

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จวบจนกระทั่งนโยบายสาธารณะของรัฐ ในการผลิตและจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในรูปแบบของสินค้าและบริการสาธารณะ แก่สังคม, ประชาชนนี้ นโยบายที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากรวมทั้งการพัฒนาประเทศ และมีผลต่อ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวมคือ นโยบายขนส่งที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปการ ซึ่งเป็น นโยบายที่สำคัญที่รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษเป็นพิเศษตลอดมา ในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากหลักฐานความจริงตามหลักการประชาธิปไตยที่ว่า หากรัฐบาลสามารถ กำหนดนโยบายออกมาให้ตนเองประโยชน์แก่ประชาชน แยกแยะสิ่งที่มีคุณค่า ให้แก่ประชาชนได้อย่างดี เป็นที่พอใจแก่ประชาชน สิ่งที่ประชาชน เรียกร้องต้องการ ที่ถูกป้อนเข้ามาในระบบการเมือง (Input) ได้รับการพิจารณาตัดสินเลือกกำหนดเป็นนโยบายออกมา (Output) ในลักษณะที่ตนเองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน นี้ย่อมหมายถึง ใฝ่เยี่ยงสุภาษิตที่ว่า รัฐบาลจะได้รับจากประชาชน ซึ่งไม่อาจจะเป็นรัฐบาลมาจาก การเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม (ตามประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา) ต่างก็ตระหนักดีว่า ใฝ่เยี่ยงสุภาษิตความนิยมชมชอบของประชาชน เป็นสิ่งสำคัญต่อความคงอยู่ของตน (รัฐบาล) จากหลักฐานความจริงในข้อนี้ สิ่งเป็นความปกติธรรมดาที่เห็นได้ชัดว่า ครั้งเราจะพบเห็นมันแล้วเมื่อ นโยบายหลายๆ ประการเพื่อจัดให้มีสิ่งสินค้าหรือบริการ สาธารณะแก่ประชาชนในกิจการด้านสาธารณูปการขนาดใหญ่ที่สำคัญ ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้แล้วต้องถูกนำมาทบทวน เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงใหม่ หรือล้มเลิกไปเลย เพียงแค่ ขั้นตอนการก่อรูปของนโยบายหรืออัน กระบวนการกำหนดนโยบาย เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีขาดปรากฏสู่สาธารณชน ก็มีเสียงสะท้อน เสียงคัดค้านจากประชาชน สื่อมวลชนรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลต่างๆ อย่างมากมาย \* จนกระทั่งเกี่ยวข้องกับผลกระทบภายนอก (Externalities) ที่เกิดขึ้นจากการจัดให้มีสินค้าหรือบริการสาธารณะนั้น

\*นโยบายการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ในประเทศไทย เป็นตัวอย่างอันดีของนโยบายการผลิตสินค้าสาธารณะด้านสาธารณูปการ ของรัฐที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ในระบบการเมือง เพื่อที่จะกำหนดนโยบายออกมา

มีทั้งกระแสคัดค้านและสนับสนุน เกิดความขัดแย้งอย่างสูงระหว่างผู้สนับสนุน และคัดค้าน โดยทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ยกเหตุผลมาประกอบการคัดค้านหรือสนับสนุนของตนมากมาย ฝ่ายสนับสนุนเห็นว่าการซึ่งมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ( กฟผ. ) เป็นแกนหลัก และประกอบด้วยมรดกชนวนพื้นที่ที่เห็นได้ชัดกับการสร้างเขื่อนบางลุ่ม, กลุ่มสิทธิพลบางลุ่มที่จะได้ประโยชน์จากเขื่อนในพื้นที่, ประชาชนในบางประเทศ ( นอกพื้นที่สร้างเขื่อน ) อีกบางลุ่ม ฝ่ายนี้ ก็จะอ้างถึงประโยชน์ ของเขื่อน(ผลประโยชน์ที่เป็นคุณ) เช่น

- เก็บกักน้ำเพื่อการชลประทาน การเกษตรและผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งมีต้นทุนการดำเนินงานต่ำ
- ลดค่าใช้จ่ายของประเทศในด้านการซื้อน้ำมัน, ถ่านหิน, ก๊าซธรรมชาติ หรือแม้แต่แร่แก๊สมันฝรั่งดี
- มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านมลพิษน้อยเพราะไม่มีไอเสีย และไม่มีการปล่อยน้ำร้อน
- ทะเลสาบหลังเขื่อน เป็นสถานที่เพาะพันธุ์ปลาที่สำคัญเป็นแหล่งประมงของชุมชนใกล้เคียง
- ทิวทัศน์ที่เกิดเบื้องหลังเขื่อนเป็นจุดขายการท่องเที่ยว
- ช่วยลดปัญหาการแทรกซึม ของน้ำทะเลและการตกตะกอนบริเวณปากแม่น้ำ

๑๑) เหล่านี้เป็นอาทิ

ส่วนฝ่ายที่คัดค้าน ซึ่งมีกลุ่มที่เห็นได้ชัดเช่นคณะกรรมการคัดค้าน 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ มรดกชนวนพื้นที่ ที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนและไม่เห็นด้วย กลุ่มหนึ่ง และกลุ่มอนุรักษ์องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการต่างๆ อีกกลุ่มหนึ่ง, ประชาชนในประเทศ(นอกพื้นที่สร้างเขื่อน) อีกส่วนหนึ่ง ฝ่ายนี้ก็จะอ้างเหตุผลที่คัดค้านมากมาย (ผลกระทบเชิงลบ) เช่น

- ความกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาอย่างมหาดศาล
- การทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างมากมาย
- อันตรายจากแผ่นดินไหว
- ผลกระทบต่อการสาธารณสุขและโภชนาการของมรดกชนวนพื้นที่
- การทำลายพื้นที่พืชและสัตว์ที่หายาก
- กระทบต่อพื้นที่ทางประวัติศาสตร์, โบราณคดีอันทรงคุณค่า
- กระทบต่อการดำรงชีวิตของราษฎรในพื้นที่
- มีการกล่าวถึงคุณค่าที่ไม่สามารถวัดได้ (Intangible) คุณค่าทางจิตใจ (Spiritual Value) ซึ่งหาค่าไม่ได้ (Priceless)

- ความคุ้มครอง ประเพณี วัฒนธรรม ของราษฎรในพื้นที่ ที่ต้องอพยพย้ายถิ่น และ การชดเชย ของ กพพ. ที่ไม่อาจเทียบเท่าความสูญเสียได้

