

# ความท้าทายและทางออกของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนใต้

## ต่อกรณีการจัดการน้ำของจีน\*

### STRATEGIC CHALLENGES FOR LOWER MEKONG NATIONS IN CHINA'S LANCANG-MEKONG WATER MANAGEMENT

จินดา ชำรงอารีย์กุล<sup>1</sup> และ ณัฐพล เรือนเจริญสิน<sup>2</sup>

Jinda Thomrongajariyakul<sup>1</sup> and Nuttapon Ruancharoensin<sup>2</sup>

<sup>1</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และ

<sup>2</sup>วิทยาลัยการทัพบก สหรัฐอเมริกา

<sup>1</sup>Faculty of Humanities and Social Science, Phranakhon Si Ayutthaya Rajabhat University, Thailand and

<sup>2</sup>United State Army War College, U.S.

Corresponding author E-mail: jindath.j@gmail.com

Received 3 January 2024; Revised 5 February 2024; Accepted 26 February 2024

#### บทคัดย่อ

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายสำคัญที่ไหลผ่าน 6 ประเทศ ได้แก่ จีน เมียนมา ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม เปรียบเสมือนกระแสน้ำแห่งชีวิตของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง และเป็นแหล่งน้ำที่เต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติหล่อเลี้ยงชีวิตของผู้คนกว่า 70 ล้านคนตลอดลำน้ำ จึงมีการกำหนดกรอบความร่วมมือหลายประการ เช่น โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนในอนุภูมิภาคนี้ ในขณะที่เดียวกันก็มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำของจีน

\* จินดา ชำรงอารีย์กุล และ ณัฐพล เรือนเจริญสิน. (2567). ความท้าทายและทางออกของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนใต้ ต่อกรณีการจัดการน้ำของจีน. วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, 4(1), 54-72.

Jinda Thomrongajariyakul and Nuttapon Ruancharoensin. (2024). Strategic Challenges for Lower Mekong Nations in China's Lancang-Mekong Water Management. Journal of Political Science Mahamakut Buddhist University, 4(1), 54-72.;

DOI: <https://doi.org/10.>

<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jpsmbu/index>



บริเวณต้นแม่น้ำโขง ที่ทำให้ปริมาณน้ำที่ไหลไปยังปลายน้ำลดลง ส่งผลกระทบต่อภาค การเกษตร การประมง และการขนส่ง นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของสัตว์น้ำ ชัดขวาง การอพยพของปลาแม่น้ำโขง เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง บทความชิ้นนี้ได้ ศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาททางเลือก เพื่อเสนอแนวทางการ ระงับข้อพิพาทโดยมีคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงและทางการยูนนานเป็นกลไกสำคัญ 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 สร้างความไว้วางใจและความร่วมมือโดยการเจรจาระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กับความขัดแย้ง รวมถึงทางการยูนนานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ระยะที่ 2 สร้างสมดุล ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำจะไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนปลายน้ำ และระยะที่ 3 แก้ไขข้อขัดแย้งและการจัดการโดยการส่งเสริมให้ใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม มากขึ้น และให้ชุมชนปลายน้ำมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ

**คำสำคัญ:** แม่น้ำโขง, การจัดการความขัดแย้ง, การระงับข้อพิพาททางเลือก, ประเทศจีน

## Abstract

The Mekong River is a major waterway that flows through six countries, namely China, Myanmar, Laos, Thailand, Cambodia, and Vietnam. For the Mekong Nations, this river likens the current of life, is exceptionally rich in natural resources, and is vital in supporting the livelihood of more than 70 million people. There are many cooperation frameworks, such as the Greater Mekong Sub-Region Economic Cooperation Development Program, established to support trade and investment in this sub-region. China's dam building on upstream of the Mekong River has led to reduced water flows downstream, causing severe impacts on fishing communities, the agriculture and transportation sectors. Moreover, it also effects disrupted the migration patterns of fish and other aquatic species. This article studies Conflict Management and



Alternative Dispute Resolution (ADR) to suggest a solution to the Mekong Nations conflict, which has the Mekong River Commission and Yunnan officials as key factors. The solutions, phase by phase, are as follows: Phase 1: Building trust and cooperation between all parties involved in the conflict including Yunnan officials and other stakeholders. Phase 2: Balancing economic development and environmental protection to ensure that economic development and hydropower development would not affect the environment or downstream communities. Phase 3: Conflict resolution and management by encouraging the adoption of more transparent and participatory decision-making processes and involving downstream communities in water management.

**Keyword:** Mekong River, Conflict management, Alternative dispute, China

## บทนำ

แม่น้ำโขงเริ่มต้นที่ธารน้ำแข็งในทิเบตสูงกว่า 5,000 เมตร เหนือระดับน้ำทะเล น้ำจากธารน้ำแข็งนี้จะละลายลงสู่แม่น้ำล้านช้าง (Lancang river หรือ แม่น้ำโขงตอนบนในภาษาจีน) จากนั้นจึงไหลผ่านมณฑลยูนนาน ซึ่งเป็นพื้นที่ระหว่างประเทศลาวและเมียนมา ในระยะทางสั้น ๆ ก่อนที่จะไหลลงปลายทางใต้เป็นระยะทางยาว 4,200 กิโลเมตร ผ่านประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม และสุดท้ายไหลลงไปถึงทะเลจีนใต้ (Magee, D., 2011) แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่ยาวที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับว่าเป็นหนึ่งในเส้นทางน้ำข้ามพรมแดนที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์มากที่สุดของเอเชีย มีความยาวเป็นอันดับที่สิบและเป็นแม่น้ำที่ใหญ่เป็นอันดับเจ็ดของโลก กลุ่มน้ำโขงมักถูกเรียกว่า "กระดูกสันหลังทางอุทกวิทยา" หรือ "กระแสน้ำแห่งชีวิต" ของแผ่นดินใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติเป็นพิเศษ และมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำรงชีพของผู้คนมากกว่า 70 ล้านคน ซึ่งแม่น้ำโขงเป็นปัจจัยสำคัญของการเกษตรกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับประเทศปลายน้ำ (Hudson-Rodd, N., & Shaw, B. J., 2003)



