



วิเทศวารสาร

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 7/2568 | ตุลาคม 2568

เมื่อมีน้ำเหือด: ประเด็นและความท้าทายของการใช้ทรัพยากรน้ำในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง¹

นภควัฒน์ วันชัย²

บทนำ

ลุ่มแม่น้ำโขงมีพื้นที่ประมาณ 795,000 ตารางกิโลเมตร โดยต้นน้ำลุ่มแม่น้ำโขงอยู่ที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเรียกแม่น้ำโขงว่าหลานช้างเจียงในมณฑลยูนนานประมาณ 186,000 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะหุบเขาสูงชันซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพ พื้นที่ลุ่มแม่น้ำตอนล่างตั้งแต่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำถึงปากแม่น้ำ ประมาณ 609,000 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 77 ของพื้นที่ลุ่มแม่น้ำทั้งหมด นับเป็นพื้นที่ลุ่มแม่น้ำที่ใหญ่เป็นอันดับ 12 ของโลก และมีความยาวประมาณ 4,909 กิโลเมตร ซึ่งเป็น 1 ใน 10 ที่มีพื้นที่ยาวที่สุดของโลกและความยาวที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมช่วงความยาวของแม่น้ำที่อยู่ในจีน 2,198 กิโลเมตร ความยาวของแม่น้ำของตอนล่างนับจากสามเหลี่ยมทองคำลงมารวม 2,711 กิโลเมตร³ โดยตลอดสายแม่น้ำโขงได้ไหลผ่านประเทศที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีน) เมียนมา ไทย สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ดังแสดงในรูปภาพที่ 1 เส้นสีน้ำเงินเข้มคือลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักที่ไหลจากตอนบนลงมาสู่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง ส่วนพื้นที่ถูกแบ่งด้วยสีต่าง ๆ แสดงถึงลุ่มน้ำของแม่น้ำสาขาที่สำคัญซึ่งไหลลงสู่แม่น้ำโขง ในสปป.ลาว เช่น น้ำอู น้ำจิม เซบั้งไฟ เซบั้งเหียง ไทยคือแม่น้ำมูล และในส่วนกัมพูชาและเวียดนาม ซึ่งได้แก่ แม่น้ำเซซาน (Sesan River) และ แม่น้ำสเรปก (Srepok River) รวมไปถึงกลุ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างที่ไหลผ่านสามประเทศ (เวียดนาม สปป.ลาว และ

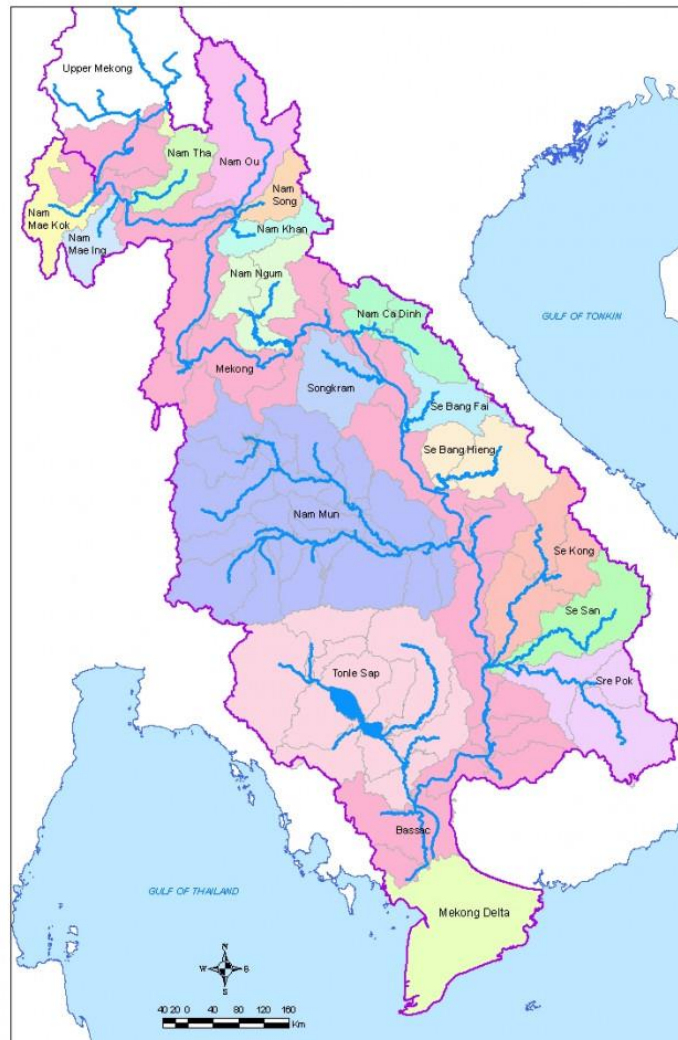
¹ บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษา Human Security in the Mekong Lancang Region: A Non-Traditional Security Perspective” ของ Global Center for Mekong Studies – Thailand Center เรื่อง “ภูมิเศรษฐศาสตร์กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ: ผลกระทบต่อความร่วมมือด้านพลังงานและความมั่นคงของมนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง”

² ผู้ช่วยนักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

³ กัมปนาท ภักดีกุล, “เชื่อน-ถน : การพัฒนาและโลกาภิวัตน์,” ใน *ลุ่มแม่น้ำโขง : วิฤต การพัฒนา และทางออก*, บรรณาธิการโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และกัมปนาท ภักดีกุล (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549), 108.

กัมพูชา) คือ แม่น้ำ 3S ได้แก่ แม่น้ำเซกอง (Sekong River) แม่น้ำเซซาน และแม่น้ำสเรปก ด้วยเหตุนี้ ขอบเขตของกลุ่มแม่น้ำย่อยของแม่น้ำสาขาแต่ละสายนั้นถูกแสดงด้วยการแบ่งพื้นที่เป็น สีชมพู ฟ้า ม่วง และส้ม โดยบ่งชี้ว่าแต่ละแห่งรับน้ำมาจากพื้นที่ใดบ้าง

รูปภาพที่ 1 แผนที่แสดงกลุ่มน้ำโขงตอนบนและตอนล่าง



ที่มา : Mekong River Commission (n.d.)

นอกจากนี้ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ยังครอบคลุมความร่วมมือหรือกลุ่มของประเทศในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง⁴ ไม่ว่าจะเป็น (1) กลไกความร่วมมือคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) ซึ่งพัฒนามาจาก Mekong Committee ที่จัดตั้งเมื่อ ค.ศ. 1957 (2) โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค (Greater Mekong Subregion: GMS) ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1992 ประกอบด้วย จีนตอนใต้ (มณฑลยูนนานและกวางสี) สปป.ลาว เวียดนาม ไทย กัมพูชา และเวียดนาม โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เป็นผู้สนับสนุนหลัก (3) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 2003 ประกอบด้วยประเทศสมาชิก ได้แก่ สปป.ลาว กัมพูชา ไทย เวียดนาม และเมียนมา (4) ความร่วมมือแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation) ริเริ่มโดยญี่ปุ่น เมื่อ ค.ศ. 2008 ประกอบด้วย สปป. ลาว เมียนมา ไทย กัมพูชา เวียดนาม และญี่ปุ่น (5) ข้อริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative: LMI) สนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 2008 ประกอบด้วย สปป.ลาว กัมพูชา เมียนมา ไทย เวียดนาม และ (6) สหรัฐอเมริกาและความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-สาธารณรัฐเกาหลี (Mekong-Republic of Korea Cooperation) ริเริ่มโดยสาธารณรัฐเกาหลีเมื่อ ค.ศ. 2010 ประกอบด้วย สปป.ลาว เมียนมา กัมพูชา ไทย เวียดนาม และสาธารณรัฐเกาหลี ความร่วมมือดังกล่าวมีจุดร่วมกัน คือ การพัฒนาอนุภาคลุ่มน้ำแม่โขงซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (Mekong-Lancang Cooperation: MLC) ซึ่งไทยเป็นผู้เสนอแนวความคิดริเริ่มและจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในการประชุมสุดยอดผู้นำประเทศลุ่มน้ำโขง ณ ซานย่า สาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2016

ความร่วมมือทั้งหมดดังที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการจัดระเบียบในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการวางระเบียบเศรษฐกิจจากประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคและในภูมิภาค รวมทั้งความพยายามของประเทศขนาดกลางและเล็กในการจัดสรรทรัพยากรผ่านกลไกเชิงสถาบันเพื่อประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่สำคัญนอกเหนือจากกลไกเชิงสถาบันของกรอบความร่วมมือยังมีเรื่องความต้องการใช้ “ทรัพยากรน้ำจากลุ่มแม่น้ำโขง” ที่เพิ่มสูงขึ้นตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค

ทั้งนี้ ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงมีการใช้ในหลายมิติที่ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การศึกษาของ Han Phoumin and To Minh Thu⁵ กล่าวถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงทั้งใน ด้านเกษตรกรรม ด้านการประมง ด้านพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำ และด้านการคมนาคมทางน้ำ

⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ปภาพรรณ หารบุรุษ, “การขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนในอนุภาคลุ่มน้ำโขง ผ่านกรอบความร่วมมือล้านช้าง - แม่โขง (LMC)” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), 1-5.