เหล่านี้เป็นอาทิ

ภาพลักษณ์ที่เห็นได้ชัดเจนจากนโยบายนี้คือ ทำให้เกิดลักษณะของการแบ่งเป็น "ฝ่าย" ามระหว่างประชาชนในประเภท ซึ่งได้แก่ตั้งแต่เห็นพ้องต้องกันถึง ความจำเป็นและต้องการที่จะได้ รับประโยชน์จากสินค้าสาธารณะของรัฐคือกระแสไฟฟ้า ด้วยกันทั้งสิ้นเพียงแต่มีความเห็นขัดแย้ง กันเกี่ยวกับ "มรรควิธี" ที่จะให้ได้มาซึ่งกระแสไฟฟ้าดังกล่าวเท่านั้น คือขัดแย้งกันจนส่วนหนึ่งของ ผลกระทบจากสินค้าสาธารณะคือ เชื้อเพลิงที่จะพิจารณาตามนิยามของความขัดแย้ง ที่ว่าความขัดแย้ง หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง กีดกันหรือรบกวนสิทธิกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมหนึ่งเสียหายตามนิยามนี้ได้โดยยาก หรือมีผลโดยอ้อมทางใดทางหนึ่ง<sup>1</sup>

การสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ตามนโยบายนี้ ก็เป็นนโยบายการผลิตและจัด กระจายสินค้าสาธารณะที่ ขัดแย้ง ขัดขวาง กีดกันหรือรบกวนสิทธิประโยชน์หนึ่งของรัฐคือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรป่าไม้ ทำให้เกิดการต่อสู้กันระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ได้มา หรือให้เป็นไปตามแนวคิดของตน บทบาทของรัฐบาส่วนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่มีความขัดแย้ง ดังกล่าวนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

อันที่จริงแล้วการคัดค้าน การสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศไทย มิใช่จะ เพิ่งเกิดขึ้น หากมีมาเป็นเวลานานแล้วนับตั้งแต่การสร้างเขื่อนภูมิพล (พ.ศ. 2500) เป็นต้นมา แต่แนวโน้มที่ประเด็นในการคัดค้านมุ่งไปที่ต้นเหตุของการก่อสร้าง การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจากธนาคาร การก่อหนี้สาธารณะ การระดมการชดเชยหนี้สิน เสียมากกว่า กระแสการคัดค้านเริ่มเบียดเบียน ประเด็น เมื่อ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากเหตุการณ์ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในภาคที่เสื่อม ทรามอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้เอาเอาส่วนเรื่องของสิ่งแวดล้อมกันให้มากขึ้น โครงการพัฒนา ใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะถูกเพ่งเล็งและต่อต้าน กระแสอนุรักษ์ที่รุนแรงขึ้น แผ่ขยายไปทั่วโลก การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไม่มีพรมแดน กีดองค์กรเอกชนในระดับสากลและระดับประเทศ ซึ่งปฏิบัติการ เข้มแข็งถึงกันหมด แม้แต่บทบาทของธนาคารโลก และสถาบันการเงินระดับโลกต่างๆ ที่เคยมี บทบาทในการให้กู้ยืมเงินสำหรับการสร้างเขื่อน เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศไทยกำลังพัฒนาและ ประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ มาเป็นเวลานาน ก็ได้รับผลกระทบจากการเรียกร้อง ของกลุ่มอนุรักษ์ ชาติที่หยุดยั้งไม่ลง การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ทั่วโลกได้แล้ว ทำให้ต้องปรับบทบาทและนโยบาย ทางการเงินให้หยุดยั้งเงินเสียหมดโดยการวิเคราะห์โครงการเพื่อตัดสินใจในการให้กู้เงินจะต้องนำต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม

ด้อย เข้าไปพิจารณาได้ด้วย

แม้แต่รายนามหลักของรัฐบาลไทยเองก็ต้องปรับบทบาทให้เป็นไปตามกระแสโลกที่ได้  
จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (2504) เป็นต้นมา มีการกล่าว  
ถึงนโยบายที่สนับสนุน การผลิตกระแสไฟฟ้าโดยการพัฒนาพลังงาน (สร้างเขื่อน) ทุกฉบับจนถึงฉบับที่ 6  
และฉบับปัจจุบัน (7) ซึ่งมีการปรับนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เสียใหม่เป็น

"ส่งเสริมให้มีการพัฒนาแหล่งพลังงานเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อ  
สิ่งแวดล้อมด้วย"

เป็นสภาพความเป็นจริงที่ต้องยอมรับประการหนึ่ง ในภาวะที่กลไกของสิ่งแวดล้อมที่ธรรมชาติ  
ชาติขัดแย้งมาอย่างสมบูรณ์ มักจะต้องถูกทำลายไปพร้อมๆ กับการเติบโตของเทคโนโลยีต่างๆ  
เป็นกระบวนการที่สวนทางกันอย่างสิ้นเชิง การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศไทย ใน 2  
ทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาเรื่องผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ถูกนำมาเป็นประเด็นหลักถึงกันอย่างมาก

\* คำว่า ผลกระทบ (Impact) ในที่นี้หมายถึงความรวดเร็ว ความสำคัญและหรือความ  
เข้มข้นของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อ ลักษณะแวดล้อมที่นอกเหนือไปจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่  
เกิดขึ้นตามธรรมชาติการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดผลกระทบ ดังกล่าวเป็นผลมาจากกิจกรรมของมนุษย์  
ที่พยายามเก็บเกี่ยวประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุดเป็นสำคัญ<sup>2</sup> ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น มีพันธุ์พืช  
พันธุ์สัตว์ ที่หายากปรากฏอยู่หรืออาจเป็นบริเวณที่มีความสำคัญมากต่อคุณภาพของทรัพยากรดินและน้ำ  
บางบริเวณของพื้นที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง กล่าวคือมีทรัพยากรแร่ธาตุที่มีค่ามากและมีประโยชน์ต่อ  
อุตสาหกรรมสะสมอยู่ มีทรัพยากรป่าไม้ที่มีค่าที่สามารถส่งเสริมกิจกรรมอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ดี มีความ  
อุดมสมบูรณ์ของดินสูง เหมาะสมแก่การเกษตรทุกรูปแบบ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นบริเวณที่เหมาะสมแก่  
การสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานน้ำด้วย<sup>3</sup> สิ่งเกิดปัญหาในกระบวนการตัดสินใจใน  
การกำหนดนโยบายของรัฐ ขึ้นว่า \*จะเลือกอนุรักษ์หรือพัฒนาพื้นที่นั้น

