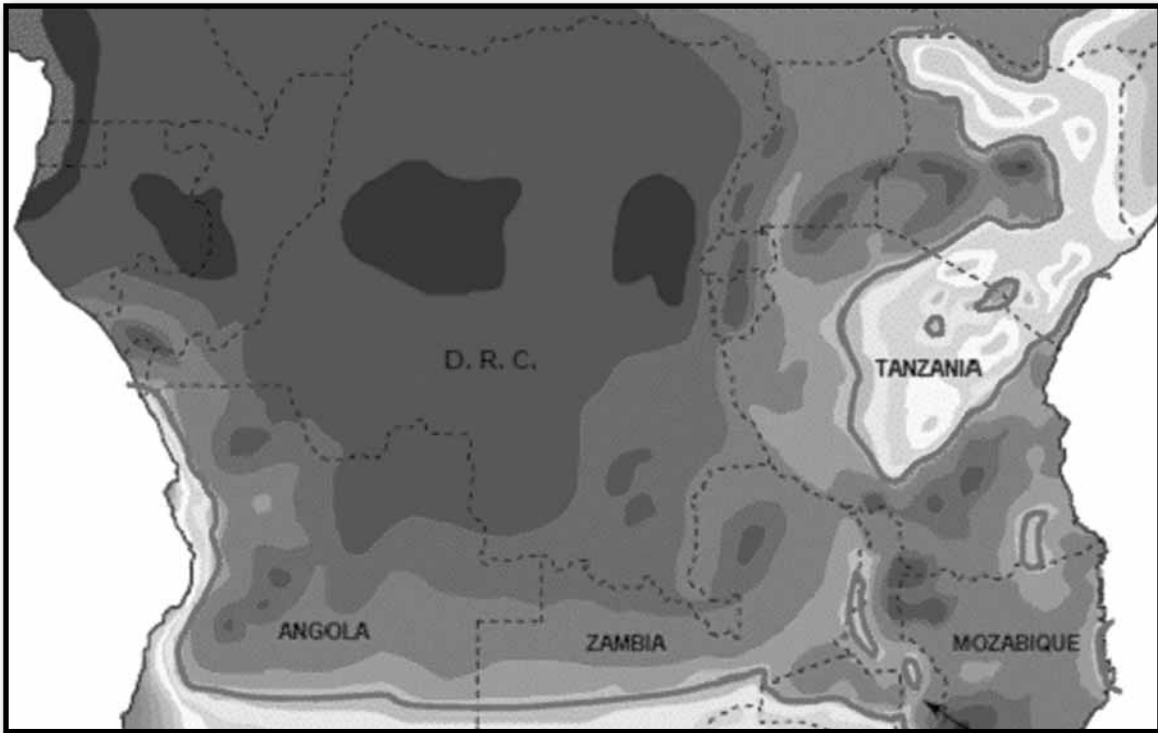
ภาพ 2 แผนผังแสดงโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขงตอนบนในมณฑลยูนนาน

ที่มา การประชุม Regional Multi-stakeholder Consultation on MRC's Hydropower Program เวียงจันทน์, กันยายน 2551

เขื่อนถัดมาคือเขื่อนต้าเล่าซาน (Dachaoshan) ก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2546 มีขนาดความสูง 118 เมตร กำลังผลิตติดตั้ง 1,350 เมกะวัตต์ แต่ต้องอพยพประชาชนจำนวน 6,100 คน

เขื่อนอันดับที่สามที่มีการก่อสร้าง คือเขื่อนเซียววาน (Xiaowan) นับเป็นหนึ่งในโครงการเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาค ด้วยความสูงของตัวเขื่อน 300 เมตร และกำลังผลิตติดตั้ง 4,200 เมกะวัตต์ คาดการณ์ว่าจะก่อให้เกิดอ่างเก็บน้ำท่วมพื้นที่ยาวไปตลอดลำน้ำถึง 169 กิโลเมตร มีจำนวนประชาชนที่ต้องอพยพ 32,737 คน เขื่อนเซียววานเริ่มการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2544 และกำหนดแล้วเสร็จอย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 นี้

เขื่อนแม่น้ำโขงที่มีการก่อสร้างเป็นอันดับที่สี่ คือเขื่อนจิงหง (Jinghong) ตั้งอยู่เหนือเมืองจิงหง หรือเซียงรุ่ง สิบสองปันนา มีกำลังผลิตติดตั้ง 1,500 เมกะวัตต์ ความสูงของเขื่อน 118 เมตร อพยพประชาชน 2,264 คน เริ่มก่อสร้างในปี พ.ศ. 2546 แต่ก่อสร้างแล้วเสร็จไปเมื่อปี พ.ศ. 2550 แล้วเสร็จก่อนกำหนดถึง 3 ปี จึงเป็นเขื่อนแห่งที่ 3 ที่กั้นสายน้ำโขงสำเร็จ



ภาพ 3 เชื้อนจิงหงก่อสร้างแล้วเสร็จ

ที่มา ภาพถ่ายดาวเทียมของ Google Earth 2008

เชื้อนจิงหงถูกนับว่าเป็นโครงการก่อสร้างได้รวดเร็วเป็นประวัติการณ์ของวงการเชื้อนในเมืองจีน จนเป็นที่กล่าวขานกันในหมู่นักสร้างเชื้อนชาวจีนว่า หากจะสร้างเชื้อนให้สร้างได้ดีและเร็วอย่างเชื้อนจิงหง และเป็นที่มาของคำว่า “Jinghong Speed” หรือ “เร็วอย่างจิงหง” ซึ่งเป็นคำนิยามสำหรับการสร้างเชื้อนที่รวดเร็วนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในยูเนี่ยน เช่น Centre for Biodiversity and Indigenous Knowledge (CBIK) ได้ให้ข้อมูลว่า โครงการเชื้อนจิงหงทำให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่อนุรักษ์ป่าเขตร้อน ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงที่สุดแห่งหนึ่งของมณฑลยูนนาน นอกจากนี้ชาวบ้านจำนวนหนึ่งเคยถูกอพยพออกจากเขตป่าเมื่อมีการประกาศเขตอนุรักษ์มาแล้ว 1 ครั้ง และต้องอพยพซ้ำอีกเป็นครั้งที่สองเมื่อมีน้ำท่วมจากเชื้อนแห่งนี้

เชื้อนแห่งถัดมาที่กำลังอยู่ระหว่างเตรียมการก่อสร้าง คือเชื้อน นู๋จาดู (Nuozhadu) ซึ่งจะเป็นเชื้อนที่มีกำลังผลิตติดตั้งสูงที่สุดบนลำน้ำโขงในจีน คือ 5,500 เมกะวัตต์ (หรือราว 1 ใน 4 ของปริมาณไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบัน) เชื้อนนู๋จาดูมีความสูงของตัวเชื้อน 254 เมตร ประเมินการว่าจะเกิดพื้นที่อ่างเก็บน้ำกินระยะทางยาวถึง 226 กิโลเมตรตามลำน้ำ เนื่องจากลักษณะที่เป็นเชื้อนที่มีความจุอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่มากจึงอาจต้องใช้เวลาราว 10 ปีในการเริ่มกักเก็บน้ำ โครงการเชื้อนนู๋จาดูจะทำให้ต้องอพยพประชาชนออกจากพื้นที่น้ำท่วมกว่า 23,826 คน



กลุ่มสิ่งแวดล้อมลาหู่ (Lahu National Development Organization-LNDO) ซึ่งทำงานวิจัยภาคสนามอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงในรัฐฉาน ประเทศพม่า รายงานเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 ถึงโครงการเขื่อนน้ำจาดู¹⁰ ว่าบริษัทหนึ่ง เจ้าของโครงการ ได้เริ่มเตรียมการก่อสร้างเขื่อนอย่างเต็มรูปแบบ โดยได้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ไว้พร้อมแล้ว อาทิ สำนักงานบริษัท ถนนสู่วางงานเขื่อน อาคารที่พักคนงาน ซึ่งมีจำนวนคนงานที่ทำงานก่อสร้างดังกล่าว ใน พ.ศ. 2550 จำนวน 30,000 คน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 50,000 คน

บริษัทเอกชน ตัวละครหลักในเวทีเขื่อนน้ำโขง

ปัจจุบันโครงการเขื่อนแม่น้ำโขงในจีนแทบทั้งหมดอยู่ภายใต้ “สิทธิการพัฒนาแม่น้ำหลานชาง” ของบริษัทหนึ่ง (Huaneng Power International-HPI) ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทยักษ์ใหญ่ด้านพลังงานของจีน ข้อมูลของหนังสือพิมพ์ไชน่าเดลีระบุว่า บริษัทหนึ่งมีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในฮ่องกงและนิวยอร์ก โดยเป็นบริษัทที่มีมูลค่าสูงเป็นอันดับที่ 38 ในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง

บริษัทหนึ่ง ได้ก่อตั้งบริษัทลูกเพื่อก่อสร้างและดำเนินการเขื่อนบนแม่น้ำโขงในจีน คือบริษัท Yunnan Huaneng Lancangjiang Hydropower Company (YHLCH) โดยบริษัทหนึ่งเป็นผู้ถือหุ้นหลัก (ร้อยละ 56) ร่วมทุนกับอีก 2 บริษัท ได้แก่ Yunnan Development Investment Company และ Hongta Investment

เงินทุนที่ใช้ในการก่อสร้างเขื่อนเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากแหล่งทุนในประเทศจีน เช่นกรณีการก่อสร้างเขื่อนเซียวหวาน ซึ่งสำนักข่าว China West News รายงานเมื่อปี พ.ศ. 2546 ว่า บริษัท YHLCH ได้กู้ยืมเงิน 25,000 ล้านดอลลาร์ จาก 3 แหล่งทุนหลัก คือ China Development Bank, Construction Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China ซึ่งเพียงพอต่อการก่อสร้างทั้งโครงการที่มีมูลค่าทั้งสิ้นในขณะนั้น 27,700 ล้านดอลลาร์

เนื่องจากเขื่อนบนแม่น้ำโขงในจีนล้วนเป็นของบริษัทเอกชน มีการบริหารจัดการที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐบาล จึงพบว่าเมื่อประเทศทำน้ำหรือชุมชนที่เดือดร้อนจากเขื่อนทวงถามข้อมูลจากรัฐบาลจีนก็จะไม่ได้รับคำตอบหรือการตอบสนอง

ผลกระทบข้ามพรมแดน: ผลกระทบทำนน้ำจากการสร้างเขื่อนและการระเบิดแก่งบนแม่น้ำโขงในประเทศจีน¹¹

หลังจากจีนได้สร้างเขื่อน เพื่อกั้นแม่น้ำโขงในตอนบน และเขื่อนเริ่มมีการกักเก็บน้ำ ระดับน้ำของแม่น้ำโขงทางตอนล่างเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยโครงการแม่น้ำเพื่อชีวิตใน 3 อำเภอคือ อ.เชียงแสน อ.เชียงของ และ อ.เวียงแก่น จ.เชียงราย โดยได้ข้อสรุปว่า ความเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำเริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา และมีความชัดเจนขึ้นในช่วงพ.ศ. 2545 ชาวบ้านพบว่าน้ำเริ่มขึ้น-ลงไม่เป็นเวลา บางสัปดาห์น้ำขึ้น 3 วัน ลง 2 วัน ซึ่งในสภาพ

¹⁰Lahu National Development Organization (2009), “Undercurrent, Monitoring Development on Burma’s Mekong”, Issue 3.

ธรรมชาติน้ำในแม่น้ำโขงจะไม่เป็นเช่นนี้ คือถ้าถึงช่วงที่น้ำขึ้นก็จะขึ้นไปเรื่อยๆ จนถึงช่วงหน้าแล้งเป็นช่วง น้ำลด น้ำก็จะลดลงเรื่อยๆ เช่นกัน

ความผันผวนของระดับน้ำได้ส่งผลกระทบต่อการอพยพของปลาในแม่น้ำโขงด้วยเช่นกัน คนหาปลาให้ข้อมูลตรงกันว่า ปลาที่อพยพขึ้น-ลงในแม่น้ำโขงเกิดอาการหลงน้ำ คือทั้งที่เป็นช่วงน้ำขึ้นน้ำก็ไม่ขึ้น ปลาที่เคยว่ายทวนกระแสน้ำขึ้นไปวางไข่ในทางทิศเหนือก็ไม่ว่ายขึ้นมา

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศแม่น้ำโขง สามารถสรุปได้ดังนี้

ความผันผวนของระดับน้ำ

หลังจากเริ่มมีโครงการพัฒนาต่างๆ บนแม่น้ำโขงตอนบน ทั้งโครงการระเบิดแก่งปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ และการสร้างเขื่อนในประเทศจีน ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หลังจากเขื่อนในตอนบนเริ่มมีการกักเก็บน้ำ แม่น้ำโขงในอดีตก่อนการสร้างเขื่อนเคยขึ้นสูงสุดในเดือนสิงหาคมเป็นต้นไป เมื่อถึงเดือนธันวาคมน้ำก็จะค่อยๆ ลดระดับลง จนแห้งลงเต็มที่ในเดือนเมษายน แต่ภายหลังจากการดำเนินโครงการสร้างเขื่อนและการระเบิดแก่ง พบว่าวัฏจักรน้ำท่วม-น้ำแล้งที่เคยเป็นไปตามปกติรวมทั้งระดับน้ำในแม่น้ำโขงตามฤดูกาลก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง

นอกจากเขื่อนจะทำให้น้ำในแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไปแล้ว โครงการระเบิดแก่งที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายพ.ศ. 2544 ก็ได้ส่งผลให้เกิดความผันผวนของปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงเช่นกัน ระดับน้ำที่ขึ้นๆ ลงๆ ตามอิทธิพลของการใช้งานเขื่อนได้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแม่น้ำโขงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบเหล่านี้ยังได้ส่งผลโดยตรงกับพันธุ์ปลา พรรณพืช และวิถีชีวิตของชาวบ้านทั้งสองฝั่งโขงด้วยเช่นกัน

การพังทลายของตลิ่ง

ปริมาณตะกอนมหาศาลของแม่น้ำโขงถูกกักเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำของเขื่อนต่างๆ นอกจากจะทำให้อายุการใช้งานของเขื่อนสั้นลงอย่างมากแล้ว ตะกอนที่หายไปจากแม่น้ำส่งผลให้แม่น้ำตอนล่างเกิดภาวะ “หิวตะกอน” หรือ sediment-hungry คือกลายเป็นน้ำใส ไม่มีตะกอนหนุนชั้นอย่างที่เคยเป็น ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาคือ การพังทลายของตลิ่งริมสองฝั่งน้ำ

นอกจากนี้การพังทลายของตลิ่งเกิดจากกระแสน้ำได้เปลี่ยนทิศทางการไหล กระแสน้ำพุ่งเข้าทำลายตลิ่งทั้งสองฝั่งน้ำ ชาวบ้านสังเกตเห็นว่า ความเร็วของกระแสน้ำได้เพิ่มขึ้น ต่างจากในอดีตที่ผ่านมา พื้นที่ที่ได้รับความเสียหายครอบคลุมทั้งที่อยู่อาศัย ที่สาธารณะของหมู่บ้าน และพื้นที่เพาะปลูกพืชผักริมฝั่งของหมู่บ้าน

หลายหมู่บ้านที่อยู่ติดกับแม่น้ำโขงต้องประสบกับปัญหานี้ เช่น บ้านต้นผึ้ง ประเทศลาว บ้านแซว บ้านปางขง บ้านสวนดอก บ้านสบยาบ อ.เชียงแสน จ.เชียงราย บ้านดอนที่ บ้านผากูป บ้านเมืองกาญจน์ บ้านดอนมหาวัน บ้านปากอิง อ.เชียงของ บ้านแจ่มป่อง บ้านห้วยลึก อ.เวียงแก่น จ.เชียงราย โดยเฉพาะ

¹¹รวบรวมและสรุปข้อมูลจากโครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต (2551)



ที่บ้านปากอิงนั้นถือว่าเป็นหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากตลิ่งริมฝั่งพังทลายลงมากเป็นแนวยาวราว 500 เมตร ซึ่งจากการสอบถามชาวบ้านพบว่า ตลิ่งพังลงทุกปี แต่ไม่มาก ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ตลิ่งเริ่มพังลงมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เพราะกระแสน้ำไหลแรงขึ้น

การลดลงของไถ (สาหร่ายน้ำจืด)

การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศแม่น้ำโขงได้ส่งผลกระทบต่อไถ-สาหร่ายแม่น้ำโขง เนื่องจากไถเป็นพืชที่มีความอ่อนไหวต่อสภาพแวดล้อมเป็นอย่างมาก คือ ลักษณะการเกิดขึ้นของไถโดยส่วนมากจะเกิดที่ระดับน้ำลึกไม่เกิน 40-45 เซนติเมตร น้ำต้องใสสะอาดและแสงแดดส่องถึง

งานวิจัยชาวบ้านเชียงของ-เวียงแก่นพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 บริเวณหาดหิน ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดไถ (สาหร่ายน้ำจืดในแม่น้ำโขง) มีตะกอนทรายมาทับถม ขณะที่น้ำโขงขุ่นขึ้น ทำให้ไถไม่สามารถจะเกิดได้นอกจากนั้นระดับน้ำขึ้น-ลงผิดปกติทำให้ไถที่เกิดขึ้นมาใหม่ได้เพียงแค่วันสองวันต้องจมน้ำหรือแห้งตาย ส่วนไถที่ยังพอเก็บได้คุณภาพก็ไม่ดี อีกทั้งตะกอนทรายที่พัดมาติดกับไถก็ทำให้ล้างออกยาก

งานวิจัยชาวบ้านยังพบอีกว่า เมื่อไถมีจำนวนลดลง ช่วงระยะเวลาในการเก็บไถก็สั้นลงกว่าเดิม จากที่เคยเก็บได้ 4-5 เดือนก็เก็บได้เพียงเดือนเดียวเท่านั้น เมื่อระยะเวลาในการเก็บไถสั้นลง รายได้ที่คนเก็บไถโดยส่วนมากจะเป็นกลุ่มแม่บ้านก็ลดลงไปด้วย

ผลกระทบต่อพันธุ์ปลาและการหาปลา

เป็นที่ทราบกันดีว่าลุ่มน้ำโขงมีความหลากหลายของชนิดพันธุ์ปลามากเป็นอันดับ 3 ของโลก งานวิจัยชาวบ้าน เชียงของ-เวียงแก่น สำรวจพบพันธุ์ปลาทั้งสิ้น 96 ชนิด โดยมีปลารวมชาติหรือปลาท้องถิ่น 86 ชนิด ส่วนใหญ่เป็นปลาทอพยพ ในจำนวนพันธุ์ปลาทั้ง 96 ชนิดนั้นมีปลาหายาก และใกล้สูญพันธุ์ทั้งหมด 13 ชนิด

งานวิจัยชาวบ้านพบว่า การหาปลาในแม่น้ำโขงนั้นต้องการสภาพน้ำในแม่น้ำโขงที่ทรงตัว หากน้ำจะขึ้นหรือลงต้องเป็นไปตามธรรมชาติคือค่อยๆ ขึ้นหรือลง การที่ระดับน้ำโขงขึ้น-ลงไม่ปกติอันเนื่องจากการปั่นไฟของเขื่อนทำลายวงจรการอพยพของปลา และส่งผลให้คนหาปลาจับปลาลดน้อยลง

ผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมของคนหาปลา

‘ลั้ง’ หรือพื้นที่หาปลา แต่ละแห่งไม่ว่าจะเป็นพื้นหินหรือทรายจะมีความเรียบของท้องน้ำที่สม่ำเสมอและส่วนใหญ่มีร่องน้ำเดียวจึงทำให้สามารถจับปลາได้ แต่ในปัจจุบันพื้นที่ได้น้ำที่เป็นลั้งหาปลาของชาวบ้านไม่ราบเรียบสม่ำเสมอ เกิดสันดอนหินและสันดอนทรายขึ้นมาใหม่ บางพื้นที่ก็แบ่งเป็นสองร่องน้ำจึงทำให้หาปลาลำบากและหาปลาได้น้อยลง

การขึ้น-ลงของน้ำที่ไม่ปกติ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถใช้เครื่องมือจับปลาบางชนิดได้ เช่น เบ็ดที่ปักไว้ริมฝั่งน้ำอาจเปลี่ยนเป็นอยู่เหนือน้ำเมื่อระดับน้ำลดลงทันทีในระยะเวลาเพียงชั่วข้ามคืน ที่สำคัญคือ การขึ้น-ลงของน้ำไม่ปกติทำให้ปลาไม่อพยพตามฤดูกาล คนหาปลาจึงไม่สามารถใช้ความรู้ท้องถิ่นในการคาดการณ์การอพยพของปลาได้ดังเดิม

ผลกระทบที่ตามมาก็คือ คนหาปลาสามารถหาปลาได้น้อยลง คนหาปลาบ้านปากอิงระบุว่า การผันผวนของกระแสน้ำ และระดับน้ำทั้งในช่วงฤดูแล้งและฤดูฝน ทำให้จำนวนปลาที่จับได้ลดลงถึงร้อยละ 50% ทำให้คนหาปลาหลายคนต้องเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นหรือต้องออกไปทำงานต่างถิ่น เนื่องจากไม่สามารถ ยึดการหาปลาเป็นอาชีพหลักได้อีกต่อไป จำนวนเรือหาปลาที่เคยมีประมาณ 70-80 ลำ ได้ลดลงเหลือเพียง ประมาณ 30 ลำเท่านั้น

จากการสำรวจจำนวนเรือประมง (เรือกาบ) ในแม่น้ำโขงในพื้นที่ อ.เชียงแสน โดยหน่วยรักษาตาม ลำน้ำโขง (นรข.)¹² พบว่า มีจำนวน 180 ลำ โดยแบ่งออกเป็น 4 จุด เป็นแหล่งหาปลาที่สำคัญที่สุดเพราะ มีการหาปลาตลอดทั้งปี ต่อมาพบว่าจำนวนเรือหาปลาทั้ง 4 จุดที่กล่าวมามีเรือหาปลาลดจำนวนลงไปเรื่อยๆ

นายทองสุวรรณค์ พรหมราช¹³ ผู้ใหญ่บ้านห้วยลึก ต.ม่วงยาย อ.เวียงแก่น จ.เชียงราย กล่าวว่า “เมื่อก่อน ที่บ้านห้วยลึกจะมีเรือออกหาปลาในน้ำโขงวันหนึ่ง 15 ลำขึ้นไป คนหนึ่งออกหาปลาวันละ 2-3 เที้ยว เข้าคิด กันหาปลาตามจุดต่างๆ ที่มีปลาชุกชุม ระดับน้ำโขงขึ้นลงตามระยะเวลาคงที่ตลอดทุกปี โดยปกติน้ำจะขึ้น ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน และจะทรงตัวไปเรื่อยจนถึงเดือนมีนาคมน้ำก็จะเริ่มแห้ง แต่ปัจจุบันน้ำขึ้น- ลงเร็วมาก ถ้าขึ้นตอนเย็น ลดลงตอนเช้าเป็นอย่างนี้ทุกวัน ผมออกไปหาปลาในแต่ละวันมีรายได้วันละ ไม่ต่ำกว่า 100 บาททุกวัน”

“ระดับน้ำเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไม่คงที่เมื่อประมาณ 4-5 ปีที่ผ่านมา ขึ้น-ลงไม่เป็นเวลา และน้ำแห้ง มากมาประมาณ 3 ปีแล้ว ทำให้ชาวบ้านหาปลายากขึ้น”

“สังเกตจากการขึ้น-ลงของน้ำ ว่าถ้าวันไหนมีเรือสินค้าล่องมาจากจีนวันนั้นน้ำจะขึ้นมาก เข้าใจว่าจีน อาจจะมีการกักเก็บน้ำไว้เมื่อจะนำสินค้ามาส่งก็จะมีการปล่อยน้ำออกมาเพื่อให้เรือสินค้าเดินได้สะดวกและ ได้ขึ้นไปดูที่เชียงแสนก็สังเกตเห็นว่าถ้าวันไหนมีเรือสินค้าจากจีนมาส่งของน้ำจะขึ้นมาก เข้าใจว่าจีนต้องมีการกักเก็บน้ำไว้ในเขื่อนอย่างแน่นอน ทำให้เดี๋ยวนี้หาปลายากมากขึ้น”

ผลกระทบต่อการทำเกษตรริมโขง

เกษตรริมโขงมีความสำคัญต่อชาวบ้านทั้งในแง่ของความเป็นแหล่งอาหาร และความเป็นแหล่ง เศรษฐกิจ ชุมชนจำนวนมากปลูกพืชผักผลไม้เพื่อบริโภคและขายเป็นรายได้ แต่ชาวบ้านในชุมชนริมโขงใน จ.เชียงรายพบว่าการทำเกษตรริมโขงเริ่มประสบกับปัญหาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 หรือ 1 ปีหลังการสร้างเขื่อน ม่านวานก่อสร้างแล้วเสร็จ

โดยปกติชาวบ้านจะเริ่มลงมือทำการเพาะปลูกหลังน้ำลด ในช่วงเดือนตุลาคม และสามารถเก็บเกี่ยว ไปจนถึงเดือนเมษายน แต่หลังจากมีเขื่อนม่านวานเป็นต้นมา ชาวบ้านพบว่าระดับน้ำโขงมีความผันผวน บางครั้งได้เพิ่มระดับขึ้นจนท่วมแปลงผัก ก่อความเสียหายแก่ผลผลิตของชาวบ้าน ในบางปีระดับน้ำขึ้น-ลง ในระยะเวลาเพียงสัปดาห์เดียว ทำให้ต้นกล้าพืชผลที่ชาวบ้านปลูกชำเสียหายมากยิ่งขึ้น

¹²ข้อมูลจากการสำรวจของหน่วยรักษาการตามลำน้ำโขง (นรข.) เดือน ตุลาคม 2550

¹³สัมภาษณ์วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2551



กรณีอุทกภัยแม่น้ำโขง เชื้อนจีน และ MRC

นักวิชาการจีนระบุว่า เชื้อนแม่น้ำโขงในจีนจะส่งผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำ โดยช่วยบรรเทาปัญหา น้ำท่วมในฤดูฝน และเพิ่มปริมาณน้ำในฤดูแล้ง แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้หลายฝ่ายมองว่าเชื้อนในจีน ยิ่งสร้างความเสียหายจากอุทกภัย

เมื่อวันที่ 12-15 สิงหาคม 2551 เกิดน้ำท่วมฉับพลันตลอดสองฝั่งแม่น้ำโขงนับตั้งแต่พรมแดนลาว-พม่า สามเหลี่ยมทองคำ ลงไปจนถึงหลวงพระบาง และเวียงจันทน์ ก่อให้เกิดการตั้งคำถามจากชุมชนที่เดือดร้อน ว่า เชื้อนน้ำโขงในจีนปล่อยน้ำลงมาหรือไม่ เนื่องจากชาวบ้านโดยเฉพาะบริเวณพรมแดนไทย-ลาว พบว่าไม่มีฝนตกในพื้นที่ แต่น้ำกลับเอ่อท่วมจากแม่น้ำโขงโดยตรง

ต่อมาคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) ได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม มีเนื้อหาระบุว่า อุทกภัยที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากพายุเขตร้อนคามูริ ทำให้ปริมาณน้ำเพิ่มขึ้น และน้ำโขงที่เวียงจันทน์ ร้อยละ 50 มาจากจีน ที่เหลือมาจากน้ำสาขา

MRC ระบุอย่างชัดเจนว่าระดับน้ำที่เพิ่มสูงขึ้นไม่ได้เกิดจากการปล่อยน้ำจากเชื้อนในจีน ซึ่งมีปริมาณ กักเก็บน้ำน้อยเกินกว่าจะสร้างผลกระทบต่ออุทกวิทยาในแม่น้ำโขง แต่กลับไม่ได้ชี้แจงให้ชัดเจนว่าปริมาณ น้ำท่วมที่ อ.เชียงแสน อ.เชียงของ จ.เชียงราย เป็นน้ำที่มาจากจีนเป็นสัดส่วนเท่าไร และเกี่ยวข้องกับ การปล่อยน้ำของเชื้อนในจีน

หลายฝ่ายเห็นตรงกันว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นว่าปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่มาจากแม่น้ำโขง สายหลัก มิได้มาจากน้ำสาขาในไทยหรือลาว ตรงกับที่หนังสือพิมพ์เซียงไฮ้เดลี วันที่ 13 สิงหาคม รายงาน ชาวความเสียหายจากพายุในมณฑลยูนนาน ซึ่งอยู่ทางตอนบนของแม่น้ำโขง รายงานข่าวระบุว่าประชาชน กว่า 1,250,000 คน ใน 11 เมือง ได้รับความเดือดร้อน มีผู้เสียชีวิต 40 คน

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงชี้ให้เห็นว่า ปริมาณน้ำจากตอนบนในจีน มีนัยสำคัญต่อปริมาณน้ำและ อุทกวิทยาในแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยเฉพาะที่ อ.เชียงแสน จ.เชียงราย แต่หน่วยงานดูแลลุ่มน้ำ คือ MRC กลับ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลปริมาณน้ำที่ปล่อยจากเชื้อนในจีน และไม่สามารถนำข้อมูลออกแจ้งเตือนภัยแก่ ประเทศท้ายน้ำได้อย่างทันที่

แม้ผลกระทบจากเชื้อนในจีนจะเป็นที่รับรู้สำหรับชุมชนท้ายน้ำ แต่ข้อมูลจากบริษัทไฮโดรโซน่า¹⁴ ระบุว่าเชื้อนในจีนที่สร้างแล้วเสร็จ 3 แห่งไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้ายน้ำแต่อย่างใดเนื่องจากเป็นเชื้อน ขนาดเล็ก แต่หากเชื้อนแม่น้ำโขงทั้ง 8 แห่งในจีนดำเนินการเต็มรูปแบบภายใน พ.ศ. 2568 ก็ส่งผลกระทบต่อปริมาณการไหลของน้ำทางด้านท้ายน้ำบ้าง ปริมาณตะกอนจะน้อยลงเนื่องจากถูกกักเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำ โดยเฉพาะเชื้อนใหญ่ที่สุด 2 แห่ง คือ เชื้อนเซียววานและเชื้อนงูจาดู

เมื่อมังกรสยายปีก: อุตสาหกรรมเชื้อนจีนในต่างประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมารัฐบาลกลางของจีนได้มีนโยบายสนับสนุนให้กลุ่มอุตสาหกรรมพลังงาน และอุตสาหกรรมเชื้อนสัญชาติจีน “โกอินเตอร์” ออกไปลงทุนในโครงการเขื่อนนอกประเทศ โดยเฉพาะใน

¹⁴โครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต, สรุปข้อมูลความคืบหน้าเขื่อนแม่น้ำโขงจากการประชุม Regional Multi-stakeholder Consultation on MRC's Hydropower Program เวียงจันทน์, กันยายน 2551

ประเทศแถบทวีปแอฟริกา และภูมิภาคอุษาคเนย์ International Rivers ระบุว่า ในปี 2551 มีบริษัทจากจีน ลงทุนในโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ 97 แห่ง ใน 39 ประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในแถบแอฟริกา อุษาคเนย์ ละตินอเมริกา ยุโรปตะวันออก และตะวันออกกลาง

เฉพาะในลาว เวียดนาม กัมพูชา และพม่า มีโครงการเขื่อนที่ลงทุนโดยบริษัทจีนสูงถึง 52 โครงการ จาก 21 บริษัท (ดูรายละเอียดในตารางที่ 4) ล่าสุดเมื่อกลางเดือนกันยายนที่ผ่านมา บริษัทหนึ่ง เจ้าของเขื่อนทั้งหมดบนแม่น้ำโขงในจีน ได้ลงนามกับบริษัทของพม่าเพื่อร่วมพัฒนาเขื่อนผลิตไฟฟ้าบนแม่น้ำสาละวินในพม่า



ภาพ 4 พิธีลงนามร่วมพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำสาละวิน ระหว่างบริษัทหัวนึ่ง ผู้สร้างเขื่อนแม่น้ำโขงจีน และบริษัทของพม่า เมื่อเดือนกันยายน 2552

ภาพจาก <http://finance.sina.com.cn/roll/20090918/11106768258.shtml>

หนึ่งในบรรดาหน่วยงานของจีนที่มีส่วนผลักดันการออกไปลงทุนนอกประเทศ ได้แก่ สภาไฟฟ้าจีน หรือ China Electricity Council โดยจัดประชุมและเวทีต่างๆ ระหว่างบริษัทของจีนกับรัฐบาลและบริษัทจากประเทศต่างๆ เพื่อเป็นเวทีเจรจาการลงทุน

การลงทุนโดยบริษัทจีนใช้เงินลงทุนจากประเทศจีนเอง ปัจจุบันธนาคารนำเข้าส่งออกของจีน (China Export-Import Bank) เป็นผู้ให้กู้ยืมสำหรับการสร้างเขื่อนรายใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังปล่อยเงินกู้แก่รัฐบาลประเทศต่างๆ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเชื่อมด้วยเช่นเดียวกัน

เป็นที่สังเกตว่า ประเทศที่บริษัทจีนเข้าไปลงทุนสร้างเขื่อนนั้นส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตตนเอง เช่น พม่า ชูตาน และมีแนวโน้มว่าโครงการเขื่อนของจีนจะสร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยที่บริษัทจีนไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด



ตารางที่ 4 การลงทุนในโครงการเขื่อนผลิตไฟฟ้าของบริษัทจากจีนในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

เขื่อน/โครงการ	บริษัทสร้างเขื่อนจากจีน
1. กัมพูชา	
Kamchay (in Kampot)	Sinohydro Corp.
Kirirom (Kampong Speu)	?
Steung Russei Chrum	China Yunnan Corporation for International Techno-Economic Cooperation
Steung Ta Tai	China Yunnan Corporation for International Techno-Economic Cooperation
Ganzai	Sinohydro Corp.
Songbo	China Southern Power Grid Co.
Chai-a-Run	China Southern Power Grid Co.
Sambo district in Kratie province (on mainstream Mekong River)	Guangxi Grid (Guangxi Power Industry Surveying and Design Institute - design only)
Stung Cheay Areng	Guangxi Grid (Guangxi Power Industry Surveying and Design Institute - design only)
Steung Atai (Koh Kong province)	China Yunnan Corporation for International Techno-Economic Cooperation
Transmission lines from Steung Atai	Yunnan Southeast Asia Economy and Technology Investment Industrial Co. Ltd.
รวม 11 โครงการ	
2. ลาว	
Nam Lik I/II (near Vientiane)	China International Water and Electric Corporation (CWE)
Nam Mo	Sinohydro Corp.
Nam Ou 8	Sinohydro Corp.
Nam Tha 1	China Southern Power Grid
Nam Beng	China Electrical Equipment Corp.
Nam Khan 2	Sinohydro Corp.
Nam Khan 3	Sinohydro Corp.
Pak Beng (on Mekong River)	Datang International Power Generation Co. Ltd. + China Electrical Equipment Corp.
Paklai Hydroelectric Power Project, Xayaboury province	Sinohydro Corp. + China National Electronics Import and Export Corporation
Nam Nguem 5	Sinohydro Corp.
Kelongtaifan	Sinohydro Corp.
รวม 11 โครงการ	



เขื่อน/โครงการ	บริษัทสร้างเขื่อนจากจีน
3. พม่า	
Tasang Dam (diversion tunnel)	China Gezhouba (Group) Corporation (CGGC)
Piaoliang	China Gezhouba (Group) Corporation (CGGC)
Yeywa	Sinohydro Corp., China Gezhouba (Group) Corporation (CGGC), International Trust and Investment Corporation (CITIC), Technology Company Ltd., China National Heavy Machinery Corporation (CHMC)
Shweli I, II & III Cascade	Sinohydro Corp., Yunnan Joint Power Development Company Ltd. (Yunnan Power Grid Corporation + Yunnan Huaneng Lancang River Hydropower Company Ltd. + Yunnan Machinery & Equipment Export & Import Company Ltd.)
Upper Thanlwin (confluence of Nanka and Nanlei Rivers)	Yunnan Power Grid Corporation, Farsighted Investment Group, the Gold Water Resources Group Company
Thapanseik River (Kanbalu, Sagaing Division)	Sinohydro Corp., China International Trust and Investment Corporation (CITIC)
Mone power plant (in Sedoktara, Magway division)	Sinohydro Corp., China International Trust and Investment Corporation (CITIC)
Hatgyi (Salween River)	Sinohydro Corp.
Paunglaung	Sinohydro Corp. + Yunnan Machinery and Equipment Import and Export Co. (YMEC)
Upper Paunglaung	Yunnan Machinery and Equipment Import and Export Co. (YMEC), General Installation Company of China Water Conservancy and Hydropower (GICCWCH), China National Heavy Machinery Corporation (CHMC)
Myitsone (Irrawaddy River confluence)	China Power Investment Corporation (CPI)
N'mai Hka and Mali Hka cascade, Kachin State (near Yunnan border) - 6 in total	China Power Investment Corporation (CPI)
Kyeoon Kyeewa (Mon River, a tributary of Irrawaddy River)	New Technology Import Export Zhuhai Co.
Baoshan power grid supply myitkyina, Kachin State through Tengchog, Yunnan	Yunnan Power Grid Company
transmission line and sub-stations between Yangon and Yeji	Central China Grid Company
Taping River	Central China Grid Company
Kabaung	China National Heavy Machinery Co.
รวม 24 โครงการ	



เขื่อน/โครงการ	บริษัทสร้างเขื่อนจากจีน
4. เวียดนาม	
Transmission line Lao Cai - Yen Bai - Viet Tri	Yunnan Power Grid Corporation
Transmission line from Hong He - Soc Son	Yunnan Power Grid Corporation
Transmissino line Wenshan-Ha Giang	China Southern Power Grid
Xiao Zhong River	Sino-Vietnamese Electricity Investment Corporation
Kong Giang 2	Guangxi Grid
Bao Loc	Guangxi Grid
รวม 6 โครงการ	
รวมทั้งสิ้น 52 โครงการ	บริษัทจากจีนทั้งหมด 21 แห่ง

ที่มา Zao Noam and Pianporn Deetes, "Chinese Hydropower Industry Investment in the Mekong Region – Impacts and Opportunities for Cooperation: Perspectives from Civil Society", 2007

บทสรุป

การพัฒนาแม่น้ำโขงตอนบน อันได้แก่เขื่อนบนแม่น้ำโขงในจีน ผนวกกับการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ ได้สร้างผลกระทบร้ายแรงแก่ระบบนิเวศข้ามพรมแดนมายังประเทศท้ายน้ำ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นยังเป็นเพียงขั้นแรกๆ ของโครงการใหญ่บนสายน้ำโขง หากเขื่อนยักษ์ 2 แห่ง คือ เสี่ยวหวาน และนู่จาตุ ก่อสร้างแล้วเสร็จและทำการกักเก็บน้ำ คาดการณ์ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจะยิ่งรุนแรง

เป็นที่น่ากังวลว่าเขื่อนและโครงการพัฒนาต่างๆ บนแม่น้ำโขงทั้งตอนบนกำลังรุดหน้าอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชน แต่รัฐบาลของประเทศในลุ่มน้ำ รวมทั้งองค์กรจัดการลุ่มน้ำ กลับเพิกเฉยต่อเสียงเรียกร้องของชุมชนที่เดือดร้อน จนปัจจุบันยังไม่พบว่ารัฐบาลมีการทำการศึกษาผลกระทบข้ามพรมแดน และผลกระทบระยะยาว

การระงับโครงการและทำการศึกษาผลกระทบทั้งลุ่มน้ำ คือหนึ่งในหนทางที่จะระงับและบรรเทาปัญหาที่แม่น้ำโขงกำลังเผชิญ ซึ่งแน่นอนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำสายนี้มีได้หยุดอยู่ที่พรมแดนของประเทศจีน

การพัฒนาโครงข่ายสายส่งข้ามพรมแดน และเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ไทย, สปป.ลาว, กัมพูชา, เวียดนาม

มนตรี จันทร์ทวงศ์

บทนำ

หากหันกลับมามองการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขง เราจะพบเห็นถึงความคึกคักของบรรดาบริษัทก่อสร้างเอกชนหรือของรัฐ ในนาม ‘ผู้พัฒนาโครงการ’ กำลังสาละวนอยู่กับการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่ผุดขึ้นราวกับดอกเห็ดต้นฤดูฝน ด้วยข้ออ้างว่าเป็นแหล่งพลังงานที่สะอาดและราคาถูก เราได้พบเห็นความพยายามของใครต่อใครเพื่อเชื่อมต่อเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำต่างๆ ด้วยระบบสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่ตลาดซื้อขายไฟฟ้าเหมือนกับเป็นตลาดนัดแห่งหนึ่ง ที่จะทำให้เราๆท่านๆได้ใช้ไฟฟ้าในราคาที่ถูกลง และเรายังได้พบเห็นถึงสถาบันการพัฒนาในภูมิภาค พยายามที่จะบอกว่าผลกระทบต่างๆที่เกิดขึ้นไม่มีข้อนิ้วติดกั้ววล เพราะได้มีการนำสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำอย่างยั่งยืน” มาใช้ (Sustainable Hydropower) แต่ในอีกด้านหนึ่ง เรายังได้เห็นภาพของความเดือดร้อน การสูญเสียวิถีชีวิตของประชาชนจำนวนมากในพื้นที่ซึ่งได้มีการก่อสร้างเขื่อนหรือสายส่งไฟฟ้า รวมทั้งความวิตกกังวลและความทุกข์ใจของประชาชนในลุ่มน้ำโขงในอีกหลายพื้นที่ ที่มีแผนการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำและสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของพวกเขาตลอดไป

ผมอยากเปรียบเทียบภาพเช่นนี้ เป็นเสมือน ‘แกงโฮะ’ หม้อใหญ่ ที่รวมอาหารนานาชนิดไว้ในหม้อเดียวกัน ในบทความชิ้นนี้ผมจะได้แยกแยะอาหารต่างๆที่นำมารวมกันเป็นแกงโฮะหม้อนี้ และสืบสาวประวัติความเป็นมาของแต่ละวัตถุดิบที่มีความสำคัญ และตลอดรวมถึงกระบวนการตัดสินใจในการเลือกวัตถุดิบต่างๆ ว่ามีที่มาที่ไปอย่างไร และใครเป็นผู้มีบทบาทในกระบวนการนี้บ้าง

การพัฒนาลุ่มน้ำโขงในด้านไฟฟ้าพลังน้ำนั้น ถูกผลักดันทั้งจากเงื่อนไขภายในของแต่ละประเทศและเงื่อนไขภายนอกประเทศ กล่าวคือ เงื่อนไขภายในแต่ละประเทศ คือ ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง เงื่อนไขภายนอก คือ กระบวนการส่งเสริม สนับสนุนการวางแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าในระดับประเทศ และการพัฒนาให้เกิดกลไกการซื้อขายไฟฟ้าผ่านระบบสายส่งไฟฟ้าในระดับภูมิภาค ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาคแม่น้ำโขงในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (MRC: Mekong River Commission), กรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือ GMS (GMS Interconnection grid/ Mekong Power Grid) และประชาคมอาเซียน หรือ ASEAN (ASEAN Power Grid: APG)



กรอบความร่วมมือต่างๆ เหล่านี้ อาจจะมีความเป็นมาแตกต่างกัน แต่แนวทางการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำของแต่ละประเทศ และระบบโครงข่ายสายส่งข้ามพรมแดนกลับมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการสนับสนุนเงินกู้ในการลงทุนได้มีการประสานการทำงานร่วมกัน ด้วยการเข้าไปมีส่วนกำหนดทิศทางการพัฒนาไฟฟ้าในระดับประเทศของแต่ละประเทศ ซึ่งจะสอดคล้องกับการเชื่อมโยงสายส่งในระดับภูมิภาค ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป ภาพความสัมพันธ์ระหว่างกรอบความร่วมมือต่างๆ กับแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าแต่ละประเทศ และกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สามารถประมวลสรุปได้ดังภาพที่ 1 ซึ่งผู้เขียนหวังว่าภาพนี้จะช่วยให้ผู้อ่านสามารถติดตามและเข้าใจในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่างได้ชัดเจนขึ้น