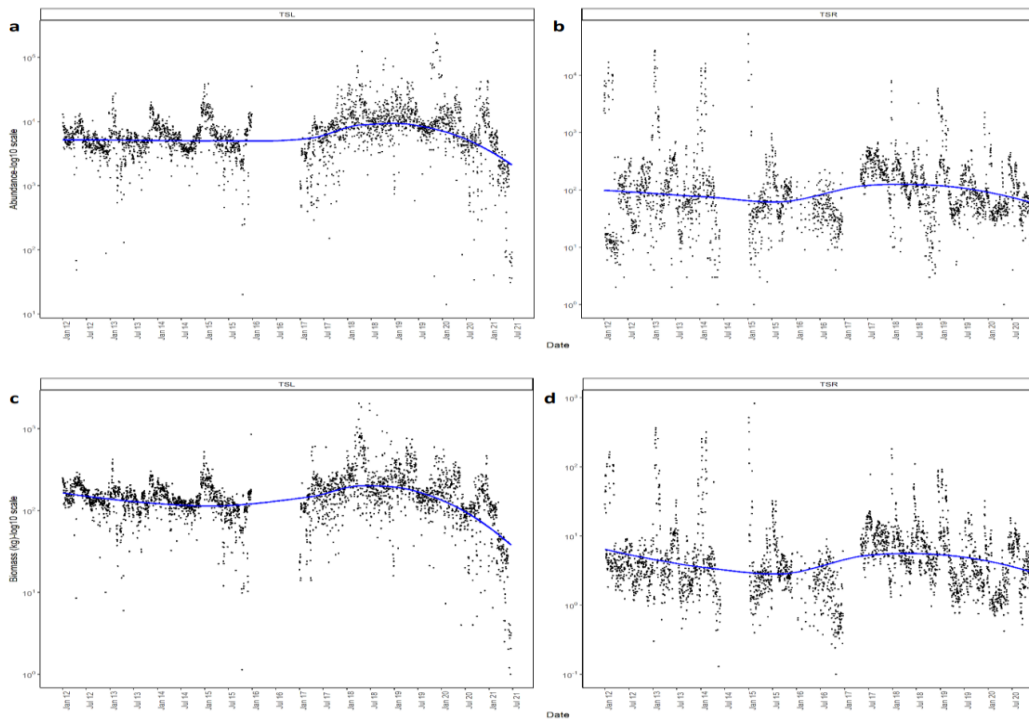
แม่น้ำสายนี้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นและลงตามฤดูกาลมากกว่าแม่น้ำสายอื่นๆ เมื่อถึงฤดูมรสุมก็จะมีกระแสน้ำปริมาณมหาศาลพัดพาตะกอนที่จำเป็นต่อการเกษตรไปยังพื้นที่ปลายน้ำ (Wang, Q., 2019) ด้วยสถานะเป็นแม่น้ำสากล แม่น้ำโขงจึงเป็นบ่อเกิดของโอกาสและความท้าทายสำหรับภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจากความพยายามในการบูรณาการประเทศในอนุภูมิภาคเข้าด้วยกันในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา มีการกำหนดกรอบความร่วมมือหลายประการ เช่น โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โขง (the Greater Mekong Sub-Region Economic Cooperation Development Program: GMS) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุน ในขณะเดียวกันก็มีความขัดแย้งและความกังวลเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำของจีนบริเวณต้นแม่น้ำโขง

การจัดการน้ำเป็นหัวใจสำคัญของพื้นที่อยู่อาศัย เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อให้ให้น้ำในระบบนิเวศและระบบประปามีเพียงพอ การจัดการน้ำมีความเชื่อมโยงกับความเจริญทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษา ระบบนิเวศและป้องกันความสูญเสียอันเนื่องมาจากอุทกภัย ในปี 1995 จีนเริ่มสร้างเขื่อนมันวาน (Manwan Dam) ในยูนนาน และเสนอให้สร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำหลายแห่งบนแม่น้ำล้านช้าง โดยส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในมณฑลยูนนาน ซึ่งแผนนี้เป็นเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นการพัฒนาลุ่มน้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง (Yeophantong, P., 2014) เนื่องจากจีนถือเป็นประเทศที่มีพื้นที่ลุ่มชายฝั่งแม่น้ำที่มีพื้นที่มากที่สุดในภูมิภาค แต่กลับไม่ใช่สมาชิกของ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง จึงทำให้จีนกลายเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการพัฒนาแม่น้ำ "ฝ่ายเดียว" (Zhong, Y., et al, 2016) โดยที่ประเทศต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างโต้แย้งว่าการก่อสร้างเขื่อนหลายแห่งของจีนบนแม่น้ำโขงตอนบนกำลังปล้นทรัพยากรน้ำที่สำคัญโดยการลดคุณภาพและปริมาณน้ำที่ไหลผ่านประตูและทางระบายน้ำของจีน อย่างไรก็ตาม จีนยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มควบคุมศักยภาพของไฟฟ้าพลังน้ำจากแม่น้ำโขงตอนบน และแม่น้ำสาขาจากความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้น วิกฤตการณ์นี้จึงดำเนินอยู่และส่งผลกระทบต่อชีวิตของคนในประเทศริมฝั่งแม่น้ำ ที่จำเป็นต้องอาศัยแม่น้ำสายนี้เพื่อดำรงชีวิต (Sticklor, R., 2010)



การสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขงส่งผลให้ปริมาณน้ำที่จะไหลไปทางปลายน้ำลดลง ทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประเทศปลายน้ำ ตัวอย่างเช่น การลดลงของปริมาณและความเร็วของกระแสน้ำจะส่งผลกระทบต่อชุมชนประมง ภาคเกษตรกรรม และการขนส่ง นอกจากนี้การสร้างเขื่อนยังขัดขวางรูปแบบการอพยพของ ปลาและสัตว์น้ำชนิดอื่นๆ ส่งผลให้จำนวนและความหลากหลายของพันธุ์ปลาลดลง รวมไปถึง ความพร้อมในการจัดหาแหล่งอาหารที่สำคัญสำหรับผู้คนหลายล้านคนก็ลดลงตามไปด้วย

ทะเลสาบเขมร หรือ โตนเลสาบ (Tonle Sap River and Lake) เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามธรรมชาติที่สำคัญที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และลุ่มแม่น้ำโขง การวิจัยของ Mekong River Commission (2022) แสดงให้เห็นว่าความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของปลา ในโตนเลสาบมีความเชื่อมโยงกับระดับน้ำในทะเลสาบที่สูงขึ้น ในปี 2019-2021 น้ำที่ไหลลงสู่ โตนเลสาบลดระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในระยะยาว อันมีสาเหตุมาจากน้ำจากแม่น้ำโขงไหลเข้าสู่ โตนเลสาบในระดับต่ำ ส่งผลให้ความอุดมสมบูรณ์ของปลาและชีวมวลลดลง ดังรูปที่ 1





ภาพที่ 1 การเปลี่ยนแปลงความอุดมสมบูรณ์ของปลาในแต่ละเดือน ณ (a) โตนเลสาบ และ (b) แม่น้ำโตนเลสาบ ชีวมวลปลา ณ (c) โตนเลสาบ และ (d) แม่น้ำโตนเลสาบ ในช่วงระยะเวลาการติดตามปี 2012-2021

ที่มา : Mekong River Commission (2022)

ภูมิภาคนี้กำลังเผชิญกับภัยแล้งและน้ำท่วมอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากประเทศต้นน้ำ ความแห้งแล้งถือว่าเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ซับซ้อนที่สุดประเภทหนึ่ง เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการไหลของแม่น้ำ ปริมาณน้ำเพื่อการชลประทานลดลง และผลผลิตของพืชผลที่ต้องอาศัยฝนลดลง (Mekong River Commission, 2022) ความขัดแย้งเรื่องแม่น้ำโขงเป็นประเด็นที่ซับซ้อนซึ่งเน้นย้ำถึงความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประเทศต่าง ๆ ทั้งยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระดับภูมิภาคและความต้องการของทุกประเทศในการทำงานร่วมกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการจัดการทรัพยากรน้ำที่ใช้ร่วมกันอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การทำความเข้าใจสถานการณ์ให้รอบด้านยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ตระหนักถึงความยากลำบากของประเทศปลายน้ำ ซึ่งต้องแน่ใจว่าประเทศต้นน้ำจะเคารพข้อกังวลของตนโดยไม่ต้องมีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างแท้จริง

## การพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศจีน

นโยบายพลังงานของจีนได้รับแรงผลักดันจากความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล อันเป็นผลจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ระดับการผลิตที่เพิ่มขึ้น การส่งออกสินค้าราคาประหยัดที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมือง รวมถึงความต้องการการขนส่งทางอากาศและทางบกที่เพิ่มสูงขึ้น เหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้เกิดความต้องการพลังงานอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นน้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ไม้ และแร่ธาตุ ด้วยความขาดแคลนทรัพยากรและความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จีนจึงต้องการเปลี่ยนรูปแบบการใช้พลังงานจากถ่านหิน ก๊าซ และน้ำมันไปเป็นพลังงานรูปแบบอื่น (Caceres, S. B., & Ear, S., 2013) ข้อเสียของการเปลี่ยนผ่านสู่รูปแบบพลังงานทางเลือกของ



จีน คือการแทรกแซงการเติบโตที่เพิ่มขึ้นในภาคพลังงานหมุนเวียน เนื่องจากรัฐบาลลงทุนอย่างต่อเนื่องในเชื้อเพลิงฟอสซิล ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและขาดความมุ่งมั่นต่อการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน จากรายงานของสำนักงานพลังงานสากล (International Energy Agency: IEA) (2019) ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าจีนจะเป็นผู้ผลิตพลังงานหมุนเวียนรายใหญ่ที่สุดของโลก แต่ก็เป็นผู้บริโภคน้ำมันรายใหญ่ที่สุดและยังคงลงทุนในโรงไฟฟ้าถ่านหินต่อไปเช่นกัน

นอกจากนี้ ด้วยการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น นำมาสู่การกำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมต้องจัดหาแหล่งพลังงานที่ราคาไม่แพงและเชื่อถือได้ เพื่อคงไว้ซึ่งระดับการเติบโตของการบริโภคของชนชั้นกลางจีนที่ต้องพึ่งพาน้ำมันจากการนำเข้ามากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น ตามรายงานของสำนักงานพลังงานสากล (IEA) ปี 2021 ระบุว่าจีนยังคงเป็นผู้นำเข้าน้ำมันดิบรายใหญ่ที่สุดในโลก ตามมาด้วยอินเดีย สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา โดยรายงานฉบับนี้ตั้งข้อสังเกตว่าความต้องการน้ำมันของจีนฟื้นตัวและแข็งแกร่งขึ้นหลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยได้รับแรงหนุนจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและความต้องการการขนส่งที่เพิ่มขึ้น (International Energy Agency, 2021) สอดคล้องกับข้อมูลการนำเข้าน้ำมันดิบในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2023 ที่จีนนำเข้าน้ำมันดิบสูงเป็นประวัติการณ์เนื่องจากการขยายโรงกลั่นในประเทศ และการเปิดเศรษฐกิจอีกครั้ง ภายหลังรัฐบาลผ่อนคลายข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายเนื่องจากโควิด-19 จีนมีปริมาณการนำเข้าน้ำมันดิบเฉลี่ย 11.4 ล้านบาร์เรลต่อวัน ทำให้ในช่วงครึ่งแรกของปี 2023 ปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้น 12% จากค่าเฉลี่ยประจำปี 2022 ที่ 10.2 ล้านบาร์เรลต่อวัน (U.S. Energy Information Administration, 2023)

วัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่ของจีน คือ ถ่านหิน มีปริมาณการบริโภคเกือบ 3 พันล้านเมตริกตันต่อปี นอกจากนั้นจีนยังลงทุนมหาศาลในการพัฒนาแหล่งพลังงานทางเลือก เช่น พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ และไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาพลังงาน ทั้งนี้ จากมุมมองทางเศรษฐกิจ โรงไฟฟ้าพลังน้ำเป็นหนึ่งในแหล่งพลังงานไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด (Caceres, S. B., & Ear, S., 2013) จีนมองว่าไฟฟ้าพลังน้ำเป็นทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและคุ้มค่ากว่าเชื้อเพลิงฟอสซิล ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการพลังงานของอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จีนจึงมีแผนที่จะขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่งผลให้ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีการก่อสร้างเขื่อน



เพิ่มขึ้น โดยส่วนใหญ่ดำเนินการโดยบริษัทของรัฐรายใหญ่ของจีน เช่น Datang, China Guodian และ Sinohydro โครงการที่มีการถกเถียงมากที่สุดของจีน คือ การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ 8 แห่งบริเวณตอนบนของแม่น้ำโขง โดยเขื่อนเหล่านี้ตั้งอยู่ในมณฑลยูนนานซึ่งเป็นมณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน พื้นที่ตอนบนแม่น้ำโขง หรือที่เรียกว่าแม่น้ำล้านช้างเป็นหนึ่งในแม่น้ำที่ยาวที่สุดของจีน โดยครอบคลุมพื้นที่เกือบร้อยละ 2 ของประเทศ (Yeophantong, P., 2014) นโยบายของรัฐบาลจีนที่อยู่เบื้องหลังการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำคือการเพิ่มแหล่งพลังงานหมุนเวียนของประเทศ และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในปี 2020 การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำทั้งหมดของจีนคิดเป็นประมาณร้อยละ 17 ของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศ ซึ่งสูงกว่าพลังงานลม แสงอาทิตย์ และพลังงานสะอาดอื่น ๆ อย่างมาก (Zeng, B., et al, 2023)

รัฐบาลจีนได้ส่งเสริมไฟฟ้าพลังน้ำให้เป็นแหล่งพลังงานหมุนเวียนสะอาด ซึ่งจะสามารถช่วยลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลของประเทศ และตอบสนองความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้น มณฑลยูนนานจึงได้รับการระบุว่าเป็นสถานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เนื่องจากมีแหล่งน้ำที่อุดมสมบูรณ์และภูมิประเทศเป็นภูเขา ถือเป็นเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับการสร้างเขื่อน นอกจากนี้ การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในยูนนานยังถูกมองว่าช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการลดความยากจนในมณฑลนี้ อันเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ด้อยพัฒนาของจีน รัฐบาลจึงได้ลงทุนอย่างมากในโครงสร้างพื้นฐานและประกาศการลงทุนจากต่างประเทศในภาคไฟฟ้าพลังน้ำซึ่งสร้างงานและช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น (Forsyth, L., 2017)

การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานน้ำในพื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำโขง อันเป็นแม่น้ำที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนหลายประเทศ สร้างผลกระทบต่อการใช้ชีวิต ระบบนิเวศ และทรัพยากรของประเทศกลุ่มน้ำโขงโดยเฉพาะประเทศปลายน้ำ บทความนี้ต้องการนำเสนอผลกระทบที่เกิดจากการสร้างเขื่อนในมณฑลยูนนาน อันนำมาสู่ความขัดแย้ง พร้อมทั้งเสนอแนวทางสำหรับจัดการความขัดแย้งและระงับข้อพิพาททางเลือก



## การจัดการความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาททางเลือก

การจัดการความขัดแย้งและการระงับข้อพิพาททางเลือก (Conflict management and alternative dispute resolution: ADR) พัฒนามาจากทฤษฎีการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งอธิบายถึงการเจรจาต่อรอง โดยเสนอวิธีการในการอำนวยความสะดวกสำหรับการเจรจาต่อรองและการไกล่เกลี่ย สร้างเทคนิคเชิงปฏิบัติเพื่อระงับสาเหตุของความขัดแย้ง และเชื่อมโยงการข้อวินิจฉัยเหล่านั้นกับแนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) ด้วยเหตุนี้ การระงับข้อพิพาททางเลือกจึงมีอิทธิพลอย่างมากในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Priscoli, J. D., & Wolf, A. T., 2009) การระงับข้อพิพาททางเลือกเกี่ยวข้องกับการระงับสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้ง มีสาเหตุหลัก 5 ประการ ดังนี้

1) ความขัดแย้งของข้อมูล (disputes over information) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลรอบด้าน ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ และการตีความข้อมูล ความขัดแย้งเหล่านี้อาจเกิดจากขั้นตอนการประเมินที่แตกต่าง การสื่อสารที่ไม่ดี หรือข้อมูลและขั้นตอนไม่สอดคล้องกัน