โครงการใหญ่หลายโครงการในประเทศไทยในปัจจุบัน ที่มีสวนเกี่ยวข้องกับการพัฒนา  
เศรษฐกิจโดยตรงและมีสวนเกี่ยวข้องกับโดยอ้อมล้วนแต่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล 2 กลุ่ม  
คือกลุ่มนักพัฒนาสนับสนุนการผลิตสินค้าและบริการ และกลุ่มอนุรักษ์ ซึ่งสนับสนุนการอนุรักษ์ คุณค่าของ  
สิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพของชีวิต กลุ่มของบุคคลที่มีหน้าที่พัฒนา หรือมีสวนได้จากการพัฒนาจะพยายาม  
ผลักดันให้มีการดำเนินการเช่น กทม. จะอ้างถึงความจำเป็นในการหาพื้นที่ที่จะต้องผลิตกระแสไฟฟ้า  
ให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ของประชาชนในประเทศ และเพียงพอต่อความต้องการใช้ทางการ  
อุตสาหกรรม โดยเฉพาะในภาวะที่ความเป็นไปมาแปรปรวนของโลกเปลี่ยนแปลงไปจากสงครามโลก

เป็นสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งพลังงานไฟฟ้าเป็นปัจจัยพื้นฐาน ( Infrastructure ) เป็นเสาหลัก  
 ที่สำคัญในสังคมเศรษฐกิจ ส่วนกลุ่มที่อนุรักษ์ก็คอยคัดค้านโดยอ้างถึงผลเสียอันมากมาย ซึ่งแดดร้อน  
 ที่จะถูกกระทบกฎตีความครอบคลุมในกฎหมาย มีเว็บไซต์เฉพาะทางกายภาพเท่านั้น มีการกล่าวถึง \*ทุนมนุษย์  
Orthomiyom (Humanistic Capitalism) คือ ต้นทุนทางสังคมที่ทำให้ค่าแก่ความเป็น มนุษย์และ  
ธรรมชาติ เคารพเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup> เพื่อมาถ่วงดุลย์กับข้อกฎหมายที่กล่าวหากรรมนิยม มีการ  
 เรียกร้องให้รัฐบาลคำนึงถึง \*จริยธรรมของนโยบาย มีการพยายามทำให้เกิด \*มติสาธารณะ  
(\*Public Hearing) ในภาพลักษณ์ของการรวมตัวของมวลชน (Mob) ทั้งเพื่อต่อต้านและสนับสนุน  
 ลักษณะพิเศษที่ปรากฏ คือมีการสนับสนุนทั้งเบื้องหลังและออกหน้า ลากไม้การเมืองระดับชาติและ  
 ระดับท้องถิ่น และในระดับสถาบันพรรคการเมือง ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อผลักดันนโยบาย  
 หรือยุตินโยบาย การเหล่านี้ บางลักษณะเป็นประโยชน์แก่ผู้แทนผู้สูงโดยตรง ลากผลประโยชน์ทาง  
 เศรษฐกิจในพื้นที่ที่ก่อสร้าง เช่น มวลชนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีเป้าหมายในการผลักดัน  
นโยบายซึ่งเป็นเรื่องการเมือง ส่วนหนึ่งของ มวลชนผู้ตั้งเป็นลักษณะของการจัดตั้งมวลชนเศรษฐกิจ  
เพื่อเพิ่มพูนอำนาจต่อรองทางการเมือง หรือเพื่อล้มเลิกล้มเสถียรภาพของรัฐบาล<sup>5</sup> ซึ่งกรณีนโยบายการ  
 สร้างเขื่อนมีอิทธิพลของ มวลชน ทั้งฝ่ายสนับสนุน และคัดค้านเกิดภาวะแบ่งแยกความเป็นสถาบัน  
 และต่างฝ่ายต่างก็ยึดมั่นในสถาบันของตน สามารถล้มเลิกล้มเสถียรภาพของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม  
 ก็มี มวลชนโดยธรรมชาติ (มิได้จัดตั้ง) คือกลุ่มมวลชนที่รวมตัวเพราะ เด็ดร้อนเอาความหมายจริงๆ  
 อยู่ด้วยคือกลุ่มมวลชนในพื้นที่ โดยมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ภาววิชาการอิสระ นิติภาคศึกษา เป็นพลัง  
 กดดันอีกส่วนหนึ่ง

\*บทบาทของดีนมวลชน ในการเสนอข้อหาความขัดแย้ง ตลอดจนประท้วงล้มเลิก  
 นโยบายของรัฐบาล เรื่องนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญ ที่เป็นพลังกดดันต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลได้ด้วยเช่น  
 กัน

ความเป็นไปทั้งหมด ที่กล่าวมาข้างต้นนี้คือ ปัจจัยป้อนเข้า ผู้กระบวนการณ์ตัดสินใจ  
 ภาพแทนนโยบายของรัฐบาล ในการผลิตสินค้าสาธารณะ ซึ่งตามความเห็นของผู้ศึกษาจาก การตั้งเหตุ  
ข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ เมื่อมีความเห็นของมวลชนและผู้เกี่ยวข้อง เป็น 2 กระแสนโยบายหรือโครง  
 การใหญ่ๆ โดยกระแสคัดค้านหรือสนับสนุน มีนอเบอรั่ซึ่งต่างก็เคียงกัน นวัตกรรมของเหตุผลของแต่ละ  
 ฝายมาเคียงกัน รัฐมักจะใช้วิธีการของการตัดสินใจได้โดยไม่มีภาพแทนเดา โดยใช้ลักษณะการ  
 ตั้งการแก้หนดยางที่เกี่ยวข้อของว่า เพื่อมาแก้ปัญหานานาจนถึงความเป็นไปได้ ผลดีผลเสียของ  
 โครงการ และนำเสนอสถิติครั้งหนึ่ง หรือในลักษณะของการเก็บโครงการนั้นๆ เจียบได้

โดย ซึ่งวงเล็บขณะดังกล่าวสร้างปัญหาแก่หน่วยงาน องค์กร ที่มีหน้าที่รับผิดชอบชี้แจงนโยบายกับ  
 ไปบททวนใหม่ โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือคำสั่งที่ชัดเจน กว้านี้มากพอสมควร เนื่องจากไม่ทราบ  
 แน่ชัดว่า เหตุการณ์แท้จริงของรัฐบาลจะยุติหรือดำเนินมาตรการต่อ สิ่งเกิดลักษณะ "โครงการเก่าที่ยัง  
 ไม่ทิ้ง โครงการใหม่ทดแทนที่ยังไม่กล้าวางแผน" เพราะยังไม่ได้รับการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน  
 จากหน่วยงานอื่น ทั้งในส่วนโครงการเก่าและโครงการใหม่ อันส่งผลซ้ำทบการที่พัฒนาประเทศ  
 โดยเฉพาะวงเล็บที่รัฐบาลต้องผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามภาวะ เกิดปัญหาในด้านการต่อเนื่อง  
 ของนโยบายแทรกเข้ามาอีก ลักษณะของการประวิงเวลาไม่กล้าตัดสินใจยุติ หรือดำเนินมาตรการกำหนด  
 นโยบายต่อไปนี้เป็นลักษณะของการเมืองที่พบเห็นได้บ่อยครั้งในนโยบายที่มีปัญหากับมรดกชน ภาวขัด  
 กับผลประโยชน์และผลกระทบต่อมรดกชนอย่างมาก เป็นการผวนคลายเหตุการ์ณโดยวิธี ผ่อนผันผ่อน  
 ยางทางการเมือง เพราะหากตัดสินใจอย่างเด็ดขาดไป นี้ย่อมหมายถึงต้องมีความไม่พอใจ ของ  
 มรดกชนอีกส่วนหนึ่ง (แม้อีกส่วนหนึ่งจะพอใจ) นโยบายประเภทนี้ \*จุดเปราะบาง ในกระบวนการ  
 กำหนดนโยบายมีอยู่มาก \*ความเปราะบางนี้ เชื่อมโยงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย โครงการที่  
 เห็นได้ชัดเจนถึงภาวะการนี้ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คือ

\*โครงการสร้างเขื่อนน้ำโจน ๑.กมลนคร ซึ่งขณะนี้มีระบบนโยบายไว้แล้ว โดยฝ่าย  
 สหิเบตชน (ทั้งสถาบันและบุคคล) ก็พยายามจะปลูกที่โครงการขึ้นใหม่อีก

\*โครงการเขื่อนแก่งกรุง ๑.สุราษฎร์ธานี ซึ่งอยู่ระหว่างงำทับทวน และศึกษาผล  
 กระทบของโครงการใหม่

\*โครงการเขื่อนปากมูล ๑.อุบลราชธานี ซึ่งขณะนี้ได้รับอนุมัติ โครงการจากรัฐบาลแล้ว  
 ทังจากที่ต่องเผชิกับ การคัดค้าน การเผชิญหน้า ความขัดแย้งมากมาย รวมถึงธนาคารโลกผู้  
 สหิเบตชนโครงการ ก็ได้รับความกระทบจากแรงต่อต้าน เนื่องจากโครงการนี้ไปด้วย

\*\*จากปัญหาและความซับซ้อนของปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้าง  
 ต้น ผู้ศึกษาซึ่งมีความสนใจ ที่จะศึกษาถึง กระบวนการปรับเปลี่ยน ปัจจัยเข้าเป็นนโยบายในการ  
 ผลิตสินค้าสาธารณะด้านสาธารณูปการ โดยศึกษาแนวทางการสร้างเขื่อน เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า  
 การศึกษาเปรียบเทียบกับระหว่าง โครงการเขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุงและเขื่อนปากมูล ในประเด็นดังนี้

1. กระบวนการปรับเปลี่ยนที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ กำหนดนโยบายของรัฐบาลมาในรูปแบบของการ  
 - ยั่งยืน (ยุติ)โครงการสร้างเขื่อนน้ำโจน

- ขุดโครงการสร้างเขื่อนแก่งกรุงไว้ก่อน โดยไม่มีกำหนดเพื่อศึกษาหาหนทางถึงความเหมาะสม  
ของโครงการ

- อนุมัติให้มีการสร้างเขื่อนปากมูลทันที

2. ในภาวะที่การกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งของรัฐ เพื่อผลิตสินค้าสาธารณะ (การผลิต  
กระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำ) ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบายอีก  
อย่างหนึ่ง (การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม) อันถือเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลทั้ง 2 ประการและเป้าหมาย  
ของนโยบายทั้ง 2 ประการของรัฐนี้ ได้มาเป็นเป้าหมายที่สำคัญและจำเป็นของรัฐบาลทั้งต้น (พลัง  
งานไฟฟ้าก็จำเป็น การพิทักษ์คุณภาพชีวิตประชาชน และสิ่งแวดล้อมก็จำเป็น) รัฐบาลและหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องจะมิวิธีแก้ไขอย่างไร จนเห็นตอนอย่างไร ที่จะไม่กระทบกระเทือนต่อนโยบายหลัก ทั้ง  
2 ประการ (บทบาทของรัฐ) และมีปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ

3. การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อผลิตสินค้า  
สาธารณะ ความเบี่ยงเบนของการกำหนดนโยบาย (เนื่องจากอิทธิพลของเสียงเพรียงร้องของมวลชนใน  
ภูมิภาคเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นได้วแปรสำคัญ บทบาทของรัฐ ในปัจจุบันโดยเข้าศึกษา  
ทางการเมืองจะสามารถแก้ปัญหาระบบปัจจุบันและอนาคตได้ในระดับใด

4. การสนับสนุน หรือคัดค้านจากนักการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ใน  
ประเด็นของ วัตถุประสงค์ที่แท้จริง และวัตถุประสงค์เคลือบแฝงของการเรียกร้องป้อนเป็น ปัจจัยมา  
เข้า เข้าไปในระบบการเมือง (กระบวนการตัดสินใจของรัฐ) เพื่อผลคือ การแปรเปลี่ยน ปรับปรุง  
หรือแก้ไขกฎเกณฑ์ การกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่ตนหรือกลุ่มของตนปรารถนาว่า มวลชน เรียกร้อง  
หรือแสดงพฤติกรรมทางตรงและทางอ้อม ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้วยความเข้าใจ  
ตระหนักในปัญหา จากผลกระทบของนโยบายอย่างแท้จริงหรือไม่ หรือเป็นฐาน ที่ถูกชักจูงด้วยความ  
ต้องการบางประการ จากคนบางคนหรือกลุ่มบางกลุ่ม

ในส่วนของนักการเมือง และกลุ่มอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้น คัดค้าน หรือสนับสนุนการ  
กำหนดนโยบายด้วยความปรารถนาดี ต่อท้องถิ่น ต่อประเทศชาติ อย่างแท้จริงหรือไม่ หรือทำ  
ไปโดยประสงค์ขยายผลทางการเมือง, ผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มพวกตนเท่านั้น

5. เหตุผลที่ทั้ง 2 ฝ่าย (ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านนโยบาย) ป้อนสู่กระบวนการกำหนด  
นโยบายของรัฐ มีการใช้เกณฑ์แห่งการพิจารณาร่วมกันหรือไม่เพียงไร เป็นการพิจารณาปัญหาใน  
ลักษณะรูปเหลี่ยม มองด้านใดด้านเดียวหรือพิจารณาในลักษณะวงกลม (ครบวงจร) \*มีการใช้ปรัชญา  
อะไร? ปรัชญาเดียวกัน ปรัชญาต่างกัน หรือไม่? ในการศึกษาปัญหา ในระหว่งบทบาทของรัฐ