ในท้ายที่สุด จะเป็นการวิเคราะห์ว่า ใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จริงๆ จากแกงโซะหม้อนี้ ระหว่างกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคในลุ่มน้ำโขง ซึ่งจะได้ประมวลสรุปข้อคิดเห็นของผู้ที่ติดตามในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่องในเรื่อง การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ, โครงข่ายระดับภูมิภาค และตลาดซื้อขายไฟฟ้า ว่าจะก่อประโยชน์หรือสร้างปัญหาผลกระทบต่อประชาชนและระบบนิเวศในลุ่มน้ำโขงมากน้อยเพียงใด

ภาพที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำของประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง กับสถาบันในภูมิภาค และองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง



1) คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (MRC) กับการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ในกลุ่มน้ำโขง

พัฒนาการของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง มีรอยต่อที่สำคัญเกิดขึ้นในปี 2538 ที่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง ตอนล่าง ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้ร่วมกันลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) และจัดตั้งคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) จากนั้น MRC ได้พัฒนาโครงการย่อยขึ้นหลายโครงการ และหนึ่งในโครงการเหล่านี้คือ โครงการด้านไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydropower Programme: HP) ซึ่งได้รวมการศึกษาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลักที่มีมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2513 ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 MRC ได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ (MRC Hydropower Development Strategy, October 2001) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาสายส่งไฟฟ้าข้ามพรมแดนเพื่อรองรับระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้าในอนาคต

ล่าสุดคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงโดย Hydropower Programme ได้จัดการประชุม Regional Multi-Stakeholder Consultation on the MRC Hydropower Programme ที่นครเวียงจันทน์ ระหว่างวันที่ 25-27 กันยายน 2551 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ที่ประชุมรับรองแนวความคิดใหม่ ๆ ของ MRC ในการผลักดันแผนงานใหม่ที่มีชื่อว่า Initiative on Sustainable Hydropower ขณะที่ Hydropower Programme ก็ยังคงทำงานต่อไป

การทำงานของ MRC ในเรื่องไฟฟ้าพลังน้ำ ได้รับการสนับสนุนเงินทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการ จากสถาบันและองค์กรระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก (อาทิเช่น United Nations Development Program, ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB), ธนาคารโลก (WB), รัฐบาลฝรั่งเศส, รัฐบาลญี่ปุ่น, รัฐบาลสวีเดน, รัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์, รัฐบาลอังกฤษ, รัฐบาลฟินแลนด์) เช่น คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากประเทศฟินแลนด์ สำหรับใช้ใน MRC Hydropower Programme ปี 2551 ถึง 286,000 เหรียญสหรัฐ เปรียบเทียบกับก่อนหน้าในปี 2550 MRC ได้เงินจากรัฐบาลญี่ปุ่น สำหรับโครงการ Initial Analysis of Hydropower Potentials in Lower Mekong Basin จำนวน 500,000 เหรียญสหรัฐ¹

แผนการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของ MRC มีแผนงานสำคัญที่แยกแยะได้ 4 แผนงาน ได้แก่

1. การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลัก (ตอนล่าง)
2. MRC Hydropower Development Strategy, October 2001
3. Hydropower Programme
4. Initiative on Sustainable Hydropower

¹MEKONG RIVER COMMISSION, Statements of Contributions Received, Expenditure Incurred and Fund Balances by Donor for the year ended 31 December 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 HYPERLINK "http://www.mrcmekong.org/financial_reporting/" http://www.mrcmekong.org/financial_reporting/

1.1 การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ บนแม่น้ำโขงสายหลัก (ตอนล่าง)

เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลัก ถูกเสนอโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 มีกำลังผลิตไฟฟ้ารวมกันถึง 23,300 เมกะวัตต์ และโครงการหนึ่งที่เป็นที่รู้จักกันในขณะนั้นคือ โครงการเขื่อนฝามองขนาดกำลังการผลิต 4,800 เมกะวัตต์ จะมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำมากถึง 3,700 ตารางกิโลเมตร และต้องอพยพประชาชนในขณะนั้นมากถึง 250,000 คน อย่างไรก็ตามผลกระทบจากสงครามอินโดจีน ได้ส่งผลให้โครงการเขื่อนไฟฟ้าบนแม่น้ำโขงตอนล่างทั้งหมดต้องยุติลงชั่วคราว

เมื่อสงครามอินโดจีนสิ้นสุดลง ในปี 2537 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ได้เผยแพร่การศึกษาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงขึ้นมาใหม่รวม 9 เขื่อน² ดังตารางที่ 1 การศึกษานี้ได้งบประมาณสนับสนุนจาก United Nations Development Program และรัฐบาลฝรั่งเศสโดยได้เปลี่ยนแปลงแบบเขื่อนเป็นเขื่อนแบบ Run-of-river ทั้งหมด มีความสูงระหว่าง 30-60 เมตร เขื่อนไฟฟ้าชุดใหม่นี้จะสร้างอ่างเก็บน้ำมีความยาวรวมกันมากกว่า 900 กิโลเมตร³ (ในฤดูแล้ง) หรือมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำรวมกันประมาณ 1,425 ตารางกิโลเมตร และต้องอพยพประชาชนมากกว่า 57,000 คน โดยมีกำลังผลิตติดตั้งทั้งหมดประมาณ 13,350 เมกะวัตต์ และไฟฟ้าส่วนใหญ่ที่ผลิตได้จะขายให้แก่ประเทศไทย ดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 2

ตารางที่ 1 แสดงรายชื่อเขื่อน ที่ศึกษาไว้เมื่อปี 2537 โดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง⁴

เขื่อน	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกะวัตต์)	พื้นที่น้ำท่วม (ตารางกิโลเมตร)	การอพยพประชาชน (คน)	ที่ตั้งเขื่อน
1. เขื่อนปากแบ่ง	1,230	50	1,670	ในประเทศลาว
2. เขื่อนหลวงพระบาง	970	85	5,200	ในประเทศลาว
3. เขื่อนไชยะบุรี	1,260	20	1,720	ในประเทศลาว
4. เขื่อนปากกลาย	1,010	70	8,710	ในประเทศลาว
5. เขื่อนฝามอง	2,030	40	23,260	พรมแดนไทย-ลาว
6. เขื่อนบ้านกุ่ม	2,330	90	2,573	พรมแดนไทย-ลาว
7. เขื่อนดอนสะโฮง	240	-	-	ในประเทศลาว
8. เขื่อนสะตึงแต	980	480	9,160	ในประเทศกัมพูชา
9. เขื่อนสามบ่อ	3,300	590	5,120	ในประเทศกัมพูชา
รวม 9 โครงการ	13,350	1,425	57,413	-

หมายเหตุ การศึกษานี้ ได้ทำการศึกษาเขื่อนเชียงคาน ขนาด 800 เมกะวัตต์ ในประเทศลาว และเขื่อนโตนเลสาป ขนาด 140 เมกะวัตต์ ในประเทศกัมพูชาควบคู่ไปด้วย แต่ไม่ได้ระบุในสรุปผลการศึกษา เนื่องจากระดับน้ำจากเขื่อนเชียงคานจะส่งผลกระทบต่อเขื่อนปากกลายมาก ขณะที่เขื่อนปากกลายมีขนาดใหญ่กว่า ดังนั้นการศึกษานี้จึงได้เลือกเขื่อนปากกลายเป็นเขื่อนที่มีความสำคัญมากกว่าไว้ก่อน

²Mekong Mainstream Run-of-river Hydropower, Mekong Secretariat Study Team, Bangkok, Thailand, December 1994 หน้า 7-5

³เพ็ญอ้าง หน้า 6-4

⁴เพ็ญอ้าง หน้า 7-5

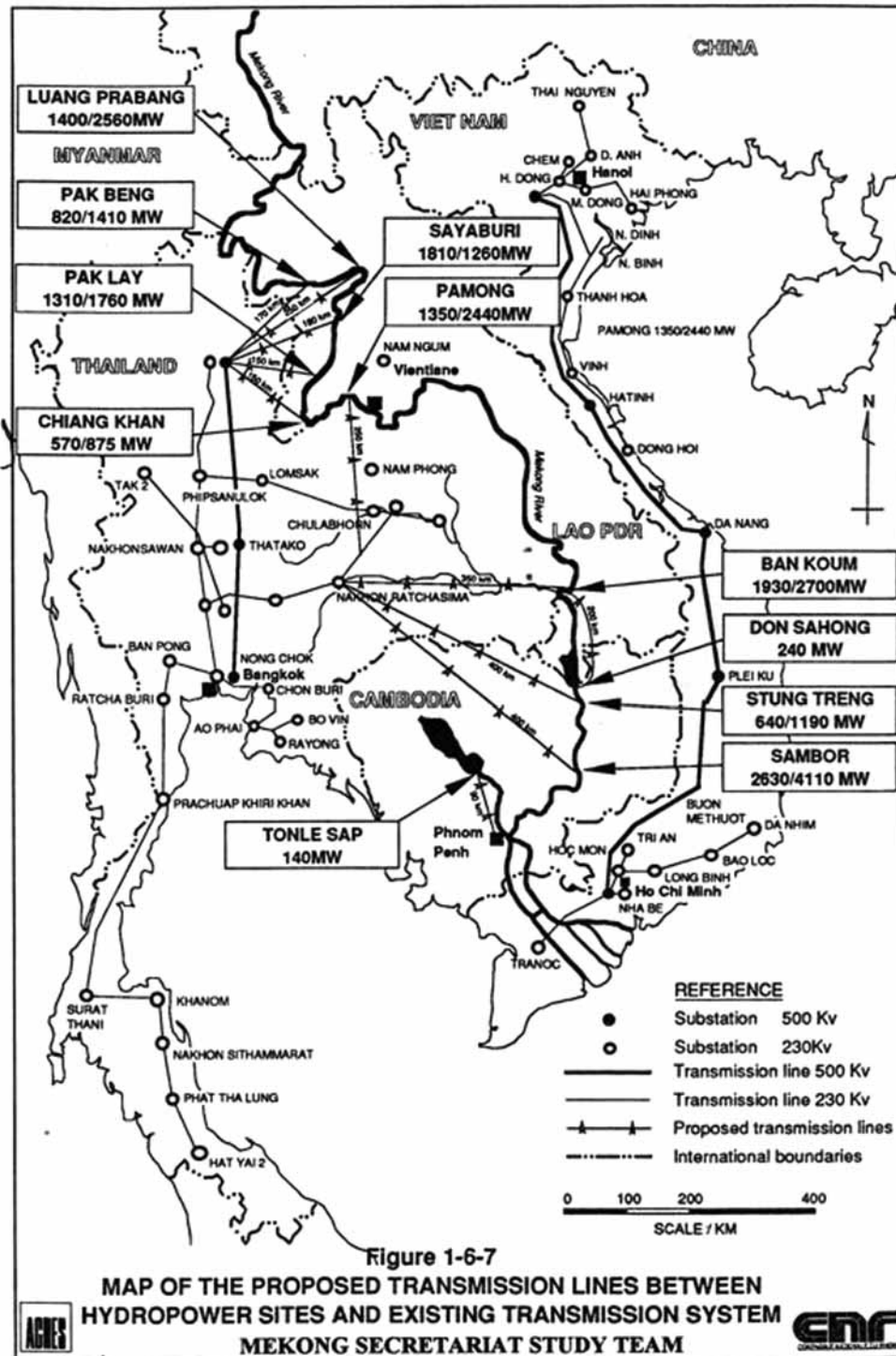


การที่คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง ได้จัดการประชุม Regional Multi-Stakeholder Consultation on the MRC Hydropower Programme นั้น ได้ยืนยันให้เห็นว่า ข้อเสนอการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่างที่มีมากกว่าสามทศวรรษ และเคยถูกละทิ้งไปแล้วในอดีต (เนื่องจากเป็นโครงการที่มีราคาสูงเกินไป และเป็นโครงการที่ทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล) ได้ฟื้นคืนชีพขึ้นแล้ว โดยมีบริษัทเอกชนสัญชาติไทย มาเลเซีย เวียดนาม รัสเซีย และจีน ได้รับไฟเขียวจากรัฐบาลในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ให้เดินหน้าศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยในขณะนี้มีการผลักดันอยู่ด้วยกัน 11 เขื่อน โดย 7 เขื่อนอยู่ในประเทศลาว สองเขื่อนอยู่ระหว่างพรมแดนไทย-ลาว และอีก 2 เขื่อนอยู่ในประเทศกัมพูชา ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2 และภาพที่ 3

โครงการเขื่อนขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขงสายหลัก ถูกผลักดันภายใต้ข้อกล่าวอ้างถึงความต้องการไฟฟ้าในภูมิภาคที่สูงขึ้นตลอดเวลา ยกตัวอย่างเช่น ในรายงาน Mekong Mainstream Run-of-river Hydropower ได้ระบุว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าของภูมิภาคจากปัจจุบันในปี 2536 จนถึงปี 2546 (2003) จะเพิ่มขึ้นถึง 12,000 เมกะวัตต์ ซึ่งไฟฟ้าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำจะเป็นคำตอบสำคัญของกรหาแหล่งพลังงานไฟฟ้า อย่างไรก็ตามการระบุว่าเป็นความต้องการไฟฟ้าของภูมิภาค ความจริงแล้วเพื่อต้องการส่งมาขายให้กับประเทศไทยเท่านั้น เพราะแผนการสร้างสายส่งไฟฟ้าขณะนั้น จะส่งมาขายยังประเทศไทยเกือบทั้งหมด ภายใต้ข้อกล่าวอ้างความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นในระดับภูมิภาคนี้ รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ต่างใช้มันเป็นเครื่องมือในการผลักดันโครงการเขื่อนขนาดใหญ่มูลค่ามหาศาล โดยปัจจุบันมีประเทศไทย และประเทศเวียดนามรับบทเป็นผู้ซื้อรายใหญ่ของภูมิภาค และมีประเทศ สปป.ลาวประกาศว่าจะเป็น 'แบตเตอรี่' ที่จะป้อนพลังงานให้กับภูมิภาค โดยมีได้พิจารณาว่าจะมีไฟฟ้าล้นเกินความต้องการเพียงใด และมีได้ให้ความสำคัญกับพลังงานทางเลือกอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน โดยที่ไม่ต้องทุ่มทุนมหาศาล



ภาพที่ 2 ภาพแสดงโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าจากเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก



ที่มา: Mekong Mainstream Run-of-river Hydropower, Annex 1 Concepts and analysis, Mekong Secretariat Study Team, Bangkok, Thailand, December 1994 หน้า I-6(51)

ตารางที่ 2 รายชื่อเพื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง ในปัจจุบัน

ชื่อเพื่อน/ประเทศที่ตั้ง	กำลังการผลิต (เมกะวัตต์)	ผู้ลงทุน	สถานะ
1. เขื่อนปากแบ่ง แขวงอุดมไซ สปป.ลาว	1,320	บริษัท ต้าถั่ง อินเตอร์เนชั่นแนล พาวเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด กับรัฐบาลลาว	ลงนามบันทึกความเข้าใจ เมื่อเดือนสิงหาคม 2550 เพื่อทำการศึกษาคงความเป็นไปได้ของโครงการ
2. เขื่อนหลวงพระบาง แขวงหลวงพระบาง สปป.ลาว	1,410	บริษัท ปีโตรเวียดนาม พาวเวอร์ คอร์ปอเรชั่น, บริษัทร่วมทุน เอ็นจีเนียร์ริ่ง คอนซัลตัง และสถาบันการชลประทานและออกแบบก่อสร้าง มอลโด กับรัฐบาลลาว	ลงนามบันทึกความเข้าใจ เมื่อเดือนตุลาคม 2550 เพื่อศึกษาคงความเป็นไปได้ของโครงการ
3. เขื่อนไซยะบุรี แขวงไซยะบุรี สปป.ลาว	1,260	บริษัท ช.การช่าง มหาชน จำกัด กับรัฐบาลลาว	ลงนามข้อตกลงการพัฒนาโครงการ เมื่อวันที่ 27 เดือนพฤษภาคม 2551 เพื่อหาผู้ร่วมทุนและการเจรจากับผู้ซื้อไฟฟ้า
4. เขื่อนปากกลาย แขวงไซยะบุรี สปป.ลาว	1,320	บริษัท ซิโนไฮโดร คอร์ปอเรชั่น และบริษัทไซนา เนชั่นแนล อิเล็กโทรนิคส์ อิมพอร์ต แอนด์ เอ็กพอร์ต จำกัด กับรัฐบาลลาว	ลงนามบันทึกความเข้าใจ เมื่อเดือนมิถุนายน 2550 เพื่อทำการศึกษาคงความเป็นไปได้ของโครงการ
5. เขื่อนसानะคาม แขวงเวียงจันทน์ สปป.ลาว	1,000	บริษัท ต้าถั่ง อินเตอร์เนชั่นแนล พาวเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด กับรัฐบาลลาว	ลงนามบันทึกความเข้าใจ เพื่อทำการศึกษาคงความเป็นไปได้ของโครงการ
6. เขื่อนปากชม ชายแดนไทย-ลาว (บ้านคกแก้ว อ.ปากชม จ.เลย- บ้านห้วยห่าง แขวงเวียงจันทน์)	1,482	ยังไม่ปรากฏ	กรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน (พพ.) ได้ศึกษาจัดทำ “รายงานก่อนรายงานความเหมาะสม และรายงานสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น” (ขนาด 1,079 เมกะวัตต์) แล้วเสร็จเมื่อเดือนพฤษภาคม 2551 และกำลังดำเนินการศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปี 2552
7. เขื่อนบ้านกุ่ม ชายแดนไทย-ลาว	2,330	บริษัท อิตาเลียน-ไทย ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอเชียคอร์ป โฮลดิ้ง จำกัด กับรัฐบาลลาว	เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2551 รัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาวได้ลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อศึกษาคงความเป็นไปได้ของโครงการ โดยให้ภาคเอกชนดำเนินการศึกษาสำรวจเขื่อนบ้านกุ่มระยะเวลา 30 เดือน
8. เขื่อนลาดเสือ แขวงจำปาสัก สปป.ลาว	800	บริษัท เจริญเอ็นเนอจี แอนด์ วอเตอร์ เอเชีย กับรัฐบาลลาว	ลงนามบันทึกความเข้าใจ เมื่อเดือนเมษายน 2551 เพื่อศึกษาคงความเป็นไปได้ของโครงการ

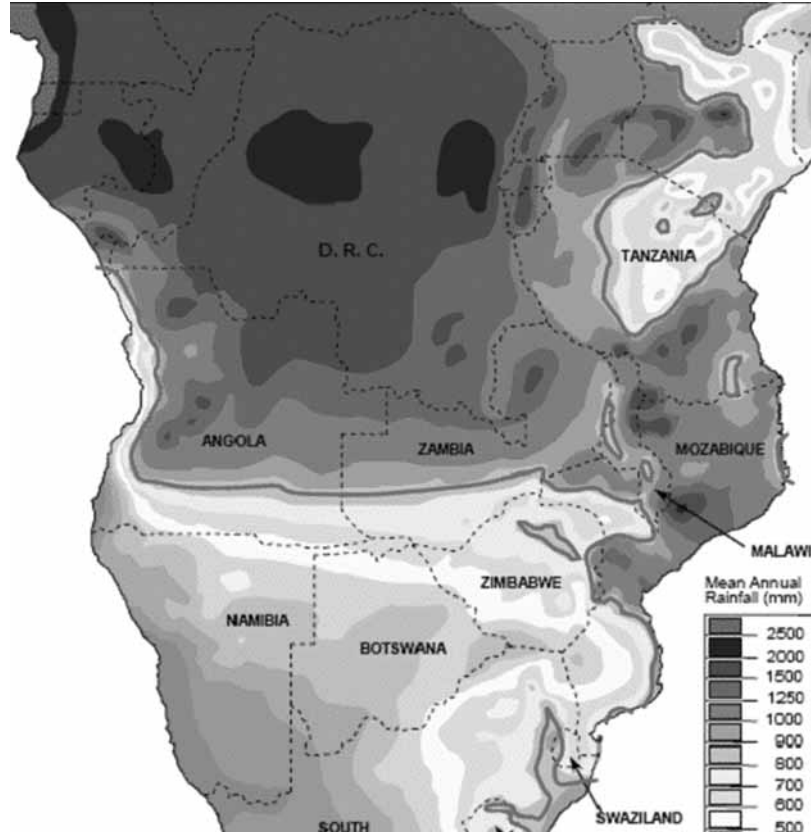


ชื่อเขื่อน/ประเทศที่ตั้ง	กำลังการผลิต (เมกะวัตต์)	ผู้ลงทุน	สถานะ
9. เขื่อนดอนสะโฮง แขวงจำปาสัก สปป.ลาว	360	บริษัท เมกะเพิร์สท คอร์ปอเรชั่น จำกัด ของมาเลเซีย กับรัฐบาลลาว	บรรลุข้อตกลงการพัฒนา โครงการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2551 ซึ่งบริษัท เมกะเพิร์สทฯ จะเป็นผู้เจรจาหาผู้ร่วมลงทุนและทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า
10. เขื่อนสติงเตริง จังหวัดสติงเตริง กัมพูชา	980	บริษัทเอกชนจากรัสเซีย กับรัฐบาลกัมพูชา	ลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ
11. เขื่อนซาบอ จังหวัดกระเจี๊ยะ กัมพูชา	2,600	บริษัท ไชนา เซาท์เทิร์น พาวเวอร์กริด กับรัฐบาลกัมพูชา	ลงนามบันทึกความเข้าใจ เมื่อเดือนตุลาคม 2549 เพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยบริษัท กวางสี กริด (บริษัทลูกของบริษัท ไชนา เซาท์เทิร์น พาวเวอร์กริด)

หมายเหตุ: ตัวเลขกำลังการผลิตติดตั้งของเขื่อนนั้นแตกต่างกันไปตามแหล่งที่อ้างอิง ตัวเลขในตารางนี้มาจากการนำเสนอของตัวแทนประเทศลาวและกัมพูชา ในการประชุม Regional Multi-Stakeholder Consultation of the MRC Hydropower Programme เมื่อวันที่ 25-27 กันยายน 2551 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศลาว

<http://www.mrcmekong.org/programmes/Hydropower/stakeholder-consult-ppt.htm>

ภาพที่ 3 แสดงตำแหน่งของเขื่อน 11 เขื่อนบนแม่น้ำโขงตอนล่าง



1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ⁵

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของ MRC ที่เผยแพร่ในปี 2544 ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์รวมของ MRC ระหว่างปี 2544-2548 (MRC Strategic Plan 2001-2005) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. ต้องเป็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม
2. ต้องพัฒนาประสิทธิภาพของการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำและพัฒนากลไกการกระจายไฟฟ้า
3. ต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูล และส่งเสริมขีดความสามารถในด้านต่างๆ ให้แก่ประเทศสมาชิกในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำทั้ง 3 ประการนี้ MRC ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ข้างต้นไว้ 8 ประการ ได้แก่

1. การจัดตั้งหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง และให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่ประเทศสมาชิก เพื่อให้มีการพัฒนาการใช้ EIA ในแต่ละประเทศ โดยประยุกต์ใช้แนวทางการวางแผนพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams)

2. การศึกษาผลกระทบโดยรวมจากอ่างเก็บน้ำในแต่ละฤดูกาล และการศึกษาผลกระทบการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ เพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน ที่จะเกิดขึ้นในลุ่มน้ำตอนล่าง ต่อลักษณะทางกายภาพ คุณภาพและการไหลของน้ำ

3. การศึกษาที่ชัดเจนในเรื่องผลกระทบด้านลบต่อการประมง, สิ่งแวดล้อม และการประเมินการบรรเทาปัญหาผลกระทบต่างๆ เหล่านี้

4. การศึกษาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพระบบไฟฟ้า, การลดความต้องการใช้ไฟฟ้า และการลดต้นทุนในภาคพลังงานไฟฟ้าของประเทศสมาชิก ผ่านกระบวนการการจัดการด้านความต้องการใช้ไฟฟ้า (Demand Side Management: DSM) รวมไปถึงแนวทางอื่นๆ ในรายละเอียดของการศึกษา MRC จะทำงานร่วมกับ ADB ซึ่งจะมีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่

- ความร่วมมือในการพัฒนาระบบสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศที่สมบูรณ์
- การกระจายแหล่งผลิตไฟฟ้า โดยไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก และการลงทุนในเรื่องสายส่งไฟฟ้า
- การพัฒนาอัตราการรับซื้อไฟฟ้า ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการตัดสินใจที่รวดเร็วและผลตอบแทนที่เหมาะสม ในการให้บริการสายส่งไฟฟ้า
- การเตรียมข้อเสนอแนะต่างๆ สำหรับประเทศสมาชิก

⁵MRC Hydropower Development Strategy, MRC Water Resources and Hydrology Programme, Mekong River Commission, Phnom Penh, October 2001

5. การศึกษาเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ในรายละเอียดของการศึกษา MRC จะทำงานร่วมกับ ADB ซึ่งจะมีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่
 - การศึกษาแนวทางปฏิบัติสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ทั้งที่มีอยู่แล้วในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (โครงการเทิน-หิโนนูน, โครงการห้วยเฮาะ) และจากทั่วโลก
 - การศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน ในการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ
 - พัฒนาคู่มือแนวทางการปฏิบัติในการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ สำหรับใช้ในกลุ่มผู้ลงทุนภาคเอกชน
 - การพัฒนารูปแบบของความตกลงการใช้สัมปทานหรือการออกใบอนุญาต
 - การนำเสนอและส่งเสริมให้มีการใช้ข้อเสนอแนะ ในกลุ่มประเทศสมาชิก
 - กระตุ้นให้มีการพัฒนาขีดความสามารถ รวมทั้งการปรับปรุงด้านกรอบกฎหมาย ในประเทศสมาชิก เพื่อให้สามารถรองรับการเข้ามาร่วมงานของภาคเอกชน
 - การศึกษาในด้านหลักการเรื่องความโปร่งใส, แนวทางปฏิบัติสำหรับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการพัฒนาโครงการทั้งหมด
6. การทบทวนและเผยแพร่ประสบการณ์ที่มีความสำคัญ เช่น การวางแผนพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำให้มีต้นทุนต่ำที่สุด, กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม
7. การพัฒนาข้อมูลพื้นฐานที่มีคุณภาพ เพื่อใช้ในกระบวนการพัฒนาโครงการ และการประเมินผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม
8. การทบทวนการศึกษาศักยภาพโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในกลุ่มน้ำโขงตอนล่างทั้งหมด และพัฒนาการจัดลำดับโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ในกรอบของภูมิภาค

การเกิดขึ้นของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ MRC ถือว่าเป็นบทบาทใหม่ขององค์กรที่จะทำให้ MRC สามารถเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อประกอบในกระบวนการตัดสินใจการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ให้แก่ประเทศสมาชิกได้อย่างรอบด้าน และข้อเสนอแนะทางนโยบายต่อการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำนี้ จะตั้งอยู่หลักการพื้นฐานดังนี้⁶

1. ศักยภาพของไฟฟ้าพลังน้ำในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาให้ตอบสนองต่อความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
2. การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ควรคำนึงถึงการใช้และผู้ใช้น้ำในภาคอื่นๆ ด้วย
3. การพัฒนาและดำเนินการในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ควรต้องตระหนักถึงการรักษาสุขภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ รวมทั้งการจัดการในด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

⁶MRC Hydropower Development Strategy, MRC Water Resources and Hydrology Programme, Mekong River Commission, Phnom Penh, October 2001 p.28-29



4. กระบวนการมีส่วนร่วมโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในกระบวนการวางแผนและการดำเนินการนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกัน ถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จะได้รับ อย่างเต็มที่ และจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยาก
5. โครงการไฟฟ้าพลังน้ำควรได้รับการพัฒนาในบริบทของ การจัดหาพลังงานไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำ ที่สุด (the context of true least-cost expansion of power)
6. การเปรียบเทียบผลได้ผลเสีย ระหว่างการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำกับการใช้น้ำในภาคอื่นๆ นั้น ควรมีการจัดทำกรอบเปรียบเทียบคุณค่า/มูลค่าที่ชัดเจน ในด้านต้นทุนของการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติและผลประโยชน์ที่จะได้รับ และมีการเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ เพื่อให้เกิด ความโปร่งใส
7. การลดเงื่อนไขด้านกฎระเบียบ/กฎหมาย ในการให้ภาคเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนา เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำ ในแต่ละประเทศสมาชิก จะถือเป็นก้าวอย่างที่สำคัญในการพัฒนาระบบ เศรษฐกิจ และการหาแหล่งสนับสนุนด้านการเงินสำหรับโครงการต่างๆ

ผู้มีส่วนหลักในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ได้แก่ รัฐบาลของประเทศสมาชิก, สถาบันที่ให้เงิน ฎีเช่น ADB และธนาคารโลก, MRC, กลุ่มประเทศอาเซียน, ผู้ลงทุนภาคเอกชน (ผ่านการ ลงทุนแบบ BOOT: Built Own Operate and Transfer)

MRC จะมีบทบาทในการวางแผนและการลงทุนเบื้องต้นในการพัฒนาโครงการในกรอบของกลุ่มน้ำโขง ตอนล่างในประเทศสมาชิก ขณะที่ ADB และ GMS จะมีบทบาทในกรอบของการพัฒนาระดับประเทศในกลุ่ม น้ำโขงทั้งหมด ซึ่งรวมถึงจีน (ยูนนาน) และพม่าด้วย โดยที่ ADB จะดำเนินการผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ ในแผนของ GMS ซึ่งอาจจะมีส่วนซ้ำซ้อนกับแผนงานของ MRC ดังนั้น MRC และ ADB จึงได้มีความ ตกลงในการทำงานร่วมกันในปี 2543

จากยุทธศาสตร์ที่ 2 และแนวทางข้อ 4, 5 ซึ่งเป็นหัวใจของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เพราะ ว่าเป็นการพัฒนาาระบบสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ และการพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศ สมาชิกโดยตรง

การพัฒนาสายส่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าระดับภูมิภาค ได้รับการ อธิบายว่าเป็นการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ประเทศที่มีความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้ามาก กว่า สามารถซื้อไฟฟ้าได้ผ่านสายส่งไฟฟ้า จากประเทศที่มีไฟฟ้าพลังน้ำเหลือ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้า จากก๊าซหรือถ่านหิน ซึ่งมีปัญหามลพิษมากกว่าไฟฟ้าพลังน้ำ อย่างไรก็ตามเพียงการพัฒนาสายส่งไฟฟ้า ระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียว ก็จะไม่สามารถทำให้เกิดตลาดที่สมบูรณ์ได้ ต้องมีองค์ประกอบอื่นๆ อีก หลายด้าน (ตามการศึกษาในข้อ 4, 5) รวมทั้งในทุกประเทศต้องมีระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนเองที่สมบูรณ์ ก่อนด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม MRC ยอมรับว่า การพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าระดับภูมิภาคอยู่นอกเหนือขอบเขตของ MRC แต่ MRC⁷ จะทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ เช่น ADB เพื่อบรรลุในเรื่องนี้ ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า ตลาดซื้อขายไฟฟ้าระดับภูมิภาคคือปัจจัยสำคัญของการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

MRC ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศผู้บริจาค มากกว่า 30 แห่งทั่วโลก และกลุ่มที่มีความร่วมมือใกล้ชิดในเรื่องไฟฟ้าพลังน้ำ ได้แก่ ADB, ธนาคารโลก, รัฐบาลญี่ปุ่น, ฝรั่งเศส, สวีเดน, สวิตเซอร์แลนด์, อังกฤษ กลุ่มประเทศเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเรื่อง การวางแผนโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ, การพัฒนาสายส่งไฟฟ้าและระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้า ในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS), การจัดทำแผนแม่บทพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำสาขา, การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแบบ run-of-river และการศึกษาด้านการเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ

1.2.1 การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าระดับภูมิภาค

MRC ได้พยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของภูมิภาคไว้ จากปี 2543 ถึงปี 2563 พบว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นในช่วง 20 ปี ถึง 52,000 เมกะวัตต์ ซึ่งได้แสดงรายละเอียดการพยากรณ์ในตารางที่ 3 รวมทั้ง MRC ได้ประเมินศักยภาพไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่างไว้ประมาณ 30,000 เมกะวัตต์ ในจำนวนนี้ ประมาณ 13,000 เมกะวัตต์จะมาจากเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ที่เหลือจะมาจากลำน้ำสาขาในประเทศ สปป.ลาว, กัมพูชา และเวียดนาม จำนวน 13,000, 2,200 และ 2,000 เมกะวัตต์ ตามลำดับ ซึ่งในปัจจุบันมีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่างเพียง 1,600 เมกะวัตต์หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 5 ของศักยภาพรวมเท่านั้น

ขณะที่ลุ่มน้ำโขงตอนบนในประเทศจีน (ยูนนาน) สามารถพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลักได้มากถึง 23,000 เมกะวัตต์ ซึ่งในปัจจุบัน (พ.ศ. 2543) สามารถพัฒนาได้เพียง 2,850 เมกะวัตต์เท่านั้น ซึ่งได้แสดงภาพรวมไว้ในตารางที่ 4

ภาพรวมของการใช้ไฟฟ้าในภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนล่าง สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีตลาดใหญ่ที่สุดในการซื้อขายไฟฟ้า ขณะที่ภายในประเทศมีข้อจำกัดมากขึ้นเรื่อยๆ ในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เนื่องจากถูกพิจารณาว่าเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ขณะที่ในเวียดนามมีไฟฟ้าล้นเกินในภาคเหนือ แต่ขาดแคลนในภาคใต้ สำหรับประเทศ สปป.ลาว ซึ่งมีศักยภาพไฟฟ้าพลังน้ำมากที่สุด แต่ก็มีตลาดซื้อขายไฟฟ้าภายในประเทศที่เล็กที่สุดเช่นกัน สถานการณ์เช่นนี้ หากมีการพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าในระดับภูมิภาค จะช่วยให้เกิดความสมดุลของความต้องการใช้ไฟฟ้าและศักยภาพไฟฟ้าพลังน้ำที่แต่ละประเทศมีอยู่ได้

⁷MRC Hydropower Development Strategy, October 2001 หน้า 57



อย่างไรก็ตามสำหรับการรับซื้อไฟฟ้าของไทยนั้น จะอยู่ที่ระดับราคา 4-5 เซนต์ต่อหน่วย (USc/kWh) ในกรณีที่เป็นการซื้อแบบ firm energy หากเป็นแบบ non-firm energy ราคาซื้อจะอยู่ที่ระดับ 1.5-2 เซนต์ต่อหน่วย (USc/kWh) ซึ่งเป็นราคาที่แตกต่างกันมาก สิ่งนี้อาจเป็นข้อจำกัดได้เช่นกัน สำหรับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำใน สปป.ลาวเพื่อการส่งออก

ตารางที่ 3 การพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าในระดับภูมิภาค

หน่วย: เมกะวัตต์

ประเทศ	2538	2543	2548	2553	2563
กัมพูชา	84	176	384	580	1,649
สปป.ลาว	78	157	277	444	971
ไทย	13,420	15,254	20,818	28,913	43,627
เวียดนาม	2,910	5,505	9,226	14,474	28,180
รวม	14,000	19,000	28,000	42,000	71,000

ที่มา: การศึกษา Mekong Integrated Transmission System Study, MRC 1996 และการพยากรณ์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2543)

ตารางที่ 4 แสดงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขงทั้งหมด ที่มีขนาดมากกว่า 10 เมกะวัตต์ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2543^๑

ประเทศ	โครงการ	ตำแหน่ง	แบบเขื่อน	กำลังผลิตติดตั้ง (MW)	พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ต่อปี (GWh/year)	ปีที่แล้วเสร็จ
จีน	ม่านวาน ต้าเฉาซาน	แม่น้ำโขง	RoR*	1,500	7,870	2536
		แม่น้ำโขง	RoR	1,350	5,930	2543
สปป.ลาว	น้ำงึม เซเซด เทิน-หิณบุน ห้วยเฮาะ น้ำลึก	สาขา	SS**	150	900	2514-2528
		สาขา	RoR	45	150	2534
		สาขา	RoR	210	1,645	2541
		สาขา	SS	150	600	2542
		สาขา	SS	60	184	2543
ไทย	สิรินธร จุฬารัตน์ อุบลรัตน์ ปากมูล	สาขา	SS	36	115	2511
		สาขา	SS	15	62	2514
		สาขา	SS	25	75	2509
		สาขา	RoR	136	462	2540
เวียดนาม	Dray Ling laly	สาขา	RoR	13	70	2538
		สาขา	SS	720	3,642	2543-2544

* RoR : เขื่อนแบบน้ำไหลผ่าน หรือ Run-of-River ** SS : เขื่อนแบบเก็บกักน้ำ หรือ Seasonal Storage

^๑MRC Hydropower Development Strategy, October 2001 หน้า 41



1.2.2 ทิศทางการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำของประเทศในกลุ่มน้ำโขง

1) ประเทศจีน (ยูนนาน)

จีนมีแผนสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงในยูนนานจำนวนรวม 8 เขื่อน ซึ่งสร้างเสร็จแล้ว 3 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนม่านวาน, เขื่อนต้าเล่าซาน และเขื่อนจิงหง กำลังสร้างอีก 2 เขื่อนคือ เขื่อนเซียววาน และเขื่อนนู่จาดู ซึ่งเป็นเขื่อนที่มีอ่างเก็บน้ำใหญ่มาก อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของจีน ดำเนินการไปตามลำพังโดยไม่มีการปรึกษาร่วมกับประเทศต่อนท้ายน้ำ MRC กำลังพัฒนาความร่วมมือกับประเทศจีน เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันเกี่ยวกับการจัดการน้ำของเขื่อนในจีน

ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจรับซื้อไฟฟ้าจากจีน (ยูนนาน) จำนวน 3,000 เมกะวัตต์ ภายในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยได้ยอมรับโดยทางอ้อม ให้มีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในประเทศจีน และเช่นกันกับการที่ไทยและ สปป.ลาว มีบันทึกความเข้าใจร่วมกัน ในการพัฒนาสายส่งไฟฟ้าจากยูนนาน ผ่าน สปป.ลาวมายังประเทศไทยนั้น ประเทศ สปป.ลาว ก็ได้ยอมรับโดยทางอ้อม ให้มีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในประเทศจีนเช่นกัน

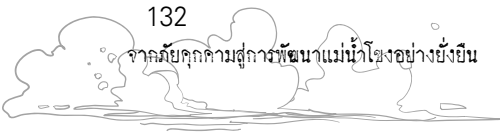
2) ประเทศ สปป.ลาว

ประเทศ สปป.ลาว ได้มุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศให้เป็น ‘แบตเตอรี่แห่งเอเชีย’ ด้วยศักยภาพในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำเป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศ สปป.ลาว พยากรณ์ว่าในปี 2563 จะมีความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศเพียง 1,486 เมกะวัตต์เท่านั้น ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบความต้องการใช้ไฟฟ้าในขนาดของ สปป.ลาว

ปี	2549	2553	2558	2563
พลังงานไฟฟ้า (GWH)	1,727	3,493	7,009	8,549
ความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (MW)	349	648	1,216	1,486

ที่มา: power presentation: Power Development Plan and Transmission Interconnection Projects in Lao PDR by Mr.Vilaysone Sourigna, Department of Energy Promotion and Development, Ministry and Energy and Mines ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group(FG-7) Energy, Ho Chi Minh, Viet Nam, 21 November, 2008



โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศ สปป.ลาวส่วนใหญ่อยู่ในลำน้ำสาขา และจะได้รับการพัฒนา ก่อนเขื่อนที่อยู่บนลำน้ำโขงสายหลัก ในปี 2544 มีเพียงเขื่อนเดียวบนแม่น้ำโขงสายหลักที่กำลังศึกษาคือ เขื่อนดอนสะโฮง ในเขตภาคใต้ของ สปป.ลาว ใกล้ชายแดนกัมพูชา และ สปป.ลาวไม่มีความต้องการในการ พัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ที่อยู่บนพรมแดนไทย-ลาว เนื่องจากไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การ คัดค้านเขื่อนที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย และจะยังไม่บรรจุเขื่อนบนแม่น้ำโขงไว้ในแผนพัฒนาพลังงาน ไฟฟ้าของประเทศในขณะนั้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนลำน้ำสาขาใน สปป.ลาว ใน อนาคตจะส่งผลกระทบต่อผลกระทบไหลของน้ำในแม่น้ำโขง ในตารางที่ 6 จะได้แสดงให้เห็นถึงโครงการที่ได้ก่อสร้าง แล้วเสร็จ

ก่อนหน้านี้รัฐบาล สปป.ลาว ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการ จากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนา แห่งเอเชีย และ JICA ในการศึกษาแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ และระบบการเชื่อมโยงสายส่งไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ตัวอย่างการศึกษาที่ผ่านมา เช่น

1. Hydropower Development Plan for Lao PDR โดยความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป (EU) ในปี 2541
2. Hydropower Development Strategy Study โดยความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ในปี 2543
3. Power System Strategy Study 2002 โดยความช่วยเหลือจาก ADB ในปี 2545
4. Establishment of Lao National Grid Company โดยความช่วยเหลือจาก ADB ในปี 2540
5. Master Plan of Transmission Lines and Substation System โดยความช่วยเหลือจาก JICA ในปี 2545
6. Master Plan Study on Hydroelectric Power Development in the Sekong Basin โดยความช่วยเหลือ จาก JICA ในปี 2538
7. GMS Northern Power Transmission in Lao PDR โดยความช่วยเหลือจาก ADB (TA 38628) สนับสนุนงบประมาณโดย Japan Special Fund ในปี 2549

ในปัจจุบัน สปป.ลาว มีโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำมากถึง 70 โครงการ⁹ (สถานะเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2552) โดยผู้พัฒนาโครงการ ซึ่งมาจากภาคเอกชน ได้พัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไปแล้วหลาย โครงการ และอีกจำนวนมากอยู่ในขั้นตอนการวางแผน เตรียมหาผู้ร่วมทุนหรือเจรจากับผู้ซื้อไฟฟ้า การ พัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำใน สปป.ลาวในปัจจุบันทั้งหมด อยู่ในรูปแบบการให้สัมปทานแบบ BOT ดังที่ปรากฏในตารางที่ 7 และ ตารางที่ 8 และการพัฒนาสายส่งภายในประเทศเชื่อมต่อกับประเทศไทย, เวียดนามและกัมพูชา ดังที่แสดงไว้ในภาพที่ 4

⁹www.poweringprogress.org/download/Electric_Power_Plants_in_Laos.pdf

ตารางที่ 6 เชื้อเพลิงฟอสซิลที่สร้างเสร็จแล้ว¹⁰

เชื้อเพลิง	กำลังผลิต (เมกะวัตต์)	สถานะ	บริษัทลงทุน	การขายไฟฟ้า
1. เชื้อเพลิงถ่านหิน 1	155	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว/ไทย
2. เชื้อเพลิงถ่านหิน	60	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว/ไทย
3. เชื้อเพลิงเชด	145	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว/ไทย
4. เชื้อเพลิงถ่านหิน 3	35	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว/ไทย
5. เชื้อเพลิงเชด	5	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว
6. เชื้อเพลิงถ่านหิน	1.5	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว
7. เชื้อเพลิงถ่านหิน	1	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว	ลาว
8. เชื้อเพลิงถ่านหิน*	150	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว 20% Suez Energy (Belgium) 60% HHTC (Thailand) 20%	ไทย
9. เชื้อเพลิงถ่านหิน	210	จ่ายไฟฟ้าแล้ว	บริษัทการไฟฟ้าลาว 60% Nordic Group (Norway) 20% MDX (Thailand) 20%	ไทย

*เชื้อเพลิงถ่านหินของแม่น้ำเซกอง ซึ่งมีต้นน้ำในประเทศลาว บรรจบแม่น้ำโขงในประเทศกัมพูชา

¹⁰www.poweringprogress.org/download/Electric_Power_Plants_in_Laos.pdf



ตารางที่ 7 เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่กำลังก่อสร้าง¹¹

