

บทที่ 4

บริบททางเศรษฐกิจการเมืองของนโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐไทย

ในบทนี้ จะอธิบายพัฒนาการของนโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐไทยในบริบททางเศรษฐกิจการเมืองไทย โดยพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญคือ นโยบายรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ระบบทุนนิยมโลก และบทบาทของกลุ่มต่างๆ ภายในรัฐที่เคลื่อนไหวทั้งการสนับสนุนและคัดค้านการสร้างเขื่อน

พัฒนาการของนโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐไทยสามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วงด้วยกัน คือ

1. เขื่อนในยุคการขยายอิทธิพลของลัทธิล่าอาณานิคม (พ.ศ.2398-พ.ศ.2475)

แม้ว่าประเทศไทยมิได้ตกเป็นอาณานิคมในยุคล่าอาณานิคม แต่แนวคิดการสร้างเขื่อนก็ปรากฏขึ้นในสังคมไทยตั้งแต่ยุคนี้ เนื่องจากไทยต้องลงนามในสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treat) กับอังกฤษในปี พ.ศ.2398 สนธิสัญญานี้ได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยต้องเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมโลกและทำให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตครั้งใหญ่ด้วยการเร่งพัฒนาด้านกลไกการผลิตเพื่อรองรับการผลิตพืชเป็นสินค้าออก จนต้องนำเอาระบบการชลประทานแบบใหม่เข้ามาใช้ในการผลิตทางการเกษตร ในปี พ.ศ.2445 กรมคลอง หรือในปัจจุบันคือกรมชลประทาน หน่วยงานสร้างเขื่อนที่เก่าแก่ที่สุดของรัฐไทยก็ถูกก่อตั้งขึ้นมา และโครงการชลประทานขนาดใหญ่สมัยใหม่ก็ถูกวางแผน พร้อมกันนั้นรัฐบาลไทยก็ส่งคนไปศึกษาด้านการเกษตรโดยเน้นหนักการปลูกฝ้าย ยาสูบ และข้าว และการผสมพันธุ์พืชในสหรัฐฯ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสถานีทดลองฝ้าย ยาสูบ ปอ และข้าวขึ้นในปี พ.ศ.2461 และนาทดลองคลองรังสิตที่เน้นเรื่องข้าวในเวลาต่อมา (สุธรรม อารีกุล, 2537: 156)

ในระหว่างปี พ.ศ.2459-2467 โครงการป่าสักใต้ที่ประกอบด้วยเขื่อนพระรามหกซึ่งเป็นเขื่อนแห่งแรกของประเทศและการชลประทานป่าสักใต้ก็ถูกดำเนินการ (อดุล อิมโอชา, 2530) ตามด้วยการวางโครงการชัยนาท (Chainat Scheme) ซึ่งเสนอให้สร้างเขื่อนทตน้ำปิดกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่ชัยนาท โครงการนี้ต่อมาคือโครงการชลประทานขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ

การที่ไทยต้องเปิดประเทศและรับเอาเทคโนโลยีจากยุโรปมาใช้ยังทำให้ในต้นทศวรรษ 2470 ประเทศไทยได้ดำเนินการสำรวจแหล่งพลังน้ำทั่วประเทศเพื่อใช้ผลิตไฟฟ้าในการเดินรถไฟ

การดำเนินนโยบายการสร้างเขื่อนในยุคนี้ เป็นที่ชัดเจนว่า ประเทศไทยต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญจากตะวันตก ซึ่งเห็นได้จากการก่อตั้งกรมคลองหรือกรมชลประทาน ที่รัฐบาลไทยได้ตกลงกับรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ขอตัวนายเจ. เฮอร์แมน วัน. เดอร์ ไฮเด (J. Horman Van der Heide) นายช่างด้านชลประทานชาวฮอลันดาซึ่งรับราชการที่ชวามาเป็นผู้ตรวจการและพิจารณาวงโครงการชลประทาน ต่อมาไฮเดได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติงานรับราชการในฐานะเจ้ากรม (สุธรรม อารีกุล, 2537: 152)

ต่อมา รัฐบาลไทยก็ได้เปลี่ยนไปพึ่งพาอังกฤษ โดยรัฐบาลได้ยืมตัวนายอาร์. ซี. วิลสัน (R.C. Wilson) นายช่างชลประทานชาวอังกฤษมาเป็นเจ้ากรมคลอง แม้ว่าปีต่อมาเจ้ากรมจะเป็นคนไทย แต่บทบาทในการวางแผนก็ยังคงเป็นชาวตะวันตกเช่นเดิม ดังจะเห็นได้จากการว่าจ้างเซอร์โทมัส เอร์ด (Sir Thomas Ward) ชาวอังกฤษมาช่วยวางโครงการเพิ่มเติม และการที่เจ้ากรมแม้ว่าจะเป็นคนไทย แต่ก็เป็นผู้ที่ร่วมทำงานกับนายช่างชาวอังกฤษ (สุธรรม อารีกุล, 2537: 161)

ขณะที่การสำรวจแหล่งพลังน้ำทั่วประเทศเพื่อใช้ผลิตไฟฟ้าในการเดินรถไฟก็ต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาสำรวจเช่นกัน (จันทนา สุทธิจารี, 2535: ภาคผนวก น.126)

เป็นที่ชัดเจนว่า ระบบชลประทานสมัยใหม่ที่ถูกผลักดันให้ดำเนินการนี้สัมพันธ์กับการลงทุนด้านที่ดินของ "กลุ่มศักดินา" ในพื้นที่รอบๆ กรุงเทพฯ เช่น รังสิต ฉะเชิงเทรา อยุธยา (ดู Suehiro, 1996: 94-98) การสร้างระบบชลประทานสมัยใหม่ยังทำให้ตั้งแต่ พ.ศ.2439 เป็นต้นมา ทำให้ไทยสามารถส่งข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ ซึ่งผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้าว เช่น โรงสีข้าว และบริษัทส่งออกที่ครอบครองโดยกลุ่มธุรกิจจากยุโรป กลุ่มพ่อค้าจีน และกลุ่มศักดินา (ดู Suehiro, 1996: 25, 49) ขณะที่การวางแผนสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า ก็เพื่อผลประโยชน์ในกิจการรถไฟที่ดำเนินการโดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่ลงทุนมาตั้งแต่ พ.ศ.2430 (Suehiro, 1996) จุดหมายของเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2471 ก็สะท้อนถึงสิ่งนี้ได้เป็นอย่างดี ดังที่ระบุว่า:

"ผลประโยชน์ซึ่งได้จากไฟฟ้าหลวงก็ได้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทอยู่แล้ว ไฟฟ้าแม้แต่ในขณะนี้ซึ่งใช้สเต็ม (ไอน้ำ) ก็ยังได้กำไรมากมาย เหตุใดแล้วไฟฟ้าซึ่งจะสร้างขึ้นด้วยแรงน้ำซึ่งเป็นของมีมาเองโดยไม่มีใครคิดค้นขึ้นนี้จะไม่ได้ประโยชน์งอกงามยิ่งกว่านั้น" (อ้างในจันทนา สุทธิจารี, 2535: ภาคผนวก น.126)

2. เขื่อนในยุคเศรษฐกิจรัฐนิยมและการขยายอิทธิพลของสหรัฐฯ (พ.ศ.2475-2502)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 แนวคิดการสร้างเขื่อนก็ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในยุคของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่นำนโยบายเศรษฐกิจแบบรัฐนิยมมาใช้ กล่าวได้ว่าจอมพล ป. มองว่าการสร้างเขื่อนคือการสร้างชาติเช่นเดียวกับบรรดาผู้นำชาติเกิดใหม่ทั้งหลาย ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ.2481 รัฐบาลจอมพล ป. ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการไฟฟ้ากำลังน้ำ" ขึ้นมาซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญที่นำไปสู่การก่อตั้งการพลังงานแห่งชาติ หรือปัจจุบันคือ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานซึ่งเป็น 1 ใน 3 หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อน พร้อมกันนั้นก็ได้มีการสำรวจโครงการแก่งเรียงบนลำน้ำแควใหญ่และที่แก่งละว้าบนแม่น้ำแควน้อย เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าส่งป้อนให้กรุงเทพฯ แต่โครงการดังกล่าวก็ไม่ได้มีการดำเนินการ เนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่สองเสียก่อน (อดุล อิมโอชา, 2530)

การให้ความสำคัญกับการสร้างเขื่อนของจอมพล ป.ยังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ.2482 รัฐบาลได้ก่อตั้งโรงเรียนการชลประทาน ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของคณะวิศวกรรมชลประทาน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการให้การศึกษาเรื่องเขื่อนและการชลประทาน (กรมชลประทาน ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507: 252) การก่อตั้งโรงเรียนชลประทานได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการจัดการน้ำของไทยว่า ได้รับเอาแนวคิดการจัดการน้ำแบบตะวันตก นั่นคือ มุ่งเน้นไปที่การจัดการน้ำ 7 วิธีด้วยกัน ได้แก่ การกักตุนน้ำ การทดและส่งน้ำ การระบายน้ำ การพัฒนาที่ดิน การบรรเทาอุทกภัย การไฟฟ้าพลังน้ำ และการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งก็คือที่มาของตราประจำโรงเรียนที่เป็นรูปหยดน้ำที่มีพญานาค 7 เศียรบรรจอยู่ภายใน (กรมชลประทาน, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507: 252)

ในปี พ.ศ.2492 คณะทหารภายใต้การนำของจอมพล ป. ได้กลับมามีอำนาจอีกครั้งหลังจากได้ทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลปรีดี พนมยงค์ และจอมพล ป. ก็ได้รื้อฟื้นการสำรวจโครงการแก่งเรียงที่กาญจนบุรีขึ้นมาดำเนินการอีกครั้ง (จันทนา สุทธิจารี, 2535: ภาคผนวก น.127) นอกจากนั้นยังได้ตราพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติและปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาสร้างโรงไฟฟ้าทั่วราชอาณาจักรเป็นสำนักงานการพลังงานแห่งชาติ แต่โครงการที่รัฐบาลสมัยนั้นประสบความสำเร็จคือ โครงการชลประทานชยันต และเขื่อนยันฮีหรือเขื่อนภูมิพล

กล่าวสำหรับเขื่อนภูมิพล เมื่อสร้างเสร็จ เขื่อนแห่งนี้มีความสูงถึง 154 เมตร ยาว 467 เมตร บนสันเขื่อนมีทางสำหรับรถยนต์กว้าง 5.5 เมตร ฐานเขื่อนกว้าง 52 เมตร ใช้คอนกรีต

ประมาณ 970,000 ลูกบาศก์เมตร และติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้า 560 เมกกะวัตต์ ด้วยขนาดที่ใหญ่โตนี้ จึงทำให้เขื่อนภูมิพลถูกจัดให้เป็นเขื่อนคอนกรีตโค้งที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และใหญ่เป็นอันดับ 7 ของโลก ในบรรดาเขื่อนประเภทเดียวกัน ที่มีในขณะนั้น (Brown & Root-Utah, ใน ยุทธ เดชคำรน, 2510: 36)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การสร้างเขื่อนภูมิพล คือการเข้าสู่ยุคสมัยของการสร้างเขื่อนในประเทศไทยอย่างแท้จริง

2.1 นิเวศวิทยาการเมืองของการสร้างเขื่อนภูมิพล

หากจะทำความเข้าใจการเมืองของการสร้างเขื่อนในประเทศไทย กล่าวได้ว่า การทำความเข้าใจกรณีเขื่อนภูมิพลจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจเขื่อนอื่นๆ ที่ถูกสร้างในเวลาต่อมา เนื่องจากเขื่อนแห่งนี้ คือแบบอย่างของการสร้างเขื่อนในประเทศไทยที่ยังคงมีความหมายจนกระทั่งปัจจุบัน การเมืองของการสร้างเขื่อนภูมิพลมีประเด็นสำคัญดังนี้

2.1.1 เขื่อนภูมิพล: การพัฒนาแบบรวมศูนย์และความเชื่อทางเศรษฐศาสตร์

ในการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล เป็นที่ชัดเจนว่า ประเทศไทยมีแนวความเชื่อทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับขนาดของโครงการ (economy of scale) ที่ว่า "ยิ่งโครงการมีขนาดใหญ่เท่าใดก็ยิ่งดีเท่านั้น" ดังที่กรมชลประทานได้ระบุว่าเขื่อนภูมิพลเป็นโครงการประเภทที่ก่อให้เกิดประโยชน์ คุ่มค่าต่อการลงทุนดีกว่าประเภทอื่น อีกทั้งยังจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลดังที่กรมชลประทานได้ระบุถึงประโยชน์ของเขื่อนภูมิพลไว้ว่า ด้านการผลิตกำลังไฟฟ้าจะผลิตไฟฟ้าได้ปีละ 2,000 กิโลวัตต์ ชั่วโมง ไฟฟ้านั้นนอกจากส่งให้พระนคร ธนบุรี และจังหวัดต่างๆ อีก 35 จังหวัดแล้ว หมู่ชุมชนราษฎร โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้ว และที่จะเกิดขึ้นใหม่ตามทางที่สายไฟฟ้าผ่านในระหว่างจังหวัด ต่อจังหวัดก็มีโอกาสใช้ไฟฟ้าได้ด้วย ขณะที่ในด้านการชลประทาน เขื่อนนี้จะให้ประโยชน์คิดเป็นเงินถึง 1,080 ล้านบาทต่อปี เมื่อได้สร้างเขื่อนและมีอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนถึง 12,200 ล้านลูกบาศก์เมตร ก็จะป้องกันน้ำท่วมได้โดยเก็บกักน้ำแล้วค่อยๆ ปล่อยออกมา ส่วนด้านการคมนาคมทางเรือก็จะสามารถทำให้มีการขนส่งทางน้ำได้ตลอดปี จากนครสวรรค์จนถึงที่ตั้งเขื่อนจังหวัดตากและโดยการถ่วงเรือที่เขื่อน การขนส่งทางน้ำก็จะทำให้ได้จนถึงจังหวัดเชียงใหม่ (กรมชลประทาน ใน ยุทธ เดชคำรน, 2510)

ในเชิงอุดมการณ์ เชื้อนภูมิพลได้ถูกทำให้เป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนา ดังจะเห็นได้จาก การที่เชื้อนภูมิพลได้ถูกตีพิมพ์บนธนบัตรใบละหนึ่งพันบาท ซึ่งปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นในหลาย ประเทศที่น่าภาพเชื่อนมาตีพิมพ์บนธนบัตร ดังเช่น รัฐเซีย ลาว เวียดนาม เป็นต้น

หากวิเคราะห์ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทแล้ว การสร้างเชื้อนภูมิพล นั้นก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการพลังงานของพระนครและธนบุรีซึ่งเป็นศูนย์กลางของอำนาจ ทางเศรษฐกิจและการเมืองไทย (กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ใน ยุทธ เดชคำรน, 2510: 42-45) การสร้างเชื้อนภูมิพลจึงสะท้อนให้เห็นว่า เชื้อนคือเครื่องมือในการเปลี่ยนการใช้ ทรัพยากรและดึงเอาทรัพยากรจากชนบทเพื่อตอบสนองให้กับเมืองนั่นเอง

2.1.2 เชื้อนภูมิพล: การพัฒนาแบบพึ่งพา

หากพิจารณาในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ การที่รัฐบาลจอมพล ป. สามารถสร้าง โครงการชลประทานชยันตและเชื้อนภูมิพลได้ก็เนื่องมาจากการพึ่งพาสหรัฐฯ ที่ขณะนั้นกำลังเร่ง ขยายอิทธิพลไปทั่วโลก แม้ว่าจอมพล ป. ได้ชื่อว่าดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบรัฐนิยม แต่ อีกด้านหนึ่ง จอมพล ป. ก็หันไปพึ่งพาสหรัฐฯ โดยการนำประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของ ธนาคารโลกภายหลังจากที่ธนาคารโลกตั้งขึ้นมาเพียงหนึ่งปี พร้อมกันนั้น รัฐบาลจอมพล ป. ก็ รื้อฟื้นโครงการแก่งเรียงขึ้นมาอีกครั้งเพื่อขอกู้เงินจากธนาคารโลก อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกก็มิได้ อนุมัติเงินกู้สำหรับโครงการนี้ งานศึกษาของหลายท่านระบุว่า การที่ธนาคารโลกไม่ให้เงินกู้ เป็นเพราะข้อมูลโครงการไม่เพียงพอ เช่น จันทนา สุทธิจารี (2535: 127) กิตติพร ใจบุญ (2538: 36) แต่ผู้เขียนเห็นว่าการที่ธนาคารโลกไม่ให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยในการสร้างโครงการดังกล่าวน่าจะ มาจากการที่สหรัฐฯ มิได้เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลจอมพล ป.

จุดเปลี่ยนที่นำไปสู่การสร้างเชื้อนขนาดใหญ่ในประเทศไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2493 เมื่อ รัฐบาลจอมพล ป. ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในการสู้รบกับคอมมิวนิสต์เพราะ ต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารจากสหรัฐฯ ในเดือนกรกฎาคม รัฐบาลจอมพล ป. ได้ยกเลิกนโยบายต่างประเทศแบบยึดหยุ่นและผูกพันประเทศเข้ากับสหรัฐฯ ด้วยการส่งกองทัพ และข้าวไปยังเกาหลีซึ่งกำลังทำสงคราม นับว่าไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้ความร่วมมือ อย่างจริงจังแก่สหรัฐฯ ในการเข้าร่วมทำสงครามในนามสหประชาชาติ แม้ว่าจอมพล ป. ไม่ทราบ ว่าอะไรคือสาเหตุของการทำสงครามครั้งนี้ก็ตาม หลังจากนั้นสามเดือน วันที่ 19 กันยายน 2493 รัฐบาลจอมพล ป. ก็ได้รับการตอบแทนจากสหรัฐฯ โดยธนาคารโลกเห็นพ้องที่จะให้เงินกู้แก่การ พัฒนาของไทย (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526: 128-130) ซึ่งก็คือเงินกู้จำนวน 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

เพื่อดำเนินการสร้างโครงการเจ้าพระยาใหญ่ นอกจากนั้น สหรัฐฯ ยังได้ให้ความช่วยเหลือวางแผนด้านพลังงานให้กับประเทศไทยโดยจัดทำ "แผนและระบบไฟฟ้าในประเทศไทย" (จันทนา สุทธิจารี, 2535: 128)

รัฐบาลจอมพล ป. ยังมีความกระตือรือร้นที่จะขอรับการช่วยเหลือจากธนาคารโลกในการสร้างเขื่อนด้วยการตั้งคณะกรรมการพิจารณาสร้างโรงไฟฟ้าที่วราชอาณาจักรแทนคณะกรรมการไฟฟ้ากำลังน้ำ และวางแผนโครงการยันฮีหรือเขื่อนภูมิพลบนลุ่มน้ำปิงอย่างเร่งด่วนแทนโครงการแก่งเสือ แม้ว่าการสำรวจโครงการเพิ่งเริ่มก็ตาม แต่รัฐบาลจอมพล ป. ก็กระตือรือร้นที่จะสร้างเขื่อนแห่งนี้โดยได้เสนอขอกู้เงินจากธนาคารโลกทันที (จันทนา สุทธิจารี, 2535: ภาคผนวก น.128)

สองปีต่อมา รัฐบาลจอมพล ป. ก็ออกพระราชกฤษฎีกาให้กรมชลประทานดำเนินการก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำยันฮี และได้ตราพระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี และก่อตั้งการไฟฟ้ายันฮีเพื่อรับผิดชอบการก่อสร้างเขื่อนแห่งนี้โดยเฉพาะ (ยุทธ เศษคำรณ, 2510) วันที่ 12 กันยายน 2500 การลงนามระหว่างรัฐบาลกับธนาคารโลกในการกู้เงินจำนวน 66 ล้านดอลลาร์ ในการสร้างเขื่อนภูมิพล และให้เงินกู้ตามมาอีก 3 ครั้ง (Sklar and McCully, 1994: Appendix B) รวมจำนวนเงินกู้ที่ธนาคารโลกสนับสนุนทั้งสิ้น 83.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสถิตินี้ได้ยาวนานถึง 2 ทศวรรษ

2.1.3 อิทธิพลของสหรัฐฯ ในการสร้างเขื่อนภูมิพล

หากพิจารณาโครงการเขื่อนภูมิพลในบริบทของเศรษฐกิจการเมืองโลกแล้ว การที่ธนาคารโลกสนับสนุนโครงการนั้นคือผลพวงของนโยบายสหรัฐฯ ที่ต้องการขยายอิทธิพลไปทั่วโลก รวมทั้งอินโดจีน โดยสหรัฐฯ ต้องการที่จะให้ประเทศไทยเป็นฐานในการขยายอิทธิพลในอินโดจีน เนื่องจากประเทศไทยมีความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ ความสัมพันธ์นี้จะเห็นได้จากพร้อมๆ กับการที่ธนาคารโลกให้เงินกู้ก้อนแรกแก่ไทยสำหรับโครงการชลประทานชยันนาทในปี พ.ศ.2493 สำนักงานควบคุมน้ำท่วมชาติ (Bureau of Flood Control) ในคณะกรรมการธิการเศรษฐกิจแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แห่งสหประชาชาติ (United Nation Economic Commission for Asia and the Far East หรือ ECAFE ปัจจุบันคือ ESCAP) และ United State Bureau of Reclamation (U.S.B.R. or U.S. Burec) ก็ได้เข้าสำรวจลุ่มน้ำโขง (Fels, 1972) ต่อมาในปี พ.ศ.2497 ECAFE ก็ได้จัดทำรายงานการพัฒนาทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Development of Water Resources in the Lower Mekong Basin) ซึ่งแนะนำให้มีการประสานความร่วมมือของ 4 ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง และมีการตั้งกองทุนเพื่อความร่วมมือของนานาชาติ จนกระทั่งเดือนมีนาคม พ.ศ.2500

คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) ก็ถูกก่อตั้งขึ้น มีลาว ไทย เวียดนาม และ กัมพูชา เป็นภาคีสมาชิก หลังจากนั้นคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขงก็ได้มีบทบาทสำคัญในการ ผลักดันให้สร้างเขื่อนในลุ่มน้ำโขงรวมทั้งภาคอีสานของไทยทันที ขณะเดียวกันสหรัฐฯ ก็เข้าแทรกแซงทางการเมืองในอินโดจีนด้วย¹

อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนภูมิพลนั้นท้ายที่สุดแล้วก็เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของ บรรดากลุ่มทุนของสหรัฐฯ ดังปรากฏว่า บริษัทที่ได้รับการสัมปทานก่อสร้างเขื่อนแห่งนี้คือ บริษัท Brown & Root-Utah ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นมาเพื่อการรับเหมาก่อสร้างเขื่อนภูมิพลโดยเฉพาะ บริษัทนี้ถือหุ้น โดยบริษัท Brown & Root S.A. กับบริษัท Utah International Inc. ทั้งสองบริษัทได้จดทะเบียนที่ ประเทศปานามา และร่วมกันรับเหมาก่อสร้างโครงการอื่นๆ อีกหลายแห่งทั้งในสหรัฐฯ และทั่วโลก Utah International Inc. นั้นแท้จริงแล้วเติบโตมาจากการรับเหมาก่อสร้างเขื่อนและชลประทานใน โครงการ Central Arizona บางโครงการทางบริษัท Utah International Inc. จะดำเนินการ บางโครงการบริษัท Brown & Root S.A. จะดำเนินการ สำหรับเขื่อนภูมิพล Brown & Root S.A. เป็นฝ่ายดำเนินการ จึงมีชื่อของ Brown นำหน้า (Brown & Utah, 1,000,000 Cubic Yards at Yanhee ,ใน ยุทธ เดชคำธรณ, 2510: 36)

พึงสังเกตว่า การลงนามในสัญญาการสร้างเขื่อนภูมิพลระหว่างบริษัทดังกล่าวกับรัฐบาล ไทยนั้น มิได้เป็นการลงนามระหว่างรัฐบาลกับบริษัท แต่เป็นการลงนามระหว่างตัวแทน กรมชลประทาน กล่าวคือ สัญญาที่ทำเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม เป็นการลงนามโดย ม.ล.ชูชาติ กำภู ตัวแทนกรมชลประทานกับนายเบน เพาเวล ตัวแทนของบริษัท Brown & Root-Utah (ยุทธ เดชคำธรณ, 2510 น.36) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของข้าราชการระดับสูงได้เป็นอย่างดี

¹ การแทรกแซงของสหรัฐฯเริ่มในปี พ.ศ.2496 โดยการเข้าสนับสนุนฝรั่งเศสในอินโดจีน ปีต่อมา เมื่อ ฝรั่งเศสถอนทหารออกจากอินโดจีน สหรัฐฯ ก็เข้ามีบทบาทแทน จากนั้นสหรัฐฯ ก็หนุนให้ก่อตั้งองค์การ สนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) เพื่อที่จะทำให้สหรัฐฯ มีเหตุผลพอที่จะแทรกแซงเพื่อ ต่อต้านการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526: 313) ในปี พ.ศ.2498 สหรัฐฯ ได้เข้าแทรกแซงประเทศลาว โดยการก่อตั้งกองทัพราชอาณาจักรลาว และ CIA ได้เข้าหนุนหลังบรรดา ข้าราชการและทหารบกของลาว จนกระทั่งมีการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันผลประโยชน์ของชาติ (CDNI) การเมืองในลาวได้คุกรุ่นมากขึ้น เนื่องจากกองกำลังปะเทดลาวพยายามที่จะยึดอำนาจคืน สองปีต่อมารัฐบาลลาว ที่นิยมตะวันตกและสหรัฐฯ ต้องการให้สหประชาชาติเข้าแทรกแซง อันเท่ากับว่าทำให้สหรัฐฯ มีเหตุผลในการส่ง ทหารเข้ายังไทยและอินโดจีน ในปี พ.ศ.2501 ประธานาธิบดีเคนเนดีจึงเริ่มส่งนาวิกโยธินเข้ามาในประเทศไทย ไปยังหนองคายและอุดรธานี (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526) ซึ่งนำไปสู่สงครามอินโดจีนในเวลาต่อมา

2.1.4 เชื้อนภูมิพล: การต่อสู้ช่วงชิงของชนชั้นนำ

หากพิจารณาเชื้อนภูมิพลในบริบทการเมืองไทย เชื้อนแห่งนี้ก็คือ ผลพวงของการต่อสู้ช่วงชิงกันระหว่างชนชั้นนำของไทย เพราะการที่จอมพล ป. ดัดสินใจเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ มีเบื้องหลังมาจากจอมพล ป. ต้องการรักษาสถานะทางการเมืองที่กำลังคลอนแคลน การเข้าร่วมกับสหรัฐฯ ในสงครามเกาหลีก็เท่ากับทำให้สหรัฐฯ ยกย่องและสรรเสริญ จอมพล ป. และทำให้ฐานะของจอมพล ป. มั่นคงขึ้นเมื่อเทียบกับคู่ต่อสู้ทางการเมืองคนอื่นๆ ในขณะนั้น ไม่ว่าจะ เป็น พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ หรือจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

การที่รัฐบาลจอมพล ป. กำลังสูญเสียสถานะภายหลังจากเกิดความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ยังทำให้รัฐบาลจอมพล ป. ต้องขอพระราชทานนามจากพระมหากษัตริย์เป็นชื่อเชื้อน เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2500 การขอพระราชทานนามเชื้อนจากพระมหากษัตริย์นี้ได้ช่วยปกป้องการวิพากษ์วิจารณ์โครงการสร้างเชื้อนจากกลุ่มตรงกันข้ามกับจอมพล ป. ดังจะเห็นได้จาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจเรื่องเงินกู้จำนวน 66 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากธนาคารโลกในอัตราดอกเบี้ยสูงถึง 5.75 % ต่อปี หรือประมาณ 72 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่ในภาคอีสานกำลังเผชิญกับปัญหาภัยแล้งจนมีการอพยพของประชาชนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ากรุงเทพฯ แต่รัฐบาลไม่สามารถแก้ได้และปกปิดปัญหา จนฝ่ายค้านได้ใช้คำขวัญว่า "หนึ่งล้านบาทในสามวัน" ซึ่งหมายถึงดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายสำหรับเงินกู้ในโครงการนี้เพื่อเน้นการคัดค้านของตน แต่เนื่องจากยังมีความเคารพต่อองค์พระมหากษัตริย์อยู่ การถกเถียงจึงมิได้รุนแรงนัก ถึงแม้ว่าผู้แทนบางคนจะคัดค้านโดยการเดินออกจากที่ประชุม (ทักษ์เฉลิมเดียรณ, 2526: 139, 146)

การต่อสู้ช่วงชิงกันของชนชั้นนำผ่านเชื้อนภูมิพลนี้ยังต่อเนื่องมาถึงยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งก้าวขึ้นกุมอำนาจโดยการปฏิวัติรัฐบาลจอมพล ป. จอมพลสฤษดิ์ซึ่งให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์มากกว่าจอมพล ป. (ทักษ์เฉลิมเดียรณ, 2526) ก็ได้จัดให้มีพระราชพิธีวางศิลาฤกษ์การสร้างเชื้อนในวันที่ 24 มิถุนายน 2504 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพิธีวางศิลาฤกษ์ ขณะที่จอมพลถนอม กิตติขจร ที่เข้าสืบทอดอำนาจต่อจากจอมพลสฤษดิ์ก็ได้จัดพระราชพิธีเปิดเชื้อนภูมิพลพร้อมทั้งโรงไฟฟ้าพลังน้ำเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2507 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเสด็จพระราชดำเนินทรงประกอบพระราชพิธีเปิดเชื้อน (อดุล อิมโอชา, 2530) ต่อมาก็ได้กลายเป็นประเพณีที่รัฐบาลต่าง ๆ จะขอ

พระราชทานนามจากพระมหากษัตริย์เป็นชื่อเชื่อน และขอพระราชทานพระราชวโรกาสเสด็จในพระราชพิธีเปิดเชื่อน (กิตติพร ใจบุญ, 2538)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ชนชั้นนำช่วงชิงกันเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับเชื่อนภูมิพลก็เพราะในยุคนั้น เชื่อนภูมิพล คือ โครงการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ การดำเนินโครงการนี้ก็เท่ากับเป็นการสร้างผลงานไปในตัว นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงลงไป การเข้าต่อสู้ช่วงชิงของชนชั้นนำในกรณีการสร้างเชื่อนภูมิพลคือ การต่อสู้เรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำ ดังที่รัฐบาลจอมพล ป. ถูกกล่าวหาว่า ผู้นำบางคนได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากไม้ในอ่างเก็บน้ำของเชื่อนภูมิพลจนกลายเป็น "คดีข้อโกงไม้" (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526: 141-142) รัฐบาลจอมพล ป. ถูกกล่าวหาว่าได้บังคับนายเทียม คมกฤช อธิบดีกรมป่าไม้ให้ลาออกจากตำแหน่ง ต่อมา นายเทียมได้เปิดเผยถึงเบื้องหลังการถูกบีบบังคับว่า เนื่องมาจากจอมพลผิน ชุณหะวัณ หนึ่งในบุคคลผู้มีอำนาจในรัฐบาลต้องการที่จะตั้งบริษัทป่าไม้แห่งประเทศไทย เพื่อจะรวมเอาบริษัทเอกชนต่างๆ เข้าไว้ทั้งหมด เพื่อผูกขาดอุตสาหกรรมทำไม้และไม้สัก แต่บริษัทอื่นๆ ปฏิเสธที่จะร่วมมือ จอมพลผินจึงต้องการพักใบอนุญาตทำไม้ทั้งหมดไว้ก่อน โครงการที่จะตั้งบริษัทป่าไม้แห่งประเทศไทยยังเกี่ยวข้องกับการสร้างเชื่อนภูมิพล เพราะมีผู้ต้องการผูกขาดการทำไม้บริเวณที่จะถูกน้ำท่วม นายเทียมเปิดเผยความไม่ชอบมาพากลนี้ว่า ใบสมัครใบแรกที่ยื่นขอรับใบอนุญาตตัดไม้ในอ่างคือนายรัศมี จันททวีโรจน์ ซึ่งทำในนามพรรคเสรีมนังคศิลา หนังสือพิมพ์สยามนิกร ฉบับวันที่ 11 สิงหาคม 2500 (อ้างใน ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526: 148) ได้ระบุว่า นายรัศมีเป็นพ่อค้าไม้และเป็นผู้สนับสนุนพรรคเสรีมนังคศิลา และยังแสดงความประหลาดใจที่บุคคลธรรมดาคนหนึ่งได้ทราบเรื่องเกี่ยวกับเชื่อนภูมิพล และทราบว่าการสร้างเชื่อนจะมีผลกระทบกระเทือนขนาดไหน โดยที่จอมพลผินลงนามเป็นส่วนตัวรับรองใบสมัครของนายรัศมี พร้อมแนะนำให้ออกหนังสือตามที่ต้องการโดยไม่ต้องห่วงเหนียว แต่นายเทียมปฏิเสธที่จะทำตามจอมพลผิน เป็นเหตุให้ถูกปลดออก ขณะเดียวกัน จอมพลสฤษดิ์ก็กล่าวหารัฐบาลและพรรคเสรีมนังคศิลาว่า ข้อราษฎรบังหลวงอย่างจงใจ และยังได้นำเรื่องนี้เข้าสู่สภาเพื่อตำหนิจอมพลผินว่าไม่มีความสามารถและใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมปลดข้าราชการประจำ (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526: 148)

หลังจากคดีข้อโกงไม้ไม่นาน จอมพลสฤษดิ์ได้เดินทางไปรักษาตัวที่สหรัฐฯ และกลับมาทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 หรือหลังจากที่โครงการเชื่อนภูมิพลได้รับการสนับสนุนเงินกู้จากธนาคารโลกเพียง 4 วัน และมอบให้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว ในช่วงนี้เองก็ได้มีการประมูลการก่อสร้างเชื่อนในวันที่ 14 เมษายน

2501 แต่หลังจากประมูลเชื่อนได้ 6 วัน จอมพลสฤษดิ์ก็ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลจอมพลถนอมที่ตนตั้งขึ้นมา ในยุคของจอมพลสฤษดิ์นี้เอง การสร้างเขื่อนภูมิพลที่แท้จริงจึงเริ่มขึ้นอย่างแท้จริง

นอกจากผลประโยชน์ทางการเมืองและเรื่องไม่ในอ่าวแล้ว ผลประโยชน์จากเขื่อนที่สำคัญอีกประการคือ วัสดุในการก่อสร้างเขื่อน เพราะสัญญาการก่อสร้างเขื่อนระบุว่า วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างบางชนิด ทางกรมชลประทานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการก่อสร้างจะเป็นผู้จัดหาให้แก่ผู้รับเหมา วัสดุเหล่านั้นคือ ปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น บานประตูปิดปากท่อส่งน้ำ บานเหล็กปิดอุโมงค์ระบายน้ำล้น รวมทั้งวัสดุอื่นๆ ที่จะต้องถูกฝังอยู่ในตัวเขื่อนและโรงไฟฟ้า ซึ่งกิจการเหล่านี้ล้วนแต่มีกลุ่มทหารเข้าไปเกี่ยวข้อง ดังเช่น บริษัท ชลประทานซีเมนต์ จำกัด ที่ในช่วงปี พ.ศ. 2499 จอมพล ป. ได้เข้าไปมีบทบาทในบริษัทดังกล่าว หลังจากจอมพล ป.หมดอำนาจลง ในปี พ.ศ.2502 จอมพลสฤษดิ์ และจอมพลประภาส ก็เข้ามามีบทบาทแทน (Suehiro, 1996)

ความขัดแย้งของชนชั้นนำในกรณีเขื่อนภูมิพลนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่านโยบายสาธารณะ (public policy) ที่บรรดากลุ่มชนชั้นนำผลักดันนั้น มิใช่เป็นการพัฒนาประเทศธรรมดา แต่ยังมีเรื่องของการต่อสู้ช่วงชิงกัน ซึ่งมีผลประโยชน์แอบแฝง (conspiracy) ทั้งในเรื่องของผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจที่เกี่ยวข้องด้วย

2.1.5 เขื่อนภูมิพล: ประวัติศาสตร์การต่อสู้ของชาวบ้าน

ในการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล ปรากฏว่ารัฐบาลไทยไม่ได้มีการประเมินผลกระทบใดๆ เมื่อมีการก่อสร้างเขื่อนจึงทำให้เกิดผลกระทบทั้งทางสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมา เพราะอ่างเก็บน้ำได้ท่วมแม่น้ำปิงที่มีแก่งธรรมชาติกว่า 50 แก่ง ที่ชาวบ้านเล่ากับผู้เขียนว่า แก่งเหล่านี้ซุกซุ่มไปด้วยปลาจนสามารถทำเป็นปลาแห้งขายเป็นสินค้า น้ำจากเขื่อนยังได้ท่วมที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ที่เป็นพื้นที่ปลูกข้าวที่สำคัญในที่ราบแห่งนี้ เช่น ทุ่งพานทองในเขต อ.ดอยเต่า เป็นต้น และต้องอพยพชาวบ้านกว่า 3,000 ครอบครัว 39 ชุมชน ที่ตั้งกระจายสองฝั่งแม่น้ำปิงตั้งแต่ อ.ฮอดไปจนถึง ต.บ้านนา อ.สามเงา (ดูแผนที่ 4.1) ชาวบ้านเล่าว่า ชุมชนเหล่านี้เป็นชุมชนเกษตรกรรมที่เก่าแก่ มีการปลูกข้าวโดยการจัดการน้ำด้วยระบบชลประทานแบบเหมืองฝายและระบบ "หลุก" หรือกังหันน้ำ (water wheel) และทำครั่งขาย เป็นต้น

การสร้างเขื่อนยังทำให้เวียงสร้อยซึ่งเป็นเมืองหลวงของลัวะ และเป็นแหล่งการศึกษาทางพระพุทธศาสนาของล้านนาต้องจมอยู่ใต้น้ำ

การสร้างเขื่อนแห่งนี้ แม้จะไม่ปรากฏภาพของการประท้วงของชาวบ้านดังในยุคปัจจุบัน แต่ชาวบ้านก็ได้ต่อสู้คัดค้านเขื่อนแห่งนี้ ดังปรากฏในบันทึกของ ป.มาลาทอง อดีตกำนันตำบลบ้านนา อ.สามเงา จ.ตาก ซึ่งเป็นบันทึกที่ไม่เป็นทางการ (public transcript) ที่ได้กล่าวถึงการต่อต้านการอพยพของชาวบ้าน ต.บ้านนา ความว่า:

“ปี 2503 ชาวบ้านนาก็ถูกสั่งให้อพยพลงมาอยู่ในที่จัดสรรที่กรมชลประทาน เขาจัดให้ การอพยพครั้งนี้ยากลำบากมาก เพราะราษฎรไม่ยินยอมหรือไม่คิดอพยพ เพราะที่อยู่อาศัยนั้นมีพร้อมทุกอย่าง ไม่ได้เดือดร้อนแต่ประการใด เมื่อรัฐบาลเขาต้องการความเจริญของประเทศชาติแล้ว พวกบ้านนาก็อยู่ไม่ได้เพราะเขื่อนสร้างเสร็จ น้ำจะท่วม จำเป็นต้องอพยพลงมาอยู่ในที่จัดสรรที่อยู่เวลาปัจจุบันนี้ บ้านนาเดิมนั้นก็กลายเป็นทะเลสาบต่อไป...พวกที่ไม่ยอมลงก็ถอยล่นขึ้นไปอยู่ที่ราบสูงขึ้นไปอีก ก็มีอีกหลายร้อยคน”

บันทึกของ ป.มาลาทอง ระบุว่า นายอำเภอได้นำแปลนบ้านมาให้ราษฎรบางคนดูและลงว่า จะสร้างบ้านใหม่ให้ จึงยินยอมหรือบ้าน แต่ต่อมา ปรากฏว่านายอำเภอเรียกเงินถึง 300,000 บาท ระหว่างการอพยพนั้น ชาวบ้านนาต้องพึ่งตัวเอง หรือต้องจ้างให้คนช่วย ชาวบ้านต้องอพยพโดยล่องแพไปตามลำน้ำปิง เมื่อถึงตัวเขื่อนน้ำไหลเชี่ยว แม่น้ำก็แคบ บางคนแพล่ม ของตกน้ำ เมื่อตั้งบ้านในพื้นที่อพยพก็ต้องเผชิญกับโจรผู้ร้าย จนต้องขายเรือและวัวควายทิ้ง กรมชลประทานก็ไม่ได้หาที่นาให้

ป. มาลาทอง ยังบันทึกอีกด้วยว่า สภาพความแร้นแค้นและทุกข์ยากได้ทำให้เกิด “นายร่วง” หรือ “พระร่วงองค์ที่สอง” โดยนายร่วงได้ปลุกวังในที่เกิดสรร อบรมชาวบ้านให้อยู่ในความสงบ ทำมาหากินตามความถนัดของตน อย่ามีการเบียดเบียนกัน ไม่ถึงหนึ่งปีก็ถูกนายอำเภอ (พระยาเดโช) ตามจับตัว จนต้องเร่ร่อนไปอยู่ตามวัดต่าง ๆ และถูกกล่าวหาว่าร่วมมือกับพวกในการปล้นฝรั่งที่สร้างเขื่อน จนพรรคพวกถูกจับกุมขังคุกไปหลายคน แต่นายร่วงได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านจนนายอำเภอต้องยอมเจรจาด้วย ต่อมาชาวบ้านก็ยกย่องให้เป็นหัวหน้าที่ยิ่งใหญ่กว่านายอำเภอและตำรวจ แม้แต่เมื่อเกิดคดีชาวบ้านในหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ ก็จะให้นายร่วงเป็นผู้พิพากษา

ผู้เขียนเห็นว่าลักษณะของการนำเอาคติความเชื่อหรือตำนานประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในการต่อสู้กับเขื่อนภูมิพลนี้น่าจะเกิดขึ้นอีกหลายหมู่บ้าน เพราะยุทธ เศษคำรณ ซึ่งได้เขียนหนังสือล่องแก่งแม่น้ำปิงก่อนที่จะกลายเป็นอ่างเก็บน้ำก็ระบุในทำนองเดียวกันว่า ชาวบ้านในหมู่บ้านแห่งหนึ่งได้ต่อต้านการอพยพจากการสร้างเขื่อนภูมิพล โดยใช้วิธีถาม “เจ้าพ่อทุ่งจ๊ะ” ว่าจะอพยพ

หรือจะสู้ และ “เจ้าพ่อทุ่งจ๊ะ” ก็บอกให้ชาวบ้านต่อสู้โดยกล่าวว่า “ลูกเอ๋ยไม่ต้องไปหอรอก พ่อจะสู้กับน้ำเอง”

การต่อสู้ของชาวบ้านที่เชื่อนภูมิพลนี้ กล่าวได้ว่า ชาวบ้านใช้วิธีการต่อสู้แพ่งด้วยการปรับ คติความเชื่อมาใช้ในการสร้างความชอบธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิธีการต่อสู้แพ่งเกิดขึ้นชุมชนมานานแล้ว มิใช่เพิ่งรับมาจากข้างนอก สำหรับเรื่องของพระร่วงนั้น แท้จริงแล้ว ชาวบ้านได้อ้างตำนานพระร่วงในสมัยสุโขทัยที่เป็นผู้กษัตริย์มาใช้ในการต่อสู้ จะแตกต่างก็ตรงที่พระร่วงที่ชาวบ้านอ้างในกรณีเชื่อนภูมิพล มิใช่ “ผู้กษัตริย์” แต่เป็น “ผู้กู้ประชาชน”²