งานการตัดสินใจกำหนดนโยบาย กับบทบาทของประชาชน และกลุ่มพลังต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะมีความเป็นไปได้เพียงไร ต่อการที่ทุกฝ่ายจะประสานความร่วมมือกันในการกำหนดนโยบาย เพื่อผลิตสินค้าสาธารณะนี้ โดยใช้ฐานปรึกษา, แนวคิดร่วมกัน (ทั้งฝ่ายพัฒนา, ฝ่ายอนุรักษ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน) เพื่อแก้ปัญหา ยุติปัญหา ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และป้องกัน การเกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐ ในอนาคตต่อไปด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. ศึกษาถึงความจำเป็นในการระดมทุนการผลิตสินค้าสาธารณะ ว่ามีความเป็นไปได้อย่างไร ในกระบวนการนี้ ซึ่งเกิดลักษณะการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันใน 3 โครงการคือ ระเบียบ (โครงการน้ำจืด), ชะลอ (โครงการแก่งกรุง) และอนุมัติ (โครงการปากมูล) ทั้งที่เป็นข้อเสนอหลังน้ำท่วมเดียวกัน และลักษณะผลกระทบ ทั้งบวกและลบคล้ายคลึงกัน

2. เพื่อศึกษา ถึงหลักการตัดสินใจ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายด้านการผลิตสินค้าสาธารณะ และนโยบายสิ่งแวดล้อมอันสัมพันธ์กัน แต่เกิดภาวะไม่สอดคล้องกัน ในนโยบาย โดยศึกษาตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์และหลักวิชา การบริหารสินค้าและบริการสาธารณะ วิชาการนี้ ศึกษา 3 โครงการ

3. ศึกษาแนวโน้มของปัญหา ในนโยบายการผลิตกระแสไฟฟ้า จากพลังน้ำของรัฐต่อไปในอนาคต โดยอาศัยข้อมูลในปัจจุบันเป็นฐานในการคาดการณ์ และศึกษาถึงการวางนโยบายของรัฐเพื่อรองรับสำหรับการป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาในอนาคตด้วย



กำหนดนโยบายดังกล่าว ตลอดจนองค์การและกลุ่มพลังฝ่ายอื่น ๆ และคัดค้าน เพื่ออาจจะเป็นประโยชน์  
แก่แผนของการวิเคราะห์ วิจัย หรือพิจารณา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายนี้ต่อไป

5. วิธีการศึกษา

๑. ใช้การวิจัยเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ดังนี้

1. รวบรวมจากเอกสารวิชาการ, วารสาร, บทความ, ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ (กพม.),  
ข้อมูลจากองค์กรเอกชน, ภาควิชาการต่างๆ

2. รวบรวมข้อมูลจากความจริงที่ประจักษ์ จาก ข้อมูลย้อนกลับ ของประชาชนจากข่าวสารที่  
สื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์, โทรทัศน์) เป็นสื่อกลางนำเสนอ รวมทั้งบทสัมภาษณ์ประชาชน ใ้ทำการ  
เมือง ผู้นำท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องทั้งนี้ โดยมีฐานคติ ว่าสื่อมวลชน ย่อมมีความเป็นกลาง โดยลักษณะ  
ของอาชีพ และธรรมาภิบาลวิชาชีพ

การศึกษาเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในลักษณะพรรณนาประกอบ  
อธิบายโดยทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

6. บทบาทหรือผลกระทบที่เกี่ยวข้อง

อรุณศรี สุวรรณชาติ<sup>6</sup> ได้กล่าวถึง เขื่อน ไว้ว่า เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่สร้างขึ้น  
โดยมนุษย์ การสร้างเขื่อนเอกราชยังคงมีขึ้น นอกจากจะช่วยให้ประโยชน์ทางด้านการผลิตกระแสไฟฟ้า  
การชลประทาน และการป้องกันน้ำท่วมแล้ว น้ำที่เก็บกักไว้ยังเก็บน้ำ ยัง เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์  
น้ำจืดด้วย เป็นแหล่งผลิตอาหารโปรตีนที่สัตว์คักของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นและบริเวณใกล้  
เคียง มีแหล่งทำมาหากิน มีรายได้เฉลี่ยสูงขึ้นจากการประมง ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคม สุขภาพอนามัยของประชากรที่ดีขึ้น อีกทั้งยังผลให้ราษฎรเหล่านั้นเกิดความรักถิ่นฐานที่อยู่  
อาศัย ไม่ดิ้นรนที่จะหาที่อยู่ใหม่ หรืออพยพเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่

โครงการสร้างเขื่อนเอกราชยังคงมีขึ้น เป็นโครงการที่ก่อประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่าง  
มหาศาล อันมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กล่าวคือทำให้มีพลังงานไฟฟ้าใช้  
ในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และภายในอาคารบ้านเรือน ช่วยขยายพื้นที่เพาะปลูกให้เพิ่มขึ้น  
ช่วยลดอุทกภัย ช่วยให้มีน้ำใช้ในบ้านเรือน และอุตสาหกรรม และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำจืดขนาด

งานนี้ ซึ่งจะใช้เป็นแหล่งทำงานหากินของราษฎรผู้มิร่ายได้มีอยู่เป็นอัน

อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนเอกราษฎร์ก็มิได้เสียเท่านั้น ผลเสียของการสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำอาจแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือกลุ่มแรกเป็นผลเสียที่อาจประมาณค่าเป็นเงิน ได้ เช่นค่าก่อสร้างตั้งเขื่อนและค่าชดเชยต่อการสูญเสียทรัพย์สินของประชาชนเป็นต้น ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง เป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและสังคม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศวิทยา การสูญเสียสภาพทางชีววิทยา ธรณีวิทยา โบราณคดี และประวัติศาสตร์ และปัญหาทางสังคม - เศรษฐกิจ เช่นการอพยพของประชากร และความรู้สึกลงใจเป็นต้น

สำหรับในด้านของผลกระทบ จากการก่อสร้างเขื่อนเอกราษฎร์ ต่อกลุ่มประชาชน มโนสิ สุวรรณ<sup>7</sup> ได้แบ่งกลุ่มของประชาชน ที่จะได้รับผลกระทบ ทั้งทางบวกและทางลบ ออกเป็น 4 กลุ่มคือ

1. ประชากรที่ต้องอพยพ เพราะบ้านเรือน ไร่นา ถูกน้ำท่วม
2. ประชากรที่ผู้อพยพจากบริเวณที่ถูกน้ำท่วม เข้าไปอยู่อาศัยรวมด้วย
3. ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตสร้างเขื่อน แต่ไม่ถูกน้ำท่วมและไม่ต้องอพยพออกไป
4. ประชากรที่อพยพจากที่อื่นๆ เข้ามาอยู่ขณะเสถียรหลังเขื่อน

ในสถานการณ์ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ กลุ่มแรกเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการดาเนินการสร้างเขื่อน ทั้งนี้เพราะเป็นกลุ่มประชากรที่ต้องอพยพออกไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ซึ่งประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่นิยมยังรักถิ่นฐานเดิม ไม่อยากที่จะย้ายออกไป แต่เมื่อถูกบังคับเดืนที่อื่น ก็จำเป็นต้องอพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่

ซึ่ง มโนสิ สุวรรณ ได้กล่าวเน้นในเรื่องดังกล่าวไว้ดีกว่า<sup>8</sup> ปัญหาการตั้งถิ่นฐานใหม่ของประชากรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา ที่ต้องมีการสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำใหญ่ ได้กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ และมีความซับซ้อนมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ และทำให้ความเห็นเพิ่มเติมได้ว่า อาจเป็นได้ด้วยความสำคัญ และความซับซ้อนของปัญหานี้เอง ที่ทำให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการพัฒนา ไม่ให้ความสำคัญ หรือมองข้ามความเดือดร้อนของประชาชน กลุ่มน้อยที่ต้องอพยพออกจาก บริเวณอ่างเก็บน้ำ ในหาที่ตั้งถิ่นฐานใหม่เหล่านี้ เพื่อมิให้เป็นที่ยกย่องว่าโครงการพัฒนาสะดวก หรือทอดทิ้งประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ

Allan H. Cullen<sup>9</sup> ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่า เชื้อเอชไอวีกำลังเข้ามาใช้โดยเฉพาะ เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทานนั้น ยิ่งความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์และความอยู่ดีกินดีให้แก่มนุษย์ เป็นล้านๆ คน แต่อย่างไรก็ดี เชื้อเอชไอวีก็ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากด้วยสาเหตุที่บางคน บางคน บางกลุ่ม ปัญหาเหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่ใหญ่มาก จนถึงกับประหม่อมความคิดเห็นทุกอย่างที่เกี่ยวกับการสร้างเชื้อเอชไอวี เช่น ปัญหาเรื่อง การวางไข่ของปลาที่ไม่สามารถกระโดดข้ามกำแพงเชื้อนี้ได้ ปัญหาเรื่องโรคโลหิตจางที่พบกันทั่วไปอย่างเกินกว่าที่เห็น เห็นได้ง่ายน้อย ไม่พอแก่การผลิตพลังงานไฟฟ้า ทั้งทำให้ความสามารถในการป้องกันเชื้อไวรัสลดลง ปัญหาอุณหภูมิโลก เชื้อเอชไอวี เนื่องจากแรงกดดันที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันของเชื้อเอชไอวี ปัญหาเรื่องการเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่อันตราย สาธารณภัยทางอากาศที่เกิดสงคราม เป็นต้น แต่ Allan ก็มีความคิดเห็นว่า ปัญหาข้อยุ่งยากจากเชื้อเอชไอวีนี้ ดูจะเป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขได้ เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์มหาศาลจากเชื้อเอชไอวี

บาท ดิลกวิรุฬห์ และ พุทธทรัพย์ สุมทรสาคร<sup>10</sup> ได้กล่าวถึงเชื้อเอชไอวีในไทยไว้ว่า เมืองไทยเรามีเชื้อเอชไอวีมาก ทั้งเชื้อเอชไอวีและเชื้อเอชไอวีที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า และเชื้อเอชไอวีประจักษ์ แต่เชื้อเอชไอวีที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า ด้านบาทและขณะนี้ ประชาชนทุกคนก็ยังทราบดีว่า เชื้อเอชไอวีที่ผลิตพลังงานไฟฟ้า นั้นมันขึ้นราคาครั้งใดก็กระทบกระเทือนถึงค่ากระแสไฟฟ้าทุกครั้ง ถ้าจะเปรียบแบบดั้งเดิมเหมือนว่า เราซื้อตุ้มบาใหญ่ แต่เอชไอวีได้เพียงน้อยนิด ดังนั้นแล้วคงว่าตุ้มบาชนิดนี้แพงมาก เมื่อคิดถึงประโยชน์ที่ได้รับจากมัน ขณะที่สร้างก็ว่าเชื้อเอชไอวีจะมีส่วนทำงานได้อย่างน้อย 50 ปี แต่เดี๋ยวนี้ไม่เป็นที่แน่แล้ว เดี่ยว เพราะตะกอนตกทับถม ทำให้ดินแข็งแฉะน้ำมากเนื่องจากผลของการ ทาสายป่าไม้เหนือเชื้อเอชไอวีซึ่งยังอายุการใช้งานของเชื้อเอชไอวีโดยเฉลี่ย ๕๐ ปี ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า การสร้างเชื้อเอชไอวีใน เมืองไทย การประมาทด้านเทคโนโลยีทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ ที่เกิดจากการสร้างเชื้อเอชไอวี ตามว่าความเป็นจริงแบบมาก ควรมีการศึกษาวิจัย และเสียด ก่อตั้งที่จะทุ่มเทเงิน ในการสร้างเชื้อเอชไอวีเพิ่มขึ้นอีก

มรงค์ อยู่ภาณอม<sup>11</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า ไฟฟ้าเป็นพลังงานที่สำคัญ และไฟฟ้าจากพลังน้ำ ไม่ได้ทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย แต่อย่างใด เช่นที่ เขื่อนเข็กกัน แต่กลับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมจากป่าเขา มาเป็นทะเลสาบ จากสถานที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ก็กลายเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อากาศที่เย็น ของป่าหาย กลายเป็นอากาศที่อบอ้าวและท้องที่เย็น การคมนาคมจากทางเดินเท้า รถยนต์ ก็กลายเป็น ทางเรือ ที่สำคัญที่สุดคั้งของการพัฒนาประเทศ เป็นโรงไฟฟ้าที่พึ่งพลังงานธรรมชาติอันไม่มีวันสิ้นสุด และไม่ต้องซื้อจากใคร ไม่ต้องไปเจรจาง้องธนาคารและไม่ต้องมีสิ่งแลกเปลี่ยนใดๆ เหมือนเช่น น้ำมัน และสรุปว่า เขื่อนหรือโรงไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นแหล่งกำเนิดพลังงานไฟฟ้าที่ทำให้ความเป็นไทยแก่ประเทศไทย ได้ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่า ไฟฟ้าช่วยให้เราพัฒนาอุตสาหกรรมมาได้ ผู้เขียนยัง มองไปถึงระดับมหภาคจากผลพวงของไฟฟ้าว่า และเมื่อเศรษฐกิจของทุกคนดีขึ้น เราก็มีชีวิตที่สุขสบาย ขึ้น มีเวลาสำหรับการศึกษาเพื่อเตรียมของหลายๆ ด้านต่อไป