เขื่อน	กำลังผลิต (เมกะวัตต์)	กำหนดเสร็จ	บริษัทลงทุน	การขายไฟฟ้า
1. น้ำเทิน 2	1,088	ปลายปี 2552	EDFI of France 35 % , ITD of Thailand 15% EGCO of Thailand 25 % , LHSE of Laos 25%	ไทย ไทย
2. น้ำจิม 2	615	2554	บริษัท ช. การช่าง จำกัด 28.5% EDL of Laos 25% Ratchaburi of Thailand 25% Bangkok Express Way of Thailand 12.5% Shlapak Group of USA 4% PT Construction & Irrigation Co., (Laos) 4% TEAM Consulting Engineering of Thailand 1%	
3. เขกษมาน 3*	250	2553	EDL of Laos 15% Viet-Lao PIDJS of Vietnam 85%	เวียดนาม
4. เซเซด 2	76	2551	EDL of Laos	ลาว/ไทย
5. น้ำลึก 1,2	100	2553	CWE China 80%, EDL of Laos 20%	ลาว
6. น้ำโงน	2.4	2552	(Nam Nhone) Nam Nhone Power company	ลาว
7. น้ำจิม 5	120	2554	Sinohydro (China) 85%, EDL 15%	ลาว
8. เทิน-หินนูน (ส่วนขยาย)	220+60	2555	EDL 60%, Nordic Group (Norway) 20%, MDX (Thailand) 20%	ลาว/ไทย
9. Tad Salen	3.2	-	SIC Manufacturer (Thailand) 100%	ลาว

* เขื่อนนี้ตั้งบนสาขาของแม่น้ำเซกอง ซึ่งมีต้นน้ำในประเทศลาว บรรจบแม่น้ำโขงในประเทศกัมพูชา

¹¹www.poweringprogress.org/download/Electric_Power_Plants_in_Laos.pdf



ตารางที่ 8 ตัวอย่างเขื่อนไฟฟ้าที่ศึกษาเสร็จแล้ว หรือที่กำลังศึกษา¹²

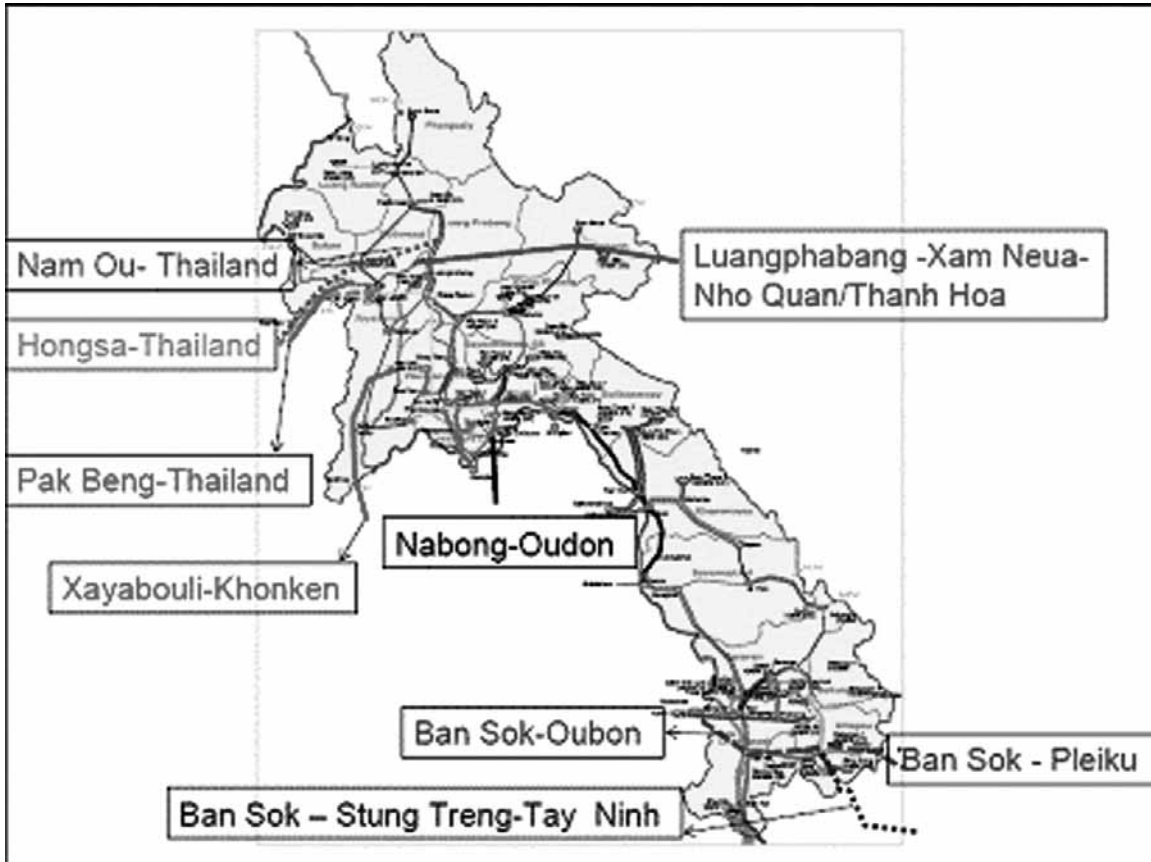
เขื่อน	กำลังผลิต (เมกะวัตต์)	บริษัทลงทุน	การขายไฟฟ้า
1. เขื่อนน้ำเทิน 1	520	Gamuda Berhad of Malaysia 45% EGCO of Thailand 35%, LHSE of Laos 20%	ไทย
2. เขื่อนน้ำงึม 3	460	MDX/GMS Power of Thailand 27% LHSE of Laos 23%, Ratchaburi of Thailand 25% Marubeni Corporation of Japan 25%	ไทย
3. เขื่อนน้ำเจียบ 1	260	LHSE of Laos 20%, EGAT 25% Rojana Industrial Park Ltd. 15% Kansai Electric of Japan 40%	ไทย
4. เขื่อนเซกะมาน 1*	468	Laos-Viet PI&JSC of Vietnam 85% EDL of Laos 15%	เวียดนามหรือกัมพูชา
5. เขื่อนเซเปียน- เซินน้ำน้อย *	390	SKEC of Korea 26%, KOWEPO of Korea 25% RATCH 25%, GOL 24%	ไทย
6. เขื่อนเซกอง 4 *	528	Regional Oil of Russia 85%, GOL 15%	-
7. เขื่อนเซกอง 5 *	250	Regional Oil of Russia 85%, GOL 15%	-
8. เขื่อนน้ำกอง 1 *	238	Regional Oil of Russia 85%, GOL 15%	-
9. เขื่อนน้ำอู 8 และ เขื่อนประกอบอีก 3 เขื่อน	102+102+210+ 600	Sinohydro Corp. of China 85% GOL 15%	จีนหรือไทย

* เขื่อนนี้ตั้งบนสาขาของแม่น้ำเซกอง ซึ่งมีต้นน้ำในประเทศลาว บรรจบแม่น้ำโขงในประเทศกัมพูชา

¹²www.poweringprogress.org/download/Electric_Power_Plants_in_Laos.pdf



ภาพที่ 4 ภาพแสดงสายส่งไฟฟ้าของประเทศ สปป.ลาว ที่จะเชื่อมต่อไปยังประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม



ที่มา: Power point presentation Power Development Plans & Transmission Interconnection Projects โดย Mr. Vilaysone Sourigna Department of Energy Promotion & Development, Ministry of Energy & Mines, Lao PDR ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group (FG-7) and Seventh Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC-7) , Ho Chi Minh City, Viet Nam, 21 November 2008

3) ประเทศกัมพูชา

ระบบไฟฟ้าของกัมพูชาได้รับความเสียหายอย่างหนักจากช่วงสงครามอินโดจีนและในยุคสมัยของเขมรแดง เมื่อสิ้นสุดยุคของเขมรแดงเข้าสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลกัมพูชาได้เริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบไฟฟ้าของประเทศอีกครั้ง ในขณะนั้นได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศมากมาย เช่น ธนาคารโลก, ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย, รัฐบาลญี่ปุ่น

หน่วยงานที่มีหน้าที่วางแผนการพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศคือกระทรวงอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน ขณะที่การไฟฟ้ากัมพูชา (Electricity Authority of Cambodia: EAC) ทำหน้าที่กำกับดูแล ออกใบอนุญาต ให้แก่ผู้ผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า เช่น บริษัทไฟฟ้างัมพูชา (Electricité du Cambodge: EDC) ซึ่งรับผิดชอบระบบไฟฟ้าในกรุงพนมเปญเมืองใหญ่ และระบบสายส่งทั้งหมด (ประมาณร้อยละ 85 ของไฟฟ้าในกัมพูชา), บริษัทผลิตไฟฟ้าเอกชน

ในปัจจุบัน ประเทศกัมพูชามีระบบโครงข่ายไฟฟ้าในประเทศที่สำคัญสองระบบคือ ระบบโครงข่ายพนมเปญ และระบบโครงข่ายภาคตะวันตกเฉียงเหนือ (เชื่อมโยงระหว่างเมือง บันเตียเมียนเจย-เสียมเรียบ-บัตตัมบอง) นอกเหนือจากนั้นในจังหวัดต่างๆ จะมีระบบไฟฟ้าเป็นอิสระของตนเอง อย่างไรก็ตามในปี 2540 การผลิตไฟฟ้าโดยรวมของกัมพูชายังต้องอาศัยน้ำมันดีเซลในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 95 และมีจำนวนครัวเรือนเพียงร้อยละ 16.41 เท่านั้นที่ได้รับบริการไฟฟ้า นอกจากนั้นกัมพูชายังได้เชื่อมสายส่งกับประเทศไทยและเวียดนาม เพื่อซื้อไฟฟ้ามาใช้ในประเทศด้วย

รัฐบาลกัมพูชาได้ตั้งเป้าหมายให้ทุกครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ภายในปี 2563 (ค.ศ. 2020) โดยกระทรวงอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน คาดการณ์ว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าภายในประเทศจะอยู่ที่ระดับ 1,200-2,000 เมกะวัตต์ เปรียบเทียบในปี 2548 กำลังการผลิตติดตั้งของบริษัทไฟฟ้างัมพูชามีอยู่เพียง 232 เมกะวัตต์เท่านั้น¹³ และกระทรวงอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศไว้ 3 ส่วน ได้แก่

1. การพัฒนาการผลิตไฟฟ้าและระบบสายส่งไฟฟ้า
2. การซื้อขายไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้าน
3. การพัฒนาระบบไฟฟ้าในระดับจังหวัดและชุมชนในชนบท

1) การพัฒนาการผลิตไฟฟ้าและระบบสายส่งไฟฟ้า

ปัจจุบัน กระทรวงอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน ได้วางแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำและถ่านหิน และระบบสายส่งไฟฟ้า โดยความช่วยเหลือในด้านการวางแผนและการเงินจาก ธนาคารโลก, ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และ JBIC (Japan Bank for International Corporation) ภายในปี 2553 ประเทศกัมพูชาจะสามารถพัฒนากำลังการผลิตได้สูงถึง 7,303 เมกะวัตต์ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 9 นอกจากนี้จะพัฒนาระบบโครงข่ายสายส่งที่สำคัญ 2 โครงข่ายคือ โครงข่ายภาคใต้จะเชื่อมโยง กรุงพนมเปญ, เมืองกันดาน, เมืองกัมปงสะปือ, เมืองท่าเชียว, เมืองกัมพดและเมืองสีหนุวิลล์ และโครงข่ายภาคตะวันตกเฉียงเหนือ

¹³Cambodian Power Development by Plans Ministry of Industry, Mines and Energy ในการประชุม Greater Mekong Subregion (GMS) Seventh Meeting of the Focal Group(FG-7), Ho Chi Minh, Viet Nam, 21 November, 2008



ประกอบด้วย เมือง บันเตีย เมียนเจย, เมืองบัตตัมบองและเมืองเสียมเรียบ รวมทั้งการพัฒนาสายส่งไฟฟ้าเชื่อมต่อกันระหว่าง 2 เขตนี้ ซึ่งจะครอบคลุมเมืองกัมปงชะนัง และเมืองโพสาดด้วย และการพัฒนาสายส่งไฟฟ้าเชื่อมต่อด้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในเขตจังหวัดกัมปงจามและจังหวัดสตึงเตร็ง แผนการพัฒนาสายส่งทั้งระบบนี้ จะทำให้ประเทศกัมพูชามีความยาวของสายส่งเพิ่มขึ้นประมาณ 2,362 กิโลเมตรภายในปี 2563 เช่นกัน ดังที่แสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 10 ซึ่งไฟฟ้าส่วนที่เหลือจะเข้าสู่ระบบซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศภายใต้แผนงานของ GMS Interconnection Grid และ ASEAN Power Grid

ตารางที่ 9 แผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศกัมพูชาภายในปี พ.ศ. 2563

โรงไฟฟ้า	ลำน้ำสาขา/แม่น้ำสายหลัก	กำลังผลิต (เมกะวัตต์)	กำหนดแล้วเสร็จ
1. เขื่อนคีร์รวม 3	Stueng Pongrul / Prek Kampong Soam	18	2553
2. เขื่อนกัมจาย	- / แม่น้ำกัมจาย	193	2553
3. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (200 MW) เครื่องที่ 1	-	100	2554
4. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (200 MW) เครื่องที่ 2	-	100	2555
5. เขื่อนอะเต	- / สะตึงอะเต	110	2555
6. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (700 MW) เครื่องที่ 1	-	100	2556
7. เขื่อนสะตึงรังสีชะนัม ตอนล่าง	- / สะตึงรังสีชะนัม	338	2556
8. เขื่อนตะเต	- / สะตึงตะเต	246	2556
9. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (700 MW) เครื่องที่ 2	-	100	2557
10. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (700 MW) เครื่องที่ 3	-	100	2558
11. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (700 MW) เครื่องที่ 4	-	100	2559
12. เขซาน 2 ตอนล่าง + สเรป็อก 2 ตอนล่าง	เขซาน - สเรป็อก/แม่น้ำโขง	420	2559
13. เขื่อนสะตึงจายอะเรียง	- / สะตึงจายอะเรียง	108	2560
14. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (700 MW) เครื่องที่ 5	-	100	2560
15. โรงไฟฟ้าถ่านหินสีหนุวิลล์ (700 MW) เครื่องที่ 6	-	200	2561
16. เขื่อนสตึงเตร็ง	- / แม่น้ำโขง	980	2561
17. เขื่อนซัมบอ	- / แม่น้ำโขง	2,600	2562
18. โรงไฟฟ้าถ่านหิน/ก๊าซธรรมชาติ	-	450	2563
19. เขื่อนเขซาน 3 ตอนล่าง	เขซาน / แม่น้ำโขง	375	-
20. เขื่อนสเรป็อก 3 ตอนล่าง	สเรป็อก / แม่น้ำโขง	330	-
21. เขื่อนสเรป็อก 4	สเรป็อก / แม่น้ำโขง	235	-
รวม		7,303	

ที่มา: power point presentation

1. Cambodian Power Development by Plans Ministry of Industry, Mines and Energy ในการประชุม Greater Mekong Subregion (GMS) Seventh Meeting of the Focal Group(FG-7), Ho Chi Minh, Viet Nam, 21 November, 2008
2. Hydropower Development in Cambodia by Mr. Tung Sereyvuth, Deputy Director of Energy Development, Ministry of Industry, Mines and Energy, Kingdom of Cambodia ในการประชุม Regional Multi-Stakeholder on MRC's Hydropower Programme on 25-26 September 2008 in Vientiane, Lao PDR



การสร้างเขื่อนข้ามบ่อ และเขื่อนสตีงเตริงกันแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา การประมง และชุมชนสองฝั่งแม่น้ำโขง และจะส่งผลต่อเนื่องในการลดผลผลิตด้านการประมงในเขต โตนเลสาป ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศกัมพูชาในปัจจุบัน รวมทั้งการสร้างเขื่อนบนลำน้ำเซกอง (สร้างในเขตต้นน้ำ ประเทศ สปป.ลาว), เซซาน และสะเรป็อก ก็จะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทั้งในลำน้ำสาขา และแม่น้ำโขงด้วยเช่นกัน

แม่น้ำทั้งสามสายนี้ มีความสำคัญต่อระบบอุทกวิทยาของแม่น้ำโขงตอนล่างมาก จากข้อมูลอุทกวิทยา ของ MRC¹⁴ บ่งชี้ว่า แม่น้ำเซกอง เซซานและสะเรป็อกมีปริมาณน้ำรวมกันประมาณ 109,250 ล้านลูกบาศก์ เมตร หรือร้อยละ 23 ของปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงที่ไหลตลอดทั้งปี ทั้งนี้ ระดับน้ำในแม่น้ำโขงมีความสัมพันธ์ และมีอิทธิพลอย่างใกล้ชิดต่อการขึ้นลงของระดับน้ำเซกองและเซซานเป็นระยะทางเหนือแม่น้ำทั้งสองนี้ขึ้นไป ไม่ต่ำกว่า 20 กิโลเมตร ในด้านกลับกัน ระดับน้ำเซกองและเซซานก็มีอิทธิพลโดยตรงต่อระดับน้ำโขงที่ จังหวัดสตีงเตริงด้วยเช่นกัน ดังนั้นการสร้างเขื่อนตอนบนของแม่น้ำทั้ง 3 สายในขณะนี้ ได้ส่งผลต่อการไหล ของแม่น้ำทั้งปริมาณและระดับน้ำแปรปรวนตลอดทั้งปี ในทำนองเดียวกับที่เกิดขึ้นในแม่น้ำโขงเขตภาคเหนือ ของไทย

ตารางที่ 10 แผนพัฒนาสายส่งของประเทศกัมพูชา ทั้งภายในประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้าน

ระบบสายส่งไฟฟ้า	องค์กร สนับสนุน	ปีที่ ดำเนินการ	ความยาว (กิโลเมตร)
1. สายส่งเขื่อนคีร์ริม 1-กรุงพนมเปญ ขนาด 115 kV	CETIC	2544	120
2. สายส่งประเทศไทย-Banteay Meanchey-Siem Reap-Battambang ขนาด 115 kV		2540	203
3. สายส่งกรุงพนมเปญ – ท่าเขียว – เวียดนาม ขนาด 230 kV	ADB+NFD	2552	110
4. ปรับปรุงสายส่งในกรุงพนมเปญตะวันตก ขนาด 115 kV	WB	2552	30
5. สายส่ง ท่าเขียว – กัมพต ขนาด 230 kV	KFW	2553	87
6. สายส่ง จ.สตีงเตริง – สปป.ลาว (Ban Hat) ขนาด 115 kV	WB	2554	56
7. สายส่ง จ.กัมปงจาม – เวียดนาม (Tai Ninh) ขนาด 115 kV	WB	2554	68
8. สายส่ง กัมพต – สีหนุวิลล์ ขนาด 230 kV	ADB+JBIC	2554	82
9. สายส่งกรุงพนมเปญ – กัมปงชะนัง – โปสาด – พะตะบอง ขนาด 230 kV	CYC	2555	310
10. สายส่ง โปสาด – โสสม ขนาด 230 kV	CYC	2555	175
11. สายส่ง กัมปงจาม – กระเจ๊ะ(ข้ามบ่อ) ขนาด 230 kV	CUPL	2555	110
12. สายส่ง กระเจ๊ะ(ข้ามบ่อ) – สตีงเตริง ขนาด 230 kV	India	2555	126
13. สายส่ง กรุงพนมเปญ – กัมปงจาม ขนาด 230 kV	CUPL	2554	100
14. สายส่งกรุงพนมเปญ – สีหนุวิลล์ ขนาด 220 kV (ตามทางหลวงหมายเลข 4)	CHMC	2556	220
15. สายส่งกรุงพนมเปญ – Neakleung – สวายเรียง ขนาด 230 kV	CHMC	2557	120
16. สายส่ง เขื่อนสตีง เตเต – สถานีไฟฟ้า โสสม ขนาด 230 kV	CHMC	2558	15
17. สายส่งกรุงพนมเปญตะวันตก – ตะวันออก ขนาด 115 kV		2558	20

¹⁴Overview of the Hydrology of the Mekong Basin, MRC , November 2005



ตารางที่ 10 แผนพัฒนาระบบสายส่งของประเทศกัมพูชา ทั้งภายในประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้าน (ต่อ)

ระบบสายส่งไฟฟ้า	องค์กร สนับสนุน	ปีที่ ดำเนินการ	ความยาว (กิโลเมตร)
18. ปรับปรุงสายส่ง กรุงพนมเปญ - กัมปงจาม ขนาด 230 kV เพื่อเชื่อมต่อจาก เขื่อนเซซานตอนล่าง 2 และ สะเรป็อกตอนล่าง 2		2560	100
19. สายส่ง Stung Chay Areng - สถานีไฟฟ้า โอสม ขนาด 230 kV	CSG	2560	60
20. สายส่ง กัมปงจาม - กัมปงทม - เสียมเรียบ ขนาด 230 kV	KTC	2562	250
รวม			2,362

2) การซื้อขายไฟฟ้ากับประเทศเพื่อนบ้าน

ปัจจุบันประเทศกัมพูชาได้ซื้อไฟฟ้าผ่านระบบสายส่งที่มีอยู่จากประเทศไทยและเวียดนาม จำนวน 80 และ 200 เมกะวัตต์ตามลำดับ และจะทำการซื้อไฟฟ้าเพิ่มจากไทยและเวียดนามในอนาคต ดังนี้

- ซื้อจากเวียดนาม ผ่านสายส่งเวียดนาม - กัมปงจาม จำนวน 20 เมกะวัตต์ ภายใน 2554
- ซื้อจาก สปป.ลาว ผ่านสายส่งตึงเตริง จำนวน 20 เมกะวัตต์ ภายในปี 2554
- เชื่อมสายส่งย่อยในบริเวณชายแดนไทย 5 จุด และเวียดนาม 8 จุด

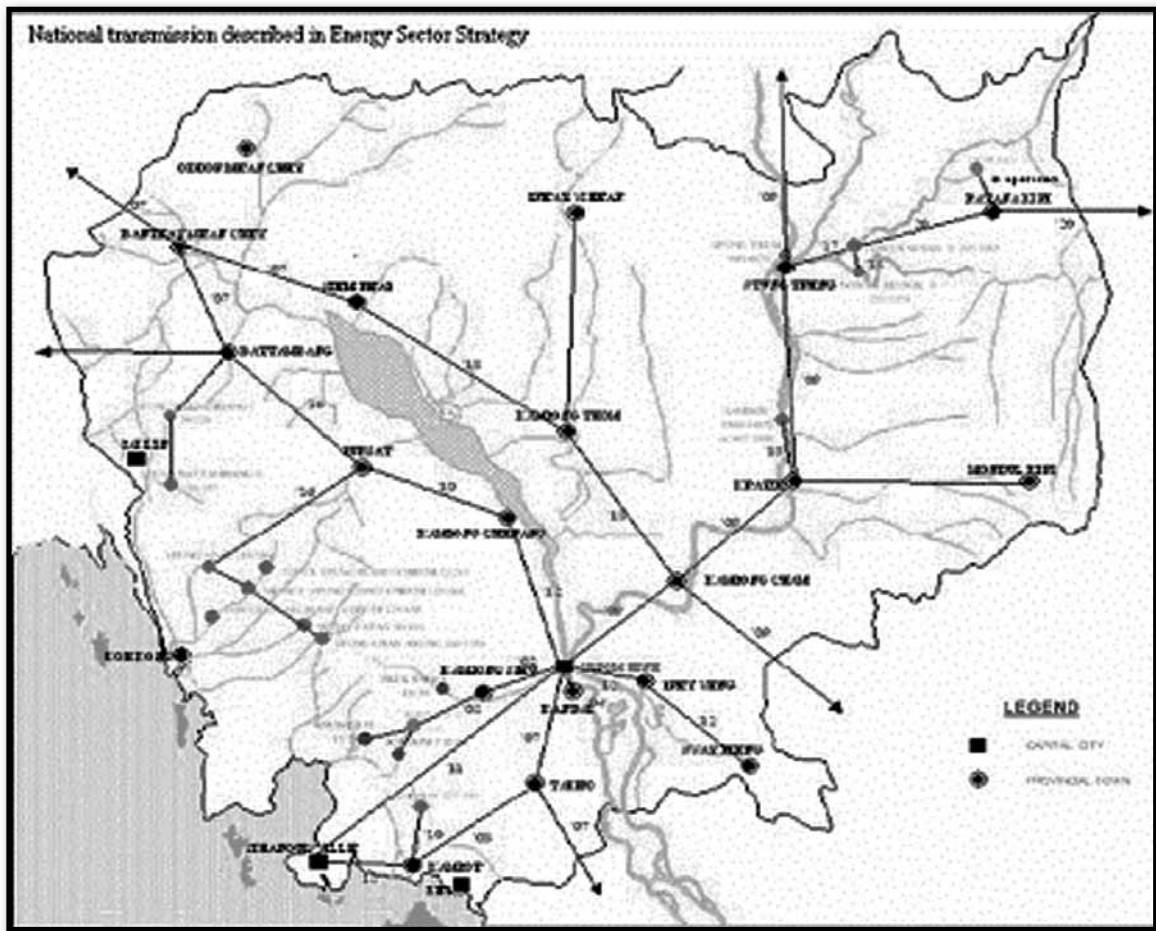
นอกจากนี้ จะเชื่อมต่อสายส่งไฟฟ้าขนาด 500 kV จาก สปป.ลาว - กัมพูชา - เวียดนาม ภายในปี 2561 ซึ่งสนับสนุนโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งแสดงไว้ในภาพที่ 5

3) การพัฒนาระบบไฟฟ้าในระดับจังหวัดและชุมชนในชนบท

ปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชาได้จัดตั้ง “กองทุนพัฒนาไฟฟ้าในชนบท” (Rural Electrification Fund) เพื่อให้เป็นกลไกในการกระจายระบบไฟฟ้าในพื้นที่ห่างไกลให้มีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง ตามยุทธศาสตร์มีไฟฟ้าใช้ทั่วประเทศในปี 2563 กองทุนนี้ดูแลรับผิดชอบโดย กระทรวงอุตสาหกรรม เหมืองแร่และพลังงาน และกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง โดยเงินทุนจะมาจากรัฐบาล และการบริจาคหรือความช่วยเหลือจากภายนอก



ภาพที่ 5 แสดงแผนการพัฒนาสายส่งไฟฟ้าของประเทศกัมพูชา ที่เชื่อมต่อกับประเทศไทย เวียดนามและ สปป.ลาว



ที่มา: Power point presentation Cambodian Power Development Plans โดย Ministry of Industry, Mines and Energy, Cambodia ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group(FG-7), Ho Chi Minh, Viet Nam, 21 November, 2008

4) ประเทศเวียดนาม

ประเทศเวียดนามเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากและต่อเนื่องมาหลายปี โดยระหว่างปี 2543-2547 มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 15 และในช่วงปี 2549-2553 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะอยู่ที่ร้อยละ 7.5-8 และจะคงเติบโตในอัตราที่สูงต่อเนื่องไปจนถึงปี 2563 ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือน รัฐบาลประเทศเวียดนามได้ประกาศใช้แผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าฉบับที่ 6¹⁵ ในระหว่างปี 2549-2558 ซึ่งจะพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าไปจนถึงปี 2568 ด้วย โดยคาดการณ์ว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าในช่วงแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าที่ 6 นี้ จะเติบโตในอัตราร้อยละ 17-22 ต่อปี การไฟฟ้าเวียดนามได้วางแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากกำลังผลิตติดตั้งในปี 2548 จำนวน 11,577 เมกะวัตต์ เป็น 27,000 และ 62,000 เมกะวัตต์ ในปี 2553 และปี 2563 ตามลำดับ¹⁶ รวมทั้งการพัฒนาระบบสายส่งไฟฟ้าทั่วประเทศ ตามตารางที่ 11 ทั้งนี้การวางแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าและระบบสายส่ง ต่างได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจาก ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และ JICA เช่นเดียวกับประเทศกัมพูชา

ตารางที่ 11 แสดงการพัฒนาสายส่งไฟฟ้าในเวียดนาม

หน่วย: กิโลเมตร

ขนาดสายส่ง	2548	2553	2558	2563	2568
500 kV	3,249	4,823	6,661	9,210	12,170
220 kV	5,272	11,484	15,138	17,442	19,033
110 kV	10,290	19,188	22,949	-	-

นอกจากนี้ยังได้วางแผนเชื่อมสายส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบสายส่ง GMS Power Interconnection Grid และ ASEAN Power Grid ได้แก่

- สายส่งยูนนาน - Lao Cai ขนาด 200 kV และสายส่งยูนนาน - Soc Son ขนาด 500 kV
- สายส่ง Chau-พนมเปญ ขนาด 230 kV
- สายส่ง Tai Ninh - กัมปงจาม ขนาด 110 kV
- สายส่ง เขื่อนสเรปือกตอนล่าง - เวียดนาม ขนาด 230 kV
- สายส่ง เขื่อนเซกะมาน 3 - เวียดนาม ขนาด 220 kV
- สายส่ง Pleiku - Ban Sok ขนาด 500 kV หลังปี 2554

¹⁵JICA จากประเทศญี่ปุ่น เป็นองค์การที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการจัดทำแผนพัฒนาไฟฟ้าฉบับที่ 6 ของเวียดนาม <http://www.jica.go.jp/vietnam/english/mediaprofile/2004/index.html#a01>

¹⁶Power point presentation: Meeting rapid electricity demand growth โดย Mr.Vu Van Thai, Ministry of Industry and Trade, Viet Nam ในการประชุม Consultation on MRC's Hydropower Programme ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศ สปป.ลาว วันที่ 25-26 กันยายน 2551



การพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำได้กลายเป็นโครงการเร่งด่วนของรัฐบาลเวียดนาม เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศ ซึ่งมีทั้งโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำภายในประเทศ ทั้งที่ตั้งอยู่บนลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 12 และแม่น้ำสายอื่นๆ ในประเทศเวียดนามเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น รัฐบาลมีแผนสร้างเขื่อนไฟฟ้าจำนวน 38 เขื่อน บนแม่น้ำ Vu Gia-Thu Bon ในจังหวัด Quang Nam ซึ่งตั้งอยู่ในเขตภาคกลางทางด้านตะวันตก ในจำนวนนี้เป็นเขื่อนขนาดใหญ่ 8 เขื่อนมีกำลังผลิตติดตั้งรวม 1,194 เมกะวัตต์¹⁷ หรือการสร้างเขื่อนขนาดเล็ก ขนาด 2,400 เมกะวัตต์ ในภาคเหนือของเวียดนาม ถือเป็นเขื่อนที่มีขนาดใหญ่ที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลเวียดนามยังได้เข้าไปร่วมลงทุนพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศ สปป.ลาวและกัมพูชา เพื่อส่งไฟฟ้ากลับมาใช้ในเวียดนาม ซึ่งได้แสดงไว้ในตารางที่ 13 และ 14

ตารางที่ 12 โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ในลุ่มน้ำโขง ในประเทศเวียดนาม

เขื่อน	ลำน้ำ	กำลังผลิต (เมกะวัตต์)	สถานะ
1. เขื่อนยาลี	เซซาน	720	เสร็จแล้ว
2. เขื่อนเซซาน 3	เซซาน	273	เสร็จแล้ว
3. เขื่อนเซซาน 3 เอ	เซซาน		เสร็จแล้ว
4. เขื่อนเซซาน 4	เซซาน	255	กำลังก่อสร้าง
5. เขื่อน PLEIKRONG	เซซาน	120	กำลังก่อสร้าง
6. เขื่อน Dray Linh เก่า	สเวป็อก	12	สร้างแล้ว
7. เขื่อน Dray Linh ใหม่	สเวป็อก	16	กำลังก่อสร้าง
8. เขื่อนสเวป็อก 3	สเวป็อก	220	กำลังก่อสร้าง
9. เขื่อน Ban Tou Srah	สเวป็อก	86	กำลังก่อสร้าง
10. เขื่อน Boun Koup	สเวป็อก	280	กำลังก่อสร้าง
11. เขื่อนสเวป็อก 4	สเวป็อก	65	ยังไม่สร้าง

¹⁷<http://www.evn.com.vn/Default.aspx?tabid=60&TopicId=22&language=en-US>



ตารางที่ 13 การลงทุนในโครงการเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำ ในประเทศ สปป.ลาว¹⁸

โครงการ	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกะวัตต์)	กำหนดแล้วเสร็จ	กลุ่มผู้ลงทุน	สถานะ
1. เขกะมาน 3	250	2553	EDL-VietLao PJS	กำลังก่อสร้าง
2. เขกะมาน 1	290	2555-2556	VietLao PJS	เตรียมก่อสร้าง
3. หลวงพระบาง	1,410	2558-2559	Lao-PVN-Song Da Co	ศึกษาความเป็นไปได้
4. เขกะมาน 4&4A	74+69	2556	Lao- VietLao PJS	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
5. เขกอก 3 บน	152	2557-2558	VietLao PJS	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
6. เขกอก 3 ล่าง	96	2557-2558	VietLao PJS	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
7-9 น้ำเห็ด 1,2,3	420	TBD	EVN-Sovico	วางแผน
10. น้ำโม	105	2555	VN	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
11. น้ำกอก 2	70	2557	EVN-Cavico	วางแผน
12. เขชู	60	2556	EVN-Cavico	วางแผน
13. เขกะมาน 2&2A	100+64	2558	VN	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
14. Dak E Meul upper	23	2557-2558	Lao- VietLao PJS	วางแผน
15. Dak E Meul mid	115	2557-2558	Lao- VietLao PJS	วางแผน
16. เขกะมาน ชันชาย	32	2555	Lao- VietLao PJS	วางแผน
17. เขกอก 4	300	TBD	Region&Others	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
18. เขกอก 5	400	TBD	Region&Others	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
19. น้ำกอก 1	100	TBD	Region&Others	ศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น
20. น้ำซาม	700	TBD	Vinashin&Others	วางแผน
รวม	4,896			

¹⁸power point presentation เรื่อง Progress of Vietnam Power Development Plan and Transmission Interconnection Project นำเสนอ โดย Mr. Nguyen Anh Tuan จาก Electricity of Viet Nam (EVN) ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group (FG-7) และ Seventh Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC-7) ณ กรุงโฮจิมินห์ซิตี้ ประเทศเวียดนาม, 21 พฤศจิกายน 2551



ตารางที่ 14 การลงทุนในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ในประเทศกัมพูชา¹⁹

โครงการ	กำลังผลิตติดตั้ง (เมกะวัตต์)	กำหนดแล้วเสร็จ	ผู้ลงทุน	สถานะ
1. เซซาน 1	90	2555-2556	EVNI-Cambodia PJS	ศึกษาความเป็นไปได้เสร็จแล้ว
2. เซซาน 2 ล่าง	420	2556-2557	EVNI-Cambodia PJS	ศึกษาความเป็นไปได้เสร็จแล้ว
3. เซซาน 3 ล่าง	180	2558-2559		วางแผน
4. Prekliang	128	2558-2559		วางแผน
5. ซัมบอ	467	2561-2562		วางแผน
6. สเรปือก ล่าง	300	TBD		วางแผน
รวม	1,685			

เวียดนามเป็นประเทศที่มีทัศนคติตอบรับการสร้างเขื่อนในกลุ่มน้ำโขง เพราะคาดหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการบรรเทาผลกระทบเรื่องน้ำท่วมในฤดูฝนบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ และเพิ่มปริมาณน้ำในฤดูแล้ง อย่างไรก็ตามการมีเขื่อนอยู่ทางต้นน้ำ ก็ส่งผลกระทบต่อภัยบางประการเช่นกันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงวัฏจักรของน้ำที่ปากแม่น้ำ (อันเนื่องมาจากเขื่อนตอนบน) จะส่งผลกระทบต่อผลผลิตด้านการประมง, ปริมาณตะกอนที่ลดน้อยลง จะลดความอุดมสมบูรณ์ของดินและโปรตีนสำหรับเป็นอาหารของปลา รวมทั้งการกัดเซาะชายฝั่งจะเพิ่มขึ้น²⁰

5) ประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีแผนการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ในลำน้ำสาขาแม่น้ำโขงในประเทศไทยอีกแล้ว นอกจากโครงการลำตะคองสูบลับเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการคัดค้านเขื่อนในไทยมีความกว้างขวางและเข้มแข็งมาก แผนการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงของประเทศไทยขณะนี้ จะเป็นโครงการผันน้ำจากแม่น้ำโขง ไปยังลุ่มน้ำเจ้าพระยาในภาคกลาง และโครงการผันน้ำเพื่อใช้ในภาคอีสานเท่านั้น

เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี จึงทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ ขยายตัวเกินขีดความสามารถของการพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศ รัฐบาลไทยได้แสวงหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อรับซื้อไฟฟ้า ได้แก่

¹⁹power point presentation เรื่อง Progress of Vietnam Power Development Plan and Transmission Interconnection Project นำเสนอโดย Mr. Nguyen Anh Tuan จาก Electricity of Viet Nam (EVN) ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group (FG-7) และ Seventh Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC-7) ณ กรุงโฮจิมินห์ซิตี้ ประเทศเวียดนาม, 21 พฤศจิกายน 2551

²⁰MRC Hydropower Development Strategy, October 2001 หน้า 43



1. ลงนามบันทึกความเข้าใจรับซื้อไฟฟ้าจาก สปป.ลาว 4 ครั้ง รวม 7,000 เมกะวัตต์²¹
2. ลงนามบันทึกความเข้าใจรับซื้อไฟฟ้าจากจีน รวม 3,000 เมกะวัตต์ เมื่อ 12 พฤศจิกายน 2541
3. ลงนามบันทึกความเข้าใจรับซื้อไฟฟ้าจากพม่า รวม 1,500 เมกะวัตต์²²

อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลไทยยังไม่มีบันทึกความเข้าใจเพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศกัมพูชา และมาเลเซีย แต่มีการซื้อขายไฟฟ้าผ่านสายส่งไฟฟ้าที่เชื่อมระหว่างประเทศ

ในทางปฏิบัตินั้น หน่วยงานที่มีความสำคัญในการกำหนดแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยผ่านการจัดทำแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าระยะ 15 ปี (Power Development Plan: PDP) ในแผน PDP ดังกล่าวนี้อาจประกอบด้วย การพยากรณ์อัตราการขยายตัวของความต้องการใช้ไฟฟ้าในระยะ 15 ปี, การกำหนดปริมาณไฟฟ้าสำรอง, การวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่, การปรับปรุงหรือปลดโรงไฟฟ้าเก่า, การรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนและประเทศเพื่อนบ้าน (ภายใต้กรอบบันทึกความเข้าใจ ที่รัฐบาลได้ลงนามไว้) และการก่อสร้างหรือปรับปรุงสายส่งไฟฟ้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

แผน PDP ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ แผน PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2²³ (2552-2564) ซึ่งประกาศใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2552 แผนดังกล่าวได้พยากรณ์กำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งระบบ จากเมื่อสิ้นปี 2551 มีกำลังการผลิตติดตั้งที่ 29,139.5 เมกะวัตต์ ไปจนถึงสิ้นปี 2564 จะต้องมียกกำลังการผลิตติดตั้งสุทธิ 52,028 เมกะวัตต์²⁴ ซึ่งหมายถึงจะต้องสร้างโรงไฟฟ้าหรือรับซื้อไฟฟ้าเพิ่มขึ้นในช่วง 12 ปีที่เหลือของแผนนี้ เพิ่มขึ้นอีก 30,390.8 เมกะวัตต์ หรือเพิ่มเฉลี่ยปีละ 2,532 เมกะวัตต์ ซึ่งได้แสดงกำลังการผลิตติดตั้งในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 แสดงการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต²⁵

การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าตามแผน PDP2007 #2	2552 (2009)	2553 (2010)	2558 (2015)	2563 (2020)	2564 (2021)
ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (MW)	22,886	23,936	31,734	42,024	44,281
กำลังการผลิตติดตั้งสุทธิ (MW)	30,147.9	30,942.6	37,819.2	49,128	52,028
ปริมาณไฟฟ้าสำรอง (%)	22.4	23.9	15.7	16.8	15.8

²¹ ลงนามครั้งที่ 1 เมื่อ 4 มิถุนายน 2536 จำนวน 1,500 เมกะวัตต์, ครั้งที่ 2 เมื่อ 19 มิถุนายน 2539 จำนวน 3,000 เมกะวัตต์, ครั้งที่ 3 เมื่อ 18 ธันวาคม 2549 จำนวน 5,000 เมกะวัตต์, ครั้งที่ 4 เมื่อ 22 ธันวาคม 2550 จำนวน 7,000 เมกะวัตต์

²² ลงนามเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 จำนวน 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2553 ต่อมาได้มีบันทึกความเข้าใจเพิ่มเติม ในการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าบนลุ่มน้ำสาละวิน ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2548

²³ แผน PDP 2007 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2550 ต่อมามีการปรับปรุงแผนครั้งที่ 1 ประกาศใช้เมื่อ เดือนมกราคม 2551

²⁴ กำลังการผลิตติดตั้งสุทธิ 52,028 เมกะวัตต์ในปี 2564 ได้หักลบกำลังผลิตที่ปลดออกจำนวน 7,502.3 เมกะวัตต์แล้ว

²⁵ เอกสารประกอบ การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007 : ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2) โดย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ณ สโมสรทหารบก กรุงเทพฯ, 11 กุมภาพันธ์ 2552

เหตุผลสำคัญของการปรับปรุงแผนพัฒนาไฟฟ้า PDP 2007 ถึง 2 ครั้งในช่วงเวลาที่ประกาศใช้มาเพียง 2 ปี เกิดขึ้นเนื่องจากการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด ได้สูงกว่าการใช้ไฟฟ้าสูงสุดจริงมาก ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าจริงเริ่มมีค่าติดลบตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา โดยดูได้จากตารางเปรียบเทียบสัดส่วนความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดและปริมาณไฟฟ้าสำรอง ได้ในตารางที่ 16 อย่างไรก็ตามแผนการรับซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านและการก่อสร้างระบบสายส่งข้ามพรมแดน ยังคงดำเนินการต่อไป ถึงแม้ว่าในการปรับปรุงแผน PDP 2007 ครั้งที่ 2 จะมีการยกเลิกในบางโครงการในประเทศ สปป.ลาวก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการยกเลิกชั่วคราวเท่านั้น ในที่สุด กฟผ.จะต้องนำโครงการต่างๆ เหล่านี้เข้าสู่ระบบไฟฟ้าของไทยต่อไปในอนาคต เมื่อสามารถเจรจาอัตราค่าไฟฟ้าได้ เนื่องจากการก่อสร้างระบบสายส่งข้ามพรมแดนของ กฟผ. ได้ออกแบบไว้สำหรับการรับซื้อไฟฟ้าหลายโครงการ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 17

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบสัดส่วนความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดและปริมาณไฟฟ้าสำรอง ระหว่างมกราคม 2551 ถึง พฤษภาคม 2552

เดือน	กำลังการผลิตติดตั้ง* (เมกะวัตต์)	ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด* (เมกะวัตต์)	วันที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด*	ปริมาณไฟฟ้าสำรอง (เมกะวัตต์)	ปริมาณไฟฟ้าสำรอง (%)	สัดส่วนความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า (%)
2551						
มกราคม	28,161.28	20,733.40	อังคารที่ 29	7,427.88	26.38	4.95
กุมภาพันธ์	28,161.28	20,708.20	อังคารที่ 26	7,453.08	26.47	0.56
มีนาคม	28,871.28	22,112.10	พุธที่ 19	6,759.10	23.41	-0.22
เมษายน	30,305.28	22,568.20	จันทร์ที่ 21	7,737.28	25.53	-0.88
พฤษภาคม	30,305.28	21,610.00	อังคารที่ 27	8,695.28	28.69	1.77
มิถุนายน	31,374.25	21,395.80	อังคารที่ 24	9,978.45	31.8	-0.74
กรกฎาคม	31,374.25	21,489.20	อังคารที่ 15	9,885.05	31.51	5.36
สิงหาคม	30,201.65	21,590.10	อังคารที่ 26	8,611.55	28.51	3.53
กันยายน	29,891.65	21,013.70	จันทร์ที่ 4	8,877.95	29.7	-0.23
ตุลาคม	29,891.65	20,711.40	พฤหัสบดีที่ 16	9,180.25	30.71	0.26
พฤศจิกายน	29,891.65	20,200.90	พฤหัสบดีที่ 6	9,690.75	32.42	-1.38
ธันวาคม	29,891.65	18,394.10	พุธที่ 10	11,497.55	38.46	-12.23



ตารางที่ 16 เปรียบเทียบสัดส่วนความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดและปริมาณไฟฟ้าสำรอง ระหว่างมกราคม 2551 ถึง พฤษภาคม 2552 (ต่อ)

เดือน	กำลังการผลิตติดตั้ง* (เมกะวัตต์)	ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด* (เมกะวัตต์)	วันที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด*	ปริมาณไฟฟ้าสำรอง (เมกะวัตต์)	ปริมาณไฟฟ้าสำรอง (%)	สัดส่วนความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า (%)
2552						
มกราคม	27,775.30	18,602.90	พฤษภาคมที่ 29	9,172.40	33.02	-10.28
กุมภาพันธ์	27,769.00	20,753.60	พฤษภาคมที่ 25	7,015.40	25.26	0.22
มีนาคม	28,479.00	21,318.10	ตุลาคมที่ 13	7,160.90	25.26	-3.59
เมษายน	28,479.00	22,044.90	ตุลาคมที่ 24	6,434.10	22.59	-2.44
พฤษภาคม	28,481.50	20,827.50	ตุลาคมที่ 7	7,654.00	21.72	-3.62

ที่มา: กฟผ.