3. เชื่อนในยุคการพัฒนาและสงครามเย็น (พ.ศ.2503-2520)

ยุคนี้เป็นยุคที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการทหารภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ต่อเนื่องถึงคณะถนอม-ณรงค์-ประภาส และยุคนี้ถือได้ว่าเป็นยุคทองของการสร้างเขื่อนของรัฐไทย เพราะในยุคนี้เป็นยุคที่รัฐไทยวางแผนการสร้างเขื่อนมากที่สุด แม้โครงการเขื่อนที่มีความขัดแย้งในปัจจุบันก็คือมรดกที่ถูกวางไว้ตั้งแต่ยุคนี้ เช่น โครงการเขื่อนลำโดมใหญ่ จ.อุบลราชธานี โครงการเขื่อนโป่งขุนเพชร จ.ชัยภูมิ เป็นต้น

สาเหตุที่ทำให้ยุคนี้เป็นยุคทองของการสร้างเขื่อนก็เพราะว่าเมื่อจอมพลสฤษดิ์ก้าวขึ้นสู่อำนาจ จอมพลสฤษดิ์ก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนา ซึ่งแน่นอนว่าได้รวมเอาการสร้างเขื่อนเข้าไปด้วย ดังจะเห็นได้จากจอมพลสฤษดิ์ได้ทำการรื้อฟื้นโครงการแก่งเรียงขึ้นใหม่ ขณะเดียวกันก็ได้ปรับปรุงหน่วยงานสร้างเขื่อนเพื่อให้อำนาจการสร้างเขื่อนมาอยู่ที่ตน ในปี พ.ศ.2502 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นซึ่งได้บัญญัติให้การพลังงานแห่งชาติรวมเข้าเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งได้บัญญัติให้เหมาะสมในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้การพลังงานแห่งชาติทำการวางแผนการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าทั่วประเทศถึง 42 เขื่อน (การพลังงานแห่งชาติ ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507)

ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดการสร้างเขื่อนกับการพัฒนาของจอมพลสฤษดิ์จะเห็นได้จากการพัฒนาภาคอีสาน เพราะจอมพลสฤษดิ์ได้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาภาคอีสานเป็นพิเศษ เพื่อให้ภาคอีสานตอบสนองต่อระบบตลาดและส่งเสริมให้เป็นเขตอุตสาหกรรมของประเทศ ในการนี้ รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและมี

² การตีความนี้ ผู้เขียนได้มาจากการสนทนากับ ศ.ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ เมื่อปี 2539

แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ.2505-2509 แผนนี้ได้กำหนดให้มีการสร้างเขื่อนถึง 7 เขื่อน (คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2505) นอกจากนั้น รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ยังได้ก่อตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าในภาคนี้เป็นการ เฉพาะ แม้ก่อนอสัญกรรม จอมพลสฤษดิ์ก็ยังลงพื้นที่ตรวจการสร้างโครงการน้ำพองด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของประเทศ กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานสร้างเขื่อนที่เก่าแก่ที่สุดก็ยังเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อนมากกว่าหน่วยงานอื่น เพราะเขื่อนหลักๆ ที่ถูกสร้างขึ้นในยุคนี้ล้วนแต่สร้างโดยกรมชลประทาน นอกจากนั้นกรมชลประทานยังมีบทบาทหลักในการวางระบบไฟฟ้าของประเทศด้วย (กรมชลประทาน, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507: 254)

การสร้างเขื่อนของกรมชลประทานไม่เพียงแต่รับเอาแนวคิดการจัดการน้ำจากสหรัฐฯ ที่มีมาตั้งแต่ยุคจอมพล ป.เท่านั้น (ดูกรมชลประทาน, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507) แต่เหตุผลในการสร้างเขื่อนของกรมชลประทานนั้นแทบจะกล่าวได้ว่า ลอกมาจากการสร้างเขื่อนของสหรัฐฯ ในยุคการสร้างรัฐชาติ ดังการอ้างเหตุผลของกรมชลประทานในการสร้างเขื่อนสิริกิติ์ ความว่า:

“โครงการเก็บกักตุนน้ำด้วยเขื่อนท่าปลาบนแม่น้ำน่านที่อุตรดิตถ์ จะเก็บน้ำปีของน้ำน่านไว้ได้ถึง 8,000 ล้านลูกบาศก์เมตร และโดยที่เขื่อนภูมิพลจะเก็บน้ำของน้ำปิงไว้ได้อีกเป็นจำนวนเท่ากัน ทั้งสามเหลี่ยม (ทุ่งเสลี่ยม-ผู้เขียน) กำแพงเพชร สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร (พิจิตร-ผู้เขียน) นครสวรรค์ จะไม่เกิดน้ำท่วมเป็นประจำทุกปีเหมือนเดิมนี่ ทุ่งนี้มีดินอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ประมาณ 5 ล้านไร่ ที่จะสร้างการชลประทานแบบเหมืองฝายให้ได้ด้วย ในปัจจุบันนี้การเสียหายเพราะน้ำท่วมบังเกิดแก่พื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่ง เพราะฉะนั้น ต่อไปโดยเขื่อนภูมิพลและเขื่อนท่าปลา รัฐบาลจะ reclaim ทุ่งมหาศาลนี้ให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เดิมนี่ประชาชนภาคเหนือแต่ละครอบครัวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเพาะปลูกเพียง 5-6 ไร่ เท่านั้น จึงถึงเวลาแล้วที่จะต้องเตรียมจัดสรรที่ดินรายใหญ่เป็นเรือนล้านๆ ไร่ ไร่ให้เยาวชนได้ย้ายภูมิลำเนาจากภาคต่างๆ ที่มีผลเมืองหนาแน่นได้เข้าไปทำกิน” (กรมชลประทาน ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2507: 271)

การลอกเอาความคิดจากสหรัฐฯ มาจัดการน้ำของกรมชลประทานยังเห็นได้จากการดำเนินโครงการตกแต่งลำน้ำสายใหญ่ (canalization) ที่เริ่มทำการทดลองในแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ฝั่งแดงถึงอ่างทอง ซึ่งคล้ายคลึงกับโครงการปรับปรุงลำน้ำของ U.S. Army's Corps. of Engineer นั้นเอง

ที่สำคัญอีกประการก็คือ ในการสร้างระบบชลประทานของกรมชลประทานนั้นจะมีการสร้างถนนตามคันคลองไปบรรจบถนนหลวง (feeder road) เพื่อขนส่งพืชผลออกขาย การสร้างถนนได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างคนกับแม่น้ำครั้งใหญ่ในสังคมไทย เพราะทำให้คนไทยหันหลังให้กับแม่น้ำ (ศรีศักร วัลลิโภดม, บทอภิปราย 14 มีนาคม 2542)

เมื่อคณะถนอม-ณรงค์-ประภาส ได้เข้าสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อจากจอมพลสฤษดิ์ รวมทั้งการควบคุมกิจการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ชลประทาน ธนาคาร ฯลฯ คณะถนอม-ณรงค์-ประภาส ก็ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างเขื่อนอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญก็คือ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นในปี พ.ศ.2511 และก่อตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยรวมเอาการไฟฟ้ายันฮี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการลิกันต์เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของรัฐให้ความสำคัญกับเขื่อนผลิตไฟฟ้า (Hydroelectric dam) ในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการพัฒนาประเทศ แม้แต่คำขวัญของ กฟผ.ก็ยังใช้คำว่า "ผลิตไฟฟ้า พัฒนาไทย"

3.1 เขื่อนและสงครามอินโดจีน

หากพิจารณาในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกแล้ว นโยบายการสร้างเขื่อนของไทยคือ แรงผลักดันของระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมภายใต้การนำของสหรัฐฯ ที่มีมาตั้งแต่ยุคจอมพล ป. ที่สหรัฐฯ ต้องการสร้างให้ไทยเป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาตามแนวทางทุนนิยมอุตสาหกรรมสำหรับเป็นตัวอย่างให้กับประเทศในกลุ่มอินโดจีน โดยเฉพาะภาคอีสานของไทยที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำโขง ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากแนวคิดของบรรดาชนชั้นนำของสหรัฐฯ และผู้ปฏิบัติงานที่มีบทบาทในองค์การระหว่างประเทศและในโครงการช่วยเหลือของสหรัฐฯ ในลุ่มน้ำโขง ดังที่ Arthur Goldschmidt ผู้อำนวยการความช่วยเหลือทางเทคนิคของกองทุนพิเศษสหประชาชาติกล่าวว่า "การพัฒนาลุ่มน้ำโขงนั้นก็เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าวให้ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 500-600" (Fels, 1972: 58) หรือการที่ เดวิด ลิลเลียนธัล (David E. Lilienthal) อดีตผู้อำนวยการ TVA หัวหน้าที่ี่มีความจำเป็นในการฟื้นฟูเวียดนามหลังสงครามที่ได้เสนอโครงการฟื้นฟู 10 ปี งบประมาณ 2,500,000,000 เหรียญสหรัฐฯ ส่วนหนึ่งของโครงการนี้คือ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวตลอด 30-40 ปี โดยการสร้างเขื่อนควบคุมน้ำบนลุ่มน้ำโขง

นอกจากนั้น ทักษะของผู้ปฏิบัติงานของสหรัฐฯ ในลุ่มน้ำโขง ก็ส่งผลให้เกิดการวางแผนโครงการเขื่อนให้ใหญ่ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มีความคิดแรงกล้าที่จะเอาชนะ

แม่น้ำโขงซึ่งเป็นอิทธิพลมาจากแนวคิดการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในสหรัฐฯ ดังเช่นที่ Lyle W. Mabbot วิศวกรโครงการเขื่อนผามองของ U.S.B.R. ให้สัมภาษณ์ว่า

"ผามองที่ระดับความสูง 325 ฟุตจากท้องน้ำจะสามารถเก็บน้ำได้ถึงแสนล้านลูกบาศก์ฟุต ขณะนี้เราคิดว่าจะสร้างได้ถึง 360 ฟุต เพื่อเก็บน้ำเพิ่มเป็น 3.7 แสนล้านลูกบาศก์ฟุต คิดเป็น 2 เท่าครึ่งของเขื่อนฮูเวอร์ บางที่เราอาจจะเพิ่มความสูงได้ถึง 390 ฟุต..." (อ้างใน White, 1969)

การดำเนินการพัฒนาภาคอีสานให้เป็นสัญลักษณ์ของทุนนิยมอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ จะเห็นได้ชัดจากการที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ส่ง U.S.B.R. และทีมสำรวจที่มีประสบการณ์ในการสร้างเขื่อนในรัฐอริโซนาเข้าวางแผนสร้างเขื่อนบนลุ่มน้ำโขง โดยเน้นไปที่ภาคอีสานของไทย ในปี ค.ศ. 1970 United States Department of Interior และ U.S.B.R. ก็ได้จัดทำรายงาน "Pamong Stage one Feasibility Study" เสนอให้กับ The Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin และ Agency for International development รายงานนี้ชี้ให้เห็นว่า U.S.B.R. ได้เข้าสำรวจโครงการเขื่อนเกือบทั้งหมดในเขตลุ่มน้ำชี-ลุ่มน้ำมูล ครอบคลุมพื้นที่ภาคอีสานเกือบทั้งหมด ยกเว้นบริเวณลุ่มน้ำที่กำเนิดแถบเทือกเขาพนมดงเร็กที่ไหลลงสู่ลุ่มน้ำมูลทางทิศใต้ และบริเวณปากมูล โครงการเขื่อนที่ U.S.B.R. วางแผนไว้ในภาคอีสานที่สำคัญ เช่น เขื่อนน้ำห้วยบง เขื่อนน้ำห้วยน้ำโขง เขื่อนโป่งขุนเพชร เขื่อนลำผาเฒ่า เขื่อนลำตะคอง เขื่อนลำพระเพลิง เขื่อนน้ำมูล (เขื่อนลำมูลบน-ผู้เขียน) เขื่อนลำตะเซาะ เขื่อนลำเหล็ก และเขื่อนลำสะแก รวมทั้งโครงการเขื่อนผามองที่มีแผนสร้างกันแม่น้ำโขงบริเวณหนองคายกับเวียงจันทน์ (U.S.B.R., 1970a: V-4) นอกจากแผนการสร้างเขื่อนแล้ว สหรัฐฯ ยังส่ง United State Operation Mission (USOM) ให้เข้าศึกษาด้านพลังงานในประเทศไทย ในปี พ.ศ.2509 รายงาน "Thailand Electric Power Study" "Forecast of Power Requirements for the Kingdom of Thailand" ก็ถูกจัดทำขึ้น (United States Department of Interior and U.S.B.R., 1970b: IV-8-IV-9)

การเข้าสร้างเขื่อนของสหรัฐฯ นั้น อูจิ้น แบลค หัวหน้าทีมประสานงานให้กับสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ได้ให้ความสำคัญกับชนชั้นนำของไทยเป็นพิเศษ ทำให้ชนชั้นนำให้ความสำคัญกับการสร้างเขื่อน เช่น ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า ผู้ว่าการธนาคารชาติของประเทศต่างๆ ควรร่วมมือกัน ขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงแสดงความสนพระทัยด้วย (Fels, 1972)

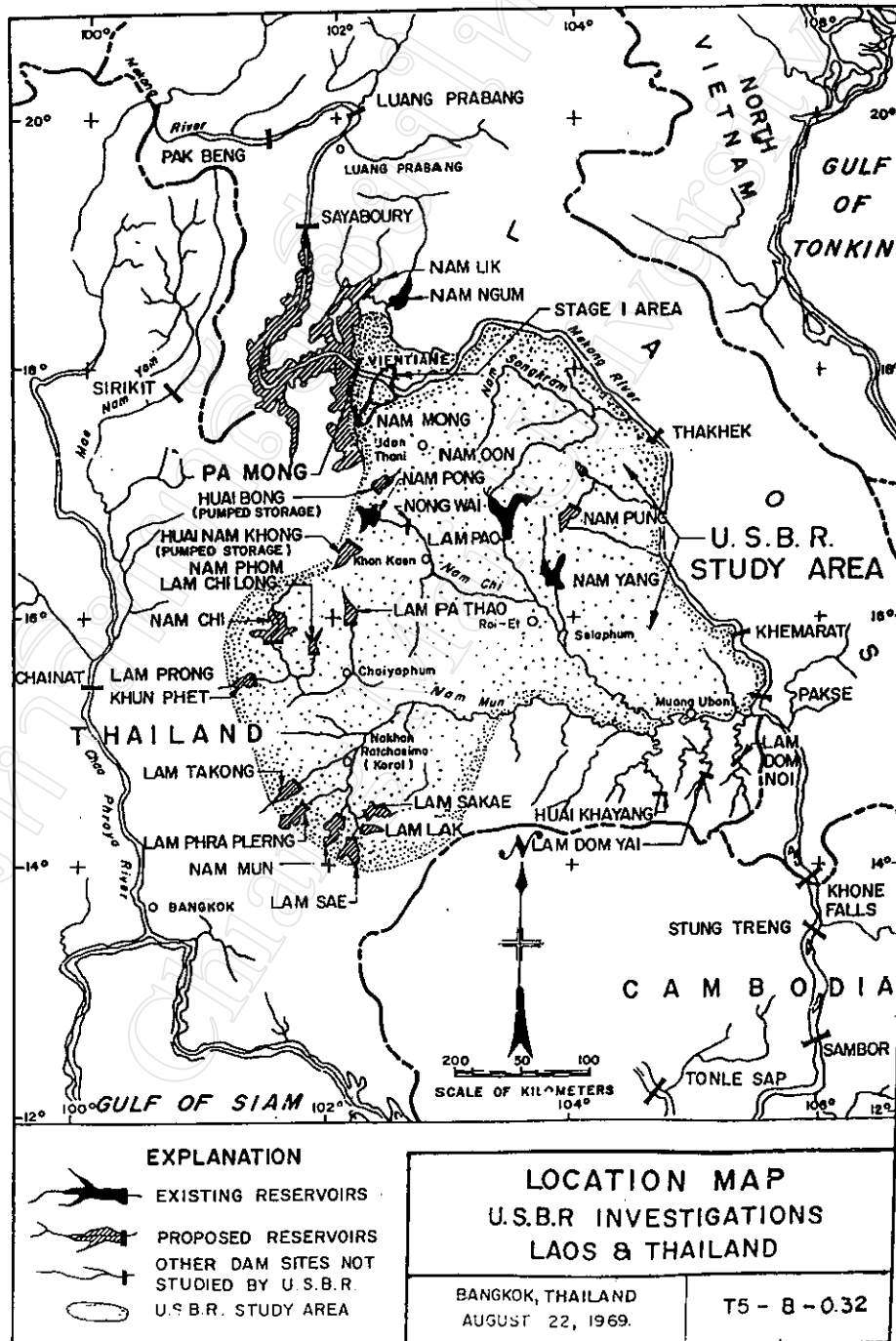
ขณะที่จอมพลสฤษดิ์ก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับโครงการเขื่อนของสหรัฐฯ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ระบุว่า โครงการลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างที่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากสหประชาชาติเป็นจำนวนมากจะมีประโยชน์ต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย จะระดมกำลังเจ้าหน้าที่มาดำเนินโครงการนี้อย่างรวดเร็ว (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503: 65) การที่จอมพลสฤษดิ์ก่อตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงเป็นผลมาจากการที่จอมพลสฤษดิ์เดินตามนโยบายของสหรัฐฯ นั่นเอง

บทบาทของสหรัฐฯ ในการสร้างเขื่อนยังสามารถมองผ่านบทบาทขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศคือ ธนาคารโลก และองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่สหรัฐฯ มีอิทธิพล

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมาว่าธนาคารโลกเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อนในประเทศโลกที่สาม สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เพราะนับแต่เขื่อนภูมิพลเป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน ธนาคารโลกคือองค์กรที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนมากที่สุดในแง่ของนโยบายและการสนับสนุนเงินทุน บทบาทสำคัญของธนาคารโลกในช่วงนี้ก็คือ ธนาคารโลกได้ชี้้นำให้รัฐบาลไทยเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ "รัฐนิยม" เป็น "เสรีนิยม" ที่มีมาตั้งแต่ยุคจอมพล ป. ในปี พ.ศ.2500 โดยธนาคารโลกได้เข้าสำรวจสภาพเศรษฐกิจของประเทศและจัดทำรายงาน "A Public Development Program for Thailand" ขึ้นมา ต่อมาในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนาคารโลกก็ได้ผลักดันให้ก่อตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2502³ (ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การก่อตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในยุคจอมพลถนอม ก็ชัดเจนว่าเกิดจากการชี้แนะของธนาคารโลก

³ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536) ระบุว่า เมื่อคณะผู้แทนธนาคารโลกเดินทางเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี 2505 โดยมีนาย Paul T. Ellsworth เป็นหัวหน้าคณะนั้น นาย Paul ได้เขียนเอกสารเรื่อง A Central Planning Organization for Thailand ซึ่งนับว่าเป็นจุดกำเนิดของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2501 ผู้บริหารธนาคารโลกมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของนาย Paul แต่ข้อเสนอดังกล่าวถูกต่อต้านจากข้าราชการไทยโดยเฉพาะจากสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ อย่างไรก็ตามธนาคารโลกได้เจรจากับผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเวลานั้น ประกอบด้วย ม.ล.เดช สนิทวงศ์ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ และพระยาบริภัณฑ์ยุทธกิจ จนกระทั่งข้อเสนอของธนาคารโลกได้รับการสนับสนุน และมีการประนีประนอมกันจนมีการยุบสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น

แผนที่ 4.2 แสดงอาณาบริเวณและโครงการเขื่อนที่สหรัฐฯ วางแผนสร้างในภาคอีสาน



ที่มา: United States Department of Interior and U.S.B.R. (1970a)

ขณะที่องค์การสหประชาชาติได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างเขื่อนในประเทศไทยโดยเฉพาะภาคอีสาน บทบาทขององค์การสหประชาชาติจะผ่านคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2503 และองค์การนี้ก็มีความสำคัญในการสร้างเขื่อนน้ำพอง เขื่อนน้ำพุง และเขื่อนสิรินธร ซึ่งถือได้ว่าเป็นเขื่อนยุคแรกๆ ที่ถูกสร้างขึ้นในลุ่มน้ำโขง

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการให้ความช่วยเหลือการสร้างเขื่อนของนานาชาติกับบริบทการเมืองโลกแล้ว การมุ่งพัฒนาภาคอีสานนี้ กล่าวได้ว่าเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ของการแข่งขันกันขยายอิทธิพลระหว่างกลุ่มทุนนิยมอุตสาหกรรมที่นำโดยสหรัฐฯ และพันธมิตรกับกลุ่มสังคมนิยมอุตสาหกรรมที่นำโดยสหภาพโซเวียตนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในอินโดจีนตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา ต่อมากองทัพสหรัฐฯ ก็เคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยอย่างเปิดเผยในวันที่ 7 พฤษภาคม 2505 ระหว่างการซ้อมรบครั้งใหญ่ของ SEATO ซึ่งจัดขึ้นในประเทศไทย ประธานาธิบดีเคนเนดีก็ได้สั่งให้กองกำลังนาวิกโยธินเคลื่อนเข้าประจำตามจุดต่างๆ ตลอดแม่น้ำโขงของฝั่งไทย ในวันที่ 17 พฤษภาคม กองกำลังนาวิกโยธิน 1,800 นาย ถูกส่งกระจายกันไปตั้งอยู่ที่อุดรธานี (ทัชเชลิมเตียรอน, 2526) ในช่วงเดียวกันนี้ เขื่อนในภาคอีสานหลายแห่งก็ถูกผลักดันให้ก่อสร้างอย่างเร่งรีบ