เจริญ อุบลราชารย์<sup>12</sup> ได้เสนอทวิเคราะห์ผลกระทบของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ในประเทศไทย โดยสรุปผู้เฒ่าเสนอเห็นว่า การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จะทำให้มีการตัดไม้ทำลายป่า เกิดขึ้นในอัตราที่สูงกว่าปกติมาก หากการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ยังไม่หยุดยั้ง การทำลายป่าก็ไม่มีวัน สิ้นสุด เข็กกัน ผู้เฒ่าเสนออย่างได้ เสนอแนะไว้ด้วยว่า ควรอย่างยิ่งที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจัง เพื่อ ที่จะตอบคำถามที่ว่า เขื่อนขนาดใหญ่ที่มีอยู่ในประเทศไทย จะมีลุ่มน้ำนี้เพียงพอหรือยัง? และประเทศไทยยังมีพื้นที่ เหมาะสมจริงๆ ในการสร้างเขื่อนเหลืออยู่อีกหรือไม่

มีสุพร แสงประดับ<sup>13</sup> ได้เสนอผลงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อแหล่งโบราณคดีและ ประวัติศาสตร์ จากการสร้างเขื่อน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า โดยนำเสนอหลักการประเมินคุณค่าทาง โบราณคดี และสรุปว่าการสร้างเขื่อนของ กทผ. เกือบทุกแห่งมิได้ทำการศึกษาค้นคว้าตามขั้นตอน ทางวิชาการโบราณคดีเลย ส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดทำแต่เพียงการสำรวจเท่านั้น โดยเหตุนี้ สิ่ง เป็น เหตุให้หลักฐานทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติต้องถูกทำลายไปอย่างน่า เสียหาย และ หลักฐานเหล่านี้ไม่สามารถจะหาตั้งใหม่มาทดแทนได้

สมพร ศิริพจน์สุนทรกุล<sup>14</sup> ได้แนะนำมาตรการ เกณฑ์ชี้ขาด ขีดขีดแย้งงานการสร้าง  
เขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันว่าให้ระหว่งฝ่ายอนุรักษ์ และฝ่ายพัฒนาดังนี้

1. เกณฑ์อรรถประโยชน์ กล่าวคือ โครงการใดก็ตาม ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วน  
มากที่สุดโครงการนั้นดีที่สุด

2. เกณฑ์ประโยชน์ต่อเมืองและยาวนาน กล่าวคือโครงการใด ก็ตามก่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ  
เมืองและยาวนานที่สุดโครงการนั้นดีที่สุด

3. เกณฑ์ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เมือง  
จากว่าพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่รัฐสภา เป็นผู้ออก และรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาที่มาจากการ  
แต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนจากปวง  
ชนชาวไทย ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ปวงชนชาวไทย  
ประสงค์ และถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ตามเจตนารมณ์ของรัฐ เพราะกฎหมายเป็นเรื่องของการ  
แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่าย  
ผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งมีอำนาจผลิตและจัดส่งกระแสไฟฟ้า ทั้งการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจาก  
เขื่อน ไฟฟ้าพลังความร้อนหรือพลังไอน้ำจากน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ถังแก๊ส ฯลฯ ดังนั้นการดำเนินงาน  
ของ กฟผ. โดยหลักการทั่วไปแล้วเป็นการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐ และตามความประสงค์  
ของปวงชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดแล้ว โครงการของ กฟผ. ได้ยึดหลักเกณฑ์  
อื่นๆ ประกอบด้วยอยู่เสมอ

4. เกณฑ์ประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือโครงการใดก็ตามที่ใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด แต่  
ได้รับประโยชน์สูงสุด และบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ถือได้ว่าโครงการนั้นดีที่สุด

5. เกณฑ์ชาตินิยม กล่าวคือโครงการก่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนชาติมากที่สุด โครงการนั้นดี  
ที่สุด

\* 6. เกณฑ์เสถียรภาพทางการเมืองและการปกครอง กล่าวคือโครงการใดที่เสถียรภาพสูง  
สมบูรณ์มากที่สุด มีการประจักษ์ต่ออำนาจน้อยที่สุด โครงการนั้นดีที่สุด

7. เกณฑ์มูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุด กล่าวคือโครงการใดก่อก่อให้เกิดกำไร สูงสุด โครงการนั้นดีที่สุด

8. เกณฑ์เศรษฐกิจศาสตร์สิ่งแวดล้อม กล่าวคือโครงการใดก่อก่อให้เกิดกำไรสูงสุด และขณะเดียวกัน  
ก่อก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โครงการนั้นดีที่สุด

9. เกณฑ์ความเป็นธรรมอันล้ำค่า อริสโตเติล ได้กล่าวไว้ว่า ความยุติธรรมมี 2 ประการ

คือ ความยุติธรรมจากการแบ่งกันเป็นส่วน และความยุติธรรมจากการชดเชย ดังนั้นโครงการใดก็ตามที่เกิดความยุติธรรมหรือความเป็นธรรม ในสังคมมากที่สุด โครงการนั้นดีที่สุด

10. เกณฑ์ความสุภาพ กล่าวคือโครงการใดก็ตามที่เกิดประโยชน์สุข แก่ชนในชาติมากที่สุด โครงการนั้นดีที่สุด

11. เกณฑ์จริยธรรมและสุนทรียภาพ กล่าวคือโครงการใดก็ตามที่เกิด การพัฒนาการไปสู่ความดี สูงสุด และความงดงามทั้งกายใจ และสิ่งแวดล้อม โครงการนั้นดีที่สุด

12. เกณฑ์พลวัต กล่าวคือ โครงการใดก็ตามที่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ คำนึงของสังคม กาลเวลา สถานที่ สิ่งแวดล้อม เหตุและปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งระดับเทคโนโลยี ที่แปรเปลี่ยนไปอยู่เสมอ อาจกล่าวได้ว่า เกณฑ์ชี้ขาดข้อขัดแย้งในการสร้างเขื่อน อาจประกอบด้วยเกณฑ์ประโยชน์ มหาชน มติมหาชน และกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หรืออาจประกอบด้วยเกณฑ์เศรษฐศาสตร์ เกณฑ์สิ่งแวดล้อม เกณฑ์สังคม การเมือง การปกครอง ฯลฯ เป็นอาทิ