2) ความขัดแย้งในความสัมพันธ์ (issues with interpersonal relationships) เกิดขึ้นจากอารมณ์เชิงลบ ความเข้าใจผิด แบบเหมารวม และการสื่อสารที่ไม่ดี ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็นหรือไม่สมจริง เช่น อุปสรรคจากการมีทรัพยากรจำกัด หรือเป้าหมายของการดำเนินการไม่สามารถเข้ากันได้ ความขัดแย้งนี้อาจบานปลายจนกลายเป็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ

3) ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ (perception or existence of incompatible interests) เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายต่างๆ แข่งขันกันเพื่อสิ่งที่ตนต้องการ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นสำคัญหรือขั้นตอน เพื่อแก้ไขข้อพิพาทตามความสนใจ ทุกฝ่ายจะต้องมีความต้องการที่สำคัญโดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ สารสำคัญ (substantive) ขั้นตอน (procedural) และ จิตวิทยา (psychological) ขณะเดียวกันตัวแปรสำคัญที่มีส่วนช่วยขับเคลื่อนผลประโยชน์คือ ค่านิยม ซึ่งก็จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แนวคิดนี้จึงอธิบายความสำคัญของค่านิยมในแต่ละสถานการณ์ว่ามีอิทธิพลต่อผลประโยชน์ในแง่มุมใด จะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือช่วยลดความขัดแย้งได้อย่างไร



4) ความขัดแย้งทางโครงสร้าง (problems with structural forces) เกิดขึ้นจากลักษณะการปฏิสัมพันธ์ของบุคคล ซึ่งมักได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุม อาทิ การขาดแคลนทรัพยากรทางกายภาพ อำนาจ ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ ข้อจำกัดด้านเวลา โครงสร้างองค์กร และปัจจัยอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน เหล่านี้ล้วนมีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาความขัดแย้งเชิงโครงสร้างได้

5) ความขัดแย้งด้านคุณค่า (perception or existence of competing values) เกิดขึ้นจากการรับรู้หรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงในระบบความเชื่อ การที่ระบบความเชื่อแต่ละระบบให้คำอธิบายต่อค่านิยมทางสังคมของตนแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความดีและความชั่ว ถูกหรือผิด ยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรม ซึ่งค่านิยมที่แตกต่างกันเหล่านี้ก็ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความขัดแย้ง ด้วยผู้คนสามารถอยู่ร่วมกันได้แม้จะมีระบบค่านิยมที่ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตามความขัดแย้งเรื่องคุณค่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีค่านิยมขัดแย้งกันของตัวบุคคลหรือกลุ่มคน

ความสามารถในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีที่ง่ายที่สุดคือ การเจรจาต่อรอง ซึ่งจะช่วยลดความเข้าใจต่อมุมมองและค่านิยมของบุคคลเหล่านั้น เพื่อสร้างค่านิยมและทางเลือกตามความสนใจในข้อพิพาท เนื่องจากแต่ละกลุ่ม องค์กร หรือสถาบัน ต่างก็มีคุณค่าเฉพาะที่แสดงถึงวิสัยทัศน์ของตน ค่านิยมเหล่านี้เองที่เป็นสมมติฐานพื้นฐานอันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน

ส่วน การระงับ ข้อพิพาท ทางเลือก (alternative dispute resolution) คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่น ๆ นอกจากวิธีการทางศาล โดยให้คู่พิพาทได้หาข้อตกลงร่วมกันเพื่อยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องฟ้องร้อง มีวิธีการดังนี้ (Thailand Arbitration Center, n.d.)

1) การเจรจา (Negotiation) คือวิธีที่คู่พิพาทจับมือพูดคุยหาทางออก ยุติข้อพิพาทกันเอง เป็นการระงับข้อพิพาทเบื้องต้น แบบไม่เป็นทางการ โดยไม่มีบุคคลที่ 3 มาเกี่ยวข้อง

2) การประนอมข้อพิพาท หรือ การไกล่เกลี่ย (Mediation or Conciliation) คือการตั้งบุคคลที่ 3 ขึ้นมาเป็นคนกลางช่วยอำนวยความสะดวกให้คู่พิพาทค้นหาความต้องการที่แท้จริงในการระงับข้อพิพาทแต่ไม่มีการตัดสินชี้ขาด ซึ่งต่างจากการอนุญาโตตุลาการที่มีอนุญาโตตุลาการเข้ามาพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น



3) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) คือ การแต่งตั้งบุคคลที่ 3 ขึ้นมา (เพียงคนเดียว หรือแต่งตั้งเป็นคณะก็ได้ โดยต้องแต่งตั้งเป็นจำนวนคี่เท่านั้น) เพื่อหาข้อยุติ ซึ่งจะถูกเรียกว่า “คำชี้ขาด” และ คู่พิพาทจะมีความผูกพันตามคำชี้ขาดนั้น

สำหรับการจัดการน้ำการเข้าใจถึงสิ่งจูงใจและผลประโยชน์ร่วมกันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรอันทรงคุณค่าที่ทำให้เกิดโอกาสมากมายสำหรับความร่วมมือในกลุ่มน้ำ ผู้สังเกตการณ์หลายคนสังเกตเห็นการมีอยู่ของสิ่งจูงใจดังกล่าว ข้อโต้แย้งคลาสสิกสำหรับสิ่งจูงใจคือกิจกรรมต้นน้ำและปลายน้ำเชื่อมโยงถึงกัน และผลกระทบสามารถเคลื่อนที่ไปในทิศทางใดก็ได้ ตัวอย่างเช่น เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำต้นน้ำอาจส่งผลเชิงบวก เช่น การควบคุมการระบายน้ำ ขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบเชิงลบ เช่น การกักตุนหรือรบกวนระบบนิเวศท้ายน้ำ ในทางกลับกันการกักน้ำบริเวณต้นน้ำสามารถช่วยป้องกันน้ำท่วมบริเวณท้ายน้ำได้ ในเวลาเดียวกันก็อาจก่อผลกระทบบางอย่างได้ เช่น การขัดขวางอพยพของปลาหรือการขนส่งทางเรือ การใช้น้ำยังส่งผลกระทบต่อความพร้อมหรือระดับราคาของทรัพยากรอื่น ๆ ด้วยเนื่องจากสายน้ำเป็นกลไกการขนส่งที่สำคัญ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับรู้และเข้าใจความเชื่อมโยงที่ซับซ้อนเหล่านี้ และระบุสิ่งจูงใจที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ (Priscoli, J. D., & Wolf, A. T., 2009)