เป็นที่ชัดเจนว่า การสร้างเขื่อนในภาคอีสานก็เพื่อตอบสนองต่อการเข้ามาตั้งฐานทัพสหรัฐฯ ดังเช่น กระแสไฟฟ้าที่ได้จากเขื่อนน้ำพอง (เขื่อนอุบลรัตน์) สายส่งไฟฟ้าแรงสูงถูกสร้างไปเชื่อมต่อกับสถานีย่อยอุดรธานี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2536ก) ซึ่งงานก่อสร้างฐานทัพสหรัฐฯ กำลังเริ่ม การสร้างเขื่อนสิรินธรบริเวณใกล้ชายแดนไทย-ลาวก็เช่นกัน เขื่อนแห่งนี้ นอกจากสร้างเพื่อสนองความต้องการไฟฟ้าในภาคอีสานที่ได้เพิ่มสูงขึ้นจากการเร่งขยายเขตออกไปอย่างกว้างขวางในช่วงปี พ.ศ.2509-11 และการส่งไฟฟ้าให้กับลาวแล้ว การสร้างเขื่อนแห่งนี้ยังเกิดขึ้นเพื่อป้องกันกระแสไฟฟ้าให้กับฐานทัพสหรัฐฯ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2536ก) ซึ่งก็คือ ฐานทัพอากาศที่อุบลราชธานี

นอกจากนั้น การสร้างเขื่อนห้วยหลวงที่อุดรธานีของกรมชลประทานในกลางทศวรรษ 2510 ก็เพื่อนำน้ำไปป้อนให้กับฐานทัพอเมริกันที่อุดรธานี

ในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ท่ามกลางสถานการณ์สงครามต่อต้านสหรัฐฯ ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น สหรัฐฯ ก็ทำการผลักดันเขื่อนผามองที่จะสร้างกันแม่น้ำโขงอย่างหนักแต่ก็ไม่ได้มีโอกาสสร้างเพราะสหรัฐฯ พ่ายแพ้ในสงครามอินโดจีนในปี พ.ศ.2518 และถอนตัวจากประเทศไทยในปลายปีต่อมา

การสิ้นสุดอิทธิพลของสหรัฐฯ ในอินโดจีนได้ส่งผลกระทบต่อการสร้างเขื่อนในลุ่มน้ำโขงโดยตรง เพราะนอกจากทำให้โครงการสร้างเขื่อนที่สหรัฐฯ วางไว้ต้องหยุดชะงักแล้ว ยังทำให้บทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องสิ้นสุดลงเหลือเพียงคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (Interim Mekong Committee) ซึ่งมีสำนักงานเลขาธิการในกรุงเทพฯ และได้ทิ้งโครงการเขื่อนให้เป็นมรดกที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในภาคอีสานจนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้นจึงไม่แปลกใจที่ภาคอีสานของไทยเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งเรื่องเขื่อนมากที่สุดในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ที่สำคัญอีกประการก็คือ นโยบายของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้คือ "การดุลย์อำนาจ" ด้วยการดึงมหาอำนาจอื่นเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคนี้ด้วย ทำให้รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศมีส่วนร่วมในการสร้างเขื่อนในประเทศไทยและอินโดจีนเช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ฯลฯ (ดูตารางที่ 4.1) ในบรรดาประเทศเหล่านี้ ญี่ปุ่นนับว่ามีบทบาทในการสร้างเขื่อนในประเทศไทยรองลงมาจากสหรัฐฯ แต่ญี่ปุ่นจะอ้างความชอบธรรมในการสร้างเขื่อนโดยการเน้นไปที่การอ้างสันติภาพและเพื่อลบภาพความโหดร้ายของทหารญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ดังจะเห็นได้จากกรณีเขื่อนศรีนครินทร์ที่ EPDC ซึ่งเป็นผู้จัดทำรายงานการศึกษาความเหมาะสมโครงการที่กล่าวว่า "The River Quae Yai-over which a bridge was once built for war, now a project to build a dam over river, to promise peace" (EPDC, 1980)

อย่างไรก็ตาม ในปลายทศวรรษ 2510 ญี่ปุ่นก็ถูกต่อต้านจากนักศึกษาและประชาชนในประเทศไทยเช่นเดียวกับสหรัฐฯ เป็นผลให้การลงทุนของญี่ปุ่นในไทยได้รับผลสะท้อนเป็นอย่างมาก แต่ญี่ปุ่นก็ยังดำเนินการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์และเขื่อนท่าทุ่งนาต่อไปอย่างเงียบ ๆ

3.2 เขื่อนและระบบทุนนิยมโลก

หากวิเคราะห์บริบทที่มาเชิงนโยบายการสร้างเขื่อนตามกรอบแนวคิดนิเวศวิทยาการเมืองแล้ว การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรมนั้น ทำยที่สุดแล้วก็เพื่อผลประโยชน์ของบรรดาบริษัทอุตสาหกรรมเขื่อนในประเทศอุตสาหกรรมเอง โดยที่กระบวนการในการสร้างเขื่อนในประเทศไทยนั้นตกอยู่ในวงจรของการพึ่งพา กล่าวคือ ระเบียบราชการในประเทศอุตสาหกรรมได้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแบบให้เปล่า แต่เงินทุนนี้ก็นำไปจ้างบริษัทที่ปรึกษาในประเทศของตนมาศึกษา เมื่อรัฐบาลไทยอนุมัติโครงการ บริษัทที่เข้ามาศึกษานั้นก็จะได้รับการว่าจ้างให้เป็นบริษัทที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมโครงการ ส่วนเงินกู้ที่ธนาคารโลกหรือองค์กรระหว่างประเทศให้กู้ก็นำไปว่าจ้างและซื้ออุปกรณ์จากบริษัทอุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรม

เขื่อนน้ำพุง เป็นเขื่อนที่ญี่ปุ่นเข้าสนับสนุนการศึกษาความเหมาะสมโครงการผ่านคณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงจำนวน 30 ล้านเยน ต่อมา Electric Power Development Company (EPDC) ก็ได้รับการว่าจ้างให้ศึกษาชั้นรายละเอียด และควบคุมการก่อสร้าง การบริหารจัดการเขื่อน รวมทั้งการขอมบารุง แม้ว่าบริษัท Christiani and Nielson (Thai) จะได้รับงานก่อสร้างเขื่อนและอาคารประกอบ แต่อุปกรณ์สำคัญของเขื่อนแห่งนี้ก็ล้วนแต่ผลิตโดยบริษัทเอกชนของญี่ปุ่น (ดูการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2536ก)

ส่วนเขื่อนน้ำพอง เป็นเขื่อนที่สหประชาชาติได้ใช้เงินจากกองทุนพิเศษ (Special Fund) ว่าจ้างบริษัท Rogers International Corporation จากสหรัฐฯ สำรวจความเหมาะสมโครงการ และรัฐบาลเยอรมันสนับสนุนเงินค่าก่อสร้างผ่านธนาคารเพื่อการบูรณะ (Kreditanstalt fur Wiederaufbau) เมื่อถึงขั้นการก่อสร้าง บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาเพื่อสำรวจรายละเอียดออกแบบ และควบคุมการก่อสร้าง บริษัทก่อสร้าง และอุปกรณ์ของเขื่อนทั้งหมดล้วนมาจากเยอรมัน

สำหรับเขื่อนศรีนครินทร์ เป็นเขื่อนที่ญี่ปุ่นสนับสนุนการศึกษา และธนาคารโลกสนับสนุนเงินกู้ ในกรณีนี้จึงมีการจัดสรรผลประโยชน์อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในส่วนของการก่อสร้างทางโยธาที่คิดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุดถึง 43.7% ของค่าใช้จ่ายทั้งโครงการ ถึงแม้ว่า EPDC และ กฟผ.ได้ทำการคัดเลือกบริษัทก่อสร้างโดยใช้ระบบการประมูล ซึ่งมี 18 บริษัท จากญี่ปุ่น เกาหลี สวีเดน ไต้หวัน สหรัฐฯ อิตาลี เยอรมันตะวันตก และไทย เข้าร่วมประมูล อย่างไรก็ตามธนาคารโลกซึ่งเป็นผู้สนับสนุนเงินกู้ที่ใหญ่ที่สุด (34.7%) กลับอนุมัติให้ Vianini S.P.A. of Italy ได้รับการคัดเลือก

ขณะที่ในส่วนอุปกรณ์สำคัญของเขื่อนล้วนแต่สั่งและติดตั้งโดยบริษัทญี่ปุ่นทั้งสิ้น ยกเว้นสายส่งไฟฟ้าแรงสูงที่เป็นบริษัทร่วมทุนกับทุนไทย การดำเนินการนี้ญี่ปุ่นเพียงแต่ส่งวิศวกรจาก EPDC จำนวน 5 คนมายังประเทศไทย ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านโรงกำเนิดไฟฟ้า สายส่งไฮดรอลิค และการสื่อสาร เพื่อเตรียมเอกสารในการคัดเลือกผู้รับเหมาจัดส่งอุปกรณ์เครื่องกลและอิเล็กทรอนิกส์ (EPDC, 1980)

รายชื่อบริษัทที่ได้รับสัมปทานสร้างเขื่อนที่มีลักษณะการผูกขาดนี้ ดูได้จากตารางที่ 4.2

3.3 การลุกขึ้นสู้ของชาวบ้านและการปราบปรามของรัฐ

ยุคนี้ เป็นยุคที่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนหลายแห่งได้ลุกขึ้นมาต่อสู้คัดค้านเขื่อนอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น การคัดค้านเขื่อนห้วยหลวง เขื่อนลำชีบน เขื่อนมาบประชัน เขื่อนห้วยไผ่ล้อม เขื่อนสิรินธร และเขื่อนน้ำกระเสียว

ตารางที่ 4.1 รายชื่อรัฐบาลนานาชาติที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อนระหว่าง พ.ศ.2503-2520

ประเทศ	โครงการเขื่อนที่เข้ามามีบทบาท	หมายเหตุ
สหรัฐฯ	โครงการเขื่อนผามอง โครงการเขื่อนน้ำห้วยบง โครงการเขื่อน ห้วยน้ำไข่ง โครงการเขื่อนโป่งขุนเพชร โครงการเขื่อนลำผาเฒ่า เขื่อนลำตะคอง เขื่อนลำพระเพลิง เขื่อนน้ำมูล (เขื่อนลำมูลบน) เขื่อนลำแชะ เขื่อนลำเหล็ก เขื่อนห้วยหลวง เขื่อนลำสะแก เขื่อน ลำปาว เขื่อนบางลาง โครงการเขื่อนสายบุรี	ให้ความช่วยเหลือ ผ่าน USAID, USBR, International Board of Consultant: IBC
ญี่ปุ่น	เขื่อนน้ำพุง เขื่อนสิรินธร เขื่อนน้ำพรม (เขื่อนจุฬาภรณ์) เขื่อนห้วย กุ่ม เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนท่าทุ่งนา โครงการเขื่อนแม่น้ำหลังสวน โครงการไฟฟ้าพลังน้ำปัตตานี โครงการไฟฟ้าพลังน้ำน้ำใสใหญ่ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำคลองท่าด่าน โครงการไฟฟ้าพลังน้ำน้ำปาย โครงการแควใหญ่ตอนบน (เขื่อนน้ำโจน) โครงการเขื่อนละงู โครงการเขื่อนควบคุมน้ำแควใหญ่ตอนล่าง โครงการเขื่อนแม่จาง และเขื่อนบ้านท่าสี่ โครงการห้วยสะพานหิน (ศิริธารแบบสูบกลับ) เขื่อนสิริกิติ์ โครงการเขื่อนเขื่อนรอก โครงการเขื่อนคลองตารอง	ให้ความช่วยเหลือ ผ่าน JICA, EPDC, แผนโคลอมโบ, OECD, JEXIM-Bank, Overseas Technical Cooperation Agency (OTCA)
เยอรมัน	เขื่อนอุบลรัตน์ โครงการเขื่อนบนลุ่มน้ำกก	ให้ความช่วยเหลือ ผ่านกองทุน Special Fund ของ UN และ เงินกู้จาก Kreditanstalt für Weideraufbau
ฝรั่งเศส	โครงการเขื่อนปากมูล โครงการเขื่อนบางลาง	บริษัท SOFRELEC บริษัท SOGREAH
เนเธอร์แลนด์	โครงการเขื่อนกันทะเลสาบสงขลา โครงการน้ำสงคราม	ว่าจ้างบริษัท NEDECO
ออสเตรเลีย	โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำคลองทุ่งพล	-

ที่มา: กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (เอกสารอัดสำเนา, ไม่ระบุวันที่); กฟผ. (2536ก); EGAT (1980); EPDC (1980); จังหวัดจันทบุรี และกรมชลประทาน (2538); จังหวัดจันทบุรี สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกฟผ. (2538); Chalotorn Kansuntisukmongkol (1994); มจรุส ศิริสถิตย์กุล (2538)

ตารางที่ 4.2 แสดงรายชื่อกลุ่มอุตสาหกรรมเขื่อนที่ได้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนบางเขื่อนที่สร้างระหว่าง พ.ศ.2503-2520

เขื่อนน้ำพุง

งานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
ศึกษาความเหมาะสมโครงการ	EPDC	ญี่ปุ่น
ก่อสร้าง	Christiani and Nielson-Thai	Joint Venture
Generator	Moidensha Electric Mfg	ญี่ปุ่น
Turbine	Ebara Manufacturing	ญี่ปุ่น

เขื่อนอุบลรัตน์

งานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
ศึกษาความเหมาะสมโครงการ	Salzgitter Industrial GmbH.(SIG)	เยอรมัน
ก่อสร้าง	Philipp Holzmann AG., Siemens Bauunion GmbH. Brown Boveri & Cie.AG. Societa Anomina Eleccrificazione SPA. Siemens Schuekertwerke AG.	เยอรมัน
Turbine	Escher Wyss GmbH.	เยอรมัน
Generator	A.E.G.	เยอรมัน

เขื่อนสิรินธร

งานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
ศึกษาความเหมาะสมโครงการ	EPDC	ญี่ปุ่น
ก่อสร้าง	MA-E-DA Construction	ญี่ปุ่น
Turbine	Toyo Menka Kaisha	ญี่ปุ่น
Generator	Toyo Menka Kaisha	ญี่ปุ่น
Electrical equipment	Toyo Menka Kaisha	ญี่ปุ่น

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)
เงื่อนไขครุภัณฑ์

งานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
ศึกษาความเหมาะสมโครงการ	EPDC	ญี่ปุ่น
ที่ปรึกษาทางวิศวกรรม	EPDC	ญี่ปุ่น
ก่อสร้างทางโยธา (47%)	Vianini S.P.A. of Italy	อิตาลี
Outlet Works Equipment	Toyo Menka Kaisha	ญี่ปุ่น
ACSR Conductor	Toyo Menka Kaisha	ญี่ปุ่น
230 KV Transmission Line	Joint Venture of Sri-U-Thong & Toyo Menka Kaisha	ญี่ปุ่น/ไทย
Gates and Penstock,	Marubeni Corp.	ญี่ปุ่น
Generator	Marubeni Corp.	ญี่ปุ่น
UHF Radio Link & VHF Mobile Radio Communication System	Nissho-Iwai	ญี่ปุ่น
Power House Crane	Sumitomo Koshi Kaisha	ญี่ปุ่น
Power Line Carry System, Telemetry & Supervisory Control and Fault Locator System	Mitsubishi Corp.	ญี่ปุ่น
Power Transformer,	Mitsubishi Corp.	ญี่ปุ่น
Turbine	Mitsubishi Corp.	ญี่ปุ่น
Power Plant Equipment	Mitsubishi Corp.	ญี่ปุ่น
Ban Pong 2 Substation	Mitsubishi Corp.	ญี่ปุ่น
Switchyard Equipment	Phelps Dodge Thailand	-
Intake Equipment	ELC-Electroconsult, S.P.A., Milano	-
Fumishing 1272 MCM	Nippon Kokan Kabushiki Kaisha	ญี่ปุ่น

ที่มา: กรณีเขื่อนน้ำพุง เขื่อนอุบลรัตน์ และเขื่อนสิรินธร มาจากกฟผ. (2536ก); กรณีเขื่อนศรีนครินทร์มาจาก EPDC (1980)

สาเหตุที่ชาวบ้านลุกขึ้นมาประท้วงคัดค้านเขื่อนนั้นกล่าวได้ว่า มาจากการดำเนินโครงการที่ไม่มีการสำรวจข้อมูลหรือถ้าสำรวจก็ทำพอเป็นพิธีเท่านั้น เมื่อมีการอพยพเกิดขึ้น ชาวบ้านจึงต้องเผชิญกับปัญหามากมายตามมา เช่น การไม่ได้รับค่าชดเชยเต็มจำนวน สภาพที่ดินไม่เหมาะในการทำกิน การจัดสรรที่ดินใหม่ไปทับที่ดินที่มีเจ้าของอยู่แล้ว ทำให้ถูกเจ้าของเดิมขับไล่ และมักจะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างชาวบ้านด้วยกัน ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการจัดรูปที่ดินทั่วไปที่เจ้าหน้าที่นิคมร่วมกับบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนทำการสร้างหลักฐานเท็จเรื่องการจัดสรรที่ดิน⁴ (กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522) ดังนั้นจึงมักปรากฏว่า ชาวบ้านที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่จัดสรรใหม่ที่รัฐจัดให้ชาวบ้านอพยพจากเขื่อน มีสัดส่วนของชาวบ้านที่ถูกอพยพจากเขื่อนน้อยกว่าชาวบ้านจากที่อื่น ส่วนชาวบ้านที่ถูกอพยพจากเขื่อนจริงๆ มักจะอพยพไปที่อื่น ดังกรณีเขื่อนอุบลรัตน์ที่ชาวบ้านหลายคนเล่ากับผู้เขียนว่า มีชาวบ้านที่ถูกอพยพกลุ่มหนึ่งหลายร้อยคนได้อพยพโดยเดินทางด้วยเกวียนข้ามแม่น้ำเหืองเข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศลาว ในบางครั้งผู้ที่ถูกอพยพจากเขื่อนในภาคอีสานถึงกับเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในภาคเหนือ ดังชุมชน "ปางมดแดง" ในลุ่มน้ำอิงที่โยกย้ายถิ่นฐานมาจากการสร้างเขื่อนลำปาว จ.กาฬสินธุ์

แม้ว่าการสร้างเขื่อนจะทำให้ชาวบ้านจำนวนมากต้องทุกข์ยาก แต่เนื่องจากยุคนี้เป็นยุคเผด็จการทหารตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ต่อเนื่องมาถึงยุคถนอม-ณรงค์-ประภาส การต่อสู้ของชาวบ้านจึงมักถูกอำนาจรัฐกดเอาไว้ จากการสนทนากับชาวบ้านคนหนึ่งที่เคยดิ้นรนจากการสร้างเขื่อนสิรินธร ชาวบ้านเล่าว่า แม้ว่าชาวบ้านไม่ต้องการให้สร้างเขื่อนแห่งนี้ แต่ก็ไม่สามารถคัดค้านได้เพราะเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้ พรบ.การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เข้าจัดการกับชาวบ้าน ด้วยการกล่าวหาว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อการเมืองเปิดกว้างมากขึ้น ชาวบ้านก็เริ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมภายใต้การนำของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย มีการเดินขบวนของชาวบ้านทั้งในกรุงเทพฯ และในพื้นที่ ชาวบ้านยังได้ร่วมมือกับกรรมกรและได้รับการสนับสนุนจากนิสิตนักเรียนนักศึกษา และทำให้ปัญหาเขื่อนซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหา

⁴ ตัวอย่างความขัดแย้งเรื่องที่ดิน เช่น กรณีนิคมทุ่งสาน จ.พิษณุโลก ที่จังหวัดได้ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ได้ประกาศให้เป็นนิคมในปี พ.ศ.2501-2511 และมีการทุจริตด้วยโดยเจ้าหน้าที่นิคมร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนสร้างหลักฐานเท็จ ทำให้ชาวบ้านร้องเรียนต่อรัฐบาล แต่ก็ไม่เป็นผล ต่อมาชาวบ้านได้ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทำให้ปัญหายุติลง แต่ต่อมาก็เริ่มมีปัญหาอีก จนกระทั่งในปี 2517 ปัญหาก็คือเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพบว่าเจ้าหน้าที่นิคมได้ทุจริตจริง (ประชาชาติรายสัปดาห์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 43 วันที่ 12 กันยายน 2517 ในกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522)

ของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยก็เริ่มเป็นที่รับรู้ของสาธารณะ ดังนั้น จึงถือได้ชาวบ้านคือกลุ่มแรกๆ ในสังคมที่ลุกขึ้นมาชว่งชิงพื้นที่ทางสังคมเพื่อแสดงให้เห็นปัญหาเงื่อนไข

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของชาวบ้านก็ต้องเผชิญกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจรัฐเข้าจัดการด้วยความรุนแรง ผู้นำชาวบ้านส่วนใหญ่ถ้าไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีก็จะถูกลอบสังหาร โดยในช่วงเดือนมีนาคม 2517 ถึงเดือนสิงหาคม 2519 มีผู้นำชาวบ้านถึง 35 คนถูกลอบสังหาร ในจำนวนนี้รวมถึงผู้นำการต่อสู้กรณีการสร้างเขื่อนห้วยหลวงและเขื่อนมาบประชันรวมอยู่ด้วย (กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522) มีรายละเอียดดังนี้

