

แม่น้ำโขงสายหลัก: มองย้อนกลับไปเพื่อการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ

การเปลี่ยนแปลงในกรอบโครงสร้างนานาชาติ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง

นับตั้งแต่ปี 2543 (2000) โครงการพัฒนาเขื่อนในแม่น้ำสายหลักอย่างแม่น้ำโขงได้มีการดำเนินการพัฒนาอย่างจริงจัง โครงการนี้มีความเป็นมาอันยาวนานย้อนกลับไปได้จนถึงปี 2500 (1957) ซึ่งในปีนั้น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และประเทศต่างๆ ได้เสนอโครงการให้ความช่วยเหลือสำหรับโครงการพัฒนากลุ่มน้ำโขง ในการประชุมประจำปีของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติภูมิภาคเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้ (ECAFE) – ซึ่งขณะนั้นคือ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก – เอสแคป (ESCAP) โดยที่คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (ที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ คณะกรรมการแม่น้ำโขง) ได้ก่อตั้งขึ้นจากคำแนะนำในการประชุมครั้งนี้ คณะกรรมการแม่น้ำโขงถูกตั้งให้เป็นตัวกลางในการประสานกันระหว่างรัฐ เพื่อให้เกิดการรวมตัวกันของทรัพยากรไฟฟ้าพลังน้ำและการชลประทานในแม่น้ำโขง ประเทศที่เข้าร่วมโครงการดังกล่าวในเวลานั้นมีสี่ประเทศในบริเวณกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง คือ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

อย่างไรก็ดี หลังจากการเกิดสงครามอินโดจีน [2489 ถึง 2497 (1946-1954)] ประเทศต่างๆ ในบริเวณกลุ่มน้ำโขงตอนล่างก็ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากสงคราม และในปี 2518 (1975) ลาว กัมพูชา และเวียดนามกลายเป็นประเทศสังคมนิยม ในขณะที่กัมพูชาถูกโดดเดี่ยวจากสงครามกลางเมือง ประเทศอื่นๆ อีกสามประเทศก็ยังคงดำเนินกิจกรรมในฐานะที่เป็นคณะกรรมการชั่วคราวแม่น้ำโขงต่อไปตั้งแต่ปี 2521 (1978) แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็ยังไม่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวใดๆ ที่จะนำไปสู่ความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามในกัมพูชาสงบลง และประเทศเกิดสันติภาพขึ้นอีกครั้ง ทั้งสี่ประเทศดังกล่าวก็ได้มีการลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มน้ำโขง (รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ ความตกลงแม่น้ำโขง) เมื่อปี 2538 (1995) และคณะกรรมการชั่วคราว ก็ถูกปฏิรูปกลายเป็นคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) ในปัจจุบัน

การทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง คือประสานงานให้เกิดการพัฒนาแหล่งน้ำร่วมกัน คือการใช้ การจัดการ และการรักษาทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำโขง นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีส่วนร่วมในการทำงานในอีกหลายๆ ภาคส่วน รวมถึงการบำรุงรักษาการชลประทาน และการแก้ไขปรับปรุงมาตรการป้องกันภัยแล้ง การเดินเรือ ไฟฟ้าพลังน้ำ การควบคุมและป้องกันอุทกภัย การประมง การจัดการการพัฒนา กลุ่มน้ำ สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ในปี 2539 (1996) จีนและพม่าได้กลายเป็น “ประเทศคู่เจรจา” ภายใต้กรอบความร่วมมือ แต่ทั้งสองประเทศก็ยังไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกของ MRC อย่างเป็นทางการ จนถึงในขณะนี้ (สิงหาคม 2556)

โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ประกอบไปด้วยส่วนงานถาวรสามส่วน คือ คณะมนตรี คณะกรรมการร่วม และสำนักงานเลขาธิการ กล่าวคือในคณะมนตรี จะประกอบไปด้วยตัวแทน