⁵ Han Phoumin and To Minh Thu, “Water Resources Management in the Mekong Basin,” in *Subregional Development Strategy in ASEAN after COVID-19: Inclusiveness and Sustainability in the Mekong Subregion (Mekong 2030)*, ed. Fukunari Kimura (Jakarta: ERIA, 2020).

ด้านเกษตรกรรมถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักในกลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะการปลูกข้าวซึ่งมีความสำคัญในระดับการผลิตเพื่อยังชีพและการผลิตเพื่อค้าขายเนื่องจากน้ำจากแม่น้ำโขงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเพาะปลูกข้าวแบบดั้งเดิม โดยใน ค.ศ. 2017 กลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างสามารถผลิตข้าวเปลือกมากกว่า 109 ล้านตัน โดยเรียงลำดับจากเวียดนาม อันดับที่ 5 ไทย อันดับที่ 6 และเมียนมา อันดับที่ 7 ซึ่งไทยและเวียดนามเป็นผู้ส่งออกปริมาณข้าวรายใหญ่เป็นอันดับ 2 และ 3 ของโลก รวมทั้งกัมพูชาอยู่ในอันดับที่ 8 สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าลุ่มแม่น้ำโขงถือเป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญของโลก อย่างไรก็ตาม การลดลงของตะกอนถือเป็นความท้าทายที่สำคัญโดยมาจากการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ คาดการณ์ว่าภายใน ค.ศ. 2040 ตะกอนจะลดลงถึงร้อยละ 97 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของดินและผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง

ด้านการประมง ช่วง ค.ศ. 2008 ลุ่มแม่น้ำโขงมีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่มาจากการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำสูงถึง 3.9 ล้านเมตริกตัน ภาคการประมงของกัมพูชามีสัดส่วนร้อยละ 12 ของ GDP ภาคการประมงของสปป.ลาวมีสัดส่วนร้อยละ 7 ของ GDP และในภาคการประมงของไทยและเวียดนามสร้างรายได้ให้แก่สองประเทศมากกว่า 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาคการประมงเพราะถือเป็นอุปสรรคในเส้นทางการอพยพของปลาและการดักจับตะกอนซึ่งถือเป็นแหล่งอาหารสำคัญ การศึกษาข้างต้นได้ประเมินผลกระทบจากการสร้างเขื่อน 11 แห่งบนแม่น้ำสายหลักในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างพบว่าผลผลิตจากการประมงลดลงอย่างมากโดยเฉพาะในกัมพูชา ร้อยละ 37 และเวียดนาม ร้อยละ 28

ด้านไฟฟ้าพลังน้ำ ลุ่มแม่น้ำโขงมีศักยภาพในการผลิตและพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำที่สูงมาก ซึ่งถูกมองเป็นแหล่งพลังงานสะอาดและเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ จีนได้สร้างเขื่อนขนาดใหญ่ 11 แห่งในตอนบนของแม่น้ำโขง และสปป.ลาวก็มีเขื่อนไซยะบุรีและดอนสะโฮงบนแม่น้ำสายหลัก การพัฒนาเหล่านี้ถือเป็นการตอบสนองความต้องการพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม การผลิตและการพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำจะเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจแต่นำมาซึ่งปัญหาที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำ การเปลี่ยนแปลงวัฏจักรตามธรรมชาติของแม่น้ำ ภัยแล้งและน้ำท่วมบ่อยขึ้น การสูญเสียตะกอน และความเสื่อมโทรมของความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนจากจีน 11 แห่งได้ดักจับตะกอนไปแล้วมากกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณตะกอนทั้งหมด

ด้านการคมนาคมทางน้ำ เป็นหนึ่งในกิจกรรมที่สำคัญที่ควบคู่ไปกับการประมงหรือเกษตรกรรมโดยเฉพาะในแถบสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ อย่างไรก็ตาม การเดินเรือในตอนบนของแม่น้ำคือเหนือขึ้นไปเวียงจันทน์ยังคงมีอุปสรรคจากโขดหิน สันดอน และแก่งต่าง ๆ ที่ทำให้การเดินเรือเป็นอันตราย สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ความพยายามของประเทศริมฝั่งในการอำนวยความสะดวกการขนส่งทางน้ำเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น มาตรา 9 ของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ว่าด้วยเสรีภาพในการเดินเรือซึ่งครอบคลุมประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ไทย และ

เวียดนาม ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง (Agreement on Commercial Navigation on the Lancang-Mekong River ค.ศ. 2000) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีน สปป.ลาว เมียนมา กับไทย ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อประสานงานการเดินเรือพาณิชย์ และความตกลงว่าด้วยการขนส่งทางน้ำ (Agreement between the Government of Viet Nam and Cambodia on Waterway Transportation) ค.ศ. 2009

การใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงไม่ว่าจะเป็นสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ การเติบโตของประชากรในพื้นที่ การเกษตรกรรมแบบเข้มข้น และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ล้วนแล้วแต่สร้างผลกระทบต่อคุณภาพน้ำอย่างมาก รายงานการศึกษาจาก Mekong River Commission (2022)⁶ ได้สะท้อนถึงคุณภาพของน้ำที่เสื่อมโทรมลงจาก Nutrients, Chemical Oxygen Demand (COD) และ Biological Oxygen Demand (BOD) ซึ่งมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นจากตอนบนของแม่น้ำลงสู่ตอนล่างในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง นอกจากนี้ Dissolved Oxygen (DO) และค่า pH มีแนวโน้มที่ลดลงจากต้นน้ำไปยังปลายน้ำ โดยเฉพาะค่า DO ลดลงที่เวียดนาม เช่น เติญเจิว (Tan Chau) หมือถวน (My Thuan) และหมือทอ (My Tho) ที่มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าสถานีตอนบนซึ่งอาจบ่งชี้ว่าระดับมลพิษเพิ่มมากขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ หากพิจารณาถึงความเข้มข้นของมลพิษตามฤดูกาลกล่าวได้ว่าในช่วงฤดูฝนความเข้มข้นของมลพิษส่วนใหญ่ เช่น COD BOD และ Fecal Coliform (FC) จะสูงขึ้นในฤดูฝนซึ่งอาจสะท้อนถึงการชะล้างมลพิษจากพื้นที่ต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำ Electrical Conductivity (EC) ลดลงเนื่องจากการเจือจางของน้ำฝน หรือฤดูแล้งจะเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากการระเหยของน้ำที่เพิ่มขึ้นและปริมาณน้ำฝนที่น้อยลง

รายงานยังจำแนกตามพื้นที่ในลำน้ำสาขาออกเป็น 6 ตามที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เช่น ลำน้ำสาขาใน สปป.ลาว ไทย สายแม่น้ำ 3S แม่น้ำโตนเลสาบ แม่น้ำบาสัก (Bassac River) และคลองในเขตสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงของเวียดนามพบว่าคุณภาพน้ำในลำน้ำสาขาบางแห่งได้รับผลกระทบจากกิจกรรมในพื้นที่อย่างเห็นได้ชัด เช่น สถานีห้วยหมากเหี้ยว (LHM) ใน สปป.ลาว ตั้งอยู่ในท้ายน้ำของพื้นที่เมืองมีค่า EC สารอาหารไนโตรเจน และ COD สูงแต่มีค่า DO ต่ำกว่าสถานีอื่นในสปป.ลาว ซึ่งในสถานีส่วนใหญ่ทั้งในแม่น้ำสายหลักประมาณร้อยละ 64.7 และลำน้ำสาขาประมาณร้อยละ 83.8 ค่า EC มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และการปล่อยน้ำใต้ดินที่มีค่า EC สูงกว่า สถานีหมือทอในเวียดนาม เคยมีค่า EC เกินเกณฑ์มาตรฐานสูงสุดถึง 26 ครั้งที่ผ่านมาซึ่งเชื่อมโยงกับการรุกรานของน้ำเค็มในฤดูแล้ง ในส่วนของค่า DO พบว่ามีแนวโน้มที่ลดลงใน 23 สถานีทั่วลุ่มแม่น้ำ โดยเฉพาะสถานีในเวียดนามมีค่า DO เฉลี่ยรายปีต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (6 mg/L) ติดต่อกันหลายปี สถานีส่วนใหญ่ในกัมพูชาประมาณร้อยละ 90.9 ของพื้นที่มีแนวโน้มที่ค่า DO เพิ่มสูงขึ้น และ COD สถานีส่วนใหญ่ที่อยู่ในสปป.ลาว ไทย และเวียดนาม ประมาณร้อยละ 52.1 ค่า COD มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแสดงให้เห็นถึงปริมาณมลพิษอินทรีย์ที่เพิ่มสูงขึ้นในด้านของไทยสถานีเชียงราย (TCR: Chiang Rai) ตั้งอยู่บนแม่น้ำกกและอุบลราชธานี (TUB) ตั้งอยู่บนแม่น้ำมูลมี

⁶ Mekong River Commission, 2022 Lower Mekong Water Quality Monitoring Report (Vientiane, Lao PDR: Mekong River Commission Secretariat, 2024).