นาย ตัณฑวิรุฬห์<sup>15</sup> ได้เสนอบทวิเคราะห์ ความเหมาะสมของโครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน ต่อคณะรัฐมนตรี โดยนำเสนอผลกระทบต่างๆ อย่างรอบด้าน และผู้นำเสนอได้สรุปว่าขอให้ระงับการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนไว้ก่อน จนกระทั่งถึงเวลาที่เป็นจริง เพราะการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนจะก่อให้เกิดงานเพียงน้อยนิด แต่เกิดผลเสียมหาศาล และตั้งข้อสงสัย เหตุไฉน ตัวเลขข้อมูลต่างๆ ของ กพผ. นั้น นำส่งด้วยขนาดความถูกต้องมากที่สุดทีเดียว

อรทัย รัตนรักษ์<sup>16</sup> ได้กล่าวถึงความจำเป็นของ กพผ. ที่ต้องสร้างเขื่อนน้ำโจน ข้อมูลของโครงการ แผนการดำเนินงาน งบประมาณ แผนการดำเนินงานแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ กพผ. และลำดับเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวเรื่อง เกี่ยวกับโครงการน้ำโจน ที่คิดเห็นเหตุผลของฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายคัดค้าน สุดท้ายผู้นำเสนอได้สรุปว่า ปัญหาการก่อสร้าง เขื่อนน้ำโจนคงจะยืดเยื้อไปอีกเป็นเวลานาน หากทั้ง 2 ฝ่าย ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ผู้นำเสนอแสดงความเห็นส่วนตัวว่า โครงการน้ำโจนเป็นโครงการใหญ่ ที่ต้องลงทุนมหาศาล โดยการใช้จ่ายเงินจากต่างประเทศ และเป็นโครงการที่มีแนวโน้มว่า จะส่งผลต่อสภาพแวดล้อมหลายด้าน และจะมีประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบ ผู้เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาให้ถี่ถ้วน

ตราที่ ๑๖ ชื่อสมบูรณ<sup>17</sup> ได้เห็นว่าเห็นเอาแต่ความเป็นมา ความเห็นของฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน การสร้างเขื่อนมากมุล และสรุปความเห็นส่วนตัวของผู้เห็นว่าเห็นเอาได้ว่า การต่อผู้ระหวางเทคโนโลยี เพื่อให้ได้มาซึ่งกระแสไฟฟ้า ด้วยวิถีทางจากเขื่อนเทพาพังงันนี้ เพื่อสนองตอบความต้องการของมนุษย์ในสังคม และธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความเดือดร้อนผู้เสียของเกษตรกรผู้ยากไร้ ซึ่งในขณะนั้น คงใช้เวลาศึกษาขนาดนาว่าที่รัฐจะได้คำตอบว่า ประเทศไทยจะได้กั้นอะไร ในขณะที่ยังโลกต่างตระหนักร ถึงวิกฤตการณ์ของการสูญเสียหมดไปของธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้วยฝีมือของมนุษยชาติ

ตราที่ นามตรา<sup>18</sup> ได้เห็นเอาบทวิเคราะห์การสร้างเขื่อนแก่งกรุง กับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และเห็นว่าเห็นเอาประเด็นสำคัญได้ว่า โครงการนี้รัฐควรอย่างยิ่ง ที่จะต้องพิจารณาให้ถ่องแท้สักครั้งหนึ่งก่อนตัดสินใจ

-----

เชิงอรรถ

บทที่ 1

1. อรุณ รักรธรรม , ความขัดแย้งในระบบราชการ , ( กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2526 ) น. 7 - 9
2. มณีใส สุวรรณ , นิเวศวิทยากับการพัฒนาเศรษฐกิจ , ( กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิไลเดียนสตรี , 2532 ) น.66
3. มณีใส สุวรรณ , อ้างแล้ว , น.12
4. เต็มที่ อามริก , ผู้จัดการรายวัน , 20 มีนาคม 2535
5. ธงชัย สันติวงษ์ , ผู้จัดการรายวัน , 17 เมษายน 2535
6. อรุณศรี สุวรรณเวชิต , การศึกษาสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประชากรที่ตั้งถิ่นฐานในอ่างเก็บน้ำ เขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ , การค้นคว้าแบบอิสระ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาภูมิศาสตร์ , มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , 2533 , น.14-15
7. Suwan Mannat , : "Resettlement of Population Following the Dam Construction : The case of Srinagarind Dam" , Ph. D. Dissertation, The Pennsylvania State University , 1981 , p.14-15
8. มณีใส สุวรรณ , นิเวศวิทยากับการพัฒนาเศรษฐกิจ , อ้างแล้ว , น. 134-135
9. Allan H. Cullen , River in Harness , แปลโดย นพพอล พูนศรี , ( กรุงเทพฯ : ก้าวหน้าการพิมพ์, 2513) , น. 143-156
10. นาท ตัณฑวิรุฬห์ , พุทธทรัพย์ คุณเศรษฐากร , วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2528) , น.78-79
11. มรงค์ อยู่ถนอม , เขื่อน : แหล่งพลังงานไฟฟ้า ที่ขาดความเป็นเอกภาพประเทศ , เรื่องหน้ารัฐสภาสำหรับประชาชน เล่ม 12 ( 5 ธันวาคม 2529 ) , น. 58-66
12. เจริญ คุณธราจารย์ , ผลกระทบของการสร้างเขื่อน ขนาดใหญ่ในประเทศไทย , ข่าวช่าง , น. 42-50
13. มีสุพร แสงประดับ , ผลกระทบต่อแหล่งโบราณคดี และประวัติศาสตร์ จากการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า , มหาวิทยาลัยศิลปากร , 2525
14. สมพร วิรุฬห์คุณากร , แนวร่วมมาตรการเกณฑ์ชี้ขาด ข้อขัดแย้งในการสร้างเขื่อน , ตุลาคมธันวาคม ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 , 2533 , น.11-12

15. นาท ตักทวิรุทท์ , คำชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรี นิตยภัคเคษ เพื่อพิจารณา เรื่อง เชื้อนน้ำเงิน  
โดยเสาะ ฆ ทาเนียบรัฐบาล , 4 ตุลาคม พ.ศ. 2525
16. อรทัย รัตนรักษ์ , เชื้อนน้ำเงิน-ปัญหาที่ยังไม่ได้สรุป , อุตสาหกรรมเกษตรด้อม , ปีที่  
1 เล่ม 4 (สิงหาคม 2525) , น.19-28
17. สุธานี ใจที่อดมบูรณ์ , เชื้อนปากมด อุตสาหกรรมสิ่งทอและสิ่งทอ เทนโซแค่น้ำสีถ่าน , สยามรัฐ  
สัปดาห์วิจารณ์ ปีที่36 ฉบับที่ 3 (อาทิตย์ที่ 2 กรกฎาคม 2532 ) , น.14-18
18. สุชาติ นามตาปี , เชื้อนแก่งกรุง : บทวิเคราะห์ , สยามรัฐรายวัน , 27 กรกฎาคม  
2533 , น.3