ตารางที่ 17 แผนการก่อสร้างสายส่งของประเทศไทยกับเขื่อนในลุ่มน้ำโขงในประเทศ สปป.ลาว

แผนก่อสร้างสายส่ง PDP 2007	โครงการที่ลงนามซื้อขายไฟฟ้าแล้ว	โครงการที่อยู่ในแผนซื้อขายไฟฟ้า	หมายเหตุ
1. สายส่งร้อยเอ็ด-มุกดาหาร (ขายแดน) เพื่อรับไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2	เขื่อนน้ำเทิน 2		สายส่งนี้มีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อไฟฟ้าจากจีน พม่า กับ ลาวและเวียดนาม และเป็นส่วนสำคัญของ GMS Interconnection Grid และ ASEAN Power Grid
2. สายส่งหนองคาย(ขายแดน)-อุดรธานี 3 เพื่อรับไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำงึม 2	เขื่อนน้ำงึม 2	เขื่อนน้ำงึม 3 เขื่อนน้ำเจียบ เขื่อนน้ำเทิน 1	สายส่งเส้นนี้จะเชื่อมต่อไปยังเมืองนาบง ของ สปป.ลาว ซึ่งจะใช้เป็นสายส่งไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำอื่นด้วย ได้แก่ เขื่อนน้ำงึม 3, เขื่อนน้ำเจียบ และเขื่อนน้ำเทิน 1 โดยในประเทศไทยจะต้องสร้างสายส่งเพิ่มเพื่อรับไฟฟ้า คือ อุดรธานี 3-น้ำพอง 2-ชัยภูมิ 2-ท่าตะโก และเป็นส่วนหนึ่งของ GMS Interconnection Grid และ ASEAN Power Grid
3. สายส่งจากโครงการใหม่เชื่อมกับประเทศลาว	โรงไฟฟ้าหงสาลิคไนต์	เขื่อนน้ำอู	
4. สายส่งจากโครงการใหม่เชื่อมกับประเทศพม่า		1. เขื่อนฮัตจี 2. เขื่อนท่าซาง	ระบบสายส่งไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของ GMS Interconnection Grid และ ASEAN Power Grid
5. สายส่งจากโครงการใหม่เชื่อมกับประเทศจีนผ่านประเทศ สปป.ลาว		เขื่อนจินฮง	ระบบสายส่งไฟฟ้าเป็นส่วนหนึ่งของ GMS Interconnection Grid และ ASEAN Power Grid



ทั้งๆ ที่ปริมาณไฟฟ้าสำรองเหลืออยู่ในระบบเป็นจำนวนมาก ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก แต่ กฟผ. ยังคงพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าสูงเกินจริงมาโดยตลอด แม้ว่าจะมีการปรับลดตัวเลขค่าพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดเมื่อต้นปี 2552 แต่เมื่อถึงเดือนเมษายน 2552 ความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดที่เกิดขึ้นจริงก็ต่ำกว่าค่าพยากรณ์ถึง 841 เมกะวัตต์ ซึ่งนำไปสู่การลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าส่วนเกินที่ไม่มี ความจำเป็นอย่างน้อย 33,000 ล้านบาท²⁶ ทั้งนี้เนื่องจากการลงทุนสร้างโรงไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า เป็นกำลังผลิตสำรอง ล้วนถูกรวมอยู่ในค่าไฟฟ้าเป็นภาระกับผู้บริโภคทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลสำคัญ ที่ทำให้การพยากรณ์มีแนวโน้มเกินความเป็นจริง ส่งผลให้กำลังผลิตสำรองเกินมาตรฐานที่กำหนดไว้ ร้อยละ 15

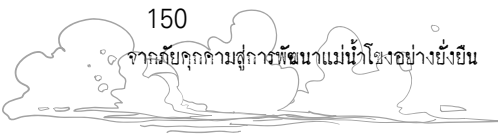
1.3 แผนงานเขื่อนพลังไฟฟ้าของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง (MRC Hydropower programme) (2550-2554)

MRC Hydropower programme เป็นแผนงานที่จะดูทั้งเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลักและลำน้ำสาขา ในปี 2551 MRC ได้วางเป้าหมายเชิงกิจกรรมไว้ 2 ลักษณะคือ กิจกรรมที่จะดำเนินการต่อเนื่อง ในปี 2551 และกิจกรรมที่จะริเริ่มใหม่ตั้งแต่ปี 2552 ซึ่งมีรายละเอียด เช่น

กิจกรรมที่จะดำเนินการต่อเนื่องในปี 2551 เช่น การจัดการประชุม multi-stakeholder consultation ในด้านการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งได้ดำเนินการไปในเดือนกันยายน 2551 และเป็นที่มาของโครงการใหม่คือ Initiative on Sustainable Hydropower, การให้ความช่วยเหลือรัฐบาล สปป.ลาว ในการศึกษาการพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก, การทำแบบจำลองการไหลของแม่น้ำโขง ภายใต้สถานการณ์ต่างๆ ของการพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขง, การจัดการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านการประมง เพื่อประเมินผลกระทบของเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ต่อการอพยพของปลา และแนวทางการลดผลกระทบ และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

กิจกรรมที่จะริเริ่มใหม่ตั้งแต่ปี 2552 เช่น การจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ, การจัดทำประเมินผลกระทบทางยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment - SEA) เพื่อใช้ประเมินในกรณีเขื่อนบนแม่น้ำโขงตอนล่าง และเขื่อนในกลุ่มน้ำเซซาน (มีสามลุ่มน้ำย่อยได้แก่ เซกอง, เซซาน และสเรป็อก), การพิจารณาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ในการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน, การปรับปรุงเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน ในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในระดับภูมิภาค

²⁶Power point presentation โครงการเขื่อนในพม่า : การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่จำเป็นและไม่สมเหตุสมผล โดย ศุภกิจ นันทะวรการ มูลนิธินโยบายสาธารณะ ในการเสวนา “การละเมิดสิทธิมนุษยชน โครงการเขื่อนฮัตจีและเขื่อนท่าซางในพม่า” วันที่ 4 สิงหาคม 2552 ณ สำนักกลางนักเรียนคริสเตียน



1.4 แผนงานการพัฒนาเขื่อนพลังไฟฟ้าที่ยั่งยืน (Initiative on Sustainable Hydropower)

แผนงานการพัฒนาเขื่อนพลังไฟฟ้าที่ยั่งยืนเป็นแผนงานที่ MRC ถือว่า จะทำให้การพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในกลุ่มน้ำโขงทุกโครงการ ดำเนินการภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ตั้งแต่กระบวนการเริ่มพัฒนาโครงการไปจนถึงการดำเนินโครงการ (การก่อสร้างและบริหารงาน) เช่น การพัฒนาหลักประกันด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน, การสร้างผลประโยชน์ร่วมกันทั้งในระดับประเทศและภูมิภาค, การจัดการด้านแหล่งเงินทุนสนับสนุนโครงการ และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน, การพัฒนากรอบใหม่ ๆ สำหรับการให้สัมปทานหรือใบอนุญาตโครงการ รวมทั้งการพัฒนาความร่วมมือกับโปรแกรมอื่นๆ ของ MRC เพื่อทำการศึกษาร่วมกันในประเด็นสำคัญ เช่น

- การพัฒนาข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนสร้างเขื่อน ร่วมกับแผนงาน BDP (Basin Development Plan) และ MRC ได้กำหนดประเด็นเรื่อง การพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก และการลดผลกระทบประมง ในการประชุม Basin Development Plan Regional Stakeholder Forum ครั้งที่ 2 ในหัวข้อการประชุมว่า “Unfolding Perspectives and Options for Sustainable Water Resources Development in the Mekong River Basin” ที่จังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 15-16 ตุลาคม 2552 นี้
- การพัฒนาแบบจำลองการไหลของแม่น้ำโขงภายใต้เงื่อนไขต่างๆ ร่วมกับ IKMP (Information and Knowledge Management Programme)
- การประเมินผลกระทบด้านการอพยพของปลาและผลผลิตด้านการประมง และการบรรเทาผลกระทบ ซึ่งจะทำงานร่วมกับ Fishery programme
- การพัฒนาโครงการในระยะต่อไป คือ Environmental Consideration for Sustainable Hydropower ร่วมกับ ADB, WWF และ MRC Environment Programme

Initiative on Sustainable Hydropower (2551-2558) วางแผนต้องใช้งบประมาณ 8.2 ล้านดอลลาร์ แบ่งเป็นเงินบริจาคของประเทศสมาชิก 2.6 ล้านดอลลาร์ ที่เหลืออีก 5.6 ล้านดอลลาร์จะมาจากความช่วยเหลือจากประเทศฟินแลนด์ และ Japan ASEAN Integration Fund (JAIF)

MRC เริ่มแผนงานนี้โดยการจัดการประชุม Regional Multi-Stakeholder Consultation on the MRC Hydropower Programme ที่นครเวียงจันทน์ เมื่อเดือนกันยายน ปี 2551 ที่ผ่านมา ซึ่งได้ก่อให้เกิดคำถามจากภาคประชาสังคม ที่ติดตามโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ในจำนวนนั้นคือ เครือข่ายประชาสังคมไทยเพื่อแม่น้ำโขง ได้ออกแถลงการณ์เรียกร้องเอ็มอาร์ซี ในประเด็นสำคัญ²⁷ ได้แก่

เอ็มอาร์ซี ซึ่งได้ประกาศตนว่าจะสนับสนุน การพัฒนาเขื่อนพลังไฟฟ้าที่ยั่งยืน ต้องทบทวนการจัดการประชุม ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐบาลของประเทศแม่น้ำโขง เข้าฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อนในภูมิภาคแม่น้ำโขงมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย บริษัทสร้างเขื่อน ที่ปรึกษาต่างประเทศ หากแต่ละเลยการให้โอกาสภาคประชาสังคมเข้าร่วม

²⁷http://www.terraper.org/articles/TMPN_Statement23Sep08.pdf

- เอ็มอาร์ซี ต้องอธิบายความหมายของการพัฒนาเขื่อนพลังไฟฟ้าที่ยั่งยืน ให้สาธารณชนเข้าใจ และตอบคำถามว่า เขื่อนขนาดใหญ่ในแม่น้ำโขงที่กำลังถูกผลักดัน จะสอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติเกี่ยวกับพลังงานและการพัฒนาแหล่งน้ำ ดังเช่นที่คณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams) ได้เสนอแนวทางปฏิบัติเป็นบรรทัดฐาน ได้อย่างไร ในประเด็นต่างๆ เช่น ต้องมีการประเมินความต้องการด้านน้ำและพลังงาน ที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาชน และพิจารณาทางเลือกต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว, ควรให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเท่าเทียมกันกับด้านเทคนิคและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ, จะสร้างเขื่อนไม่ได้หากไม่ได้รับ “การยอมรับที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน” จากผู้ได้รับผลกระทบ

- เอ็มอาร์ซีเองเป็นผู้นำเสนอมูลค่าของการประมงในภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนล่างว่ามีมากกว่า 2,000 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี จะมีข้อพิสูจน์ใดที่แสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์จากเขื่อนระยะยาวจะมีมูลค่าและคุณค่ามากกว่าผลผลิตและวิถีประมงในภูมิภาคที่มีอยู่

2. เครือข่ายสายส่งอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (GMS Interconnection grid/Mekong Power Grid)

2.1 ภูมิหลัง โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง²⁸ (Greater Mekong Sub region: GMS)

โครงการ GMS เป็นความร่วมมือของ 6 ประเทศ คือ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 (1992) โดยมีธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB: Asian Development Bank) เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก กลุ่มประเทศ GMS มีพื้นที่รวมกันประมาณ 2 ล้าน 3 แสนตารางกิโลเมตร หรือประมาณพื้นที่ของยุโรปตะวันตก มีประชากรรวมกันประมาณ 250 ล้านคน และอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงติดต่อระหว่างภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

โครงการ GMS มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุนอุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ สนับสนุนการจ้างงานและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถรวมทั้งโอกาสทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก โดยแบ่งความร่วมมือภายใต้ GMS เป็น 9 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน การค้า การลงทุน เกษตร สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

²⁸ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สิงหาคม 2550 <http://www.mfa.go.th/web/1092.php>



GMS ได้กำหนดแผนงานที่มีความสำคัญสูง (Flagship Programs) ไว้จำนวน 11 แผนงาน ได้แก่ แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor), แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor), แผนงานพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor), แผนงานพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม (Telecommunications Backbone), แผนงานซื้อขายไฟฟ้าและการเชื่อมโยงเครือข่ายสายส่งไฟฟ้า (Regional Power Interconnection and Trading Arrangements), แผนงานการอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน (Facilitating Cross-Border Trade and Investment), แผนงานเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน (Enhancing Private Sector Participation and Competitiveness), แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และทักษะความชำนาญ (Developing Human Resources and Skills Competencies), กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาสิ่งแวดล้อม (Strategic Environment Framework), แผนงานการป้องกันน้ำท่วมและการจัดการทรัพยากรน้ำ (Flood Control and Water Resource Management), แผนงานการพัฒนาการท่องเที่ยว (GMS Tourism Development)

2.2 ความร่วมมือด้านพลังงาน ภายใต้กรอบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

การประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ 1 ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2545 ผู้นำประเทศ GMS ได้ลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการซื้อขายไฟฟ้าและการสร้างเครือข่ายสายส่งระหว่างรัฐบาล 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง (Inter-Governmental Agreement on Regional Power Trade) เมื่อ 3 พ.ย. 2545 โดยความตกลงนี้มีจุดประสงค์ให้ประเทศสมาชิกร่วมมือและวางแผนพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าที่ประหยัด และมีความมั่นคง รวมไปถึงกลไกในการดำเนินการซื้อขายไฟฟ้าในอนุภูมิภาค และสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการพลังงานไฟฟ้า

ภายใต้แผนงานนี้ ระบุว่ากลุ่มประเทศ GMS จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาความร่วมมือและการใช้พลังงานไฟฟ้าร่วมกัน ที่สำคัญคือ²⁹

- 1) จะทำให้เกิดการใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับภูมิภาค ผ่านกลไกของระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าในระดับภูมิภาค ซึ่งทำให้ประเทศที่มีไฟฟ้าส่วนเกินสามารถขายไปยังประเทศที่ยังมีความต้องการใช้ไฟฟ้าได้
- 2) เป็นการใช้ทรัพยากรร่วมกันในระดับภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนค่าไฟฟ้าถูกลงและระบบไฟฟ้ามีเสถียรภาพมากขึ้น
- 3) ระบบสายส่งไฟฟ้า ที่เชื่อมโยงเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำหรือโรงไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติ ถือเป็นความช่วยเหลือรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินหรือน้ำมัน เป็นการลดภาวะเรือนกระจก

²⁹http://www.nesdb.go.th/portals/0/eco_datas/area/data/data_07/2_05.doc

เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าวนี้ เอดีบีได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาสัญชาตินอร์เวย์ชื่อ นอร์คอนซัล เป็นผู้ศึกษาความเป็นไปได้และได้เสนอรายงาน Regional Indicative Master Plan on Power Interconnection in the GMS, 2545 (TA5920-REG) ซึ่งผลการศึกษาได้มีการเสนอให้มีการสร้างเขื่อนในลุ่มน้ำโขงในประเทศต่างๆ และสร้างตลาดซื้อ-ขายไฟฟ้า โดยเสนอให้มีการสร้างโครงข่ายระบบสายส่งไฟฟ้า ซึ่งได้แสดงไว้ในภาพที่ 6 โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ประเทศที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ เช่น มณฑลยูนนาน ประเทศจีน พม่า และลาว จะสามารถเป็นแหล่งพลังงานให้กับประเทศที่มีความต้องการไฟฟ้าสูง อย่างเช่น ประเทศไทยและเวียดนามได้ การศึกษาชิ้นนี้ได้แบ่งการพัฒนาในด้านพลังงาน ภายใต้กรอบ GMS ไว้เป็น 4 ระยะคือ

ระยะที่ 1 การดำเนินการตามแผน Regional Indicative Master Plan on Power Interconnection (2545-2555) เพื่อพัฒนากลไกเชิงสถาบันและกลไกด้านการปฏิบัติการ สำหรับการซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง 2 ประเทศขึ้นไป ผ่านสายส่งไฟฟ้าที่ได้มีการดำเนินการ พร้อมทั้งการร่างความตกลงแผนปฏิบัติการซื้อขายไฟฟ้า (GMS Power Trade Operation Agreement)

ระยะที่ 2 มีการซื้อขายไฟฟ้ามากกว่า 2 ประเทศขึ้นไป

ระยะที่ 3 ทุกประเทศใน GMS มีระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงเชื่อมโยงถึงกัน และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน (independent power producers: IPPs) สามารถขายไฟฟ้าในระบบได้

ระยะที่ 4 เกิดตลาดกลางการซื้อขายไฟฟ้าที่สมบูรณ์ในประเทศ GMS (Regional Power Pool)

เอดีบีได้ให้ความสำคัญกับโครงการนี้เป็นอย่างยิ่ง และถือเป็นโครงการที่มีความสำคัญอันดับต้นๆ ของเอดีบีภายใต้แผน GMS ในครั้งนี้เอดีบีมีแผนที่จะให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือประมาณ 4,575.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าและสถานีส่งไฟฟ้าประมาณ 32 โครงการ³⁰ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 18 และผลโดยรวมจะทำให้ประหยัดการลงทุนในระดับภูมิภาคได้มากถึง 914 ล้านดอลลาร์สหรัฐ³¹ การศึกษานี้ได้จำแนกองค์ประกอบของการพัฒนาตามแผนแม่บทไว้ 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 การสนับสนุนด้านการเงิน ในการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าและสถานีไฟฟ้ายแรงสูง เพื่อเชื่อมต่อกับระบบไฟฟ้าของประเทศนั้นๆ การลงทุนในช่วงแรกจะให้ความสำคัญกับแนวสายส่งด้านตะวันออก ที่เชื่อมโยงประเทศไทย สปป.ลาว และเวียดนาม ตามแนวถนน East-West corridor

กลุ่มที่ 2 การสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการลงทุน ผ่านกระบวนการด้านการปรับเชิงนโยบายและกฎระเบียบของประเทศในภูมิภาค

กลุ่มที่ 3 การพัฒนาระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้า

กลุ่มที่ 4 การพัฒนาบุคลากรของประเทศในภูมิภาค ให้สามารถทำงานในระบบไฟฟ้าของภูมิภาคได้

³⁰ข้อเสนอจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โครงข่ายระบบไฟฟ้าในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (The Mekong Power Grid) รวบรวมโดย โครงการฟื้นฟูนิเวศวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า (TERRA), เอกสารประกอบ การประชุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกลไกความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 16-18 พฤศจิกายน 2547 ห้องประชุมอาคารสหประชาชาติ, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย

³¹Comments on Study For a Regional Power Trade Operating Agreement In The Greater Mekong Sub-Region, TA 6100-REG, Final Report โดย Bretton W. Garrett, P.Eng., Ph.D., Prepared for Palang Thai, Bangkok, 24 มิถุนายน 2548



ตารางที่ 18 แสดงงบประมาณการสนับสนุนของ ADB ในแต่ละกลุ่มกิจกรรม

ประเภทโครงการ	เงินกู้		ความช่วยเหลือทางวิชาการ		รวม	
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (US\$M)	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (US\$M)	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (US\$M)
กลุ่มที่ 1 การสร้างสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ	11	2,391.2	6	14.0	17	2,405.2
กลุ่มที่ 2 การสนับสนุนบทบาทภาคเอกชน	5	1,986.0	2	.8	7	1,986.8
กลุ่มที่ 3 การพัฒนาระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้า	2	180.0	5	3.5	4	183.5
กลุ่มที่ 4 การพัฒนาบุคลากร	0	0	1	0.4	1	0.4
รวม	18	4,557.2	14	18.7	32	4,575.9

หน่วย: US\$M = ล้านดอลลาร์สหรัฐ

การศึกษาโครงการเชื่อมโยงสายส่งไฟฟ้าต่างๆ ในกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อระบบสายส่งไฟฟ้าจากเขื่อนขนาดใหญ่ ภายใต้การศึกษา Regional Indicative Master Plan on Power Interconnection นั้น ประกอบด้วยโครงการสายส่งไฟฟ้าที่สำคัญๆ ได้แก่

1. สายส่งไฟฟ้าระหว่างพนมเปญ ประเทศกัมพูชา กับเมือง Chau Doc ประเทศเวียดนาม มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2547
2. สายส่งไฟฟ้าระหว่างไทยกับเมือง Battambang, เมือง Banteay Meanchey, เมือง Siem Reap ภาคตะวันตกของประเทศกัมพูชา มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2547
3. สายส่งไฟฟ้าระหว่างเขื่อนน้ำโม สปป.ลาว ไปเมือง Ban Mai ภาคเหนือของประเทศเวียดนาม มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2551
4. สายส่งไฟฟ้าระหว่างจังหวัดร้อยเอ็ดของไทย กับเมืองสะหวันนะเขต และเชื่อมต่อไปยังเขื่อนน้ำเทิน 2 แนวสายส่งนี้มีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อไฟฟ้าจากจีน พม่า กับ ลาวและเวียดนาม มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2551



5. สายส่งไฟฟ้าระหว่างอุดรธานีของไทย กับเมือง Na Bong ของ สปป.ลาว ซึ่งสายส่งไฟฟ้าเส้นนี้ จะใช้เป็นสายส่งไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในบริเวณโครงการอื่นๆ ด้วย ได้แก่ เขื่อนน้ำจันทน์ 2, เขื่อนน้ำจันทน์ 3, เขื่อนน้ำเสียว 1 และเขื่อนน้ำเทิน 1 สำหรับในประเทศไทย จะมีสายส่งเชื่อมระหว่าง อุดรธานี-ชัยภูมิ-สถานีท่าตะโก ใน จ.นครสวรรค์ มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2550 และ 2549 ตามลำดับ
6. สายส่งไฟฟ้าระหว่างเขื่อนน้ำเทิน 2 สปป.ลาว กับเมือง Ha Tinh ในเวียดนาม สายส่งนี้จะรับไฟฟ้าจากโครงการอื่นๆ ใน สปป.ลาว เพื่อส่งต่อไปยังเวียดนามในอนาคตด้วย มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2551
7. สายส่งไฟฟ้าระหว่างเมืองสะหวันนะเขต-เมือง Ban Sok ของ สปป.ลาวกับเมือง Plei Cu ในเวียดนาม) แนวสายส่งนี้จะส่งผ่านไฟฟ้าจากเขื่อนในภาคใต้ของ สปป.ลาว ได้แก่ เขื่อน Dak Emeule, เขื่อนเซกอง 3, เขื่อนเซกอง 5, เขื่อนเซกอง 4, เขื่อนเซกะมาน 1 และเขื่อนน้ำกอง 1 มายังประเทศไทยและไทยมีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2553 และ 2555 ตามลำดับ
8. สายส่งไฟฟ้าระหว่างเขื่อนท่าช้างในพม่า กับสถานีไฟฟ้าแม่เมาะ-สถานีไฟฟ้าท่าตะโก จ.นครสวรรค์ของไทย มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2555
9. สายส่งไฟฟ้าระหว่างเขื่อนจินฮงกับเขื่อนจูจาดู ในยูนนานของจีน มายังประเทศไทย มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2556
10. สายส่งไฟฟ้าระหว่างเมือง Malutang ในยูนนานของจีน มายังเมือง Soc Son ของเวียดนาม เพื่อเชื่อมต่อไปยังกรุงฮานอย มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2562
11. สายส่งไฟฟ้าระหว่างโรงไฟฟ้าถ่านหิน หงสาสิกไนต์ สปป.ลาว กับโรงไฟฟ้าแม่เมาะของไทย มีกำหนดแล้วเสร็จในปี 2552

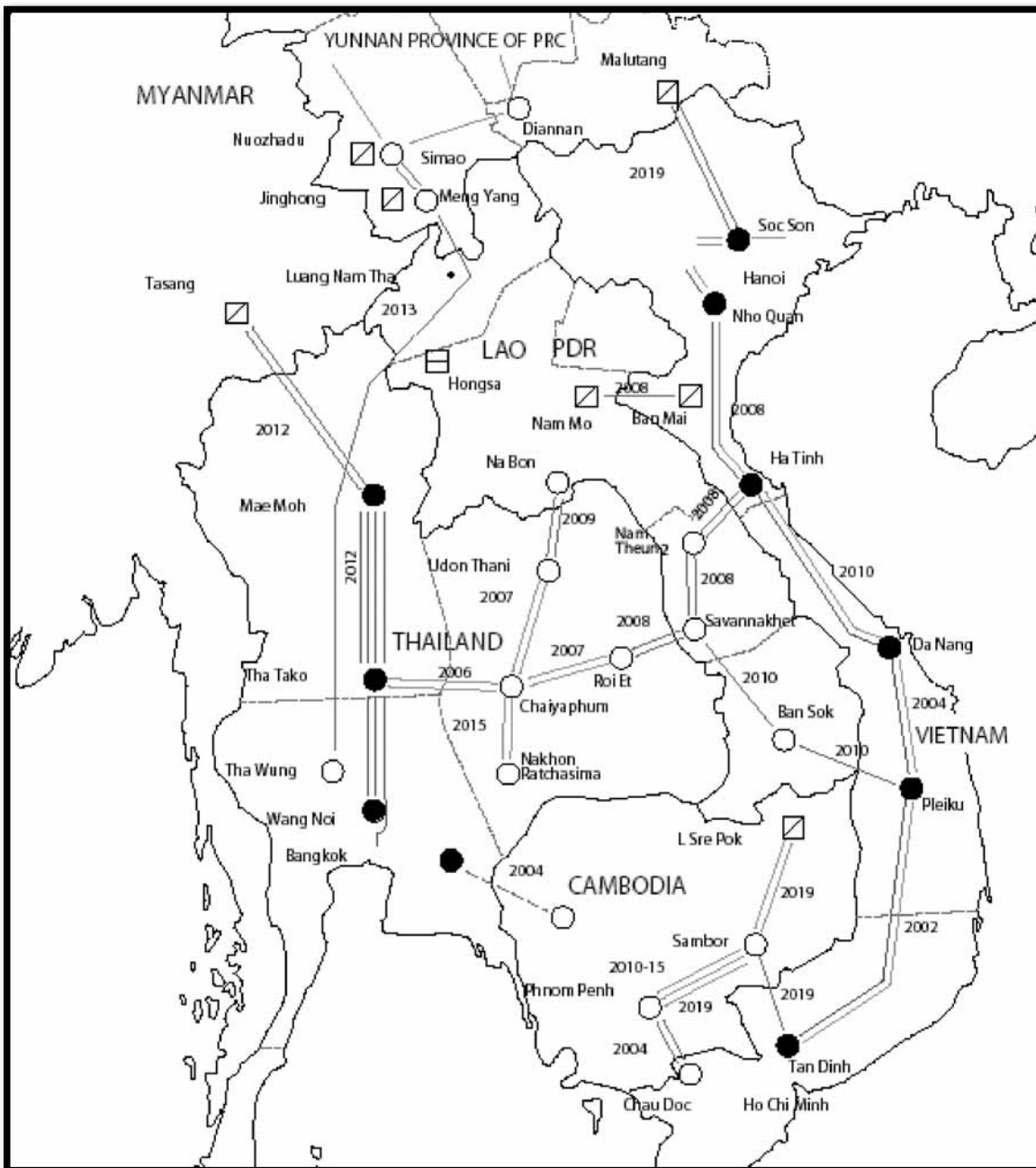
นอกจากนี้ เอดีบียังได้สนับสนุนความช่วยเหลือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีก³² เช่น

1. ความช่วยเหลือทางวิชาการ ผ่าน Country Strategy Program (CSP) ในการพัฒนาระบบส่งและระบบกระจายไฟฟ้าในระดับจังหวัด ของประเทศกัมพูชา
2. ความช่วยเหลือทางวิชาการ ผ่าน Country Strategy Program (CSP) ในการพัฒนาระบบพลังงานไฟฟ้าของประเทศ สปป.ลาว ทั้งนี้รวมถึงการพัฒนากลไกเชิงสถาบันของประเทศ สปป.ลาว เพื่อการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในการพัฒนาโครงการพลังงาน
3. ความช่วยเหลือทางวิชาการ ผ่าน Country Strategy Program (CSP) แก่ประเทศไทยในการพัฒนาระบบพลังงานของประเทศ การพัฒนาระบบสายส่งและระบบกระจายไฟฟ้า
4. การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อพัฒนากลไกเชิงสถาบันและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนา Regional power trade operating agreement
5. สนับสนุนการเชื่อมโยงระบบ GMS Power Interconnection กับ ASEAN power grid ผ่านการจัดทำแผน ASEAN Interconnection Master Plan Study (AIMS)

³²http://www.nesdb.go.th/portals/0/eeco_datas/area/data/data_07/3_05.doc
หรือ GMS Development Matrix <http://www.adb.org/GMS/Projects/devmatrix.asp?fl=5>



ภาพที่ 6 ภาพแสดงการเชื่อมโยงสายส่งไฟฟ้าภายใต้ GMS Power Interconnection



ที่มา: Indicative Master Plan on Power Interconnection in GMS Countries, Final Report, June 2002, Norconsult, ADB: TA No. 5920-REG

ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำ GMS Summit ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 30-31 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2551 ที่ กรุงเทพมหานคร สปป.ลาว ที่ประชุมผู้นำได้เห็นชอบและลงนามร่วมในเอกสารสำคัญ 2 ชิ้น ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ได้แก่ การลงนามในบันทึกความเข้าใจเรื่อง กระบวนการปฏิบัติการเพื่อการซื้อขายไฟฟ้าข้ามพรมแดนใน 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Road Map for Implementing GMS Cross Border Power Trading)³³ และแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ เพื่อการพัฒนา 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Vientiane Plan of Action for GMS Development)³⁴ แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์มีระยะเวลา 5 ปี (2551-2555) ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์³⁵ (เป็นการระบุถึงความก้าวหน้าของแต่ละแผนงานให้มีความชัดเจนขึ้น) ในการประชุมระดับรัฐมนตรี GMS ในวันที่ 17-19 เดือนมิถุนายน 2552 ที่ประเทศไทย

2.3 แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ เพื่อการพัฒนา 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

สำหรับแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์นั้น เอดีบียังคงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนเงินทุน หรือความช่วยเหลือทางวิชาการร่วมกับธนาคารโลก โดยการสนับสนุนโครงการเชื่อมสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ และการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำด้วย อาทิเช่น

1. สายส่งไฟฟ้า Nabong ใน สปป.ลาว-อุดรธานี มูลค่า 110 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
2. สายส่งไฟฟ้า Ban Sok. ใน สปป.ลาว-Pleiku ในเวียดนาม มูลค่า 270 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
3. สายส่งในภาคเหนือของ สปป.ลาว ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 มูลค่า 70 และ 51 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ โดยสายส่งระยะที่ 1 ดำเนินการเสร็จแล้ว และจะเชื่อมต่อกับสายส่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย
4. สายส่งไฟฟ้าเวียดนาม-ยูนนาน (จีน) มูลค่า 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการนี้ ธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการร่วมกับ ADB ด้วย
5. สายส่งไฟฟ้าเชื่อมเมืองกำปอตกับเมืองสีหนุวิลล์ ในกัมพูชา มูลค่า 52.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นเงินกู้ของ ADB และ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) จำนวน 20 และ 22.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ
6. การสนับสนุนการเงิน ร่วมกับ PROPARCO (Promotion et Participation pour la Coopération économique) ในการสร้างเขื่อนน้ำจิม 3 ใน สปป.ลาว ขนาด 440 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
7. การสนับสนุนการเงินโดยภาคเอกชนและการไฟฟ้าเวียดนาม ในการสร้างเขื่อนเซกะมาน 3 ใน สปป.ลาว ขนาด 250 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 340 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

³³<http://www.adb.org/Documents/Events/2008/3rd-GMS-Summit/Power.pdf>

³⁴<http://www.adb.org/gms/POA.pdf>

³⁵<http://www.adb.org/Documents/Events/2009/15th-GMS-Ministerial-Conference/default.asp>



8. การสนับสนุนการเงินผ่านภาคเอกชน ในการสร้างเขื่อนน้ำเจียบ 1 ใน สปป.ลาว ขนาด 261 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 380 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
9. สายส่งไฟฟ้าจากยูนนาน (จีน) ผ่าน สปป.ลาวมายังประเทศไทย มูลค่า 70 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
10. สายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศระหว่างเขื่อนน้ำโม ใน สปป.ลาว กับ เมือง Ban Mai ในเวียดนาม มูลค่า 14.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
11. โครงการเทิน-หินบูน (ส่วนขยาย) ขนาด 280 เมกะวัตต์ มูลค่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ADB กำลังพิจารณาข้อเสนอการลงทุนจากรัฐบาล สปป.ลาวและผู้พัฒนาโครงการ

อย่างไรก็ตามในแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ยังคงมีอีกหลายโครงการ ที่ได้ระบุนำสนับสนุนด้านการเงินจากภาคเอกชนโดยตรง หรือกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาโครงการของ ADB เช่น

1. การสนับสนุนการเงินโดยภาคเอกชนและการไฟฟ้าเวียดนาม ในการสร้างเขื่อนเซกะมาน 1 ใน สปป.ลาว ขนาด 290 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 440 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
2. การสนับสนุนการเงินโดยภาคเอกชนของไทย ในการสร้างเขื่อนน้ำจิม 2 ใน สปป.ลาว ขนาด 615 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 518 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
3. โครงการเขื่อนเซเปียน-เซินน้ำน้อย ใน สปป.ลาว ขนาด 390 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
4. โครงการ Lower Se San 1 ในกัมพูชา ขนาด 90 เมกะวัตต์ เป็นโครงการเร่งด่วนในแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของกัมพูชา ซึ่งการไฟฟ้าเวียดนามกำลังพิจารณาลงทุนในโครงการนี้
5. โครงการเขื่อนน้ำเทิน 1 ใน สปป.ลาว ขนาด 523 เมกะวัตต์
6. โครงการสายส่งไฟฟ้าจากเขื่อน Shweli ในพม่า ไปเชื่อมกับสายส่งในยูนนาน (จีน) มูลค่าโครงการรวม 24.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นเงินลงทุนจากรัฐบาลจีนและพม่า
7. โครงการเขื่อนเซกอง 4 ใน สปป.ลาว ขนาด 400 เมกะวัตต์
8. โครงการเขื่อน Lower Se San 2 ในกัมพูชา ขนาด 420 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
9. โครงการเขื่อนน้ำกอง 1 ใน สปป.ลาว ขนาด 75 เมกะวัตต์ มูลค่าโครงการรวม 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
10. โครงการเขื่อนเซกอง 5 ใน สปป.ลาว ขนาด 250 เมกะวัตต์ มูลค่า 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
11. โครงการเขื่อนเซกอง 4 ใน สปป.ลาว ขนาด 300 เมกะวัตต์ มูลค่า 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
12. โครงการเขื่อนน้ำโม ใน สปป.ลาว ขนาด 105 เมกะวัตต์



นอกจากนี้ภายใต้แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ยังคงมีการพัฒนาเชิงสถาบันเพื่อรองรับการพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าในอนาคตควบคู่ไปด้วย ซึ่งจะเป็นส่วนที่สอดคล้องกับ บันทึกความเข้าใจเรื่อง กระบวนการปฏิบัติการเพื่อการซื้อขายไฟฟ้าข้ามพรมแดนใน 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เช่น

1. การศึกษา การพัฒนาความร่วมมือในการซื้อขายไฟฟ้าระดับภูมิภาค
2. การพัฒนาฐานข้อมูลด้านพลังงานไฟฟ้าระดับภูมิภาค
3. การพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับดูแลระบบสายส่งในระดับภูมิภาค

2.4 บันทึกความเข้าใจเรื่องกระบวนการปฏิบัติการเพื่อการซื้อขายไฟฟ้าข้ามพรมแดนใน 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

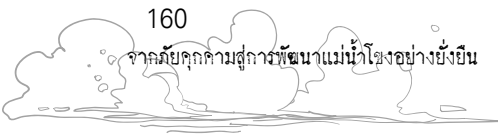
สำหรับบันทึกความเข้าใจ กระบวนการปฏิบัติการเพื่อการซื้อขายไฟฟ้าข้ามพรมแดนใน 6 ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนั้น ถือว่าเป็นระยะผ่านที่สำคัญก่อนสิ้นสุดระยะที่ 1 ในปี 2555 ตามแผน Indicative Master Plan on Power Interconnection in the GMS เพื่อเตรียมความพร้อมในการให้ประเทศที่ 3 สามารถเข้ามาซื้อขายไฟฟ้าในระบบสายส่งไฟฟ้า ที่ได้พัฒนาขึ้นในระยะที่ 1

ในระยะที่ 1 นี้ การซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง 2 ประเทศ เกิดขึ้นในลักษณะที่มีพรมแดนติดกัน และมีสายส่งเชื่อมโยงถึงกัน การซื้อขายจะผ่านระบบการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ดังนั้นผลของกรอบบันทึกความเข้าใจนี้ จะทำให้เกิดการศึกษาและพัฒนาภาคเชิงสถาบันต่างๆ ที่ชัดเจนขึ้นมา เพื่อรองรับการซื้อขายไฟฟ้าที่มีประเทศที่ 3 ในอนุภูมิภาคมีส่วนร่วมด้วยอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งการศึกษาทั้งหมดนี้มีเป้าหมายต้องแล้วเสร็จและสามารถใช้ได้ภายในปี 2555 เป็นต้นไป อาทิเช่น การศึกษาเรื่อง GMS Performance Standards, Transmission Regulations, Standard regional metering arrangements and power trade rules, GMS Grid Code (Operational Procedures), Stage 2 Transmission Regulations to allow third party access in interconnections (giving priority to contracts/PPAs) และการศึกษาเรื่อง Stages 2 Power trade rules and Dispute resolution mechanism

2.5 สถานการณ์ปัจจุบันของ GMS Power Interconnection

เมื่อสิ้นปี 2551 มูลค่าการลงทุนด้านพลังงานของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ภายใต้โครงการ GMS ได้ลงทุนไปแล้วประมาณ 1,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็น 17% ของมูลค่าการลงทุนในโครงการ GMS ทั้งหมดรวม 10,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปัจจุบัน ADB ได้สนับสนุนงบประมาณในสาขาพลังงานของ GMS ไปแล้วจำนวน 185 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนนี้เป็นเงินกู้ 176 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่อีก 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐสนับสนุนในรูปแบบความช่วยเหลือทางวิชาการ³⁶

³⁶ข้อมูลจาก <http://www.adb.org/Documents/Reports/SAPE/REG/SAP-REG-2008-51/SAP-REG-2008-51.asp>



3) ASEAN power grid

ASEAN power grid เป็นหนึ่งในโครงการความร่วมมือของกลุ่มประเทศอาเซียนด้านพลังงานที่มีความสำคัญ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในการประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020³⁷ (พ.ศ. 2563) ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ได้ระบุถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายระบบไฟฟ้า (ASEAN Power Grid), โครงข่ายท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Trans-ASEAN Gas Pipeline) และโครงข่ายท่อส่งน้ำ (Water Pipeline) ในระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน

3.1 ภาพรวมความร่วมมือด้านพลังงานในอาเซียน (ASEAN Energy Cooperation)³⁸

ความร่วมมือด้านพลังงานของอาเซียนเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2529 ตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงานของอาเซียน และความตกลงเรื่องความมั่นคงด้านพลังงานอาเซียน (ASEAN Petroleum Security Agreement: APSA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาและใช้พลังงานในอาเซียนและการช่วยเหลือกันในการแบ่งปันปิโตรเลียมในภาวะฉุกเฉิน

อาเซียนได้พัฒนากลไกโครงสร้างความร่วมมือด้านพลังงาน ประกอบด้วย การประชุมระดับรัฐมนตรีพลังงานอาเซียน (ASEAN Ministers on Energy Meeting: AMEM), การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านพลังงาน (Senior Officials Meeting on Energy: SOME), ศูนย์พลังงานอาเซียน (ASEAN Centre of Energy: ACE), และคณะทำงาน 3 คณะและคณะกรรมการ 2 คณะ ใน 5 สาขา³⁹

³⁷<http://www.aseansec.org/1814.htm>

³⁸ กองอาเซียน 3 กรมอาเซียน มิถุนายน 2548 <http://www.mfa.go.th/internet/document/1073.doc>

³⁹ ได้แก่ 1) คณะทำงานด้านถ่านหิน (ASEAN Forum on Coal) 2) คณะทำงานด้านประสิทธิภาพพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency and Conservation Sub-sector Network: EE&C-SSN) 3) คณะทำงานด้านพลังงานใหม่และพลังงานทดแทน (New and Renewable Sources of Energy Sub-sector Network: NRSE-SSN) 4) คณะกรรมการด้านปิโตรเลียม ซึ่งประกอบด้วยบริษัทน้ำมันแห่งชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Council on Petroleum: ASCOPE) และ 5) คณะกรรมการด้านการไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าการการไฟฟ้าของแต่ละประเทศ (Heads of ASEAN Power Utilities/Authorities: HAPUA)

ความร่วมมือด้านพลังงานของอาเซียนดำเนินการไปภายใต้กรอบของ Asean Plan of Action for Energy Cooperation (APAEC) ซึ่งมีการประกาศใช้แผนแรกในช่วงปี 2542-2547⁴⁰ และแผนที่สองในช่วงปี 2547-2552⁴¹ และแผนที่สามในช่วงปี 2553-2558 โดยที่ประชุมรัฐมนตรีด้านพลังงานอาเซียน ได้ให้ความเห็นชอบแผนที่สาม ในการประชุมที่เมืองมณฑลเลย์ ประเทศพม่า เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 และแผนดังกล่าวนี้ จะได้รับการรับรองในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 15 ที่ชะอำ ประเทศไทย ในวันที่ 22-24 ตุลาคม 2552

นอกจากนี้อาเซียนยังได้จัดตั้งศูนย์พลังงานอาเซียน (ASEAN Centre of Energy) ในปี 2539 โดยยกฐานะ ‘ศูนย์ฝึกอบรมเพื่อการจัดการและวิจัยพลังงานอาเซียน-ประชาคมยุโรป’ (ASEAN-EU Energy Management Training and Research Centre) ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 2531 ขึ้นเป็นศูนย์พลังงานอาเซียน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ และดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ รวบรวม ข้อมูล จัดฝึกอบรม และโครงการความร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์ต่อไป