ค่า COD เฉลี่ยรายปีเกินเกณฑ์ (5 mg/L) ซึ่งเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 2004 ขณะที่กัมพูชามีแนวโน้มค่า COD ที่ลดลงสะท้อนถึงคุณภาพน้ำที่ดีขึ้น

นอกจากนี้ รายงานยังชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้ามพรมแดนซึ่งสถานที่ตั้งอยู่ใกล้พรมแดนระหว่างกัมพูชากับเวียดนาม เช่น (1) สถานีบำบัดน้ำ (Kaam Samnor) ของกัมพูชาที่สถานีเตินเจิว (Tân Châu) ของเวียดนามบ่งชี้ว่าคุณภาพน้ำ ฝน ปลายน้ำของสถานีเวียดนามเสื่อมโทรมลงอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับสถานีต้นน้ำของกัมพูชาซึ่งค่าเฉลี่ยของ NO₃-2, TON (Total Nitrogen), TOP (Total Phosphorus) และ COD ของเวียดนามสูงกว่ากัมพูชาในส่วนของค่า DO เวียดนามมีค่าต่ำกว่ากัมพูชา และ (2) สถานีเกาะของกัมพูชาที่สถานีโจวติ๊กเวียดนามบนแม่น้ำบาสักบ่งชี้ว่าค่าเฉลี่ยของ NO₃-2, NH₄N, TON และ COD ที่สถานีปลายน้ำข้างต้นสูงกว่าสถานีต้นน้ำอย่างมาก สิ่งเหล่านี้จึงต้องมีการทบทวนและพิจารณาอย่างละเอียดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของน้ำ

ดังนั้น หากพิจารณาถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตลอดสายจึงกล่าวได้ว่าการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำเปรียบเสมือนปัจจัยเสริมที่ทำให้ปัญหากิจกรรมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในลุ่มแม่น้ำโขงทวีคูณมากยิ่งขึ้นและกิจกรรมของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคมทางน้ำ เกษตรกรรม และการใช้ประโยชน์จากที่ดินล้วนเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เป็นปัญหาดังเดิม อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนพลังงานน้ำถือเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาของคุณภาพน้ำในลุ่มแม่น้ำเสื่อมโทรมลงอย่างมาก ความจำเป็นของการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำมาจากความต้องการด้านพลังงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับตั้งแต่ ค.ศ. 2010-2040 นำมาสู่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและเงินลงทุนจะเพิ่มสูงขึ้นโดยประมาณ 1.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐภายใน ค.ศ. 2035 การลงทุนส่วนใหญ่อยู่ที่ภาคพลังงานร้อยละ 60 นอกจากนี้การผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ ค.ศ. 1990-2015 ในอนุภูมิภาคดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี เป็นประมาณการสองเท่าของอัตราการเติบโตของประเทศอาเซียนและสามเท่าในอัตราการเติบโตของโลก ซึ่งคาดการณ์ว่าแนวโน้มความต้องการที่เพิ่มขึ้นจะยังคงอยู่ต่อไป โดยความต้องการพลังงานในลุ่มแม่น้ำโขงจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 66 ภายใน ค.ศ. 2040⁷

การใช้ทรัพยากรน้ำกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงบทบาทและการใช้ทรัพยากรน้ำของแต่ละประเทศโดยเฉพาะผลกระทบของประเทศปลายน้ำที่มาจาก การสร้างเขื่อนของประเทศต้นและกลางน้ำซึ่งถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญ นอกเหนือจากกิจกรรมของมนุษย์แบบดั้งเดิม

สาธารณรัฐประชาชนจีน มีบทบาทในลุ่มแม่น้ำโขงจากบทบาทนำในกรอบความร่วมมือ MLC เพื่อสร้างเสถียรภาพในภูมิภาคและการยกสถานะตนเองในฐานะผู้สร้างผลประโยชน์ร่วมทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ในอีกแง่

⁷ Huong Le Thu, “Securing the Mekong Subregion’s Future through Transitioning to Renewable Energy” (Seattle, WA: The National Bureau of Asian Research, 2021)

หนึ่ง คือ การดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือการพัฒนาให้กับประเทศปลายน้ำโขง อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของ Hoang Thi Ha มีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับ MLC ในลักษณะองค์กรที่สร้างความชอบธรรมในการสร้างเขื่อนต้นน้ำในการผลิตไฟฟ้า ความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของจีนจากการเป็นประเทศต้นน้ำ และการที่จีนไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก MRC ทำให้เกิดปัญหาการแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องการใช้ทรัพยากรลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากนี้ Ha ยังชี้ว่าจีนสามารถกำหนดกฎเกณฑ์และกรอบการทำงานเป็นรูปธรรมได้และได้นำมาสู่การจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ ภายใต้กรอบ MLC โดยมีสำนักงานใหญ่ในจีน เช่น Lancang-Mekong Water Resources Cooperation Center (LMC Water Centre) หน้าที่หลัก คือ การจัดการทรัพยากรน้ำไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือความร่วมมือทางเทคนิค และ Lancang-Mekong Environmental Cooperation Centre (LMECC) เน้นความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ภายใต้โครงการ Green Lancang-Mekong Initiative เพื่อเผยแพร่แนวทางการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมของจีน ข้อวิจารณ์ที่สำคัญคือการที่จีนอาจเบี่ยงเบนประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศว่าเป็นสาเหตุหลักของอุทกภัยในลุ่มแม่น้ำโขงและชี้ให้เห็นว่าสาเหตุดังกล่าวมาจากประเด็นข้างต้นไม่ใช่ผลกระทบจากเขื่อนหรือในอีกนัยหนึ่งคือเสียงสะท้อนจากชุมชนริมแม่น้ำ ภาคประชาสังคมท้องถิ่น และผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจถูกลดทอนได้⁸

จีนถือมีความได้เปรียบ หากพิจารณาถึงภูมิศาสตร์ในต้นน้ำ ซึ่งมีการลงทุนในเขื่อนสายหลัก 12 แห่ง ได้แก่ เขื่อนวุ่นหลง (Wunonglong) เขื่อนถั่วปา (Tuoba) เขื่อนหลี่ตี้ (Lidi) เขื่อนหวงตั้ง (Huangdeng) เขื่อนเมียวเว่ย (Miaowei) เขื่อนเสี่ยววาน (Xiaowan) เขื่อนกงกัวเฉียว (Gongguoqiao) เขื่อนม่านวาน (Manwan) เขื่อนต้าเฉาซาน (Dachaoshan) เขื่อนนั่วจาตู (Nuozhadu) เขื่อนจิงหง (Jinghong) และ เขื่อนกานหลานป่า (Ganlanba) ซึ่งกำลังอยู่ในสถานะวางแผนก่อสร้าง ส่วนใหญ่เขื่อนเหล่านี้สร้างเสร็จแล้วและพร้อมใช้งาน⁹ โดยเขื่อนเหล่านี้อยู่ในมณฑลยูนนานซึ่งมีแผนการพัฒนาพลังงานน้ำขนาดใหญ่ที่เรียกว่าโครงการเขื่อนขั้นบันได (hydropower cascade) เป้าหมายหลัก คือ การสร้างกำลังการผลิตไฟฟ้าให้ได้ถึง 8,550 เมกะวัตต์ก่อน ค.ศ. 2010 และเพิ่มอีก 850 เมกะวัตต์ในช่วง ค.ศ. 2010-2020 โครงการดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบที่สำคัญอย่างมากต่อประเทศปลายน้ำ คือ ระบบอุทกวิทยาโดยเฉพาะในเรื่องการอพยพของพันธุ์ปลาและการตกจับตะกอน¹⁰

เมียนมาอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Upper Mekong Basin) ร่วมกับจีน โดยสัดส่วนพื้นที่ของเมียนมาเพียงแค่ร้อยละ 3 ของพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงทั้งหมดและสัดส่วนของการไหลของแม่น้ำโขงในพื้นที่ภายในประเทศร้อยละ

⁸ Hoang Thi Ha, “China's Hydro-Politics Through the Lancang-Mekong Cooperation,” *ISEAS Perspective*, no. 116 (2022).

⁹ Brian Eyler and Courtney Weather, “Mekong Mainstream Dams,” Stimson Center, Accessed on July 12, 2025, <https://www.stimson.org/2020/mekong-mainstream-dams/>.

¹⁰ Måns Nilsson and Lisa Segnestam, *Development and Natural Resources in the Mekong Region: The Institutional Challenge* (Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2001).