กรณีเขื่อนห้วยหลวง ในปี 2512 กรมชลประทานได้ดำเนินการสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยหลวง เขตอำเภอหนองวัวซอ จังหวัดอุดรธานี เพื่อนำน้ำไปป้อนให้กับฐานทัพอเมริกัน การกักเก็บน้ำทำให้ชาวบ้านต้องสูญเสียที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย 20,000 ไร่ ต้องอพยพชาวบ้านถึง 14 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งในภาคอีสาน ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าไม่ต้องการที่จะอพยพและเห็นว่าผลประโยชน์ของการสร้างเขื่อนไปตกกับฐานทัพอเมริกัน ทำให้ชาวบ้านลุกขึ้นคัดค้านโดยวิธีการต่างๆ รวมทั้งการเดินขบวนในกรุงเทพฯ หลายครั้ง โดยการสนับสนุนของนักศึกษา ตลอดเวลาผู้นำชาวบ้านถูกคุกคามจากอำนาจมืด เช่น การขู่ฆ่า การสะกดรอย การส่งอาสาสมัครรักษาดินแดน (อ.ส.) เข้าไปฝังระเบิดรอบหมู่บ้าน วันที่ 21 เมษายน 2518 นายโง่งน สาววงศ์ กรรมการหมู่บ้านหนองบัวบานถูกรัดคอและทุบศีรษะตาย ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงขั้นชาวบ้านยึดที่ทำการบริษัทสร้างเขื่อนเพื่อต่อรองกับรัฐแต่ไม่เป็นผล มาตรการที่รัฐนำไปจัดการกับชาวบ้านคือการแบ่งแยกมวลชน และการจัดลูกเสือชาวบ้านเพื่อนำไปปะทะกับชาวบ้าน จนมีการปะทะระหว่างชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบกับลูกเสือชาวบ้านหลายครั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐหนุนหลัง (กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522)

ในการต่อสู้ของชาวบ้านนั้น กล่าวได้ว่า นักศึกษาคือพันธมิตรที่สำคัญที่เข้าร่วมการต่อสู้ แต่ก็ถูกจัดการด้วยความรุนแรง อดีตนักศึกษาคนหนึ่งซึ่งเข้าร่วมการต่อสู้กับชาวบ้านที่ห้วยหลวงกล่าวกับผู้เขียนว่า มีอยู่ครั้งหนึ่งที่นักศึกษาหลายสถาบันลงพื้นที่และถูกทางการจับกุม นำตัวไปแห่ประจานรอบๆ เมืองอุดรธานี กล่าวหาว่าเป็นญวนอพยพและเป็นคอมมิวนิสต์ ต่อมาความขัดแย้งได้แตกหักจนถึงขั้นนองเลือดเมื่อรัฐได้เปิด "ยุทธการหนองบัวบาน" มีการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ที่ก่อตั้งขึ้นจากการสนับสนุนของสหรัฐฯ เข้าทำการปราบปรามชาวบ้านที่คัดค้านเขื่อนด้วยกำลังอาวุธ ชาวบ้านห้วยหลวงคนหนึ่งปัจจุบันอาศัยอยู่ในนิคมที่รัฐจัดให้กล่าวกับผู้เขียนว่า ระหว่างปี พ.ศ.2517-2520 ชาวบ้านต้องเสียชีวิตจำนวนมาก ที่รอดก็ต้อง

หนีเข้าต่อสู้ในป่าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในที่สุดปี พ.ศ.2520 กรมชลประทานก็สามารถสร้างเขื่อนห้วยหลวงได้สำเร็จ

กรณีเขื่อนมาบประชัน กรมชลประทานได้ดำเนินโครงการอ่างเก็บน้ำมาบประชันที่บางพระ ชลบุรี ในช่วงเวลาเดียวกับเขื่อนห้วยหลวง ทำให้ชาวบ้านที่ยากจนกว่า 200 ครอบครัวต้องสูญเสียที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ชาวบ้านเห็นว่า การสร้างเขื่อนแห่งนี้ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งน้ำจากเขื่อนจะนำไปป้อนให้กับเมืองพัทยาที่เติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากเป็นที่พักผ่อนรับบริการเข้ามาของทหารอเมริกัน ดังนั้นจึงมีการประสานระหว่างชาวบ้าน นักศึกษา และผู้นำชาวบ้านชาวไร่เพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรม (สมภพ บุญนาค, สัมภาษณ์ 2536) การต่อสู้ของชาวบ้านที่นี่ก็ต้องเผชิญกับความรุนแรงเช่นเดียวกับเขื่อนห้วยหลวง คือ การลอบสังหารผู้นำ ในวันที่ 11 สิงหาคม 2517 นายเมตตา เหล่าอุดม และนายล้วน เหล่าอุดม ผู้นำชาวบ้านมาบประชันถูกลอบยิงเสียชีวิตที่ชลบุรี (กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2522) หลังจากนั้น กรมชลประทานก็สร้างเขื่อนนี้สำเร็จ

กล่าวได้ว่า การใช้ความรุนแรงเข้าปราบปรามชาวบ้านนี้ก็เนื่องมาจากการที่รัฐมองว่า การเคลื่อนไหวรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างแนวคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมและทุนนิยมในสังคมไทย การปราบปรามที่ต่อเนื่องจนถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ทำให้สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยยุติบทบาทลงในที่สุด

นอกจากชาวบ้านและนิสิตนักศึกษาแล้ว การเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนในช่วงนี้ ยังปรากฏว่ามีกลุ่มทางสังคมอีก 2 กลุ่มด้วยกัน มีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มปัญญาชนที่เข้าร่วมต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมให้กับชาวบ้าน ดังเช่น นักสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนบางคน ที่เข้าเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้แก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านมาบประชันจนกระทั่งรัฐบาลยอมจ่ายค่าชดเชยให้ชาวบ้าน

การเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ยังร่วมมือกับกลุ่มควอเกอ (Quaker) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ.2516 กลุ่มควอเกอได้เข้ามาเคลื่อนไหวกรณีโครงการเขื่อนผามองที่สหรัฐฯ วางแผน หลังจากทราบข่าวว่าจะมีการศึกษาเกี่ยวกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบซึ่งคาดว่าจะถูกอพยพถึง 500,000 คน ทางกลุ่มควอเกอจึงตัดสินใจจะศึกษาพิจารณาถึงผลโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับคนและสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนา ภายใต้การประสานงานระหว่างกลุ่มควอเกอและปัญญาชนของไทยในวันที่ 8-24 พฤษภาคม 2518 คณะนี้จึงได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง "ผามอง

การตั้งรกรากใหม่และการเคลื่อนย้ายประชากรจากบริเวณเขื่อนผามอง ปัญหาสังคมเนื่องจาก
 “ประยุกตวิทยา” ที่เขื่อนจุฬาภรณ์ ท่ามกลางสถานการณ์ของสงครามอินโดจีนที่กำลังปะทุหนัก

การสัมมนาครั้งนี้กล่าวได้ว่า คณะผู้จัดได้มองปัญหาเขื่อนที่เชื่อมโยงกับระบบโลกโดย
 เฉพาะการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากข้อสรุปจากการสัมมนา
 ที่ว่า โครงการเขื่อนในแม่น้ำโขงอยู่ในขอบข่ายของหน่วยงานของอเมริกาและเป็นการแทรกแซง
 รูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องมีการสงสัยกลางแครงใจได้เช่นเดียวกัน แม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับ
 หน่วยงานทางทหารโดยตรงก็ตาม (สจิต มีแถม, 2519)

ในการสัมมนาครั้งนี้ นอกจากมีข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัย ชาวต่างประเทศ นัก
 กิจกรรมทางสังคม และนักศึกษาแล้ว ยังมีชาวบ้านที่ถูกอพยพจากการสร้างคลองชลประทานเขื่อน
 ลำปาวที่ USAID สนับสนุนโครงการเข้าร่วมด้วย ต่อมาคณะผู้จัดก็ได้มีการนำเอาชีวิตของชาวบ้าน
 ที่นี้มาจัดทำเป็นภาพยนตร์เพื่อสะท้อนถึงชีวิตชาวบ้านธรรมดาที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา
 เรื่อง “ทองปาน” เขียนบทโดยคำสิงห์ ศรีนอก และมีปัญญาชนไทยหลายคนแสดง เช่น
 ศาสตราจารย์เสนห์ จามริก แต่ภาพยนตร์เรื่องนี้ก็ถูกรัฐบาลประกาศให้เป็นหนังสือห้าม ขณะ
 ที่ผู้ที่เข้าร่วมการสัมมนาถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกรัสเซีย (สมภพ บุญนาค, สัมภาษณ์ 2536)

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มชนชั้นนำ นักวิชาการ และข้าราชการสายสิ่งแวดล้อมที่รับเอาแนวคิด
 สิ่งแวดล้อมนิยม (Environmentalism) มาจากสหรัฐฯ ซึ่งขณะนั้นแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยมใน
 สหรัฐฯ ได้เติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะภายหลังกรณีเขื่อนเกลน แคนยอน กลุ่มนี้แม้ว่าไม่ได้มี
 บทบาทในการเข้าต่อสู้เรื่องเขื่อนมากนัก ดังจะเห็นได้ว่ามีเพียงการทำหนังสือถึงรัฐบาลคัดค้าน
 การสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ที่นำโดยนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล

อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่มีแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยมก็สามารถผลักดันให้รัฐบาลตราพระราช
 บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 โดยการปริวรรตมาจาก Environmental
 Protection Act 1969 ของสหรัฐฯ (นาท ดันทวิรุฬห์ และพูนทรัพย์ สมุทรสาคร, 2528) ทำให้ไทย
 เป็นประเทศแรกในภูมิภาคนี้ที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อม สาระสำคัญของกฎหมายนี้ก็คือกำหนดให้
 โครงการเขื่อนขนาดใหญ่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ก็ยังไม่
 มีการบังคับใช้เพราะไม่มีประกาศกฎกระทรวงรองรับ

4. เขื่อนในยุคการพัฒนาชนบทและกระแสสิ่งแวดล้อม (พ.ศ.2521-2543)

นโยบายการสร้างเขื่อนในช่วงนี้เกิดจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่มุ่งส่งออกและการ
 พัฒนาชนบท ที่เริ่มขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรี พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งนโยบายนี้ได้รับการ

สนับสนุนและผลักดันจากนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจนกลายเป็นกระแสการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country: NICs) ส่งผลให้มีการวางแผนการสร้างเขื่อนจำนวนมากซึ่งเกี่ยวข้องกับแผนการพัฒนาเมืองใหญ่ในภูมิภาค รวมไปถึงการวางแผนผันน้ำจากแม่น้ำโขงและสาละวินลงเข้ามาใช้ในประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ได้ปรากฏว่า กระแสสิ่งแวดล้อมสากลที่เติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากวิกฤติสิ่งแวดล้อมโลก ทำให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับ "การพัฒนา" และ "สิ่งแวดล้อม" ซึ่งปรากฏมาตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ต่อมาองค์ระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติก็ผลักดันแนวทางการพัฒนาใหม่โดยเสนอให้เห็นความสำคัญของการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงการประสานระหว่างการพัฒนาพิทักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ปรากฏในรายงานของสหประชาชาติเรื่อง Our Common Future หรือที่เรียกว่า Brundtland Report: 1987 และการประชุม Earth Summit ในปี พ.ศ.2535 ที่ริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล จนกระทั่งทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นมา (Sustainable Development) ซึ่งต่อมารัฐไทยก็ปรับนโยบายการพัฒนาโดยการผนวกแนวคิดนี้เข้าไปด้วย ซึ่งปรากฏชัดตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2534-2539)⁵ ท่ามกลางสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปนี้ เหตุผลในการสร้างเขื่อนของไทยก็เปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลได้ประกาศกำหนดขนาดและประเภทโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนนโยบายการสร้างเขื่อนที่คำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย

ประการที่สอง ได้มีการอ้างการสร้างเขื่อนว่าเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เพราะการสร้างเขื่อนมีการนำเอาทรัพยากรที่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ (renewable resources) และเป็นการประสานประโยชน์ระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ นโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐจึงได้มีการอ้างการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย⁶ ดังนั้น จึงปรากฏว่าหลังปี พ.ศ.2534 เป็นต้นมา เหตุผลในการสร้างเขื่อนของรัฐไทยได้เปลี่ยนจากการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องการแก้ปัญหาภัยแล้งขาดแคลนน้ำ กล่าวคือ ในเรื่องของการสร้างเขื่อนเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้ง ได้ปรากฏขึ้นในปี พ.ศ.2535 ที่ราชการได้มีการเสนอให้สร้างเขื่อนเพิ่มขึ้น รวมไปถึงการผันน้ำจากแม่น้ำนานาชาติมาเพิ่มให้กับเขื่อนหลักของประเทศ และได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ที่นายโฆสิต บันเปียมวัชรภู รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถึงกับมีคำสั่ง

⁵ ดูระหว่างรายละเอียดเรื่องนี้ได้ใน ศุภชัย เจริญวงศ์ (2544: 56-57)

⁶ ดูรายละเอียดใน ฤดีมาศ ปางพุมพิงศ์ (2534: 17-20)

แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในกลุ่มเจ้าพระยา และกำหนดให้โครงการสร้างเขื่อนและผันน้ำเป็นส่วนสำคัญของมาตรการและแนวทางการแก้ปัญหา (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535)

ต่อมาเมื่อเกิดน้ำท่วม โครงการเขื่อนต่างๆ ที่วางแผนไว้ก็เปลี่ยนเหตุผลมาเป็นการป้องกันน้ำท่วมเป็นหลัก ดังกรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป และกรณีของโครงการท่าสะ-รับรอบนลุ่มน้ำชุมพรที่มีการรื้อฟื้นโครงการขึ้นมาใหม่หลังจากเกิดพายุไต้ฝุ่นเกย์ (กรมชลประทาน, 2538ก)

การเปลี่ยนเหตุผลในการสร้างเขื่อนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการเปลี่ยนข้ออ้างเพื่อให้เกิดความชอบธรรมให้มีการสร้างเขื่อนต่อไปท่ามกลางกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิกฤตสิ่งแวดล้อม เพราะในความเป็นจริง โครงการเขื่อนและผันน้ำที่เสนอใหม่นั้นมีการติดตั้งเครื่องกำเนิดกระแสไฟฟ้าแทบทุกโครงการ

สาเหตุที่มีการเปลี่ยนเหตุผลในการสร้างเขื่อนยังเกี่ยวข้องกับกระแสสังคมที่มีการต่อต้านการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ด้วย ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนตั้งแต่เขื่อนน้ำโจนต่อเนื่องมายังเขื่อนแก่งกรุงและเขื่อนปากมูล

หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานรัฐ แม้ว่า เขื่อนผลิตไฟฟ้าจะถูกต่อต้าน แต่บทบาทของ กฟผ. ในการสร้างเขื่อนก็ไม่ได้ลดลง เพราะโครงการเขื่อนที่ กฟผ. ดำเนินการก็ยังเป็นแหล่งพลังงานผลิตกระแสไฟฟ้าขนาดใหญ่ ดังเช่น โครงการโรงไฟฟ้าแบบสูบกลับในเขื่อนที่สร้างไปแล้ว ซึ่งติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่มีขนาดใหญ่มากกว่าโครงการเขื่อนที่จะสร้างใหม่ และใช้งบประมาณสูงมาก เช่น โครงการลำตะคองสูบกลับที่มีกำลังการผลิตติดตั้งถึง 1,000 เมกะวัตต์

ขณะเดียวกัน กรมชลประทานและการพลังงานแห่งชาติก็ได้กลับเข้ามามีบทบาทในการสร้างเขื่อนมากขึ้นอีกครั้ง โดยกรมชลประทานมุ่งไปที่การรื้อฟื้นเขื่อนที่วางแผนไว้ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ โดยในช่วงทศวรรษ 2530 กรมชลประทานได้ดำเนินการสร้างเขื่อนลำสะแงและลำมูลบนที่ศึกษาไว้โดย U.S.B.R. การรื้อฟื้นโครงการเขื่อนเขื่อนนรก โครงการพัฒนาลุ่มน้ำบางปะกง โครงการเขื่อนบนลุ่มน้ำชุมพร (เขื่อนท่าสะ-รับร้อ) . โครงการเขื่อนลำโดมใหญ่ โครงการเขื่อนโป่งขุนเพชร โครงการเขื่อนแควน้อย นอกจากนั้นยังวางแผนสร้างเขื่อนใหม่ๆ อีกหลายเขื่อน เช่น โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โครงการเขื่อนแม่วงกั โครงการเขื่อนลำสะพุง ฯลฯ

แม้ว่ากรมชลประทานจะผลักดันเขื่อนอย่างหนัก แต่การสร้างเขื่อนก็ไม่ง่ายเหมือนยุคที่ผ่านมาเพราะมีการต่อต้านของประชาชนสูง แม้ปรากฏว่าในปลายทศวรรษ 2530 กรมชลประทาน

ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลให้สร้างเขื่อนคลองท่าด่าน เขื่อนป่าสัก และโครงการปากพ่อง แต่เขื่อนทั้งสามล้วนแต่เป็นโครงการพระราชดำริ

ขณะที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติเข้าดำเนินโครงการห้วยสะพานหินทางภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างเจียบๆ พร้อมๆ กับเข้าศึกษาโครงการเขื่อนเอนกประสงค์สายบุรี รื้อฟื้นโครงการลุ่มน้ำสงคราม พร้อมกับการวางแผนโครงการผันน้ำโขง-ชี-มูล โครงการปากเบึง และโครงการปากลาย เพื่อผันน้ำจากแม่น้ำโขงลงสู่เขื่อนสิริกิติ์ (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน, 2537)

หลังจากรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ได้ปรับปรุงกระทรวงวิทยาศาสตร์ใหม่ สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ยกระดับเป็นกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน และกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานก็เริ่มดำเนินการสร้างเขื่อนในโครงการโขง-ชี-มูล และยังคงดำเนินโครงการไม่ไปรังไรด้วยการเปลี่ยนลักษณะโครงการจากฝ่ายข้างเป็นเขื่อนคอนกรีตซึ่งนำไปสู่การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จำนวนมากในภาคอีสานภายใต้โครงการผันน้ำโขง-ชี-มูล เช่น เขื่อนราษีไศล เขื่อนห้วยนา ฯลฯ

ความต้องการพลังงานของไทย ยังทำให้หน่วยงานสร้างเขื่อนของรัฐเข้าวางแผนสร้างเขื่อนตามแนวชายแดน เช่น โครงการเขื่อนบนแม่น้ำชายแดนไทย-พม่า ที่มีกำลังการผลิตติดตั้งรวมกันถึง 6,397 เมกะวัตต์ และโครงการเขื่อนท่าช้างบนลุ่มน้ำสาละวินในเขตรัฐฉาน การสร้างเขื่อนในลาว รวมทั้งการเข้ามีบทบาทในโครงการเขื่อนสตริงนัม 1 2 และ 3 ในกัมพูชา

4.1 อิทธิพลของนานาชาติในนโยบายการสร้างเขื่อน

4.1.1 อิทธิพลของธนาคารโลก

การสร้างเขื่อนของรัฐไทยที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายพัฒนาชนบทนั้นถือได้ว่าเป็นผลมาจากการชี้แนะของธนาคารโลกที่ต้องการให้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของการพัฒนา (redistribution with growth/growth with equilibrium) ซึ่งธนาคารโลกเริ่มนโยบายนี้ในปี ค.ศ.1976-1980 ในปีเดียวกับการเริ่มนโยบายนี้ ธนาคารโลกก็ได้ให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาชนบทโครงการแรกแก่ไทยในวงเงิน 21 ล้านดอลลาร์ (ธนาคารโลก, 2543) ในปี ค.ศ.1978 ธนาคารโลกได้ตีพิมพ์รายงาน "Thailand: Toward a Development Strategy of Full Participation" แม้ว่ารายงานนี้มีเป้าหมายในการมุ่งพัฒนาชนบทของไทยไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม แต่ในความเป็นจริงคือการมุ่งพัฒนาเพื่อรวมชนบทให้เข้าสู่ระบบทุนนิยมโลก รายงานฉบับนี้นับว่าเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับรัฐบาลไทยในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการสร้างเขื่อนขึ้น ดังเช่น

การรื้อฟื้นโครงการเขื่อนปากมูล เพราะรายงานการศึกษาความเหมาะสมของบริษัท SOGREAH ได้ระบุว่ารายงานนี้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดโครงการเขื่อนปากมูลขึ้น (วีรบุรุษ ปิณฑวนิช, 2539)

นโยบายพัฒนาความเจริญไปสู่ภูมิภาคยังทำให้เกิดการสร้างเขื่อนเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองใหญ่ในภูมิภาค ดังการรื้อฟื้นโครงการสร้างเขื่อนบนลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาภายใต้แผนการเร่งรัดพัฒนาพื้นที่บริเวณเมืองหาดใหญ่-สงขลา ที่องค์การสหประชาชาติให้เงินช่วยเหลือ 500,000 เหรียญสหรัฐ และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียให้เงินกู้ 3 ล้านเหรียญสหรัฐ ในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา (ศิริพงษ์ หังสพฤกษ์, 2533)

ที่สำคัญก็คือ ธนาคารโลกยังคงเป็นองค์กรหลักในการสนับสนุนเงินกู้แก่การสร้างเขื่อนในประเทศไทย โดยเฉพาะเขื่อนของ กฟผ. เช่น เขื่อนเขาแหลม เขื่อนเชี่ยวหลาน เขื่อนปากมูล โครงการลำตะคองสูบกกลับ

4.1.2 บทบาทของทุนญี่ปุ่น

ในยุคนี้ กล่าวได้ว่า เป็นยุคที่ญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในนโยบายการสร้างเขื่อนของประเทศไทยมากที่สุดแทนสหรัฐฯ เพราะญี่ปุ่นได้เข้ามามีบทบาทศึกษาโครงการเขื่อนและผันน้ำในประเทศไทยและตามแนวชายแดนมากกว่า 29 โครงการ บทบาทของญี่ปุ่นที่เพิ่มมากขึ้นนี้ก็มีสาเหตุ 2 ประการคือ

