

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

กระแสการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นหัวใจสำคัญในสภาวะการณ์ปัจจุบันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อกำหนดเป็นแนวนโยบายสาธารณะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบัน คือ ความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาประเทศที่ต้องทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศบางส่วน เพื่อแลกผลของการพัฒนาดังกล่าว หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อแสวงหาและพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ เหตุผลดังกล่าวส่งผลให้ทุกระบบการเมืองสมัยใหม่จำต้องให้ความสำคัญกับกระแสความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมทุกช่วงเวลา เพราะถ้าระบบการเมืองไม่สามารถสนองตอบต่อกระแสการเรียกร้องหรือการคัดค้านระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้ ความขัดแย้งดังกล่าวอาจจะพัฒนาไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองจนกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองในเวลาต่อมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือนโยบายทางการเมืองใดก็ตาม หากมิได้รับการยอมรับหรือเห็นพ้องต้องกันจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายนั้นๆ ตามวิถีประชาธิปไตยแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้นๆ ย่อมยากที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ปรากฏชัดว่า ท่ามกลางกระแสการแข่งขันทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมไทยโดยเฉพาะการก่อให้เกิดการปะทะระหว่างความคิดเก่ากับความคิดใหม่ที่จะเหนียวรั้งไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจนเป็น “แรงเฉื่อยทางโครงสร้าง”¹ (structural inertia) และส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจมีฐานะเป็นภาคนำทั้งภาคการเมืองและสังคม บนพื้นฐานของความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ความคิด และผลประโยชน์ระหว่างกระบวนการพัฒนากับกระบวนการอนุรักษ์ที่เกิดขึ้นในสภาวะของสังคมระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ นักวิชาการ และประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยทั่วไป

¹ ธีรยุทธ บุญมี, จุดเปลี่ยนแห่งยุคสมัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), หน้า 39.

ความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์และผลประโยชน์ดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มคน ทั้งที่ประกอบอาชีพเดียวกันหรือต่าง ๆ กัน แต่มีแนวคิดอุดมการณ์เป้าหมายเดียวกันหรือแสวงหาพิทักษ์ผลประโยชน์ร่วมกันโดยมีฐานมวลชนสนับสนุน สามารถมีอำนาจในการต่อรองการกำหนดนโยบายสาธารณะและ/หรือการนำแผนนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ทั้งนี้การที่ชนชั้นหนึ่งตระหนักถึงผลประโยชน์ของชนชั้นตน และร่วมกับกลุ่มคนที่อยู่ในระดับเศรษฐกิจและสังคมเดียวกัน กลุ่มนักคิด ปัญญาชน เพื่อสร้างกระแสการเรียกร้องและเป้าหมายทางสังคมร่วมกัน (collective will) ให้บรรลุเป้าหมาย และความต้องการของกลุ่มที่กำหนดขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้กลุ่มพลังมวลชนในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในสังคมการเมืองและเป็นที่ยอมรับในระบอบประชาธิปไตย เพราะกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวสามารถสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการร้องเรียนผ่านขั้นตอนของกฎหมาย การชุมนุมประท้วง การอภิปราย การออกแถลงการณ์และมติมหาชนโดยใช้กลไกทางสื่อสารมวลชน ตลอดจนการเข้าพบชนชั้นนำทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายดังกล่าว เพื่อเจรจาต่อรองในกรอบผลประโยชน์ของกลุ่มตนโดยมีฐานความคิดและ/หรืออุดมการณ์ เป็นแรงผลักดันการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นสำคัญ

กระบวนการการดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มดังกล่าวสามารถสร้างกระแสกดดันต่อผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ หรือแม้แต่การเข้ามามีอิทธิพลและอำนาจต่อการตัดสินใจการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยโน้มน้าวชักชวนหรือกดดันให้ปฏิบัติตามเพื่อบรรลุเป้าหมายบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่กลุ่มของตนต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบันผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องยอมรับการเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมมากขึ้นท่ามกลางความเป็นพหุสังคม (pluralistic society) ทำให้อำนาจทางการเมืองกระจายอยู่ตามกลุ่มต่างๆ ในสังคม และส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญๆ ของรัฐได้ในระดับหนึ่ง

การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ผลักดันโดยบุคคลสำคัญที่มีกระดุมการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องต่างๆ (policy advocacy) ซึ่งนโยบาย