ละ 2¹¹ หากพิจารณาจากรูปภาพที่ 2 กล่าวได้ว่าเมียนมามีบทบาทจำกัดในแง่ของการใช้ทรัพยากรจากลุ่มแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตาม แม้ไม่ได้มีบทบาทหรือกิจกรรมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรจากลุ่มแม่น้ำโขงโดยตรงแต่ปัญหาที่สำคัญซึ่งมาจากทางอ้อม คือ การทำเหมืองทองในรัฐฉานตะวันออกซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดแม่น้ำหลายสายที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่ไม่มีการกำกับดูแลที่เหมาะสมซึ่งทำให้สารละลายและสิ่งปนเปื้อนอาจถูกทิ้งไหลลงสู่แม่น้ำโขงได้¹² นอกเหนือจากการทำเหมืองทองยังมีเหมืองแร่แร่เอิร์ธจากเมียนมาที่ส่งผลกระทบต่อแม่น้ำในลุ่มน้ำกกและแม่น้ำสาขาที่ถือเป็นแหล่งน้ำกิน น้ำใช้ และเกษตรกรรม หากมีสารพิษเจือปนย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อคนในพื้นที่และอาจลามมาถึงแม่น้ำโขง¹³ นอกจากนี้ บทบาทเมียนมาใน MRC อยู่ในสถานะคู่เจรจา (Dialogue Partner) ไม่ได้เป็นสมาชิกเต็มตัวซึ่งจำกัดอยู่เพียงแค่การหารือ ความร่วมมือกับประเทศสมาชิก การแบ่งปันด้านข้อมูล การแลกเปลี่ยนทางเทคนิค การศึกษาวิจัยร่วมกัน และการหารือเชิงนโยบาย¹⁴

¹¹ Kim Hang Pham Do and Ariel Dinar, “The Linkages of Energy, Water, and Land Use in Southeast Asia: Challenges and Opportunities for the Mekong Region,” in *The Political Economy of Clean Energy Transitions*, ed. Douglas Arent et al. (Oxford: Oxford University Press, 2017).

¹² กรรณิกา เพชรแก้ว, “เหมืองทองพม่า มัจจุราชน้ำเจือปนไหลลงสู่แม่น้ำโขง,” ประชาไท, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2568, <https://prachatai.com/journal/2025/04/112762>.

¹³ กรุงเทพธุรกิจ, “ลุ่มน้ำชายแดนไทย-พม่า พบสารพิษก่อมะเร็งทุกพื้นที่ ผลจากเหมืองแร่เอิร์ธ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2568, <https://www.bangkokbiznews.com/environment/1192668>

¹⁴ Phu Tran Duc, “Mekong River Commission's Vision and Strategy for Sustainable Inland Waterway Transport Development” (Presentation, Mekong River Commission Secretariat, n.d.).

รูปภาพที่ 2 เส้นทางน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง



ที่มา : Phu Tran Duc (n.d.)

สปป.ลาว ในช่วง ค.ศ. 2020 มีโครงการพัฒนาพลังงานน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงมากถึง 50 แห่งที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างหรือพร้อมดำเนินการเพิ่มเติม เพื่อรองรับความต้องการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำที่คาดว่าจะเพิ่มสูงถึง 18,223 เมกะวัตต์ หลังจาก ค.ศ. 2020 คาดการณ์ว่าสปป.ลาว มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำมากกว่า 1,334,683 เมกะวัตต์ โดยประมาณร้อยละ 40 หรือราว 514,887 เมกะวัตต์ อยู่ในพื้นที่ของสปป.ลาวเอง ทั้งนี้ คาดการณ์ว่ากำลังการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำในช่วง ค.ศ. 2021–2040 อาจเพิ่มขึ้นถึง 2,000,000 เมกะวัตต์ ศักยภาพดังกล่าวเกิดจากลักษณะภูมิประเทศของลาวที่เป็นที่ราบสูงในเขตแม่น้ำโขง (Mekong Highlands) ซึ่งมีความลาดชันสูง ประกอบกับปริมาณน้ำฝนและการไหลของน้ำจากแม่น้ำสายหลักที่มาก ทำให้เหมาะต่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ ด้วยเหตุนี้ สปป.ลาวจึงตั้งเป้าหมายในการเป็น “แบตเตอรี่แห่งเอเชีย” (Battery of Asia) โดยมุ่งเน้นการส่งออกพลังงานไฟฟ้า ซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า 1.93 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยประเทศไทยเป็น

ประเทศผู้นำเข้าหลักของพลังงานจากลาว¹⁵ การส่งออกไฟฟ้าของสปป.ลาว ไปยังไทยคิดเป็นมากกว่าร้อยละ 80 ของกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด นอกจากนี้ สปป.ลาวยังได้ทำบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับเวียดนามเพื่อขยายการส่งออกไฟฟ้าโดยเฉพาะโครงการน้ำเทิน (Nam Theun) 2¹⁶

แม้การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาด้านพลังงานของสปป.ลาวจะเป็นเป้าหมายที่ดีสำหรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศแต่ก็ยังมีผลกระทบจากการสร้างเขื่อนที่ส่งผลกระทบและความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมหากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี เช่น ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยในลุ่มแม่น้ำโขงระบบนิเวศ การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำและป่าไม้ นอกจากนี้ สปป.ลาวอยู่ปลายน้ำระหว่างจีนกับเมียนมาซึ่งถือเป็นแหล่งน้ำประมาณร้อยละ 41 ของลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างหากมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานลุ่มแม่น้ำตอนบนย่อมเกิดผลกระทบกับลุ่มน้ำตอนล่างโดยเฉพาะผลกระทบกับกำลังการผลิตของสปป.ลาว ด้วยเหตุนี้ หากการดำเนินงานของเขื่อนในการเพิ่มระดับปริมาณน้ำไม่ประสานงานกันย่อมส่งผลกระทบในระดับรุนแรงต่ออุทกวิทยาของลุ่มแม่น้ำโขงสิ่งเหล่านี้ จึงเป็นโจทย์ที่สำคัญของสปป.ลาว ในการรับมือกับปัญหาในระยะยาว¹⁷

กัมพูชา การประมงในแม่น้ำโขงมีผลทางเศรษฐกิจสูงเพราะการประมงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหารของประเทศ โดยประชากรเกือบร้อยละ 80 พึ่งพาโปรตีนจากสัตว์น้ำในแม่น้ำโขงและยังเป็นแหล่งรายได้หลักของชาวกัมพูชา หากมีการพัฒนาโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนของลุ่มน้ำตอนบนโดยเฉพาะจากสปป.ลาว ย่อมสร้างผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้นำมาสู่การพัฒนาพลังงานน้ำเพราะเป็นโอกาสในการสร้างรายได้จากการส่งออก¹⁸

การพัฒนาพลังงานน้ำของกัมพูชาสะท้อนได้จากยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน เช่น โครงการสตึงตรง และโครงการชาบอร์¹⁹ และแผนแม่บทการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า ค.ศ. 2022-2040 (Power Development Master Plan: PDP) โดยมีเป้าหมายหลักคือการตอบสนองความต้องการในอนาคตให้เพียงพอ การเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน และการส่งเสริมพลังงานสะอาด โดยเฉพาะการกำหนดเป้าหมายภายใน ค.ศ. 2024 ตามสัดส่วนพลังงาน (energy mix) กำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้าจะประกอบไปด้วยถ่านหินร้อยละ 21.5 พลังงานน้ำ ร้อยละ 28 ก๊าซ

¹⁵ Wei Jing Ang et al., “Dams in the Mekong: A Comprehensive Database, Spatiotemporal Distribution, and Hydropower Potentials,” *Earth System Science Data* 16 (2024).

¹⁶ Nilsson and Segnestam, *Development and Natural Resources*, 28.

¹⁷ Anoulak Kittikhoun et al., “Optimising Sustainable Hydropower Development on the Mekong: What Direction Should Lao PDR Take?,” in *Energy Security White Paper: Policy Directions for Inclusive and Sustainable Development for Lao PDR and the Implications for ASEAN*, ed. Han Phoumin and Anousak Phongsavath (Jakarta: ERIA, 2024).

¹⁸ Nilsson and Segnestam, *Development and Natural Resources*, 28-32.

¹⁹ Mekong River Commission, *Sustainable Hydropower Development Strategy: A Basin-wide Strategy for a Changing Mekong River Basin* (Vientiane: MRC Secretariat, 2022).

ธรรมชาติ ร้อยละ 8.5 พลังงานแสงอาทิตย์ร้อยละ 29.8 ระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่ (BESS) ร้อยละ 5.8 พลังงานจากชีวมวล ร้อยละ 1.9 และน้ำมันเตาร้อยละ 4.6²⁰ ในอีกด้านหนึ่ง ตามที่ได้กล่าวถึงรายงานการศึกษา Mekong River Commission (2022) ในตอนต้นที่ระบุถึงคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรมลง ถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ เพราะการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำในกัมพูชาถือเป็นโจทย์ที่สำคัญต่อเวียดนาม แต่ปัญหาของกัมพูชาที่ได้รับผลกระทบจากภายนอกมาจากการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำของสปป.ลาว ยกตัวอย่างเช่น เขื่อนไซยะบุรี และเขื่อนดอนสะโฮง ในสปป.ลาวสร้างผลกระทบโดยตรงต่อกัมพูชาในแม่น้ำโขงตอนล่างซึ่งทำหน้าที่เป็นอ่างเก็บน้ำธรรมชาติที่รับน้ำจากแม่น้ำโขงในฤดูฝนและไหลย้อนกลับเพื่อเติมน้ำให้แม่น้ำโขงในฤดูแล้ง เขื่อนเหล่านี้ส่งผลกระทบกับการไหลย้อนกลับของน้ำจากแม่น้ำโขงสู่แม่น้ำโขงตอนล่างซึ่งผ่านแม่น้ำโขงโดยเฉพาผลกระทบจากปริมาณไหลย้อนกลับที่ลดลง โดยใน ค.ศ. 2020 ปริมาณไหลย้อนกลับลดลงร้อยละ 44 จากค่าเฉลี่ย 43 ลูกบาศก์กิโลเมตร เหลือเพียง 18.9 ลูกบาศก์กิโลเมตร ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน้ำจืด โดยทำให้ปลาและสิ่งมีชีวิตในแม่น้ำสูญเสียแหล่งวางไข่ อีกทั้งยังสามารถเปลี่ยนแปลงระดับและปริมาณน้ำได้ โดยยังไม่รวมถึงคุณภาพน้ำ สารปนเปื้อน และระบบนิเวศที่ไหลลงสู่ประเทศปลายทาง²¹