ประการแรก หน่วยงานสร้างเขื่อนของรัฐไม่สามารถที่จะสร้างเขื่อนขึ้นมาเองได้เพราะปัญหาทางเทคนิคและเงินทุนจึงต้องหันไปพึ่งพาประเทศอุตสาหกรรมเขื่อนอีกครั้งโดยเฉพาะญี่ปุ่นที่กำลังขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก การเข้ามามีบทบาทของญี่ปุ่นนี้เกิดจากกรมชลประทานได้พยายามสร้างเขื่อนแม่งวงด้วยตนเองแต่ไม่สำเร็จเนื่องจากประสบกับปัญหาทางด้านธรณีวิทยาบริเวณฐานรากและปัญหาเงินทุน ในปี พ.ศ.2524 รัฐบาลไทยโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น และรัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญจาก JICA เข้ามาจัดทำรายงานการศึกษาความเหมาะสมโครงการ การเข้ามาช่วยเหลือของญี่ปุ่นครั้งนี้ทำให้ไทยต้องลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจสำหรับการก่อสร้างเขื่อนในอนาคตระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่นอีกด้วย (Tara Buakamsri, 1997) หลังจากนั้นญี่ปุ่นก็กลายเป็นประเทศที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อนในประเทศไทยมากที่สุด ขณะที่อิตาลี ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และแคนาดา มีบทบาทรองลงมา แต่ก็น้อยมาก (ดูตาราง 4.3)

ตารางที่ 4.3 รายชื่อรัฐบาลนานาชาติที่มีบทบาทในการสร้างเขื่อน ระหว่าง พ.ศ.2521-2543

ประเทศ	ปี พ.ศ.	โครงการ	บริษัท/องค์กร
ญี่ปุ่น	2522	เขื่อนน้ำโจน	JICA
	2524	เขื่อนแม่กวง	JICA, OECF, Sanyu,
	2527	เขื่อนแม่วงก์	Nippon Koei
		โครงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำแม่ข่ายวม (10 เขื่อน)	JICA
	2529	เขื่อนภูมิพลสูบกกลับ (ติดตั้งเครื่องสูบกกลับเครื่องที่ 8 ในเขื่อนภูมิพลและสร้างเขื่อนลูก)	JICA, EPDC Japan Consulting Institute (JCI)
		เขื่อนลำตะคองสูบกกลับ	JICA
	2532	โครงการลุ่มน้ำสงคราม	EPDC international
	2533	โครงการลำโดมใหญ่	JICA
		โครงการท่าแซะ	JICA
		โครงการรับร้อ	JICA
		โครงการรับร้อตอนบน	JICA
		โครงการผันน้ำสาละวิน-ภูมิพล (โครงการผันน้ำแม่ละเมา-แม่ตื่น และโครงการห้วยแขนง-แม่ตื่น)	NEWJEC
		เขื่อนทดน้ำบางปะกง	-
	2535	โครงการเขื่อนน้ำปายตอนล่าง	JICA
	2536	โครงการผันน้ำปาย-แม่แจ่ม	JICA
		โครงการเขื่อนน้ำปายตอนบน 2 เขื่อน	NEWJEC
		โครงการผันน้ำปายตอนบน-แม่แตง	NEWJEC
		โครงการเขื่อนชายแดนไทย-พม่า 7 เขื่อน	EPDC
		-โครงการเขื่อนน้ำเมย 1	EPDC
		-โครงการเขื่อนน้ำเมย 2	EPDC
		-โครงการเขื่อนน้ำเมย 3	EPDC
		-โครงการเขื่อนสาละวินตอนบน	EPDC
		-โครงการเขื่อนสาละวินตอนล่าง	EPDC
	-โครงการเขื่อนแม่กอกตอนบน	EPDC	

	2539	-โครงการเขื่อนคลองกระ โครงการผันน้ำกก-อิง-น่าน	ADB JICA, Sanyu
สหรัฐฯ	2530	เขื่อนลำแชะ เขื่อนลำมูลบน	USAID USAID
แคนาดา	2533	โครงการผันน้ำกก-อิง-ยม-น่าน	Acres International
อังกฤษ	2533	โครงการผันน้ำกก-อิง-ยม-น่าน	Howard Humphrey and Partners (HH & P)
ออสเตรเลีย	2533 2526	โครงการผันน้ำกก-อิง-ยม-น่าน โครงการเขื่อนแควน้อย	SMEC SMEC, Redecon Australia Pty., Ltd., McGowa International Pty., Ltd.
ฝรั่งเศส	2529 2528	เขื่อนปากมูล โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำตึรธารแบบสูบกลับ โครงการสายบุรี	SOGREAH - -
เนเธอร์แลนด์		ลุ่มน้ำสงคราม	Sir William Halcrow and Partner Limited
เยอรมัน (แผน โคลอมโบ)	2523	คลองยัน (เขื่อนแก่งกรุง)	Joint Venture Khlong Yan
สวีเดน		ศึกษาทบทวนและออกแบบเขื่อนคลองทุ่งเพลิง	
สำนักงานผู้ แทนประชาคม ยุโรป	2533	แผนหลักการพัฒนาศูนย์พักพิงแหล่งน้ำลุ่มน้ำมูล (เขื่อนลำโดมใหญ่)	

ที่มา: EGAT (1989); กฟผ.(2538); กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน(2538); กรมชล
ประทาน (2536ก); กรมชลประทาน (2536ค); กรมชลประทาน (2538ก); กรมชลประทาน (2538
ข); กรมชลประทาน (2539ก); กฟผ. (2536ข); มธรส ศิริสถิตยกุล (2538)

ตารางที่ 4.4 แสดงรายชื่อกลุ่มอุตสาหกรรมเขื่อนที่ได้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนบางเขื่อนที่สร้างระหว่าง พ.ศ.2521-2543

เขื่อนแม่กวง

งานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
ที่ปรึกษาสำรวจและออกแบบ และก่อสร้างระบบส่งน้ำฝั่งซ้าย	The Joint Venture of Sanyu Consultant Inc.	ญี่ปุ่น
ที่ปรึกษางานก่อสร้างเขื่อนใหญ่ เขื่อนฝั่งขวาและอาคารประกอบ	Nippon Koei Co., Ltd.	ญี่ปุ่น
ผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนใหญ่ เขื่อนฝั่งขวา และอาคารประกอบ	โซน่า เซตท คอนสตรัคชั่น เอนิเนียร์ริง	
รับเหมางานก่อสร้างระบบส่งน้ำฝั่งซ้าย	Lodigiani S.P.A.-Girola S.P.A. Joint Venture	อิตาลี

เขื่อนปากมูล

งานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
ที่ปรึกษาและคุมงาน	SOGREAH	ฝรั่งเศส
ในการก่อสร้าง	Vianini Thai และ Vianini Italy	ไทย/อิตาลี
ขายและติดตั้งอุปกรณ์กำเนิดไฟฟ้า	Voest-Alpine Machinery Construction & Engineering Gesellschaft	ออสเตรีย
จัดซื้อและติดตั้งอุปกรณ์ไฮดรอลิก	Metalna	ยูโกสลาเวีย
หม้อระบบไฟฟ้าแรงสูง	The Join Venture of Markhan Electric Ltd. & Thai Electric Development Co., Ltd	ร่วมทุนไทย/แคนาดา
หม้อแปลงและลานไถไฟฟ้าและติดตั้ง	Pauwels International N.V.	เบลเยียม

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

โรงไฟฟ้าลำนาคองสูงกลับ

เงื่อนไขงานก่อสร้าง/อุปกรณ์	บริษัทที่ได้รับเหมา/ผลิต	ประเทศ
Lead civil works contractor	International joint venture between three companies, Vianini (Italy), Dragados (Spain) and Nawarat (Thailand)	อิตาลี, ไทย และสเปน
Project management and engineering	EPDC.	ญี่ปุ่น
Pump-turbines, generator-motors and power station systems	Supplied and installed by a French consortium consisting of CEGELEC, GEC, Alsthom-Neyrpic and GEC Alsthom Electromecanique	ฝรั่งเศส
Supply and installation of transformers and fire extinguisher systems	Sumitomo Corporation	ญี่ปุ่น
excavating some 1.2km of tunnels and galleries	Japan's Hazama Corporation Ltd.	ญี่ปุ่น
supply and installation of hydraulic systems, including intake gates and penstock and tailrace linings	Spain's ABB Hidro Equipamentos partners ABB Hidro Electricos SA	สเปน
switchyard and associated switch gear	jointly from Siemens AG and Siemens Ltd	เยอรมัน
tele-communications control system	Fujikura, Mitsubishi Corporation.	ญี่ปุ่น

ที่มา: กรณีเขื่อนแม่กวง มาจาก Tara Buakhamsri (1997); กรณีเขื่อนลำนาคองสูงกลับ มาจาก Water Power & Dam Construction January 27, 1999

ประการที่สอง การเข้ามามีบทบาทของญี่ปุ่นนั้นก็เพื่อแก้วิกฤติเศรษฐกิจที่ตกต่ำของญี่ปุ่น โดยกลุ่มทุนญี่ปุ่นได้นำเอาวิธีการ New Deal มาใช้กับประเทศกลุ่มได้ เพื่อหางานทำให้กับ บริษัทเอกชนของญี่ปุ่น โดยที่ส่วนหนึ่งของเป้าหมายคือ โครงการสร้างเขื่อนรอบเทือกเขาหิมาลัยที่เป็น 1 ใน 15 โครงการขนาดยักษ์ของ GIF of DK-KAI ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ปัจจุบัน ญี่ปุ่นยังได้มีบทบาทในการแทรกแซงนโยบายน้ำ โดย ADB และ OECF ต้องการให้เงินกู้ 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรและการปรับโครงสร้างทางการเกษตร แต่การสนับสนุนเงินกู้นี้มีเงื่อนไขที่ต้องการให้รัฐบาลไทยเร่งออก พรบ.ทรัพยากรน้ำ และการเก็บค่าน้ำจากภาคเกษตรที่ใช้น้ำจากโครงการของรัฐ (มติชนรายวัน, 14 มกราคม 2542) ซึ่งหากมีการตรา พรบ.ดังกล่าวก็จะทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำมาอยู่ที่รัฐ ซึ่งจะเอื้อต่อบรรดาทุนอุตสาหกรรมที่จะเข้ามาสัมปทานจัดการน้ำต่อ การเก็บค่าน้ำยังเท่ากับเป็นการทำให้น้ำมีราคาตามกลไกตลาด และกลไกนี้จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีหลักประกันว่าจะได้น้ำตามที่ต้องการในราคาถูก

ขณะที่ในระดับอนุภูมิภาค ญี่ปุ่นก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้หรือฟื้นฟูคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้นใหม่ จนกระทั่งได้มีการเจรจาและบรรลุข้อตกลงเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ต่อมาในการประชุมที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2538 กรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ก็ถูกตั้งขึ้น พร้อมกันนั้นโครงการเขื่อนต่างๆ ในลุ่มน้ำโขง ก็ถูกผลักดันในลาวและเวียดนาม

เบื้องหลังการเข้าสร้างเขื่อนของรัฐบาลญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ในช่วงนี้ก็เพื่อเอื้อประโยชน์ของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมเขื่อนเหมือนยุคที่ผ่านมา ดังเช่น เขื่อนแม่กวง เขื่อนปากมูล และโครงการลำตะคองสูบกลับ (ดูตาราง 4.4)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมก็ไม่ได้มีเอกภาพเสียทั้งหมด เนื่องจากในยุคนี้กระแสสิ่งแวดล้อมสากลได้ทำให้รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศไม่สนับสนุนเขื่อนบางเขื่อนเนื่องจากปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมดังกรณีเขื่อนปากมูลที่กรมการบริหารของธนาคารโลกจากสหรัฐฯ เยอรมัน และออสเตรเลีย ลงมติคัดค้าน ขณะที่อังกฤษงดออกเสียงในการลงมติให้เงินกู้ในเดือนธันวาคม 2534 หรือกรณีเขื่อนลำสะพุงซึ่งกรมชลประทานผลักดันในต้นปี พ.ศ.2542 แต่โครงการนี้ก็ถูกคัดค้านจาก EU ด้วยเหตุผลว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว จนกระทั่งนายปองพล อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต้องระงับโครงการในที่สุด

4.2 บทบาทของกลุ่มต่างๆ ภายในสังคมไทย

ในยุคนี้ ตัวแสดงสำคัญภายในสังคมที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนได้เปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของ การสนับสนุนและคัดค้านเขื่อน ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง ทำให้กลุ่มที่เข้าเกี่ยวข้องกับเขื่อนในยุคนี้มีหลากหลายมากกว่าในยุคก่อนหน้า มีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 บทบาทกลุ่มทุนการเมือง

กลุ่มทุนการเมืองเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจการเมืองแทนกลุ่มทหาร ในช่วง ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงที่ ผ่านมา บทบาทของกลุ่มทุนการเมืองปรากฏอย่างชัดเจนในยุคพรรคชาติไทยภายใต้การนำของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ก้าวขึ้นมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากระบบประชาธิปไตยครึ่งใบล่มสลายลง

ในยุค พล.อ.ชาติชาย จึงเป็นยุคที่นักการเมืองมีบทบาทผลักดันเขื่อนแทนกลุ่มข้าราชการ ทหารระดับสูง ดังปรากฏว่า รัฐบาล พล.อ.ชาติชายที่ชูนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งไปสู่การเป็น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือนิคมหรือเสือตัวที่ห้าของเอเชีย และการเปลี่ยนสนามรบในอินโดจีน ให้เป็นสนามการค้า ได้มีมติให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการผันน้ำโขง-ชี-มูล และเขื่อนปากมูล

เพียงสังเกตว่า การผลักดันเขื่อนหลายเขื่อนยังมาจากพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ดังเช่น โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โครงการเขื่อนแม่วังก์ โครงการเขื่อนหวนรอก และโครงการเขื่อนแก่งกรุง

ดังนั้น โครงการเขื่อนที่ถูกผลักดัน แม้ว่าส่วนหนึ่งสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วน ภูมิภาคเพราะโครงการเขื่อนเหล่านี้มักจะเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่ง นโยบายนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขึ้นาของธนาคารโลกดังที่กล่าวมาแล้ว แต่อีกแง่หนึ่งก็มาจาก แรงผลักดันของนักการเมืองด้วย ซึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก นักการเมืองมองว่า การสร้างเขื่อนคือการพัฒนา ซึ่งแนวคิดนี้ได้ฝังรากลึก ในสังคมไทยมานานแล้ว นักการเมืองจึงหาเสียงด้วยการเสนอโครงการเขื่อนต่อคนชนบท ดังจะ เห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย จะผลักดันหรืออนุมัติเขื่อนในคราวการประชุม คณะรัฐมนตรีส่วนภูมิภาคหรือการประชุม ครม.สัญจร ดังการอนุมัติเขื่อนปากมูลและโครงการโขง-ชี-มูล ในคราวประชุมที่ขอนแก่น และการผลักดันโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นและเขื่อนแม่วังก์ใน คราวประชุม ครม.สัญจร ที่เชียงใหม่ นอกจากนั้นข้าราชการและนักการเมืองยังผลักร่วมกันผลักดัน

เขื่อนอีกหลายแห่ง เช่น โครงการเขื่อนคลองนางน้อยที่จังหวัดตรัง บ้านเกิดของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในช่วงปี 2533 จนกระทั่งเขื่อนแห่งนี้ถูกขนานนามจากสื่อมวลชนบางฉบับว่า "เขื่อนนายกฯ" (สยามโพสต์ 17 กรกฎาคม 2537)

ประการที่สอง การเข้ามามีบทบาทของนักการเมืองในการสนับสนุนการสร้างเขื่อนเกิดจากความต้องการแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินโครงการเขื่อน เช่น การได้รับการสัมปทานไม้ในอ่างเก็บน้ำและรอบอ่าง และความต้องการที่จะพัฒนาพื้นที่ท้ายเขื่อนที่ตนเองครอบครองอยู่ รวมไปถึงการเข้าไปควบคุมดูแลงบประมาณเพราะหน่วยงานสร้างเขื่อนมีงบประมาณในแต่ละปีมหาศาลและมักจะถูกจัดให้เป็นหน่วยงานเกรดเอที่พรรคการเมืองทุกพรรคต้องการที่จะเข้าบริหาร ถ้าหากว่ามีโอกาสเป็นรัฐบาล เช่น กรมชลประทานที่มีงบประมาณแต่ละปีประมาณ 1 ใน 3 ของงบประมาณเกษตรฯ ทั้งหมด

ผลประโยชน์ของนักการเมืองยังจะเห็นได้จากการรวมหัวกันหาประโยชน์เพื่อให้บริษัทในเครือญาติของตนได้รับสัมปทานการก่อสร้างนี้ ดังเช่น ในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา บิรवार ของนักการเมืองชื่อดังคนหนึ่งได้ทำการกักตักตัวตัวแทนบริษัทจากญี่ปุ่นเพื่อไม่ให้เข้าร่วมประมูลการก่อสร้างเขื่อนแควระบบสี่ยัดที่กรมชลประทาน การกักตักคู่แข่งเพื่อไม่ให้เข้าประมูลนี้ แท้จริงแล้ว เป็นเพียงวิธีการหนึ่งของระบบการรวมกันแสวงหาประโยชน์ที่เรียกว่า "ฮั้วการประมูล" แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า การขัดขวางการประมูลมักจะเกิดขึ้นเฉพาะโครงการเขื่อนที่ใช้เทคโนโลยีการก่อสร้างที่ไม่สูงเช่น เขื่อนดิน ขณะที่เขื่อนขนาดใหญ่ที่มีการก่อสร้างที่สลับซับซ้อนมักจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ทำนองนี้

พึงสังเกตว่า กรมชลประทานเองก็รับรู้ปัญหานี้ และต่อมาก็ได้กำหนดเงื่อนไขว่าบริษัทใหม่ๆ ที่มีสิทธิ์รับการประมูลต้องมีประสบการณ์ในการสร้างเขื่อนมาก่อนร่วมด้วย

4.2.2 กลุ่มอำนาจท้องถิ่น (local power)

บทบาทของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเริ่มปรากฏขึ้นพร้อมๆ กับกลุ่มทุนการเมือง บทบาทของกลุ่มนี้มีทั้งการสนับสนุนเขื่อนและคัดค้านเขื่อนขึ้นอยู่กับการเมืองและแต่ละบริบทของเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละท้องถิ่น

กลุ่มอำนาจท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในโครงการเขื่อนอย่างชัดเจนในกรณีโครงการเขื่อนน้ำโจน ในช่วงปี พ.ศ.2528-30 จากการเข้าร่วมการเคลื่อนไหวกรณีเขื่อนน้ำโจนของผู้เขียนพบว่า กลุ่มอำนาจท้องถิ่นในกาญจนบุรีไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด ได้เข้าร่วมกับกลุ่มอื่นๆ เคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนแห่งนี้อย่างจริงจัง การเข้าร่วมของ

กลุ่มอำนาจท้องถิ่นนี้ส่วนหนึ่งก็เพราะการตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากกาญจนบุรีมีประสบการณ์จากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์และเขื่อนเขาแหลมที่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมรวมทั้งการตระหนักถึงความไม่ปลอดภัยของเขื่อนอันเนื่องมาจากเขื่อนทั้งสองตั้งอยู่บนรอยเลื่อนของเปลือกโลก แต่บางกลุ่มเข้าร่วมเพราะกลัวเสียคะแนนทางการเมืองเนื่องจากชาวกาญจนบุรีส่วนใหญ่คัดค้านเขื่อน นักการเมืองท้องถิ่นบางคนจึงต้องเข้าร่วมแม้ว่าหัวหน้าพรรคสนับสนุนเขื่อนก็ตาม⁷

บทบาทของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นในการคัดค้านเขื่อนยังขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมในแต่ละท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะบางประการ ดังกรณีโครงการเขื่อนสายบุรีซึ่งเป็นชาวบ้านมุสลิมคัดค้านเขื่อนอย่างเข้มแข็ง และสมาชิกสภาจังหวัดในลุ่มน้ำสายบุรี คือ ยะลา และปัตตานี ร่วมคัดค้านด้วยจนกระทั่งรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ต้องระงับโครงการ แม้ว่าราชการจะอ้างว่าเป็นโครงการพระราชดำริก็ตาม (การเข้าร่วมการเจรจาระหว่างชาวบ้านสายบุรีกับรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540)

กรณีเขื่อนที่ปรากฏบทบาทของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่สนับสนุนเขื่อนชัดเจนคือ กรณีเขื่อนปากมูล เขื่อนแห่งนี้ปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอำนาจท้องถิ่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน มีทั้งกลุ่มหอการค้าจังหวัด กลุ่มนิเวศบาลโอพีเนี่ยน และกลุ่ม ส.ส. และ ส.จ. ที่เข้าสนับสนุนเขื่อนปากมูลอย่างเข้มแข็งภายใต้การนำของนายเรืองไชย กาญจนเศรษฐ์ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคชาติไทย(กลุ่มราชครู) ที่ขณะนั้นเป็นพรรครัฐบาลและเป็นผู้อนุมัติโครงการเขื่อนปากมูล โดยที่ทัศนคติของกลุ่มนี้มองว่า การสร้างเขื่อนปากมูลเป็นการนำความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาสู่จังหวัดอุบลราชธานี

ในกรณีเขื่อนปากมูล ยังปรากฏว่า กลุ่มอำนาจท้องถิ่นบางคนคัดค้านการสร้างเขื่อนด้วยดังกรณีนายอิสระ สมชัย ที่ขณะนั้นเป็น ส.จ. และได้เข้าเป็นนำชาวบ้านเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อน แต่เมื่อนายอิสระมีชื่อเสียงและได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย และเป็นกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ นายอิสระก็ไม่ได้เข้าเคลื่อนไหวร่วมกับชาวบ้านอีกเลย