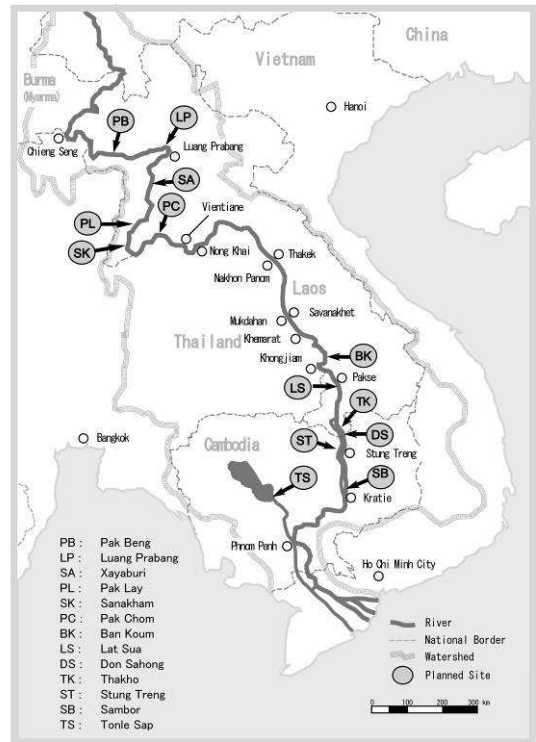
ของประเทศสมาชิกระดับรัฐมนตรี และในคณะกรรมการร่วมจะประกอบไปด้วยตัวแทนประเทศสมาชิก ระดับข้าราชการระดับสูง และแต่ละประเทศสมาชิกทั้งสี่ได้จัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ (NMC) ขึ้น ทั้งนี้คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังจัดการประชุมอภิปรายประจำปี เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ที่ประกอบไปด้วยญี่ปุ่น ชาติตะวันตกที่ให้ความช่วยเหลือ และองค์กรระหว่างประเทศ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง

การพัฒนาเขื่อนในแม่น้ำสายหลัก¹

ในช่วงระหว่างปี 2498 -2502 (ครึ่งหลังของ ศตวรรษที่ 1950) คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้ทำการสำรวจพื้นที่เพื่อหาทำเลที่สร้างเขื่อน เพื่อผลักดันให้เกิดโครงการไฟฟ้าพลังน้ำและการชลประทานขึ้นในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง และตั้งแต่ปี 2503-2512 (ศตวรรษที่ 1960) โดยประมาณ คณะกรรมาธิการได้วางแผนการสร้างเขื่อนอเนกประสงค์ชุดแบบขั้นบันไดขนาดใหญ่ 7 แห่ง ในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งแผนการสร้างเขื่อนดังกล่าวได้นำเสนอในแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ในปี 2513 (1970) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมือกับความต้องการด้านไฟฟ้าพลังน้ำ การควบคุมและป้องกันอุทกภัย การชลประทาน และการปรับปรุงการเดินเรือ เขื่อนดังกล่าวนี้จะมีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้ารวมกันถึง 23,300 เมกะวัตต์ (MW)

และจะสามารถรองรับน้ำในแม่น้ำโขงได้มากกว่าหนึ่งในสามของทั้งหมดต่อปี อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ไม่เคยประสบความสำเร็จ เนื่องจากความหวาดกลัวที่โครงการอาจส่งผลกระทบต่อสังคมและสภาพแวดล้อม ความยากลำบากในการระดมเงินทุน และปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคอินโดจีน ทั้งนี้ เพื่อลดจำนวนชาวบ้านในพื้นที่ที่ต้องย้ายถิ่นฐาน คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงจึงได้เสนอโครงการเขื่อนบนแม่น้ำสายหลักที่มีขนาดเล็กลง แต่มีจำนวนเขื่อนมากขึ้นในแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ ปี 2530 (1987)

ก่อนที่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานชั่วคราวจะถูกยกเลิกไปในปี 2537 (1994) ทางสำนักงานได้ออกรายงานการก่อสร้างเขื่อนทั้งหมดจำนวนสูงสุดถึง 11 เขื่อนในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของแผนงานที่เสนอในรายงาน จะมีการทยอยสร้างเขื่อนทั้งหมด โดยมีความสูงตั้งแต่ 30 ถึง 60 เมตร และมีความยาวอ่างเก็บน้ำรวมทั้งสิ้น 600 กิโลเมตร ทั้งนี้การก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวจะต้องมีการ



แผนที่เขื่อนบนแม่น้ำสายหลัก

โยกย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่ประมาณ 57,000 คน นอกจากนี้ ในรายงานยังได้นำเสนอลำดับความสำคัญของเขื่อน 9 แห่ง ที่จะสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้ารวมกันได้ถึง 13,350 เมกะวัตต์

ปัจจุบันนี้ นอกเหนือจากโครงการก่อสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักในจีน ก็ยังมีแผนการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักอีก 12 แห่ง รวมทั้งโครงการที่ได้รับการผลักดันจากบริษัทเอกชนของไทย ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีในลาว

ชื่อโครงการ (ที่ตั้ง)	กำลังการผลิต	วัตถุประสงค์หลัก	โครงการ หรือบริษัทและประเทศ รับผิดชอบ
ปากแบง (ลาวตอนเหนือ)	1,230 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย	Datang International Power Generation Co. Ltd. ประเทศจีน
ไซยะบุรี (ลาวตอนเหนือ)	1,260 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย	บริษัท ช. การช่าง จำกัด (มหาชน) ประเทศไทย
ปากลาย (ลาวตอนเหนือ)	1,320 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย	Sinohydro and China National Electronics Imports and Exports Cooperation ประเทศจีน
หลวงพระบาง (ลาวตอน เหนือ)	1,500 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศเวียดนาม	Petrovietnam Power Engineering Consulting Joint Stock Company ประเทศเวียดนาม
ปากซม (พรมแดนไทย – ลาว)	1,079 เมกะวัตต์		กระทรวงพลังงานไทย และกระทรวง พลังงานและเหมืองแร่แห่งชาติลาว (มอบหมายให้ทำการศึกษา)
सानะคาม (ลาวตอนเหนือ)	700 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย	Datang International Power Generation Co., Ltd. and Datang Overseas Investment Co. Ltd., ประเทศจีน
บ้านกุ่ม (พรมแดนไทย – ลาว)	2,175 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย	กระทรวงพลังงาน ประเทศไทย (มอบหมายให้ทำการศึกษา)
ลาดเสือ (ลาวตอนกลาง)	686 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย	บริษัทเจริญเอ็นเนอร์ยี แอนด์ วอเตอร์ เอเซียจำกัด ประเทศไทย
ดอนสะโฮง (ลาวตอนใต้)	240 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทย, กัมพูชา, และ เวียดนาม	Mega First Corporation Bhd. ประเทศมาเลเซีย
ท่าโก (ลาวตอนใต้)	50 เมกะวัตต์	ผลิตเพื่อเป็นแหล่งพลังงานใน ประเทศลาว	Compagnie Nationale du Rhone, France and Electricité du Laos
สตึงเตร็ง (กัมพูชา)	978 เมกะวัตต์ และ 591 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศเวียดนาม	Open Joint Stock Co. Bureyagesstroy, ประเทศรัสเซีย
ซัมบอร์ (กัมพูชา)	3,300 เมกะวัตต์ และ 2,600 เมกะวัตต์	จำหน่ายพลังงานไฟฟ้าแก่ ประเทศไทยและเวียดนาม	China Southern Power Grid ประเทศจีน

ตาราง: ชื่อโครงการและสรุปสาระสำคัญของเขื่อนบนแม่น้ำสายหลักในกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

การพัฒนาต้นน้ำโดยประเทศจีน

ในเขตพรมแดนประเทศจีน แม่น้ำโขงนั้นเป็นที่รู้จักกันในนาม แม่น้ำหลานซังเจียง โดยในปี 2544 (2001) รัฐบาลจีนได้อนุมัติโครงการ “ซีเตียนตงซัง” (Xidian Dongsong) หรือโครงการส่งไฟฟ้าจากตะวันตกไปยังตะวันออก ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการหนึ่งในแผนที่สิบ ที่ทั้งแผนมีระยะเวลาห้าปี โครงการนี้จะกระจายพลังงานที่ผลิตได้จากพลังน้ำจำนวนมหาศาลในภาคตะวันตกของจีนไปยังภาคตะวันออก เช่น กว่างตงและเซี่ยงไฮ้ ที่มีปัญหาขาดแคลนพลังงานมาช้านาน ลุ่มแม่น้ำหลานซังเจียงในจังหวัดยูนนานนั้น เชื่อกันว่าเป็นแหล่งที่มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำได้สูงสุด โดยในปี 2552 (2009) อัตราการใช้ประโยชน์จากพลังงานน้ำอยู่ที่ราวๆ 7 เปอร์เซ็นต์ แต่หากว่าเขื่อนทั้งหมด 8 แห่งในแผนงานที่วางไว้ เริ่มทำงานพร้อมกันภายในปี 2563 (2020) คาดว่าอัตราการใช้ประโยชน์จากพลังงานน้ำจะเพิ่มขึ้นถึง 58 เปอร์เซ็นต์