เวียดนามเป็นประเทศปลายน้ำ ความสำคัญของลุ่มแม่น้ำโขงต่อเวียดนามสะท้อนจากพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงซึ่งเป็นอยู่ข้าวอู่น้ำของประเทศ อย่างไรก็ตาม เวียดนามก็ยังเผชิญความเปราะบางและความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงการของปริมาณน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงและปัญหาการอพยพของคนที่ราบลุ่ม²² ทั้งนี้ ความเปราะบางของเวียดนามส่วนหนึ่งมาจากการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงตอนบนโดยเฉพาะจากสปป.ลาวที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการใช้น้ำและพลังงาน สิ่งเหล่านี้ จึงเป็นเงื่อนไขให้เวียดนามแสวงหาความร่วมมือเพื่อบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรน้ำสะท้อนได้จากการประชุมคณะกรรมการประสานงานร่วมเขตพัฒนาสามเหลี่ยมเศรษฐกิจกัมพูชา-ลาว-เวียดนาม (Cambodia, Laos, Vietnam Development Triangle Area: CLV-DTA) ครั้งที่ 13 เมื่อ ค.ศ. 2024 สำคัญ คือ การเสนอให้ทั้งสามประเทศมีการลงทุนด้านพลังงานหมุนเวียนร่วมกันซึ่งมีนัยที่สำคัญคือการลงทุนร่วมกันเพื่อดำเนินงานน้ำสู่การเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานเขื่อนและแบ่งปันข้อมูลเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับจีน²³

²⁰ Asian Development Bank, *Cambodia Power Development Master Plan 2022–2040*, Project Number 52096-001 (Manila: Asian Development Bank, 2024).

²¹ Steve K. L. Chan, “Transboundary Water Governance: The Impacts of Upstream Dams on the Mekong River in Cambodia,” *GMSARN International Journal* 18 (2023).

²² Nilsson and Segnestam, *Development and Natural Resources*, 21-22.

²³ Phan Xuan Dung, “The Case for Vietnam’s Mekong Energy Diplomacy,” ISEAS – Yusof Ishak Institute, Accessed on July 14, 2025, <https://fulcrum.sg/the-case-for-vietnams-mekong-energy-diplomacy/>.

ลุ่มแม่น้ำโขงมีความสำคัญต่อเวียดนามอย่างมาก โดยเฉพาะบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำซึ่งเป็นพื้นที่ท้ายสุดก่อนที่น้ำจะไหลลงสู่ทะเลจีนใต้ พื้นที่นี้เป็นแหล่งระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์และเหมาะสมต่อการประมง ไม่ว่าจะเป็นความเป็นอยู่ของปลาหลากหลายสายพันธุ์ เส้นทางอพยพของปลาโง²⁴ ตะกอนน้ำที่ไหลมาจากลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนซึ่งมีความสำคัญต่อการเพาะปลูก และการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจากการสร้างเขื่อนยาลี (Yali Falls Dam) บริเวณที่ราบสูงตอนกลางของประเทศเวียดนามบนแม่น้ำเซซาน²⁵ อย่างไรก็ตาม ในด้านการสร้างเขื่อนของเวียดนามก็ยังเผชิญกับปัญหาที่ไม่ได้มีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้งานร่วมกัน เช่น การทำข้อตกลงระหว่างเวียดนามกับกัมพูชาเพื่อกำหนดการไหลของปริมาณน้ำในแม่น้ำเซซานโดยคาบเกี่ยวกับแม่น้ำเซกอกกับสระปกซึ่งนับเป็นลุ่มน้ำสามสัญชาติของลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยมีการไหลของแม่น้ำโขงเป็นประจำ²⁶

เหตุผลสำคัญที่เวียดนามได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในจากลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนคือในแหล่งพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหาร โดยเป็นแหล่งผลิตข้าวร้อยละ 50 ผลไม้กับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 75 ดังนั้นความมั่นคงในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงจึงเป็นเรื่องความมั่นคงของชาติ²⁷ กล่าวนัยหนึ่งในบรรดาประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ เวียดนามในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงเป็นแหล่งผลิตข้าวหลัก ได้แก่ อันซาง (An Giang) ดงทาป (Dong Thap) ลองอัน (Long An) และเกิ่นเทอ (Can Tho) ได้มีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญในช่วง ค.ศ. 2013 คือการเปลี่ยนจากการทำนาปีเป็นการทำนาปรังเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตข้าว อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนไปทำนาปรังก็ไม่เพียงพอที่จะชดเชยผลกระทบจากการลดลงของปริมาณน้ำผิวดินได้ นอกจากนี้ ผลกระทบจากกัมพูชาในโครงการการก่อสร้างคลองพุนันเตโชซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชายแดนเวียดนามซึ่งพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมประมาณ 1,300 ตารางกิโลเมตรทางตอนใต้ของแนวคลองจะแห้งแล้งลงอย่างรุนแรงเนื่องจากระบบคันดินกั้นน้ำที่สูงของคลองจะขวางการไหลของน้ำท่วมตามฤดูกาลตามธรรมชาติ²⁸

²⁴ หรือเรียกว่า ปลาสร้อยพันธุ์บอคอร์ติ (Basa Fish) เป็นปลาเศรษฐกิจที่มีความสำคัญทั้งความเป็นอยู่และการส่งออกในภูมิภาค โดยเฉพาะในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง

²⁵ Akarath Soukhaphon, Ian G. Baird, and Zeb S. Hogan, “The Impacts of Hydropower Dams in the Mekong River Basin: A Review,” *Water* 13, no. 3 (2021).

²⁶ Jory S. Hecht et al., “Hydropower Dams of the Mekong River Basin: A Review of Their Hydrological Impacts,” *Journal of Hydrology* 568 (January 2019).

²⁷ Jorge Soutullo, *The Mekong River: Geopolitics over Development, Hydropower and the Environment*, PE 639.313 (Policy Department for External Relations, European Parliament, November 2019).

²⁸ Cassandra Normandin et al., “Sharp Decline in Surface Water Resources for Agriculture and Fisheries in the Lower Mekong Basin over 2000-2020,” *Science of the Total Environment* 950 (2024): 175259, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2024.175259>.

ไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของกลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีปริมาณน้ำผิวดินลดลงในระดับปานกลางและพื้นที่น้ำผิวดินที่ลดลง ซึ่งสถานีตรวจวัดเชียงแสนซึ่งตรวจวัดระดับน้ำและปริมาณการไหลของกลุ่มแม่น้ำโขงระบุว่า การลดลงอย่างรุนแรงของวัฏจักรการไหลของน้ำรายปี โดยปริมาณน้ำที่ไหลผ่านลดลงจาก 6,217 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที เหลือเพียง 1,802 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ระหว่าง ค.ศ. 2000-2020 คิดเป็นปริมาณการลดลงร้อยละ 70 โดยสถานีตั้งอยู่ปลายน้ำของเขื่อนสิรินธร และเขื่อนน้ำจี้จั่ว นอกจากนี้ไทยถือว่าเป็นหนึ่งในประเทศแถบกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างที่มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานน้ำ²⁹

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานน้ำสะท้อนได้จาก แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2561-2580 (Power Development Plan: PDP, 2018-2037) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มแม่น้ำโขง คือ การเตรียมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาคอาเซียนในโครงการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายไฟฟ้ารองรับเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) เพื่อเกิดความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กฟผ. ได้เตรียมแผนงานโครงการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายไฟฟ้ารองรับเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก ตั้งแต่ชายแดนไทย-สปป. ลาว จังหวัดมุกดาหาร จนถึงชายแดนไทย-เมียนมา จังหวัดตาก โดยเฉพาะการเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้าให้มีความพร้อมรองรับการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าอาเซียน (ASEAN Power Grid) เพื่อเตรียมความพร้อมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการซื้อขายไฟฟ้าในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเป็นแนวทางการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สปป.ลาว เมียนมา กัมพูชา และมาเลเซีย ตัวอย่างโครงการที่มีการซื้อขายระหว่างประเทศเพื่อนบ้านคือโครงการในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร และอำนาจเจริญ เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อน เซเปียน-เซินน้ำน้อยในสปป.ลาว หรือโครงการในพื้นที่จังหวัดเลย หนองบัวลำภู และขอนแก่น เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไซยะบุรี³⁰ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเตรียมความพร้อมเพื่อเชื่อมโยงระบบสายส่งไฟฟ้าและการเป็นศูนย์กลางซื้อขายพลังงานแต่ก็ยังคงมีความท้าทาย เช่น ระบบสายส่งไฟฟ้าและฐานข้อมูลด้านพลังงานในอนุภูมิภาคไม่สอดคล้องกัน ความท้าทายด้านสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้เกิดต้นทุนและความเสี่ยงสูง หรือการที่ไทยขาดการพัฒนาอุตสาหกรรมการสำรองไฟฟ้าสำหรับโครงข่ายไฟฟ้า (grid energy storage) รวมทั้งผลกระทบจากการพัฒนาโครงการไฟฟ้า สิ่งแวดล้อม และความเสี่ยง