ดังกล่าวมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจำนวนมาก² ในส่วนของการกำหนดนโยบายสาธารณะของสังคมไทยซึ่งเป็นระบบสังคมอุปถัมภ์นั้น ชนชั้นนำในสังคม (ข้าราชการ ทหาร และนักการเมืองกลุ่มเล็ก ๆ) ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ โดยมีกลุ่มธุรกิจที่กำลังเติบโตคอยสนับสนุนในขณะที่ประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายที่รับผลจากนโยบายสาธารณะดังกล่าว ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้การโต้แย้งทางสาธารณะประเด็นวิธีการและทางเลือกในการพัฒนามีน้อยมาก³ ทำให้บางครั้งกลุ่มต่างๆ ได้รวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มที่ต้องสูญเสียอันเกิดจากการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าว

กล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) มักถูกกำหนดโดยชนชั้นนำจำนวนไม่มากนัก นโยบายส่วนใหญ่จึงมักไม่มีปัญหาในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แต่จะไปปรากฏผลในขั้นของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งนโยบายดังกล่าวอาจไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่าที่ควร และมีการเรียกร้องค่าชดเชยจากผลกระทบของนโยบายที่ไม่ได้คำนวณไว้ ทั้งนี้ เป็นเพราะขาดฐานของการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตั้งแต่แรก และผู้นำจำนวนไม่มากที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย มักได้แก่นักการเมือง ซึ่งมักจะมีปัจจัยต่างๆ ทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ในขณะที่นโยบายบางส่วนถูกผลักดันโดยข้าราชการประจำ ซึ่งปัจจุบันอำนาจของฝ่ายบริหารยังเป็นอำนาจที่เข้มแข็งสามารถผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ได้ แม้ว่าจะมีกระแสการคัดค้านไม่เห็นด้วยจากกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ก็ตาม ทั้งนี้ ปรากฏที่ผลกระทบจากการทำนโยบายสาธารณะดังกล่าวในวงกว้างยังไม่ชัดเจน ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้โดยมีผลกระทบต่ำทำให้กระแสการคัดค้านไม่มีพลังเพียงพอในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามที่กลุ่มตนเองต้องการ

ประเด็นการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าหรือกักเก็บน้ำนับเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญของหลายประเทศที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มใหญ่กล่าวคือ ฝ่ายผู้สนับสนุนการสร้างเขื่อนโดยเห็นว่า การสร้างเขื่อนจะสามารถพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ในขณะที่อีกฝ่ายเป็นฝ่ายคัดค้านการสร้างเขื่อนเห็นว่าการสร้างเขื่อนดังกล่าวจะทำให้ทำลายสภาพแวดล้อมและชุมชนชาวบ้าน โดยทั่วไปแล้วความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้ง

² ดวงดาว ยังสามารถ, “นักบริหารรัฐไทยถกนโยบายสาธารณะ” รัฐศาสตร์สาร 20 (กันยายน 2538), หน้า 64.

³ เดวิด เมอเรีย, เขื่อน : เหตุแห่งความขัดแย้งในสังคมไทย, แปลโดย กรรณิการ์ พรหมเสาร์ (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, 2536), หน้า 3.

ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางการเมืองมีแนวคิดว่าการสร้างเชื่อจะสามารถรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ทั้งนี้เนื่องจากการเร่งรัดอัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม เพื่อที่จะให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น มีบทบาทมากขึ้นในการกระจายรายได้และความเจริญทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ต่างๆ⁴ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วการสร้างเชื่อขนาดใหญ่ดังกล่าวย่อมมีทั้งการเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนา และผลกระทบต่อด้านนิเวศวิทยาเสมอมา ก่อให้เกิดกระแสการสนับสนุนและกระแสการคัดค้านจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือกลุ่มพลังสังคมอื่นๆ ในสังคม จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างแนวคิด อุดมการณ์ และผลประโยชน์ที่ต่างกันระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนกับกลุ่มที่คัดค้านการก่อสร้างเชื่อดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารพบว่า เอกสารที่เป็นทางการเกี่ยวกับโครงการเชื่อขนาดใหญ่ที่จัดพิมพ์โดยนักอุตสาหกรรมที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจในการสร้างเชื่อ จะชี้ให้เห็นว่าโครงการเหล่านี้มีแต่คุณประโยชน์ต่อมนุษยชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะคงไม่มีเอกสารใดที่จะกล่าวถึงผลกระทบต่อสังคมหรือแม้แต่ผลกระทบต่อด้านนิเวศของเชื่อขนาดใหญ่เหล่านี้⁵ ยิ่งกว่านั้นฝ่ายสนับสนุนการก่อสร้างเชื่อยังชี้ให้เห็นถึงผลของการเร่งรัดอัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม เพื่อที่จะให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้นมีบทบาทมากขึ้นในการกระจายรายได้และความเจริญทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ต่างๆ ในขณะที่ฝ่ายคัดค้านพยายามที่จะสะท้อนภาพความสูญเสียจากการสร้างเชื่ออันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และวิถีชีวิตของชุมชน ดังนั้น การต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายจึงมีอาจหลีกเลี่ยง

โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลของกรมไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นนโยบายสาธารณะอันหนึ่งที่เกิดกระแสการสนับสนุน และคัดค้านของกลุ่มพลังต่างๆ โดย กฟผ. มีหน้าที่กำหนดแผนและโครงการผลิตกระแสไฟฟ้าในอนาคตให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งโครงการเขื่อนปากมูลเป็นหนึ่งในโครงการที่กำหนดไว้ในแผนกำลังผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2530-2534 ของนโยบายการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยเป็นโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าในพื้นที่ภาค

⁴ โฆษิต บันเปียมรัษฎ์, การพัฒนาประเทศไทย แนวความคิด และทิศทาง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, 2536), หน้า 402.

⁵ เอ็ดเวิร์ด โกลสมิทธิ และนิโคลัส ฮิลยาร์ด, เขื่อน กั้นฟ้า กักลม ? (1), แปลโดย วิฑูรย์ ปัญญากุล (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2537), หน้า 8.

ตะวันออกเฉียงเหนือที่มีความมั่นคงในระบบส่งไฟฟ้าน้อย และไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้ความเชื่อมั่นในการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อสนองความต้องการใช้พลังงานในชนบท โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้มีมติเห็นชอบในหลักการโครงการเชื่อมปากมูล บริเวณอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2532 และนำไปสู่กระแสการคัดค้านให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว เนื่องจากมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตชุมชนใน บริเวณที่ก่อสร้างเชื่อม โดยมีประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากการสร้างเชื่อม องค์กรนักศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างเข้าร่วม

อย่างไรก็ดี ฝ่ายที่สนับสนุนโครงการเชื่อมปากมูลได้พยายามผลักดันโครงการให้บรรลุผลท่ามกลางกระแสคัดค้าน จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบประมาณแก่โครงการเชื่อมปากมูลเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2533 โดยได้รับการสนับสนุนด้านเงินกู้จากธนาคารโลก อันหมายถึงนโยบายได้รับการอนุมัติให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่ง กฟผ. ได้ดำเนินการก่อสร้างเชื่อมในทันที อย่างไรก็ดี แม้โครงการเชื่อมปากมูลจะได้รับการอนุมัติให้นำไปปฏิบัติ และการเคลื่อนไหวคัดค้านก็น่าจะยุติ แต่เหตุการณ์กลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากฝ่ายคัดค้านได้พยายามเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐมีการทบทวนโครงการดังกล่าวจนถึงยุติการก่อสร้างเชื่อม ด้วยรูปแบบและวิธีการต่างๆ ในขณะที่ฝ่ายที่สนับสนุนก็ได้เคลื่อนไหวผลักดันให้มีการก่อสร้างเชื่อมจนสำเร็จ ซึ่งช่วงของการต่อสู้ระหว่างฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านดังกล่าวใช้ระยะเวลาถึง 6 ปี (2533-2538) ผ่านรัฐบาลบริหารประเทศ 5 รัฐบาล ทั้งที่มาจากทางเลือกตั้งและรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหาร จนในที่สุดเชื่อมปากมูลได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จในช่วงปี พ.ศ.2537 ถึงแม้ว่าการสร้างเชื่อมปากมูลได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่การคัดค้านก็ยังคงดำเนินอยู่ จนกระทั่งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการช่วยเหลือและพัฒนาอาชีพเกษตรกรประมงที่ได้รับผลกระทบจากเชื่อมปากมูล” รัฐและประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากเชื่อมสามารถตกลงเรื่องการจ่ายเงินชดเชยได้ ทำให้การต่อสู้ที่ยืดเยื้อระหว่างฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านมากกว่า 6 ปี ถึงคราวยุติ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 ขั้ว ฝ่ายที่สนับสนุนนโยบายกับฝ่ายที่คัดค้านนโยบายโครงการเชื่อมปากมูล เป็นผลให้โครงการของรัฐที่มองว่าเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ (public needs) มีประเด็นข้อสงสัยเกิดขึ้นว่า ทำไมประชาชนถึงไม่ยอมรับและได้เคลื่อนไหวคัดค้านมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งหากจะพิจารณาภาพรวมของเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จะพบได้ว่าแต่ละโครงการจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณโครงการกับ หน่วยงานของรัฐในประเด็นของการอพยพคนออกจากพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างเขื่อน ปัญหาการจ่ายค่าทดแทนแก่ราษฎร ตลอดจน

ผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยา ที่สำคัญคือ ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ในการสร้างเขื่อนปากมูลตกอยู่กับกลุ่มใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการศึกษาวิจัยนี้ จึงมุ่งให้ความสำคัญกับสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายการสร้างเขื่อนปากมูล อันได้แก่ ปัจจัยด้านอุดมการณ์และปัจจัยด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนการสร้างเขื่อนปากมูลกับกลุ่มผู้คัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูล กล่าวคือ มุ่งศึกษาสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดการสร้างเขื่อนและคัดค้านการสร้างเขื่อนว่า กลุ่มใดจะได้ประโยชน์จากการสร้างเขื่อนปากมูลอย่างแท้จริงบนฐานของอุดมการณ์ของกลุ่มนั้นๆ ตลอดจนดำเนินการศึกษาวิธีการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าว ทั้งในรูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มในการสนับสนุนและคัดค้านการสร้างเขื่อนดังกล่าว อันจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายการสร้างเขื่อนปากมูลท่ามกลางกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจในสังคมสมัยใหม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในการดำเนินนโยบายเขื่อนปากมูล ทั้งที่การสร้างเขื่อนดังกล่าว น่าจะสอดคล้องกับความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออก เฉียงเหนือและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
2. เพื่อศึกษานโยบายเขื่อนปากมูลว่า เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดในสังคม บุคคลหรือกลุ่มใดที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ใครได้ประโยชน์อะไร
3. เพื่อศึกษาปัจจัย เป้าหมาย อุดมการณ์ การเรียกร้องและผลประโยชน์ของกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูล ว่าตัวแปรใดเป็นตัวแปรในการกำหนดการดำเนินนโยบายของกลุ่ม และแสดงบทบาทที่สนับสนุนหรือคัดค้านเขื่อนปากมูลในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างไร
4. เพื่อเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลที่ได้จากการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลว่า แท้จริงแล้ว กลุ่มใดจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการกำหนดแนวนโยบายการสร้าง

เขื่อนปากมูล กลุ่มใดคือผู้ได้รับประโยชน์และกลุ่มใดคือผู้เสียประโยชน์อย่างแท้จริงจากนโยบายดังกล่าว

5. เพื่อศึกษามิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเขื่อนปากมูล ตลอดจนพิจารณาถึงอิทธิพลหรือปัจจัยที่จะสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แสดงการมีส่วนร่วมทางการเมือง

สมมุติฐานในการศึกษา

1. ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายสนับสนุนนโยบายที่ต้องการสร้างแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กับฝ่ายคัดค้านนโยบายที่คำนึงถึงผลกระทบทางลบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและนิเวศวิทยา

2. กลุ่มที่ได้ประโยชน์จากนโยบายได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชนในประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ เป็นตัวกระทำทางการเมืองสัมพันธ์กันในลักษณะพันธมิตรร่วม 3 ฝ่าย โดยมีส่วนในการกำหนดนโยบายการสร้างเขื่อนปากมูล

3. กลุ่มที่เสียประโยชน์ ได้แก่ ภาคประชาชนที่เสียประโยชน์และได้รับผลกระทบจากนโยบาย ทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและนิเวศวิทยา กลุ่มเหล่านี้มีการประสานการณรงค์คัดค้านนโยบายอย่างเป็นทางการทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับสากล

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการศึกษาของการสร้างเขื่อนปากมูลระหว่างปี พ.ศ. 2532-2538 โดยมุ่งเน้นศึกษาประเด็นปัญหา สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองและการต่อสู้ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล โดยมุ่งเฉพาะบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและการคัดค้านโครงการดังกล่าวเท่านั้น มีปัจจัยอะไรที่ทำให้บุคคลหรือกลุ่มนั้นแสดงพฤติกรรมทางการเมืองเช่นนั้น ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงเวลานั้น ซึ่งจะดำเนินการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดขอบเขตตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการโครงการเขื่อนปากมูลเมื่อวันที่ 14