⁷ กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าคัดค้านเขื่อนน้ำโจนสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม เช่น สมาชิกสภาเทศบาลเมืองกาญจนบุรี และสมาชิกสภาจังหวัด กลุ่มนี้มีนายประวิทย์ เจริญวีระนนท์ ประธานสภาจังหวัด เป็นแกนนำ นายประวิทย์เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกาญจนบุรีขึ้นเพื่อเป็นหัวหอกของชาวบ้านในท้องถิ่นในการต่อสู้คัดค้านเขื่อนน้ำโจน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเวลาต่อมา นายประวิทย์ ก็ได้เข้าสู่แวดวงการเมืองสังกัดพรรคความหวังใหม่ กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้าเคลื่อนไหวเนื่องจากกระแสสังคมส่วนใหญ่คัดค้านจึงเข้าร่วมขบวนด้วย เพราะกลัวจะเสียคะแนนทางการเมือง

ในบางกรณี การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แอบแฝง โดยเฉพาะเรื่องของการค้าชายแดน เพราะมีการรวมหัวกันระหว่างข้าราชการและกลุ่มอำนาจท้องถิ่น สร้างหลักฐานเท็จขึ้นมารับค่าชดเชย ดังเช่น กรณีเขื่อนป่าสักที่ทางการได้จับกุมนายสุชาติ ไชยเจริญ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสูงที่หลอกหลวงชาวบ้านทำการแบ่งซอยที่ดินเพื่อรับค่าชดเชยพิเศษแปลงละ 600,000 บาท รวมกันแล้วจะทำให้รัฐสูญเสียเงินถึงประมาณ 300 ล้านบาท หลังการสอบของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตครั้งนี้ ประกอบด้วยปลัดอาวุโส เจ้าหน้าที่การเงินของโครงการ เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดิน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาช่วยงาน และกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอพัฒนานิคมทั้งหมด (เดลินิวส์ 29 มิถุนายน, 2540)

จากการที่ผู้เขียนได้สนทนากับชาวบ้านหลายคนใน ต.มะนาวหวาน พบว่า กลุ่มที่แสวงหาประโยชน์จากค่าชดเชยยังมีวิธีการที่สลับซับซ้อนอีกมากมาย เช่น การเป็นนายหน้าในการจัดแต่งงานปลอมเพื่อถ่ายรูปมาเป็นหลักฐาน รวมทั้งจดทะเบียนสมรส เพื่อสร้างหลักฐานเท็จมาอ้างว่าเป็นครอบครัวแล้วซึ่งจะทำให้ได้รับค่าชดเชยพิเศษ เป็นต้น

การรวมหัวกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่นและนายทุนท้องถิ่นในการหาประโยชน์จากโครงการเขื่อนในเรื่องค่าชดเชย ยังจะเห็นได้จากการกว้านซื้อที่ดินในอ่างเก็บน้ำเพื่อปลูกไม้โตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส จากการที่ผู้เขียนสนทนากับชาวบ้านหลายพื้นที่พบว่าเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ สามารถพบได้หลายเขื่อน เช่น ที่โครงการเขื่อนโป่งขุนเพชร และเขื่อนแม่มอก เป็นต้น

เงื่อนไขหนึ่งที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นสามารถรวมหัวกันกับข้าราชการแสวงหาประโยชน์จากค่าชดเชยนี้ ก็เนื่องจากระเบียบการจ่ายค่าชดเชยได้กำหนดว่า การพิจารณาและดำเนินการจ่ายค่าชดเชยให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ล้วนแต่เป็นข้าราชการในระดับจังหวัดเป็นกรรมการ ซึ่งไม่มีกระบวนการตรวจสอบจากสาธารณะ

4.2.3 บทบาทสื่อมวลชน

ในยุคก่อนหน้านี้ ได้ปรากฏชัดว่าสื่อมวลชนไม่ได้มีบทบาทในประเด็นเขื่อนมากนัก แต่ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา สื่อมวลชนได้เข้ามามีบทบาทในกรณีเขื่อนชัดเจนอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่ทำให้สื่อมีความอิสระมากขึ้น ขณะเดียวกันกระแสสิ่งแวดล้อมในประเทศและสากลก็ทำให้สื่อให้ความสำคัญกับข่าวสิ่งแวดล้อม

สื่อนับว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้ประเด็นปัญหาเขื่อนกลายเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งปรากฏชัดตั้งแต่กรณีเขื่อนน้ำโจนเป็นต้นมา เพราะสื่อมวลชนได้นำเสนอข่าวกรณีเขื่อนน้ำโจน

อย่างกว้างขวางทั้งหนังสือพิมพ์และโทรทัศน์อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การเสนอข่าวของสื่อมวลชนนับว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การต่อสู้คัดค้านเขื่อนน้ำโจนประสบความสำเร็จ เพราะสื่อไม่เพียงแต่รายงานข่าวเรื่องเขื่อนมากขึ้นเท่านั้น แต่สื่อยังแสดงจุดยืนที่ไม่เห็นด้วยทั้งในรูปของบทความ บทบรรณาธิการ หรือแม้แต่การ์ตูนล้อเลียน

ความสำคัญของสื่อที่มีส่วนสำคัญในการคัดค้านเขื่อนน้ำโจน ทำให้ กฟผ. ต้องปรับกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ใหม่ เพราะ กฟผ. ที่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ที่ดีที่สุด ต้องพ่ายแพ้ในกรณีน้ำโจน ยุทธวิธีการประชาสัมพันธ์นี้เรียกกันว่า การประชาสัมพันธ์เชิงรุก⁸

ภายหลังกรณีเขื่อนน้ำโจน จึงปรากฏว่า กฟผ. ให้ความสำคัญกับการทำงานกับสื่อมาก โดยเฉพาะสื่อท้องถิ่นซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีเขื่อนปากมูลที่สื่อมวลชนท้องถิ่นบางส่วนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กฟผ. และกลายเป็นกระบอกเสียงในการสนับสนุนเขื่อน ในบางครั้งสื่อยังเป็นส่วนหนึ่งของการบิดเบือนข่าวสารเพื่อปูทางให้ กฟผ. ใช้ความรุนแรงกับชาวบ้านอย่างชอบธรรมในกรณีเขื่อนปากมูล

จากกรณีปากมูล ผู้เขียนยังเห็นว่า ระบบการทำงานของสื่อมวลชน ซึ่งไม่นับรวมสื่อของรัฐ เช่น สถานีวิทยุหรือโทรทัศน์กรมประชาสัมพันธ์ บางครั้งก็ได้เอื้อให้เกิดการรายงานข่าวตรงไปตรงมา เพราะสื่อส่วนใหญ่จะจ้างผู้สื่อข่าวในท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่เป็นสายข่าว (stringer) บางคนก็เป็นข้าราชการ หรือต้องเกรงอกเกรงใจข้าราชการในจังหวัด เพราะต้องพึ่งพาข่าวของราชการด้วย ยิ่งไปกว่านั้น สื่อเองก็ไม่ได้มีอิสระ เพราะยังต้องพึ่งการโฆษณา ทำให้ภายในองค์กรสื่อไม่มีเอกภาพ เพราะฝ่ายโฆษณามักตกลงกับหน่วยงานรัฐที่ใช้วิธีซื้อหน้าหนังสือพิมพ์เพื่อโฆษณาด้านดีของเขื่อนโดยไม่ระบุว่าเป็นการโฆษณา ทำให้ผู้อ่านเข้าใจว่าเป็นข่าวของหนังสือพิมพ์ จนบางครั้งฝ่ายข่าวต้องนำเรื่องเสนอระดับนโยบายให้แก่ปัญหา (เอมพงศ์ บุญญานุพงศ์, สัมภาษณ์ 2543)

ปัจจุบัน ยังปรากฏว่า หน่วยงานสร้างเขื่อนของรัฐยังจ้างเอกชนผลิตรายการโฆษณาและรายการโทรทัศน์ ดังเช่น โฆษณาชุด "ปลาร้าบ่เปิดไห" ของ กฟผ. เพื่อโฆษณาถึงความสำเร็จของบันไดปลาโจน หรือกรณีเขื่อนราชิไซลที่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานว่าจ้างบริษัท เบตเตอร์ อิมแพค คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ตามสัญญาจ้างที่ 31/42 ลงวันที่ 7 เมษายน 2542 ด้วยเงินว่าจ้าง 4,862,663 บาท เพื่อจัดทำรายการ "จับต้นชนปลาย" ทางสถานีโทรทัศน์ ไอทีวี ออกอากาศทุกเช้าวันศุกร์ และรายการวิทยุออกอากาศทางช่อง 9 อสมท. ทุกวันอาทิตย์ระหว่างเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม โดยมีนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนชื่อดังคนหนึ่งดำเนินรายการ รวมไปถึงการจัด

⁸ ดูวิธีคิดสิ่งแวดล้อมนิยม ในสื่อโฆษณาเรื่องเขื่อนเพิ่มเติม ใน เนตรดาว แพทย์กุล (2543)

สัมมนา 1 ครั้ง และการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ต่อเนื่องอีก 3 ฉบับ โดยมุ่งไปที่การโฆษณาถึงข้อดีของเขื่อนและการโจมตีชาวบ้าน (คณะกรรมการประสานงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคอีสาน, 2542) นอกจากนี้ยังมีรายการสายชอล์กกับคนไทย ซึ่งเป็นรายการทีวีที่ออกอากาศในช่วงปี พ.ศ.2532 ทางไอทีวี ดำเนินรายการโดย นักวิชาการคนเดียวกัน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ความขัดแย้งเรื่องเขื่อนที่เกิดขึ้นในยุคนี้ เป็นยุคที่หน่วยงานรัฐใช้ “สงครามข่าวสาร” โดยมีสื่อมวลชนเป็นตัวแสดงสำคัญด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์ความขัดแย้งเรื่องเขื่อนในสังคมไทยจำเป็นต้องวิเคราะห์บทบาทของสื่อด้วย

4.2.4 บทบาทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมและนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐ

ในยุคนี้ ได้ปรากฏว่า ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐครั้งใหญ่เพราะมีประกาศกฎกระทรวงวิทยาศาสตร์ในปี พ.ศ.2524 กำหนดให้โครงการขนาดใหญ่รวมทั้งโครงการเขื่อนและชลประทานขนาดใหญ่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ประกาศนี้ก็ได้บังคับว่าจะต้องทำก่อนการอนุมัติโครงการ นอกจากนั้นยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงาน รวมทั้งการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นข้ออ่อนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 (นพตันทวิรุฬห์ และพูลทรัพย์ สมุทรสาคร, 2528)

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังปรากฏว่า มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของแหล่งทุนมากกว่าการประเมินผลกระทบอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำรายงานเพื่อประกอบการกู้เงินจากธนาคารโลก เนื่องจากธนาคารโลกถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสนับสนุนโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้ธนาคารโลกกำหนดนโยบายว่าโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ที่ขอเงินจะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้นรายงานจึงเป็นภาษาอังกฤษและไม่มีการเปิดเผยรายงานต่อสาธารณะ ขณะที่โครงการเขื่อนที่มีได้ขอเงินกู้จากธนาคารโลกก็มักจะไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือทำหลังจากสร้างเขื่อนไปแล้วเพราะมีการประท้วง ดังโครงการโขง-ชี-มูล เป็นต้น

ในปี พ.ศ.2535 รัฐบาลอานันท์ได้ปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยการตรา พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ แม้ว่ากฎหมายนี้กำหนดให้โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณา และให้มีคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ที่มีตัวแทนจากภาคเอกชน 2 คนอยู่ในคณะกรรมการทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อรายงาน

ก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน 4 คน รวมอยู่ด้วย (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46-49) แต่การกำหนดดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เนื่องจากหน่วยงานสร้างเขื่อนหลักเพียง การจัดทำรายงาน อ้างว่าโครงการเขื่อนนั้นไม่ได้เข้าเงื่อนไขที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังกรณีโครงการเขื่อนโขงขุนเพชร ที่แต่เดิมโครงการเข้าข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่กรมชลประทานไม่ได้จัดทำโดยอ้างว่าได้ลด ขนาดอ่างเก็บน้ำต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว บางกรณี กรมชลประทาน ก็อ้างว่าเป็นโครงการ พระราชดำริเพื่อหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังกรณีโครงการ เขื่อนแม่มอก

ปัญหาของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่ได้มีความสำคัญแต่อย่างใด แต่กระบวนการนี้กลับเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว

บทบาทของกลุ่มธุรกิจที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม สามารถย้อนไปถึงต้นทศวรรษ 2510 เมื่อ บริษัท SEATEC ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยได้จดทะเบียนเมื่อ ปี พ.ศ.2512 ด้วยทุน 10 ล้านบาท โดยมีผู้ถือหุ้นหลักก็คือ นายฮาร์เวย์ เฟรด ลุดวิก (Harvey Fred Ludwig) นักลงทุนจากสหรัฐฯ นายริชาร์ด เจ แฟรงก์ไลน์ (Richard J. Franklien) ที่ถือความเป็น เจ้าพ่อที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย นายริชาร์ด ยังได้จดทะเบียน บริษัท สร้างสรร คอนซัลแตนท์ อีกบริษัท ขณะที่กลุ่มนักวิชาการการเมืองของไทยก็ได้เข้าร่วมวงไพบูลย์กับบริษัทนี้ ด้วย ดัง ดร.สุบิน ปิ่นขยัน นักการเมืองจากพรรคกิจสังคม ดร.อาณัติ อภาภิรมย์ นายสุธรรม ตันไพบูลย์ นายอรุณ สรเทพ และนายเริงยุทธ์ ภูมิรัตน์ ที่เข้าถือหุ้นในขณะนั้น (หาญณรงค์ เยาวเลิศ, สัมภาษณ์ 2542)

ปัจจุบันบริษัท SEATEC ได้มีบทบาทในการศึกษาโครงการสร้างเขื่อนในประเทศไทย หลายโครงการ ได้แก่ เขื่อนป่าสัก เขื่อนปากพนัง โดยร่วมกับบริษัท ทีเอ็ม และโครงการปรับปรุงน้ำ น่านและเจ้าพระยา และยังเข้าศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนเทิน-หินปูน ในลาวด้วย

บริษัทที่ปรึกษาที่มีบทบาทสำคัญอีกบริษัทคือ บริษัท ทีเอ็ม คอนซัลตติ้ง เอ็นจิเนียร์ จำกัด บริษัทนี้ก่อตั้งขึ้นโดยผู้ชำนาญการด้านสิ่งแวดล้อมชาวไทย บริษัท ทีเอ็มฯ เป็นบริษัทที่ได้รับการว่าจ้างจาก กฟผ. ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด เช่น โครงการเขื่อนน้ำโจน เขื่อนเขี้ยวหลาน เขื่อนปากมูล โครงการผันน้ำก-อิง-ยม-น่าน รายงานของบริษัท

ที่มา มักปรากฏว่าถูกวิจารณ์อย่างหนัก แต่บริษัทดังกล่าวก็ยังคงได้รับการว่าจ้างให้จัดทำรายงานต่อไป

ในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ธุรกิจที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมยังขยายไปถึงสถาบันการศึกษาหลายแห่งที่เปิดสอนวิชาสิ่งแวดล้อม การเข้าร่วมทำธุรกิจรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสถาบันการศึกษานี้ มีเบื้องหลังมาจากบริษัทที่ปรึกษาและหน่วยงานสร้างเงื่อนไขกลยุทธ์ในการตั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นที่จะมีการสร้างเงื่อนไขให้เข้าร่วมรับจ้างทำรายงานซึ่งเท่ากับเป็นการลดกระแสการคัดค้านการสร้างเงื่อนไขในตัว

ปัจจุบัน ท่ามกลางกระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกผลักดันขึ้นในสังคมไทย ดังเช่น การประชาพิจารณ์ การไต่สวนสาธารณะ การรับฟังความเห็นสาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลหลักในการจัดเวทีรับฟังความเห็นสาธารณะหรือการจัดเวทีประชาพิจารณ์ แต่การจัดเวทีเหล่านี้ก็ถูกองค์กรพัฒนาเอกชนและชาวบ้านมองว่าเป็นเพียง“พิธีกรรม” เพื่อให้เห็นว่ารัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว ตัวอย่างเช่น กฟผ. ร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยจัดทำประชาพิจารณ์โครงการผันน้ำแม่ละเมา-ภูมิพล เมื่อปี พ.ศ.2537 โดยที่องค์กรสิ่งแวดล้อมและชาวบ้านปฏิเสธ เนื่องจากเห็นว่าการจัดงานดังกล่าวเป็นการปิดเบือนกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการ (The Nation, 7 June 1994)

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดประชาพิจารณ์ที่ยืดรายงานของที่บริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมที่ว่าจ้างโดยเจ้าของโครงการเป็นหลักนั้นยังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องข้อมูล ซึ่งก็ทำให้การประชาพิจารณ์ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นบนหลักแห่งความยุติธรรมได้

ปัจจุบัน ยังปรากฏว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 56 กำหนดให้โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ แต่จนถึงขณะนี้ก็ยังไม่มีการแก้ พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่ผู้เขียนก็มีข้อสังเกตว่า ถึงมีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่ยอมรับของสังคมได้ทั้งหมดเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเข้าเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จดทะเบียนรับจ้างจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแทบทุกสถาบัน

ตารางที่ 4.5 แสดงรายชื่อโครงการเขื่อนและบริษัทที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อม

บริษัทที่ปรึกษา	โครงการที่ได้รับการว่าจ้าง
ทีมคอนซัลติ้ง เอนจิเนียร์	โครงการเขื่อนน้ำโจน เขื่อนเขี้ยวหลาน เขื่อนปากมูล โครงการเขื่อนท่าชะ-รับร้อ เขื่อนป่าสัก โครงการผันน้ำกก-อิง-ยม-น่าน โครงการเขื่อนลำโดมใหญ่ โครงการผันน้ำแม่ละเมา
เซาท์อีสท์เอเชียเทคโนโลยี	เขื่อนป่าสัก
แอสดีคอน คอร์ปอเรชั่น	เขื่อนป่าสัก, โครงการผันน้ำกก-อิง-น่าน
คอลลลิตี ทีม คอนซัลแตนท์	เขื่อนป่าสัก โครงการเขื่อนท่าชะ-รับร้อ
พอล คอนซัลแตนท์	โครงการอ่างเก็บน้ำลำสะพุง
ครีเอทีฟ เทคโนโลยี	โครงการอ่างเก็บน้ำลำสะพุง
ฟรีเดเวลอปเมนต์ คอนซัลแตนท์	โครงการอ่างเก็บน้ำลำสะพุง
ปัญญา คอนซัลแตนท์	โครงการพัฒนาลุ่มน้ำสงคราม โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โครงการผันน้ำสาละวิน โครงการผันน้ำแม่จัด-แม่กวง
ที เอ แอนด์ ที คอนซัลแตนท์	โครงการเขื่อนลำโดมใหญ่ (ศึกษาความเหมาะสม)
Thai Group Consultant Company	โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเอนกประสงค์กิด
เอเชียคอนซัลแตนท์	โครงการพัฒนาลุ่มน้ำสงคราม
เอ ที ที คอนซัลแตนท์	โครงการเขื่อนลำโดมใหญ่
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	ลำตะคองสูบลกลับ
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	ศิริธารสูบลกลับ, คลองสียัด, เขื่อนทดน้ำบางปะกง
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลวิทยาเขตจันทบุรี	ศิริธารสูบลกลับ
คณะวิศวกรรมศาสตร์ มช.	โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น โครงการกิวคองมา โครงการผันน้ำแม่ละเมา

ที่มา: กรมชลประทาน (2536ข); กรมชลประทาน (2536ค); กรมชลประทาน (2538ก); กรมชลประทาน (2538ข); กรมชลประทาน (2539); กรมชลประทาน (2540); กฟผ. (2536ข); กฟผ. (2538); กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (2538)

4.2.5 การเคลื่อนไหวต่อสู้คัดค้านเขื่อนของชาวบ้าน

ในยุคนี้ การเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนก็กลับมาอีกครั้ง หลังจากที่สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

การต่อสู้ของชาวบ้านในยุคนี้ เริ่มก่อตัวขึ้นในกรณีเขื่อนน้ำโจนในต้นทศวรรษ 2520 โดยชาวบ้านแถบสมุทรสาคร ได้ลุกขึ้นมาคัดค้านเขื่อนแห่งนี้ เนื่องจากการกักเก็บน้ำของเขื่อนบนลุ่มน้ำแม่กลองก่อนหน้านี้นี้ คือ เขื่อนเขาแหลม และเขื่อนศรีนครินทร์ ทำให้เกิดปัญหาน้ำทะเลทำลายพืชผลทางการเกษตรเสียหาย ดังนั้นจึงไม่ต้องการให้มีการสร้างเขื่อนน้ำโจนขึ้นมาอีกเขื่อน

ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ยังปรากฏว่า ชาวบ้านที่ถูกอพยพจากการสร้างเขื่อนก่อนหน้านี้นี้ก็ได้ลุกขึ้นมาเรียกร้องความเป็นธรรม ดังกรณีชาวบ้านก้อ อ.ลี้ จ.ลำพูน ที่ถูกอพยพจากเขื่อนภูมิพล ที่ได้ออกมาเปิดเผยให้สังคมเห็นถึงปัญหาที่พวกเขาไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐ แม้ปัจจุบันชาวบ้านก้อก็ยังไม่สามารถตั้งตัวได้ ต้องกินปลายข้าวที่ปกติใช้ในการเลี้ยงสัตว์ ไม่สามารถทำการเกษตรได้ และขาดแคลนน้ำ ยิ่งไปกว่านั้น ที่ดินที่รัฐจัดสรรให้ยังถูกนายทุนยึดเนื่องจากรัฐไม่ได้ออกเอกสารสิทธิ์ให้กับชาวบ้าน แต่การต่อสู้ของชาวบ้านที่นี่ก็ต้องจบลงเมื่อนายเลิศ เตชะอินทร์ แกนนำชาวบ้านถูกลอบสังหารในคืนวันที่ 10 พฤษภาคม 2535 ในช่วงที่ รสช. ปกครองประเทศ นายเลิศ เตชะอินทร์ จึงเป็นผู้นำชาวบ้านคนล่าสุดที่เสียชีวิตจากการเรียกร้องความเป็นธรรมเนื่องมาจากการสร้างเขื่อน