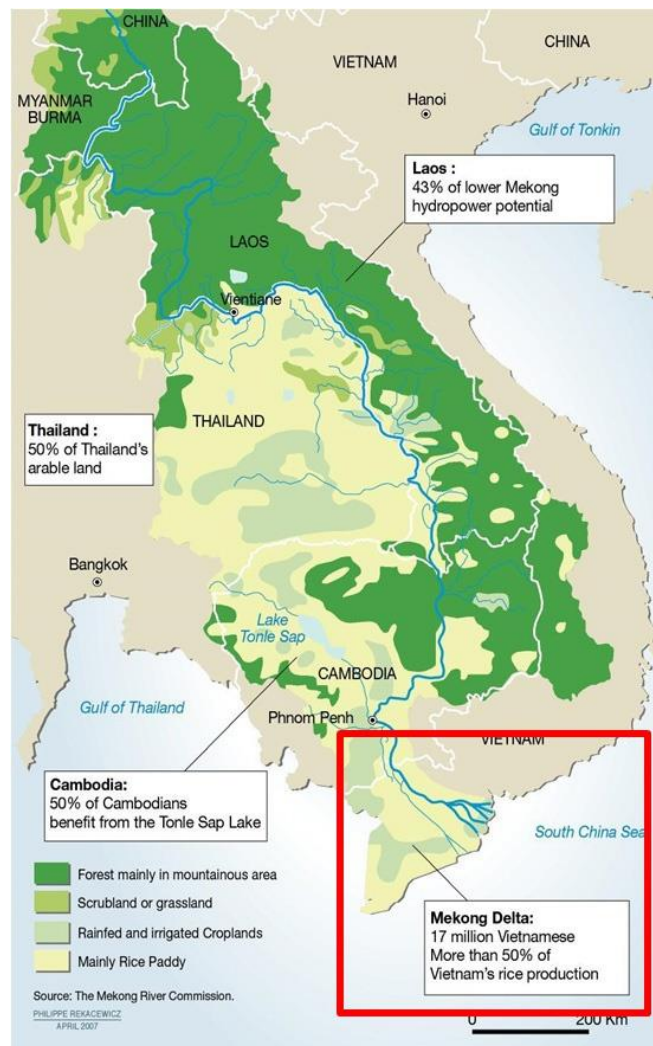
²⁹ Normandin et al., “Sharp Decline in Surface Water Resources for Agriculture and Fisheries in the Lower Mekong Basin over 2000-2020,” 3-10.

³⁰ กระทรวงพลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2561-2580 ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: กระทรวงพลังงาน, 2563).

ของประเทศผู้นำเข้าไฟฟ้า เช่น เมียนมา กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย สามารถหาแหล่งพลังงานอื่น ๆ ที่มีราคาต่ำกว่าไทย³¹

หากพิจารณาในรูปภาพที่ 3 พื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง แบ่งเป็นสี่เขียวเข้ม คือ ป่าไม้เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในภูเขา สีเขียวอ่อน คือ ป่าละเมาะหรือทุ่งหญ้า สีเหลือง คือ พื้นที่เพาะปลูกที่อาศัยน้ำฝนและระบบชลประทาน และ สีเหลืองอ่อน คือ พื้นที่ทำนาข้าวเป็นหลัก

รูปภาพที่ 3 พื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง



ที่มา : The Mekong River Commission (2007)

³¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ธนิชฐา สุกกล้า, “การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออก: กรณีศึกษาภูมิทัศน์ด้านพลังงานในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง,” วิเทศปริทัศน์ ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ฉบับที่ 4 พฤษภาคม (2564). <https://isc.mfa.go.th/en/content/การแข่งขันมหาอำนาจ-ภูมิทัศน์พลังงานลุ่มแม่น้ำโขง>.

หากเทียบเป็นรายประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างกับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ สปป.ลาว มีศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำมากถึงร้อยละ 43 ของศักยภาพทั้งหมดในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ไทย พื้นที่มากกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ที่สามารถเพาะปลูกได้ในบริเวณดังกล่าว กัมพูชา ประชากรมากกว่าร้อยละ 50 ได้ประโยชน์จากทะเลสาบโตนเลสาบซึ่งเชื่อมต่อกับกลุ่มแม่น้ำโขงสายหลัก และเวียดนามในพื้นที่ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงในรอบปีเฉลี่ยมีผู้อยู่อาศัย 17 ล้านคน และเป็นแหล่งผลิตข้าวซึ่งคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของผลผลิตข้าวทั้งหมดของเวียดนาม อาจกล่าวได้ว่าประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากบรรดาการพัฒนาเขื่อนการใช้ทรัพยากรน้ำ หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดจากมนุษย์ คือ เวียดนาม หากพิจารณาตามภูมิศาสตร์และเส้นทางน้ำในกลุ่มแม่น้ำซึ่งเป็นปลายน้ำ หากมีการพัฒนาโครงการใด ๆ ในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน ย่อมทำให้เกิดปัญหาต่อกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกของเวียดนามในการรับมือกับความเสี่ยงและความเปราะบางในเชิงพื้นที่

ความถดถอยของพหุภาคี?: การช่วงชิงทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง

ในประเด็นที่ได้กล่าวถึงการใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของปัญหาและการรับมือของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกิดจากมนุษย์ซึ่งกลายเป็นปัญหาพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงทั้งเขตรกรรม การเพาะเลี้ยง หรือการประมง อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนก็เข้ามาทำให้ปัญหาดังเดิมเหล่านี้ยิ่งมีความเสี่ยงและความรุนแรงมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการสร้างเขื่อนทำให้การไหลเวียนของน้ำหรือธาตุในน้ำมีความเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลต่อสัตว์น้ำ กิจกรรมที่เกิดขึ้นเหล่านี้จึงนำมาสู่ความพยายามในการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง

ตามที่ได้กล่าวถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องในกลุ่มแม่น้ำโขงมีความแตกต่างกันออกไปตามระดับความเชื่อมโยงทั้งในเชิงนโยบาย ความร่วมมือทางเทคนิค การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการสนับสนุนทางการเงินจากประเทศที่มีบทบาทนำ อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงเฉพาะเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะในเรื่องบริหารจัดการและการกำกับดูแลที่เป็นรูปธรรมและช่วงชิงพื้นที่เพื่อยุทธศาสตร์การพัฒนาของตน คือ กรอบ MLC ของจีน

เหตุใด MLC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีอิทธิพลในพื้นที่และสามารถส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะความสามารถในการดึงทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและการเมือง? จุดตั้งต้นมาจากตั้งชื่อ วิธีการคือแยกคำระหว่าง “แม่น้ำล้านช้าง” ตอนบนของจีนกับ “แม่น้ำโขง” ตอนล่าง หากพิจารณาโดยกรอบทั่วไปก็นับว่าเป็นความร่วมมือที่ทุกประเทศมีสถานะเท่าเทียมกันภายใต้กรอบดังกล่าวหรือเป็นความร่วมมือทั่วไปที่พยายามเสริมสร้างแนวปฏิบัติที่ดี แต่ความคิดเบื้องหลังการกระทำของการตั้งชื่ออาจบ่งชี้ว่าจีนต้องย้าสถานะและสิทธิ์ของจีนในฐานะประเทศต้นน้ำที่ไม่ใช่ความร่วมมืออย่างที่กล่าวไว้ หรือการที่เน้นเรื่องมุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcome oriented) และปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิภาพ

(pragmatic and efficient) ในกรอบ MLC ยังสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างพื้นฐานที่จับต้องได้แทนที่จะมุ่งเน้นการสร้างกฎระเบียบ นอกจากนี้ การเสริมสร้างความชอบธรรมสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ ของ MLC มีนัยที่แสดงให้เห็นถึงการต่อต้านการแทรกแซงจากภายนอก โดยเฉพาะการวิจารณ์สถาบันอื่น ๆ เช่น การที่ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงต้องพึ่งพาเงินทุนหรืออิทธิพลจากภายนอกอย่าง GMS ทั้งนี้ ในแง่ของการใช้ทรัพยากรน้ำถือเป็นหนึ่งในทิศทางความร่วมมือที่สำคัญของ MLC ในการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง แต่แนวทางดังกล่าวยังมีความคลุมเครือและเป็นไปในเชิงบรรทัดฐาน กล่าวคือ ถ้อยแถลงของ MLC อาจฟังดูดีและเป็นเชิงอุดมคติแต่ยังขาดรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมและแผนการปฏิบัติการที่ชัดเจน เช่น ภาษาที่ใช้ไม่ได้มีความเจาะจงอย่างคำว่า “เสริมสร้างความร่วมมือ” ในประเด็นเรื่องการ “แลกเปลี่ยนข้อมูล” ก็ไม่ได้ระบุว่าแลกเปลี่ยนข้อมูลอะไรบ้าง เช่น ปริมาณน้ำไหลรายวัน หรือแผนการปล่อยน้ำจากเขื่อน³² แม้จะมีสถาบันหรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในลุ่มแม่น้ำโขงตามที่กล่าวถึงไปในส่วนของบทนำ แต่บทบาทเหล่านั้นก็ดำเนินไปอย่างจำกัดและเผชิญกับข้อท้าทายในหลากหลายด้าน เช่น MRC ที่ไม่ได้มีบทบาทนำในเชิงบรรทัดฐานและอำนาจเพื่อกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง และการขาดความร่วมมือจากจีนอย่างเต็มที่³³ นอกจากการเป็นข้าวนาหลักในกรอบความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งจีนมีบทบาทนำด้านการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงแล้ว ยังมีกรอบความร่วมมืออื่น ๆ ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทและประเด็นทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาคซึ่งผู้เขียนไว้แล้วในบทนำ ในส่วนนี้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงประเด็นทางยุทธศาสตร์ผ่านกรอบความร่วมมือต่าง ๆ สามารถเห็นได้จากภาพที่ 4 ซึ่งสรุปประเด็นความร่วมมือที่ครอบคลุมไว้อย่างชัดเจน

³² Jessica M. Williams, “Is Three a Crowd? River Basin Institutions and the Governance of the Mekong River,” *International Journal of Water Resources Development* (2020), <https://doi.org/10.1080/07900627.2019.1700779>.

³³ Nguyen Dinh Sach, “The Lancang-Mekong Cooperation Mechanism (LMCM) and Its Implications for the Mekong Sub-region,” *Issues & Insights Working Paper*, vol. 18, no. 1 (Honolulu, HI: Pacific Forum CSIS, 2018).

รูปภาพที่ 4 กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

Regional Cooperation Frameworks in the GMS

Framework (Year)	Countries / Agency	Latest Strategy / Plan	Key Pillars / Strategic Areas
ACMECS (2003)	CLMTV	Master Plan 2019–2023	Trade & Investment, Public Health, HRD, Energy, Tourism, Transport, Agriculture, Environment
GMS (1992)	ADB + CLMTV	GMS Strategic Framework 2023	Health, Environment, Transport, Energy, Trade & Investment, Agriculture, Tourism, Urban Development
IAI (2000)	ASEAN + CLMV	Work Plan IV (2021–2025)	Food & Agriculture, Trade, MSMEs, Education, Health
LMC (2016)	China + CLMTV	5-Year Plan of Action (2023–2027)	Political & Security, Economy & Sustainable Dev., Agriculture, Water, Connectivity, Poverty Reduction
MAP (2020)	Australia + CLMTV	Phase 2 (2024–2025)	Climate & Water Resilience, GEDSI, Integration, Transnational Crime
MGC (2000)	India + CLMTV	Plan of Action (2019–2022)	Tourism, Culture, Education, Transport, Agriculture, Water, MSMEs, Health, Science & Tech
MJC (2009)	Japan + CLMTV	Strategy 2024	Resilience, Connectivity, Digitalisation, Non-traditional Security
MKC (2011)	ROK + CLMTV	POA (2021–2025)	Culture, HRD, Agriculture, Infrastructure, ICT, Environment, Security
MRC (1995)	CLTV	Basin Dev. Strategy 2021–2030	Ecological functions, Water use, Climate Resilience, Basin cooperation
MUSP (2020)	US + CLMTV	Plan of Action 2024–2026	Economic Connectivity, Water & Natural Resources, Environment, Security, HRD

ที่มา : Pornwilai Pumira (2025)³⁴

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแม่น้ำโขงประกอบด้วยหลายกรอบความร่วมมือ ได้แก่ ACMECS (2003) ประกอบด้วยกลุ่มประเทศ กัมพูชา (C) สปป.ลาว (L) เมียนมา (M) ไทย (T) และเวียดนาม (V) CLMTV ได้แก่ แผนแม่บท ค.ศ. 2019–2023 ครอบคลุมมิติในการค้า การลงทุน สาธารณสุข พลังงาน การท่องเที่ยว การคมนาคม เกษตรกรรม และสิ่งแวดล้อม GMS (1992) ภายใต้การสนับสนุนของ ADB มีกรอบยุทธศาสตร์ ค.ศ. 2023 ซึ่งเน้นในด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การคมนาคม พลังงาน การค้า เกษตรกรรม การท่องเที่ยว และการพัฒนาเมือง IAI (2000) สนับสนุนโดยอาเซียน มีแผนงาน ค.ศ. 2021–2025 โดยมุ่งเน้นอาหาร การค้า วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อย (MSMEs) การศึกษา และสุขภาพ LMC (หรือ MLC) กับจีน (2016) มีแผนปฏิบัติการ ค.ศ. 2023–2027 ซึ่งครอบคลุมการเมือง เศรษฐกิจ เกษตร น้ำ ความเชื่อมโยง และการลดความยากจน MAP (2020) กับออสเตรเลีย มีแผนระยะที่ 2 ค.ศ. 2024–2025 เน้นการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเสมอภาคทางเพศ การบูรณาการ และอาชญากรรมข้ามชาติ MGC กับอินเดีย (2000) มีแผน ค.ศ. 2019–2022 ครอบคลุมการท่องเที่ยว วัฒนธรรม การศึกษา คมนาคม เกษตร น้ำ MSMEs สุขภาพ และวิทยาศาสตร์ MJC กับญี่ปุ่น (2009) มียุทธศาสตร์ ค.ศ. 2024 เน้นความยืดหยุ่น ความเชื่อมโยง ดิจิทัล และความมั่นคงรูปแบบใหม่ MKC กับเกาหลีใต้ (2011) มีแผน ค.ศ. 2021–2025 ครอบคลุมวัฒนธรรม HRD เกษตร โครงสร้างพื้นฐาน ICT

³⁴ Pornwilai Pumira, “The Mekong Mosaic: New Pathways and Emerging Partnerships,” (Mekong International Forum 2025 Building Sustainable Partnerships for the Mekong Future, Sheraton Hotel, Ha Noi, Viet Nam, 26 September 2025).

สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง MRC ของประเทศ CLTV โดยไม่มีเมียนมา (1995) มีแผนยุทธศาสตร์ ค.ศ. 2021–2030 มุ่งเน้นการจัดการน้ำ ระบบนิเวศ และความร่วมมือในกลุ่มน้ำ และ MUSP กับสหรัฐอเมริกา (2020) มีแผน ค.ศ. 2024–2026 ครอบคลุมความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรน้ำ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง

สำหรับ MRC ประกอบไปด้วยประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างสี่ประเทศ ได้แก่ สปป.ลาว ไทย กัมพูชา และ เวียดนาม โดยมีจีนกับเมียนมาเป็นคู่เจรจา MRC มีพื้นฐานอยู่บนหลักการของความเห็นพ้องต้องกัน การเจรจา ร่วมกัน และการประเมินผลทางเทคนิค ซึ่งทำให้ MRC ไม่มีประเทศใดเป็นบทบาทนำ และรูปแบบของเงินทุนจะได้รับจากการสนับสนุนของประเทศสมาชิกและผู้บริจาคจากต่างประเทศ³⁵ แม้ MRC จะมีปัญหาในเชิงโครงสร้าง สถาบันและบทบาทที่จำกัดแต่ก็ยังคงมีความพยายามเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน เช่น การเปิดตัวแอปพลิเคชัน One Mekong เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2024 เพื่อแบ่งปันข้อมูลการ ตรวจสอบและการคาดการณ์เกี่ยวกับแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นข้อมูลเรียลไทม์เกี่ยวกับคุณภาพน้ำ การไหลของน้ำ ระดับ น้ำฝน สภาพภูมิอากาศ และการคาดการณ์น้ำท่วม-ภัยแล้ง รวมถึงแจ้งเตือนภัยพิบัติต่าง ๆ³⁶ นอกจากนี้ยังมี Friend of the Mekong (FOM) เป็นเวทีเพื่อประสานงานระหว่างผู้ให้ความช่วยเหลือ (donors) ในการพัฒนา โครงการช่วยเหลือในภูมิภาคโขง ประกอบด้วยประเทศและองค์กรต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ สหภาพยุโรป ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ธนาคารโลก (World Bank) และ MRC เป็นหนึ่งในสมาชิก FOW³⁷

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของไทย

การใช้ทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงของแต่ละประเทศนำมาซึ่งประโยชน์และปัญหา โดยประโยชน์นำมาซึ่ง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น การค้าขาย การดำเนินยุทธศาสตร์ด้านพลังงานน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า และรายได้ จากการประมง ในส่วนของปัญหานั้นมีทั้งปัญหาดั้งเดิมและปัญหาใหม่ ๆ โดยปัญหาดั้งเดิมคือการอาศัยใช้ที่ดินใน ดำรงวิถีชีวิต การเกษตรกรรม การประมง คมนาคม และปัญหาใหม่ที่เกิดมาจากการสร้างเขื่อนที่มาซ้ำเติมปัญหา เหล่านั้นซึ่งทำให้ทวีความรุนแรงและสร้างความเปราะบางให้ประเทศที่ได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะโดยตั้งใจ หรือไม่ได้ตั้งใจก็ตาม

³⁵ Nguyen Dinh Sach, “The Lancang-Mekong Cooperation Mechanism (LMCM) and Its Implications for the Mekong Sub-region,”

³⁶ Mekong River Commission, “Mekong River Commission Launches Education and Visitor Center and One Mekong App to Promote Disaster Management and Regional Cooperation,” <https://www.mrcmekong.org/pr-06012025>.