ในส่วนของสำนักเลขาธิการอาเซียนได้เริ่มทำการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายร่วมในการเชื่อมโยงและการค้าพลังงานไฟฟ้า รวมถึงการค้าพลังงานไฟฟ้าข้ามชายแดน โดยได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจาก ASEAN-Australia Development Cooperation Program (AADCP)-Regional Economic Policy Support Facility (REPSF) ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการค้าพลังงานไฟฟ้าในภูมิภาค ความท้าทาย โอกาส และทางเลือกต่างๆ รวมทั้งแนวทางในการจัดทำนโยบายร่วมในการเชื่อมโยงและการค้าพลังงานไฟฟ้า

3.2 การพัฒนา ASEAN power grid

การพัฒนา ASEAN power grid นั้น จะอยู่ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการด้านการไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าการการไฟฟ้าของแต่ละประเทศ (Heads of ASEAN Power Utilities/Authorities: HAPUA) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผน ASEAN Interconnection Master Plan Study (AIMS) ซึ่งได้เริ่มทำการศึกษาในปี 2543 โดยแผนแม่บทฉบับสมบูรณ์ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีด้านพลังงานของกลุ่มประเทศอาเซียน (AMEM) ที่ เมืองลังกาวิ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2546

แผนแม่บท AIMS ได้เสนอสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ 15 โครงการ ภายในปี พ.ศ. 2562 (2019) ซึ่งมีทั้งโครงการที่กำลังดำเนินการหรือมีการวางแผนไว้แล้ว และโครงการที่มีการริเริ่มขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามในระยะแรกนี้ มีเพียง 11 โครงการแรกเท่านั้น ที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สำหรับโครงการที่ 12 ถึง 15 ยังคงต้องมีการศึกษาต่อไป ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 19 และภาพที่ 7

⁴⁰<http://www.aseansec.org/6577.htm>

⁴¹รับรองโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2547 ณ เวียงจันทน์ สปป.ลาว เป็นส่วนหนึ่งของแผน Vientiane Action Programme (VAP) ค.ศ. 2004-2010 <http://www.aseansec.org/pdf/APAEC0409.pdf>



ตารางที่ 19 แสดงโครงการสายส่งไฟฟ้าของ ASEAN Power Grid Interconnection Project

โครงการสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ	แบบของสายส่ง	ปริมาณไฟฟ้าที่ส่งผ่านสายส่ง (เมกะวัตต์)	สถานะ
1. ไทย - สปป.ลาว มี 3 โครงการย่อย ได้แก่ 1a: หงสาสิกไนต์(สปป.ลาว) - โรงไฟฟ้าแม่เมาะ 1b: อุดรธานี - Na Bon (สปป.ลาว) 1c: ร้อยเอ็ด - สะหวันนะเขต (สปป.ลาว)	HVAC PP	2,015/ 1,578	AP 2008/ 2010
2. ไทย - พม่า (พิษณุโลก - ลุ่มน้ำสาละวิน)	HVAC PP	1,500	AP 2013
3. ไทย - กัมพูชา ประกอบด้วย 2 โครงการทางเลือก ได้แก่ สุรินทร์ - เสียมเรียบ (กัมพูชา) วัดมณามคร - เสียมเรียบ (กัมพูชา)	HVAC EE	300	AP 2016
4. สปป.ลาว - เวียดนาม ประกอบด้วย 2 โครงการย่อย ได้แก่ 4a: น้ำเทิน 2 - Ha Tinh 4b: Ban Sok - Plei Ku	HVAC PP	1,887	AP 2007/ 2016
5. เวียดนาม - กัมพูชา (Ho Chi Minh-Phu Lam - Phnomh Penh)	HVAC PP	80/ 120	UC 2003/ 2006
6. มาเลเซีย - สุมาตรา (อินโดนีเซีย)	HVAC EE	600	UC 2008
7. มาเลเซีย - สิงคโปร์	HVAC PP	700	Planned 2012
8. สุมาตรา (อินโดนีเซีย) - สิงคโปร์	HVAC PP	600	Planned 2014
9. Batam (อินโดนีเซีย) - สิงคโปร์	HVAC PP	200/200/200	UC 2014/15/17
10. ซาบารห์/ซาราวัก (มาเลเซีย) - บรูไน	HVAC EE	300	Planned 2019
11. ซาราวัก (มาเลเซีย) - กะลิมันตัน ตะวันตก (อินโดนีเซีย)	HVAC EE	300	Planned 2007
12. ไทย - มาเลเซีย (จองบึง-บางสะพาน-คลองแงะ - Gurun)	Undecided	undecided	Speculative
13. มาเลเซีย - ซาราวัก (มาเลเซีย)	Undecided	undecided	Speculative
14. ซาบารห์ (มาเลเซีย) - ฟิลิปปินส์	Undecided	undecided	Speculative
15. สปป.ลาว - กัมพูชา	Undecided	undecided	Speculative

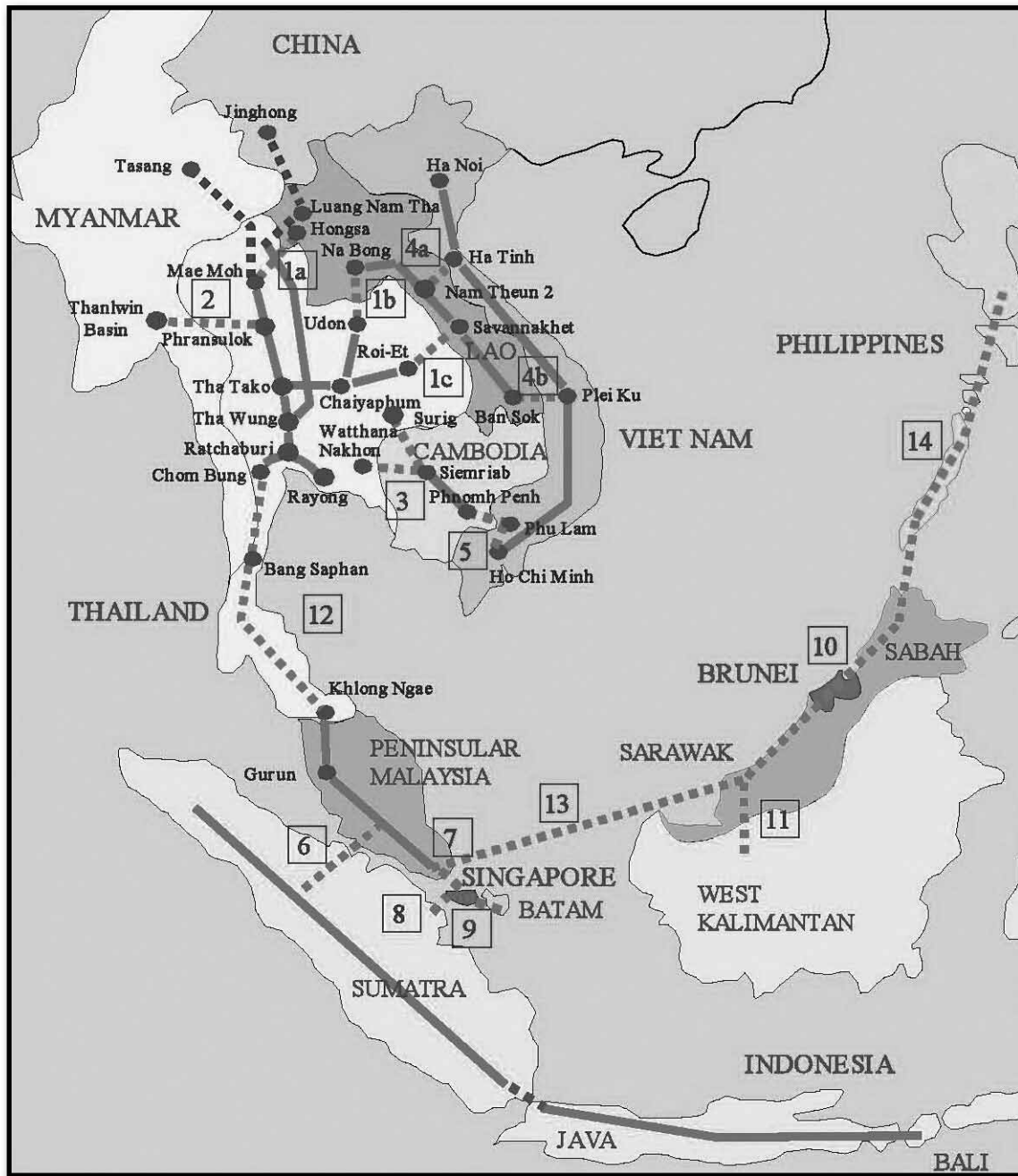
ที่มา: ASEAN Centre for Energy, ASEAN Interconnection Master Plan Study Working Group (2003).

คำย่อ: HVAC: high voltage alternating current, HVDC: high voltage direct current, PP: power purchase,

EE: energy exchange, AP: advanced planning, UC: under construction



ภาพที่ 7 แสดงการเชื่อมโยงสายส่งไฟฟ้าของ ASEAN power grid



3.3 แผน ASEAN PLAN OF ACTION FOR ENERGY COOPERATION (APAEC) ช่วงที่สาม ปี 2553-2558⁴²

แผน APAEC ที่สาม ยังคงใช้เหตุผลในเรื่องการขยายตัวด้านความต้องการใช้ไฟฟ้าของอาเซียน รองรับการพัฒนาาระบบโครงการสายส่งไฟฟ้าอาเซียน (APG: ASEAN Power Grid) และระบบการซื้อขายไฟฟ้า ในช่วงปี 2533-2548 การผลิตไฟฟ้าของอาเซียนเติบโตเฉลี่ยปีละ 8% และพยากรณ์ว่าในช่วงปี 2548-2573 การผลิตไฟฟ้าของอาเซียนจะมีการเติบโตปีละ 6.1%

การลงทุนในโครงการสายส่งไฟฟ้าอาเซียนจะใช้เงินประมาณ 5,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดการประหยัดการลงทุนไปได้ถึง 662 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปัจจุบัน มี 3 โครงการอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง และที่เหลืออยู่ในระหว่างการวางแผน ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 20

ตารางที่ 20 สถานะของโครงการสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน

โครงการสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ	สถานะโครงการ
1. ไทย - สปป.ลาว มี 3 โครงการย่อย ได้แก่ 1b: อุดรธานี - Na Bong (สปป.ลาว) 1c: ร้อยเอ็ด - สะหวันนะเขต (สปป.ลาว)	กำหนดแล้วเสร็จในปี 2554 กำหนดแล้วเสร็จในปี 2552
2. สปป.ลาว - เวียดนาม	กำหนดแล้วเสร็จในปี 2553
3. สปป.ลาว - กัมพูชา	กำหนดแล้วเสร็จในปี 2554
4. ไทย - พม่า (พิษณุโลก - ลุ่มน้ำสาละวิน)	อยู่ระหว่างการเจรจา และน่าจะ มีข้อสรุปได้ในปี 2014
5. มาเลเซีย - สุมาตรา (อินโดนีเซีย)	ออกแบบรายละเอียด กำหนดแล้วเสร็จในปี 2012
6. Batam (อินโดนีเซีย) - สิงคโปร์	กำลังศึกษา กำหนดแล้วเสร็จในปี 2015
7. ซาบารห์/ซาราวัก (มาเลเซีย) - บรูไน	กำลังศึกษา กำหนดแล้วเสร็จในปี 2015
8. ซาราวัก (มาเลเซีย) - กะลิมันตัน ตะวันตก (อินโดนีเซีย)	ศึกษาประเด็นข้ามพรมแดน กำหนดแล้วเสร็จในปี 2012
9. มาเลเซีย - ซาราวัก (มาเลเซีย)	สำรวจออกแบบ กำหนดแล้วเสร็จในปี 2015
10. ซาบารห์ (มาเลเซีย) - ฟิลิปปินส์	กำลังศึกษา กำหนดแล้วเสร็จในปี 2015
11. ซาบารห์ - กะลิมันตันตะวันออก	กำลังศึกษา
12. ไทย - กัมพูชา ประกอบด้วย 2 โครงการทางเลือก ได้แก่ สุรินทร์ - เสียมเรียบ (กัมพูชา) วัดมณฑล - เสียมเรียบ (กัมพูชา)	ไม่ชัดเจน
13. เวียดนาม - กัมพูชา (Ho Chi Minh-Phu Lam - Phnomh Penh)	ไม่ชัดเจน
14. มาเลเซีย - สิงคโปร์	ดำเนินการแล้ว (APAEC 2004-2009)
15. สุมาตรา (อินโดนีเซีย) - สิงคโปร์	ไม่ชัดเจน
16. ไทย - มาเลเซีย	ดำเนินการแล้ว (APAEC 2004-2009)

⁴²<http://www.aseansec.org/22675.pdf>

ในทำนองเดียวกันกับแผน GMS Interconnection Power Grid การพัฒนาเชิงสถาบันเพื่อรองรับการ ตลาดซื้อขายไฟฟ้า จากระหว่างประเทศ เป็นประเทศที่สาม และภายในอาเซียนทั้งหมด รวมทั้งการสนับสนุน บทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในโครงการสายส่ง ก็มีกระบวนการศึกษารูปแบบ เงื่อนไขต่างๆ โดย องค์กรหลักคือ Heads of ASEAN Power Utilities/Authorities (HAPUA) ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าการไฟฟ้าของ ประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นกรรมการร่วม

4. เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง กับภาพรวมผลกระทบข้าม พรมแดน⁴³

ผลกระทบของเชื้อเพลิงไฟฟ้าในกลุ่มน้ำโขง ซึ่งมีทั้งเชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำที่อยู่ในแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขง เช่น เขื่อนน้ำงึม, เขื่อนน้ำตกยาลี, เขื่อนห้วยเหาะ, เขื่อนน้ำเทิน 2 และเขื่อนที่ตั้งอยู่บนแม่น้ำโขงสายหลัก ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างของผลกระทบไปตามลุ่มน้ำที่เขื่อนเหล่านี้ตั้งอยู่ แต่สามารถสรุปประเด็นปัญหา ผลกระทบในภาพรวมได้ดังนี้

4.1 ผลต่อระบบนิเวศแม่น้ำโขง

1) การเปลี่ยนแปลงด้านอุทกวิทยา เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ถึงแม้จะเป็นเขื่อนที่ถูก ออกแบบให้เป็นเขื่อนแบบ run-of-river ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่ออุทกวิทยาแม่น้ำโขง แต่ บทเรียนจากการสร้างเขื่อนม่านวาน เขื่อนต้าเฉาซานและเขื่อนจินฮง ซึ่งเป็นเขื่อนแบบ run-of-river เช่นกันนั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงด้านนิเวศวิทยาและอุทกวิทยาของแม่น้ำโขงด้านท้ายน้ำอย่างรุนแรง ตลอด ระยะเวลากว่า 15 ปีที่ผ่านมาหลังการเปิดใช้งานเขื่อนม่านวานในปี 2536

การเปลี่ยนแปลงด้านอุทกวิทยาของแม่น้ำโขง ในเขตอำเภอเชียงแสน เชียงของ และเวียงแก่น จังหวัด เชียงราย ซึ่งเป็นแม่น้ำโขงส่วนที่รับน้ำเกือบทั้งหมดจากประเทศจีน ได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งในฤดูฝน และฤดูแล้ง กล่าวคือ ในฤดูแล้งระดับน้ำในแม่น้ำโขงเพิ่มขึ้นและลดลงทุกวัน ไม่เป็นไปตามธรรมชาติเช่นใน อดีต ในขณะที่ค่าเฉลี่ยอัตราการไหลของแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้งกลับเพิ่มขึ้น (จากการปล่อยน้ำของเขื่อน เพื่อผลิตไฟฟ้า) ปรากฏการณ์นี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงระดับความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำ ในแต่ละวันของฤดูแล้ง โดยชุมชนในแถบนี้ไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากปริมาณน้ำโขงเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นในช่วง ฤดูแล้ง และเกิดผลกระทบด้านการประมงและเกษตรกรรมริมฝั่งแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้งอย่างรุนแรง กว่า 15 ปีที่ผ่านมา⁴⁴

⁴³เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำบ้านกุ่ม: ผลกระทบข้ามพรมแดนบนแม่น้ำโขง โดย มนตรี จันทวงศ์ โครงการฟื้นฟูนิเวศในภูมิภาคแม่น้ำโขง, เมษายน 2552 เอกสารประกอบการสัมมนา HIA 2008: Asia and Pacific Regional Health Impact Assessment Conference, เชียงใหม่, ประเทศไทย 23-25 เมษายน 2552

⁴⁴The Mekong's Changing Currency โดย มนตรี จันทวงศ์ ในวารสาร Watershed Vol.11 No.2 , Nov 2005 – June 2006 <http://www.terraper.org/watershed.php>



ขณะที่การเปลี่ยนแปลงระดับน้ำในฤดูฝน ได้เป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการพังทลายของตลิ่งริมน้ำโขง ของทั้งสามอำเภอในประเทศไทย และประเทศ สปป.ลาว อย่างไรก็ตาม ข้อกล่าวอ้างที่ว่าเขื่อนบนแม่น้ำโขงตอนบนในจีนจะช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน ก็ห่างไกลจากความเป็นจริง เพราะนอกจากค่าเฉลี่ยอัตราการไหลของน้ำในฤดูฝนหลังการสร้างเขื่อนมานานจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยก่อนการสร้างเขื่อนประมาณร้อยละ 9.4 แล้ว⁴⁵ ปรากฏการณ์น้ำท่วมในทั้งสองฝั่งแม่น้ำโขงด้านจังหวัดเชียงรายในช่วงกลางเดือนสิงหาคมที่ผ่านมานั้น เป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้ว 3 เขื่อนในจีน ไม่มีบทบาทช่วยลดบรรเทาปัญหาน้ำท่วมด้านท้ายน้ำแต่ประการใด มีหน้าซ้ำ เขื่อนในจีนยังถูกตั้งคำถามว่าอาจเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาน้ำท่วมในช่วงเดือนสิงหาคม 2551 ที่ผ่านมา แม้ทางการของไทยและคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะพยายามแก้ต่างให้ว่า ปัญหาเกิดขึ้นจากฝนที่ตกหนักด้านท้ายเขื่อน ช่วงพรมแดนพม่า-ลาวก็ตาม⁴⁶

ดังนั้นโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงตอนล่างทั้ง 11 แห่ง ซึ่งถูกออกแบบให้เป็นเขื่อนแบบ Run-of-river ทั้งหมด และผลกระทบต่อด้านอุทกวิทยาในภาพรวมนั้น จะไม่น้อยไปกว่าเขื่อนในประเทศจีนที่สร้างเสร็จไปแล้วในขณะนี้ 3 เขื่อน แต่ละเขื่อนจะก่อให้เกิดอ่างเก็บน้ำ ที่จะเปลี่ยนความลึกและอัตราการไหลของน้ำโขงทั้งในช่วงเหนือเขื่อนและใต้เขื่อน ที่จะแปรผันไปตามฤดูกาล เช่น เขื่อนบ้านกุ่มเพียงเขื่อนเดียว ก็มีความจุอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนมากกว่า 2,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งมากกว่าความจุอ่างเก็บน้ำของเขื่อนมานานและเขื่อนต้าเส้าซานรวมกัน

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้ว กรณีการสร้างเขื่อนน้ำตกยาลี่ (Yali Falls dam) กั้นแม่น้ำเซซานในประเทศเวียดนาม ซึ่งทำนน้ำอยู่ในประเทศกัมพูชา แม้ว่าเขื่อนน้ำตกยาลี่อยู่ห่างจากพรมแดนกัมพูชาถึง 70 กิโลเมตร แต่การปล่อยน้ำจากเขื่อนได้สร้างการเปลี่ยนแปลงอุทกวิทยาของแม่น้ำเซซานอย่างรุนแรง มาเป็นเวลานานกว่า 10 ปี ประชาชนในประเทศกัมพูชา ที่อาศัยอยู่ริมน้ำเซซาน ต้องเผชิญกับระดับน้ำที่ผันแปรอยู่ตลอดเวลาทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง และเกิดน้ำท่วมใหญ่ในลุ่มน้ำเซซานตอนล่าง และผลกระทบที่สำคัญมากที่สุดคือ อาชีพประมงที่เคยเป็นรายได้หลักและอาหารในชุมชน ต้องล่มสลายลงไปจากการเปลี่ยนแปลงด้านอุทกวิทยา ซึ่งเป็นผลกระทบข้ามพรมแดนที่ยังไม่สามารถเยียวยาได้จนถึงปัจจุบัน

⁴⁵ค่าเฉลี่ยอัตราการไหลที่สถานีวัดน้ำเชียงแสน ระหว่างเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2522-2534 เท่ากับ 3,769 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และค่าเฉลี่ยอัตราการไหลที่สถานีวัดน้ำเชียงแสน ระหว่างเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2536-2546 เท่ากับ 4,122 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งเพิ่มขึ้นประมาณ 9.4%

⁴⁶MRC NEWS Release “Lower Mekong Basin Flood Update” MRC No. 13/08 Vientiane, Lao PDR, 25 August, 2008 http://www.mrcmekong.org/MRC_news/press08/Mekong-flood-update250808.htm

หรือในกรณีของเขื่อนน้ำเทิน 2 ซึ่งสร้างเสร็จแล้วและมีกำหนดการจ่ายไฟฟ้าจาก สปป.ลาวมายังประเทศไทยในปลายปี 2552 นี้ การผลิตไฟฟ้าของเขื่อนน้ำเทิน 2 จะปล่อยน้ำลงสู่ลุ่มน้ำสาขาอีกกลุ่มน้ำหนึ่งคือแม่น้ำเซบั้งไฟ ผ่านลำห้วยกระดัง การเปลี่ยนแปลงด้านอุทกวิทยาในลุ่มน้ำเซบั้งไฟตอนล่างจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะอัตราการไหลของแม่น้ำเซบั้งไฟในฤดูแล้งที่เมืองมหาไชยอยู่ที่ 15 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แต่ปริมาณน้ำมหาศาลที่จะถูกปล่อยจากเขื่อนน้ำเทิน 2 (ถึงแม้ว่าจะมีเขื่อนควบคุมระดับน้ำอยู่ในลำน้ำกระดังก่อนก็ตาม) ลงสู่แม่น้ำเซบั้งไฟจะมีอัตราสูงถึง 226-270 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือมากกว่า 15-18 เท่าของอัตราการไหลปกติในฤดูแล้ง นอกจากนี้หากรวมปริมาณน้ำที่ปล่อยออกมาจากเขื่อนน้ำเทิน 2 ทั้งหมดในช่วงฤดูแล้งจำนวน 200 วันแล้ว จะมีปริมาณสูงถึง 3,900 ล้านลูกบาศก์เมตร และระดับน้ำเซบั้งไฟที่เมืองมหาไชย จะเพิ่มขึ้นระหว่าง 3.2-3.6 เมตร ยังไม่มีใครบอกได้ว่าจะเกิดความเสียหายต่อชุมชนที่อาศัยในลุ่มน้ำเซบั้งไฟตอนล่างมากน้อยเพียงใด คำตอบนี้จะเริ่มชัดเจนในฤดูแล้งตั้งแต่ต้นปี 2553 เป็นต้นไป⁴⁷

2) ผลกระทบต่อวังน้ำลึก (Deep pool)

อ่างเก็บน้ำของเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงสายหลักทั้ง 11 เขื่อน จะทำลายระบบนิเวศน์วังน้ำลึก หรือวังปลา โดยเฉพาะวังน้ำลึกทั้งหมดที่อยู่เหนือเขื่อน โดยปกติในช่วงฤดูน้ำลดปลาจะอาศัยอยู่ในวังน้ำลึกที่ทำหน้าที่เป็นที่พักอาศัย ขยายพันธุ์และการเติบโตของปลาวัยอ่อน ปลาและสัตว์น้ำเหล่านี้จะอพยพออกจากวังน้ำลึกไปสู่ในแม่น้ำตอนบน ลำน้ำสาขาและที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงในช่วงฤดูน้ำหลากถัดมา อ่างเก็บน้ำจะเปลี่ยนระบบนิเวศน์วังน้ำลึกจากสภาพน้ำไหลเป็นสภาพน้ำนิ่งตลอดทั้งปีและมีความลึกเพิ่มขึ้น ปลาจะไม่สามารถอพยพขึ้นสู่แม่น้ำตอนบนได้เหมือนเดิม ซึ่งเป็นการจำกัดพื้นที่อยู่อาศัย และการขยายพันธุ์ ซึ่งจะลดทอนความอุดมสมบูรณ์ทั้งชนิดและปริมาณของปลาและสัตว์น้ำในระยะยาว

การศึกษาของ MRC ระบุว่าวังน้ำลึกในแม่น้ำโขง กระจายเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ ช่วงจังหวัดกระเจี๊ยะ-สตีงเตริง ในประเทศกัมพูชา, ช่วงสี่พันดอน-แขวงสะหวันนะเขต (ลาว) หรือเขตจังหวัดมุกดาหารของไทย, ช่วงไชยะบุรี-หลวงพระบาง และกระจายเป็นแห่งๆ ในแม่น้ำโขง 2 กลุ่มได้แก่ ช่วงเวียงจันทน์/หนองคาย-ปากซัน/บึงกาฬ, ช่วงจังหวัดกระเจี๊ยะ-บริเวณปากแม่น้ำโขง เฉพาะในกัมพูชามีการสำรวจของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission หรือ MRC) พบวังน้ำลึก 58 แห่ง⁴⁸ การศึกษาของ MRC ขึ้นนี้ มีข้อเสนอที่สำคัญคือ ในการพัฒนาโครงการใดๆ บนแม่น้ำโขง ต้องผนวกการศึกษาผลกระทบต่อวังน้ำลึกในแม่น้ำโขงทั้งระบบ ในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) และผลกระทบทางสังคม (SIA) เพื่อประกอบการตัดสินใจก่อนการพัฒนาโครงการ⁴⁹

⁴⁷Review of the Hydraulic Study for Discharges from the NT2 Regulating Pond and Impacts on the Xe Bang Fai, Mekong River Commission, November 2007

⁴⁸Deep Pools as Dry Season Fish Habitats in the Mekong River Basin, MRC technical paper No. 4, April 2002
เพ็ญอ้าง น. 15 ข้อ 1 และ 5

⁴⁹การสำรวจวังน้ำลึกในแม่น้ำโขง โดย โครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต และกลุ่มรักษ์เสียงของ ระหว่างอำเภอเชียงแสน เชียงของ ถึง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย เมื่อ 6-10 กุมภาพันธ์ 2551



โครงการแม่น้ำเพื่อชีวิตและกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ ได้สำรวจวังน้ำลึกในพื้นที่ ช่วงอำเภอเชียงแสน ถึง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย⁵⁰ ระยะทาง 124 กิโลเมตร พบวังน้ำลึกที่มีความลึกเกินกว่า 15 เมตรจำนวน 64 แห่ง ในจำนวนนี้ที่มีความลึกเกินกว่า 30 เมตรมีจำนวนทั้งสิ้น 14 แห่ง และวังน้ำลึกที่ลึกที่สุดคือบริเวณ แจ่มหลวงคอกเงือก มีความลึกวัดได้ถึง 53 เมตร

วังน้ำลึกในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี⁵¹ ระหว่างบ้านผาชัน อำเภอโพธิ์ไทร และบ้านดงนา อำเภอสรีเมืองใหม่ มีวังน้ำลึกที่มีความลึกเกินกว่า 20 เมตร จำนวน 12 แห่ง และวังน้ำลึกที่มีความลึกมากที่สุดคือ บริเวณเวินเรือค้ำ มีความลึกมากถึง 84 เมตร

4.2 การอพยพของปลา และความสมบูรณ์ด้านการประมง

รายงานสรุปของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอิสระ⁵² ระบุว่าความสมบูรณ์ด้านการประมงในเขตลุ่มน้ำโขงตอนกลางและตอนล่าง มีผลผลิตประมาณ 1.9-2.5 ล้านตัน มีมูลค่ามากกว่า 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นลุ่มน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้านการประมงมากที่สุดในโลก นอกจากนี้ปลาที่จับได้ในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง มากกว่า 70% ต้องพึ่งพาการอพยพเป็นระยะทางไกลในแม่น้ำโขง ดังนั้นการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ด้านการประมงโดยตรง และผลกระทบรุนแรงกว่าการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขง⁵³ นอกจากนี้ยังมีการสำรวจพันธุ์ปลาในพื้นที่หลายแห่งของแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขา ที่บ่งชี้ถึงความสมบูรณ์ของพันธุ์ปลาและการอพยพของปลา อาทิเช่น

Baran และ Ratner ระบุว่า ในบริเวณสี่พันดอนซึ่งเป็นที่ตั้งของเขื่อนดอนสะโฮงนั้น มีพันธุ์ปลาต่างๆ มากกว่า 201 ชนิด บางชนิดพบเฉพาะถิ่นหรือใกล้สูญพันธุ์ เช่น ปลาสะอี (Mekongina erythrospila) และปลาเอินตาแดง (Probarbus jullieni) และพื้นที่นี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของถิ่นอาศัยของปลาโลมาอิรวดี (Orcaella brevirostris) เช่นกัน และรายงานดังกล่าวยังชี้ว่า อัตราการอพยพของปลาในบางพื้นที่ของแม่น้ำโขง อาจมีสูงถึง 30 ตันต่อชั่วโมง⁵⁴

⁵⁰การสำรวจวังน้ำลึกในแม่น้ำโขง โดย มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2551 วังน้ำลึกทั้ง 12 แห่งได้แก่ สุดเขตบ้านผาชันทิศเหนือ (20 ม.), ทำน้าบ้านผาชัน (29 ม.), เวินยางเดียว (66 ม.), เวินเรือค้ำ (84 ม.), เวินผักหนาม (48 ม.), เวินห้วยบอน (47 ม.), เวินขี้เจีย (33 ม.),

⁵¹ปากห้วยลาน (35 ม.), เวินผา (41 ม.), เวินขาม (ปากห้วยไร่) (20 ม.), เวินกุ่ม (23 ม.), ท่าเรือบ้านดงนา (22 ม.)

⁵²Examining the barrier effects of mainstream dams to fish migration in the Mekong, with an integrated perspective to the design of mitigation measures, Conclusions from an independent Expert Group Meeting Vientiane, Lao PDR 22-23 September 2008 จาก [http://www.mrcmekong.org/download/programmes/hydropower/presentations/Consultation%20Presentation%20\(final%2025%20Sep%2008\).pdf](http://www.mrcmekong.org/download/programmes/hydropower/presentations/Consultation%20Presentation%20(final%2025%20Sep%2008).pdf)

⁵³Impacts of mainstream dams on fisheries and mitigation options - Current status of knowledge by Chris Barlow, Fisheries Programme, Mekong River Commission

⁵⁴The Don Sahong Dam and Mekong Fisheries in A Science Brief from the WorldFish Center by Eric Baran and Blake Ratner, June 2007

รายงานการสำรวจพันธุ์ปลาในแม่น้ำมูล โดยงานวิจัยไต้หวัน⁵⁵ พบว่า ก่อนการสร้างเขื่อนปากมูล ในแม่น้ำมูลมีพันธุ์ปลา 265 ชนิด แต่หลังการสร้างเขื่อนพบพันธุ์ปลาธรรมชาติเพียง 45 ชนิด ปลาที่หายไปส่วนใหญ่ เป็นปลาที่อพยพจากแม่น้ำโขง เมื่อมีการทดลองเปิดประตูเขื่อนปากมูล พบพันธุ์ปลากลับมา 156 ชนิด เป็นปลาธรรมชาติ 148 ชนิด และปลาต่างถิ่น 8 ชนิด ในจำนวนทั้งหมดนี้เป็นปลาอพยพจากแม่น้ำโขง 123 ชนิด ซึ่งรวมถึงปลาหายากและใกล้จะสูญพันธุ์เช่น ปลาบึก

รายงานการสำรวจพันธุ์ปลาในแม่น้ำสงคราม โดยงานวิจัยไต้หวันลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง⁵⁶ ซึ่งเป็นแม่น้ำสาขาแม่น้ำโขงที่ยังไม่มีการสร้างเขื่อน พบปลาทั้งหมด 124 ชนิด เป็นปลาต่างถิ่น 9 ชนิด เป็นปลาที่พบในธรรมชาติ 115 ชนิด เป็นปลาประจำถิ่นในแม่น้ำสงคราม 58 ชนิด และเป็นปลาที่อพยพจากแม่น้ำโขง 57 ชนิด

ดร. ชวลิต วิทยานนท์ นักวิชาการด้านประมงจากกองทุนสัตว์ป่าโลก (WWF) ระบุว่า การสร้างเขื่อนแม่น้ำโขงสายหลักจะตัดวงจรการอพยพของปลาในแม่น้ำโขง โดยเฉพาะกลุ่มปลาที่มีเส้นทางอพยพเป็นระยะทางไกล จะค่อยๆ สูญพันธุ์ไปจากแม่น้ำโขง เช่น ปลาบึก ปลาชวย ปลาเอน ปลาสะอี่ ปลาแซ่ ปลาหัว ปลาควน ปลาเค้า ปลาขบ ฯลฯ และยังระบุว่าผลกระทบด้านการประมงจากเขื่อนกั้นลำน้ำโขงน่าจะมีระดับความรุนแรงมากกว่าผลกระทบด้านการประมงของเขื่อนปากมูล ถึง 500-1,000 เท่า⁵⁷

4.3 ผลกระทบต่อชุมชนสองฝั่งแม่น้ำโขง

เขื่อนกั้นแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่างทั้ง 11 แห่ง จะสร้างผลกระทบทางตรงต่อชุมชนหลายประการ ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วมที่ตั้งชุมชน, น้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกริมตลิ่งแม่น้ำโขงในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นรายได้สำคัญของชุมชน, ผลกระทบต่อการจับปลาทั้งเพื่อเป็นรายได้และการบริโภค, ผลกระทบต่ออาชีพอื่นๆ ในช่วงฤดูแล้ง เช่น การร่อนทอง การเก็บหินและทรายเพื่อขายเป็นวัสดุก่อสร้างในท้องถิ่น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ชุมชนสองฝั่งโขงในประเทศ สปป.ลาวทางภาคเหนือ ต้องพึ่งพาในฤดูแล้ง, ผลกระทบต่อการเดินเรือ และความเสี่ยงภัยจากการปล่อยน้ำจากเขื่อนต่อชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนที่อาศัยอยู่ใต้เขื่อน

สำหรับชุมชนที่ไม่ได้สูญเสียพื้นที่การเกษตรริมฝั่งแม่น้ำโขงซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้เขื่อนทุกแห่งนั้น จะประสบกับปัญหาความแปรปรวนของระดับน้ำและกระแสน้ำเช่นกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออาชีพการประมงท้ายเขื่อน รวมทั้งผลของการเปลี่ยนแปลงกระแส น้ำ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงซึ่งรวมถึงดินเลนสาบในประเทศกัมพูชาด้วย

⁵⁵แม่น้ำมูล “การกลับมาของคนหาปลา”, งานวิจัยไต้หวัน, 2545

⁵⁶นิเวศวิทยา และประวัติศาสตร์ ป่าบุ่งป่าทาม: งานวิจัยไต้หวันลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง, 2548

⁵⁷คำบรรยายในการประชุมเวทีสาธารณะ “ผลกระทบจากโครงการเขื่อนบ้านกุ่ม” ณ ห้องประชุมอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี จัดโดย คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 27 กันยายน 2551



นอกจากนี้ระดับน้ำที่แปรปรวนรวมทั้งปริมาณตะกอนที่ถูกพัดพามากับน้ำโขงจะลดลงเช่นกัน ลักษณะเช่นนี้จะส่งผลโดยตรงต่อการแพร่กระจายของวัชพืชริมฝั่งแม่น้ำ และลดทอนความอุดมสมบูรณ์ของผืนดินริมตลิ่ง อันจะส่งผลให้การเพาะปลูกไม่ได้ผลผลิตดีเหมือนที่ผ่านมา

4.4 ปัญหาเรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมตรวจสอบโครงการเขื่อน

มีแนวโน้มว่า ผู้ลงทุนโครงการเขื่อนในกลุ่มน้ำโขงทั้งเขื่อนแม่น้ำโขงสายหลักและโครงการเขื่อนในกลุ่มแม่น้ำโขง จะมาจากภาคเอกชน (เช่น บริษัทเอกชนด้านพลังงาน กลุ่มผู้รับเหมาประมูลการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานของประเทศในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง รวมทั้งธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก) ต่างจากเดิมที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศ (ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย) จะเป็นผู้ที่มีบทบาทหลัก โดยผู้ลงทุนเหล่านี้จะได้รับสัมปทานโครงการในรูปแบบของ BOT

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการลงทุน จากภาคสถาบันการเงินระหว่างประเทศไปสู่ภาคเอกชนดังกล่าว ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบโครงการมีความซับซ้อนและยุ่งยากขึ้น กล่าวคือ ภาคเอกชนยังไม่มีวัฒนธรรมองค์กรที่พร้อมรับการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม รวมทั้งในสัญญาสัมปทานมักมีข้อกำหนดไว้มิให้เปิดเผยข้อมูลโครงการเพราะเป็นความลับทางธุรกิจ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ อีกทั้งผู้ลงทุนภาคเอกชนมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาเงินทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลง เพราะผู้ลงทุนเหล่านี้มีขีดความสามารถในการระดมทุนได้เองจากสถาบันการเงินอื่นๆ

หากการตรวจสอบโครงการไม่อาจเกิดขึ้นได้ แต่โครงการยังคงดำเนินไป อย่างขาดความโปร่งใส, ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน, ฐานทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย, อาชีพของประชาชนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรเหล่านี้ได้รับความเสียหาย, การบรรเทาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมไร้ประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรม และไม่มีหลักประกันว่าโครงการจะก่อประโยชน์ได้ตามเป้าหมายที่รัฐบาลกล่าวอ้าง โครงการเขื่อนไฟฟ้าบนแม่น้ำโขงเหล่านี้ก็จะกลายเป็นภาระทางสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของประชาชนของทุกประเทศในภายหลัง

5. ผลกระทบโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าข้ามพรมแดนของประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง

ประเทศไทยและประเทศเวียดนาม มีความต้องการใช้ไฟฟ้าในอัตราที่เพิ่มสูงมาก และได้พัฒนาตนเองไปเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งการไปร่วมลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าต่างๆ ทั้งเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำและโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ในประเทศพม่า, สปป.ลาว และกัมพูชา ซึ่งมีเป้าหมายในระดับประเทศในการสร้างเขื่อนเพื่อส่งออกกระแสไฟฟ้า

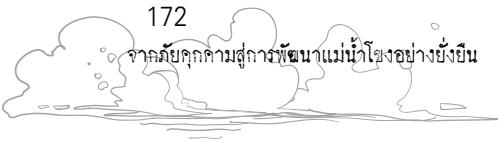
หน่วยงานในระดับภูมิภาค, องค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศ, สถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิเช่น คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (MRC), ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB), ธนาคารโลก (WB), ประเทศญี่ปุ่น (ผ่าน JICA, JBIC) และอื่นๆ ต่างเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเข้ามาศึกษาและชี้แนะทิศทางการพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศในภูมิภาคนี้ ผ่านกระบวนการความช่วยเหลือทางวิชาการ และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสำหรับการพัฒนาโครงการเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำ โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของระบบสายส่งไฟฟ้าในระดับภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งจะเชื่อมโยงกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำจำนวนมากใน สปป.ลาว และกัมพูชา และเพื่อให้เกิดระบบตลาดซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้า ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้ใช้ไฟฟ้าในราคาถูก และเพื่อตอบสนองเป้าหมายข้างต้นนี้ ความช่วยเหลือทางวิชาการและเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจึงถูกส่งผ่านเพื่อพัฒนาระบบสายส่งของแต่ละประเทศให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด เพราะการขยายระบบสายส่งไฟฟ้าภายในประเทศ จะเป็นการขยายกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นหลักประกันของการดำรงอยู่ของระบบสายส่งไฟฟ้าระหว่างประเทศ ซึ่งถูกเรียกขานว่าเป็น “backbone transmission line” และการพัฒนาเชิงสถาบันเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลระบบส่งไฟฟ้าและตลาดซื้อขายไฟฟ้า รวมทั้งการเพิ่มบทบาทของการลงทุนจากภาคเอกชน ในโครงการโรงไฟฟ้าต่างๆ

ทิศทางการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าภายใต้กรอบใหญ่ของ การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง หรือ GMS Interconnection Grid ซึ่งสนับสนุนหลักโดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ASEAN Power Grid ถูกตั้งคำถามและมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น ได้แก่

วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ⁵⁸ ผู้ติดตามนโยบายด้านพลังงานในภูมิภาคแม่น้ำโขงมาโดยตลอด ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเสนอโครงการสร้างระบบสายส่งที่จะเชื่อมโยงกันระดับภูมิภาคเช่นนี้ มีกระบวนการตัดสินใจและผลประโยชน์อยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันจริงหรือไม่?

“ถ้าเราพิจารณาประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง เราจะเห็นประเทศไทยพยายามมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง มีประเทศเพื่อนบ้านที่พยายามเข้ามารวมอยู่ในเศรษฐกิจเดียวกัน เช่น ลาว กัมพูชา และพม่า เหมือนอย่างที่นายกรัฐมนตรีของไทยได้กล่าวไว้ในปฏิญญาพุกามว่า ‘สี่ประเทศ หนึ่งเศรษฐกิจ’ ในขณะที่จีนก็เป็นมหาอำนาจอยู่ข้างบน และเวียดนามก็กำลังมาแรง ถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว โครงการเชื่อมโยงโครงข่ายไฟฟ้าในภูมิภาคนี้ ผู้ที่ได้ประโยชน์จะเป็นไทยและจีน กับอุตสาหกรรมก่อสร้างเขื่อน ไม่น่าจะอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมอย่างที่กล่าวอ้าง”

⁵⁸ในเอกสาร ข้อเสนอจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB): โครงข่ายระบบไฟฟ้าในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (The Mekong Power Grid) รวบรวมโดย โครงการฟื้นฟูชีวิตวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า (TERRA) เอกสารประกอบการประชุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกลไกความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง, 16-18 พฤศจิกายน 2547 ณ ห้องประชุมอาคารสหประชาชาติ, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย



นอกจากนี้ แนวคิดของโครงการเชื่อมโยงโครงข่ายระบบไฟฟ้านี้ ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ยังคงอยู่ในกรอบความคิดเดิมๆ ที่มองการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเส้นตรงที่พุ่งขึ้นไปอย่างไม่มีการสิ้นสุด และความต้องการพลังงานถูกใช้เป็นตัวชี้วัดสำหรับความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกันในระดับภูมิภาคเช่นนี้ ยังก่อให้เกิดคำถามต่างๆ มากมายถึงความสมเหตุสมผล และความเป็นไปได้ของโครงการ ซึ่งน่าจะต้องการ “ความร่วมมือ” ที่มากไปกว่าในแง่มุมมองทางเศรษฐกิจ หากประสงค์จะให้เกิดความยั่งยืนที่แท้จริงในภูมิภาค

“มันเป็นข้อเสนอที่อยู่บนพื้นฐานของความต้องการที่ไม่มีที่สิ้นสุด ถามว่าเศรษฐกิจจะโตไปเรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุดจริงหรือไม่ และเราจะปล่อยให้ความต้องการไฟฟ้าของเราเป็นไปอย่างไร้ขีดจำกัดอย่างนั้นหรือที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ในความเป็นจริง ความพร้อมของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้กับโครงการใหญ่ๆ ที่ครอบคลุมกว้างไกลไปกว่าประเทศของตัวเองเช่นนี้ยังมีคำถามมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น ระบบของสายส่งไฟฟ้าต้องมีมาตรฐานเดียวกัน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ความสูญเสียด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ปัญหาเรื่องความไว้วางใจและยอมรับที่จะประสานงานกัน เพราะโครงข่ายระดับภูมิภาคเช่นนี้ ต้องมีศูนย์ในการดูแลควบคุม คำถามก็คือว่าใครจะควบคุม สั่งการ คือมีปัญหาเรื่องอธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัญหาที่ใหญ่ และละเอียดอ่อนมาก”

Gráinne Ryder⁵⁹ นักวิชาการด้านพลังงาน ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงการโครงข่ายสายส่งในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้การสนับสนุนในขณะนั้นนั้น ได้ดำเนินไปบนหลักการสองประการที่ขัดแย้งกันเอง ระหว่าง การสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าเพื่อเชื่อมต่อกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ดีเฉพาะในเงื่อนไขของการผูกขาดและมีการอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น กับการคาดหวังให้เกิดตลาดซื้อขายไฟฟ้าที่มีการแข่งขัน ซึ่งต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของระบบตลาดที่ไม่บิดเบือนและอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ร่วมกันอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งหลักการทั้งสองสิ่งนี้ไม่สามารถไปด้วยกันได้ Gráinne Ryder ยังได้สรุปถึงสิ่งที่จะตามมา หากมีการพัฒนาตามแผนงานนี้คือ

⁵⁹Behind the ASEAN Power Grid: Analysis of the Asian Development Bank's Master Plan for Regional Power Interconnections and Power Trade in the Greater Mekong Subregion by Gráinne Ryder, Policy Director, Probe International, Energy Probe Research Foundation, Toronto, Canada, December 2003

1. เกิดการลงทุนที่มากเกินไปกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่ล้าสมัย ซึ่งเขื่อนเหล่านี้จะทำลายสิ่งแวดล้อม, ชุมชนอย่างรุนแรง และรวมถึงการสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงข้ามพรมแดนด้วยเช่นกัน
2. เกิดการอุดหนุนจากภาครัฐ ในความร่วมมือพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของภาครัฐกับเอกชน ไม่เช่นนั้นจะทำให้การลงทุนนี้ไม่น่าสนใจสำหรับภาคเอกชน
3. เกิดระบบการผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ และต้องพึ่งพาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่อยู่ห่างไกลออกไปมาก ซึ่งส่งผลให้ระบบไฟฟ้ามีความอ่อนไหวต่อสภาวะความแห้งแล้ง และความล้มเหลวของระบบสายส่งไฟฟ้า
4. ระบบโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าข้ามพรมแดนขนาดใหญ่ ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งด้านเทคนิคและต้องใช้งบประมาณสูงนี้ในความเป็นจริงมีหน่วยงานไม่มากนักที่จะบริหารได้ ซึ่งจะนำไปสู่สภาพ “ความเป็นเจ้าของระบบ” โดยหน่วยงานเหล่านี้ในอนาคต
5. เป็นการบั่นทอนแรงจูงใจจากภาคเอกชน ในการริเริ่มเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานหมุนเวียน และพัฒนาระบบไฟฟ้าแบบกระจายแหล่งกำเนิดไฟฟ้า
6. เป็นการกีดกันผู้บริโภคนานาชาติ ในอันที่จะมีทางเลือกในการได้รับการบริการด้านไฟฟ้าที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่ดำรงอยู่
7. เป็นการหวังพึ่งการปฏิรูปหน่วยงานด้านพลังงาน ที่จะทำให้ภาคพลังงานไฟฟ้าและบริการของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีความก้าวหน้ามากขึ้น
8. เป็นการบิดเบือนการตัดสินใจการลงทุนในภาคพลังงาน ของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เนื่องจากเหตุผลของเงินกูดอกเบี้ยต่ำของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย สำหรับพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำและระบบสายส่งไฟฟ้าที่ล้าสมัยเหล่านี้

Gráinne Ryder ยังได้ชี้ว่า การที่ระบบโครงข่ายสายส่งระดับภูมิภาค จะทำให้ค่าไฟฟ้าถูกลงตามที่มีการกล่าวอ้างได้นั้น นั้นหมายถึงภาระต้นทุนด้านสังคม สิ่งแวดล้อม จะไม่ได้รวมในต้นทุนการก่อสร้างด้วย และการสนับสนุนรัฐบาล จะต้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงการ

Bretton W. Garrett⁶⁰ ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบส่งไฟฟ้า ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจต่อ Indicative Master Plan on Power Interconnection in GMS Countries นั้น ไม่ได้ระบุระยะเวลาที่ชัดเจนของการพัฒนาโครงการทั้ง 4 ระยะ ดังนั้นข้อกล่าวอ้างว่าระบบโครงข่ายสายส่งและตลาดซื้อขายไฟฟ้าที่สมบูรณ์ จะทำให้ราคาค่าไฟฟ้าถูกลงได้นั้น จึงเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย นอกจากนั้นหากไม่มีกลไกการกำกับดูแลที่เป็นอิสระจริงๆ ในระดับภูมิภาคแล้ว ก็ยากที่จะเชื่อได้ว่าระบบโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าที่สร้างขึ้นมา จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

⁶⁰Comments on Study For a Regional Power Trade Operating Agreement In The Greater Mekong Sub-Region, TA 6100-REG, Final Report โดย Bretton W. Garrett, P.Eng., Ph.D., Prepared for Palang Thai, Bangkok, 24 มิถุนายน 2548



นอกจากนี้แล้ว ระบบสายส่งระหว่างประเทศที่ลงทุนไปนั้น สามารถลดความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดของภูมิภาคแม่น้ำโขงได้เพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น ซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำมาก และจะมีความขัดแย้งโดยอัตโนมัติกับการจัดการไฟฟ้าด้านความต้องการไฟฟ้า เพื่อลดความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดของแต่ละประเทศลง นอกจากนั้นยังมีความเสี่ยงด้านการลงทุนสูงมาก ซึ่งต้องลงทุนรวม 200,000 ล้านบาท (เพื่อสร้างเขื่อน) แต่อาจจะได้ประโยชน์ 90,000 ล้านบาท ซึ่งยังไม่มีความแน่นอน แต่ประชาชนในลุ่มน้ำโขงต้องรับภาระเพื่อการลงทุนอย่างน้อย 48,000 ล้านบาท เพื่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้า⁶¹

สำหรับในประเทศไทย การก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า 2 เส้นทาง ได้แก่ สายส่งร้อยเอ็ด 2-มุกดาหาร (ชายแดน) เพื่อรับไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเทิน 2 และสายส่งหนองคาย (ชายแดน)-อุดรธานี 3-น้ำพอง 2 เพื่อรับไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำงึม 2 นั้น ได้สร้างปัญหาให้แก่ชุมชนที่แนวสายส่งพาดผ่านเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนของโครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า น้ำพอง 2-อุดรธานี 3 ช่วงแนวสายส่งระหว่าง ต.เสือเพลอ อ.กุมภวาปี และ ต.หนองไผ่ อ.เมือง จ.อุดรธานี ปัจจุบันชาวบ้านได้รวมตัวกัน 55 ราย ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง จ.ขอนแก่น เพื่อให้เพิกถอนแนว เนื่องจากเห็นว่าชาวบ้านไม่ได้รับทราบข้อมูลและขาดการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ และขณะนี้ศาลก็ได้รับคำร้องเพื่อพิจารณาต่อไปแล้ว⁶²

สำหรับในการก่อสร้างสายส่งร้อยเอ็ด 2-มุกดาหาร (ชายแดน) กฟผ.ได้นำกำลังเจ้าหน้าที่ร่วม 100 คน ทำการตัดต้นไม้และรื้อถอนบ้านของนางทองแดง แสงสวัสดิ์ อายุ 56 ปี ตั้งอยู่ที่บ้านเลขที่ 109 หมู่ 4 บ้านดอนแดง ต.เชียงขวัญ อ.เชียงขวัญ จ.ร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2551 เนื่องจากเป็นแนวผ่านของสายส่งไฟฟ้าแรงสูงสายนี้⁶³ ก่อนหน้านี้นางทองแดง แสงสวัสดิ์ พยายามยืนยันในสิทธิของตนเองที่จะทำมาหากิน และอาศัยอยู่บนผืนดินแห่งนี้

ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการสายส่งไฟฟ้าในประเทศไทย เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดีถึงภาระที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องแบกรับ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่ต้องสูญเสียไป เพื่อแลกกับโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าของภูมิภาคแม่น้ำโขง และผลประโยชน์ของ กฟผ. สิ่งนี้ไม่ได้ถูกบรรจุอยู่ในแผนงานโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ในภาพที่ใหญ่ขึ้นสำหรับสายส่งไฟฟ้าทั้งสองเส้นทางนี้ ต่างถูกออกแบบให้ใหญ่เกินไปสำหรับการเชื่อมต่อเพียงเขื่อนน้ำเทิน 2 และเขื่อนน้ำงึม 2 ในประเทศ สปป.ลาว เพราะ กฟผ. มีแผนที่จะเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อนอีกหลายแห่งในประเทศ สปป.ลาว มาใช้สายส่งไฟฟ้าทั้งสองเส้นทางนี้ร่วมด้วย แต่โครงการเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำที่วางแผนไว้ทั้งหมด ได้แก่ เขื่อนน้ำงึม 3, เขื่อนน้ำเจียบ และเขื่อนน้ำเทิน 1 ต่างถูก กฟผ. ยกเลิกโครงการรับซื้อไฟฟ้าไปเมื่อปลายปี 2551 และยังไม่มีความชัดเจนในปัจจุบันที่จะรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการเหล่านี้ แต่ภาระการลงทุนที่ล้นเกินของ กฟผ.ในระบบสายส่งไฟฟ้าสองเส้นทางนี้ กฟผ.ก็สามารถผลักภาระต้นทุนทั้งหมดไปรวมอยู่ในค่าไฟฟ้าได้ ดังนั้น กฟผ. จึงอยู่ในสถานะที่ไม่ต้องรับผิดชอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นต่อประชาชนในแนวสายส่งไฟฟ้า และการลงทุนที่ผิดพลาดเกินความจำเป็น

⁶¹ความร่วมมือด้านการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าและซื้อขายไฟฟ้าในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง: ใครจะได้ ใครจะสูญเสีย? โดย ชื่นชม สง่าราศรี กริชน นำเสนอในการประชุมภาคประชาสังคมไทยว่าด้วยกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำแม่โขงของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย, 30 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรมริมิกกรีส์ออร์ท จังหวัดเชียงราย

⁶²สำนักข่าวประชาธรรมอุดรธานี, 18 ธันวาคม 2551 http://www.thaingo.org/board_2/view.php?id=1238

⁶³ประชาไท, 18 ธันวาคม 2551

สรุป

หากโครงการเชื่อมไฟฟ้าพลังน้ำบนน้ำโขงและลุ่มน้ำสาขามากกว่า 100 เชื่อมถูกสร้างจริงๆแล้ว ก็ยากที่จะคาดการณ์ถึงภาพในอนาคตได้ การเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่หลวงจะเกิดขึ้นต่อสายน้ำและวิถีชีวิตของประชาชนในลุ่มน้ำโขง และบทเรียนของปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกๆ ประเทศ ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผลประโยชน์ของเขื่อนและสายส่งไฟฟ้าเหล่านี้ ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาความยากจนใดๆ เลย โดยเฉพาะกับประชาชนในพื้นที่โครงการ รัฐบาลอาจจะยากจนน้อยลง ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับความยากจนของประชาชน นอกจากนี้โครงข่ายสายส่งไฟฟ้าของภูมิภาค จะทำหน้าที่สูบน้ำทรัพยากรและความอุดมสมบูรณ์ อันเป็นฐานทรัพยากรและรากฐานชีวิตของประชาชนในลุ่มน้ำโขง ไปสร้างความมั่งคั่งให้กับภาคเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ผ่านมาลาภาพในเรื่องการลดทอนความยากจน, ความยั่งยืนของเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ และความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรร่วมของภูมิภาค

เมื่อกลับมาดู “แก่งโสภา” หม้อใหญ่ใบนี้ ประชาชนในลุ่มน้ำโขงมีฐานะไม่ต่างอะไร จากการเป็นเพียงแรงงานในการเตรียมวัตถุดิบ เครื่องปรุงต่างๆ และการเก็บกวาดล้างหม้อใบนี้เท่านั้น ส่วนที่เป็นเนื้อเป็นหนัง ถูกจัดสรร แบ่งปันไปยังกลุ่มต่างๆ ที่กำลังผลักดันโครงการนี้อย่างแข็งขัน ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ โดยมีภาพของการเติบโตร่วมกันทางเศรษฐกิจของภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เป็นมาลาภาพของแก่งโสภาหม้อนี้



เอกสารอ้างอิง

- กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สิงหาคม 2550 <http://www.mfa.go.th/web/1092.php> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552
- กองอาเซียน 3 กรมอาเซียน มิถุนายน 2548 <http://www.mfa.go.th/internet/document/1073.doc> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แผน PDP 2007 ฉบับ 4 มิถุนายน 2550
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แผน PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 เดือนมกราคม 2551
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แผน PDP 2007 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 เดือนมีนาคม 2552
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เอกสารประกอบ การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ แผนพัฒนา กำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2551-2564 (PDP 2007 : ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2), 11 กุมภาพันธ์ 2552 ณ สโมสรทหารบก กรุงเทพฯ,
- โครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต และกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของ รายงานการสำรวจจวน้ำลิกในแม่น้ำโขง ระหว่างอำเภอ เชียงแสน เชียงของ ถึง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย, 6-10 กุมภาพันธ์ 2551, เอกสารอัดสำเนา
- โครงการฟื้นฟูนิเวศวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า (TERRA) ข้อเสนอจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โครงข่ายระบบไฟฟ้าในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (The Mekong Power Grid), เอกสารประกอบ การประชุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกลไกความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 16-18 พฤศจิกายน 2547 ห้องประชุมอาคารสหประชาชาติ, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย
- งานวิจัยไต้หวันลุ่มน้ำสงครามตอนล่าง นิเวศวิทยา และประวัติศาสตร์ ป่าบุ่งป่าทาม, 2548
- งานวิจัยไต้หวัน แม่น้ำ “การกลับมาของคนหาปลา”, 2545
- ชื่นชม สง่าราศรี กริเชน ความร่วมมือด้านการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าและซื้อขายไฟฟ้าในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง: ใครจะได้ ใครจะสูญเสีย?, นำเสนอในการประชุมภาคประชาสังคมไทยว่าด้วย ครอบคลุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำแม่โขงของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย, 30 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรมริมกรีนสอร์ท จังหวัดเชียงราย



มนตรี จันทวงศ์ โครงการฟื้นฟูนิเวศในภูมิภาคแม่น้ำโขง **เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบ้านกุ่ม: ผลกระทบ
ข้ามพรมแดนบนแม่น้ำโขง**, เอกสารประกอบการสัมมนา HIA 2008: Asia and Pacific Regional
Health Impact Assessment Conference, 23-25 เมษายน 2552, เชียงใหม่, ประเทศไทย

มนตรี จันทวงศ์ *The Mekong's Changing Currency*, วารสาร Watershed Vol.11 No.2, Nov 2005-June
2006 <http://www.terraper.org/watershed.php>

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ รายงานการสำรวจจิ้งน้ำลึกในแม่น้ำโขง, 13 พฤษภาคม 2551 , เอกสาร
อัดสำเนา

ดร.ชวลิต วิทยานนท์ **ผลกระทบด้านการประมง**, การประชุมเวทีสาธารณะ “ผลกระทบจากโครงการ
เขื่อนบ้านกุ่ม” ณ ห้องประชุมอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี จัดโดย คณะกรรมาธิการ
สวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สภาผู้แทนราษฎร 27 กันยายน 2551

ศุภกิจ นันทะวรการ มูลนิธินโยบายสุขภาพ **โครงการเขื่อนในพม่า : การละเมิดสิทธิมนุษยชน
ที่ไม่จำเป็นและไม่สมเหตุสมผล**, Power point presentation ในการเสวนา “การละเมิดสิทธิ
มนุษยชน โครงการเขื่อนฮัตจีและเขื่อนท่าซางในพม่า”, 4 สิงหาคม 2552 ณ สำนักกลางนักเรียน
คริสเตียน กรุงเทพฯ

ADB **GMS Development Matrix** <http://www.adb.org/GMS/Projects/devmatrix.asp?fl=5> เข้าถึงเมื่อ
1 กันยายน 2552

ADB **Indicative Master Plan on Power Interconnection in GMS Countries, Final Report**,
TA No. 5920-REG, June 2002, prepare by Norconsult

ASEAN Centre for Energy **ASEAN Interconnection Master Plan Study Working Group (2003)**

Bretton W. Garrett, P.Eng., Ph.D., **Comments on Study For a Regional Power Trade Operating
Agreement In The Greater Mekong Sub-Region, TA 6100-REG, Final Report**, Prepared
for Palang Thai, 24 มิถุนายน 2548, Bangkok

Chiang Mai University's Unit for Social & Environmental Research & Green Watershed, Kunming, **PR
of China Yunan Hydropower Expansion ; Update on China's energy industry
reforms & the Nu, Lancang & Jinsha hydropower dams , March 2004**



- Chris Barlow, Fisheries Programme, Mekong River Commission **Impacts of mainstream dams on fisheries and mitigation options - Current status of knowledge** Power point ประกอบการนำเสนอ ในการประชุมนานาชาติ เรื่อง “เพื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก-เสียงประชาชนข้ามพรมแดน”, 12-13 พฤศจิกายน 2551, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ
- Eric Baran and Blake Ratner, World Fish Center **The Don Sahong Dam and Mekong Fisheries in A Science Brief**, June 2007
- MRC **Deep Pools as Dry Season Fish Habitats in the Mekong River Basin**, MRC technical paper No. 4, April 2002
- MRC **Examining the barrier effects of mainstream dams to fish migration in the Mekong, with an integrated perspective to the design of mitigation measures**, Conclusions from an independent Expert Group Meeting, 22-23 September 2008, Vientiane, Lao PDR [http://www.mrcmekong.org/download/programmes/hydropower/presentations/Consultation%20Presentation%20\(final%2025%20Sep%2008\).pdf](http://www.mrcmekong.org/download/programmes/hydropower/presentations/Consultation%20Presentation%20(final%2025%20Sep%2008).pdf) เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552
- Ministry of Industry, Mines and Energy **Cambodian Power Development Plans**, power point presentation ในการประชุม Greater Mekong Subregion (GMS) Seventh Meeting of the Focal Group(FG-7), 21 November, 2008 , Ho Chi Minh, Viet Nam,
- Mr. Tung Sereyvuth, Deputy Director of Energy Development, Ministry of Industry, Mines and Energy, Kingdom of Cambodia, **Hydropower Development in Cambodia**, power point presentation ในการประชุม Regional Multi-Stakeholder on MRC’s Hydropower Programme on 25-26 September 2008 in Vientiane, Lao PDR
- Mekong River Commission, MRC Water Resources and Hydrology Programme MRC Hydropower Development Strategy , October 2001, Phnom Penh
- Mekong River Commission, **MRC NEWS Release “Lower Mekong Basin Flood Update”**, MRC No. 13/08, 25 August 2008, Vientiane, Lao PDR, http://www.mrcmekong.org/MRC_news/press08/Mekong-flood-update250808.htm เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552



Mekong River Commission **Mekong Integrated Transmission System Study, 1996**

Mekong River Commission **Overview of the Hydrology of the Mekong Basin, November 2005**

Mekong River Commission, **Review of the Hydraulic Study for Discharges from the NT2 Regulating Pond and Impacts on the Xe Bang Fai, November 2007**

MEKONG RIVER COMMISSION, **Statements of Contributions Received, Expenditure Incurred and Fund Balances by Donor for the year ended 31 December 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008** http://www.mrcmekong.org/financial_reporting/ เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

Mekong Secretariat Study Team **Mekong Mainstream Run-of-river Hydropower, December 1994,** Bangkok, Thailand,

Mekong Secretariat Study Team **Mekong Mainstream Run-of-river Hydropower, Annex 1 Concepts and analysis, December 1994,** Bangkok, Thailand,

Nguyen Anh Tuan จาก Electricity of Viet Nam (EVN) **Progress of Vietnam Power Development Plan and Transmission Interconnection Project,** power point presentation ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group (FG-7) และ Seventh Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC-7), 21 พฤศจิกายน 2551 ณ กรุงโฮจิมินห์ซิตี้ ประเทศเวียดนาม

Vu Van Thai, Ministry of Industry and Trade, Viet Nam **Meeting rapid electricity demand growth,** power point presentation ในการประชุม Consultation on MRC's Hydropower Programme, 25-26 กันยายน 2551 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศ สปป.ลาว

Vilaysone Sourigna Department of Energy Promotion & Development, Ministry of Energy & Mines, Lao PDR **Power Development Plans & Transmission Interconnection Projects,** power point presentation ในการประชุม Seventh Meeting of the Focal Group (FG-7) and Seventh Meeting of the Regional Power Trade Coordination Committee (RPTCC-7), 21 November 2008, Ho Chi Minh City, Viet Nam

World Bank **Modelled Observations on Development Scenarios in the Lower Mekong Basin, November 2004**



<http://www.adb.org/Documents/Events/2008/3rd-GMS-Summit/Power.pdf> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.adb.org/Documents/Reports/SAPE/REG/SAP-REG-2008-51/SAP-REG-2008-51.asp> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.adb.org/gms/POA.pdf> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.aseansec.org/pdf/APAEC0409.pdf> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.aseansec.org/1814.htm> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.aseansec.org/22675.pdf> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.aseansec.org/6577.htm> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.evn.com.vn/Default.aspx?tabid=60&TopicId=22&language=en-US> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.internationalrivers.org/en/node/2968+Atay+Hydro+Power+river&cd=5&hl=th&ct=clnk&gl=th> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.internationalrivers.org/en/southeast-asia/cambodia> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.internationalrivers.org/files/China%20Southern%20Grid%20Letter%20-%20English.pdf> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.jica.go.jp/vietnam/english/mediaprofile/2004/index.html#a01> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

<http://www.mrcmekong.org/programmes/Hydropower/stakeholder-consult-ppt.htm> เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

http://www.nesdb.go.th/portals/0/eco_datas/area/data/data_07/2_05.doc เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

http://www.nesdb.go.th/portals/0/eco_datas/area/data/data_07/3_05.doc เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

http://www.ngoforum.org.kh/Environment/Docs/mekong/Before_the_Dam_Kirirom_3.pdf เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

http://www.poweringprogress.org/download/Electric_Power_Plants_in_Laos.pdf เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552

http://www.terraper.org/articles/TMPN_Statement23Sep08.pdf เข้าถึงเมื่อ 1 กันยายน 2552



การจัดการแม่น้ำนานาชาติและบทเรียนสู่ลุ่มแม่น้ำโขง

กนกวรรณ มะโนรัมย์

บทนำ

วันทนา ศิวะ (Vannada Shiva) (2546) เขียนเรื่อง **Water Wars: Privatization, Pollution and Profit** กล่าวว่าศตวรรษที่ 21 จะเกิดสงครามน้ำที่เป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงน้ำระหว่างชุมชนกับรัฐและเอกชนในประเทศ เช่น อิสราเอล อินเดีย จีน โบลิเวีย แคนาดา เม็กซิโก กานา สหรัฐอเมริกา มากขึ้น ซึ่งไม่เป็นเพียงสงครามแย่งน้ำแต่เป็นสงครามระหว่างวัฒนธรรมและระบบนิเวศที่หลากหลาย (2006) ในหนังสือของ Fred Peace เรื่อง **When the Rivers Run Dry: Water-The Defining Crisis of the Twenty-First Century** กล่าวในทำนองเดียวกับวันทนาว่าวิกฤตการขาดแคลนน้ำระดับนานาชาติว่าจะมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยสาเหตุของการขาดแคลนน้ำมาจากการแย่งชิงน้ำระหว่างประเทศต่างๆ ที่อยู่ริมฝั่งแม่น้ำนานาชาติเดียวกัน เช่น อินเดียและบังกลาเทศ การใช้น้ำด้านการเกษตรที่ไม่คุ้มค่าเพราะใช้ปริมาณที่มากมหาศาลแต่ได้ผลผลิตที่ต่ำและไม่คุ้มทุน เช่น การผลิตข้าว 1 กิโลกรัมใช้น้ำอย่างน้อย 2 เท่าของการผลิตข้าวสาลี และสูงถึงราว 10 เท่าของการผลิตมันฝรั่ง ปัญหาดินเค็มจากการมีระบบชลประทาน เช่น ในประเทศปากีสถาน การกักน้ำของประเทศอเมริกาในแม่น้ำริโอแกรนด์ทำให้ประเทศเม็กซิโกเดือดร้อนเพราะอยู่ท้ายน้ำ การใช้น้ำใต้ดินมากในอินเดียเพื่อปลูกพืชอาหารเช่น ข้าวและอ้อยทำให้ขาดแคลนน้ำใต้ดิน การใช้น้ำใต้ดินที่มีสารอันตรายต่อสุขภาพของคนจน เช่น สารหนูในบังกลาเทศ และอินเดีย หรือกรณีการนำน้ำจากทะเลสาบอาราลไปปลูกฝ้ายทำให้ชุมชนรอบทะเลสาบซึ่งเป็นคนพื้นเมืองขาดน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค

ตรงข้ามกับข้อเสนอของทั้งวันทนา ศิวะและ Fred Peace ไมเคิล แคลร์ (สำนักข่าวไทย, 2550) ผู้เขียนหนังสือเรื่อง สงครามทรัพยากร:เวทีใหม่ของความขัดแย้งโลก และเขียนบทความในนิตยสารนิวส์วีคในปี 2005 มีความเห็นแตกต่างไป เขาเสนอว่า สงครามแย่งน้ำยังห่างไกลจากความเป็นจริงมาก โดยได้ยกตัวอย่างว่าเคยมีที่คาดว่าจะเกิดสงครามแย่งน้ำระหว่างประเทศ แต่ในท้ายที่สุดก็หาทางออกร่วมกันได้โดยไม่มีสงคราม เช่น กรณีในประเทศในทวีปแอฟริกาที่เป็นทวีปที่มีปัญหาน้ำขาดแคลนน้ำมาก กรณีประเทศอียิปต์ที่เป็นประเทศต้นน้ำเกือบได้ทำสงครามกับประเทศปลายน้ำคือประเทศเคนยา ยูกันดา และเอธิโอเปีย หรือประเทศอิรักที่เคยเคลื่อนกำลังไปประชิดประเทศซีเรีย ปี 2518 เมื่อซีเรียปิดทางน้ำของแม่น้ำยูเฟรติสอย่างไรก็ตามสงครามจริงๆ อันมาจากข้อพิพาทเรื่องการแข่งขันน้ำก็ไม่เคยเกิดขึ้นจริงหรือไม่มีแนวโน้มว่าจะเกิดได้เพราะสภาพภูมิประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในหลายพื้นที่มีฝนตกมากขึ้น และมีการใช้เทคโนโลยีในการควบคุมน้ำ เก็บน้ำ และพัฒนาวิธีการในการจัดการน้ำ เช่น สร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และมีโครงการต่างๆ เพื่อ



แจกจ่ายน้ำไปยังพื้นที่ที่จำเป็น ดังนั้น ไมเคิล แคลร์ จึงมองในแง่ดีและได้คาดการณ์ว่าในอนาคตแม้ว่าจะมีปัจจัยเสี่ยงเรื่องการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลกร้อนและการเพิ่มขึ้นของประชากรมากขึ้น สงครามแย่งชิงน้ำระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้เนื่องจากประเทศที่มีฝนตกเพิ่มขึ้นรู้จักหาประโยชน์จากน้ำที่มากขึ้น ขณะที่ประเทศที่มีฝนตกน้อยลงก็รู้จักปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยง มุมมองและความเข้าใจที่แตกต่างเกี่ยวกับวิกฤติการจัดการแม่น้ำนี้จะมีต่อไปเสมอตราบเท่าที่การจัดการแม่น้ำนานาชาติไม่มีประสิทธิภาพและสามารถสร้างความยุติธรรมและเท่าเทียมได้จริงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงต้องการนำเสนอว่าการจัดการแม่น้ำนานาชาติที่ดำเนินอยู่ในลุ่มน้ำต่างๆทั่วโลก เป็นเรื่องที่สามารถจัดการได้ทั้งในมิติการเมือง สังคม กฎหมาย และระบบนิเวศโดยที่ประเทศในลุ่มน้ำต้องปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกันในการจัดการน้ำด้วยความจริงใจในฐานะเพื่อนบ้านที่ดีและคำนึงถึงการใช้น้ำร่วมกันอย่างยุติธรรมและระมัดระวังเรื่องผลกระทบข้ามพรมแดนและการรักษาระบบนิเวศไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ผู้เขียนได้นำกรณีศึกษาแม่น้ำไรน์ในยุโรปและแม่น้ำออเรนจ์ในแอฟริกาตอนใต้มาเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ว่าการจัดการแม่น้ำนานาชาติดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานคิดและมีองค์ประกอบอย่างไร และในช่วงท้ายของบทความผู้เขียนได้พยายามชี้ว่าประสบการณ์จากการจัดการแม่น้ำนานาชาติจากทั้งสองกรณีจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในแม่น้ำโขงจะเป็นอย่างไรได้บ้าง

สภาพภาพจัดการแม่น้ำนานาชาติ

แม่น้ำนานาชาติ (International rivers) มีทั้งสิ้นถึง 263 สายโดยมีมากที่สุดในทวีปยุโรป คือ 69 สาย รองลงมาคือทวีปแอฟริกา จำนวน 59 สาย ทวีปเอเชีย 57 สาย ทวีปอเมริกาเหนือ 40 สาย และทวีปอเมริกาใต้ 38 สาย ตามลำดับโดยมีพื้นที่ครอบคลุมประมาณ 45 เปอร์เซ็นต์ของพื้นผิวโลก (Global Water Partnership, 2009) (ดูตารางที่ 1) ซึ่งแม่น้ำเหล่านี้ไหลผ่านหรือเป็นพรมแดนธรรมชาติของประเทศต่างๆ ในโลกรวมทั้งสิ้นรวม 145 ประเทศจากทั้งหมด 191 ประเทศ (UNEP, 2002) Turton (2003) กล่าวว่าแม่น้ำนานาชาติที่มากมายในโลกมีบทบาทและนัยสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือปัจจัยการพัฒนาเศรษฐกิจแหล่งทำมาหากิน พื้นที่ทางวัฒนธรรมและสังคมของประชาชนจากประเทศริมฝั่งน้ำ (Riparian states/basin states) และแม้กระทั่งกลายเป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองและเป็นประเด็นข้อขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศเสมอๆ



ตารางที่ 1 แสดงแม่น้ำนานาชาติ หรือลุ่มน้ำข้ามพรมแดน (Transboundary basin) ขนาดใหญ่ในทวีปต่างๆ

ทวีป	จำนวนลุ่มน้ำข้ามพรมแดน	เปอร์เซ็นต์พื้นที่ของทวีป (%)
แอฟริกา	59	62
เอเชีย	57	39
ยุโรป	69	54
อเมริกาเหนือ	40	35
อเมริกาใต้	38	60
รวม	263	45

ที่มา: International Network of Basin Organization (อ้างใน Global Water Partnership 2009:9)

อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่าจัดการแม่น้ำนานาชาติในระดับภูมิภาคจะไม่มีความสำเร็จหรือไม่ได้มีประสิทธิภาพ ยังมีตัวอย่างเกี่ยวกับการจัดการน้ำระดับนานาชาติที่ค่อนข้างมีความก้าวหน้าและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดการน้ำระดับภูมิภาค โดยจะยกตัวอย่างจากภูมิภาคที่มีความแตกต่างกันมากมายในบริบทสภาพภูมิศาสตร์ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งความแตกต่างหลากหลายภายในภูมิภาคที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) การจัดการแม่น้ำไรน์ในทวีปยุโรป และ 2) การจัดการแม่น้ำออเรนจ์ในแอฟริกาตอนใต้

กรณี แม่น้ำไรน์ (Rhine river)



ที่มา รัชภูมิ บุญรอด มปป: 31



บริบททางภูมิศาสตร์และสังคม

แม่น้ำไรน์ถือเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่สุดของยุโรปเพราะเป็นเส้นทางค้าขายที่คับคั่งมากที่สุดมานานับหลายร้อยปี ประเทศที่ร่วมกันใช้แม่น้ำนี้ได้ชื่อเป็นประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้วแทบทั้งสิ้น มีความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจรวมทั้งมีความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง แม่น้ำไรน์ซึ่งเป็นแม่น้ำสายที่สำคัญที่สุดและยาวที่สุดในยุโรป (มีความยาวรวมทั้งสิ้น 1,320 กิโลเมตร) มีต้นกำเนิดจากเทือกเขาแอลป์ในสวิตเซอร์แลนด์นั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของ 7 ประเทศในยุโรป ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ ออสเตรีย เยอรมัน ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ โดยมีประชากรอาศัยอยู่บริเวณนี้ประมาณ 50 ล้านคน ความสำคัญของแม่น้ำนานาชาติสายนี้คือเป็นแม่น้ำสายที่มีการเดินเรือหนาแน่นที่สุดในยุโรป เป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญๆ และเมืองท่าสำคัญๆ หลายเมือง เช่น เมืองรอตเตอร์ดัม ซึ่งเป็นเมืองท่าทางทะเลที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเมืองคอยส์เบอร์ก ซึ่งเป็นเมืองท่าแม่น้ำที่ใหญ่ที่สุดในโลก อีกทั้งเป็นที่ตั้งของสิ่งก่อสร้างทางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ รวมทั้งโรงงานผลิตสารเคมีที่สำคัญของยุโรปอีก รวมทั้งยังมีคลองที่เชื่อมต่อแม่น้ำไรน์กับแม่น้ำสายอื่นๆ ในยุโรป อาทิ คลองไรน์-ดานูบ ซึ่งก่อให้เกิดทางลัดเชื่อมต่อระหว่างทะเลเหนือและทะเลดำ และคลองไรน์-โรน ซึ่งก่อให้เกิดทางลัด เชื่อมต่อระหว่างทะเลเหนือและทะเลเมดิเตอร์เรเนียน นอกจากนี้แม่น้ำไรน์ยังเป็นแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคในครัวเรือน แหล่งท่องเที่ยว แหล่งพลังงานน้ำในการผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะในลุ่มน้ำไรน์ตอนบน (Upper Rhine) และแหล่งที่อยู่อาศัยธรรมชาติของพันธุ์พืช นก โดยเฉพาะปลาแซลมอนและปลาเทราต์ ในส่วนที่ไหลผ่านประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และมีพื้นที่ป่าชายเลนที่สมบูรณ์ในช่วงกลางของแม่น้ำ (The Middle Rhine) (Friters and Leentvaar อ้างใน รัชภูมิ บุญรอด มปป: 31-32)

อย่างไรก็ตามด้วยความหนาแน่นของการใช้พื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำไรน์โดยเฉพาะการเดินเรือ การบรรทุกสินค้า การพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก เช่น อุตสาหกรรมเคมีและโลหะหนัก การพัฒนาการท่องเที่ยว การเพิ่มการบริโภคทรัพยากรปลาจากแม่น้ำมากขึ้น การปล่อยของเสียและขยะลงแม่น้ำมากขึ้นของครัวเรือนและโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเมืองใหญ่ กิจกรรมการพัฒนาเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ เช่น น้ำเน่า น้ำเสีย ส่งผลให้สัตว์น้ำเช่นปลาแซลมอน ลดจำนวนลงไปมากและพื้นที่การเพาะพันธุ์ทางธรรมชาติสูญหายไปมากเช่นกัน จนเยอรมันเคยกล่าวไว้เมื่อ 30 กว่าปีที่แล้วรัฐบาลเยอรมันถึงกับต้องประกาศว่า “แม่น้ำไรน์ได้ถึงแก่กรรมไปแล้วตายสนิทแล้ว” ในระยะต่อมาประเทศในลุ่มน้ำไรน์ได้ร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กรณีศึกษา การจัดการแม่น้ำไรน์ (Rhine river management)

เนื่องจากผู้เขียนมีความรู้เกี่ยวกับแม่น้ำไรน์น้อยมากจึงอาศัยการศึกษาเอกสารที่มีผู้ศึกษาไว้แล้วมาใช้ในการเขียนครั้งนี้ ผู้เขียนใช้งานของรัชภูมิ บุญรอด เป็นหลักในการอธิบายการจัดการแม่น้ำไรน์พอสังเขป ซึ่งเป็นงานวิจัย เรื่อง สิทธิในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติที่เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การจัดการแม่น้ำไรน์มีมานานมากกว่า 200 ปีเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเดินเรือระหว่างประเทศของภูมิภาคยุโรปโดยการตั้งคณะกรรมการกลางว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำไรน์ (Central Commission for Navigation on the Rhine-CCNR) ตามอนุสัญญากรุงแมนไฮม์[1]ปี ค.ศ. 1868 ของ 4 ประเทศคือ เนเธอร์แลนด์



เบลเยียม เยอรมัน ฝรั่งเศส และ สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งแนวคิดในการมีคณะกรรมการชุดนี้เริ่มภายหลังสมัยนโปเลียน ที่เห็นว่าเสรีภาพในการเดินเรือในแม่น้ำไรน์จะต้องมีสำหรับเรือของทุกสัญชาติ ซึ่งได้กล่าวถึงในสนธิสัญญาสันติภาพปารีสปี ค.ศ. 1814 ของประเทศผู้ชนะสงคราม ต่อมาอนุสัญญาได้มีการแก้ไขกันอีกครั้งในปี ค.ศ. 1963 เพื่อสร้างความชัดเจนขึ้นในการเดินเรือตามกฎหมายควบคุมการเดินเรือให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการจัดการแม่น้ำไรน์ชุดนี้เป็นชุดที่เก่าแก่ที่สุดในโลกที่ยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยคณะกรรมการที่อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการที่ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการเดินเรือในแม่น้ำไรน์ ออกระเบียบทางด้านเทคนิคและด้านบริหารเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือ และ ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์ที่เกิดจากการดำเนินการตามอนุสัญญากรุงแมนไฮม์¹ (รัฐภูมิ บุญรอด มปป.:31-33)

คณะกรรมการบริหารระหว่างประเทศว่าด้วยอุทกวิทยาของกลุ่มน้ำไรน์ (CHR) ที่จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1970 ตามคำแนะนำของ UNESCO โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันทางวิทยาศาสตร์ของประเทศริมฝั่งแม่น้ำไรน์ร่วมมือกันพัฒนามาตรการทางอุทกศาสตร์สำหรับการ พัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มน้ำไรน์ ประเทศสมาชิกของ CHR ประกอบด้วย สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรีย เยอรมัน ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 และดำเนินการ ภายใต้กรอบ International Hydrological Programme (IHP) ของ UNESCO และ Operational Hydrological Programme (OHP) ของ WMO คณะกรรมการมีหน้าที่กระจายความรู้เกี่ยวกับอุทกวิทยาในแม่น้ำไรน์โดยผ่านทางภาคีวิจัย ร่วมกันการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และวิธีการ และการพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติที่ได้มาตรฐาน การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน โดยการบริหารจัดการและการจัดให้มีระบบสารสนเทศ อาทิ ระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) สำหรับการปฏิบัติงานทางอุทกศาสตร์ ต้นแบบ (models) CHR จัดเป็นองค์กรประจำที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตลอดกลุ่มน้ำไรน์ โดยจดทะเบียนเป็นมูลนิธิในประเทศเนเธอร์แลนด์ และมีสำนักเลขาธิการตั้งอยู่ที่สถาบันเพื่อการบริหารจัดการน่านน้ำภายในและการกักน้ำเสียรับผิดชอบในการ สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรวิจัยค้นคว้าทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งมีบทบาทสำคัญ CHR จะประสานกิจกรรมของตนกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะองค์การของแม่น้ำไรน์ โดยเลขาธิการของคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแม่น้ำไรน์จะเข้าร่วมการประชุมของ CHR และคณะกรรมการของ CHR จะมีส่วนร่วมในคณะทำงานของ คณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแม่น้ำไรน์ CHR จัดเป็นองค์กรประจำที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตลอดกลุ่มน้ำไรน์ โดยจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ

¹อนุสัญญากรุงแมนไฮม์ปี ค.ศ. 1868 (Convention of Mannheim) แทนที่อนุสัญญากรุงแมงซ์เพื่อกำจัดการกักกวมในกรรมสารฉบับสุดท้ายฯ โดยระบุว่าเรือของทุกชาติสามารถขนส่งสินค้าและผู้โดยสารในแม่น้ำไรน์ได้ อย่างไรก็ตามอนุสัญญากรุงแมนไฮม์จำกัดสิทธิในการเดินเรือเฉพาะแก่บุคคลที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้เคยเดินเรืออยู่ในแม่น้ำไรน์จริงๆ เป็นระยะเวลาหนึ่งก่อนหน้านั้นแล้ว และจะต้องมีใบอนุญาตที่ออกให้โดยรัฐชายฝั่งแม่น้ำไรน์ที่ตนอาศัยอยู่ นอกจากนี้อนุสัญญากรุงแมนไฮม์ยังได้ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งแม่น้ำในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของเรือที่ขออนุญาตคมนาคมในแม่น้ำไรน์ และคงไว้ซึ่งคณะกรรมการกลางว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำไรน์ซึ่งจัดตั้งไว้โดยที่ประชุมระหว่างประเทศ ณ กรุงเวียนนา และซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากรัฐชายฝั่งแม่น้ำ และต่อมาได้จัดทำ สนธิสัญญากรุงแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) คงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ต่างๆ ของอนุสัญญากรุงแมนไฮม์ แต่องค์ประกอบของผู้แทนของคณะกรรมการกลางได้ถูกขยายให้รวมผู้แทนจากรัฐที่มีรัฐชายฝั่งลำน้ำรัฐภูมิ บุญรอด มปป. 40)

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ และมีสำนักเลขาธิการตั้งอยู่ที่สถาบันเพื่อการบริหาร จัดการน่านน้ำภายใน และการกำจัดน้ำเสีย (Institute for Inland Water Management and Waste Water Treatment) ในประเทศเนเธอร์แลนด์ CHR ประกอบไปด้วยผู้แทนประจำของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรวิจัยค้นคว้าทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ CHR จะจัดการประชุมปีละสองครั้งเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนงานของกิจกรรมต่างๆ ของ CHR ร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับองค์กรอุทกศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในประเทศลุ่มน้ำไรน์ และสหภาพยุโรป รวมทั้งกับองค์การระหว่างประเทศ ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ในอนาคต รวมทั้งเผยแพร่เกี่ยวกับโครงการที่ได้ดำเนินการ เสร็จสิ้นแล้ว CHR จะประสานกิจกรรมของตนกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะองค์การของแม่น้ำ ไรน์ โดยเลขาธิการของคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแม่น้ำไรน์จะเข้าร่วมการประชุมของ CHR และคณะกรรมการของ CHR จะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการของ (รัฐภูมิ บุญรอด มปป.:32-35)

สนธิสัญญาปลาแซลมอน ปี ค.ศ. 1869 สร้างขึ้นจากปัญหาการลดลงของปลาทั้งจากการทำประมงโดยเฉพาะการตกปลาแซลมอน และปัญหาการเดินเรือ โดยก่อนหน้านั้นได้คือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1850 ได้เริ่มมีความพยายามที่จะคุ้มครองจำนวนปลาแซลมอนไม่ให้มีการจับที่มากเกินไปรวมทั้งการแบ่งปันปริมาณการจับที่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐชายฝั่งแม่น้ำไรน์ รัฐสภาของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ปฏิเสธการให้สัตยาบันสนธิสัญญาฉบับนี้เนื่องจาก สนธิสัญญาฯ จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อการประมงของเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1885 รัฐ ชายฝั่งแม่น้ำไรน์ได้ตกลงสนธิสัญญาแซลมอนฉบับใหม่แต่มีเนื้อหาไม่แตกต่างจากสนธิสัญญา ฉบับเก่ามากนัก สนธิสัญญาแซลมอน ค.ศ. 1885 ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบันเพราะยังไม่มีประเทศภาคีประเทศใด บอกลีกสนธิสัญญาฯ อย่างเป็นทางการใด ตั้งแต่สนธิสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับ การเดินเรือและการผลิต พลังงานน้ำได้เริ่มได้รับความสนใจในลำดับต้นมากกว่าการประมงและประเด็นการบริหารจัดการอื่นๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากการสร้างทำนบกั้นน้ำและเขื่อนได้ทำให้ปลาไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปยังที่วางไข่ได้ นอกจากนี้ ทำนบกั้นน้ำและเขื่อนได้ทำให้ระดับน้ำสูงขึ้น ซึ่งมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเร็วของการไหลของน้ำและการตกตะกอนในบริเวณที่วางไข่ปลา โดยสรุป การสร้างทำนบกั้นน้ำและเขื่อนได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการผสมพันธุ์และการเจริญพันธุ์ของปลาที่เคลื่อนย้ายถิ่น (migratory fish) ดังนั้นคณะกรรมการจึงตั้งเป้าหมายไว้ในแผนปฏิบัติการแม่น้ำไรน์ (Rhine Action Program) ค.ศ. 1987 เพื่อพัฒนาระบบนิเวศวิทยาของแม่น้ำไรน์จนกว่าพันธุ์ปลาที่เคลื่อนย้ายถิ่น (migratory species) สามารถคืนกลับสู่พื้นที่วางไข่และกลับมาเป็นสัตว์พื้นเมืองของแม่น้ำไรน์อีกครั้ง (indigenous species) ภายในปี ค.ศ. 2000 (รัฐภูมิ บุญรอด มปป.:41)



คณะกรรมการการระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแม่น้ำไรน์จากมลพิษ (International Commission for the Protection of the Rhine against Pollution) ในปี ค.ศ. 1950 สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้ง ซึ่งในการดำเนินการในช่วงปีแรกๆ นั้น คณะกรรมการฯ ได้มุ่งเน้นที่การสร้างความร่วมมือระหว่างกันของรัฐบาลฯ ทั้งนี้ มาตรการ ร่วมมาตรการแรก เพื่อการคุ้มครองแม่น้ำไรน์จากมลพิษได้มีขึ้นในปี ค.ศ. 1970 ICPR ยังได้รับมอบหมายให้ยกวางอนุสัญญาขึ้นมาหนึ่งฉบับเพื่อลดมลพิษจากสารเคมีในแม่น้ำไรน์ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1976 ประเทศสมาชิก ICPR ได้ลงนามอนุสัญญาว่าด้วยมลภาวะจากสารเคมี (Convention on Chemical Pollution) ซึ่งได้กำหนดปริมาณสูงสุดของสารพิษแต่ละชนิด ที่สามารถปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งโดยรวมสอดคล้องกับ EC Directive 76/464/EEC (4 May 1976) โดยปริมาณดังกล่าวปรับใช้กับสารพิษในน้ำเสียจากอุตสาหกรรมที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำไรน์ด้วย มลพิษของแม่น้ำไรน์ถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งในช่วงฤดูแล้งในปีดังกล่าวแม่น้ำไรน์ตอนล่าง ถึงกับขาดออกซิเจน ซึ่งก่อให้เกิดความกังวลและตื่นตัวของประชาชนและรัฐชายฝั่งแม่น้ำไรน์เป็นอย่างมาก ซึ่งในเวลาต่อมารัฐดังกล่าวได้ร่วมดำเนินมาตรการเฉพาะด้านเพื่อลดมลภาวะของ แม่น้ำไรน์ โดยระหว่าง ค.ศ. 1970-1985 รัฐชายฝั่งแม่น้ำได้ใช้เงินจำนวนทั้งสิ้นสี่หมื่นล้านเหรียญ สหรัฐเพื่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียในแม่น้ำไรน์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ทำให้ระดับปริมาณออกซิเจนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งทำให้ความหลากหลายทางชีวภาพของแม่น้ำกลับคืนมาด้วย อย่างไรก็ตาม การสร้างโรงงานดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ กล่าวคือโรงบำบัดน้ำเสียเหล่านี้เริ่มปฏิบัติงานภายหลังจากที่มลภาวะในแม่น้ำได้เกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้ โรงบำบัดน้ำเสียดังกล่าว สามารถกำจัดของเสียจำพวกโลหะหนักในแม่น้ำได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

แผนปฏิบัติการแม่น้ำไรน์ปี ค.ศ. 1987 เป็นผลสืบเนื่องมาจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในแม่น้ำไรน์เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1986 เมื่อโกดังเก็บของของโรงงานเคมี Sandoz ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับเมืองบาเซิล ได้เกิดเพลิงไหม้ โดยก่อนหน้านี้ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการปรับปรุงคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ไรน์เป็นไปอย่างเชื่องช้า ในเหตุการณ์ดังกล่าว เพลิงได้เผาทำลายสารเคมีเพื่อการเกษตรเป็นจำนวนกว่า 1,000 ตัน โดยได้ ใช้น้ำปริมาณมากในการดับเพลิง ซึ่งน้ำที่ใช้ในการดับเพลิงประกอบไปด้วยสารเคมีและได้ไหลลงสู่แม่น้ำไรน์ ซึ่งมีผลทำให้สัตว์น้ำเกือบทั้งหมดในแม่น้ำไรน์ตอนล่างจากจุดที่เกิดเหตุจนถึงเมือง Koblenz ตาย และสถานีผันน้ำจากแม่น้ำไรน์จำนวนกว่า 40 สถานีต้องหยุดผันน้ำจากแม่น้ำไรน์เพื่อการบริโภคและอุปโภค ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อแก้ไข ปัญหา มลพิษในแม่น้ำไรน์จำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ครั้งในช่วงเวลาอันสั้น อันเป็นที่มาของแผนปฏิบัติการแม่น้ำไรน์ ค.ศ. 1987 แผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ตั้งเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2000 เพื่อปรับปรุงระบบนิเวศ พันธุ์สัตว์ โดยเฉพาะปลาแซลมอนสู่แม่น้ำไรน์ แม่น้ำไรน์จะสามารถผลิตน้ำดื่มได้ และตะกอนของ แม่น้ำจะนำไปทิ้งที่ทะเลหรือพื้นดินโดยไม่กระทบสิ่งแวดล้อม และมีการปกป้องทะเลเหนือด้วย (รัฐภูมิ บุญรอด มปป. 42-44)

การจัดการแม่น้ำไรน์อาจถือเป็นตัวอย่างการจัดการแม่น้ำไรน์ที่ดีในบริบทสังคมประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจในระดับแถวหน้าของโลกเพียบพร้อมไปด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการศึกษาวิจัยในด้านอุทกวิทยา และ นิเวศวิทยาทางน้ำมีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมรวมทั้งอำนาจการต่อรองระหว่างประเทศมีเทียบเท่ากัน ทำให้การจัดการแม่น้ำนานาชาติดำเนินไปตามข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศเหล่านั้นเป็นอย่างดี

ในมิติด้านกฎหมาย ชี้ให้เห็นความสำคัญขององค์การการใช้น้ำข้ามพรมแดนที่ดีเพราะมีการทำงานสอดคล้องกันแบบเป็นองค์รวม เพราะคณะกรรมการมีหลายชุดที่ดำเนินการประสานสอดคล้องและทำตามบทบาทหน้าที่ชัดเจนในแต่ละด้าน เช่น ด้านการเดินเรือ ประมง มลพิษ หรือแม้กระทั่งเรื่องน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหาและดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยแต่ละประเทศต้องปฏิบัติตามพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างประเทศ เช่น การลดมลพิษในแม่น้ำ สนธิสัญญาเกี่ยวกับการรักษาระบบนิเวศเพื่อรักษาพันธุ์ปลาแซลมอน การสร้างทางว่ายน้ำของปลา (Fish passage) การปรับปรุงระบบนิเวศและถิ่นที่อยู่อาศัยของปลาดังกล่าว ทำให้การจัดการแม่น้ำไรน์ข้ามพรมแดนดำเนินการโดยมีการสนับสนุนจากทั้งภาคประชาชนและการสนับสนุนทางการเมืองโดยมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานในการตัดสินใจของคณะกรรมการ และการจัดการแม่น้ำไรน์ถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้สำหรับการจัดการแม่น้ำนานาชาติสายอื่นๆ ได้เป็นอย่างดี

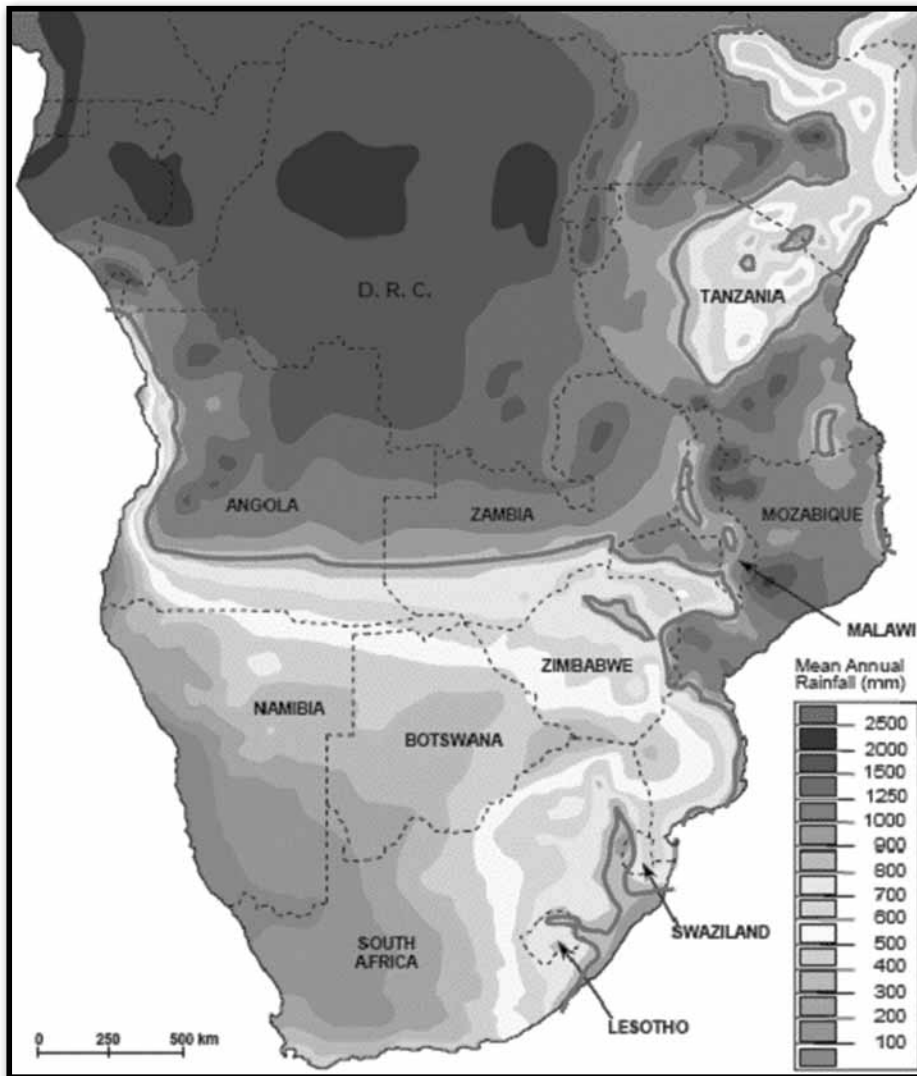
กรณีที่สอง การจัดการแม่น้ำอเรนจ์ในแอฟริกาตอนใต้

ในส่วนอื่นๆ ของโลกโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนานั้นต่างก็มีแนวทางของตนในการจัดการแม่น้ำนานาชาติตามบริบทของตนและดำเนินการได้ดีในระดับภูมิภาคไม่แพ้เช่นกัน อาทิ กลุ่มประเทศแอฟริกาตอนใต้ซึ่งมีบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาแตกต่างกันมากกับประเทศในกลุ่มประเทศริมฝั่งแม่น้ำไรน์ เพราะมีทั้งปัญหาต่างๆ ภายในของภูมิภาคทั้งเชิงภูมิอากาศ เช่น ปริมาณฝน และปริมาณน้ำในลุ่มที่น้อยมากเพราะมีภูมิอากาศที่แห้งแล้งและส่วนใหญ่เป็นทะเลทราย น้ำกระจายไม่ทั่วถึงกันทั้งทวีปเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งมีประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสงครามกลางเมือง ลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะต้องพัฒนาที่แตกต่างกัน ประวัติศาสตร์การเหยียดผิว และปัญหาความความยากจนเรื้อรังแทนที่ปัจจัยเชิงลบเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคในการจัดการแม่น้ำนานาชาติ หากแต่กลับกลายเป็นเงื่อนไขกดดันให้กลุ่มประเทศต่างๆ ต้องหันหน้ามาหารือกันเพื่อกำหนดแนวทางการจัดการน้ำแต่ละประเทศจะได้นำน้ำเท่าใดเมื่อใด ได้น้ำจากที่ไหน และได้น้ำมาอย่างไร (who get what, when, where and why? (Turton 2005) ดังนั้นจึงเห็นว่า การนำตัวอย่างการจัดการแม่น้ำนานาชาติในกลุ่มประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community: SADC) ซึ่งมีผู้ศึกษาจำนวนมาก จะช่วยสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการแม่น้ำนานาชาติในบริบทสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายมากๆ นั้น สามารถเปลี่ยนจากความขัดแย้งทางสังคมระหว่างประเทศมาสู่ความร่วมมือกันได้อย่างไร



บริบททางภูมิศาสตร์และสังคมของแอฟริกาใต้

ทวีปแอฟริกามีเส้นศูนย์สูตรลากผ่านกลางทวีปจึงทำให้เกือบทั้งทวีปตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมสินค้า คือลมสินค้าตะวันออกเฉียงเหนือ และลมสินค้าตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจะพาฝนเข้ามาทางด้านตะวันออกและปะทะกับขอบที่ราบสูง เป็นผลให้บริเวณชายฝั่งตะวันออกเฉียงใต้มีฝนตกชุก แต่พื้นที่ด้านเหนือและด้านใต้ของทวีปเกิดเป็นทะเลทรายกว้างใหญ่ เช่น ทะเลทรายสะฮารา และทะเลทรายลิเบีย ตอนใต้ของทวีปได้แก่ ทะเลทรายนามิบ และคาลาฮารี ซึ่งจะมีอากาศร้อนและแห้งแล้ง (ดูแผนที่ข้างล่าง) เป็นเขตที่มีปริมาณน้ำฝนต่ำมากกว่าทุกภาคของทวีป (<http://www.geocities.com/swerapan/africa.htm>) แอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มั่งคั่งร่ำรวยที่สุดในทวีปแอฟริกาแต่เป็นประเทศที่ขาดแคลนน้ำแทบจะมากที่สุดในทวีป ดังนั้นแนวทางการอนุรักษ์และสามารถทำให้เศรษฐกิจสังคมและความเป็นอยู่ของประเทศมาได้ดีก็โดยการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ซึ่งก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดการแม่น้ำนานาชาติในประเทศแอฟริกาใต้ จะกล่าวย่อๆ ถึงบริบททางสังคมและภูมิศาสตร์ของประเทศเหล่านี้ (Turton 2001)



ในแง่สังคม แอฟริกาเป็นทวีปที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากทวีปเอเชีย มีประชากรรวมมากกว่า 800 ล้านคน ใน 54 ประเทศ คิดเป็น 1 ใน 7 ของประชากรทั่วโลก และเป็นทวีปที่มีทรัพยากรธรรมชาติสมบูรณ์แต่กลับเป็นทวีปที่ยากจนและด้อยพัฒนามากที่สุด เนื่องจากปัญหาความซับซ้อนหลายประการ เช่น สงครามกลางเมือง ระบบการปกครองเผด็จการทางทหาร ผลผลิตของการเคยเป็นอาณานิคม การขูดรีดจากประเทศอาณานิคม โรคระบาด การคอร์รัปชัน การละเมิดสิทธิมนุษยชน ความขัดแย้งระหว่างชนชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในรูปของกองโจรไปจนถึงการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ กลุ่มคนที่อาศัยในทวีปเป็นชาวมืดดำแอฟริกัน เป็นส่วนใหญ่ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มย่อยๆ เช่น บันตู ชูดานนิโกร ปิกมี และกลุ่มคนผิวขาวชาวยุโรปที่อพยพไปอยู่ตั้งแต่ในยุคล่าอาณานิคม (<http://th.wikipedia.org/wiki>) ในปัจจุบันประเทศยุโรป เห็นความสำคัญของทวีปแอฟริกาในฐานะเป็นเส้นทางเดินเรือติดต่อระหว่างทวีปยุโรป เอเชีย และออสเตรเลีย ทางตอนใต้ของทวีปจะมีทรัพยากรที่มีค่าทางเศรษฐกิจมาก โดยเฉพาะในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นามิเบีย บอตสวานา ซิมบับเว โมซัมบิก ที่พบว่าแหล่งเพชรของแหล่งใหญ่ที่สุดของโลก ส่วนทองคำนั้นพบมากที่สุดที่เขตวิตวอเตอร์สแรนด์ ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ปัญหาความซับซ้อนทางสังคมที่กล่าวมาข้างต้นของทวีปแอฟริกาได้คลี่คลายลงมากในปัจจุบันหลังจากที่ประเทศต่างๆ หันหน้ามารวมตัวกันเป็นประชาคมเพื่อร่วมกันพัฒนาโดยเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1997 ได้มีร่วมกันก่อตั้งประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community : SADC) เพื่อที่จะลดการพึ่งพาและบอยคอตประเทศแอฟริกาใต้ ที่มีนโยบายการเหยียดผิว (Apartheid) โดยเดิมใช้ชื่อว่าในขณะนั้นว่า SADCC (Southern African Development Co-ordination Conference) คือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมภายในประเทศเขตแอฟริกาใต้ ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 14 ประเทศ คือ แองโกลา บอตสวานา เลโซโท มาลาวี มอริเชียส โมซัมบิก นามิเบีย สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ สวาซิแลนด์ แทนซาเนีย แซมเบีย ซิมบับเว สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก และเซเชลส์²

Basson (1999) กล่าวว่า การรวมเป็นประชาคม SADC เพื่อที่จะลดมาตรฐานการภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีระหว่างประเทศสมาชิก ส่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายแรงงานและทุนอย่างเสรีภายในกลุ่ม พัฒนาให้เกิดความสำเร็จในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ขจัดปัญหาความยากจน เพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้ และจุดมุ่งหมายของกลุ่มอีกประการหนึ่งคือส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และมีการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างมี ประสิทธิภาพและมีข้อตกลงที่จะร่วมมือในทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น พลังงานไฟฟ้าและน้ำ เป็นต้น

²ในปี 1995 สมาชิก ได้รับประเทศแอฟริกาใต้เป็นสมาชิก เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีเสรีภาพมากขึ้นและยกเลิกการนโยบายการเหยียดผิว ในปี 1995 สมาชิกได้เพิ่มเป็นสิบสองประเทศ Mauritius เข้ามาในกลุ่ม และในปี 1997 ได้รับสมาชิกอีก 2 ประเทศ คือสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก และเซเชลส์ (Turton 2001)



Basson (1999), Wolf (2003) Chenje และ Johnson (1996) และ Pallett et al., (1997) กล่าวว่า การจัดการแม่น้ำนานาชาติในกลุ่ม SADC ตอนใต้ในกลุ่มประเทศบอตสวานา แอฟริกาใต้ เลโซโท และนามิเบียเกิดขึ้นเพื่อตอรองเรื่องน้ำ มีความก้าวหน้าที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการแม่น้ำนานาชาติในกลุ่มประเทศ SADC ด้วยกัน หรือแม้กระทั่งในส่วนอื่นๆ ของโลก (Wolf 2003) แม่น้ำนานาชาติในกลุ่ม SADC มี 4 สายได้แก่ แม่น้ำออเรนจ์ แม่น้ำลิมโปโป แม่น้ำอินคوماتิ และแม่น้ำมาปูโต (ดูตารางที่ 2) โดยที่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ประเทศเดียวดึงน้ำจากแม่น้ำนานาชาติทั้งสิ้นแห่งมาใช้ในประเทศตนเองมากถึงร้อยละ 60 ส่วนที่เหลือเอาไว้ใช้ในประเทศริมฝั่งน้ำอื่นๆ ได้แก่ บอตสวานา ซิมบับเว โมซัมบิก สวาซิแลนด์ เลโซโท และนามิเบีย (Pallett et al., 1997)

ตารางที่ 2 แสดงแม่น้ำนานาชาติที่ไหลผ่านสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Turton 2003a)

แม่น้ำนานาชาติ	พื้นที่ลุ่มน้ำ (ตร.กม.)	พื้นที่ลุ่มน้ำในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้
แม่น้ำออเรนจ์ (Orange)	946,000	62
แม่น้ำลิมโปโป (Limpopo)	183,000	45
แม่น้ำอินคوماتิ (Incomati)	50,000	62
แม่น้ำมาปูโต (Maputo)	35,000	56

แม่น้ำออเรนจ์ (Orange River)

จากตารางที่ 2 เห็นว่าแม่น้ำออเรนจ์ นั้นที่ใหญ่ที่สุดที่ไหลผ่านประเทศที่มีเศรษฐกิจค่อนข้างดีในกลุ่ม SADC ตอนใต้ ได้แก่ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ บอตสวานา ซิมบับเว และนามิเบีย โดยมีต้นน้ำอยู่ที่ประเทศเลโซโทซึ่งปริมาณน้ำในแม่น้ำทั้งสิ้นสายแทบจะไม่พอในแต่ละปี แต่ต้องตอบสนองความต้องการของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มากที่สุดด้านอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ไฟฟ้าพลังน้ำ แหล่งน้ำอุปโภคบริโภคและเกษตรกรรม ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ที่อยู่ริมฝั่งน้ำเหล่านี้ต่างก็มีความต้องการใช้น้ำเช่นกันและต่างต้องพึ่งพาประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ในทางเศรษฐกิจทั้งนั้น ดังนั้นด้วยความกดดันทางสังคม การพึ่งพาและการพัฒนาประเทศในกลุ่มประเทศเหล่านี้ การจัดการแม่น้ำนานาชาติเพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมจึงเกิดขึ้น (Turton 2003)

แม่น้ำออเรนจ์เป็นแม่น้ำที่ได้รับการพัฒนามากที่สุดในจำนวนแม่น้ำทั้งสิ้นสาย โดยมีเขื่อนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้นประมาณ 29 แห่ง ซึ่งเขื่อนที่ใหญ่ที่สุดคือเขื่อนกาหริบ (Gariep) และแวนเดอร์คูลูฟ (Vanderkloof) ที่สร้างในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Turton 2004) นอกจากนี้ยังเป็นแม่น้ำมีการผันข้ามพรมแดนไปยังประเทศต่างๆ มากมาย ดังนั้น จึงแม่น้ำนี้จึงค่อนข้างเสี่ยงมากในการสูญเสียระบบนิเวศ (Wolf 2003) พื้นที่ลุ่มน้ำและปริมาณน้ำที่ไหลเข้าแม่น้ำออเรนจ์มีความแตกต่างกันมากเช่นในประเทศเลโซโทที่เป็นต้นน้ำมีพื้นที่ลุ่มน้ำน้อยที่สุดแต่มีปริมาณน้ำที่ไหลลงแม่น้ำนี้มากเกือบจะที่สุด ทั้งนี้ประเทศเลโซโทเป็นประเทศที่เป็นภูเขาถึง 80% ของประเทศทั้งหมด (ดูตารางที่ 3 และ 4)



ตารางที่ 3 ข้อมูลทั่วเกี่ยวกับลุ่มน้ำออเรนจ์

สภาพต่างๆ	ลักษณะของลุ่มน้ำ
พื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมด	896,368 ตารางกิโลเมตร
ปริมาณฝนเฉลี่ยต่อปี	330 ลูกบาศก์มิลลิเมตรต่อปี (50-2,000 มม/ปี)
พื้นที่รับน้ำจากลำน้ำสาขา	แม่น้ำวาวัลด์ (Vaal river) 4.27 ตร.กม. แม่น้ำเซนควิว (Senqu river) 4.73 ตร.กม. และ เอสทัวรี (Estuary river) 11.5 ตร.กม.
ความต้องการใช้น้ำจากแม่น้ำออเรนจ์	เกษตร: 6.5 % อุปโภคบริโภคของภาคเมือง: 23 % อุปโภคบริโภคของภาคชนบท: 6 % เหมืองแร่และอื่นๆ: 7 %
ประชากรในพื้นที่ลุ่มน้ำ	19 ล้านคน (ปี 2002)
ปริมาณน้ำที่มีในแม่น้ำ	น้อยกว่า 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี

ที่มา: Earle et al., (2005:1)

ตารางที่ 4 พื้นที่ลุ่มน้ำและปริมาณน้ำในลุ่มน้ำออเรนจ์

ประเทศริมฝั่งแม่น้ำออเรนจ์	% พื้นที่ลุ่มน้ำออเรนจ์ในแต่ละประเทศ	ปริมาณน้ำเฉลี่ย (Mean Annual Runoff) จากประเทศต่างๆ ที่ไหลลงแม่น้ำออเรนจ์
ประเทศต้นน้ำ-เลโซโท	4	41
ประเทศกลางน้ำ-สาธารณรัฐแอฟริกาใต้	62	55
ประเทศกลางน้ำ-บอตสวานา	9	0
ประเทศปลายน้ำ-นามิเบีย	25	4

ที่มา: Pallett et al., (1997)

แม่น้ำออเรนจ์มีชื่อท้องถิ่นและเรียกโดยชนพื้นเมืองในภาษาเซทโซโท (Sesotho language) ว่าแม่น้ำแม่น้ำเซนควิว (Senqu river) แต่ชาวต่างชาติที่เข้ามาครอบครองดินแดนถิ่นนี้ในยุคล่าอาณานิคมเรียกแม่น้ำนี้ว่าออเรนจ์ ดังนั้นแม่น้ำนี้จึงเรียกรวมๆ ว่าแม่น้ำออเรนจ์-เซนควิว ประเทศเลโซโททั้งประเทศอาศัยแม่น้ำสายนี้เป็นหลักในการเกษตร พลังงานไฟฟ้า อุปโภคบริโภค และแหล่งรายได้ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศจากการ



ขายน้ำในส่วนที่อยู่ในประเทศให้แก่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมจากโครงการผันน้ำที่ราบสูงเลโซโท (Lesotho Highlands Water Project (LHWP) ซึ่งเป็นโครงการผันน้ำที่ใหญ่ที่สุดในโลก ในลักษณะโครงการอุปถัมภ์ (Royalties) ซึ่งโครงการผันน้ำเริ่มในปี ค.ศ. 1986 โดยการทำเป็นสนธิสัญญาที่มีข้อตกลง (protocols) 4 เรื่อง ได้แก่ การออกแบบ การก่อสร้าง การดำเนินการผันน้ำ การบำรุงรักษา และมีองค์การสำคัญในการดำเนินการ ให้ครอบคลุม การเริ่มผันน้ำในปี ค.ศ. 1995 ด้วยปริมาณ 57 ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อปี และ สิ้นสุดในปี ค.ศ. 2020 รวมน้ำที่จะต้องผันไปยังสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จำนวน 2,208 ล้านลูกบาศก์เมตร (DWAF 2004d) โดยสรุปประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ใช้แม่น้ำออเรนจ์มากถึง 82 %

ประชากรพื้นเมืองในปัจจุบันที่อาศัยในกลุ่มน้ำออเรนจ์ในประเทศเลโซโทเรียกว่า ชาวเบทโซโต (Basotho) มีมากถึง 99.7 % ของทั้งประเทศที่มีประชากรรวมกัน 2 ล้านคน และเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในกลุ่มน้ำออเรนจ์ ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีประชากรที่หลากหลายกลุ่มกว่า และมีภาษาราชการถึง 11 ภาษา แต่ประเทศนี้ก็ถูกปกครองมายาวนานด้วยชาวอาฟคาน (Afrikaans) ซึ่งเป็นชาวตั้งดั้งเดิมที่เรียกตนเองในประเทศนี้ว่าอาฟคาน (Afrikaans) ในประเทศมาซิเบีย ประชากรที่อาศัยริมแม่น้ำออเรนจ์มีค่อนข้างต่ำ ประมาณ 20,000 คน กลุ่มคนส่วนใหญ่เป็นชนชาวนาผิวขาวที่ทำอาชีพปศุสัตว์ ได้แก่ แกะ และ แพะ ส่วนประชากรในประเทศบอตสวานาเรียกว่า ชาวซาน (San people) อาศัยอยู่ในลุ่มน้ำออเรนจ์ค่อนข้างกระจัดกระจายและมีจำนวนน้อยเพราะอยู่ใกล้กับทะเลทรายกาลาดีรี ทำให้การใช้แม่น้ำออเรนจ์ในประเทศนี้มีค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ในเมืองใหญ่จำนวนมากในแอฟริกาตอนใต้ทำให้การขยายตัวของเมืองมีมากขึ้นเรื่อยๆ ในประเทศ นามิเบีย บอตสวานา และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เนื่องจากการอพยพของชนชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ทำให้ความต้องการน้ำในพื้นที่เมืองมีมากขึ้นตามมาด้วย แต่แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรในลุ่มน้ำจะลดลงมาหลังจากปี 2005 เนื่องจากปัญหาโรคประชากรมีอายุขัยสั้นลงเพราะติดเชื้อเอชไอวีในพื้นที่เมืองเนื่องจากปัญหาการย้ายถิ่น (Early et al., 2005)

การจัดการแม่น้ำนานาชาติที่สำคัญใน SADC อันหนึ่งคือโครงการผันน้ำที่ราบสูงเลโซโท ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเป็นข้อตกลงทวิภาคี ทำให้ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีความมั่งคั่งมากขึ้น ดังนั้นประเทศนามิเบียและบอตสวานาเองต่างมีความเห็นว่าตนก็จะสามารถผันน้ำจากประเทศเลโซโทมาได้เหมือนกับที่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ดำเนินการ และได้มีการหารือกันระหว่างประเทศกลุ่ม SADC ซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่าเป็นโครงการผันน้ำดังกล่าวที่เอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทั้งภูมิภาค SADC โดยเฉพาะด้านการเกษตร การทำเหมืองแร่และการท่องเที่ยว ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศแม้กระทั่งประเทศเลโซโทเองต่างเห็นว่าเป็นการผันน้ำจากประเทศเลโซโทที่ตั้งในที่ราบสูงเป็นการผันความดันของน้ำ (Hydraulic pressure) จากที่ราบสูง (สูง 3,000 เมตรเหนือระดับน้ำทะเล) ภายใตโครงการ LHWP ระหว่างเลโซโทมายังที่ราบต่ำสู่ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ผ่านอุโมงค์ยาว 82 กิโลเมตรใน 3 ช่วงๆ (<http://www.lhwp.org.ls/overview/default.htm>) นั้น ทำให้มองว่าไม่ใช้การซื้อขายน้ำแต่เป็นการซื้อขายความดันหรือแรงดันของน้ำ (Selling



hydraulic pressure) ผ่านอุโมงค์ใต้ดินเป็นช่วงๆ ดังกล่าวและส่งต่อมายังแม่น้ำธรรมชาติตอนล่าง เช่น แม่น้ำ วาลด์ (Vaal river) จนถึงตัวเมืองและแหล่งอุตสาหกรรมในเมืองโจฮันเนสเบิร์กประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นการจัดการน้ำด้วยเทคโนโลยีทันสมัยทางด้านแรงดันน้ำอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Tuton 2003a) ซึ่งประเทศเลโซโทได้ประโยชน์ด้านรายได้ระหว่างปี 1994-2007 จำนวนถึง 56,357 ล้านดอลลาร์ เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพิ่มขึ้นปีละ 2-4 % นับตั้งแต่มีโครงการ (<http://www.lhwp.org.ls/Reports/PDF/Economic>) ดังนั้นด้วยผลประโยชน์มากมายทำให้การผันน้ำในกลุ่มประเทศ SADC จึงเป็นที่นิยม ดังตารางที่ 5

ตาราง 5 แสดงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ (Inter-basin transfer) ภายในกลุ่มประเทศ SADC ตอนล่าง

ชื่อโครงการ	แหล่งน้ำนานาชาติ	ลุ่มน้ำ	ปริมาณน้ำที่ผัน พันล้านลูกบาศก์เมตร	การใช้ประโยชน์
Vaal- Crocodile	Orange	Limpopo	615	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค
Vaal-Olifants	Orange	Limpopo	150	อุตสาหกรรม
Olifants-Sand	Limpopo	Limpopo	30	เมืองในนาบีเบีย
Crocodile-Limpopo	Limpopo	Limpopo	6	เมืองหลวงบอตสวานา
Komati-Olifants	Incomati	Limpopo	111	อุตสาหกรรม
Usuthu-Olifants	Maputo	Limpopo	81	อุตสาหกรรม
Assegaai-Vaal	Maputo	Orange	81	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค
Baffalo-Vaal	Non-international	Orange	50	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค
Thukela-Vaal	Non-International	Orange	630	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค
Orange-Buffels	Orange	Orange	10	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค
Orange-Lower Vaal	Orange	Orange	52	ชลประทาน อูบโโคบริโกค
Orange-Reit	Orange	Orange	189	ชลประทาน
Orange-Fish	Orange	Non-international	643	ชลประทาน อูบโโคบริโกค อุตสาหกรรม
Fish-Sundays	Orange	Non-international	200	ชลประทาน อูบโโคบริโกค
Caledon-Modder	Orange	Orange	40	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค
LHWP (Lesotho-South Africa)	Orange	Orange	1,071	อุตสาหกรรม อูบโโคบริโกค

ที่มา Turton (2005)



การใช้น้ำอย่างเข้มข้นผ่านโครงการผันน้ำดังที่เห็นในตารางนำมาสู่ปัญหาด้านการอนุรักษ์ เช่น การใช้น้ำออเรนจ์-แม่น้ำวาลส์และลำน้ำสาขาอย่างเข้มข้น ในกิจกรรมการเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ท่าเล การทำการเกษตรอย่างเข้มข้นในประเทศปลายน้ำ ให้เกิดปัญหาการพังทลายของดินในช่วงฤดูฝนที่ได้ทำลายหน้าดินในพื้นที่ความลาดชันทำให้การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในสวนประเทศเลโซโทผลกระทบสำคัญคือชนพื้นเมืองที่อยู่ที่สูงสูญเสียพื้นที่ท่าเลสำหรับเลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้การสร้างเขื่อนแรกในเลโซโท เช่น เขื่อนแคทซี (Katse dam) โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของประชาชนท้ายเขื่อนเพราะในยุคที่ตัดสินใจสร้างเขื่อนดังกล่าวเป็นยุคที่ทหารปกครองประเทศเลโซโทและเป็นยุคที่สาธารณรัฐแอฟริกาใต้รัฐบาลที่ปกครองโดยใช้นโยบายการแบ่งแยกและเหยียดผิว (Apartheid government) ซึ่งได้ฆ่าเต็มคนยากจนจำนวน ถึง 24,000 คนให้ย้ายออกจากพื้นที่เพราะน้ำท่วม คนถูกอพยพให้ไปอยู่ในที่สูงมากยิ่งขึ้นประกอบกับประชาชนจำนวนมากที่อพยพกลับจากทำงานเหมืองแร่ในประเทศแอฟริกาเดินทางกลับบ้าน พวกเขาต้องการที่ดินการเกษตรมากขึ้นก็เข้าไปจับจองที่ดินในพื้นที่สูงขึ้นไปเรื่อยๆ ทำให้การใช้พื้นที่ดินในพื้นที่สูงมีมากขึ้นส่งผลต่อการพังทลายของดินในช่วงฤดูฝนมากขึ้น จนกระทั่งการสร้างเขื่อนตัวที่สองคือเขื่อนโมฮาเล (Mohale dam) ที่ได้มีการประเมินผลกระทบระดับลุ่มน้ำที่ครอบคลุมพื้นที่ได้เขื่อน (Hall 2007) นอกจากนี้ปัญหาของลุ่มน้ำยังรวมถึงปัญหาคุณภาพน้ำที่มาจากการปล่อยของเสียลงแม่น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมและพื้นที่ในเมือง รวมทั้งน้ำจากการทำการเกษตรและสารเคมีจากการทำเกษตรแบบเข้มข้นในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้และนามิเบีย รวมทั้งการพัดพาของตะกอนจากต้นน้ำที่เกิดจากการพังทลายของดินริมฝั่งแม่น้ำในประเทศต้นน้ำคือเลโซโท (Quibell and Pegram 2005)

การจัดการแม่น้ำออเรนจ์

ด้วยการขยายตัวของอุตสาหกรรมในประเทศริมฝั่งแม่น้ำออเรนจ์ทุกประเทศยกเว้นเลโซโท ทำให้แต่ละประเทศมีความต้องการใช้น้ำจากแม่น้ำออเรนจ์เพิ่มขึ้น ดังนั้นการดำเนินการจัดสรรน้ำออเรนจ์ในฐานะแม่น้ำนานาชาติ ดังนี้

ข้อตกลง ORASECOM (Orange-Senqu River Commission)³

คณะกรรมการ ORASECOM จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2543 พร้อมกับจัดทำพิธีสารว่าด้วยลำน้ำร่วมในประชาคมการพัฒนาแอฟริกาใต้ ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) (The 2000 Protocol on Shared Watercourses in the Southern African Development Community) ซึ่งมีขอบทบัญญัติล้ากับอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการ

³ชื่อย่อของข้อตกลง ORASECOM มาจาก ORA (Orange) Senqu (เป็นภาษาเบโซโทที่เรียกชื่อแม่น้ำออเรนจ์ในสวนประเทศเลโซโทว่า แม่น้ำ Senqu และ Com (Commission) เพื่อเป็นเกียรติแก่ชาวพื้นเมืองเพราะยังคงเรียกชื่อร่วมระหว่างภาษาท้องถิ่นและภาษาที่ชาวต่างชาติตั้งชื่อแม่น้ำเป็นออเรนจ์ (Earle et al., 2005)

ใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) โดยพิธีสารว่าด้วยลำนํ้าร่วมในประชาคมการพัฒนาแอฟริกาใต้ ค.ศ. 2000 ถือเป็นข้อตกลงการจัดการลุ่มนํ้าระดับพหุภาคีของ ORASCOM เพื่อการจัดสรรประโยชน์และการจัดการนํ้า (Utilization and Management) ในลุ่มนํ้านี้หลังจากที่มีเพียงข้อตกลงระดับทวิภาคีของการใช้นํ้านานาชาติก่อนปี 2543 เช่น ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศเลโซโทและสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในปี 2521 เพื่อสำรวจการผันนํ้าโครงการผันนํ้าที่ราบสูงเลโซโท (Lesotho Highlands Water Project (LHWP)⁴ หรือข้อตกลงทวิภาคีระหว่าง สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และนามิเบียที่มีนํ้าออเรนจ์เป็นเส้นพรมแดนธรรมชาติซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นเรื่องของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของสองประเทศโดยมีคณะกรรมการร่วมสองประเทศ (a Joint Technical Committee-JCT) แต่งตั้งในปี 2530 และต่อมาปรับเป็นคณะกรรมการนํ้าถาวร (Permanent Water Commission-PWC) เป็นต้น (Earle et al., 2005)

กล่าวเฉพาะ ORASECOM ถือเป็นข้อตกลงพหุภาคีแรกสุดของกลุ่มประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community : SADC) ที่ดำเนินการโดย 4 ประเทศได้แก่ ประเทศ นามิเบีย บอตสวานา เลโซโท และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยตั้งขึ้นตามข้อตกลงว่าด้วยการใช้นํ้าร่วมกันในกลุ่มประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (SADC protocol on Shared Watercourse Systems) (Quibell and Pegram 2005) เนื่องจากความต้องการใช้นํ้าในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกามีสูงมากที่ประเทศอื่นๆ เช่น นามิเบีย บอตสวานา ต่างก็มีความต้องการใช้นํ้าออเรนจ์มากขึ้นเช่นกัน โดยที่ประเทศเลโซโทเป็นประเทศที่มีนํ้ามากแต่ความต้องการใช้นํ้ามีน้อยเนื่องจากเป็นประเทศที่ยังไม่พัฒนาเหมือนกับประเทศในกลุ่มเดียวกัน

ระเบียบข้อตกลงของ ORASECOM ทั้งหมดครอบคลุมเรื่องที่ปรากฏในกฎหมายนานาชาติว่าด้วยการจัดการนํ้านานาชาติ สำคัญของโลก ได้แก่ Helsinki Rules อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้นํ้าระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses) รวมทั้งข้อตกลงว่าด้วยการใช้นํ้าร่วมกันในกลุ่มประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (SADC protocol on Shared Watercourse Systems) โดยเน้นสาระสำคัญเรื่อง ความยุติธรรม (Equity) ความสมเหตุสมผล (Reasonable) และ การคำนึงถึงผลกระทบที่สำคัญ (Significant harm) การสร้างสมดุลของผลประโยชน์ ของประเทศริมฝั่งนํ้าทุกประเทศ (Early et al., 2005) โดยพื้นฐานแล้ว การจัดการนํ้าภายใต้ระเบียบข้อตกลงของ ORASECOM เน้นการจัดการนํ้าแบบเน้นความร่วมมือกันทั้งภูมิภาคภายใต้หลักการการจัดการนํ้าแบบบูรณาการ (Integrated Water Resource Management-IWRM) (Quibell and Pegram 2005)

⁴โครงการนี้มีเขื่อนที่ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยเพื่อใช้ในเมืองหลวงของประเทศเลโซโท โดยมีพลเมือง 2 ล้านคนทั้งประเทศ



ORASECOM มีสภา (Council) ในฐานะที่เป็นกรรมาธิการสูงสุด ที่มีผู้แทนจากประเทศละ 1 คน คณะกรรมาธิการสภาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางเทคนิคกับสมาชิกในประเด็นเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ระบบแม่น้ำทั้งหมด ประเทศสมาชิกต่างมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการตามคณะกรรมาธิการ ในหมวดที่ 5 ของข้อตกลงได้ให้อำนาจแก่สภาในการตรวจสอบ สร้างมาตรฐานในการจัดการลุ่มน้ำบนหลักการความยุติธรรม ความสมเหตุสมผลในการแบ่งปันแม่น้ำ และการศึกษาระบบนิเวศแม่น้ำทั้งระบบโดยต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และจะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับระบบน้ำ การเผยแพร่ข้อมูลและการควบคุมป้องกันมลภาวะทางน้ำ รักษาพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์น้ำ และที่สำคัญมากคือข้อตกลง ORASECOM จะต้องไม่ขัดกับข้อตกลงทวิภาคีการใช้น้ำที่มีอยู่ก่อนแล้ว (Quibell and Pegram 2005)

หลักการสำคัญที่กำกับข้อตกลง ORASECOM คือ

- 1) การดำเนินการใดๆ ในการจัดการน้ำต้องเป็นไปตามคำแนะนำของ ORASECOM โดย ORASECOM ต้องเป็นหน่วยที่พร้อมให้ความเห็นหรือคำแนะนำนโยบายบนฐานความรู้ที่ประเทศสมาชิกให้ความยอมรับ
- 2) การดำเนินการของ ORASECOM ต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง (Discretion) โดยการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการโดยไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อนหลักการของความระมัดระวังดังกล่าว
- 3) ประเทศสมาชิกเป็นผู้กำหนดหน้าที่ของ ORASECOM
- 4) ORASECOM เสนอแนวทางแก่ประเทศสมาชิกที่ทั้งเป็นข้อมูลทางเทคนิครวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น
- 5) การนำข้อเสนอจาก ORASECOM ไปดำเนินการต้องมีความสอดคล้องกับงบประมาณและทรัพยากรที่มีในแต่ละประเทศ ตลอดจนกฎหมายของประเทศสมาชิก ลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ นโยบายการพัฒนาของประเทศสมาชิกสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่ปรากฏในข้อตกลงว่าด้วยการใช้น้ำร่วมกันในกลุ่มประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (SADC Shared Watercourses Protocol)
- 6) การจัดการทรัพยากรแม่น้ำต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดการจัดการลุ่มน้ำ (Take a basin wide perspective) และหากมีความจำเป็นก็สามารถปรับเปลี่ยนข้อตกลงทวิภาคีที่อยู่ก่อนหน้านั้น
- 7) ผู้แทนจากประเทศสมาชิกต้องมีหน้าที่และส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการร่างข้อเสนอแนะต่างๆ การอภิปรายเนื้อหาแนวคิดในการจัดการลุ่มน้ำที่สำคัญคือ หลักของความยุติธรรม (Equity) ความสมเหตุสมผลของการแบ่งปัน (Reasonable sharing) ความเสียหายผลกระทบที่มีนัยสำคัญ (Significant harm and significant impacts) และ นำแนวคิดต่างๆ ที่ได้มาสรุปและร่างแนวทาง