### ศักยภาพด้านภูมิศาสตร์ของมณฑลยูนนาน

มณฑลยูนนานตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน มีพรมแดนติดกับหลายมณฑลรวมถึงเสฉวน กุ้ยโจว และทิเบต นอกจากนี้ ยังมีพรมแดนติดกับสามประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ เมียนมาทางทิศตะวันตก ลาวทางทิศใต้ และเวียดนามทางตะวันออกเฉียงใต้ พื้นที่นี้มีประวัติการแลกเปลี่ยนทางการค้าและวัฒนธรรมมายาวนานกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความใกล้ชิดของยูนนานกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมและภูมิศาสตร์อันเป็นเอกลักษณ์ ทำให้ยูนนานมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองกับประเทศเพื่อนบ้าน (Xinhua, 2021) มณฑลยูนนานมีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นเวลานาน ด้วยพรมแดนที่ยาว 4,060 กิโลเมตรติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ทั้งยังมีประวัติศาสตร์



อันยาวนานในการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของจีนกับส่วนอื่นๆ ของโลก ตัวอย่างเช่น ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เชื่อมต่อจีนและโลกภายนอกผ่านทางหลวงยูนนาน-พม่า ถนนซิดเวลล์ และปฏิบัติการฮัมป์ นอกจากนี้ เส้นทางสายไหมได้โบราณที่เกิดขึ้นเมื่อ 2,000 ปีก่อนมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงจีนกับส่วนอื่นๆ ของโลก โดยมีมณฑลยูนนานเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญในทุกเส้นทาง (Li, M., 2014)

ปี 2010 จีนมีความพยายามในการกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มณฑลยูนนานถูกกำหนดให้เป็นผู้เล่นหลักในฐานะ "สะพานเชื่อม" เพื่อยกระดับการเชื่อมต่อกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้ทั่วโลก "10+1" ซึ่งรวบรวม 10 ประเทศอาเซียนและจีนมารวมกัน ปี 2013 มณฑลยูนนานเป็นเจ้าภาพจัดงาน China-ASEAN Expo ครั้งแรก ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นงานประจำปี โครงการริเริ่มเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าบุคลากรรัฐของยูนนานสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยการส่งเสริมความร่วมมือและการบูรณาการในระดับภูมิภาค (Cooperation between China and Central and Eastern European Countries, 2013) มณฑลยูนนานยังเป็นแนวหน้าในความพยายามของจีนในการพัฒนาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) ข้ามพรมแดน ซึ่งกลายเป็นส่วนสำคัญมากขึ้นในการค้าระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยในปี 2015 มณฑลยูนนานได้จัดตั้งเขตนำร่องพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์พรมแดนแห่งแรกในประเทศจีน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาบริการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และโลจิสติกส์สำหรับการค้าข้ามพรมแดน รัฐบาลกลางสนับสนุนความคิดริเริ่มนี้ ปี 2017 ยูนนานถูกรวมอยู่ในรายชื่อ 13 จังหวัดและเมืองที่ได้รับมอบหมายให้เป็น "เขตนำร่องพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ข้ามพรมแดน" กิจกรรมนี้แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของยูนนานสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลางได้โดยการส่งเสริมแนวทางที่เป็นนวัตกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Belt and Road Portal, 2022)

ในปี 2019 รัฐบาลมณฑลยูนนานเสนอแผนจัดตั้งเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนกับลาว เพื่อส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างทั้งสองประเทศ รัฐบาลกลางสนับสนุนข้อเสนอนี้ และในเดือนตุลาคม 2020 โชนดังกล่าวได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากสภาแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรีของจีน เป็นอีกครั้งที่เจ้าหน้าที่ของยูนนานสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลางของจีน ด้วยการเสนอโครงการริเริ่มการพัฒนา



ระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของรัฐบาลกลาง (Ministry of Commerce, PRC, 2015)

มณฑลยูนนานเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนที่สำคัญของภูมิภาค โดยการค้าข้ามพรมแดนมีมูลค่าเกือบ 2 หมื่นล้านดอลลาร์ในปี 2020 ตามรายงานของกระทรวงพาณิชย์ มณฑลยูนนาน การค้าของมณฑลกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คิดเป็นร้อยละ 29.5 ของการค้าต่างประเทศทั้งหมดในปี 2020 รายงานยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่ามณฑลยูนนานได้ลงนามข้อตกลงการค้าเสรีหลายฉบับกับเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนระหว่างภูมิภาคและจีน มณฑลยูนนานเป็นสมาชิกของเขตเศรษฐกิจจีนตะวันตกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจสำคัญที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง จากปัจจัยเรื่องที่ตั้งระหว่างภูมิภาคตะวันตกของจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นับว่าเป็นข้อได้เปรียบที่สำคัญที่สุดในการพัฒนา ไม่ใช่แค่เพียงทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น มณฑลยูนนานได้เข้าร่วมในกลไกพหุภาคีระดับอนุภูมิภาคหลายแห่ง เช่น คณะกรรมการประสานการดำเนินการตามความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง กับลาว เมียนมา และไทย, คณะทำงานเพื่อความร่วมมือไทย (ภาคเหนือ) – ยูนนาน, ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของยูนนานและสิ่งจังหวัดของเวียดนาม, คณะทำงานความร่วมมือยูนนาน-ลาวเหนือ และเวทีความร่วมมือเศรษฐกิจและการค้ายูนนาน-เมียนมา กลไกเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งยูนนานยังใช้กลไกเหล่านี้เพื่อพัฒนาความคิดริเริ่มระดับท้องถิ่นต่างๆ กับประเทศเพื่อนบ้านในปีต่อไป (Li, M., 2014)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของมณฑลยูนนาน มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันเป็นเอกลักษณ์ โดยมีได้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ แม้ว่ายูนนานได้เข้าร่วมกลไกพหุภาคีในอนุภูมิภาคเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ยูนนานก็ยังไม่สามารถใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อส่งเสริมความร่วมมือเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทางการยูนนานจึงมีความพยายามบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมุ่งใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรไฟฟ้าพลังน้ำที่มีอยู่มากมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการบูรณาการกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำข้ามพรมแดนที่สามารถ



ผลิตไฟฟ้าสำหรับตลาดในประเทศและระดับภูมิภาค หรือการสร้างอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับไฟฟ้าพลังน้ำและห่วงโซ่คุณค่าเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

นอกจากนี้ บุคลากรภาครัฐของมณฑลยูนนานยังสามารถใช้ประโยชน์จากความสำคัญทางเศรษฐกิจของตนเองและที่ตั้งทางยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคและสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ยูนนานสามารถส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายโดยการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ใช้ช่องทางการสื่อสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่างๆ และหน่วยงานในการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐประจำจังหวัดมีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศจีน โดยมีบทบาทสองประการในฐานะผู้บริหารระดับจังหวัดและผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น (Chung, J. H., & Lam, T. C. (Eds.), 2009)

### ข้อเสนอสำหรับการจัดการความขัดแย้ง

ความขัดแย้งในแม่น้ำโขงถือเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและท้าทายซึ่งต้องมีการแก้ปัญหาหลายแง่มุม การมีส่วนร่วมของทางการยูนนานในการค้นหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งในแม่น้ำโขงเป็นตัวแปรสำคัญ สามารถนำไปสู่แนวทางที่สมดุลมากขึ้นในด้านไฟฟ้าพลังน้ำและการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มณฑลยูนนานสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้ประโยชน์จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเอกลักษณ์และความเชี่ยวชาญด้านไฟฟ้าพลังน้ำ และช่วยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต้นน้ำและปลายน้ำในภูมิภาค ทางการยูนนานประสบความสำเร็จในการหยุดโครงการเขื่อนแม่น้ำจู (หรือที่รู้จักในชื่อแม่น้ำสาละวิน) ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม กรณีนี้แสดงให้เห็นว่ามณฑลยูนนานมีอิทธิพลต่อข้อกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลาง และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของทางการยูนนานและการส่งเสริมความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถช่วยบรรลุนโยบายที่สมดุลและเท่าเทียมกันสำหรับความขัดแย้งในแม่น้ำโขง (Friedman, E., 2018) โดยข้อเสนอสำหรับแนวทางจัดการความขัดแย้งอันมีคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขง (MRC) และทางการยูนนานเป็นกลไกสำคัญ 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1: การสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือ



คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงสามารถอำนวยความสะดวกในการเจรจาทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง รวมถึงทางการยูนนานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จัดโครงการและความคิดริเริ่มร่วมกันที่ส่งเสริมความร่วมมือและสร้างความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่างๆ เช่น การวิจัยร่วมกัน การติดตาม และการแบ่งปันข้อมูล ทางการยูนนานสามารถได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในโครงการริเริ่มเหล่านี้ และมีส่วนร่วมในการเจรจาอย่างเปิดเผยและโปร่งใสกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น

### ระยะที่ 2: การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงสามารถให้การสนับสนุนทางเทคนิคและความเชี่ยวชาญแก่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำจะไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนปลายน้ำ ทางการยูนนานสามารถได้รับการส่งเสริมให้จัดลำดับความสำคัญของแนวทางปฏิบัติด้านการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนในภูมิภาคของตน เช่น การลงทุนในแหล่งพลังงานหมุนเวียน และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ความร่วมมือล้านช้าง-แม่น้ำโขง (LMC) สามารถส่งเสริมแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างสมดุลการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม

### ระยะที่ 3: การแก้ไขข้อขัดแย้งและการจัดการ

คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงสามารถทำงานร่วมกับทางการยูนนานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เพื่อพัฒนาแผนการจัดการน้ำที่ครอบคลุมโดยคำนึงถึงความต้องการและข้อกังวลของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทางการยูนนานสามารถได้รับการส่งเสริมให้ใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมมากขึ้น และให้ชุมชนปลายน้ำมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงสามารถทำหน้าที่เป็นคนกลางและอำนวยความสะดวกในข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ช่วยป้องกันความขัดแย้งบานปลายและส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างสันติ

ทั้งนี้ การแก้ปัญหาแบบร่วมมือกันและยั่งยืนเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ไขข้อขัดแย้งในแม่น้ำโขงโดยการใช้องค์กรที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขง (MRC) และ ความร่วมมือล้านช้าง-แม่น้ำโขง (LMC) และเจ้าหน้าที่ยูนนานที่มีส่วนร่วม และการแก้ปัญหาทั้งหมดนี้สามารถทำได้โดยการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทวิภาคีกับมณฑลยูนนาน และพหุ



ภาคีกับคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงอาเซียน และองค์กรพหุภาคีอื่น ผลักดันให้เจ้าหน้าที่ยูENN เลือกตัวเลือกที่ดีที่สุด

## สรุป

ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีเส้นทางผ่านหลายประเทศเป็นปัญหาสากลที่เกิดขึ้นทั่วโลกไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำสินธุ แม่น้ำไนล์ หรือแม่น้ำไทกริสยูเฟรติส โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องมักจะเกี่ยวกับเขตแดน ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของผู้คนริมฝั่งแม่น้ำ ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็ใช้วิธีการแก้ปัญหาต่างกันตามแต่ละบริบท เช่นเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในกลุ่มแม่น้ำโขง แม้จะมีองค์กรความร่วมมือมากมาย แต่หากสมาชิกภายในองค์กรนั้นไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับปัญหาความสำเร็จก็เป็นไปได้ยาก ดังนั้นการระงับข้อพิพาทจึงต้องใช้กลไกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นตัวกลางในการเจรจาสร้างความร่วมมือ จากกรณีลุ่มน้ำโขงจะเห็นได้ว่ามณฑลยูนนานคือพื้นที่ที่มีการสร้างเขื่อนอันเป็นสาเหตุของข้อพิพาท ในขณะที่ยูนนานก็แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาพื้นที่ รวมถึงสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลกลางได้ ฉะนั้น การเจรจาระหว่างประเทศก็อาจจะไม่จำเป็นต้องริเริ่มจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก การใช้กลไกของรัฐบาลท้องถิ่นสำหรับเจรจาข้อตกลงความร่วมมืออาจจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าก็เป็นได้

## เอกสารอ้างอิง

- Belt and Road Portal. (2022). China to establish 33 new cross-border e-commerce pilot zones. Retrieve from <http://www.asean-cn.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=202&id=2916>
- Caceres, S. B., & Ear, S. (2013). *The Hungry Dragon: How China's Resource Quest is Reshaping the World*. Routledge.
- Chung, J. H., & Lam, T. C. (Eds.). (2009). *China's local administration: traditions and changes in the sub-national hierarchy*. Routledge.



- Cooperation between China and Central and Eastern European Countries. (2013). The China-ASEAN Expo. Retrieve from [http://www.china-ceec.org/eng/fwpt\\_1/zhxx/201610/t20161028\\_6831981.htm](http://www.china-ceec.org/eng/fwpt_1/zhxx/201610/t20161028_6831981.htm)
- Forsyth, L. (2017). China's Domestic Dams: Hydropower not only an export for world's biggest dam builder. Retrieve from <https://news.mongabay.com/2017/02/chinas-domestic-dams-hydropower-not-only-an-export-for-worlds-biggest-dam-builder/>.
- Friedman, E. (2018). China's Salween dam claims in doubt after Myanmar bans hydro projects. Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-hydropower-idUSKCN1GK0QZ>
- Hudson-Rodd, N., & Shaw, B. J. (2003). Mekong river development: Whose dreams? Which visions?. *Water International*, 28(2), 268-275.
- International Energy Agency. (2019). Coal 2019: Analysis and forecasts to 2024. Retrieve from <https://www.iea.org/reports/coal-2019>
- International Energy Agency. (2021). Oil 2021: Analysis and forecast to 2026. Retrieve from <https://www.iea.org/reports/oil-2021>
- Li, M. (2014). Local Liberalism: China's provincial approaches to relations with Southeast Asia. *Journal of Contemporary China*, 23(86), 275-293.
- Magee, D. (2011). The dragon upstream: China's role in Lancang-Mekong development. In *Politics and development in a transboundary watershed: The case of the lower Mekong Basin* (pp. 171-193). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Mekong River Commission. (2022). Mekong low flow and drought conditions in 2019–2021: Hydrological conditions in the Lower Mekong River Basin. Vientiane: MRC Secretariat.



- Ministry of Commerce, PRC (2015). China and Laos Signs the Joint General Scheme of Mohan-Boten Economic Cooperation Zone. Retrieve from <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201509/20150901109922.shtml>
- Priscoli, J. D., & Wolf, A. T. (2009). *Managing and transforming water conflicts*. Cambridge University Press.
- Sticklor, R. (2010). *Managing the Mekong: Conflict or Compromise?* Retrieve from <https://www.newsecuritybeat.org/2010/12/managing-the-mekong-conflict-or-compromise/>
- Thailand Arbitration Center. (n.d.). *What is Alternative Dispute Resolution*. Retrieve from <https://thac.or.th/th/what-is-adr-th/>
- U.S. Energy Information Administration. (2023). *China imported record volumes of crude oil in the first half of 2023*. Retrieve from <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=60401>
- Wang, Q. (2019). *Giant Dragon in the Small River: China's Regionalism in the Mekong Region* (Doctoral dissertation, University of Macau).
- Xinhua. (2021). *China's Yunnan Province Eyes Closer Ties with Southeast Asia*. Retrieve from [http://www.xinhuanet.com/english/2021-05/11/c\\_139942391.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-05/11/c_139942391.htm).
- Yeophantong, P. (2014). *China's Lancang dam cascade and transnational activism in the Mekong region: Who's got the power?*. *Asian Survey*, 54(4), 700-724.
- Yeophantong, P. (2014). *China's Lancang dam cascade and transnational activism in the Mekong region: Who's got the power?*. *Asian Survey*, 54(4), 700-724.



Zeng, B., He, C., Mao, C., & Wu, Y. (2023). Forecasting China's hydropower generation capacity using a novel grey combination optimization model. *Energy*, 262, 125341.

Zhong, Y., Tian, F., Hu, H., Grey, D., & Gilmont, M. (2016). Rivers and reciprocity: perceptions and policy on international watercourses. *Water Policy*, 18(4), 803-825.