จากเขื่อนทั้งหมด 8 แห่ง มี 6 เขื่อนที่สร้างเสร็จสมบูรณ์และเปิดใช้งานแล้ว (คือ เสี่ยววาน กงกั้วเฉียว จิ่งหง ต้าเฉาซาน ม่านวาน และนั่วจาตู้) สำหรับเขื่อนอีก 2 แห่ง (คือ ก่านหลันป้า และเหมิงซัง) ยังอยู่ในขั้นตอนการวางแผน เขื่อนเสี่ยววานเป็นเขื่อนคอนกรีตรูปโค้ง สูง 292 เมตร มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของจีน รองจากเขื่อนสามหุบเขา (the Three Gorges Dam) เขื่อนเสี่ยววานเป็นเขื่อนอเนกประสงค์ที่มีประโยชน์ทั้งในการควบคุมและป้องกันอุทกภัย การชลประทาน การควบคุมตะกอน และการขนส่งทางน้ำ แต่วัตถุประสงค์หลักของเขื่อนนี้คือการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยมีกำลังการผลิตอยู่ที่ 4,200 เมกะวัตต์ คิดคร่าวๆ เท่ากับพลังงานครึ่งหนึ่งของทั้งหมดที่ส่งไปยังจังหวัดกว่างตง และจังหวัดชายฝั่งทะเลอื่นๆ ของจีน

ยังไม่ปรากฏการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ประเทศจีนยังไม่ได้เป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง และยังไม่มีความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่อยู่ทางตอนล่างของแม่น้ำ ในบริบทที่เกี่ยวกับการพัฒนาแม่น้ำโขง รัฐบาลจีนยึดติดกับมุมมองที่ว่า อิทธิพลหรือผลกระทบของเขื่อนหลานซังเจียงต่อบริเวณตอนล่างของแม่น้ำโขงนั้นมีเพียงเล็กน้อย และทางรัฐบาลจะยังคงผลักดันการพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำสายอื่นๆ ในประเทศจีนต่อไป ในบริเวณลุ่มน้ำตอนล่าง ลาวยังคงดำเนินการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีต่อไปเพียงลำพัง ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นตัวกลาง ก็ถูกตั้งคำถาม ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงที่ว่า การสร้างเขื่อนในลำน้ำสาขานั้นได้ส่งผลเสียหายอย่างมาก² การสร้างเขื่อนบนแม่น้ำ



โขงจะทำลายสภาพแวดล้อม และก่อให้เกิดผลเสียต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนที่ใช้ชีวิตพึ่งพาธรรมชาติในบริเวณนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อตกลงแม่น้ำโขงมีผลบังคับใช้ในปี 2537 (1994) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กระบวนการการตัดสินใจในการพัฒนาแม่น้ำโขง (เช่น ชาวบ้านและประชากรที่อาศัยอยู่ในแถบลุ่มน้ำโขง และนักวิจัยที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง) นั้นขาดหายไปในการทำข้อตกลง สิ่งที่เป็นไปในตอนนี้ ไม่ใช่การพัฒนาแม่น้ำโขงที่หมายถึงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ แต่เป็นการศึกษาอย่างละเอียดและการประเมินผลกระทบโดยรวมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาลุ่มน้ำทั้งหมด โดยกระทำอยู่บนพื้นฐานที่ทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน เพราะการปรึกษาหารือกันเฉพาะในหมู่รัฐบาลของแต่ละประเทศกับหน่วยงานด้านการพัฒนานั้นไม่เพียงพอ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการสร้างกรอบการทำงานใหม่ ที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ชาวบ้านหรือประชากรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและพลเมืองในลุ่มน้ำโขงได้มีโอกาสมีส่วนร่วม

เอกสารอ้างอิง

China Newspaper Network. China's Hydropower Base Moves West: Tibet, Qinghai, and Yunnan can be Bases (August 11, 2009). <http://energy.people.com.cn/GB/9833213.html>
Mekong River Commission (MRC). Organizational Structure. <http://www.mrcmekong.org/about-the-mrc/organisational-structure/> (Last accessed on July 31, 2013)

ยูกะ คิกูจิ

¹ คูบทที่ 2-2 การพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำสายหลัก: การสร้างเขื่อนไซยะบุรีล่วงหน้าโดยปราศจากข้อตกลง ในหัวข้อนี้เราได้สรุปประวัติการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลักไว้

² คูบทที่ 2-4 ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน: การพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำเซซาน แม่น้ำเซรย์ปก และแม่น้ำเซกอง (3S) และบทที่ 2-5 ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของการพัฒนาอย่างรวดเร็วบนลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง: กรณีโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ น้ำเทิน 2 ในลาว