ในช่วงเดียวกันนี้ ยังปรากฏว่า ชาวบ้านในหลายพื้นที่ได้ลุกขึ้นมาต่อสู้คัดค้านเขื่อน ไม่ว่าจะเป็น เขื่อนปากมูล เขื่อนราษีไศล เขื่อนสายบุรี เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่ลามาหลวง เขื่อนแม่ละเมา เขื่อนแม่กอก ฯลฯ ต่อมาชาวบ้านก็เริ่มก่อตัวเป็นเครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในประเทศไทย ในปี พ.ศ.2537 และในปลายปี พ.ศ.2538 เครือข่ายนี้ก็ได้ร่วมกับเครือข่ายชาวบ้านอื่นๆ ก่อตั้งเป็นสมัชชาคนจน ซึ่งเป็นเครือข่ายชาวบ้านที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมของผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนที่สำคัญ

การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนที่ถือว่าประสบผลสำเร็จครั้งสำคัญเกิดขึ้นในช่วงการประชุม 99 วัน หน้าทำเนียบรัฐบาลในปี 2540 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ที่ทำให้รัฐบาลต้องเจรจากับสมัชชาคนจน และมีการตกลงยกเลิกเขื่อนสายบุรี รัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ยังเห็นด้วยกับการแก้ปัญหาให้กับชาวบ้านที่เดือดร้อนจากเขื่อนที่สร้างไปแล้วโดยมีมติให้จ่ายค่าชดเชยให้กับชาวบ้านที่ยังไม่ได้รับค่าชดเชยในกรณีเขื่อนสิรินธรที่สร้างในสมัยจอมพลถนอม การ

จ่ายค่าชดเชยกรณีเชื่อนราชินีไศลที่ชาวบ้านมีสิทธิตามประเพณี (customary land right) และการจัดหาที่ดิน 15 ไร่เพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียอาชีพประมงของชาวปากมูล

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของสมัชชาคนจนก็ไม่ได้ราบรื่น เพราะข้อตกลงนี้ต่อมาก็ถูกล้มเลิกจากรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยที่แนบแน่นกับข้าราชการประจำที่ก้าวขึ้นเป็นรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ยกเลิกมติ ครม. สมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และมีมติ ครม. ไม่จ่ายค่าชดเชยแก่ชาวบ้าน สิรินธรและปากมูล อ้างว่า เป็นการจ่ายซ้ำซ้อนย้อนหลัง

การกระทำของรัฐบาลนี้มีเบื้องหลังมาจากการที่รัฐกลัวว่า หากจ่ายค่าชดเชยแล้วจะเป็นเยี่ยงอย่างกับชาวบ้านที่เดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนทั่วประเทศได้ โดยที่ไม่ได้สนใจว่า ชาวบ้านนั้นเดือดร้อนอย่างไร

นอกจากนั้น ยังปรากฏอีกว่า นักการเมืองในรัฐบาลนำเรื่องนี้มาทำให้เป็นการเมืองเพื่อทำลายพรรคความหวังใหม่ที่เป็นคู่แข่ง เช่น การกล่าวหาว่ารัฐมนตรีบางคนว่ามีผลประโยชน์จากการอนุมัติค่าชดเชยแก่ชาวบ้านที่เดือดร้อนจากเขื่อนราชินีไศล รวมทั้งการใช้กรณีเขื่อนราชินีไศลทำลายชื่อเสียงของสมัชชาคน จนด้วยการกล่าวหาแกนนำบางคนว่าร่วมโกงเงินรัฐ นอกจากนี้ ยังพยายามดำเนินคดีกับชาวบ้านมากกว่า 700 ราย ที่รัฐบาลต้องจ่ายค่าชดเชยแก่หลังจากผ่านการพิสูจน์สิทธิ์แล้ว จนกลายเป็นคดีการเมืองที่เรียกว่า "คดีราชินีไศล" แต่ัยการก็สั่งไม่ฟ้อง

จากการที่ผู้เขียนสนทนากับชาวบ้านที่เดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนราชินีไศลหลายคน พบว่า นักการเมืองและราชการ ยังให้ยุทธวิธีที่แยบยลอีกหลายอย่าง เช่น การทำให้ชาวบ้านขัดแย้งกันเองทำให้เกิดกลุ่มชาวบ้านถึง 8 กลุ่ม การจับกลุ่มจัดตั้งเพื่อขัดขวางการจ่ายค่าชดเชยแก่ชาวบ้าน กลุ่มสมัชชาคนจน หรือการทำให้จำนวนผู้เดือดร้อนมีมากเกินไปเกินความเป็นจริง เพื่อนำมาทำลายความชอบธรรมของชาวบ้าน เป็นต้น

การเข้าจัดการชาวบ้านดังกล่าวของรัฐบาล กล่าวได้ว่า เกิดขึ้นบนเงื่อนไขที่รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากคนชั้นกลางที่มุ่งให้รัฐบาลแก้ปัญหาเศรษฐกิจมากกว่า อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ของสมัชชาคนจนกลุ่มปัญหาเขื่อนก็ได้ปรับยุทธวิธีเป็นการตั้งหมู่บ้านประท้วงแทนการชุมนุมหน้าทำเนียบ เช่น หมู่บ้านแม่มน่มันยีน 1 ริมสันเขื่อนปากมูล หมู่บ้านแม่มน 2 และ 3 อ่างเก็บน้ำเขื่อนราชินีไศล เรียกร้องให้รัฐบาลเปิดประตูเขื่อนปากมูลเพื่อให้ปลาจากแม่น้ำโขงขึ้นมาวางไข่เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนจากการสูญเสียอาชีพประมง และให้เปิดประตูเขื่อนราชินีไศลเพื่อพิสูจน์สิทธิ์และแก้ปัญหาดินเค็ม

วิธีการตั้งหมู่บ้านประท้วงนี้ ยังเกิดขึ้นอีกหลายเขื่อน เช่น ที่โป่งขุนเพชร ลำโดมใหญ่ ฯลฯ แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล แม้ว่าต่อมาชาวบ้านจะเข้าไปยึดสันเขื่อน

เมื่อรัฐบาลเริ่มไม่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลาง เดือนกรกฎาคม 2543 สมัชชาคนจนเดินทางเข้าประท้วงที่กรุงเทพฯ แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ปัญหาจึงได้บุกเข้ายึดทำเนียบรัฐบาล และเกิดการปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งมีการจับกุมชาวบ้านมากกว่า 200 คน แต่รัฐบาลก็ถูกกดดันจากหลายฝ่าย จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อแก้ปัญหาสมัชชาคนจนขึ้น และรัฐบาลก็ตกลงเปิดประตูเชื่อมปากมูลเพื่อให้ปลาขึ้นวางไข่ และเปิดประตูเขื่อนราษีไศลจนกว่าจะแก้ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมได้

การเปิดประตูเขื่อนทั้งสองแห่งนี้แม้ว่าเป็นการเปิดชั่วคราว แต่ก็นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการยกเลิกการใช้เขื่อนชั่วคราว การต่อสู้ของชาวบ้านนี้จึงมีความหมายในระดับสากลด้วย

4.2.6 บทบาทของชนชั้นกลาง

กระแสการต่อสู้คัดค้านเขื่อนในยุคนี้ที่ปัญหาเขื่อนเป็นประเด็นสาธารณะ เป็นเพราะการคัดค้านเขื่อนมีกลุ่มทางสังคมอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลางในเมือง นักสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ นักศึกษา ศิลปิน ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนตั้งแต่กรณีเขื่อนน้ำโจนในปลายทศวรรษ 2520-ต้นทศวรรษ 2530 กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีแนวคิด 2 แนวคือ

กลุ่มที่มีแนวคิดสิ่งแวดล้อมนิยม (Environmentalism) กลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการรณรงค์เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนและเป็นพลังสำคัญที่เข้าต่อสู้คัดค้านเขื่อนนับแต่ปี 2523 เป็นต้นมา พลังของกลุ่มนี้นับว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้รัฐบาลต้องระงับโครงการเขื่อนน้ำโจนและเขื่อนเขื่อนนก แต่กลุ่มนี้ก็มิจุดอ่อนที่มองธรรมชาติในฐานะที่เป็นแหล่งสวยงามซึ่งเป็นแนวคิดแบบมัวร์ ดังนั้น กลุ่มที่มีแนวคิดนี้จึงตระหนักถึงประเด็นปัญหาของเขื่อนที่กระทบต่อป่าเป็นหลัก หากพบว่าโครงการเขื่อนใดที่กระทบต่ออุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กลุ่มนี้จึงเคลื่อนไหวอย่างไม่ลังเล

กลุ่มที่มีแนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมและการใช้ทรัพยากร (Social and Environmental Justice) แนวคิดความเป็นธรรมทางสังคมและการใช้ทรัพยากรเป็นแนวคิดที่ดำรงอยู่ในหมู่นักศึกษาและปัญญาชนมานานแล้ว แต่ได้ยุติชั่วคราวหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ต่อมา เมื่อเกิดกรณีเขื่อนน้ำโจน กลุ่มที่มีแนวคิดนี้ก็ได้อำนาจบทบาทในการต่อสู้กับรัฐบาลเนื่องจากกระแสความไม่พอใจยุคการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ การเข้าสนับสนุนนี้ยังมาจากการเห็นว่า กระบวนการตัดสินใจของรัฐไม่ชอบธรรมและมองว่า "การพัฒนาต้องมาจากประชาชน" การที่กลุ่มนี้เข้าเคลื่อนไหวกรณีเขื่อนน้ำโจนยังมาจากประวัติศาสตร์ของพื้นที่เพราะทุ่งใหญ่

นเรศวรเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในปี 2516 เนื่องจากทหารและคาราได้นำอาวุธสงครามและเฮลิคอปเตอร์เข้าไปล่าสัตว์ในทุ่งใหญ่ทำให้มีการนำกรณีดังกล่าวมาล้อเลียนทางการเมืองจนกระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม

ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา กลุ่มที่มีแนวคิดการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม นับว่ามีบทบาทในการสนับสนุนการต่อสู้ของชาวบ้านในกรณีปัญหาเขื่อนรวมทั้งปัญหาความไม่เป็นธรรมการใช้ทรัพยากรอื่นๆ ตัวอย่างของการรวมตัวกันของกลุ่มนี้คือ การก่อตั้ง "สมัชชานักวิชาการเพื่อคนจน" เพื่อเป็นองค์กรหนุนช่วยการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในเชิงวิชาการ ซึ่งเป็นการประกาศจุดยืนอย่างชัดเจนของนักวิชาการในการยืนข้างฝ่ายชาวบ้าน

4.2.7 บทบาทของประชาคมโลก

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งของการต่อสู้เรื่องเขื่อนในยุคนี้กับยุคก่อนหน้านี้อีกคือ ขบวนการต่อสู้คัดค้านเขื่อนในประเทศไทยได้เชื่อมเป็นเครือข่ายกับองค์กรประชาคมโลก การเชื่อมต่อนี้เกิดขึ้นอย่างหลวมๆ ตั้งแต่กรณีเขื่อนน้ำโจน การเชื่อมประสานได้แน่นหนามากขึ้นตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เมื่อสมัชชาคนจนได้เข้าร่วมการประชุมนานาชาติว่าด้วยประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนทั่วโลก (First International Meeting of People Affected by Dam, 12-14 March 1997) ซึ่งจัดขึ้นที่คูริติบา ประเทศบราซิล ผู้เขียนซึ่งเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ด้วยเห็นว่าการประชุมนี้เป็นผลมาจากการที่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาเผชิญกับชะตากรรมเดียวกัน ขณะที่นักกิจกรรมทางสังคมและนักสิ่งแวดล้อมในประเทศอุตสาหกรรมก็ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐบาลนำภาษีประชาชนไปสร้างเขื่อนที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา จึงเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสากลจึงควรมีการสร้างเครือข่ายทำงานร่วมกัน

การประชุมที่คูริทิบานี้ ประชาชนและนักสิ่งแวดล้อมจาก 20 ประเทศทั่วโลกได้มีคำประกาศคูริติบา (Curitiba Declaration) และกำหนดให้วันที่ 14 มีนาคมของทุกปีเป็น "วันหยุดเขื่อนโลก" (International Day of Action Against Dams and for Save the River, Water and life) ทำให้ในวันดังกล่าวของทุกปี ชาวบ้านที่เดือดร้อนจากการสร้างเขื่อนในประเทศไทยมีกิจกรรมเคลื่อนไหวต่อต้านเขื่อนและการอนุรักษ์แม่น้ำร่วมกับพันธมิตรทั่วโลก

การประชุมที่คูริติบายังทำให้ฝ่ายประชาชนกดดันให้ธนาคารโลกในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการสนับสนุนการสร้างเขื่อนต้องจัดตั้งคณะกรรมการเขื่อนโลก (World Commission on Dams: WCD) เพื่อประเมินเขื่อนในทุกแง่มุม ซึ่ง WCD ก็ได้เลือกกรณีเขื่อนปากมูลเป็นกรณีศึกษาและสรุปว่า เขื่อนปากมูลล้มเหลวในทุกด้าน (World Commission on

Dams, 2000) WCD ยังได้จัดพิมพ์รายงาน Dams and Development ขึ้น รายงานนี้ได้ชี้ให้เห็นความล้มเหลวในด้านประโยชน์ของเขื่อนและประชาชนเป็นผู้แบกรับผลกระทบนี้ รายงานนี้ได้เสนอกระบวนการตัดสินใจในการสร้างเขื่อนใหม่บนฐานความรู้ใหม่ (World Commission on Dams, 1999) และปัจจุบัน องค์การสิ่งแวดล้อมทั่วโลกก็ร่วมกันผลักดันให้องค์การระหว่างประเทศที่สนับสนุนเขื่อนนำรายงานนี้ให้ปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับเขื่อน⁹

นอกจากเครือข่ายระดับโลกแล้ว ในปี 2543 ชาวบ้านและนักสิ่งแวดล้อม 14 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังได้ร่วมประชุมที่ปากมูลและจัดตั้ง River Watch East and Southeast Asia เพื่อร่วมกันปกป้องแม่น้ำใน 2 ภูมิภาคนี้

การเกิดเครือข่ายข้างต้นนี้ได้ทำให้การเคลื่อนไหวปัญหาเขื่อนของชาวบ้านได้รับการสนับสนุนจากประชาคมโลกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การเข้าหุมนี้นี้มีตั้งแต่การส่งจดหมายสนับสนุนชาวบ้านหรือเพื่อประท้วงรัฐบาล ในบางครั้งถึงขั้นจัดให้มีการชุมนุมหน้าสถานทูตไทย หากมีการใช้ความรุนแรงกับชาวบ้าน กลุ่มประชาคมโลกบางกลุ่มยังเข้าร่วมด้วยความตระหนักที่ว่า ปัญหาการสร้างเขื่อนในประเทศไทยและโลกที่สามทั้งหลายเกิดขึ้นนั้นมาจากรัฐบาลนำภาษีของพวกเขาไปสร้างเขื่อนดังกล่าว แต่การสนับสนุนจากประชาคมโลกก็มักถูกรัฐบาลไทย นำมากล่าวหา สมัชชาคนจนว่ามีต่างชาติอยู่เบื้องหลัง ดังกรณีการปิ่นทำเนียบรัฐบาลของสมัชชาคนจน ซึ่งรัฐบาลกล่าวหา International Rivers network (IRN) ว่าอยู่เบื้องหลัง ขณะที่นักสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยถูกกล่าวหาว่า การส่งข้อมูลเขื่อนปากมูลไปยังเครือข่ายสากลเป็นการ "ขายชาติ"

หากมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในมุมมองที่กว้างออกไป ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าการต่อสู้ของชาวบ้านและเครือข่ายพันธมิตรมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่หรือในประเทศเท่านั้น แต่ได้เชื่อมกับประชาคมโลกที่ก้าวพ้นพรมแดนของความเป็นรัฐชาติ ซึ่งเป็นพัฒนาการที่กำลังเกิดขึ้นในหลายประเทศไม่เฉพาะแต่ประเทศไทย

5. สรุป

จากข้อมูลดังกล่าว สรุปได้ว่า พัฒนาการของนโยบายการสร้างเขื่อนของประเทศไทยมีมาตั้งแต่ระบบเศรษฐกิจของไทยถูกดึงเข้าสู่วงจรวินัยมโลกหลังสนธิสัญญาบาวริง ทำให้รัฐไทยรับเอาแนวคิดการมีสร้างเขื่อนและการชลประทานแบบตะวันตกมาใช้เพื่อผลิตสินค้าส่งป้อนตลาดโลก

⁹ โปรดดู <http://irn.org/wcd/ngocall.shtml>

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐไทยเกิดขึ้นจากชนชั้นนำที่มองว่าเขื่อนคือสัญลักษณ์ของการสร้างชาติ แต่ปัจจัยที่ทำให้รัฐไทยสามารถสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ได้ก็เนื่องมาจากการชนชั้นนำนำประเทศไปผูกพันกับสหรัฐฯ ที่กำลังขยายอิทธิพลไปทั่วโลก ขณะเดียวกัน ชนชั้นนำก็ได้ต่อสู้ช่วงชิงกันในเรื่องผลประโยชน์จากเขื่อนในรูปแบบต่างๆ ขณะที่ชาวบ้านในพื้นที่ตกอยู่ในสภาพของการต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว แต่ชาวบ้านก็ได้ต่อสู้คัดค้านเขื่อนโดยใช้คติความเชื่อในท้องถิ่น

ในช่วงปี พ.ศ.2503-2520 นโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐไทยเกิดขึ้นภายใต้นโยบายการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองที่กลุ่มทหารมีอิทธิพล ขณะเดียวกันการสร้างเขื่อนก็ไม่สามารถแยกออกจากสถานการณ์การเมืองโลกที่สหรัฐฯ เร่งขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เขื่อนจึงถูกสร้างขึ้นมาเพราะสถานการณ์สงครามเย็นที่สหรัฐฯ ต้องการให้ภาคอีสานของไทยเป็นสัญลักษณ์ของทุนนิยมรวมทั้งเพื่อตอบสนองต่อฐานทัพสหรัฐฯ ในประเทศไทย ในช่วงนี้การต่อสู้ของชาวบ้านไม่ได้โดดเดี่ยวดังที่เกิดขึ้นในยุคแรก แต่ชาวบ้านได้ร่วมกับขบวนการที่มีปัญหาอื่นก่อตั้งองค์กรขึ้นมา โดยเฉพาะในยุคประชาธิปไตยเปงบานหลัง 14 ตุลาคม 2516 การต่อสู้ของชาวบ้านยังได้รับการสนับสนุนจากขบวนการนักศึกษาและปัญญาชน แต่การต่อสู้ของชาวบ้านต้องเผชิญกับอำนาจรัฐที่ใช้ความรุนแรงเข้าจัดการเพราะมองว่าการเคลื่อนไหวของชาวบ้านกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ในยุคนี้ยังปรากฏว่าได้เกิดกลุ่มที่มีแนวคิดสังคมนิยมของชนชั้นกลางเข้าเคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนบางเขื่อนที่เห็นว่ากระทบต่อธรรมชาติด้วย

ตั้งแต่ พ.ศ.2521 เป็นต้นมา นโยบายการสร้างเขื่อนของรัฐไทยเกิดขึ้นภายใต้นโยบายการมุ่งพัฒนาชนบทและการเจริญเติบโตในภูมิภาคซึ่งเป็นการรวมเอาชนบทไทยเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกภายใต้การชี้นำของธนาคารโลก รวมทั้งการอ้างเหตุผลในการสร้างเขื่อนใหม่ภายใต้กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในยุคนี้ ญี่ปุ่นก็ได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างเขื่อนมากที่สุดแทนสหรัฐฯ อันเนื่องจากความล้มเหลวในการสร้างเขื่อนเองของหน่วยงานสร้างเขื่อนของไทยจึงต้องหันไปพึ่งพาญี่ปุ่น ประกอบกับกลุ่มทุนญี่ปุ่นเองก็ต้องการที่จะขยายการลงทุนในประเทศไทยและประเทศโลกที่สามอื่นๆ

หากพิจารณาในบริบทเศรษฐกิจการเมืองไทย การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองก็ทำให้มีกลุ่มต่างๆ เข้าเกี่ยวข้องกับเขื่อนหลากหลายจนทำให้เขื่อนกลายเป็นประเด็นสาธารณะ

โดยในส่วนของฝ่ายสนับสนุนเพื่อนได้ปรากฏว่าบทบาทของกลุ่มทหารลดลงและปรากฏบทบาทของกลุ่มทุนการเมือง กลุ่มอำนาจท้องถิ่น และสื่อมวลชนบางกลุ่มเข้ามาแทน

ในยุคนี้ยังปรากฏว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐเพราะรัฐได้กำหนดให้โครงการเขื่อนขนาดใหญ่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่หน่วยงานสร้างเขื่อนของรัฐก็ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ กลับหลีกเลี่ยงด้วยการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในทางกลับกัน กระบวนการนี้ กลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมที่ขยายวงไปถึงสถาบันวิชาการ

ขณะที่ชาวบ้านก็ได้เกิดการต่อสู้เคลื่อนไหวคัดค้านเขื่อนอย่างกว้างขวาง จนสามารถสร้างเครือข่ายขึ้นมาอีกครั้ง การต่อสู้ของชาวบ้านยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางสังคม จนกระทั่งทำให้เขื่อนเป็นประเด็นสาธารณะ อีกทั้งการต่อสู้ของชาวบ้านยังเชื่อมต่อกับประชาคมโลกซึ่งแตกต่างกับยุคก่อนหน้านี้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตของการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในการคัดค้านเขื่อนอย่างชัดเจน