การจัดการน้ำอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการปฏิบัติเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชากรที่อาศัยในลุ่มน้ำโดยต้องสอดคล้องกับบริบทของลุ่มน้ำออเรนจ์ เช่นคิว เช่น แนวทางการอนุรักษ์แม่น้ำออเรนจ์จากการพังทลายของดินและประชาชนทำynnน้ำ

- 8) แนวทางมาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นในการจัดการลุ่มน้ำจะต้องดำเนินไปเพื่อการปกป้องระบบนิเวศและลดปัญหามลภาวะต่างๆ ในลุ่มน้ำ
- 9) การจัดการลุ่มน้ำจะต้องนำมาสู่การพัฒนาความร่วมมือกันในภูมิภาคของภาคส่วนต่างๆ ทั้งในเรื่องลุ่มน้ำและนอกลุ่มน้ำแต่ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง (Discretion) และสนับสนุนโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

บทวิเคราะห์การจัดการแม่น้ำนานาชาติจากกรณีศึกษา

ส่วนต่อไปนี้จะนำเสนอประเด็นสำคัญที่ได้จากกรณีศึกษาทั้งสองแห่งและเพิ่มเติมส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นภาพการจัดการแม่น้ำนานาชาติอย่างรอบด้านมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นประโยชน์ในการจัดการแม่น้ำนานาชาติในอนาคต

1) การคำนึงถึงบริบทของลุ่มน้ำ

การจัดการแม่น้ำนานาชาติทั้งสองกรณีสะท้อนบริบทความเป็นลุ่มน้ำเพราะตั้งบนพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจการพึ่งพาอาศัยของภูมิภาครวมทั้งทิศทางการพัฒนาภูมิภาค (Regionalism) ร่วมกัน ซึ่งบริบทของภูมิภาคดังกล่าวเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งความสำเร็จ หรือความล้มเหลว เช่น บริบทความขัดแย้งทางการเมือง สงครามกลางเมือง การเพิ่มขึ้นของประชากร การเป็นภูมิภาคที่แห้งแล้ง หรือภูมิภาคที่ฝนตกชุกหนาแน่นน้ำท่วมเสมอๆ หรือแม้กระทั่ง ระดับการพัฒนาหรืออำนาจทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของประเทศต้นน้ำ กลางน้ำ หรือท้ายน้ำ ดังนั้น สิ่งที่ควบคู่กับการจัดการแม่น้ำนานาชาติคือการหยิบยกให้การจัดการดังกล่าวให้เป็น การเมืองเรื่องน้ำ (Hydropolitics) (การต่อรองผลประโยชน์) เสมอๆ ดังที่ Turton (2001) กล่าวว่าในหลายๆ กรณี การจัดการแม่น้ำถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างกลุ่มประเทศ หรือระหว่างกลุ่มคนต่างๆ และบางวาทกรรมได้นำเสนอถึงขั้นเป็นสงครามน้ำ (Water war) ระหว่างประเทศ เลยทีเดียวซึ่งมีนักวิชาการได้พยายามศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อพิสูจน์ว่าในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้นการจัดการน้ำนานาชาติไม่มีถึงขั้นกลายเป็นสงครามกันรุนแรง เช่น การจัดการแม่น้ำนานาชาติที่แอฟริกาตอนใต้ต่างฝ่ายมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน

นอกจากนี้ การจัดการลุ่มน้ำนานาชาติได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญในลุ่มน้ำนานาชาติหลายอย่าง เช่น ปัจจัยความมั่นคงและอธิปไตยทางอาหาร (Food sovereignty) ปัจจัยด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Economic growth and Development) ปัจจัยด้านระบอบน้ำ (Water regime) หมายถึงระบบนิเวศแม่น้ำ ความพอเพียง และการสมดุลของระบบนิเวศแวดล้อม และปัจจัยด้านประชากร (Population) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นบริบทสำคัญในการจัดการแม่น้ำนานาชาติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ว่าของการใช้น้ำอย่างตามสมควรและอย่างยุติธรรม (reasonable and equitable utilization (Turton 2005)



2) แนวคิดที่กำกับ

จากกรณีการจัดการแม่น้ำไรน์และออเรนจ์สะท้อนการจัดการทรัพยากรหรือระบบนิเวศในกลุ่มน้ำข้ามพรมแดนประเทศจากทฤษฎีระบอบ (Regime theory) ซึ่ง Buzan (1987) Haftendorn (2000) และ Ostrom (1990) เห็นว่า ทฤษฎีนี้กล่าวถึง กรอบของกฎเกณฑ์ความคาดหวังและสิทธิประโยชน์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในการเมืองโลก กรอบโครงสร้างนี้ขึ้นอยู่กับยอมรับและอยู่บนฐานหลักการต่างตอบแทนกัน เชื่อว่าความร่วมมือและการประสานนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงถูกนำมาใช้ในการจัดการระบอบน้ำ (Water regime) ที่หมายรวมถึงระบบนิเวศน้ำทั้งระบบและระบบกฎกติกาที่ออกแบบมาในการจัดการน้ำสามารถจะลดทอนความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแข่งขันและความตึงเครียดจากการใช้น้ำจนนำมาสู่ปัญหามลพิษทางน้ำและต้นทุนการจัดการน้ำของประเทศได้ในระยะยาวได้ เพราะประเทศริมฝั่งน้ำจะต้องหากฎเกณฑ์และข้อตกลงร่วม (Mutually agreed rules) การตอบโต้หรือบังคับให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวปฏิบัติได้จริงเพราะแม่น้ำเป็นแม่น้ำร่วมกันของทุกประเทศดังนั้นการจัดการน้ำที่เป็นแม่น้ำร่วมกันต้องเน้นความเข้มแข็งของการจัดการระบอบน้ำ (Hydrosolidarity) (Turton 2003)

Turton (2003 และ 2005) กล่าวว่า การจัดการแม่น้ำนานาชาติในกลุ่มประเทศ SADC ตอนล่างกรณีคณะกรรมการ ORASECOM เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าการจัดการน้ำเน้นการจัดการการผันน้ำจากแหล่งน้ำภายในอีกประเทศหนึ่ง (endogenous water) ที่มีน้ำมากที่อยู่ภายนอกอีกประเทศหนึ่ง (exogenous water) และมีความยากจนเช่นจากเลโซโทไปยังประเทศหนึ่งที่มีอำนาจและระดับการพัฒนาที่มากกว่า เช่น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ หรือ นามิเบีย ซึ่งแต่ละประเทศต่างได้ประโยชน์เชิงต่างตอบแทนเลโซโทได้รับความช่วยเหลือจากสาธารณรัฐแอฟริกาทั้งในด้านความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น รายได้จากการขายน้ำและรายได้จากการขายแรงงานของประชากรมากกว่า 200,000 คนในเมืองแร่ในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ การปรับเปลี่ยนกรอบคิดเชิงนโยบายจากความมั่นคงของน้ำ (Securitization of water) ที่เน้นการใช้น้ำและการจัดหาให้มีอยู่ตลอดเวลา (Resource Capture) เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศตนเป็นหลัก (National interest) ได้เปลี่ยนมาเป็นการลดความสำคัญของความมั่นคงของน้ำ (Desecuritization of water) โดยพิจารณาน้ำในฐานะแหล่งน้ำร่วมกันระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำซึ่งได้นำมาสู่ความร่วมมือ (Cooperation) โดยมีข้อตกลงการใช้แม่น้ำนานาชาติร่วมกันภายใต้หลักต่างๆ ที่กล่าวของ ORASECOM ซึ่ง Waever (1995) Buzan et al., (1998) เห็นว่า แนวคิดของการจัดการแม่น้ำนานาชาติมีความเป็นปรัชญาและนามธรรมสูง รวมทั้งมักจะเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ของรัฐ การสร้างชาติ และการพัฒนาของรัฐ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น แนวคิดเรื่อง อธิปไตยเหนือดินแดน (Sovereignty) น้ำคือความมั่นคงของชาติ (Securitization of water) น้ำไม่ใช่เรื่องความมั่นคงของชาติ (Desecuritization of water) หรือการพัฒนาลุ่มน้ำอย่างเข้มข้น (Basin Closure) ความเป็นธรรม (Equity) ซึ่งแต่ละชาติมักมีความเข้าใจและตีความเรื่องลุ่มน้ำไม่เหมือนกัน

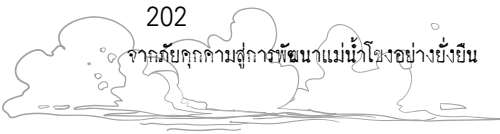


กฎหมายนานาชาติเรื่องน้ำ

จากการทบทวนงานศึกษาจำนวนมากและการเรียนรู้จากกรณีศึกษาที่แตกต่างกัน ระหว่างยุโรปและแอฟริกา ทำให้ผู้เขียนมีข้อสรุปว่าการจัดการแม่น้ำนานาชาตินั้นสำเร็จได้เพราะอาศัยข้อตกลงระดับนานาชาติเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานร่วมกัน เช่นในแม่น้ำไรน์ที่มีทั้งสนธิสัญญา ข้อตกลงต่างๆ หรืออนุสัญญาต่างๆ เป็นต้น ซึ่ง Hammer และ Wolf (1998) ว่า ตั้งแต่ปี 1870 เป็นต้นมาได้มีสนธิสัญญาเกี่ยวกับการจัดการน้ำรวมทั้งสิ้นถึง 145 ฉบับ และเป็นสิ่งที่สังเกตว่าโดยส่วนใหญ่เป็นสนธิสัญญาระดับทวิภาคีถึง 124 ฉบับและระดับพหุภาคีเพียง 21 ฉบับ ทั้งนี้คงเนื่องจากแม่น้ำนานาชาติส่วนใหญ่ในโลกนี้ไหลผ่านเพียงสองประเทศซึ่งการเจรจาในระดับทวิภาคีจะง่ายและสะดวกและสำเร็จมากกว่าระดับพหุภาคีหรือระดับภูมิภาค นั่นก็ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าสนธิสัญญาต่างๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการแม่น้ำนานาชาติมากกว่า 200 ปี

ปัจจุบันในระดับสากลพบว่า ได้มีความพยายามที่จะมีกฎหมายนานาชาติเรื่องการจัดการน้ำ เช่นมีการร่าง Helsinki Rules of the International Law Association (ILA) ในปี 1966 โดยเขียนกว้างๆ เกี่ยวกับความสมเหตุสมผลและความยุติธรรมในการใช้น้ำระหว่างประเทศเพื่อลดความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างประเทศ แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่ค่อยมีผลบังคับใช้แต่อย่างใด จนกระทั่งในปี 1997 องค์การสหประชาชาติได้มีข้อตกลงเพื่อให้มีกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ Helsinki Rules of the International Law Association ที่เรียกว่าอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses) ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติ ให้ยึดถือเป็นร่างแม่แบบในการจัดทำอนุสัญญากรอบ (Framework Convention) ว่าด้วยการใช้น้ำระหว่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นเอกสารทางกฎหมายที่สมบูรณ์ที่สุดในปัจจุบันที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง (กอบกุล ราชะนาคร 2540 แต่ปัญหาความชัดเจนทางข้อกฎหมายต่างๆ ก็ยังไม่มีการยอมรับกันในเวทีระหว่างประเทศ (Lindermann 2005)

แม่น้ำนานาชาติไหลผ่านข้ามพรมแดนทางกายภาพและทางวัฒนธรรมของหลายประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีนโยบายการพัฒนาประเทศ ข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำแตกต่างกัน ย่อมเป็นการยุ่งยากในการหาข้อตกลงหรือแนวทางในการจัดการน้ำได้ยากหากไม่มีพันธะสัญญา (Commitment) การพึ่งพาอาศัย (Dependency) และยึดถือกฎหมายการจัดการแม่น้ำนานาชาติ (International Law) ระหว่างกันอย่างจริงจังและเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม การใช้กฎหมายเพื่อมีผลการบังคับใช้อย่างจริงจังยังไม่เกิดขึ้นในระดับสากล แม้ว่าจะมีอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 ไม่แพร่หลายและยอมรับเพราะการลงนามยังไม่ทั่ว มีเพียง 16 ประเทศที่ลงนาม และ 14 ประเทศที่เข้าเป็นภาคีเท่านั้นและในปัจจุบันอนุสัญญาดังกล่าวยังมีได้เริ่มมีผลใช้บังคับ (Wolf, Yoffe and Giordano 2003)



อย่างไรก็ตาม ในสายตาของนักกฎหมายเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 นั้นโดยทั่วไปมีความสมบูรณ์ เพราะแม้จะยึดหลักคือการใช้จารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่ได้เน้นหลักการมีส่วนร่วมอย่างเที่ยงธรรมและสมเหตุสมผล (Equitable and reasonable utilization and participation) และพันธกรณีที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายระหว่างประเทศที่มีนัยสำคัญ (Obligation not to cause significant harm) (Hammer and Wolf, 1998 และ รัฐภูมิ บุญรอด, มปป.) ดังที่กอบกุล ราชะนาคร (2540) ได้กล่าวว่าตามหลักจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศ (Customary international law) นั้นแม้ว่าจะให้รัฐแต่ละรัฐมีสิทธิและอำนาจอธิปไตย (Sovereign right) ในการใช้และจัดการทรัพยากรของตนอย่างเต็มที่ แต่ก็จะต้องดำเนินการโดยไม่ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่นต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่จะเกิดข้ามพรมแดน รัฐต้องใช้ความระมัดระวัง หรือความพยายามตามสมควร (due diligence) ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ของตนก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง และได้รับการยืนยันในหลักการข้อที่ 21 ของคำประกาศกรุงสตอกโฮล์ม (Principle 21 of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment) เมื่อปี ค.ศ. 1972⁵ ว่า

“ตามกฎบัตรสหประชาชาติและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนตามแนวนโยบายของตนเอง และมีความรับผิดชอบที่จะทำให้มั่นใจได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ภายในเขตอำนาจทางกฎหมาย (jurisdiction) และการควบคุมของตนเองจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น หรือต่อบริเวณอื่นๆ ที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ” (กอบกุล ราชะนาคร, 2540)

นอกจากนี้ กอบกุล ราชะนาคร (2540) กล่าวต่อว่า นอกจากรัฐจะใช้หลักการการจัดการน้ำด้วยความระมัดระวังแล้วยังต้องคำนึงถึงหลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (good neighbourliness) กรณีหากมีคาดว่าจะมีผลกระทบข้ามพรมแดน เช่น ลดมลพิษข้ามแดน (transboundary pollution) การยึดหลักที่กำหนดหน้าที่ในการร่วมมือกันกับประเทศเพื่อนบ้าน (duty to co-operate) ด้วยการปรึกษาหารือ (consultation) หรือการเจรจา (negotiation) ในกรณีที่รัฐมีโครงการที่จะดำเนินกิจกรรมหนึ่ง กิจกรรมใดที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยการต้องแจ้งให้รัฐอื่นๆ ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของตนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือกันและเจรจาทันทีแก้ไขปัญหา แต่ไม่มีได้ให้สิทธิแก่รัฐอื่นในการวิโต้หรือยับยั้งไม่ให้มีการกระทำกิจกรรมดังกล่าวได้ ซึ่งหลักการกว้างๆ เหล่านี้มักเกิดช่องว่างและก่อบัญหาได้ หากว่ารัฐที่ได้รับผลกระทบไม่มีอำนาจต่อรองเท่ากับรัฐที่ก่อมลภาวะทางน้ำ

⁵ภายหลังหลักการนี้ก็ได้รับการบรรจุไว้ในอนุสัญญาพหุภาคีทางด้านสิ่งแวดล้อม หลายฉบับ รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 และในหลักการข้อที่ 2 ของคำประกาศริโอ (Rio Declaration) HYPERLINK “http://www.tdri.or.th/library/quarterly/white-pp/wb17_n3.htm” 2 ในการประชุม UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) ณ กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 (กอบกุล ราชะนาคร 2540)

รวมทั้งการปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศของการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (principle of good neighbourliness) และจะต้องมีการปรึกษาหารือ (prior consultation) รวมทั้งรัฐต้องใช้ความระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในระดับที่ถือว่า “สำคัญ” หรือ “รู้สึกได้” (significant or appreciable harm) หรือเป็นความเสียหายที่เล็งเห็นผลได้ (reasonably foreseeable) มีการทำข้อตกลงเฉพาะ (specific agreement) สำหรับแต่ละโครงการ ร่วมมือกันในการรักษาระดับน้ำคณะกรรมการร่วม หากยังไม่สามารถแก้ไข ความขัดแย้งได้ภายในระยะเวลาอันควร ก็ให้ใช้วิธีการเจรจาตามวิถีทางการทูต และหากตกลงกันได้ ให้แจ้งให้คณะมนตรีทราบเพื่อดำเนินการตามที่ยำเป็นต่อไป นอกจากนี้หากมีกรณีพิพาทให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยโดยอาศัยองค์กรหรือรัฐอื่นตามที่สองฝ่ายตกลงกัน รวมทั้งเน้นการประนีประนอมไม่อาจแก้ไขกรณีพิพาทได้ก็ให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการและทางศาลหากข้อตกลงนี้ไม่ได้กำหนด วิธีการระงับกรณีพิพาทขั้นตอนต่อไปหลังจากการเจรจาและการไกล่เกลี่ยไม่เป็นผล (กอบกุล ระยะเวลา 2540)

นอกจากนี้อนุสัญญาดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า ให้รัฐต้องร่วมมือกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้น้ำ และให้ความคุ้มครองแก่ลำนํ้าอย่างพอเพียง ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ลำนํ้า ให้ใช้วิธีการปรึกษาหารือ และเจรจา เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาย่างยุติธรรมโดยอาจจะดำเนินการผ่านองค์กร ประสานงานเกี่ยวกับการใช้น้ำที่ตั้งขึ้นมาแล้ว หากมาตรการดังกล่าวไม่ได้ผลก็ให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริง (fact-finding commission) เพื่อทำรายงานและข้อเสนอแนะ หรือให้มีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอม หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะอนุญาโตตุลาการ หรือใช้วิธีการ ระงับกรณีพิพาทโดยทางศาล (กอบกุล ระยะเวลา 2540) โดยสรุป อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 ถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญและสมบูรณ์ที่สุดในเรื่องการจัดการแม่น้ำนานาชาติและรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติตั้งแต่ ปี 1997

ส่วนแนวทางการจัดการน้ำระดับภูมิภาคระหว่างประเทศริมฝั่งแม่น้ำ (Riparian States) นั้น องค์การสำหรับความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development-OECD) ได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการคุ้มครองทรัพยากรข้ามแดนที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำนานาชาติ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้เข้าทำความตกลงในรูปของอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามแดน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) (The 1991 Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary Context) และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการใช้ลำนํ้าข้ามแดนและทะเลสาบระหว่างประเทศ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) (The 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes) และประเทศสมาชิกประชาคมการพัฒนาแอฟริกาใต้ (The Southern African Development Community-SADC) ที่ได้จัดทำพิธีสารว่าด้วยลำนํ้าร่วมในประชาคมการพัฒนาแอฟริกาใต้ ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) (The 2000 Protocol on Shared Watercourses in the Southern African Development Community) ดังที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือ ในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ในปี 1995 (พ.ศ. 2538) เป็นต้น



กอบกุล ราชะนาคร (2540) ได้ยกตัวอย่างการจัดการแม่น้ำระดับทวีปาคีที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด เป็นแบบอย่างแก่ภูมิภาคอื่นๆ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมมลพิษทางน้ำที่เกิดจากการถ่ายเทของเสีย จากบนบกกว่าด้วยการจัดการคุณภาพน้ำในทะเลสาบทั้งห้า (Land-based pollution) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่าง แคนาดาและสหรัฐอเมริกา ได้แก่ข้อตกลง Great Lakes Water Quality Agreement ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) และ Great Lakes Water Quality Agreement ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) โดยมีคณะกรรมการความร่วมมือระหว่าง ประเทศสหรัฐฯ และแคนาดาเพื่อตกลงการฟื้นฟูรักษาคุณภาพน้ำและระบบนิเวศในลุ่มน้ำของทะเลสาบ ทั้งห้า กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ ตลอดจนมาตรการควบคุมเพื่อปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ข้อ ตกลงกำหนด กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ชุมชนเมือง และแห ล่งอื่นๆ ก่อนที่จะมีการปล่อยลงทะเลสาบ ที่ คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการตรวจสอบรายงานที่รัฐภาคี จัดส่งมาว่าเป็นข้อมูลที่ต้องตรงกับความจริงหรือไม่ และจัดทำรายงานให้ที่ประชุมของรัฐภาคี พิจารณา หามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไข เหตุผลที่ทำให้กรณีของสหรัฐฯและแคนาดาประสบความสำเร็จเนื่องจากทั้ง สองประเทศมีความพร้อมทั้งทางการเงินและทางเทคนิคนั่นเอง

การจัดการน้ำแบบบูรณาการ

การจัดการน้ำนานาชาติต้องเข้าใจความเป็นลุ่มน้ำ (The Basin) และตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่อง ความเป็นลุ่มน้ำรวม การทำงานแบบสอดประสานระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในแต่ละระดับนับจากระดับท้องถิ่น จนถึงระดับนานาชาติ รวมทั้งต้องมีกฎหมายและองค์กรหรือสถาบันรองรับในการจัดการน้ำ มีระบบการ จัดเตรียมข้อมูลสารสนเทศเรื่องน้ำอย่างครอบคลุมเพื่อการวางแผนการใช้น้ำอย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดความสม ดุลและยั่งยืนในสามด้านพร้อมกัน (Three bottom lines) ได้แก่ การรักษาระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม (Environment) การพัฒนาสังคม (Social development) และการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economics) ซึ่งการจัดการ น้ำเหล่านี้เรียกว่าการจัดการน้ำที่ขาดการแบบบูรณาการ (Integrated Water Resource Management-IWRM) (Varis, Kummu and Keskinen 2006 และ Global Partnership 2009)

Global Partnership (2009) เสนอองค์ประกอบสำคัญของการจัดการน้ำแบบบูรณาการ ได้แก่ การจัดตั้ง ระบบการจัดการน้ำแบบบูรณาการที่ประกอบด้วยเตรียมความพร้อมเรื่องเจตจำนงและนโยบายทางการ เมืองในเรื่องการจัดการลุ่มน้ำ ข้อกฎหมาย ข้อตกลงเกี่ยวกับน้ำในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ กฎหมาย นานาชาติ ความร่วมมือระดับรัฐมนตรีระหว่างประเทศ องค์กรและบทบาทขององค์กรผู้ใช้น้ำ งบประมาณ ในการจัดหา บำรุงรักษาและการจัดการทั้งรายรับรายจ่ายภาษีและอื่นๆ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เป็นผู้แทนมาจากลุ่มน้ำทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง การมีเป้าหมายและแผนงานระยะยาวในการจัดการลุ่มน้ำ การจัดทำแผนปฏิบัติการลุ่มน้ำ ระบบข้อมูลและการติดตามผล การจัดระบบการสื่อสารระหว่างภาคส่วน ต่างๆ ทั้งในและนอกลุ่มน้ำเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมและการยอมรับสาธารณะ



การประเมินผลกระทบข้ามพรมแดน

กรณีการจัดการแม่น้ำไรน์และออลเรนจ์มีความเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดน (Trans-boundary Impact Assessment-TBEIA) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือ (Tools) สำคัญในการจัดการแม่น้ำนานาชาติ เนื่องได้ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและยืนยันเป็นหลักการข้อที่ 21 ของคำประกาศกรุงสตอกโฮล์ม (Principle 21 of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment) เมื่อปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมลพิษข้ามแดน โดยให้คำนึงถึงหลักการ การใช้ความระมัดระวัง (due diligence) เพื่อกำหนดหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติตามหลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (principle of good neighbourliness) ซึ่งหมายความว่า แต่ละรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในดินแดนของตนนั้นจะต้องดำเนินการไปอย่างมีขอบเขต วัตถุประสงค์และระมัดระวังไม่ให้เกิดผลกระทบต่อรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่จะให้ได้ผลในทางปฏิบัติจริงจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในรูปของข้อตกลง สนธิสัญญา อนุสัญญา และระเบียบต่างๆ เพื่อให้รัฐถือเป็นแนวปฏิบัติ และหากมีการละเมิด มาตรฐานที่กำหนดไว้ ต้องมีการเจรจาไกล่เกลี่ย (กอบกุล ราชอาณาจักร 2540)

Knox (2002) มีความเห็นว่าในมุมมองของกฎหมายนานาชาติเรื่องการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดน เห็นว่าจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการจัดการแม่น้ำนานาชาติ เช่น ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการป้องกันการสร้างมลพิษข้ามพรมแดนเพราะหลักการข้อที่ 21 ของคำประกาศกรุงสตอกโฮล์มนั้นเน้นว่าการกระทำใดๆ ในประเทศของตนต้องไม่ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านได้รับความเสียหาย ดังนั้นก่อนการดำเนินการใดๆ รัฐนั้นจะต้องมีการประเมินผลกระทบแบบข้ามแดน อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวยังคงมีจุดอ่อนเพราะไม่ได้บรรจุเป็นแนวคิดและนโยบายรวมทั้งการปฏิบัติอย่างจริงจังในประเทศต่างๆ หรือดำเนินการเพียงครึ่งเดียว (Half truth) เช่น ไม่ได้ระบุว่าควรประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนต้องทำทุกกิจกรรมหรือไม่ ดังนั้นการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนควรต้องรองรับด้วยกฎหมายการประเมินผลกระทบของแต่ละประเทศและแต่ละประเทศต้องปฏิบัติเสมอเหมือนกัน (Nondiscrimination principles) ไม่ได้เลือกปฏิบัติในบางกิจกรรมเท่านั้น ซึ่งหลักการนี้ควรบรรจุในหลักการข้อที่ 21 ของคำประกาศกรุงสตอกโฮล์มรวมทั้งข้อตกลงพหุภาคีหรือทวิต่างๆ อย่างชัดเจน

คณะกรรมการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ

จากตัวอย่างกรณีแม่น้ำไรน์รวมทั้งกรณีการจัดการแม่น้ำนานาชาติในกลุ่มประเทศ SADC ตอนใต้ กรณี คณะกรรมการ ORASECOM พบว่า คณะกรรมการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ (Basin commission) ที่เป็นผู้แทนจากแต่ละประเทศควรมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้มีการเจรจา และทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi-judicially) เช่น จัดให้มีประชาพิจารณ์ (public hearings) เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมาย (binding) กรณีแม่น้ำไรน์เรื่องการจัดการมลพิษจากอุตสาหกรรม รวมทั้งการจัดสรรน้ำคือเช่นการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในการเดินเรือ การผลิตพลังงาน และการชลประทาน คณะกรรมการมีอำนาจจำกัดในกรณีพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คณะกรรมการต้องทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย และสอบสวนหาข้อเท็จจริง (inquiry) พร้อมทั้งจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อประเทศซึ่งจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศ



แล้ว รายงานและข้อเสนอแนะเหล่านั้นที่ผ่านมามีได้มีผลผูกพันตามกฎหมายแต่ควรต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อสร้างความยุติธรรม (Equity) ความสมเหตุสมผลของการแบ่งปัน (Reasonable sharing) และการแก้ไขความเสียหายผลกระทบที่มีนัยสำคัญ (Significant harm and significant impacts) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บข้อมูล ทำการวิจัย หาข้อเท็จจริง ทำข้อเสนอแนะและรายงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ของมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อตกลง มีอำนาจในการตรวจสอบรายงานที่รัฐภาคีจัดส่งมาว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้องตรงกับความจริงหรือไม่ และจัดทำรายงานให้ที่ประชุมของรัฐภาคี พิจารณามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขต่อไป

การจัดการแม่น้ำโขง: มุมมองจากนอกภูมิภาค

การทบทวนการจัดการแม่น้ำนานาชาติจากกรณีศึกษาและบทวิเคราะห์การจัดการแม่น้ำนานาชาติในหัวข้อที่ผ่านมานั้นน่าจะเป็นประโยชน์ในการเพิ่มมุมมองและแนวทางการจัดการแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนได้มากขึ้นเพื่อบรรลุข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ที่รับรองในวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1995 ที่ดำเนินการภายใต้คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission-MRC เอ็มอาร์ซี) เพราะที่ผ่านมามีความเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนว่า การบริหารจัดการลุ่มน้ำโขงโดยเอ็มอาร์ซีไม่ได้บรรลุเป้าหมายเรื่องความยั่งยืนดังที่กล่าวไว้ในข้อตกลง เช่น การขาดแนวทางและการปฏิบัติจริงจังเรื่องการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนอันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อนเพราะประเทศสมาชิกต่างสนใจที่จะใช้แม่น้ำโขงเพื่อตอบสนองความต้องการพัฒนาประเทศตน (Hirsch and Jensen, 2006) ดังนั้นบทเรียนการจัดการแม่น้ำนานาชาติและหลักการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการแม่น้ำนานาชาตินอกภูมิภาคที่เสนอผ่านมานี้น่าจะนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดการแม่น้ำโขงได้ ดังนี้

1. ข้อเสนอด้านกฎหมาย

แม้ว่าการจัดการแม่น้ำนานาชาติจะยึดหลักจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศ (customary international law) คือการกำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign right) ในการใช้ทรัพยากรของตนเอง แต่ผลกระทบข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในแม่น้ำโขงดังที่ทราบกันเช่น การระเบิดแก่งเพื่อการเดินเรือ หรือการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงตอนบนทำให้ประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอว่าประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงควรเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses) น่าจะช่วยให้การจัดการแม่น้ำโขงมีความยั่งยืนและมีความชัดเจนมากขึ้นเพราะจะช่วยรักษาดูแลแม่น้ำโขงและการควบคุมระบบนิเวศน้ำอย่างมีคุณภาพได้ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงควรมีการหารือเพื่อเพิ่มเติมกฎหมายลูกหรือข้อตกลงที่สอดคล้องกับข้อตกลง



ความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนปี 1995 (พ.ศ. 2543) โดยกฎหมาย ข้อตกลงหรือสนธิสัญญาดังกล่าวควรเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับประเด็นสำคัญทางนิเวศและวิถีชีวิตชุมชน เช่น ข้อตกลงหรือสนธิสัญญาว่าด้วยปลาชนิดสำคัญในแม่น้ำโขง เช่น ปลาบึก ปลาโลมาอิรวดี ดังที่แม่น้ำไรน์มีสนธิสัญญาปลาแซลมอล หรือสนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองวิถีดั้งเดิมของชุมชนริมฝั่งน้ำ ฯลฯ

2. องค์การระหว่างประเทศและบทบาทของคณะกรรมการธิการ

การจัดการแม่น้ำโขงตอนล่างโดยองค์การระหว่างประเทศเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 โดยมีคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin) หรือมักเรียกหรือเรียกสั้นๆ ว่า คณะกรรมการพัฒนาแม่น้ำโขง ต่อมาในปี 2521 คณะกรรมการชุดนี้ถูกแทนที่โดยคณะกรรมการ ประสานงานเพื่อการสำรวจแม่น้ำโขงชั่วคราว (Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin) เพื่อดำเนินการประสานงานความร่วมมือระหว่างสามประเทศคือ ไทย ลาว และเวียดนามในระหว่างที่กัมพูชาถอนตัวออกไปเนื่องจากปัญหาภายในประเทศและกลับเข้าใหม่ในปี พ.ศ. 2534 หลังจากนั้นคณะกรรมการได้รับการสนับสนุนโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Program-UNDP) และได้ลงนามข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่าง และเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขงดังปัจจุบัน แต่การดำเนินการภายใต้คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission-MRC เอ็มอาร์ซี) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศมี 4 ประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นสมาชิกคือ ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ส่วนพม่าและจีนที่เป็นประเทศริมฝั่งแม่น้ำทางต้นน้ำระบุดังเองให้มีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์เท่านั้น กลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินการบริหารจัดการลุ่มน้ำโขงให้บรรลุเป้าหมายเรื่องความยั่งยืนดังที่กล่าวไว้ในข้อตกลง โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนอันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อน

ดังนั้นบทบาทของเอ็มอาร์ซีควรมีความเป็นองค์การอิสระมากขึ้น เช่น เร่งรัดให้มีกรอบและแนวทางการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนโดยนำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบเข้ามาพิจารณาและชี้ประเด็นชัดเจนว่าโครงการต่างๆ ควรจะดำเนินหรือไม่อย่างไรมีผลดีผลเสียอย่างไร มีความยอมรับจากภาคส่วนต่างๆ และเป็นไปตามแนวทางของคณะกรรมการเขื่อนโลกที่เสนอ และเสนอความเห็นแก่ประเทศสมาชิก เป็นต้น ซึ่งหากเอ็มอาร์ซีต้องมีความเป็นอิสระในการชี้ประเด็นผลกระทบและแนวทางการจัดการลุ่มน้ำซึ่งคล้ายๆ กับคณะกรรมการแม่น้ำอเอเรนจ์และแม่น้ำไรน์ และยึดหลักข้อตกลงให้เคร่งครัดและมีความจริงจังระหว่างประเทศเป็นสำคัญเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางสังคมและรักษาระบบนิเวศแม่น้ำไปพร้อมๆ กัน ดังที่ เจรามิ เบิร์ด (2551) ผู้บริหารสูงสุด (CEO) ของกองเลขาธิการคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขงที่กล่าวว่า “เอ็มอาร์ซี มีบทบาทที่เป็นอุดมคติ ในการเป็นผู้ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาและการลงทุนสร้างเขื่อนพลังไฟฟ้าในภูมิภาค เพื่อให้โครงการแต่ละโครงการ สามารถที่จะแสดงออกภายใต้ความร่วมมือในระดับลุ่มน้ำได้มากขึ้น เป็นความรับผิดชอบของเอ็มอาร์ซี ในการที่จะทำให้เกิดแนวทางในระดับภูมิภาคแม่น้ำโขง อันจะเป็นสิ่งที่รับรองได้ว่า จะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์ของทุกฝ่าย วิสัยทัศน์ของเอ็มอาร์ซีในอนาคต คือลุ่มแม่น้ำโขงมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมทางสังคม และมีความตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อม (“A responsibility approach to building dams on the Mekong” ทั้งนี้เอ็มอาร์ซี



ควรจะต้องนำแนวทางและข้อเสนอของคณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dam guidelines) มาใช้เป็นบรรทัดฐานเพราะคาดว่าโครงการและกรอบการดำเนินงานก่อนการสร้างระหว่างและหลังการสร้าง ทั้งนี้เพื่อลดผลกระทบข้ามพรมแดนนานาชาติทั้งในระหว่างประเทศและระหว่างลุ่มน้ำ แนวทางคณะกรรมการเขื่อนโลกว่าด้วยกรอบการตัดสินใจก่อนการสร้างเขื่อน

3. บทบาทภาคประชาชน

เนื่องจากการบริหารจัดการแม่น้ำโขงในฐานะแม่น้ำนานาชาติในสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตอยู่ภายใต้บริบทการพัฒนาภายใต้กระแสความเป็นภูมิภาคนิยมที่มีสถาบันองค์กรต่างๆ ในทุกระดับทั้งภาคประชาสังคม ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนระดับนานาชาติ สถาบันการเงินระดับนานาชาติ เช่น ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และสถาบันการเงินประเทศที่ร่ำรวยในภูมิภาคเช่น ธนาคารหรือบริษัทเอกชนจากประเทศจีน มาเลเซีย รวมทั้งไทย ที่เน้นการใช้แม่น้ำนานาชาติภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีเป็นหลัก บทบาทภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในฐานะผู้มีสิทธิในน้ำเช่นเดียวกับรัฐต้องเสนอข้อมูลทางวิชาการพร้อมๆ กับเสนอทางออกที่เป็นรูปธรรมที่เป็นทางเลือกต่างๆ ในการจัดการแม่น้ำโขงแก่เอ็มอาร์ซีและประเทศสมาชิกทางออกดังกล่าว อาทิ พลังงานทางเลือก การใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมแบบยั่งยืน การเดินเรือที่ต้องรักษาระบบนิเวศน้ำ การอนุรักษ์คุ้มครองอริบไตยทางอาหารและวิถีชุมชนแบบท้องถิ่น เป็นต้น



เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล ราชะนาคร. 2540. **กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรในแม่น้ำโขง**. รายงานที่ตีอาร์ไอ. (17) กรกฎาคม 2540.
- เจรามี่ เบิร์ด. 2551. “A responsibility approach to building dams on the Mekong (แปล) ใน หนังสือพิมพ์ **The Nation**, 22 กันยายน 2551.
- รัชฎุมิ บุญรอด. มปป. “สิทธิในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติ”. รายงานเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- Shiva, Vanada. 2003. “Water Wars: Privatization, Pollution and Profit” แปลโดย ศิริลักษณ์ มานะวงศ์ เจริญ. กรุงเทพฯ: สอนมีนา.
- สำนักข่าวไทย. 2550. “โลกยังไม่เผชิญสงครามแย่งชิงน้ำในอนาคต” ใน <http://www.citiservice.net/forum/index.php?topic=7143.0>
- Basson. M.S. 1999. **South Africa Country Paper on Shared Watercourse Systems**. Paper presented at SADC Water Workshop, Pretoria, South Africa.
- Bruzen, B. et al., 1998. Security: **A New framework for Analysis**. London: Lynne Rienner Pulisher.
- Chenje, A.K and Johnson, P. 1996. **Water in South Africa**. Harare: Southern Africa Research and Documentary Center (SARDC).
- Earle et al., 2005. **A Preliminary Basin Profile of the Orange/Senqu River**. Inwent and African Water Issues Research Unit, University of Pretoria.
- Friters I. and Leentvaar, **Rhine Case Study**, UNESCO Technical Documents in Hydrology.
- Fred Pearce. 2006. **When the Rivers Run Dry: Water--The Defining Crisis of the Twenty-first Century** (Paperback), Boston: beacon press.
- Global Water Partnership. 2009. **A Handbook for Integrated Water Resources Management in Basin**. London: International Water Association Haftendorn, H. 2000. Water and International Conflict, in Third World Quarterly, Vol. 21. No. 1; 51-68.
- Hall, David. 2006. **Transboundary Environmental Impact Assessments: Lessons from Southern Africa**, paper presented in the Transboundary Impact Assessment at MRC. (Black Paper.
- Hammer H. and Wolf, A. 1998. “Patterns in International Water Resource Treaties: the Transboundary Freshwater Dispute Database” in **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy** 1997 Yearbook 157.
- Hirsch, P. and Morck, J. 2006. **National Interest and Transboundary Water Governanc** in the Mekong. The University of Sydney, Sydney.
- Knox. H. John. 2002. **The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment**. **The American Journal of International Law**, Vol. 96, No. 2. (Apr., 2002), pp. 291-319



- Lesotho Highlands Development Authority. 2005. "The Economic Impacts of phase I of the Lesotho Highlands Water Project", in <http://www.lhwp.org.ls/Reports/PDF/Economic>
- Lesotho Highlands Development Authority. 2005. "The Economic Impacts of phase I of the Lesotho Highlands Water Project" in <http://www.lhwp.org.ls/overview/default.htm>
- Lindemann, Stefan. 2005. "Global Environmental Change, Globalization and International Security: New Challenges for the 21st Century", paper presented in the the 6th Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, University of Bonn, Germany, 9-13 October 2005.
- Ostrom, E. 1990. **Governing the Commons: The Evolution of Institutes for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pallett et al., .1997. **Sharing Water in Southern Africa**. Windhoek: Deseart Research Foundation of Namibia. Quibell,
- Pallett et al., .1997. **Sharing Water in Southern Africa**. Windhoek: Deseart Research Foundation of Namibia.
- Gavin and Pegram, Guy. 2005. Strengthening transboundary water management institutions: "the case of the orange-senqu river commission in southern Africa". In <http://www.inweb.gr/twm4/abs/QUIBELL%20Gavin.pdf>.
- Turton, R. Anthony. 2001. **A Hydroplotal Security Complex and Its Relevance to SADC. In Conflict Trends**, Issue 1/2001; 21-23.
- Turton, R. Anthony. 2003. **Towards hydrosolidarity: moving from resource capture to cooperation and alliances** (Black Paper).
- Turton, R. Anthony. 2004. **Water and conflict in an African context**. (Black Paper).
- Turton, R. Anthony. 2005. **Water as a Source of Conflict or Cooperation: The Case of South Africa and its Transboundary Rivers**. CSIR Report No: ENV-P-CONF 2005-002: Universities Partnership for Transboundary Waters (UPTW).
- UNEP. 2002. **Atlas of International Freshwater Agreements**. Nairobi: United Nations Environment Program and Oregon State University.
- Varis, Oris, Kumm, Matti and Keskinen, Marko. 2006. Editorial. **Water Resource Development**. Oxford: Routledge.
- Waeber, O. 1995. **Securitization and Desecuritization**, in Lipschutz, R.D. (eds). *On Security*. Newyork: Columbia.
- Wolf, T. Aaron. 2001. **Transboundary waters:shari ing benefits,, lessons learned**. Thematic Background Paper. Paper presented in International Conference on Freshwater –Bonn 2001
- Wolf, T. Aaron, Yoffe, T. Shira Giordano, Mark. 2003. **International Waters: Identifying Basins at Risk**, in *Water Policy*, Vol. 5, No. 1 (February): 29-60.
<http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/>
<http://www.geocities.com/swerapan/africa.htm>
<http://th.wikipedia.org/wiki>



รายนามผู้เขียน

ผศ. ดร. กนกวรรณ มะโนรัมย์

อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทำงานด้านการวิจัยในลุ่มน้ำโขงมาต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติในการจัดการน้ำ และประเด็นผลกระทบข้ามพรมแดนในมิติสังคมในลุ่มน้ำโขงและภาคอีสาน

ทรงฤทธิ์ โพนเงิน

นักเขียนประจำของคอลัมน์ Mekong Corridor ในเนชั่นสุดสัปดาห์, ทำงานร่วมกับวิทยุเสียงอเมริกา (Voice of America-VOA) วิทยุฝรั่งเศสสากล (Radio France International-RFI) และร่วมจัดรายการทันโลกทางคลื่น FM 100.5 อสมท.

ธงชัย ลือโธสงค์

นักวิชาการอิสระที่มีความสนใจประเทศเพื่อนบ้านในลุ่มแม่น้ำโขง เช่น พม่า สปป.ลาว กัมพูชา และ เวียดนาม

เพียรพร ดีเทศน์

ผู้ประสานงานโครงการแม่น้ำเพื่อชีวิต (SEARIN) ทำงานในประเด็นผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมของการสร้างเขื่อนในลุ่มน้ำสาละวิน ติดตามผลกระทบจากการสร้างเขื่อนต่อวิถีชุมชน รวมทั้งประเด็นเขื่อนในประเทศจีน

มนตรี จันทวงศ์

ผู้ประสานงานฝ่ายเผยแพร่และรณรงค์ โครงการฟื้นฟูนิเวศในภูมิภาคแม่น้ำโขง (TERRA) ทำงานในประเด็นติดตามการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขงและลุ่มน้ำสาละวิน และติดตามการพัฒนาโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าในภูมิภาคแม่น้ำโขง

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี

นักข่าว The Nation มีประสบการณ์การทำงานข่าวและการวิจัยในประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงมาอย่างยาวนาน โดยการวิจัยมุ่งเน้นวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองในลุ่มน้ำโขง

สุรสม กฤษณะจุฑะ

อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ทำงานในประเด็นความมั่นคงทางอาหาร การเสริมสร้างพลังชุมชน และติดตามทิศทางการพัฒนาในลุ่มน้ำโขง