³⁷ Mekong-U.S. Partnership, “Friends of the Mekong,” <https://mekonguspartnership.org/partners/fom/>.

สำหรับไทยหากพิจารณามุมมองจากภูมิศาสตร์นับเป็นดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงและเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์อยู่ใจกลางอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงและมีศักยภาพในการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ขณะเดียวกันก็มีทางออกสู่สองทะเลระหว่างอันดามันกับอ่าวไทย รวมทั้งในภาพจำของไทยที่มีความได้เปรียบในเรื่องความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าไม้กับการเพาะปลูกพืชผลไม้เมืองหนาว และพื้นที่ราบลุ่มตอนกลางมีความอุดมสมบูรณ์ที่เอื้อแก่การเพาะปลูกข้าว และในส่วนของพื้นที่ฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือเปรียบเสมือนการเชื่อมโยงให้ไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งไหลผ่านไทยที่เข้าสู่ทางตอนเหนือบริเวณจังหวัดเชียงรายและอุบลราชธานี และพื้นที่ฝั่งทางภาคเหนือที่เชื่อมโยงกับเมียนมา³⁸ จากบริบททางภูมิศาสตร์ของไทยจึงหลีกเลี่ยงความจำเป็นในการแสดงบทบาทในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไม่ได้ หากไทยยังมีความประสงค์และมุ่งมั่นในการเสริมสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับแผนการพัฒนางานตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ ความจำเป็นในการในส่งเสริมความเป็นสถาบันที่มีการจัดการทรัพยากรจึงมีความสำคัญสำหรับไทยหากประสงค์ต้องการแสดงบทบาทในการกำหนดและการมีส่วนร่วมในระดับภูมิภาคแต่กระนั้นการแสดงบทบาทข้างต้นย่อมมีข้อจำกัดซึ่งมีปัจจัยภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายความร่วมมือ

อาจสรุปได้ว่าการใช้ทรัพยากรน้ำถือเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากอาณาเขตของตนโดยมีลุ่มแม่น้ำโขงไหลผ่าน จึงเป็นแรงจูงใจให้รัฐบาลลงทุนและดำเนินนโยบายในโครงสร้างพื้นฐานของเขื่อนเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยมีปัจจัยหลักที่สำคัญ คือ “น้ำ” และ “พลังงาน” ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ด้านพลังงานของแต่ละประเทศมีเป้าหมายและทิศทางที่แตกต่างกัน จีนในฐานะประเทศต้นน้ำมุ่งเน้นการสร้างความมั่นคงทางพลังงานภายในประเทศและใช้เขื่อนดังกล่าวเป็นกลไกควบคุมการไหลของน้ำสู่ประเทศปลายน้ำ สปป.ลาวเลือกดำเนินยุทธศาสตร์แบตเตอรี่แห่งเอเชียโดยมุ่งส่งออกพลังงานเป็นรายได้หลัก ซึ่งต้องพึ่งพาเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจีน ขณะที่ไทยในฐานะผู้ซื้อรายใหญ่ มีนโยบายจัดหาพลังงานที่กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญต่อการพัฒนาเขื่อนในประเทศเพื่อนบ้าน

ข้อเสนอแนะต่อไทย

ในฐานะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและมีบทบาทสำคัญในภูมิภาค ไทยน่าจะมีศักยภาพที่จะเปลี่ยนจาก “ผู้รับผลกระทบ” ไปสู่การเป็น “ผู้ร่วมกำหนดกติกาเชิงรุก” เพื่อส่งเสริมการจัดการทรัพยากรที่สมดุลและยั่งยืนยิ่งขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการต่างประเทศ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ด้านการทูต ไทยควรแสดงบทบาทเชิงรุก โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมประสานระหว่าง MRC กับ MLC เพื่อสร้างความร่วมมือ โดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันการแลกเปลี่ยน “ข้อมูล” การบริหารจัดการน้ำ และเขื่อนซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากน้ำท่วมและภัยแล้งได้ อีกทั้งยังทำให้ไทยเสริมสร้างความไว้วางใจในระดับ

³⁸ พิทยา สุวคันธ์, เศรษฐกิจและการเมืองในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง, 89

ภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับว่าไทยมี “ความประสงค์” หรือไม่ในการแสดงบทบาทเชิงรุกและแสดงภาวะความเป็นผู้นำในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ประการที่สอง ด้านความร่วมมือพหุภาคี ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีหน่วยงานหรือสถาบันด้านความร่วมมือที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นต้องหาหลักการฉันทมติใหม่ร่วมกัน โดยเฉพาะการหาโจทย์หรือเงื่อนไขบางประการที่แต่ละประเทศสามารถมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทนได้ เช่น ภาคการท่องเที่ยว เกษตรกรรม และการประมง รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนานำหน้าความขัดแย้งทางการเมือง นอกเหนือจากปัญหภายในจากความตึงเครียดระหว่างประเทศ ประเด็นที่สำคัญซึ่งจะเสริมสร้างความร่วมมือในระยะยาวและยั่งยืน คือ การแสวงหาหลักการตัดสินใจร่วมกันผ่านกลไกในลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะการกำหนดประเด็นและขอบเขตเฉพาะ เช่น หากเป็นเรื่องการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรน้ำควรจะเป็นประเทศใด หรือการเกษตรกรรมควรจะเป็นประเทศใด เป็นต้น หากมีการกำหนดขอบเขตเฉพาะเหล่านี้เพื่อการตัดสินใจในเชิงสถาบัน สิ่งนี้อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาที่ค้างคาได้และจะกลายเป็นรากฐานในการส่งเสริมเครือข่ายการวิจัยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่โปร่งใสซึ่งจะสร้างความไว้วางใจกันและกัน

ทั้งนี้ ประการที่สองที่มีนัยถึงประการที่หนึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าไทยต้องกำหนดกรอบและมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาขึ้นมาใหม่ในสิ่งที่เรียกว่าฉันทมติใหม่ (New Consensus) ลุ่มแม่น้ำโขง โดยไทยอาจพิจารณาและมีบทบาทในฉันทมติในการกำหนดประเด็นและขอบเขตเฉพาะด้านไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากรน้ำ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และนวัตกรรม สิ่งนี้ จึงจะทำให้ไทยสามารถมีจุดแข็งในฐานะหุ้นส่วนทางเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญในระดับภูมิภาคและเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการกำหนดความร่วมมืออนาคตของลุ่มแม่น้ำโขง³⁹

ประการที่สาม ด้านความรับผิดชอบข้ามพรมแดน รัฐบาลและภาคเอกชนของไทยที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายไฟฟ้าและการลงทุนในโครงการเขื่อนควรยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบต่อ โดยกำหนดเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement: PPA) ให้เข้มงวดและโปร่งใสมากขึ้น ทั้งนี้ควรรวมถึงการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมข้ามพรมแดน โดยหน่วยงานอิสระและเปิดโอกาสให้ประชาสังคมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูและเยียวยาที่โปร่งใสและเพียงพอเพื่อใช้ฟื้นฟูระบบนิเวศและสนับสนุนการปรับตัวทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น

³⁹ Seksan Anantasirikiat, “Managing a Crowded Field: Views from the Mekong International Forum 2025,” International Studies Center, <https://isc.mfa.go.th/en/content/managing-a-crowded-field>.

ข้อจำกัดของงานศึกษาและแนวทางการการศึกษาในอนาคต

การศึกษาในหัวข้อนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การพึ่งพาข้อมูลทุติยภูมิ (หลักฐานชั้นรอง) เป็นหลัก จึงอาจไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการเจรจาที่ไม่เปิดเผย นอกจากนี้ สภาพพลวัตทางภูมิรัฐศาสตร์ในภูมิภาคยังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ข้อสรุปบางประการอาจต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในอนาคต สำหรับการวิจัยในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับประเด็น 3 ประการ ได้แก่ (1) การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของนักลงทุนภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มทุนไทยกับจีน เพื่อทำความเข้าใจเครือข่ายผลประโยชน์ที่มีต่อการตัดสินใจในโครงการพลังงาน (2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างแบบจำลองเพื่อวัดมูลค่าความสูญเสียในภาคการประมงและการเกษตรของประเทศทำynnน้ำ เพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการพัฒนาเขื่อน และ (3) การศึกษาผลกระทบเชิงคุณภาพในระดับชุมชน เพื่อติดตามผลทางสังคมและวัฒนธรรมของการโยกย้ายถิ่นฐาน และสำรวจการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

(International Studies Center - ISC)

isc.mfa.go.th | isc@mfa.go.th