มีนาคม 2532 อันเป็นจุดเริ่มต้นปรากฏความขัดแย้งทางการเมือง และได้ดำเนินการต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งความขัดแย้งดังกล่าวได้ยุติลงในช่วงปี พ.ศ. 2538

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์ ดำเนินการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพในรูปแบบของการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก (documentary research) โดยมีรายละเอียดการศึกษาวิจัยดังนี้

1. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ตัวแปร 2 ตัวแปร

1.1 ตัวแปรต้น (independence variable) ได้แก่ อุดมการณ์และผลประโยชน์ของกลุ่ม

1.1.1 อุดมการณ์ทางการเมือง โดยมุ่งศึกษาตัวแปรทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองที่สนับสนุนกระแสการพัฒนาของประเทศ และอุดมการณ์ที่สนับสนุนภูมิปัญญาชาวบ้านของท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.2 ความขัดแย้งทางการเมือง เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการขัดกันในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ระหว่างผลประโยชน์ของประเทศกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

1.1.3 การสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผู้สนับสนุน และกลุ่มผู้ต่อต้านการสร้างเขื่อน

1.2 ตัวแปรตาม (dependence variable) ได้แก่ พฤติกรรมการสนับสนุนหรือการคัดค้านโครงการเขื่อนปากมูล รวมทั้งผลประโยชน์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบจากโครงการดังกล่าว

2. ข้อมูลทางด้านเอกสาร ประกอบด้วย 2 แหล่งข้อมูล

2.1 เอกสารชั้นต้น (primary source) ได้แก่ หนังสือราชการ รายงานการประชุม มติคณะรัฐมนตรีและเอกสารการประชาสัมพันธ์โครงการเขื่อนปากมูลของ กฟผ. วารสาร บทความต่างๆ ทั้งจาก กฟผ. หน่วยราชการและสื่อมวลชน

2.2 เอกสารชั้นรอง (secondary source) ได้แก่ ข่าวและบทวิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และบทสัมภาษณ์ที่ปรากฏในเอกสารต่างๆ เป็นต้น

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยทางคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับโครงการเชื่อมปากมดลูก ความเป็นมา ทศนคติ สภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ตลอดจนทัศนคติของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเชื่อมปากมดลูก โดยศึกษาในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งในเชิงอุดมการณ์ของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน ตลอดจนด้านผลประโยชน์ของทั้งสองกลุ่มเป็นสำคัญ

4. วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อที่จะทราบผลสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะเหตุอะไร และใครเป็นผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการสร้างเชื่อมปากมดลูก ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์โดยพิจารณาเชิงเหตุและผลของเนื้อหาในเอกสารที่ได้รับ และทัศนคติของบุคคลต่างๆ ทั้งฝ่ายสนับสนุนการสร้างเชื่อมและฝ่ายคัดค้านเชื่อมปากมดลูก อาทิ นักการเมือง ข้าราชการ พนักงาน กฟผ. ประชาชน เป็นต้น รวมทั้งประมวลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อโครงการเชื่อมปากมดลูก ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาวิเคราะห์หาข้อเท็จจริงในทางวิชาการว่า อะไรเป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น และผลกระทบที่เกิดจากความขัดแย้งนั้นก่อให้เกิดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไปในทิศทางใด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถเข้าใจถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการเชื่อมปากมดลูกว่า สาเหตุที่แท้จริงและปัจจัยหลักของความขัดแย้งเกิดขึ้นจากสิ่งใด รวมทั้งมีองค์ประกอบอะไรที่ทำให้ความขัดแย้งดำรงอยู่หรือยุติลง เป็นการแสวงหากระบวนการยุติความขัดแย้งก่อนที่จะพัฒนาไปสู่ความรุนแรงในลำดับต่อไป

2. สามารถเข้าใจถึงกระบวนการกำหนดนโยบายโครงการเชื่อมปากมดลูกว่า มีบุคคลและปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และใครหรือกลุ่มใดที่ได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากนโยบาย และกลุ่มเหล่านั้นมีบทบาทต่อนโยบายอย่างไร

3. สามารถเข้าใจพัฒนาการของประชาชนในชนบทไทย ต่อการเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างชัดเจน และบทบาทของกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นขบวนการทางสังคม (social movement) ในบริบททางการเมืองและสังคมของไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย