



เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง

# จีนกับความมั่นคงของมนุษย์ ปีที่ 2

วันพุธที่ 28 พฤศจิกายน 2555

ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-จำไพพรรณี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดโดย

โครงการวิจัยความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์  
ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A-55)

ร่วมกับ

ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานวิจัยและการสัมมนานี้ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

## กำหนดการสัมมนา

### เรื่อง “เงินกับความมั่นคงของมนุษย์ ปีที่ 2”

จัดโดย โครงการวิจัย “ความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์”

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A-55)

และ ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดย โครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

วันพุธที่ 28 พฤศจิกายน 2555

ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\*\*\*\*

- 08.30 – 09.00 น. ลงทะเบียน
- 09.00 – 09.20 น. กล่าวรายงาน โดย อาจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล รักษาการผู้อำนวยการศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
กล่าวเปิด โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สุเนตร ชุตินธรานนท์ ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 09.20 – 10.05 น. นำเสนอบทความเรื่อง “ความมั่นคงทางการเมืองของจีนก่อนสมัชชา 18”  
โดย อาจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล รักษาการผู้อำนวยการศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
วิจารณ์บทความโดย รองศาสตราจารย์ ดร.สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 10.05 – 10.20 น. พักรับประทานอาหารว่าง
- 10.20 – 11.05 น. นำเสนอบทความเรื่อง “ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน: กรณีศึกษาปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย” โดย อาจารย์วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
วิจารณ์บทความโดย คุณสุภาศพรณ์ ตั้งตรงไพโรจน์ นักวิจัยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 11.05 – 11.50 น. นำเสนอบทความเรื่อง “ความร่วมมือโครงการปลูกพืชทดแทนเงิน-พม่าสู่อาเซียนปลอดยาเสพติด ปี 2015”  
โดย คุณอรสา รัตนอมริมย์ นักวิจัยศูนย์อาเซียน-จีนศึกษา สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์  
วิจารณ์บทความโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 11.50 – 12.20 น. อภิปรายทั่วไป
- 12.20 – 13.30 น. พักรับประทานอาหารกลางวันตามอัธยาศัย
- 13.30 – 14.15 น. นำเสนอบทความเรื่อง “ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันกับปัญหาสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณีของไต้หวันและ “เพชรสีเลือด” ในเซียร์ราลีโอน” โดย อาจารย์ ดร.สิทธิพล เครือรัฐติกาล วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
วิจารณ์บทความโดย คุณสมาน เหล่าดำรงชัย นักวิจัยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 14.15 – 14.30 น. พักรับประทานอาหารว่าง
- 14.30 – 15.15 น. นำเสนอบทความเรื่อง “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนกรณีเขื่อนจินหน่มแม่น้ำโขงภายใต้นโยบาย ‘เพื่อนบ้านที่ดี: ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม’” โดย คุณดวงใจ เต๋นเกศินีล้ำ นักวิชาการวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)  
วิจารณ์บทความโดย คุณอดิสร เสมแย้ม นักวิจัยศูนย์แม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 15.15 – 15.45 น. อภิปรายทั่วไป
- 15.45 – 16.00 น. กล่าวปิดการสัมมนา โดย อาจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล

ผู้ดำเนินรายการ ช่วงเช้า คุณทรายแก้ว ทิพากร นักวิจัยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ช่วงบ่าย คุณดลยา เทียนทอง นักวิจัยศูนย์มุสลิมศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# สารบัญ

ความมั่นคงทางการเมืองของจีนก่อนสมัชชา 18 .....	1
ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน: กรณีศึกษาปัญหามลพิษจากหมอกควัน ข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย .....	35
ความร่วมมือโครงการปลูกพืชทดแทนจีน-พม่าสู่อาเซียนปลอดภัยเสถียร ปี 2015.....	65
ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันกับปัญหาสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณี ของไต้หวันและ “เพชรสีเลือด” ในเซียร์ราลีโอน .....	99
ปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนกรณีเขื่อนจีนบนแม่น้ำโขงภายใต้นโยบาย ‘เพื่อนบ้านที่ดี: ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม’ .....	135

## ความมั่นคงทางการเมืองของจีนก่อนสมัชชา 18\*

วรศักดิ์ มหัทธโนบล\*\*

### ความเป็นมา

ความมั่นคงทางการเมือง (political security) จัดเป็น 1 ใน 7 ประเภทของความมั่นคงของมนุษย์ตามที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Program, UNDP) ได้ระบุเอาไว้ในเอกสารชื่อ รายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) ในปี 1994 โดยรายงานนี้เห็นว่า ความมั่นคงของมนุษย์มีลักษณะเป็นสากล พึ่งพากันและกัน เน้นการป้องกันแต่เนิ่นๆ และเน้นคนเป็นศูนย์กลาง<sup>1</sup> เหตุฉะนั้น ความมั่นคงทางการเมืองของจีนในทศวรรษของสหประชาชาติจึงยอมเป็นไปตามนั้นด้วย เช่นว่า หากการเมืองจีนเกิดปัญหาได้ขึ้นมา ก็อาจส่งผลกระทบต่อประเทศหรือภูมิภาคอื่นได้ เป็นต้น ถึงแม้จีนจะมีเงื่อนไขปัจจัยภายในบางประการที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามหลักความมั่นคงของมนุษย์ได้หมดทั้ง 7 ประเภท และยังสามารถหลีกเลี่ยงความมั่นคงของมนุษย์ที่เป็นของตนเองขึ้นมาต่างหากเรียกว่า “ความมั่นคงไม่ตามแบบ” (non-traditional security) ก็ตาม

“ความมั่นคงไม่ตามแบบ” ของจีนนี้มีทศวรรษที่ต่างไปจากความมั่นคงของมนุษย์ตามที่สหประชาชาติกำหนดข้างต้น กล่าวเฉพาะความมั่นคงทางการเมืองซึ่งสหประชาชาติมีทศวรรษว่า คือ การที่มนุษย์ควรได้อยู่อาศัยในสังคมที่เคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รวมถึงการมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในระบบที่มีหลายพรรคการเมืองแข่งขันกันนั้น<sup>2</sup> ก็เห็นได้ชัดถึงความแตกต่างกับความ เป็นจริงที่ระบบการเมืองของจีนเป็นอยู่โดยสิ้นเชิง เพราะจีนมีระบบการเมืองที่มีพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดเพียงพรรคเดียว ทั้งนี้จีนยังได้ขยายความเกี่ยวกับ “ความมั่นคงไม่ตามแบบ” ที่ตน ต้องเผชิญ และถือเป็นปัญหาด้านความมั่นคงใหม่ๆที่ไม่เคยมีมาก่อนหน้านี้ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ

---

\* รายงานวิจัยนี้เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์” เป็นงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (HS1069A-55)

\*\* อาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> UNDP, *Human Development Report 1994* (New York, NY: Oxford University Press, 1994).

<sup>2</sup> UNDP, *Human Development Report 1994*, p. 32.

การก่อการร้าย ยาเสพติด สิ่งแวดล้อม ฯลฯ อีกด้วย<sup>3</sup> จะอย่างไรก็ตาม แม้จีนจะมีหลักความมั่นคงของมนุษย์เฉพาะที่เป็นของตนเอง (คือความมั่นคงไม่ตามแบบ) แต่ความจริงที่รู้กันโดยทั่วไปก็คือว่า การเปลี่ยนแปลงใดๆในการเมืองจีนมักเป็นที่สนใจจับตาเฝ้าดูจากนานาประเทศอยู่เสมอ และที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างใดอย่างหนึ่ง นักหรือเบา ดีหรือร้าย ต่อประเทศที่สัมพันธ์กับจีนได้ไม่มากก็น้อย ไม่ว่าจะในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาหรือเฝ้าติดตามความมั่นคงทางการเมืองของจีนจึงเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นทั่วไปและเกิดมานานหลายสิบปีแล้ว โดยเฉพาะนับแต่ที่จีนประกาศใช้นโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศเมื่อเดือนธันวาคม 1978 เป็นต้นมา<sup>4</sup> อันเป็นนโยบายที่เปลี่ยนจีนให้เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจดังที่เห็นในทุกวันนี้

การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองของจีนโดยทั่วไปจะเป็นไปใน 2 ทางด้วยกัน ทางแรก เป็นการศึกษาผ่านวาระสำคัญทางการเมืองที่มีกำหนดการแน่นอนมาก่อน เช่น เวลาที่มีการประชุมทางการเมืองในวาระต่างๆที่มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า และเมื่อการประชุมผ่านไป ผลการประชุมนั้นจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง อีกทางหนึ่ง เป็นการศึกษาผ่านเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาโดยไม่มีผู้ใดคาดการณ์มาก่อน หรือเป็นเหตุการณ์ที่อาจเกิดไปแล้วอย่างลับๆ จะรู้กันก็แต่ในวงแคบๆเฉพาะกลุ่ม แต่มาเปิดเผยกันภายหลังในทางใดทางหนึ่งหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง การศึกษาในทางหลังนี้โดยมากมักเป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญทางการเมือง และมักถือเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทิศทางการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่สำคัญหรือไม่ก็ได้

การศึกษาในที่นี่จะมุ่งไปในทางแรกเป็นหลักและทางที่สองแต่เพียงสังเขป เพื่อให้เห็นภาพรวมความมั่นคงทางการเมืองของจีนว่ามีเสถียรภาพหรือไม่ อย่างไร โดยหากกล่าวเฉพาะการศึกษาในทางแรกแล้ว ในปี 2012 ถือเป็นปีที่ถึงวาระสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีควาระหนึ่ง กล่าวคือ เป็นปีที่มีการกำหนดการไว้แล้วว่าจะมีการประชุมที่เรียกว่า “สมัชชาใหญ่ผู้แทนทั่วประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน” ซึ่งโดยทั่วไปจะเรียกย่อๆว่า “สมัชชาใหญ่” การประชุมนี้จะมีขึ้นทุกๆ 5 ปี ครั้งสุดท้าย

<sup>3</sup> สิทธิพล เครือรัฐติกาล และ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, “ความมั่นคงของมนุษย์ในการกำหนดนโยบายของจีน: กรณีศึกษาการยินยอมให้ไต้หวันเป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์การอนามัยโลกเมื่อ ค.ศ.2009,” *เอกสารประกอบการสัมมนา ระดับชาติ เรื่อง จีนกับความมั่นคงของมนุษย์*, จัดโดย โครงการวิจัยความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 45. งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากโครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (HS1069A)

<sup>4</sup> เป็นนโยบายที่ปฏิรูประบบเศรษฐกิจที่เปิดให้ตลาดเข้ามามีบทบาทแทนการวางแผนจากส่วนกลาง และเปิดให้มีการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศโดยไม่ยึดติดกับความแตกต่างในอุดมการณ์ทางการเมือง ดูรายละเอียดใน วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *เศรษฐกิจการเมืองจีน* (กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 188-192.

มีการประชุมเมื่อปี 2007 ซึ่งเป็นการประชุมของสมัชชาชุดที่ 17 ดังนั้น สมัชชาใหญ่ในปี 2012 จึงเป็นชุดที่ 18 ซึ่งโดยทั่วไปพรรคคอมมิวนิสต์จีนมักจะเรียกย่อๆว่า “สมัชชา 18” ดังที่งานศึกษาในที่นี้ได้ใช้ตามนั้น

แน่นอนว่า การศึกษาเช่นนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึงระบบการเมืองจีนปัจจุบันประกอบด้วย เพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างการบริหารจัดการ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของจีนได้ง่ายขึ้นในกรณีที่เป็นกรเปลี่ยนแปลงตามปกติ และถ้าไม่ปกติ ก็เข้าใจได้ด้วยว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะส่งผลกระทบต่อกรเปลี่ยนแปลงที่ปกติหรือไม่อย่างไรด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่กรเปลี่ยนแปลงทั้งตามปกติและไม่ปกตินี้ย่อมมีบุคคลที่เป็นผู้นำในระดับต่างๆเข้ามา มีบทบาทในฐานะตัวละครบนเวทีการเมือง และตัวละครเหล่านี้เองที่จะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของความมั่นคงทางการเมืองของจีน

### ระบบการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์จีนโดยสังเขป

พรรคคอมมิวนิสต์จีนก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1921 จนถึงวันนี้ (2012) จึงจัดเป็นพรรคการเมืองที่มีอายุเกือบจะครบศตวรรษ นับแต่ก่อตั้งเรื่อยมาพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการอยู่เป็นระยะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเป็นจริงในแต่ละช่วงว่ามีสภาพเช่นไร การชิงสถานการณ์และความเป็นจริงในแต่ละช่วงเพื่อกรปรับเปลี่ยนตัวเองนี้ ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองนี้ประสบความสำเร็จเหนือพรรคประชารัฐ หรือที่เรียกกันในภาษาจีนว่า “กั๋วหมินต๋าง” (หรือก๊กมินต๋างในภาษาถิ่นแฉโจวหรือแต้จิ๋ว) ในสงครามกลางเมืองเมื่อปี 1949 ชัยชนะในครั้งนั้นทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนยึดอำนาจการปกครองประเทศมาได้จนทุกวันนี้

อย่างไรก็ตาม トラบจนเมื่อจีนเข้าสู่ยุคปฏิรูปตั้งแต่ปลายปี 1978 เป็นต้นมา พรรคคอมมิวนิสต์จีนก็ได้รับการปฏิรูปไปด้วย กระทั่งปัจจุบันถือเป็นพรรคการเมืองที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการหรือการทำงานที่เป็นระบบมากขึ้นกว่าก่อนหน้า ปัญหาการฟ่องถ่ายอำนาจของผู้นำจากรุ่นสู่รุ่นมีปัญหาน้อยมาก พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงจัดเป็นพรรคการเมืองที่ไม่เพียงจะมีพัฒนาการที่ยาวนานเท่านั้น หากจะกล่าวว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพพรรคหนึ่งของโลกก็คงไม่ผิดนัก

จากสภาพที่เป็นจริงดังกล่าว ได้ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ และด้วยความที่มีขนาดใหญ่ พรรคการเมืองนี้จึงมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน แต่กระนั้น เราก็สามารถอธิบายโครงสร้างหรือระบบการทำงานของพรรคการเมืองนี้ได้โดยสังเขปเช่นกัน

กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะให้ความสำคัญกับการประชุมพรรคที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า “สมัชชาใหญ่ผู้แทนทั่วประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย” หรือที่มักจะเรียกกันโดยย่อว่า “สมัชชาใหญ่” ที่ว่าการประชุมนี้มีความสำคัญ (อย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี) ก็เพราะที่ประชุมนี้จะทำการเลือกคณะบุคคลชุดต่างๆ ให้ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารพรรค โดยเมื่อได้มาแล้ว

ผู้บริหารพรรคเหล่านี้ก็จะก้าวไปเป็นผู้บริหารประเทศหรือผู้นำประเทศต่อไป ในส่วนหลังนี้เรียกโดยง่ายก็คือ รัฐ ด้วยเหตุนี้ ระบบการเมืองจีนจึงจะแยกบทบาทหน้าที่ทางการเมืองของพรรคกับรัฐออกจากกัน ถึงแม้ในความเป็นจริงจะมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้งก็ตาม

ดังนั้น ข้อสรุปในเบื้องต้นก็คือ เมื่อคณะบุคคลถูกเลือกจากสมัชชาใหญ่แล้ว คณะบุคคลนี้ (ซึ่งมีมากกว่าหนึ่งชุด) ก็จะมีชื่อเรียกตำแหน่งคล้ายพรรคการเมืองทั่วไป เช่น เลขาธิการพรรค กรรมการกลางพรรค กรรมการเมืองพรรค เป็นต้น แต่พอบุคคลคณะนี้ก้าวไปเป็นผู้นำประเทศก็จะมีชื่อเรียกตำแหน่งดังที่นานาประเทศใช้เรียกกัน เช่น รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี เป็นต้น กล่าวอีกอย่างคือ คณะบุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในพรรคก็คือบุคคลคนเดียวกับผู้ที่จะมีตำแหน่งสูงสุดของประเทศหรือรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม บุคคลคณะแรกที่สมัชชาใหญ่เลือกขึ้นมาก็คือ คณะกรรมการกลางพรรค (คำว่าพรรคในที่นี้ใช้โดยละไว้ในฐานที่เข้าใจว่าเป็นพรรคคอมมิวนิสต์จีน) จากนั้นคณะกรรมการชุดนี้ก็จะเลือกบุคคลภายในคณะของตนเองขึ้นมาจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นคณะบุคคลชุดต่างๆที่มีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่ที่สำคัญก็คือ คณะกรรมการการเมือง คณะกรรมการประจำกรมการเมือง คณะกรรมการกลางการทหารแห่งคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน และคณะกรรมการตรวจสอบวินัยแห่งศูนย์กลางพรรค เป็นต้น<sup>5</sup> โดยเฉพาะคณะกรรมการประจำกรมการเมืองนั้น จำนวนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำรัฐต่อไป (ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น) บุคคลในคณะกรรมการชุดนี้จึงมักจะถูกจับตามองเป็นพิเศษ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกลางพรรคมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นคณะบุคคลที่ไม่เพียงแต่จะใช้อำนาจแทนสมัชชาใหญ่ในระหว่างปิดสมัยประชุมเท่านั้น หากยังมีหน้าที่เลือกคณะกรรมการการเมืองและคณะกรรมการประจำกรมการเมือง ที่มีบทบาททางการเมืองอย่างสูงอีกด้วย กล่าวอีกอย่างคือ บุคคลที่จะมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว ก่อนอื่นจะต้องได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรคก่อน

อย่างไรก็ตาม กรรมการทั้งสองคณะที่มีบทบาททางการเมืองสูงนี้ ถ้าหากไม่นับคณะกรรมการประจำกรมการเมืองที่ส่วนหนึ่งจะก้าวไปเป็นผู้นำรัฐแล้ว บุคคลที่ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการการเมืองก็มีบทบาทสำคัญเช่นกัน เพราะส่วนหนึ่งของบุคคลเหล่านี้จะไปดำรง

<sup>5</sup> ดูรายละเอียดใน วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2554), หน้า 97-113. ควรกล่าวด้วยว่า ปัจจุบัน (2012) กรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองอันดับ 8 จากที่มีอยู่ 9 คนนั้น จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการตรวจสอบวินัยแห่งศูนย์กลางพรรคด้วย ซึ่งตำแหน่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของคณะกรรมการชุดนี้ไปในตัว ใน วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ*, หน้า 111.

ตำแหน่งเป็นผู้บริหารในองค์กรต่างๆของพรรคคอมมิวนิสต์จีน องค์กรเหล่านี้มีอยู่นับสิบองค์กร และมักเรียกกันโดยย่อว่า “องค์กรพรรค”

องค์กรพรรคที่สำคัญก็เช่น สำนักงานศูนย์กลางพรรค ทบวงโฆษณาการแห่งศูนย์กลางพรรค ทบวงปฏิบัติการแนวร่วมแห่งศูนย์กลางพรรค ทบวงวิเทศสัมพันธ์แห่งศูนย์กลางพรรค สำนักวิจัยประวัติแห่งศูนย์กลางพรรค คณะกรรมการการเมืองและกฎหมายแห่งศูนย์กลางพรรค คณะกรรมการรักษาความลับแห่งศูนย์กลางพรรค และโรงเรียนพรรคแห่งศูนย์กลางพรรค เป็นต้น<sup>6</sup> องค์กรพรรคเหล่านี้แต่ละองค์กรจะมีความสำคัญและบทบาทที่ต่างกันไป

ที่สำคัญคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในองค์กรพรรคเหล่านี้ โดยทั่วไปจะมีฐานะเทียบเท่า รัฐมนตรี แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นที่ยู่งกันว่า ธรรมเนียมทางการเมืองของชาวคอมมิวนิสต์ที่ยึดถือกันว่า “พรรค” สำคัญกว่า “รัฐ” ดังนั้น แม้ตำแหน่งในองค์กรพรรคจะเทียบเท่าตำแหน่งรัฐมนตรีของรัฐก็ตาม แต่โดยปริยายก็ถือว่าบุคคลเหล่านี้จะมีฐานะที่เหนือกว่ารัฐมนตรีของรัฐเช่นกัน<sup>7</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงไม่แปลกที่ตำแหน่งผู้นำสูงสุดขององค์กรพรรคบางองค์กรจะเรียกถูกเรียกว่ารัฐมนตรี ในขณะที่บางองค์กรอาจถูกเรียกเป็นอย่างอื่น (เช่น ผู้อำนวยการหรืออธิการบดีในกรณีโรงเรียนพรรค) ที่ฟังดูแล้วเหมือนด้อยกว่ารัฐมนตรี แต่เอาเข้าจริงกลับเหนือกว่าผู้เป็นรัฐมนตรีของรัฐดังกรณีแรกเช่นกัน

ส่วนในกรณีที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรคนั้น บุคคลเหล่านี้มักมีตำแหน่งทางการเมืองหรือทางการบริหารอื่นอยู่ด้วย เช่น เลขานุการพรรคประจำมณฑล นายกรัฐมนตรีมหานคร ผู้ว่าการมณฑลหรือเขตปกครองตนเอง รัฐมนตรี ผู้บริหารระดับสูงในวิสาหกิจของรัฐบางแห่ง อธิการบดีมหาวิทยาลัยบางแห่ง เป็นต้น

คณะบุคคลที่มีที่มาจากสมาชิกชาใหญ่จากที่กล่าวมานี้ ถือเป็นกลไกการทำงานของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับชาติ โดยมีคณะกรรมการกลางพรรคเป็นศูนย์กลางที่สำคัญ ดังนั้น หากดูจากคณะกรรมการกลางพรรคเป็นที่ตั้งแล้ว ก็จะพบว่า บุคคลที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญหรือในระดับสูงจากที่กล่าวมานั้นจะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มหนึ่ง เป็นกลุ่มผู้นำระดับสูงที่มีบทบาทในระดับชาติ อีกกลุ่มหนึ่ง เป็นกลุ่มผู้นำระดับสูงในท้องถิ่น ในกลุ่มแรกถ้าหากไม่นับผู้นำระดับสูงสุดอย่างเช่นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ซึ่งถือเป็นผู้นำระดับชาติเช่นกัน) นั้น ก็อาจมีโอกาสร้อยกย้ายไปเป็นผู้นำระดับสูงสุดในท้องถิ่นได้เช่นกัน

<sup>6</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรพรรคเพิ่มเติมได้ใน วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ*, หน้า 113-131.

<sup>7</sup> วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจรัฐ*, หน้า 131-132. อนึ่ง ชื่อองค์กรพรรคที่ลงท้ายด้วยคำว่า “แห่งศูนย์กลางพรรค” นี้แปลมาจากภาษาจีนคำว่า 中共 中央 局 ซึ่งแปลตรงตัวว่า ศูนย์กลางพรรค การเรียกเช่นนี้เพื่อสื่อว่าเป็นองค์กรที่ขึ้นต่อคณะกรรมการกลางพรรค อันถือเป็นศูนย์กลางอำนาจของพรรคที่สำคัญ ดังที่การศึกษาในที่นี้ได้อธิบายในระหว่างบรรทัดมาโดยตลอด.



ส่วนผู้นำระดับสูงสุดในท้องถิ่นนั้น ถือเป็นตำแหน่งเบื้องต้นที่อาจนำไปสู่การเป็นผู้นำระดับชาติหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคล และแน่นอนว่า การมีสายสัมพันธ์กับผู้นำระดับชาติในรุ่นก่อนหน้าตน (จะก็รุ่นก็ตาม) ก็ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของความก้าวหน้าในตำแหน่งด้วย เหตุฉะนั้น “โอกาส” ที่ผู้นำในระดับท้องถิ่นจะก้าวขึ้นไปเป็นผู้นำระดับชาติจึงไม่ได้เกิดแก่ทุกคน

จากที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นได้ว่า คณะกรรมการกลางพรรคจะเป็นที่รวมศูนย์อำนาจที่สำคัญยิ่งของพรรคคอมมิวนิสต์จีน กล่าวในเชิงอุดมคติแล้วก็คือที่รวมของบรรดาบุคคลในระดับหัวหน้ากะทิจของการเมืองจีนนั่นเอง ซึ่งกว่าจะก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนี้ได้ก็ต้องมีคุณสมบัติดังที่กล่าวไปข้างต้น และต้องพิสูจน์ตนเองในระดับหนึ่ง ในทำนองเดียวกัน ถ้าหากไม่นับผู้นำสูงสุดในระดับชาติกับระดับท้องถิ่นดังกล่าว ที่เพิ่งเอาเฉพาะบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นกรรมการกลางพรรคแล้ว พ้นไปจากนี้ผู้ที่ก้าวขึ้นไปเป็นผู้นำระดับสูงอื่นๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และทั้งในหน่วยงานภาคเศรษฐกิจหรือวัฒนธรรมนั้น ต่างก็ขึ้นอยู่กับ “โอกาส” ที่ว่าด้วยเช่นกัน

ถึงตรงนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่า พลเมืองจีนทุกคนต่างก็มีสิทธิที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในระดับต่างๆ ได้โดยเสมอกัน แต่ความจริงแล้วไม่ใช่ เพราะจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ยังคงวนเวียนอยู่ในประเด็นระบบการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเป็นระบบที่พิจารณาจากการประชุมสมัชชาใหญ่เป็นปฐม ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสูงสุดทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้นั้น ก่อนอื่นจะต้องได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนพรรคเพื่อเข้าร่วมประชุมในสมัชชาใหญ่เสียก่อน โอกาสที่ว่าจึงจะตามมา

คำถามจึงมีอยู่ว่า ถ้าเช่นนั้นแล้วคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนพรรคนั้นคืออะไร แน่แน่นอนว่าคำตอบเบื้องต้นก็คือ สมาชิกพรรค

โดยทั่วไปแล้ว พรรคคอมมิวนิสต์จีนต้อนรับบุคคลเข้าร่วมงานกับพรรคเป็นปกติดังพรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย แต่ที่ต่างกันก็คือ บุคคลที่เข้าร่วมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนนั้น จะไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคตั้งแต่แรกเข้า หรือสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคได้ในทันทีทันใดดังพรรคการเมืองอื่นๆ ตรงกันข้าม กว่าที่บุคคลที่ร่วมงานกับพรรคการเมืองนี้จะได้เป็นสมาชิกพรรคนั้น กลับต้องผ่านการพิสูจน์ตนเองให้สมาชิกพรรคในหน่วยงานหรือพื้นที่ที่บุคคลคนนั้นสังกัดในระยะเวลาที่แน่นอนก่อน

การพิสูจน์นี้มีเกณฑ์และวิธีที่แตกต่างกันตามลักษณะงานหรือพื้นที่ ทั้งยังมีรายละเอียดที่ค่อนข้างซับซ้อนในบางกรณี แต่โดยรวมแล้วเมื่อผ่านการพิสูจน์มาขั้นหนึ่ง บุคคลผู้นั้นจะได้รับการยอมรับจากสมาชิกพรรคในหน่วยงานหรือพื้นที่นั้นให้เป็นผู้ปฏิบัติงาน (cadre) ซึ่งการเป็นผู้ปฏิบัติงานนี้อาจจะแจ้งหรือไม่แจ้งแก่เจ้าตัวก็ได้ โดยในกรณีที่แจ้งนั้นอาจทำไปเพื่อเป็นกำลังใจแก่เจ้าตัว และใน

กรณีที่ไม่แจ้งก็เพราะความไว้เนื้อเชื่อใจว่า อย่างไรก็ตามเสียบุคคลผู้นั้นได้ทำให้เห็นแล้วว่ามิใช่เป้าหมายที่จะทำงานรับใช้พรรคอย่างมั่นคง

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนฐานะจากผู้ปฏิบัติงานของพรรคไปเป็นสมาชิกพรรคจะไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการพิสูจน์ตนเองผ่านการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น จนเมื่อเวลาเหมาะสมมาถึง สมาชิกพรรคในหน่วยงานหรือพื้นที่ที่บุคคลนั้นสังกัดไม่ต่ำกว่า 2 คนจะเป็นผู้เชิญบุคคลคนนั้นให้มาพบ และแจ้งให้บุคคลผู้นั้นทราบถึงการพิสูจน์ตนเองจากช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งโดยสรุปก็คือ จะแจ้งว่ามีคุณสมบัติเป็นสมาชิกพรรคได้ พร้อมกันนั้นก็ขอเชิญให้บุคคลนั้นสมัครเป็นสมาชิกพรรค และหากบุคคลนั้นสมัครเป็นสมาชิกพรรคตามคำเชิญ การเป็นสมาชิกพรรคก็คือว่าสมบูรณ์ และจะมีสิทธิทางการเมืองต่างๆมากมาย อย่างชนิดที่แตกต่างไปจากพลเมืองของประเทศตนเอง และยังเทียบกันไม่ได้กับสิทธิเดียวกันนี้ของพลเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย แน่หนอนว่าสิทธินี้ย่อมขึ้นอยู่กับตำแหน่งงานด้วยว่าอยู่ในระดับใด ยิ่งระดับสูงเพียงใด สิทธิก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น

ควรกล่าวด้วยว่า การเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนนี้อาจทำได้ด้วยการสมัครโดยตรงเช่นกัน แต่ถ้าเป็นวิธีนี้จะไม่มีการรับประกันว่าจะได้รับการรับรองให้เป็นสมาชิกพรรคมากเท่าจากที่กล่าวข้างต้น มีบางกรณีที่สมัครครั้งแรกก็ได้รับการรับรอง แต่ก็มีหลายกรณีที่ผู้สมัครต้องสมัครมากกว่าหนึ่งครั้ง แต่ละครั้งทิ้งเวลาห่างกัน 2 ถึง 3 ปี จะเห็นได้ว่า สำหรับผู้ที่มีมุ่งหมายจะเป็นสมาชิกพรรคให้ได้แล้ว การได้เป็นจากการขอเชิญในแบบแรกน่าจะสร้างความภูมิใจให้แก่เจ้าตัวมากกว่าแบบที่สมัครเอง แต่ไม่ว่าจะแบบใด สิ่งที่ได้เห็นได้ชัดข้อหนึ่งก็คือ การได้เป็นสมาชิกพรรคดูเหมือนจะมีความสำคัญต่อชีวิตอย่างยิ่งยวดสำหรับคนจำนวนไม่น้อย

การที่สมาชิกพรรคมีความสำคัญเช่นนั้นก็เพราะว่า ในระบบการเมืองจีนที่นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนนั้น จะมีก็แต่สมาชิกพรรคเท่านั้นที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้ในระดับสูงสุดในหน่วยงานหรือองค์กรที่ตนสังกัดได้ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง หากแม้มิได้เป็นสมาชิกพรรคแล้ว ความรู้ความสามารถนั้นก็เกือหนุนได้สูงสุดเพียงตำแหน่งที่รองจากสูงสุดเท่านั้น เช่น หากเป็นสมาชิกพรรคในมหาวิทยาลัย แม้มีตำแหน่งทางวิชาการเป็นเพียงอาจารย์ก็มีสิทธิที่จะก้าวขึ้นมาเป็นอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชา ฯลฯ ได้

ในทางตรงกันข้าม หากบุคคลผู้นั้นจบการศึกษาถึงระดับปริญญาเอกจากสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงระดับโลก และมีตำแหน่งทางวิชาการเป็นถึงศาสตราจารย์ แต่ถ้ามิได้เป็นสมาชิกพรรคแล้ว บุคคลนั้นก็อาจมีความก้าวหน้าในตำแหน่งบริหารสูงสุดเพียงระดับรองในหน่วยที่ตนสังกัดเท่านั้น เช่น เป็นได้เพียงรองอธิการบดี รองคณบดี รองหัวหน้าภาควิชา เป็นต้น เหตุดังนั้น บนเหตุผลเดียวกันนี้ ตำแหน่งระดับสูงสุดในหน่วยงานอื่นๆก็เป็นที่ไปในการทำงานนี้ที่เราจะนึกได้ว่ายังมีหน่วยใดบ้าง

การเป็นสมาชิกพรรคจึงเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้นำในระบบการเมืองจีน และด้วยเหตุที่มีสิทธิทางการเมืองสูง จึงตอบคำถามที่ว่าเหตุใดจึงมีผู้คนจำนวนมากใฝ่ฝันที่จะเป็นสมาชิกพรรคให้ได้ และทำให้เห็นต่อไปว่า สิทธิทางการเมืองนั้นส่วนหนึ่งก็คือ ผลประโยชน์ เหตุุดังนั้น ยังมีตำแหน่งสูงเพียงใด สิทธิที่เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ก็ยังมีสูงเพียงนั้น

จากความจริงที่ว่านี่จึงทำให้เราเข้าใจไปด้วยว่า เหตุใดจึงมีสมาชิกพรรคอยู่ทั่วประเทศจีน คือมีอยู่ในแทบทุกหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่และกลาง และที่ว่าทุกหน่วยงานนี้หมายความว่าไม่เพียงจะในหน่วยงานรัฐเท่านั้น แม้แต่โรงงานอุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า โรงเรียน<sup>8</sup> หรือหน่วยงานในสาขาอาชีพต่างๆ เช่น สื่อมวลชน แพทย์ พยาบาล ศิลปะ วิทยาศาสตร์ ฯลฯ ต่างล้วนมีสมาชิกพรรคทำงานประจำอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็หมายความว่า พรรคคอมมิวนิสต์จีนย่อมมีหน่วยจัดตั้งของตนอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ อยู่ด้วย<sup>9</sup> การเป็นสมาชิกพรรคจึงมีความสำคัญด้วยเหตุนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ฐานะการเป็นสมาชิกพรรคจะเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นในการก้าวขึ้นเป็นผู้นำก็ตาม แต่ก็มีประเด็นที่ควรกล่าวด้วยว่า จากเศรษฐกิจการเมืองจีนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนผ่อนคลายนโยบายคุณสมบัติดังกล่าวให้ยืดหยุ่นมากขึ้น ด้วยการไม่ยึดติดฐานะสมาชิกพรรคเพื่อกำหนดบุคคลให้มีตำแหน่งระดับสูงมากจนเกินไป ทั้งนี้อาจดูได้จากกรณีที่มีผู้ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคได้รับเลือกให้เป็นรัฐมนตรีเมื่อคราวประชุมสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติปี 2008 นั่นคือกรณีของ เจินจู่ และ วานกวาง ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตามลำดับ<sup>10</sup> แต่กระนั้น กรณีที่ว่านี้ยังมีน้อยมาก

จะเห็นได้ว่า ระบบการเมืองภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนจากที่กล่าวมานี้เป็นระบบที่แม้อำนาจในส่วนกลางหรือศูนย์กลางพรรคจะมีอยู่สูง แต่อำนาจนี้ก็ถูกรายล้อมไปด้วยผู้นำในส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดเป็นอีกศูนย์กลางหนึ่งที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ระบบการเมืองที่ว่าจึงเป็นระบบที่อำนาจส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอิงแอบซึ่งกันและกัน แยกขาดจากกันไม่ได้ แต่ในขณะเดียวกัน หากไม่นับกลุ่มผู้นำระดับสูงสุด (คือกรรมการประจำกรมการเมืองที่มักไปนั่งในตำแหน่งสูงสุดของรัฐ เช่น ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี) แล้ว ในระดับที่รองลงมา อย่างเช่นรัฐมนตรีนั้น แม้จะเป็นตำแหน่งในระดับชาติก็ตาม แต่ก็มีโอกาสที่จะได้รับการโยกย้ายไปนั่ง

<sup>8</sup> จากการสัมภาษณ์ อ้ายผิง, ผู้อำนวยการฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กรมที่ 1 พรรคคอมมิวนิสต์จีน, สัมภาษณ์วันที่ 4 ตุลาคม 2551. ทำให้รู้ว่า หน่วยงานที่เล็กมากๆ อย่างเช่นโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้นและโรงเรียนอนุบาลนั้น แทบจะไม่มีหน่วยงานของพรรคไปจัดตั้งอยู่เลย หรือถึงมีก็นับว่าน้อยมาก ดังนั้น หน่วยงานที่เล็กมากในระดับเดียวกับหน่วยงานที่ว่าจึงอาจไม่มีสมาชิกพรรคอยู่เลยก็ได้.

<sup>9</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกพรรคเพิ่มเติมได้ใน วรศักดิ์ มัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีนฯ*, หน้า 80-93.

<sup>10</sup> วรศักดิ์ มัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีนฯ*, หน้า 91.

ในตำแหน่งสูงสุดของส่วนท้องถิ่น อันเป็นการย้ายที่ถือกันว่าเขยิบสูงขึ้นก็ย่อมได้ ซึ่งผิดกับประเทศที่มีใช้คอมมิวนิสต์หลายประเทศ ที่การย้ายเช่นว่าถือเป็นการลงโทษรูปแบบหนึ่ง

การที่ส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในทางการเมืองเช่นนี้ ในด้านหนึ่งหมายความว่า ในท้องถิ่นเองก็มีสาขาของพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งอยู่ด้วย นั่นคือ หน่วยปกครองระดับต่างๆ ตั้งแต่มณฑล เขต ปกครองตนเอง จังหวัด อำเภอ ตำบล หรือมหานคร เขต ฯลฯ ก็ย่อมมีองค์กรระดับต่างๆ ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งอยู่ด้วย เช่น มีสมัชชา เลขาธิการและรองฯ คณะกรรมการประจำ รวมตลอดจนสาขาขององค์กรพรรค ฯลฯ อยู่ในแต่ละหน่วยปกครอง และในทำนองที่ลึกลับโครงสร้างพรรคส่วนกลาง ผู้นำระดับสูงของสาขาพรรคในแต่ละหน่วยปกครองก็มักจะดำรงตำแหน่งผู้นำในส่วนของรัฐด้วย เช่น ตำแหน่งผู้ว่าการมณฑล นายกเทศมนตรี ประธานสภาผู้แทนฯ ในของหน่วยปกครองนั้นๆ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่เพียงจะทำให้เห็นถึงระบบการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่สะท้อนถึงอิทธิพลและอำนาจที่แผ่คลุมไปแทบทุกองคาพยพของการเมืองจีนเท่านั้น หากที่สะท้อนให้เห็นโดยนัยเดียวกันยังอยู่ตรงการแยก “พรรค” ออกจาก “รัฐ” ผ่านบุคลากรระดับนำชั้นต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้เป็นโครงสร้างทางการเมืองที่พรรคคอมมิวนิสต์ทั่วโลกถือปฏิบัติกัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงรายละเอียดต่างๆ ที่แทรกอยู่ระหว่างโครงสร้างเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อพรรคการเมืองนี้จัดสรรโครงสร้างของตนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงค่อยมาจัดโครงสร้างในส่วนของรัฐ ซึ่งก็คือ สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ

กล่าวสำหรับจีนแล้ว สภาผู้แทนประชาชนฯ จะมีโครงสร้างที่ลึกลับโครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีวาระการประชุมที่แน่นอน มีผู้แทนเฉพาะสภาเป็นของตนเอง มีประธานสภา ประธานาธิบดี คณะมุขมนตรี<sup>11</sup> และคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่คล้ายกับคณะกรรมการสภาของนานาประเทศ (รวมทั้งของไทย) จะมีที่แตกต่างไปจากนานาประเทศก็ตรงที่สภาผู้แทนประชาชนฯ ของจีนนั้น ยังมีคณะกรรมการการทหารกลางแห่งรัฐ ศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด อยู่ภายใต้อำนาจของสภาอีกด้วย

<sup>11</sup> เป็นคณะบุคคลจำนวนหนึ่ง ที่บางสมัยก็มีไม่ถึงสิบคน บางสมัยก็เกินสิบคน ประธานของคณะมุขมนตรีจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยการเสนอชื่อของประธานาธิบดี โดยคณะมุขมนตรีจะประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี (ที่มักมีมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป) รัฐมนตรีจากบางกระทรวง 2-3 กระทรวง (โดยมากมักมาจากกระทรวงที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการต่างประเทศ) อดีตรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง และกรรมการจากคณะกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนจำนวนหนึ่ง เป็นต้น ที่ว่าจำนวนหนึ่งในที่นี้มีได้ระบุอย่างตายตัวว่าจะต้องเป็นเท่าไร จำนวนบุคคลในคณะมุขมนตรีจึงไม่แน่นอน อย่างไรก็ตาม หน้าที่สำคัญเรื่องหนึ่งของคณะมุขมนตรีคือ การเป็นผู้เลือกบุคคลมาเป็นคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีฐานะเทียบกระทรวง (ประธานคณะกรรมการแต่ละชุดจึงมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีไปด้วย) ดังนั้น ที่มาของคณะรัฐมนตรีของจีนจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต่างไปจากประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วไป ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน วรศักดิ์ มัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีนฯ*, หน้า 161-176.

กล่าวเฉพาะสององค์กรหลักที่เป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมนั้น บุคลากรระดับนำขององค์กรจะมาจากการเลือกตั้งของสภาเท่านั้น ซึ่งผิดกับกระบวนการยุติธรรมของชาติอื่นๆ ที่มักจะมีที่มาที่อิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ทั้งนี้เพราะพรรคคอมมิวนิสต์จีนประกาศอย่างชัดเจนว่าจะไม่แยกอำนาจอภิปไตยออกเป็นสามฝ่ายดังประเทศเสรีประชาธิปไตยเป็นอันขาด<sup>12</sup> กล่าวอีกอย่างคือ นอกจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนแล้ว ก็ไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดที่จะมีอำนาจเหนือพรรคการเมืองนี้ไปได้อีก

ควรกล่าวด้วยว่า ความคิดที่ห้ามมิให้มีการแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายดังกล่าว นำที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนจะได้อิทธิพลมาจากความคิดของ เต็งเสี่ยวผิง อดีตผู้นำที่ทรงอำนาจในทางการเมืองที่ล่วงลับไปแล้ว ทั้งนี้เต็งได้แสดงความคิดนี้ผ่านการสนทนากับแขกผู้ชวยุโกสลาเวียเมื่อเดือนมิถุนายน 1987 (สองปีก่อนเกิดเหตุการณ์นองเลือดที่เทียนอันเหมินปี 1989) ว่า ตนคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับระบบการเมืองแบบหลายพรรค การแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่าย และระบบรัฐสภาแบบชาติตะวันตก ด้วยเห็นว่าเป็นประชาธิปไตยระงุมพี คือเป็นประชาธิปไตยสำหรับพวกทุนผูกขาด ซึ่งไม่มีอะไรมากกว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรค การเลือกตั้ง และการแบ่งอำนาจเป็นสามฝ่าย

นอกจากนี้ เต็งยังชี้ให้เห็นถึงข้อดีของการเมืองแบบสังคมนิยมด้วยว่า เมื่อตัดสินใจเรื่องใดแล้วก็มีมติออกมาและสามารถปฏิบัติได้ทันที ต่างกับกระบวนการประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ได้แต่กลับไปกลับมา ได้แต่ถกเถียง แต่ไม่ได้ปฏิบัติ การเมืองแบบสังคมนิยมจึงมีข้อได้เปรียบในแง่นี้ ดังนั้น พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงต้องปฏิเสธการรับเอาระบบการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่ายของตะวันตกมาใช้ และจักต้องรักษาข้อได้เปรียบทางการเมืองดังกล่าวเอาไว้

บทสรุปที่น่าสนใจของเต็งเกี่ยวกับประเด็นนี้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อเขาได้สนทนากับแขกจากต่างแดนอีกกลุ่มหนึ่ง โดยเต็งกล่าวว่า “สหรัฐอเมริกา มีรัฐบาลถึงสามรัฐบาล เมื่อเราติดต่อกับพวกเขา เราไม่รู้ว่า จริงๆ แล้วใครกันแน่ที่มีอำนาจตัดสินใจ พวกเขาถ่วงดุลกันและถกเถียงกันไม่หยุด เป็นการยากที่จะผลักดันอะไรให้สำเร็จ”

ความคิดข้างต้นของเต็งเสี่ยวผิง<sup>13</sup> ทำให้เข้าใจไปโดยปริยายว่า เหตุใดการเมืองจีนจึงให้บุคคลในองค์กรยุติธรรมมาจากการเลือกของสภาผู้แทนฯ มิใช่บุคลากรในองค์กรดังกล่าวด้วยตนเองดังประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ก็ทำให้เข้าใจไปด้วยว่า บุคคลที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำระดับสูงขององค์กร

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดใน บุญศักดิ์ แสงระวี (แปล), “เกี่ยวกับการคัดค้านเสรีนิยมชนชั้นนายทุน,” และ “ระบอบประชาธิปไตยของฝ่ายตะวันตก,” *ประชาธิปไตยลัทธิสังคมนิยมของจีน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2549), หน้า 147-173 และ 175-188 ตามลำดับ.

<sup>13</sup> สิทธิพล เครือรัฐติกาล, ดวงใจ เด่นเกศินีฉ้า, สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์ และวิศรา ไกรวัฒน์พงศ์ (แปล), *บันทึกลับจ้าวเจ้าอหยาบ: เบื้องหลังเหตุการณ์นองเลือดเทียนอันเหมิน*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2552), หน้า 391-399.

ยุติธรรมได้นั้น ในด้านหนึ่งบุคคลต้องเป็นสมาชิกพรรคด้วยเช่นกัน อันเป็นการตอกย้ำถึงอำนาจที่เต็มเปี่ยมของพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีกตัวอย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากระบบของสภาผู้แทนฯที่ล้ากับโครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในระดับหนึ่งนั้น ได้ทำให้เข้าใจไปได้ว่า ในส่วนท้องถิ่นของจีนจะมีสภาผู้แทนฯอยู่ด้วย เหตุดังนั้น สภาผู้แทนฯท้องถิ่นจึงมีประธานสภาและคณะกรรมการประจำในสภาของตน ในทำนองเดียวกัน สภาผู้แทนฯท้องถิ่นที่ว่านี้ก็อยู่ในหน่วยปกครองที่มีขนาดใหญ่ระดับต้นๆ แต่ระดับลดหลั่นกันไป (คือถ้าเล็กระดับหมู่บ้านแล้วจะไม่มีสภาที่ว่านี้) ดังที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนเองก็มีเป็นของตนเองดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้ว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับระบบการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์จีนนี้ เป็นไปแต่เพียงสังเขปพอให้เข้าใจ ทั้งที่ในรายละเอียดแล้วมีโครงสร้างที่ซับซ้อนพอสมควร แต่เฉพาะที่กล่าวมานี้ก็ทำให้เห็นภาพการเคลื่อนไหวหรือกิจกรรมทางการเมืองของจีนได้พอสมควร ว่าเป็นภาพที่มีความแตกต่างมากกว่าความเหมือน (หรือคล้าย) เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเมืองของประเทศเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเผด็จอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ภายใต้ระบบเช่นนี้จึงมีความอ่อนไหวในเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองพอสมควร โดยเฉพาะถ้าหากพรรคคอมมิวนิสต์จีนไม่สามารถบริหารจัดการให้ระบบที่เป็นอยู่เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ถึงแม้ทุกวันนี้จะยังพอกกล่าวได้ว่าระบบการเมืองยังมีเสถียรภาพอยู่ก็ตาม

### การเมืองจีนจากสมัชชา 17

ปี 2012 เป็นปีที่สมัชชา 17 ครบวาระ โดยการประชุมสมัชชา 18 ที่มีขึ้นในปีเดียวกันนี้ผู้แทนทั้งหมดที่เข้าร่วมประชุมจะทำการเลือกคณะกรรมการกลางพรรคชุดใหม่ขึ้นมา จากนั้นบุคคลคณะนี้จะได้ทำการเลือกคณะกรรมการการเมือง และคณะกรรมการประจำกรมการเมืองชุดใหม่ขึ้นมาด้วยเช่นกัน ซึ่งคณะบุคคลชุดหลังนี้จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศเป็นรุ่นต่อไป โดยที่หากนับรุ่นผู้นำจีนตามที่ถือปฏิบัติกันมาแล้ว ผู้ที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำหลังสมัชชา 18 จะนับเป็นผู้นำรุ่นที่ 5

อนึ่ง ผู้ที่ริเริ่มธรรมเนียมการนับรุ่นผู้นำนี้ก็คือ เต็งเสี่ยวผิง<sup>14</sup> โดยการแบ่งผู้นำเป็นรุ่นนี้เป็นผลมาจากการเมืองจีนยุคก่อนหน้านั้น ซึ่งเหมาเจ๋อตงมักแสดงบทบาทเป็นผู้นำสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นการนำที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักการของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่ระบุให้การนำในทางการเมืองเป็นไปโดยหมู่คณะ หรือที่ฝ่ายซ้ายเรียกว่า “การนำรวมหมู่” โดยในทางปฏิบัติก็คือการนำของคณะกรรมการ

<sup>14</sup> Andrew J. Nathan and Bruce Gilley (editors), *China New Rulers: The Secret Files* (London: Granta Books, 2003), pp. 10-11.

กลางพรรคนั่นเอง และภายใต้การนำแต่เพียงผู้เดียวของเหมาก็ได้ก่อความเสียหายให้แก่จีนอย่างมาก<sup>15</sup>

ด้วยเหตุนี้ เมื่อตั้งก้าวขึ้นมาอี้อานาจ เต็งจึงนำเอาการนำรวมหมู่ที่เป็นหลักการทำงานของพรรคกลับมาอีกครั้งหนึ่ง และเป็นเหตุให้เต็งแบ่งผู้นำออกเป็นรุ่นๆ โดยเต็งจัดให้ยุคของเหมาเป็นผู้นำรุ่นที่ 1 ยุคของตนเป็นรุ่นที่ 2 ยุคของเจียงเจ๋อหมินเป็นรุ่นที่ 3 และรุ่นของหูจิ่นเทาเป็นรุ่นที่ 4 เพราะการแบ่งเป็นรุ่นจะสื่อถึงการนำที่มีผู้นำร่วมกันหลายคน และถึงแม้ในเชิงโครงสร้างแล้วจะมีผู้ที่มีตำแหน่งสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวอยู่ด้วยก็ตาม แต่ผู้นำสูงสุดคนนั้นก็ต้องขึ้นต่อคณะผู้นำอยู่ดี

ก่อนที่จะกล่าวถึงผู้นำรุ่นที่ 5 ในที่นี้จะกล่าวถึงคณะกรรมการการเมืองที่เป็นผู้นำรุ่นที่ 4 ซึ่งมีอยู่ 25 คนก่อน เพื่อแสดงให้เห็นว่า ในบรรดาที่ประกอบไปด้วยผู้ใด และผู้ใดที่มีโอกาสได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในรุ่นที่ 5 ทั้งนี้คณะกรรมการการเมือง 25 คนในรุ่นที่ 4 จะเรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้<sup>16</sup> หูจิ่นเทา อู๋ป่างกั๋วอ เวินเจียเป่า เจียซิงหลิน หลี่ฉางชุน สีจิ้นผิง หลี่เค่อเฉียง เหอกั๋วอเฉียง โจวหย่งคัง หวังกั๋ง หวังเล่อฉวน หวังจ้าวกั๋วอ หวังฉีซาน หุยเหลียงอี้วี่ หลิวฉี หลิวววินซาน หลิวเอี้ยนตง หลี่หยวนเฉา วังหยาง จางเกาลี จางเต๋อเจียง อี้วี่เจิ้งเซิง สีวี่ไฉโฮ่ว กั๋วป๋อสง และป๋อซีไห่ โดยบุคคลใน 9 อันดับแรกจะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประจำกรมการเมืองด้วย

จากหลายปีที่ผ่านมา ได้ปรากฏข่าวเกี่ยวกับบุคคลที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสูงสุดอยู่สองคนด้วยกัน โดยในช่วงแรก ผู้ที่ถูกกล่าวถึงกันมากที่สุดคือ หลี่เค่อเฉียง ครั้นต่อมาข่าวก็เปลี่ยนมาเป็น สีจิ้นผิง จนในช่วงปี 2010 ถึงปี 2011 ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่า สีจิ้นผิงได้แสดงบทบาทแทนผู้นำสูงสุดอย่างหูจิ่นเทาอยู่เป็นระยะๆ กระทั่งนำไปสู่การคาดหมายกันว่า สีจะเป็นผู้นำคนต่อไปของจีน ทั้งนี้ชื่อของหลี่เค่อเฉียงก็ยังมีได้หายไปจากการถูกกล่าวขวัญเช่นกัน เพียงแต่บทบาทเท่าที่ผ่านมานั้นทำให้คาดหมายกันว่าเขาอาจได้รั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อดูจากลำดับในคณะกรรมการการเมืองแล้วจะพบว่า สีจิ้นผิงและหลี่เค่อเฉียงอยู่ในอันดับ 6 และ 7 ตามลำดับ เหตุฉะนั้น การรับทราบถึงประวัติของผู้นำทั้งสองจึงเป็นประโยชน์ต่อบุคคลหรือองค์กรทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ต่อหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่น่าก็น้อย ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงประวัติของทั้งสองแต่เพียงสังเขป ดังนี้

<sup>15</sup> วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *เศรษฐกิจการเมืองจีน*, หน้า 304.

<sup>16</sup> *Documentary of the 17<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China* (Beijing: Foreign Languages Press, 2007), p. 178.

### สีจิ้นผิง<sup>17</sup>

สีจิ้นผิงเกิดเมื่อปี 1953 ที่เมืองฟู่ผิง มณฑลส่านซี เข้าร่วมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งแต่ปี 1969 ตอนที่สีเข้าร่วมงานกับพรรคนี้ สถานการณ์การเมืองภายในจีนอยู่ในช่วงของการปฏิวัติวัฒนธรรม อันเป็นช่วงที่การเมืองจีนหันเหทิศทางไปสู่กระแสซ้ายจัด การรณรงค์เรียกร้องให้มวลชนมีจิตสำนึกเยี่ยงชนชั้นกรรมาชีพเกิดขึ้นทั่วประเทศ โดยเฉพาะในหมู่เยาวชน กระแสนี้ได้นำจีนเข้าสู่สภาพอนาธิปไตยที่เต็มไปด้วยความยุ่งยาก<sup>18</sup> ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่เรียนอยู่ชั้นมัธยมศึกษาและมีอายุได้ 16 ปี สีจึงถูกส่งตัวไปทำงานในคอมมูนวินอานอ์<sup>19</sup> เมืองเถียนจวน มณฑลส่านซี จนในปี 1974 สีจึงได้เป็นสมาชิกพรรคในขณะที่มีอายุ 21 ปี อย่างไรก็ตาม สีทำงานในคอมมูนแห่งนี้จนถึงปี 1975 จึงได้กลับเข้ามาในเมืองเพื่อใช้ชีวิตทางการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง ที่ซึ่งต่อมาสีก็ได้เข้าศึกษาทางด้านวิศวกรรมเคมีในมหาวิทยาลัยชิงฮว่าจนสำเร็จการศึกษา

ภายหลังจบการศึกษาแล้ว ในระหว่างปี 1979-1982 สีจิ้นผิงได้เป็นเลขาธิการในสำนักงานมุขมนตรีและคณะกรรมการอาหารกลางแห่งรัฐ ต่อมาจึงได้ไปเป็นรองเลขาธิการพรรคในอำเภอเจิ้งติง มณฑลเหอเป่ย์เป็นเวลา 1 ปี (1982-1983) แล้วก้าวขึ้นมาเป็นเลขาธิการพรรคเต็มตัวในทีเดียวกันนี้อีก 3 ปี คือตั้งแต่ปี 1983 ถึงปี 1985 จากนั้นชีวิตการทำงานของสีก็ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปอีก เมื่อเขาได้ย้ายไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำพรรคและรองนายกเทศมนตรีแห่งเมืองเซี่ยเหมิน มณฑลฝูเจี้ยน ในระหว่างปี 1985-1988

ที่ว่าป็นชีวิตการทำงานที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นก็เพราะนอกจากเซี่ยเหมินจะเป็นเมืองที่เป็นภูมิลำเนาเดิมของชาวจีนโพ้นทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ในเวลานั้นเซี่ยเหมินยังเพิ่งได้รับการประกาศ

<sup>17</sup> แหล่งอ้างอิงพื้นฐานเกี่ยวกับประวัติของสีจิ้นผิงนี้เรียบเรียงจาก *Documentary of the 17<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China*, p. 197-199. แหล่งอ้างอิงนอกเหนือจากนี้จะระบุเป็นการเฉพาะ.

<sup>18</sup> เกี่ยวกับการปฏิวัติวัฒนธรรมและบทบาททางการเมืองของเยาวชนในช่วงนี้ดูรายละเอียดได้ใน วรศักดิ์ มัทธโนบล, *เศรษฐกิจการเมืองจีน*, หน้า 98-124.

<sup>19</sup> คอมมูนมีชื่อเต็มว่า “คอมมูนประชาชน” (People’s Commune, เหญินหมินกงเลื่อ) คือ กองการผลิตขนาดใหญ่ โดยมีครัวเรือนเป็นสมาชิกของคอมมูน 100-200 ครัวเรือน ดังนั้น แต่ละคอมมูนจึงมีแรงงานที่มาจากแต่ละครัวเรือน (ในยุคสมัยที่จีนยังไม่ได้มีนโยบายควบคุมจำนวนประชากร หรือที่เรียกว่า “นโยบายลูกคนเดียว” อันเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในยุคปฏิรูปของเติ้งเสี่ยวผิง) รวมตัวทำงานอยู่ในคอมมูนนับพันคน นโยบายนี้ที่เกิดขึ้นในปลายทศวรรษ 1950 ดูรายละเอียดพร้อมทั้งผลของการใช้นโยบายนี้ได้ ใน วรศักดิ์ มัทธโนบล, *เศรษฐกิจการเมืองจีน*, หน้า 68-76. ส่วนนโยบายเกี่ยวกับประชากรจีน ดูรายละเอียดได้ใน Wu Cangping & Mu Guangzong, *China’s Population Situation and Policies* (Beijing: Foreign Languages Press, 2004).



ให้เป็น 1 ใน 5 เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone, SEZ) อีกด้วย<sup>20</sup> เหตุตั้งนั้น การที่สีได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ว่าด้วยวัยเพียง 32 ปีจึงเป็นการสะท้อนนัยสำคัญทางการเมืองที่น่าสนใจยิ่งถึงแม้ตำแหน่งที่เกี่ยวกับ “รัฐ” ของเขาจะเป็นเพียงระดับ “รอง” (นายกเทศมนตรี) ก็ตาม

นับจากที่สีจึงได้ย้ายมาดำรงตำแหน่งในมณฑลฝูเจี้ยนในปี 1985 เรื่อยมา ชีวิตการทำงานของเขาที่วณเวียนอยู่ในมณฑลนี้ไปอีกเกือบ 20 ปี โดยเป็นการวณเวียนในลักษณะที่มีตำแหน่งก้าวหน้ายิ่งขึ้นโดยตลอด กล่าวคือ ระหว่างปี 1988-1990 ตำแหน่งของสีก็เชยิบขึ้นไปเป็นเลขาธิการพรรคเมืองหนึ่งต่อของมณฑลเดียวกันนั้น ระหว่างปี 1990-1993 ก็ก้าวขึ้นมาเป็นเลขาธิการพรรคและประธานคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนประชาชนแห่งเมืองฝูโจว อันเป็นเมืองเอกของมณฑลนี้ ครั้นพอระหว่างปี 1993-1995 สีได้เข้าไปเป็นกรรมการประจำในคณะกรรมการพรรคแห่งมณฑลฝูเจี้ยน โดยยังคงดำรงตำแหน่งเดิมที่ได้รับเมื่อปี 1990 เอาไว้

จนถึงปี 1995 ตำแหน่งในพรรคของสีก็เชยิบขึ้นมาเป็นรองเลขาธิการพรรคประจำมณฑลฝูเจี้ยน โดยยังคงตำแหน่งเดิมที่ได้รับเมื่อปี 1993 เอาไว้ กระทั่งระหว่างปี 1996-1999 สีจึงเหลือตำแหน่งรองเลขาธิการพรรคประจำมณฑลฝูเจี้ยนเพียงตำแหน่งเดียว แต่ในการประชุมสมัชชา 15 เมื่อปี 1997 นั้นเอง สีซึ่งเป็นหนึ่งในผู้แทนจากทั่วประเทศที่เข้าร่วมประชุมก็ได้รับเลือกจากสมัชชา 15 ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรค และอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้นับแต่นั้นมา อย่างไรก็ตาม สีอยู่ในตำแหน่งรองเลขาธิการพรรคประจำมณฑลฝูเจี้ยนประมาณ 3 ปีจึงได้ควบตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลเดียวกันนี้ในปี 1999 ไปจนถึงปี 2002

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงที่สีจึงเหลือตำแหน่งรองเลขาธิการพรรคเพียงตำแหน่งเดียวก็ตีหรือควบตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลฝูเจี้ยนด้วยก็ดี เป็นช่วงที่สีได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกทางด้านกฎหมาย โดยเริ่มศึกษาในปี 1998 และสำเร็จการศึกษาในปี 2002 โดยสาขาที่สีเรียนคือ ทฤษฎีและอุดมการณ์มาร์กซิสต์ อันเป็นหลักสูตรของสำนักมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยชิงฮว่า<sup>21</sup> อันเป็นสถานศึกษาที่เขาเคยเป็นศิษย์เก่ามาก่อน และในปีเดียวกันกับที่จบ

<sup>20</sup> เขตเศรษฐกิจพิเศษถือเป็นหนึ่งในนโยบายแบ่งพื้นที่ทางเศรษฐกิจออกเป็นประเภทต่างๆ ตามแต่หน้าที่ที่จีนจะกำหนด ถือเป็นผลผลิตแรกๆของยุคปฏิรูป กล่าวสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากเซี่ยเหมิน (ไห่หมิงหรือเอ๋มิ่งในเสียงจีนแต้จิ๋ว) แล้ว อีก 4 แห่งที่เหลือก็คือ ซานโถว (ซัวเถาในเสียงจีนแต้จิ๋ว) เติงเจิ้น จูไห่ และไห่หนาน (ไหหลำในเสียงจีนแต้จิ๋ว) สำหรับหน้าที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่ทางเศรษฐกิจอื่นๆ ดูรายละเอียดได้ใน วรรคดี มัทธโนบล, “การปฏิรูปจีน: ยุทธศาสตร์พื้นที่เศรษฐกิจกับความขัดแย้งเชิงนโยบาย,” ใน วรรคดี มัทธโนบล (บรรณาธิการ), *จีน-ไทยในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 154-173.

<sup>21</sup> มหาวิทยาลัยหลายแห่งในจีนยังคงให้สาขาวิชาทางด้านรัฐศาสตร์หรือสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์สังกัดคณะนิติศาสตร์ ดังนั้น ปริญญาเอกของผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาเหล่านี้จึงถูกระบุว่าเป็นดุฎีบัณฑิตทางกฎหมาย (Doctor of Laws, LL.D.) อนึ่ง มหาวิทยาลัยบางแห่งในญี่ปุ่นก็เป็นไปในลักษณะเดียวกันนี้.

การศึกษานี้เอง สี่จิ้งได้หลุดพ้นจากการวนเวียนทางการเมืองในมณฑลฝูเจี้ยน โดยไปดำรงตำแหน่งเดียวกันนี้ (เลขาธิการพรรคและผู้ว่าการมณฑล) ที่มณฑลเจ้อเจียง ที่ซึ่งในเวลานั้นกำลังเป็นมณฑลที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา เมื่อมหาวิทยาลัยเจ้อเจียงได้ก้าวขึ้นสู่มหาวิทยาลัยชั้นนำของจีน

แต่กระนั้น สี่จิ้งยังคงอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้ไม่นาน เขาก็ก้าวขึ้นเป็นเลขาธิการพรรคเต็มตัว โดยยังคงตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลเอาไว้ และนับจากปี 2003 จนถึงปี 2007 สี่จิ้งได้เป็นประธานคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนประชาชนแห่งมณฑลเจ้อเจียง เพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งตำแหน่ง ต่อมาในปี 2007 จึงได้ก้าวขึ้นมาเป็นเลขาธิการพรรคแห่งมหานครเซี่ยงไฮ้ (เซี่ยงไฮ้)

แต่ที่นับเป็นก้าวกระโดดครั้งสำคัญของสี่จิ้งก็คือ ในปีเดียวกันนั้น (2007) นอกจากเขายังคงได้รับเลือกจากสมาชิก 17 ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรคแล้ว ก็ยังได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองอีกด้วย ที่น่าสังเกตก็คือ ก่อนหน้านี้สี่จิ้งไม่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการกรมการเมืองมาก่อน แต่ครั้งนี้พอได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนี้ สี่จิ้งก้าวมาเป็นกรรมการประจำทันทีอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่จะก้าวขึ้นมาเป็นกรรมการ “ประจำ” ในคณะกรรมการชุดดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องผ่านการเป็นกรรมการที่ “ไม่ประจำ” มาก่อนด้วยระยะเวลาใดๆเสมอไป

ที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือ เมื่อได้เป็นกรรมการประจำกรมการเมืองแล้ว ตำแหน่งที่สี่จิ้งได้รับเลือกให้รับผิดชอบในพรรคอีกตำแหน่งหนึ่งก็คือ การเป็น 1 ในผู้ปฏิบัติงานที่นั่งประจำในสำนักเลขาธิการแห่งคณะกรรมการกลางพรรค ครั้นพอปีถัดมาคือปี 2008 สี่จิ้งได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติให้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี ส่วนภายในพรรคเขาก็ได้รับเพิ่มอีกหนึ่งตำแหน่งที่มีความสำคัญไม่น้อย นั่นคือ อธิการบดีโรงเรียนพรรคแห่งศูนย์กลางพรรค<sup>22</sup> อันเป็นองค์กรที่สำคัญองค์กรหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเป็นตำแหน่งเดียวกับที่หูจิ่นเทาผู้นำรุ่นที่ 4 ดำรงอยู่ก่อนที่จะก้าวขึ้นมาเป็นเลขาธิการพรรค

ตำแหน่งทางการเมืองของสี่จิ้งจากที่กล่าวมานี้ พอทำให้เห็นพัฒนาการได้ว่า เพียงแค่เริ่มร่วมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์จีน สี่จิ้งได้รับตำแหน่งที่สำคัญเหนือกว่าสมาชิกพรรคทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะช่วงที่จีนใช้นโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศใหม่ๆ ชีวิตทางการเมืองที่วนเวียนอยู่ในมณฑลฝูเจี้ยนเป็นไปอย่างยาวนานนับสิบกว่าปี โดยที่หากฝูเจี้ยนมิใช่มณฑลหนึ่งที่เป็นเป้าหมายของยุคปฏิรูปแล้ว การวนเวียนอยู่ในมณฑลนี้ของเขาก็อาจไม่ต่างกับการจมปลักอยู่ในหน้าที่การงานที่ไร้อนาคตใดๆ แต่ด้วยเหตุที่ฝูเจี้ยนมิใช่มณฑลเช่นนั้น การอยู่ในมณฑลนี้ของเขาจึงคือความก้าวหน้าในชีวิตทาง

<sup>22</sup> Available from: <http://english.cpc.people.com.cn/66485/98610/6927290.html> (Accessed 30 August 2012).

การเมือง จนเมื่อหลุดจากผู้เจี้ยนออกมาพร้อมกับตำแหน่งที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นด้วยแล้ว ก็แทบจะไม่มีเหตุให้ชวนสงสัยอีกเลยหากสี่จะถูกจับตามองว่า จะเป็นหนึ่งในบรรดาผู้นำระดับสูงที่มีโอกาสก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสูงสุด โดยเฉพาะกับตำแหน่งที่ผู้นำรุ่นก่อนหน้าเขาเองก็เคยดำรงมาก่อน ไม่ว่าจะ เป็นเลขาธิการพรรคประจำช่างไห่ หรืออธิการบดีโรงเรียนพรรคแห่งศูนย์กลางพรรค

จะมีก็แต่เพียงประการเดียวที่สี่จินผิงดูจะแตกต่างไปจากผู้นำโดยส่วนใหญ่ก็คือ การที่สี่มีปริญญาเอกทางด้านกรกฎหมายมาเสริมบุคลิกภาพความเป็นผู้นำของตน เพียงแต่เขาไม่ได้ใช้คำว่า ดอกเตอร์ (ดร.) มานำหน้าชื่อของเขาดังที่นิยมกระทำกันเท่านั้น

### หลี่เค่อเจียง<sup>23</sup>

หลี่เค่อเจียงเกิดในปี 1955 ที่เมืองติงหยวน มณฑลชานฮุย เข้าร่วมงานกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปี 1976 แต่เริ่มทำงานกับพรรคจริงๆ ก่อนหน้านั้น 2 ปี (คือปี 1974) สำเร็จการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเป่ย์จิง (ปักกิ่ง) ระหว่างทำงานในหน้าที่อยู่นั้นก็ยิ่งเข้าเรียนเพิ่มเติมจนจบปริญญาเอกทางด้านเศรษฐศาสตร์อีกด้วย หลี่จึงมีวุฒิเท่ากับสี่จินผิง

ตอนที่ทำงานกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปี 1974 นั้น หมายถึง ขณะที่หลี่เค่อเจียงเรียนอยู่ชั้นมัธยมศึกษา โรงเรียนได้ส่งเขาไปทำงานยังกองร้อยตงหลิงที่ตั้งอยู่ที่คอมมูนต้าเหมียว อำเภอเฟิงหยาง ในมณฑลอันเป็นบ้านเกิดของเขา จนถึงปี 1976 หลี่ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการพรรคประจำกองร้อยนี้ หลังการปฏิวัติวัฒนธรรมสิ้นสุดลง หลี่ก็กลับมาเรียนหนังสือตามเดิม โดยเมื่อจบมัธยมศึกษาแล้วก็เข้าเรียนต่อทางด้านกฎหมายที่มหาวิทยาลัยปักกิ่งจนสำเร็จการศึกษา ในระหว่างที่ศึกษาอยู่นั้น หลี่ยังเป็นผู้นำสหภาพนักศึกษาของมหาวิทยาลัยอีกด้วย

กระทั่งในปี 1982 หลี่เค่อเจียงก็ก้าวขึ้นเป็นเลขาธิการสันนิบาตเยาวชนคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจีน (Communist Youth League of China, CYLC) ประจำมหาวิทยาลัยเป่ย์จิง<sup>24</sup> และจากปี 1983 ถึงปี 1985 หลี่ก็ก้าวขึ้นมาเป็นผู้อำนวยการใหญ่ของกองการโรงเรียน (Director general of the School Department) ในสังกัดของคณะกรรมการกลางสันนิบาตเยาวชนคอมมิวนิสต์ฯ พร้อมกันนั้นก็ควบตำแหน่งเลขาธิการใหญ่ของปวงสหพันธ์นักศึกษาจีน (All-China Students' Federation) และสมาชิกสำรองของสำนักเลขาธิการสันนิบาตเยาวชนคอมมิวนิสต์ฯ อีกด้วย โดยตำแหน่งหลังนี้ต่อมา นับ

<sup>23</sup> แหล่งอ้างอิงพื้นฐานเกี่ยวกับประวัติของหลี่เค่อเจียงนี้เรียบเรียงจาก *Documentary of the 17<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China*, pp. 197-199. แหล่งอ้างอิงนอกเหนือจากนี้จะระบุเป็นการเฉพาะ.

<sup>24</sup> สันนิบาตเยาวชนคอมมิวนิสต์จีนจะมีอยู่ในแทบทุกหน่วยบริหาร โดยเฉพาะที่ที่มีเยาวชนรวมตัวอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยมากมักเป็นสถานศึกษา ทั้งนี้ควรกล่าวด้วยว่า องค์กรในลักษณะที่คล้ายกับสันนิบาตเยาวชนนี้ แต่อยู่ในชื่ออื่น ๆ ยังมีอยู่อีกไม่น้อยในประเทศจีน แต่ก็เป็นที่รู้กันดีว่าส่วนใหญ่แล้วถูกจัดตั้งโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีบ้างเหมือนกันที่จัดตั้งขึ้นโดยเอกเทศ แต่กระนั้น ก็ยังคงขึ้นต่ออำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีนอยู่ดี.

จากปี 1985 หลี่ก็ก้าวขึ้นมาเป็นสมาชิกเต็มตัว<sup>25</sup> และยังคงตำแหน่งรองประธานของปวงสหพันธ์เยาวชนจีน (All-China Youth Federation) ไปพร้อมกัน

ประวัติในช่วงนี้ของหลี่ที่น่าสังเกตอยู่เรื่องหนึ่งคือ ช่วงระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนพฤศจิกายน 1991 เขาได้เข้ารับการอบรมในโรงเรียนพรรคแห่งศูนย์กลางพรรคอีกด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญทางการเมืองที่ก้าวหน้าขึ้นในระดับหนึ่งของเขา เพราะผู้ที่สามารถเข้ารับการอบรมในโรงเรียนพรรคในส่วนกลางนี้ได้ นั่น จะมีก็แต่ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองที่สูงทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

เหตุดังนั้น นับแต่ปี 1993 เรื่อยมา ตำแหน่งทางการเมืองของหลี่ก็ไต่ขึ้นไปเป็นเลขาธิการที่ 1 (First secretary) ของสำนักเลขาธิการแห่งคณะกรรมการกลางสันนิบาตเยาวชนคอมมิวนิสต์ฯ ควบตำแหน่งประธานวิทยาลัยเยาวชนการเมืองแห่งประเทศไทย และในระหว่างนี้หลี่ได้เข้าศึกษาต่อปริญญาเอกทางด้านเศรษฐศาสตร์จนจบการศึกษาในปี 1994 และพอถึงปี 1998 จึงได้ย้ายไปเป็นรองเลขาธิการพรรคประจำมณฑลเหอหนาน โดยในปี 1999 ก็ได้ควบตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลอีกหนึ่งตำแหน่ง ครั้นปี 2002 ก็ก้าวขึ้นเป็นเลขาธิการพรรคของมณฑลเดียวกันนี้ และพอปีถัดมาก็ก้าวขึ้นเป็นประธานสภาผู้แทนประชาชนแห่งมณฑลเหอหนาน

ต่อมาในปี 2004 หลี่ก็ย้ายไปเป็นเลขาธิการพรรคประจำมณฑลเหอหนาน พอปี 2005 ก็ควบตำแหน่งประธานสภาผู้แทนประชาชนของมณฑลเดียวกันอีกหนึ่งตำแหน่ง ครั้นถึงสมัชชา 17 ในปี 2007 หลี่ก็ได้รับเลือกให้ 1 ใน 9 กรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองในที่สุด ทั้งนี้เขาได้นั่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรคมาตั้งแต่สมัชชา 15 ต่อเนื่องถึงสมัชชา 16 มาก่อนแล้ว

บทบาททางการเมืองของหลี่ก็เด่นชัดจากที่กล่าวมานี้มีความโดดเด่นอยู่ตรงที่ว่า ถึงแม้ตัวของหลี่จะเริ่มทำงานร่วมกับพรรคขณะที่ยังเป็นเยาวชนก็ตาม แต่ครั้งพอเติบโตเป็นหนุ่ม หลี่กลับยังคงอยู่ในสายงานเยาวชนมาโดยตลอด จนกระทั่งก้าวถึงจุดสูงสุดของสายงานนี้ที่ไม่อาจอยู่ได้ต่อไปอีกแล้ว หลี่จึงถูกย้ายให้ไปมีตำแหน่งที่สูงขึ้นที่ไม่ใช่สายงานเยาวชน หากไม่แล้วก็จะเท่ากับว่าเขาไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานเอาเลย ทั้งนี้นับแต่ที่หลุดจากสายงานเยาวชนเรื่อยมา ตำแหน่งต่างๆที่เขาได้รับนับเป็นตัวบ่งชี้ที่ดีถึงความก้าวหน้าในทางการเมือง จนได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองในที่สุด

<sup>25</sup> คำว่า “สมาชิก” นี้ใช้ตามเอกสารของฝ่ายจีน โดยความหมายแล้วอาจหมายถึง ผู้ปฏิบัติงาน คณะทำงาน หรือคณะกรรมการในองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ทางการจีน (พรรคคอมมิวนิสต์) นิยมใช้คำว่า “สมาชิก” กับผู้ที่เป็นคณะทำงานหรือกรรมการของหน่วยบริหารต่างๆอยู่เสมอ เช่น คนที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรคนั้น จีนมักจะเรียกเป็น “สมาชิก” ของคณะกรรมการกลางพรรค เป็นต้น.

จะอย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่งานการเมืองของหลี่เค่อเฉียงมักเกี่ยวเนื่องอยู่กับสายงานเยาวชน และเป็นฐานที่ดีทางการเมืองมาแต่แรก จึงไม่แปลกที่นักวิชาการและปัญญาชนจีนจะจัดให้หลี่เป็น กลุ่มการเมืองที่มาจากสายงานเยาวชนเช่นเดียวกับหูจิ่นเทา อันเป็นคนละกลุ่มกับสีจิ้นผิง ที่ถูกจัดให้อยู่ใน “กลุ่มลูกท่านหลานเธอ” (Princeling) หรือที่สังคมการเมืองจีนมักเรียกแบบรู้จักกันว่า “ไท่จื่อปิง” คือเป็นกลุ่มผู้นำที่มีบุพการีเคยเป็นผู้นำระดับสูงมาก่อน นอกจากนี้ ยังมีนักวิเคราะห์การเมืองจีนอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้มองข้ามอิทธิพลตกค้างของอดีตผู้นำอย่างเจียงเจ๋อหมิน นักวิเคราะห์เหล่านี้เชื่อว่า อดีตผู้นำท่านนี้มีส่วนไม่มากนัก้อยในการร่วมกำหนดผู้ที่จะมาเป็นผู้คนต่อไปเช่นกัน<sup>26</sup>

ควรกล่าวด้วยว่า นอกจากสีจิ้นผิงและหลี่เค่อเฉียงที่คาดหมายกันว่าได้ถูกวางตัวให้เป็นผู้นำระดับสูงแล้ว บุคคลอื่นๆที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการการเมืองที่มีไซ่ 9 คนแรก (ที่ควบตำแหน่งกรรมการประจำกรมการเมืองไปแล้ว) หรือนับจากผู้ที่อยู่ในลำดับที่ 10 ไปจนถึงลำดับที่ 25 นั้น ต่างล้วนมีโอกาสที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำระดับสูงได้เช่นกัน อย่างน้อยก็ในตำแหน่งกรรมการประจำกรมการเมือง ในที่นี้จะเอ่ยถึงชื่อบุคคลตามลำดับดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งซึ่งประกอบด้วย หวังกัง หวังเล่อฉวน หวังจ้าวว้อ หวังฉีซาน หุยเหลียงอี้วี่ หลิวฉี หลิวอวิ้นซาน หลิวเอียนตง หลี่หยวนเฉา วั่งหยาง จางเกาลี่ จางเต๋อเจียง อี้วี่เจิ้งเซิง สวีวี่ไฉ่ฮ่าว กัวป๋อสง และป๋อซีไหล

นอกจากนี้ ก็ยังมีบุคคลที่มีได้อยู่ในตำแหน่งที่ว่าโดยตรง แต่มีบทบาทสำคัญและใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจดังกล่าว ที่อาจมีโอกาสก้าวขึ้นมาเป็นกรรมการการเมืองได้ด้วย เช่นในกรณีของเฮ้อหยง ผู้มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการตรวจสอบวินัยแห่งศูนย์กลางพรรค หรือ หลังจี้ชัว ผู้มีบทบาทสำคัญในสำนักเลขาธิการพรรค และสำนักงานใหญ่คณะกรรมการกลางพรรค และหวังหูหนิง ผู้มีบทบาทสำคัญในสำนักเลขาธิการพรรค และสำนักวิจัยนโยบายแห่งศูนย์กลางพรรค เป็นต้น<sup>27</sup>

ผู้ใดจะอยู่ในตำแหน่งใด อย่างไร หรือจะไม่มีโอกาสอันใดอีกเลยนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยในเชิงพฤติกรรมและพัฒนาการทางการเมืองของแต่ละคนได้แสดงเอาไว้ ขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องปกติอย่างยิ่งหากคนเหล่านี้ (หรือบุคคลอื่นที่มีได้เอ่ยชื่อในที่นี้) จะใช้เส้นสายหรือแข่งขันกันเพื่อคว้าชัยทางการเมือง โดยในบรรดาผู้คนเหล่านี้ อาจมีบางคนเคลื่อนไหวเพื่อเส้นสายดังกล่าวตามปกติ ไม่มีอะไรที่ชวนตื่นเต้นเร้าใจ แต่บางคนกลับแสดงบทบาทของตนจนโดดเด่น หรือไม่ก็แสดงบทบาทที่คาบเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจากประวัติของพรรคคอมมิวนิสต์จีนนับแต่ที่ก่อตั้งเมื่อปี 1921 เป็นต้นมา ก็มักหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพานพบกับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสองกลุ่มที่ว่าอยู่เสมอ โดยมีสมาชิกแต่ละ

<sup>26</sup> อันที่จริงแล้วนักวิเคราะห์ที่ได้แบ่งกลุ่มอำนาจทางการเมืองของจีนมากกว่าที่กล่าวมา ทั้งนี้ดูรายละเอียดได้ใน ไสว วิศวานันท์ และ วรรณรัตน์ ทำห้อง (เรียบเรียง), “พรรคคอมมิวนิสต์จีน: จากผู้นำรุ่นที่ 1 สู่นำรุ่นที่ 5,” *ข่าวจีนศึกษา*, ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2555): 13.

<sup>27</sup> ดูประวัติการทำงานของบุคคลทั้งสามได้ใน *Documentary of the 17<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China*, pp. 268-275.

สมัยเป็นตัวบ่งชี้ว่า ถึงที่สุดแล้ว บุคคลประเภทใดกันแน่ที่ได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำจีน สมัชชา 18 ในปี 2012 จึงไม่ต่างจากอดีต จะต่างกันก็ตรงสีสັນของเหตุการณ์เท่านั้น ที่ในปีที่ว่านี้ได้เกิดเหตุการณ์ที่อยู่เหนือความคาดคิดของนักวิเคราะห์การเมืองจีนอยู่ไม่น้อย

### การเมืองจีนก่อนสมัชชา 18

หากว่ากันตามวาระหรือเวลาแล้ว สมัชชา 18 ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะมีขึ้นในปี 2012 แต่ด้วยเหตุที่ในช่วงต้นปีที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาทางการเมืองที่อยู่เหนือความคาดคิดของผู้เฝ้าติดตามเรื่องจีนขึ้นมา สมัชชา 18 ที่เพิ่งมีขึ้นในปี 2012 จึงกลายเป็นหนึ่งประเด็นคำถามที่ถูกตั้งขึ้นมา ว่าเขาเข้าจริงแล้วสมัชชา 18 นี้จะสามารถจัดขึ้นได้ในปีที่ว่าหรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวได้ทำให้การเมืองจีนก่อนสมัชชา 18 มีทั้งเรื่องที่ไม่ต่างไปจากสมัชชาก่อนหน้านี้ กับเรื่องที่ต่างไปโดยแทบจะสิ้นเชิง เรื่องที่ไม่ต่างไปจากสมัชชาก่อนหน้านี้ก็คือ การที่ผู้นำรุ่นต่อไปยังคงเป็นส่วนผสมระหว่างกลุ่มลูกหลานเธอ กลุ่มหนึ่ง กับกลุ่มที่เติบโตด้วยตนเอง แต่อาจมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นอดีตผู้นำที่หมดวาระไปแล้วแต่ยังมีอิทธิพลหลงเหลืออยู่ มาเกี่ยวพันความก้าวหน้าในตำแหน่ง อีกกลุ่มหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่า กรณีของสีจิ้นผิงกับหลี่เค่อเฉียงจากที่กล่าวมาข้างต้นจะสะท้อนส่วนผสมที่ว่าได้เป็นอย่างดี

ภายใต้ส่วนผสมที่ว่า หากเราใช้เพียงสามัญสำนึกปกติธรรมดาามาพิจารณาแล้วก็อาจมองเห็นปัญหาประการหนึ่งได้ไม่ยาก นั่นคือ ผู้นำที่มาจากกลุ่มแรกมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองได้มากกว่าผู้นำในกลุ่มที่สอง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลง่ายๆว่า อย่างน้อยผู้นำกลุ่มที่สอง (ไม่ว่าจะมีสายสัมพันธ์ของอดีตผู้นำมาช่วยหรือไม่ก็ตาม) ได้ก้าวมาเป็นผู้นำด้วยความรู้ความสามารถของตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งผิดกับผู้นำในกลุ่มที่หนึ่งที่ใช้เวลาหลังจบการศึกษาไม่นาน ก็สามารถเข้าป็นิ่งในตำแหน่งที่สำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ในแทบจะทันที โดยที่หากผู้นำในกลุ่มที่หนึ่งไม่มีความรู้ความสามารถด้วยแล้ว ตำแหน่งที่สูงขึ้นเรื่อยๆก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองในระยะยาวได้ไม่ยาก

เหตุดังนั้น ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมืองเป็นอย่างสูงดังทุกวันนี้ การทำความเข้าใจถึงที่มาของผู้นำจีนในกลุ่มที่หนึ่งจึงมีความสำคัญไม่น้อย อย่างน้อยก็ทำให้เห็นถึงเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังว่า เหตุใดกลุ่มอดีตผู้นำที่เป็นบุพการีของผู้นำในกลุ่มนี้จึงส่งเสริมให้ลูกหลานของตนได้เป็นผู้นำ ทั้งที่น่าจะรู้อยู่แก่ใจดีว่า หากลูกหลานของตนไร้ซึ่งความรู้ความสามารถ และไปกระทำเรื่องที่ผิดพลาดขึ้นมาไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม การกระทำนั้นก็จะกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองได้ไม่ยาก

เกี่ยวกับเรื่องนี้สำหรับการเมืองจีนจะไม่ต่างกับประเทศเผด็จการทั่วไป ที่โดยระบบแล้วสังคมนิยมการเมืองจะเข้าถึงข้อมูลต่างๆได้ยาก ทั้งนี้ยังมีพักกล่าวถึงระบบเผด็จการพรรคเดียวที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมากอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลที่จะบอกถึงเหตุผลที่เรากำลังค้นหาอยู่ที่นี่จึงปรากฏออกมาคล้ายกับข่าวลือ แต่ในขณะเดียวกัน ข้อมูลลักษณะนี้ก็มิเคยได้รับการปฏิเสธจากกลุ่มผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนว่าจริงหรือไม่จริง<sup>28</sup> ทั้งนี้จากหลายสิบปีที่ผ่านมา (ทั้งที่จะว่าไปแล้วน่าจะเป็นร้อยปีเป็นพันปีด้วยซ้ำไป) ข้อมูลลักษณะนี้ปรากฏออกมาเป็นระยะไม่ขาดสาย ทั้งเรื่องดีและเรื่องร้าย แต่สังคมนิยมการเมืองจีนก็เลือกที่จะเชื่อกัน เพราะพอเวลาผ่านไปไม่ว่าจะช้าหรือเร็ว ข้อมูลลักษณะนี้ก็ถูกพิสูจน์ว่าเป็นเรื่องจริงเสียเป็นส่วนใหญ่

ที่มาที่ทำให้กลุ่มลูกท่านหลานเธอได้ดิบได้ดีทางการเมืองก็เช่นกัน ที่ว่ากันว่า เมื่อครั้งที่เติ้งเสี่ยวผิงเป็นผู้นำสูงสุดภายหลังกบฏของหม่าเจอตงในปี 1976 ไปแล้วนั้น เติ้งได้พยายามปฏิรูปประเทศจีนอย่างขนานใหญ่นับแต่ปี 1978 เรื่อยมา แต่การปฏิรูปที่เปิดกว้างดังกล่าวได้ส่งผลให้นักศึกษา นักวิชาการ และปัญญาชนจีนจำนวนไม่น้อย ตั้งข้อสงสัยต่อความโปร่งใสของผู้นำจีนในขณะนั้น จนในที่สุดได้เกิดการเดินขบวนขึ้นในใจกลางกรุงเป่ย์จิงในปี 1987 การเดินขบวนครั้งนี้แม้จะจบลงโดยรัฐบาลสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ แต่ก็ส่งผลให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนต้องปลดหูเย่าปิงออกจากตำแหน่งเลขาธิการพรรคในปีเดียวกันนั้น ด้วยข้อกล่าวหาว่า ให้การสนับสนุนการเดินขบวนของนักศึกษา และผู้เข้ามารับตำแหน่งนี้แทนก็คือ จ้าวจื่อหยาง

แม้เหตุการณ์จะจบลงเช่นนั้น แต่ก็ได้ทำให้ขบวนการนักศึกษาเปลี่ยนความคิดที่มีอยู่แต่เดิมไปด้วย เพราะพอถึงปี 1989 การชุมนุมได้เกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง คราวนี้ขบวนการนักศึกษาได้ใช้กลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวด้วยการจัดพิธีรำลึกไว้อาลัยให้แก่หูเย่าปิง โดยจัดขึ้นในช่วงเทศกาลที่ชาวจีนเรียกว่า “ชิงหมิง” (ชิงเหม้ง) อันเป็นเทศกาลรำลึกถึงบรรพชนที่จากไปซึ่งมีมาช้านานแล้วในสังคมจีนจากการเคลื่อนไหวนี้ต่อมาได้ขยายวงกว้างมากออกไปมากกว่าการเคลื่อนไหวเมื่อสองปีก่อน และได้นำมาสู่การจลาจลนองเลือดที่รู้จักกันใน “เหตุการณ์เทียนอันเหมิน” แต่ที่จบลงคล้ายกับเมื่อสองปีก่อนก็คือหลังเหตุการณ์ผ่านไปไม่นาน คณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็มีมติให้ปลดจ้าวจื่อหยางออกจากตำแหน่งเลขาธิการพรรคด้วยข้อหาที่ไม่ต่างจากคราวที่ปลดหูเย่าปิง<sup>29</sup> และยังลงโทษจ้าวด้วยการ

<sup>28</sup> เจ้าหน้าที่ระดับสูงของจีนผู้หนึ่งเคยตอบคำถามทำนองนี้กับข้าพเจ้าว่า โดยทั่วไปแล้วสังคมนิยมการเมืองจีนจะแยกข้อมูลที่คล้ายข่าวลือนี้ได้ว่าเรื่องใดจริงหรือเท็จ หรือมีจริงบนเท็จหรือเท็จบนจริงในสัดส่วนเท่าไร ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะข้อมูลที่เกี่ยวกับผู้นำจำนวนมากมักออกมาจากลูกท่านหลานเธอของผู้นำจีนเอง โดยลูกท่านหลานเธอเหล่านี้จะบอกเล่าข้อมูลทำนองนี้ให้กับมิตรสหายของตนในสถาบันการศึกษาที่ตนกำลังศึกษาอยู่ ข้อมูลเหล่านี้บางครั้งก็มาจากการได้ยินได้ฟังจากการสนทนาระหว่างบุพการีของตนกับสหายที่มาเยือน บางครั้งก็มาจากการเห็นเอกสารข้อมูลทางการเมืองของบุพการีโดยบังเอิญแล้วจึงแอบอ่าน.

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดเหตุการณ์ดังกล่าวได้ใน วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *เศรษฐกิจการเมืองจีน*, หน้า 214-235.

กับบริเวณนับแต่นั้นมาจนถึงวันสุดท้ายของชีวิต<sup>30</sup> บทสรุปของเหตุการณ์ในครั้งนั้นส่งผลให้นานาชาติ โดยเฉพาะมหาอำนาจตะวันตก ต่างพากันประณามและคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อจีน แต่กระนั้นก็มี อาจทำลายความมั่นคงทางการเมืองของจีนโดยภาพรวมลงไปได้ และเหตุผลสำคัญประการหนึ่งเป็น เพราะตั้งเสี่ยวผิงยังทรงอิทธิพลเหนือผู้นำคนอื่นๆภายในพรรค แต่ก็ด้วยอิทธิพลที่ตนเองนี้เช่นกันที่ทำให้ กลุ่มผู้นำอาวุโสของพรรคที่นำโดยเติ้ง ต้องทำอะไรบางอย่างที่ส่งผลต่อการเข้ามาบีบบาทของ กลุ่ม ลูกหลานหลานเธอ

กล่าวคือ หลังจากที่ปลดจ้าวจื่อหยางไปไม่นาน กลุ่มผู้นำอาวุโสของพรรคที่นำโดยตั้งเสี่ยวผิง ได้มีการประชุมกันอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อหารือถึงปัญหาผู้นำที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยมีโจทย์สำคัญ ว่า ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้นำที่สืบทอดอำนาจต่อจากพวกเขายึดมั่นในอุดมการณ์ลัทธิสังคมนิยม ไม่หัน หนีไปหาอุดมการณ์อื่นที่เป็นปฏิปักษ์กับลัทธิสังคมนิยมดังที่หูเหยาปังและจ้าวจื่อหยางเป็น

ภายใต้โจทย์ดังกล่าว หวังเจิน (1908-1993) หนึ่งในสมาชิกของกลุ่มและเป็นรอง ประธานาธิบดีในขณะนั้นได้เสนอว่า ในเมื่อบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่พวกเขาสนับสนุนให้เป็น ผู้นำไม่อาจเป็นที่ไว้วางใจได้ ก็หน้าที่จะสนับสนุนให้ลูกหลานของพวกเขามาเป็นผู้นำ อย่างน้อยก็มั่นใจ ได้ว่าลูกหลานของพวกเขาจะไม่หันเหทิศทางการอุดมการณ์ไปเป็นอื่น วิธีการจะเป็นไปโดยสนับสนุนให้ ลูกหลานของพวกเขาเข้าไปมีตำแหน่งระดับกลางในพรรคหรือรัฐก่อน จากนั้นจึงค่อยๆไต่เต้าขึ้นไปสู่ ตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยหวังเจินให้เหตุผลว่า อย่างไม่เสียลูกหลานของพวกเขาที่เป็นทายาทที่เชื่อถือ ใจไว้วางใจได้ว่า จะสามารถปกป้องรักษาแผ่นดินสีแดงที่พวกเขาได้ต่อสู้เพื่อต่อสู้ที่จะได้มา<sup>31</sup>

หลังจากนั้น กลุ่มผู้นำอาวุโสของพรรคกลุ่มนี้ก็ได้ออกกฎเกณฑ์ที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์ อักษรว่า ลูกหลานของพวกเขาแต่ละครอบครัวจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับรองรัฐมนตรี เป็นอย่างน้อย<sup>32</sup> ข้อมูลนี้แม้จะไม่ได้รับการตอบรับหรือปฏิเสธจากบุคคลที่ถูกพาดพิงถึงก็ตาม แต่ ความจริงจากเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมาคือ ลูกหลานของอดีตผู้นำหากไม่ได้รับตำแหน่งสำคัญในพรรค หรือรัฐ ก็มักจะมีตำแหน่งสูงในวิสาหกิจหรือกิจการขนาดใหญ่ของรัฐจนแทบจะเป็นปกติ

<sup>30</sup> เรื่องราวบางส่วนเกี่ยวกับชีวิต ความคิด และงานของจ้าวจื่อหยาง โดยเฉพาะบั้นปลายของชีวิตนั้น ดูเพิ่มเติมได้จาก สิทธิพล เครือรัฐติกาล, ดวงใจ เตนเกศินีล้ำ, สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์ และวิศรา ไกรวัฒน์พงศ์ (แปล). *บันทึกลับ จ้าวจื่อหยาง: เบื้องหลังเหตุการณ์นองเลือดเทียนอันเหมิน และ วรศักดิ์ มัทธโนบล, “จ้าวจื่อหยาง,” ศตวรรษจีน* (กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์, 2549), หน้า 212-220.

<sup>31</sup> ไสว วิศวานันท์ และ วรรณรัตน์ ท่าห้อง, “พรรคคอมมิวนิสต์จีน: จากผู้รุ่นที่ 1 สู่นักที่ 5,” หน้า 15; ชูจ, “การตกจาก อำนาจของป๋อซีไห่กับการปฏิรูปในจีน,” สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=955000046667> (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2555).

<sup>32</sup> ไสว วิศวานันท์ และ วรรณรัตน์ ท่าห้อง, “พรรคคอมมิวนิสต์จีน: จากผู้รุ่นที่ 1 สู่นักที่ 5,” หน้า 15.



ควรกล่าวด้วยว่า กลุ่มผู้นำอาวูโสตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีประเด็นที่ลึกลับในเชิงข้อมูลอยู่ ประการหนึ่งคือ ในด้านหนึ่ง การรวมกลุ่มของผู้นำอาวูโสดังกล่าวแม้จะเป็นเรื่องที่มีอยู่จริงก็ตาม แต่กล่าวในแง่จำนวนผู้นำในกลุ่มนี้แล้วกลับมีไม่แน่ชัด ด้วยเท่าที่มีการระบุต่างกรรมต่างวาระ ทั้งจำนวน และชื่อต่างก็ไม่ตรงกัน กระนั้นก็ตาม ตัวเลขเท่าที่ปรากฏก็มีไม่ถึง 10 คน เหตุผลส่วนหนึ่งน่าจะเป็น เพราะบางคนในจำนวนนี้ได้เสียชีวิตไปในราวต้นทศวรรษจนถึงกลางทศวรรษ 1990 แต่ที่ค่อนข้างแน่ชัดก็คือ ผู้นำในกลุ่มนี้มีการพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการอยู่เสมอแม้ที่จีนเข้าสู่ยุคปฏิรูปเรื่อยมา เป็นการพบปะที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นสหายที่ร่วมปฏิวัติกันมา แต่ที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างเป็นทางการนั้น หากจะมีก็มีเฉพาะเมื่ออยู่ในตำแหน่งทางการเมืองในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เท่านั้น

เหตุดังนั้น การรวมตัวที่ไม่เป็นทางการแล้วส่งผลสะท้อนทางการเมืองสูง จึงเกิดขึ้นในห้วงวิกฤตการณ์เทียนอันเหมินดังที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยผู้นำอาวูโสกลุ่มนี้ได้เข้ามาข้องแวะกับการเมืองในช่วงนั้นตั้งแต่ก่อนจะเกิดเหตุการณ์นองเลือด และหลังเหตุการณ์ผ่านไปจึงเข้ามามีบทบาทตามข้อมูลข้างต้น โดยก่อนเกิดเหตุนองเลือดนั้น กลุ่มผู้นำอาวูโสที่เข้ามามีบทบาทต่อเหตุการณ์ชุมนุมของขบวนการนักศึกษาเท่าที่ปรากฏชื่อจะประกอบด้วยเต็งเสี่ยวผิง ฉินอวี่น หลี่เซียนเนียน เฝิงเจิน เต็งอิ่งเซา (ภรรยาฝ่ายของอดีตนายกรัฐมนตรีโจวเินไหล) ป้ออี่ป้อ หวังเจิน เนี่ยหญงเจิน และสี่่วเซียงเฉียน<sup>33</sup> รวม 9 คน แต่ในขั้นหลังต่อมาได้มีการระบุชื่อผู้มีบทบาทสำคัญโดยไม่มีชื่อของเต็งอิ่งเซากับอีก 2 คนหลัง แต่กลับมีชื่อของหยางชางคุนและช่งเหวินชงเข้ามาแทน ซึ่งรวมแล้วมีทั้งหมด 8 คน โดยบางที่เรียกคนทั้งแปดนี้ว่า “สมาชิกอาวูโสผู้ยิ่งใหญ่ทั้งแปด” (ปาต้าหยวนเหล่า)<sup>34</sup> หรือ “แปดอมตะ” (Eight immortals)<sup>35</sup> เป็นต้น

จาก “สมาชิกอาวูโสผู้ยิ่งใหญ่ทั้งแปด” ดังกล่าว ในที่นี้จะไล่เรียงกันใหม่โดยระบุปีชาตะและมรณะ พร้อมตำแหน่งในอดีต<sup>36</sup> ไว้ในวงเล็บท้ายชื่อ ดังนี้ เต็งเสี่ยวผิง (1904-1997) หลี่เซียนเนียน

<sup>33</sup> Andrew J. Nathan and Perry Link (editor), *The Tiananmen Papers* (London: Little, Brown and Company, 2001), p. 242. สำหรับประวัติย่อของผู้นำที่เอ่ยนามมาโดยยกเว้น 2 คนสุดท้าย ดูได้ใน วรศักดิ์ มัทธโนบล และคณะ (เรียบเรียง), “ประวัติผู้นำจีน,” *จีน-ไทยในศตวรรษที่ 21*, หน้า 547-592.

<sup>34</sup> เคนท์ อิวี่ง, “เมื่อคนสนิทของป้อซีไหลหนีเข้าสถานกงสุลสหรัฐฯ,” สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-pin/PrintNews.aspxMNewsID=9550000022278> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555).

<sup>35</sup> อู๋จุง, “การตกจากอำนาจของป้อซีไหลกับการปฏิรูปในจีน,” สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000046667> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555).

<sup>36</sup> ยกเว้นเต็งเสี่ยวผิง ซึ่งแม้เป็นที่รู้กันว่าเขาคือผู้นำสูงสุด แต่ก็ไม่เคยดำรงตำแหน่งสูงสุดในพรรคและรัฐเลย เว้นแต่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลางการทหารแห่งศูนย์กลางพรรค ที่หากว่าโดยโครงสร้างทางการเมืองจีนแล้ว ตำแหน่งดังกล่าวยังเป็นรองตำแหน่งเลขาธิการพรรคหรือประธานาธิบดี ดังนั้น ฐานะที่สูงส่งทางการเมืองของเต็งจิ่งค่อนข้างพิเศษ และจะเข้าใจความพิเศษนี้ได้ก็ต้องเข้าใจวัฒนธรรมทางการเมืองของจีนเป็นปฐม อันเป็นวัฒนธรรมที่

(1909-1992, อดีตประธานาธิบดี) เฉินอวี่น (1905-1996, อดีตกรรมการประจำกรมการเมือง) เฝิงเจิน (1902-1997, อดีตประธานสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ) หยางซ่างคุน (1907-1998, อดีตประธานาธิบดี) ป้อฮิปอ (1908-2007, อดีตรองประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลางและกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรค) หวังเจิ้น (1908-1993, อดีตรองประธานคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ) และซ่งเหวินชง (1909-2005, อดีตรองประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลาง)<sup>37</sup> โดยเมื่อพิจารณาอายุแล้วก็จะพอประมาณการได้ว่า ผู้อาวุโสแต่ละคนน่าที่จะมีบทบาทในการกำหนดตำแหน่งสำคัญให้แก่ลูกหลานของตนได้ถึงช่วงเวลาใด

อย่างไรก็ตาม แม้เรื่องราวของกลุ่มผู้อาวุโสจะมีรายชื่อและจำนวนที่ลึกลับในเชิงข้อมูลก็ตาม แต่สิ่งที่เราสามารถสรุปได้ในเบื้องต้นก็คือว่า หนึ่งในบทบาทของกลุ่มผู้นำอาวุโสเป็นเรื่องที่มีอยู่จริง และสอง มีผู้อาวุโสที่ไม่ได้ปรากฏชื่อตามที่ระบุไว้ข้างต้นอีกจำนวนหนึ่งก็มีบทบาทอยู่ด้วยเช่นกัน ข้อสรุปนี้อาจดูได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ว่า ได้มีลูกหลานของผู้นำอาวุโสทั้งที่ปรากฏชื่อและไม่ได้ปรากฏชื่อตามที่ระบุข้างต้น ที่ได้ก้าวขึ้นมามีตำแหน่งสำคัญทั้งในพรรคและรัฐจริง ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้ เช่น

ครอบครัวของเต็งเสี่ยวผิงมีเต็งหนาน ครอบครัวของเย่เจี้ยนอิง (อดีตรัฐมนตรีกลาโหม) มีเย่ส่วนผิง และ เย่ส่วนหนิง ครอบครัวของเฉินอวี่นมี เฉินหยวน ครอบครัวของป้อฮิปอมี ป้อซีไห่ ครอบครัวของหวังเจิ้นมี หวังจวิน ครอบครัวของหยางซ่างคุนมี หยางเซ่าหมิง (โดยหยางเซ่าหมิงยังเป็นลูกเขยของ เหยาอีหลิน อดีตกรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองอีกด้วย) ครอบครัวของสีจิ้นผิงมี สีจิ้นผิง ครอบครัวของเนี่ยหยงเจินมี เนี่ยลี่ ครอบครัวของหลิวป้อเจิงมี หลิวไท่สิง ครอบครัวของเฉินเกิงมี เฉินจื่อเจี้ยน เป็นต้น ลูกหลานของผู้นำอาวุโสเหล่านี้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 (อันเป็นช่วงที่เกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมิน) จนถึงกลางทศวรรษ 1990 (อันเป็นช่วงที่ผู้นำอาวุโสเริ่มเสียชีวิตไปทีละคนสองคน) ตราบจนกลางทศวรรษ 2000 ผู้นำอาวุโสที่เหลืออยู่เพียงคนสองคนได้เสียชีวิตไปแล้วนั้น ก็ปรากฏว่า บรรดาลูกหลานของพวกเขาหลายคนต่างก็มีตำแหน่งที่สูงในระดับชาติแล้ว<sup>38</sup> จนยากที่จะรังให้ต่ำลงมาได้อีก

---

มีแต่อดีตนับพันปี แม้ทุกวันนี้จะเห็นน้อยลงแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าไม่เกิดในอนาคต ดูรายละเอียดชีวิตและงานของเต็งเสี่ยวผิงได้ใน บุญศุภกิจ แสงระวี, *เต็งเสี่ยวผิง: ชีวิตและการต่อสู้* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2538).

<sup>37</sup> เคนท์ ฮิวส์, “เมื่อคนสนิทของป้อซีไห่หนีเข้าสถานกงสุลสหรัฐฯ,” สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=955000022278> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555); อู๋จิง, “การตกจากอำนาจของป้อซีไห่กับการปฏิรูปในจีน,” สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=955000046667> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555).

<sup>38</sup> ไสว วิศวานันท์ และ วรรณรัตน์ ท่าห้อง, “พรรคคอมมิวนิสต์จีน: จากผู้รุ่นที่ 1 สู่นักที่ 5,” หน้า 15.

การที่กลุ่มผู้นำอาวุโสใช้อิทธิพลผลักดันให้ลูกหลานของตนได้มีตำแหน่งสูงทางการเมืองเช่นนี้ แม้จะเป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า “แผ่นดินสีแดง” ที่พวกเขาต่อสู้และสร้างขึ้นมาจะไม่สั่นคลอน อันเป็นเหตุผลที่ฟังดูดีก็จริง แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ย่อมเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้ก็ เพราะเหตุที่ว่า การเมือง (หรืออีกนัยหนึ่งคือรัฐศาสตร์) ไม่ใช่เรื่องที่สามารถสร้างคำอธิบายหรือคำตอบ ชุติเดชุติหนึ่งขึ้นมาใช้ได้อย่างง่ายดาย ตรงกันข้ามกลับเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่เหตุผล เพียงข้อเดียวจะนำมาใช้อธิบายสำเร็จรูปได้ หากไม่แล้วระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของจีนที่เป็นไปโดย การสืบสันตติวงศ์ก็คงไม่ล่มสลาย และที่ล่มสลายก็เพราะส่วนหนึ่งมาจากพฤติกรรมของรัชทายาทหรือ พระบรมวงศานุวงศ์ ซึ่งก็คือ บรรดาลูกหลานเหล่านั้นหรือ “ไท่เจี๋ยปิง” นั่นเอง และกับการเมืองจีนในปัจจุบันแล้ว กรณีป๋อซีไหลอาจเป็นตัวอย่างที่ชี้ชัดถึงความอ่อนด้อยและตื่นเขินของเหตุผลดังกล่าวได้ เป็นอย่างดี

กรณีป๋อซีไหลมีที่มาที่อาจสรุปได้เป็น 2 ทางด้วยกัน ทางหนึ่ง เป็นการทำงานในหน้าที่ของเขาเองในตำแหน่งเลขาธิการพรรคและนายกเทศมนตรีมหานครชิง อีกทางหนึ่ง เป็นคดีอาชญากรรมที่ กูไคไหล ภรรยาของเขาได้ก่อขึ้น เห็นได้ชัดว่า ทั้งสองทางนี้ไม่น่าไปด้วยกันได้และขัดแย้งกันเองในอยู่ในตัว เพราะในทางแรกเป็นเรื่องหน้าที่ตามกฎหมาย แต่อีกทางหนึ่งเป็นเรื่องนอกตัวที่ผิดกฎหมาย เหตุตั้งนั้น การที่ทั้งสองทางนี้มาบรรจบกันเช่นนี้จึงย่อมเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนพอสมควร

กล่าวในทางแรกแล้ว ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ป๋อซีไหลถือเป็นผู้นำที่มีความเอาการเอางานอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมาเป็นอย่างดี ป๋อได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่สำคัญเป็นลำดับ เริ่มจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ จากนั้นจึงย้ายไปกินตำแหน่งสูงสุดในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งได้ย้ายมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น ที่สำคัญคือ ป๋อยังดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการการเมืองอีกด้วย

กล่าวในทางแรกแล้ว ไม่ว่าจะมีความในตำแหน่งใด ป๋อซีไหลมักแสดงออกถึงการเป็นผู้มีความคิดริเริ่มในการพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจอยู่เสมอ ผลงานที่โดดเด่นของของเขาปรากฏผ่านการรณรงค์ปราบปรามอาชญากรรม การรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่พรรคและรัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ให้มีจิตสำนึกทางการเมืองในแบบสังคมนิยมหรือในแบบนักปฏิวัติรุ่นเก่าเป็นกัน กล่าวอีกอย่างคือ เขาได้ปลุกเร้ามวลชนให้มีจิตสำนึกแบบสังคมนิยม ไม่ติดยึดอยู่กับลัทธิบริโภคนิยม และการเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ เป็นต้น

ผลงานในทางแรกนี้ของป๋อเป็นที่ถูกจับตามอง ว่าเขาอาจได้ก้าวขึ้นมาเป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองในการประชุมสมัชชา 18 ก็ได้ แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีอีกกลุ่มหนึ่งมองว่า ที่ป๋อเอาการเอางานเช่นนั้นก็เพราะหมายมุ่งในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ลึกๆ กล่าวโดยง่ายคือ กลุ่มหลังนี้มองว่าป๋อมีความทะเยอทะยานทางการเมือง โดยเฉพาะกับการรณรงค์ปราบปรามอาชญากรรมนั้น ว่ากันว่า เขาได้ใช้วิธีนอกกฎหมายเข้าจัดการกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่ทำธุรกิจผิดกฎหมายด้วย

ส่วนในทางที่สองนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเมื่อปลายปี 2011 เมื่อ นีล เฮย์วูด (Neil Heywood) นักธุรกิจชาวอังกฤษที่มีความสนิทสนมกับครอบครัวของป๋อซีไห่เสียชีวิตอย่างน่าสงสัย และเป็นเหตุให้หวังลี่จวิน คนสนิทของเขาที่มีข้อมูลการเสียชีวิตของนีล เฮย์วูด ต้องหลบหนีเข้าไปยังสถานกงสุลใหญ่ของสหรัฐอเมริกาในเมืองเฉิงตู เมืองเอกของมณฑลซื่อชวน (เสฉวน) เมื่อต้นปี 2012 เพื่อความปลอดภัยของตนเอง โดยจะขอได้ลี้ภัยทางการเมืองไปยังสหรัฐฯ แต่การกระทำของหวังกลับทำให้เรื่องดังกล่าวแดงขึ้นมา จนเป็นข่าวอื้อฉาวไปทั่วทั้งประเทศจีนและโลก ในเวลาต่อมาเหตุการณ์นี้ก็ถูกนำไปสู่การพิจารณาเงื่อนไขการเสียชีวิตของนีล เฮย์วูด และหลังจากนั้นในเดือนมีนาคม ป๋อซีไห่ก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งผู้นำในฉงชิ่ง ส่วนหวังลี่จวินและเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่งถูกจับกุม รวมทั้งกุไ่ไห่ ภรรยาของป๋อซีไห่ก็ถูกจับกุมมาดำเนินคดีในข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนา

เรื่องราวจากทั้งสองทางดังกล่าว<sup>39</sup> ได้ดำเนินมาจนถึงเดือนสิงหาคม 2012 จึงมีความคืบหน้าของคดีความว่า กุไ่ไห่ยอมรับสารภาพว่าได้ฆ่านีล เฮย์วูด ด้วยสาเหตุจากความขัดแย้งทางการเงิน และกล่าวว่าเฮย์วูดจะทำร้ายบุตรชายของเธอซึ่งกำลังศึกษาอยู่ที่ต่างประเทศในขณะนั้น เธอจึงฆ่าเขาโดยใช้ยาพิษกรอกปากในขณะที่เขากำลังเมาสุราไม่ได้สติ จนกระทั่งเสียชีวิตในที่สุด<sup>40</sup> และภายในเดือนเดียวกันนี้เองศาลก็ได้ให้ตัดสินประหารชีวิตกุไ่ไห่โดยให้รอลงอาญาเป็นเวลา 2 ปี<sup>41</sup> ส่วนหวังลี่จวินซึ่งเป็นคนสนิทของป๋อซีไห่ก็ได้รับสารภาพต่อศาลหลังจากคดีของกุไ่ไห่ว่า นอกจากจะช่วยเหลือในการปกปิดคดีฆาตกรรมแล้ว เขายังได้ใช้อำนาจในตำแหน่งที่มีอยู่ในการเรียกรับเงินจากบุคคลอื่นกว่า 3 ล้านหยวน (ประมาณ 15 ล้านบาท) อีกด้วย จากความผิดทั้งหมดที่หวังรับสารภาพ ศาลได้ตัดสินจำคุกเขาเป็นเวลา 15 ปีจากที่ควรจะเป็น 20 ปี อันเป็นการลดโทษให้เนื่องจากการสารภาพและการยอมรับการตัดสินของเขาโดยไม่อุทธรณ์ใดๆ เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีของกุไ่ไห่อย่างมาก<sup>42</sup> โดยตัวเขาก็มีพักต้องมาไปพบกับข้อระวางสงสัยของสังคมการเมืองจีนที่เห็นว่า โทษทัณฑ์ที่เขาได้รับนั้นช่างเบาเหลือเกินเมื่อเทียบกับที่สามัญชนคนธรรมดาได้รับในคดีเดียวกัน

<sup>39</sup> ดูรายละเอียดได้จากบทความที่ตีพิมพ์เป็นตอนๆใน วรศักดิ์ มัทธโนบล, “กรณีป๋อซีไห่: เมื่อดาวรุ่งกลายเป็นดาวดับ,” *มติชนสุดสัปดาห์* ปีที่ 32 ฉบับที่ 1655 (11 พ.ค. 2555) ถึง ปีที่ 32 ฉบับ 1660 (8 มิถุนายน 2555).

<sup>40</sup> สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000100273> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2555).

<sup>41</sup> สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000102229> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2555).

<sup>42</sup> สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000117162> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2555).

ผลที่จับลงเช่นนี้ย่อมไม่ส่งผลดีต่ออนาคตของป๋อซีไหล ในฐานะดาวรุ่งทางการเมืองของเขามาก่อนหน้านี้ นับสิบปีจึงปลิวหายไปไม่ต่างกับเก้าอี้ที่ถูกกลมมาพัดเป่าไป แต่นั่นก็ยังไม่สำคัญเท่ากับเจตนากรรมที่กลุ่มผู้นำอาวุโสที่ได้สู้อุตสาหกิจไว้วางใจลูกหลานของพวกเขาว่าจะเป็นผู้สืบทอดและรักษา “แผ่นดินสีแดง” จนนำไปสู่การผลักดันให้ลูกหลานของพวกเขาได้เข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองสูงๆนั้น ถึงที่สุดแล้วก็พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นเหตุผลที่อ่อนด้อยและสิ้นเชิงจนไม่น่าเชื่อถือ

ไม่เพียงเท่านั้น การสืบทอดในลักษณะดังกล่าวที่กลุ่มผู้นำอาวุโสได้เริ่มต้นเอาไว้หาได้จับลงเพียงเท่าที่กล่าวมาไม่ ทั้งนี้เพราะดูเหมือนว่าผู้นำรุ่นถัดมาหลังจากนั้นต่างก็รับมาสืบทอดต่ออีกด้วย เช่นในกลุ่มผู้นำรุ่นที่ 3 นั้น จะพบว่า หลี่เสี่ยวผิง<sup>43</sup> บุตรชายของอดีตนายกรัฐมนตรี หลี่เฉิง เคยเป็นประธานวิสาหกิจด้านพลังงานขนาดใหญ่ของรัฐ ก่อนที่จะได้ย้ายมาเป็นรองผู้ว่าการมณฑลชานซี ในขณะที่ หลี่เสี่ยวหลิน<sup>44</sup> บุตรสาวของเขาก็ดำรงตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัทพลังงานขนาดใหญ่ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ส่วนบุตรชายคนโตของอดีตนายกรัฐมนตรีจูจวินจี้ที่ชื่อ จูวินไหล ก็มีตำแหน่งเดียวกันนี้ในบริษัทการเงินระหว่างประเทศขนาดใหญ่ของจีน

ครั้นมาถึงผู้นำรุ่นที่ 4 เราก็พบอีกว่า หูไห่เฟิง บุตรชายของหูจิ้นเทาเคยเป็นเลขาธิการพรรคในบริษัทด้านการลงทุนในเครือมหาวิทยาลัยชิงฮว่า จนปี 2010 จึงได้เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสามเหลี่ยมปากแม่น้ำหยางเจี๋ย ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของมหาวิทยาลัยชิงฮว่าเช่นกัน หรือ หลี่ฮู่ตี้ บุตรชายของหลี่ฉางซุน (กรรมการในคณะกรรมการประจำกรมการเมืองจากสมาชิก 17) ก็ดำรงตำแหน่งรองประธานบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่ที่สุดของจีน ในขณะที่ หลี่ถิง บุตรสาวของเขาก็เป็นผู้บริหารกองทุนเพื่อการลงทุนสำหรับภาคเอกชน อันเป็นกองทุนในสังกัดของธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of China) หรือ เวินอวิ๋นสง บุตรชายของเวินเจี๋ยเป่า นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน (2012) ก็ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งประธานวิสาหกิจทางด้านโทรคมนาคมขนาดใหญ่ของรัฐเมื่อต้นปี 2012 เป็นต้น

การสืบทอดอำนาจดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นเฉพาะผู้นำระดับสูงเท่านั้น ยังมีได้รวมกรณีลูกหลานของผู้นำในระนาบเดียวกับผู้นำกลุ่มที่ 4 (ที่ไม่ค่อยปรากฏชื่อหรือรู้จักกันในสื่อต่างประเทศมากนัก) อีกจำนวนไม่น้อย<sup>45</sup> จะเห็นได้ว่า การสืบทอดอำนาจเช่นนี้ไม่สู้จะต่างกับการสืบสันตติวงศ์ใน

<sup>43</sup> ชื่อสกุลที่อ่านว่า หลี่ (ไม่มีวรรณยุกต์ไม้เอก) ในที่นี้อ่านโดยได้ผันวรรณยุกต์ตามหลักภาษาจีน ที่เมื่อมีวรรณยุกต์ในเสียงสามติดกันสองพยางค์ (ในกรณีนี้คือสองพยางค์แรก) ให้ผันวรรณยุกต์ในพยางค์แรกเป็นเสียงสอง ซึ่งก็คือเสียง หลี่ แทนที่จะเป็น หลี่.

<sup>44</sup> ชื่อสกุล หลี่ เป็นไปในกรณีเดียวกับแหล่งอ้างอิง 42.

<sup>45</sup> ดูเพิ่มเติมได้ใน คูจุง, “เมื่อบุตรชายนายกฯ เวนได้เป็นประธานรัฐวิสาหกิจใหญ่,” สืบค้นจาก:

<http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000034902> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555).

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อครั้งอดีตกาลมาก สิ่งที่ทำให้ดูแตกต่างไปบ้างก็คือ ตัวแสดงที่เล่นไปตามบทของการเมืองในระบอบใหม่ และแม้โดยส่วนใหญ่ของลูกท่านหลานเธอจะมีได้ก่อเหตุอันใดตั้งกรณีป้อซีไห่ (ซึ่งอาจมีใครนำมาเป็นข้อยืนยันว่า การสืบทอดอำนาจที่ว่าได้ผลเชิงประจักษ์จริงๆ คือมีลูกท่านหลานเธอที่ไม่ดีเพียงส่วนน้อย ส่วนใหญ่แล้วยังดีอยู่และพอที่จะเชื่อได้ว่าจะรักษา “แผ่นดินสีแดง” เอาไว้ได้) ก็ตาม แต่ก็เกิดคำถามในเชิงย้อนแย้งว่า หากกรณีป้อซีไห่ไม่แดงขึ้นมาแล้วก็คงไม่มีใครรู้ถึงการใช้อำนาจที่ผิดกฎหมายครั้งนี้เช่นกัน

เหตุดังนั้น ประเด็นกลุ่มอำนาจที่เป็นลูกท่านหลานเธอจึงไม่ได้อยู่ตรงดีหรือไม่ดี จะปกป้องรักษา “แผ่นดินสีแดง” ได้หรือไม่ได้ หากอยู่ตรงอภิสิทธิ์ที่คนกลุ่มนี้ได้รับอย่างไม่สมเหตุผลเพียงเพราะเป็นลูกหลานของอดีตนักปฏิวัติหรือผู้นำที่มีคุณูปการต่อประเทศชาติ เป็นอภิสิทธิ์ที่ไม่ผ่านการตรวจสอบใดๆ อีกทั้งยังไม่มีกระบวนการใดๆ ที่จะมาตรวจสอบได้เช่นกัน จนกว่าจะเกิดกรณีแบบป้อซีไห่ขึ้นมา หรือไม่ก็เกิดอุบัติเหตุแบบที่ไม่มีใครคาดคิด กรณีหลังนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงทางการเมืองที่งานศึกษานี้กำลังกล่าวถึงอยู่โดยตรง แต่จะเกี่ยวโดยอ้อมหรือไม่ก็ได้ ดังกรณีอุบัติเหตุรถเฟอร์รี่ที่กรุงเป่ย์จิงที่เกิดเมื่อเช้ามืดวันที่ 18 มีนาคม 2012 หรือหลังจากที่ป้อซีไห่ถูกปลดออกจากตำแหน่งไปแล้ว 3 วัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในเช้ามืดของวันดังกล่าว รถเฟอร์รี่สีดำคันหนึ่งได้พุ่งชนกำแพงวงแหวนที่ 4 แล้วพลิกหลายตลบก่อนจะลอยไปชนกับราวกันถนนอีกฝั่ง เพียงชั่วไม่กี่วินาทีรถเฟอร์รี่คันนี้ก็พังยับเยินจนแน่นิ่งเหลือแต่ซาก สิ่งที่พบหลังจากนี้คือ ศพของชายหนุ่มในสภาพกึ่งเปลือยอยู่หนึ่งศพ และร่างของหญิงสาวอีกสองคนที่บาดเจ็บสาหัส โดยคนหนึ่งอยู่ในสภาพเปลือย ส่วนอีกคนหนึ่งอยู่ในสภาพกึ่งเปลือย อุบัติเหตุครั้งนี้ไม่ได้ถูกขยายเป็นข่าวมากกว่าที่กล่าวมา และทุกอย่างดูเหมือนจงใจถูกปล่อยให้ดำมืดท่ามกลางเสียงครหาและสงสัยในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตราบจนเดือนกันยายนเดียวกัน *เซาท์ไชน่ามอร์นิงโพสต์* สื่อในฮ่องกงก็เปิดเผยว่า เด็กหนุ่มที่เสียชีวิตคือ หลิงกู่ บุตรชายของหลิงจี้ฮว่า กรรมการในสำนักเลขาธิการแห่งศูนย์กลางพรรค และผู้อำนวยการสำนักงานศูนย์กลางพรรค โดยบรรยายเขาอย่างมีตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการกลางพรรคไปด้วย

จากตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว ทำให้เห็นว่า หน้าที่การงานของหลิงจี้ฮว่า จะใกล้ชิดกับหูจิ้นเทา ทั้งนี้ในวันที่ 1 กันยายน 2012 เขาได้ย้ายไปเป็นรัฐมนตรีทบวงปฏิบัติการแนวร่วมแห่งศูนย์กลางพรรค และในสมัชชา 18 นี้หากเขาได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการการเมืองก็ไม่ใช่ว่าเรื่องแปลก แต่กรณีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับบุตรชายของเขาจะเป็นอุปสรรคทางการเมืองของเขาด้วยหรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับศูนย์กลางพรรคว่าจะรับแรงเสียดทานจากสังคมได้มากน้อยเพียงใด

โดยเฉพาะกับคำถามที่ว่า หลิงกู่ บุตรชายของเขาสามารถซื้อรถเฟอร์รี่ที่มีราคา 5 ล้านหยวน (ประมาณ 25 ล้านบาท) ได้อย่างไร หรือสภาพศพหลิงกู่และร่างของหญิงสาวสองคนที่บาดเจ็บสาหัส ซึ่งอยู่ในสภาพเปลือยหรือกึ่งเปลือย ที่ไม่ว่าใครต่างก็เดาได้ว่าทั้งสามน่าจะมีเพศสัมพันธ์ (เช็กส์หมู)

กันในขณะที่รอยังถูกขั้วจนเป็นที่มาของอุบัติเหตุ นั่น จะอธิบายการใช้ชีวิตและรักษา “แผ่นดินสีแดง” ของลูกท่านหลานเธอว่าอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีบริบทที่ทางการจีนพยายามปกปิดรายละเอียดของอุบัติเหตุครั้งนี้มาโดยตลอด ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งกรณีที่มีแต่ลูกท่านหลานเธอเท่านั้นที่จะได้รับ

จากกรณีดังกล่าว<sup>46</sup> เห็นได้ชัดว่าตรงข้ามกับกรณีป๋อซีไหล ซึ่งเป็นประเด็นทางการเมืองโดยตรง ในขณะที่กรณีหลังถูกเป็นเพียงอุบัติเหตุธรรมดาๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับใครก็ได้ และคงจะไม่มีประเด็นให้วิพากษ์วิจารณ์มากนัก นอกจากการขับรถโดยประมาทของลูกเศรษฐีคนหนึ่ง แต่ด้วยเพราะเขาคือบุตรชายของผู้มีระดับสูง ข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้ชีวิตที่สำส่อนและฟุ่มเฟือยที่ดึงเอาฐานะของผู้เป็นบิดาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยจึงไม่ใช่เรื่องแปลก ซ้ำร้ายยังขยายวงแห่งความสงสัยไปสู่ผู้นำและลูกหลานคนอื่นๆ อีกด้วย ที่โดยสรุปแล้วก็คือ การเคลือบแคลงสงสัยในความโปร่งใสต่อการทำงานในหน้าที่ ว่าสร้างเงินสร้างทองจากหนทางใดจึงสามารถซื้อสินค้าหรูหราที่มีราคาสูงได้ ในขณะที่คนที่เป็ ลูกหลานก็สามารถใช้ชีวิตหรูหราฟุ่มเฟือยได้โดยไม่ต้องกังวลว่าจะไม่มีตำแหน่งงานที่ดีให้ทำ

จากที่กล่าวมาโดยตลอด แม้จะได้เกริ่นไว้ตอนต้นหัวข้อนี้ว่า ถึงแม้ผู้นำจะมีที่มาโดยอาศัย อิทธิพลของบุพการี แต่ถ้าหากไม่ไปก่อพฤติกรรมอันเลวร้ายเสื่อมทรามให้เป็นที่รู้กันโดยทั่วแล้ว ผู้นำคนนั้นก็อาจจะรอดตัวและเป็นผู้นำต่อไปได้นั้น ถึงตรงนี้ก็พบว่า คำเกริ่นนำดังกล่าวจะผูกติดกับเงื่อนไขของพฤติกรรมเป็นหลัก กล่าวอีกอย่างคือ หากผู้นำคนนั้นเกิดมีพฤติกรรมที่ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่เป็นที่รู้กันแล้ว ผู้นำคนนั้นก็เท่ากับเป็นที่บริสุทธิ์

ไม่ว่าจะมองจากแง่มุมใด เงื่อนไขที่ว่ายอมรับได้ก็แต่กับชนชั้นนำที่สมทานการข้อฉลเป็นปกติ ในชีวิตประจำวันเท่านั้น ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองในระยะยาวขึ้นแต่อย่างไร ไม่ว่ากับการเมืองของประเทศใดก็ตาม เพราะในด้านหนึ่งระบบสืบสันตติวงศ์เช่นนี้ได้กีดกันผู้นำที่มีความรู้ความสามารถไปโดยปริยาย อย่างน้อยก็ในระดับหนึ่งสำหรับการเมืองจีนที่ยังมีผู้นำบางคนที่กำลังก้าวขึ้นมาด้วยระบบความรู้ความสามารถ (Merit system) อยู่ด้วยในหลายกรณี อย่างเช่นกรณีอดีต นายกรัฐมนตรีจูเหิงจี้ (ถึงแม้ตัวเขาจะถูกมองว่าได้สืบทอดระบบสืบสันตติวงศ์ให้แก่บุตรชายของเขาในเวลาต่อมาก็ตาม) หรือกรณีหลี่เค่อเฉียง (ที่ยังไม่มีข้อมูลว่าลูกหลานของเขาจะใช้ชีวิตดังบุตรชายของหลี่จี้ฮว่าหรือไม่) เป็นต้น

ประเด็นจากที่กล่าวมาตลอดหัวข้อนี้ ได้ฉายให้เห็นภาพปัญหาทางการเมืองของจีนอย่าง ที่เรียกได้ว่าเกินความคาดคิด และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของจีนในระดับหนึ่ง เพราะทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนประกาศวันประชุมสมัชชา 18 ล่าช้ากว่าที่ผ่านมา และที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทำได้ ที่เมื่อเกิดคดีร้ายแรงใดๆ ขึ้นมาภายในพรรคใน

<sup>46</sup> สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/China/ViewNews.aspx?NewsID=9550000112540> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2555).

ขณะที่พรรคกำลังมีวาระสำคัญระดับชาติแล้ว พรรคจะทำการชำระสะสางคดีที่ว่าให้แล้วเสร็จก่อนจึงจะดำเนินกระบวนการวาระสำคัญนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาจากที่กล่าวมานี้อาจสรุปภาพรวมได้ 2 ภาพ ภาพแรก เป็นภาพปัญหาของผู้นำจีนที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำการประพฤติมิชอบ ปัญหานี้มีตั้งแต่การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆอย่างผิดกฎหมาย การบิดเบือนการใช้อำนาจด้วยการก่ออาชญากรรม เป็นต้น ภาพนี้อาจเห็นได้จากกรณีป๋อซีไหลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยภายหลังจากที่ใช้เวลาสอบสวนนานหลายเดือน จนได้มีการตัดสินคดีของกุ่ไคไหลและหวังลี่จวินไปแล้ว ก็มาถึงวาระของป๋อซีไหล ทั้งนี้โดยสำนักข่าวซินฮว่าได้รายงานเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2012 ว่า คณะกรรมการการเมืองของพรรคได้มีมติขับเขาออกจากพรรคด้วยข้อหาผิดวินัยร้ายแรง

มติที่ว่า เป็นผลมาจากการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบวินัยแห่งศูนย์กลางพรรคที่พบว่า ป๋อได้ประพฤติมิชอบมาตั้งแต่เป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ผู้นำพรรคและรัฐในมณฑลเหลียวหนิง ผู้นำพรรคและรัฐในฉงชิ่ง โดยใช้อำนาจเกินขอบเขตเข้าทำผิดอย่างร้ายแรงในคดีที่กุ่ไคไหลภรรยาของเขาก่อขึ้น และยังใช้ตำแหน่งในการหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและครอบครัว ตลอดจนมีความสัมพันธ์ทางเพศที่ไม่เหมาะสมกับผู้หญิงหลายคน ภายหลังมติที่ว่านี้ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบวินัยฯจะได้โอนคดีนี้ไปให้หน่วยงานยุติธรรมเพื่อพิจารณาดำเนินการเป็นคดีปกติต่อไป ที่สำคัญคือ คณะกรรมการการเมืองฯได้กล่าวยอมรับว่า คดีที่ป๋อก่อขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อที่ร้ายแรงทำลายชื่อเสียงของพรรคและประเทศจีน และยังก่อให้เกิดผลที่เป็นลบอย่างหนักหน่วงทั้งในประเทศและนอกประเทศ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ทำร้ายพรรคและประชาชน<sup>47</sup> การยอมรับเช่นนี้จึงเท่ากับยอมรับถึงผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงทางการเมืองนั่นเอง

ภาพต่อมา เป็นภาพการใช้ชีวิตของบรรดาลูกท่านหลานเธอ ที่ทุกครั้งที่มีการเปิดเผยก็มักจะพบว่าเป็นชีวิตที่เต็มไปด้วยความหรูหราฟุ่มเฟือย จนนำมาสู่การตั้งคำถามถึงที่มาของทรัพย์สินเงินทองที่บุพการีของพวกเขาและเธอ ว่าได้มาอย่างไรจากตำแหน่งทางการเมืองที่แม้จะสูงระดับชาติ แต่ก็ไม่น่ามีเงินเดือนหรือค่าตอบแทนสูงพอที่จะสนับสนุนการใช้ชีวิตดังกล่าวได้อย่างแน่นอน ที่สำคัญคือ ลูกท่านหลานเธอเหล่านี้มีโอกาสที่จะเป็นผู้นำระดับสูงในอนาคตโดยไม่ต้องผ่านระบบความรู้ความสามารถอีกด้วย

ภาพรวมทั้งสองภาพข้างต้น ถือเป็นภาพที่ค่อนข้างโดดเด่นของการเมืองจีนที่เกิดขึ้นในปี 2012 โดยที่ก่อนหน้านี้ข่าวในทางเลวร้ายของผู้นำพรรคมักเป็นข่าวการถูกลงโทษในข้อหาฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยผู้นำเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีภูมิหลังที่เกี่ยวข้องกับการเป็นลูกท่านหลานเธอแต่อย่างไร เหตุุดังนั้น

<sup>47</sup> สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-pin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000119545> (สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2555).



การเกิดขึ้นของข่าวการเมืองในปี 2012 จึงเป็นประเด็นที่สดใหม่และต่างไปจากปีก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะเมื่อเป็นปีที่จะมีสมัชชา 18

### ความลงท้าย

ดังที่ได้กล่าวนำตั้งแต่ต้นบทแล้วว่า การศึกษาในที่นี้จะเน้นศึกษาผ่านวาระสำคัญทางการเมืองของจีนเป็นหลัก และผ่านเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองแต่เพียงสังเขป จากการศึกษาทั้งสองทางดังกล่าวทำให้พบว่า แม้เหตุการณ์ที่อยู่เหนือการคาดเดาหรือคาดหมายจะถูกศึกษาอย่างสังเขปก็จริง แต่หากกล่าวในแง่ความรุนแรงของปัญหาแล้ว ถือว่าได้ส่งผลกระทบต่อที่นักทฤษฎีพรรคคอมมิวนิสต์จีนอย่างยิ่ง อย่างน้อยก็ในแง่ภาพพจน์นับตั้งแต่เหตุการณ์เทียนอันเหมินในปี 1989 เป็นต้นมา

ผลกระทบต่อที่นักทฤษฎีพรรคคอมมิวนิสต์จีนในครั้งนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการสืบทอดอำนาจที่ไม่เป็นไปตามระบบที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้วางเอาไว้ ที่ถึงแม้จะเป็นระบบเผด็จการพรรคเดียวก็จริง แต่หากพรรคการเมืองนี้ทำไปตามระบบที่วางเอาไว้แล้วก็ไม่ยากที่จะได้สมาชิกพรรคที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้นำได้ ส่วนประเด็นที่ว่าไม่เป็นไปตามระบบที่วางเอาไว้ นั้น ปัญหาสำคัญที่ปรากฏออกมาก็คือ การที่กลุ่มผู้นำอาวุโสในอดีตได้เปิดช่องทางให้กับการเข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญแก่ลูกหลานของตน โดยไม่ผ่านระบบความรู้ความสามารถ หรือหากผ่านก็น้อยมาก เมื่อเทียบกับการได้มาซึ่งตำแหน่งระดับเดียวกันของสมาชิกพรรคทั่วไป

แน่นอนว่า ไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมใด การเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของบรรดาลูกหลานหลานเธอที่ไม่ต่างกับการสืบสันตติวงศ์ในอดีตนั้น ไม่เพียงจะสวนทางกับกระบวนการได้มาซึ่งผู้นำโดยผ่านระบบความรู้ความสามารถ (Merit system) เท่านั้น หากยังถูกพิสูจน์ให้เป็นที่ประจักษ์อีกด้วยว่า ถึงที่สุดแล้วผู้นำที่เป็นลูกหลานหลานเธอเหล่านี้หาใช่หลักประกันความมั่นคงทางการเมืองของจีนไม่ โดยเฉพาะเมื่อพวกเขาและเธอใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปกระทำการประพฤติมิชอบหาผลประโยชน์ใส่ตัว อีกทั้งยังเป็นไปได้ที่จะกระจายผลประโยชน์นั้นให้แก่ลูกหลานของตน ที่อาจมีโอกาสดำรงตำแหน่งอำนาจต่อจากตนในอนาคตอีกด้วย

แม้ทุกวันนี้จะยังคงกล่าวได้ว่า ความมั่นคงทางการเมืองของจีนยังมีเสถียรภาพโดยรวมก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธมิได้ว่า ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพที่ว่านั้นอย่างรุนแรง จนระบบการเมืองที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้วางเอาไว้ไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ และส่งผลให้พรรคประกาศวันประชุมสมัชชา 18 ล่าช้ากว่าปกติ คือกว่าจะประกาศได้ก็หลังจากที่มีการตัดสินใจของกู๋ไคไหล หวังลี่จวิน และป้อซีไห่ไปแล้ว โดยกำหนดวันประชุมในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2012

อย่างไรก็ตาม การประชุมสมัชชา 18 ก็จบลงด้วยดีในวันที่ 14 พฤศจิกายน ทุกอย่างเป็นไปตามที่คาดการณ์ กล่าวคือ สีจิ้นผิง ได้ก้าวขึ้นมาเป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีนสืบต่อจากหูจิ่นเทา ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการประจำกรมการเมืองลดลงจากสมัชชา 17 ซึ่งมี 9 คนเหลือ 7 คน ดังมีรายนามตามลำดับความสำคัญคือ สีจิ้นผิง หลี่เค่อเฉียง จางเต๋อเจียง อี๋ว์เจิ้งเซิง หลิวววินชาน หวังฉีชาน และจางเกาลี บุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรมการเมืองประจำทั้งเจ็ดดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า สีจิ้นผิงก็คือประธานาธิบดีต่อจากหูจิ่นเทา และหลี่เค่อเฉียงก็คือนายกรัฐมนตรีต่อจากเวินเจี๋ยเป่า ส่วนคณะกรรมการกรมการเมืองยังคงมีจำนวนเท่าเดิมคือ 25 คน ดังมีรายนาม (มิได้เรียงตามลำดับความสำคัญ) คือ

(1) สีจิ้นผิง (2) หม่าซำย (3) หวังฉีชาน (4) หวังชู่หนิง (5) หลิวววินชาน (6) หลิวเอี้ยนตง (7) หลิวฉีเป่า (8) สีว์ฉีเฉียง (9) ชุนชุนหลาน (10) ชุนเจิ้งไฉ (11) หลี่เค่อเฉียง (12) หลี่เจี้ยนกั๋ว (13) หลี่หยวนเฉา (14) วังหยาง (15) จางชุนเสียน (16) จางเกาลี (17) จางเต๋อเจียง (18) ฟ่านฉางหลง (19) เม็งเจี้ยนจู้ (20) จ้าวเล่อจี้ (21) หูซุนฮว่า (22) อี๋ว์เจิ้งเซิง (23) ลีจ้านชู่ (24) กั๋วจินหุย (25) หานเจิ้ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จึงมีประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไปว่า ในขณะที่จีนเติบโตจนฉายแววของมหาอำนาจมากขึ้น และมีความสัมพันธ์กับนานาประเทศมากขึ้นโดยลำดับนั้น ความมั่นคงทางการเมืองของจีนยังนับเป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมบทบาทดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ การแก้หรือไม่แก้ปัญหาที่ว่าแม้จะเป็นเรื่องภายในที่จีนไม่ปรารถนาให้ใครเข้ามาแทรกแซงก็จริง แต่จีนเองก็ย่อมตระหนักแก่ใจเช่นกันว่า หากตนยังปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวดำรงอยู่ต่อไป อย่างไม่เสียก็ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงทางการเมืองของตนในระยะยาวอยู่ดี

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- บุญศักดิ์ แสงระวี. *ตั้งเสี่ยวผิง: ชีวิตและการต่อสู้*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2538.
- บุญศักดิ์ แสงระวี (แปล). *ประชาธิปไตยลัทธิสังคมนิยมของจีน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2549.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *กรณีป้อซีไห่ล: เมื่อดาวรุ่งกลายเป็นดาวดับ. มติชนสุดสัปดาห์* ปีที่ 32 ฉบับที่ 1655 (11 พ.ค. 2555) ถึง ปีที่ 32 ฉบับที่ 1660 (8 มิถุนายน 2555).
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ อำนาจอรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2554.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *จำวจื่อหยาง. ศตวรรษจีน*. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2549.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *การปฏิรูปจีน: ยุทธศาสตร์พื้นที่เศรษฐกิจกับความขัดแย้งเชิงนโยบาย*. ใน *วรศักดิ์ มหัทธโนบล (บรรณาธิการ). จีน-ไทยในศตวรรษที่ 21*. หน้า 154-173. กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *เศรษฐกิจการเมืองจีน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สิทธิพล เครือรัฐติกาล, ดวงใจ เด่นเกศินีล้ำ, สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์ และวิศรา ไกรวัฒน์พงศ์ (แปล). *บันทึกลับจำวจื่อหยาง: เบื้องหลังเหตุการณ์นองเลือดเทียนอันเหมิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2552.
- สิทธิพล เครือรัฐติกาล และ วรศักดิ์ มหัทธโนบล. *ความมั่นคงของมนุษย์ในการกำหนดนโยบายของจีน: กรณีศึกษาการยินยอมให้ไต้หวันเป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์การอนามัยโลกเมื่อ ค.ศ.2009. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง จีนกับความมั่นคงของมนุษย์*. จัดโดย โครงการวิจัยความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาจีน

กาลานุกรมสาธารณรัฐประชาชนจีนระหว่างปี 1949-1999 (จงฮว่าเหวินหมินกั๊งเหอกว้อ 1949-1999 ชื่อเตี่ยน). ซ่างไห่: ซ่างไห่เหวินหมินชูปานเลื้อ, 1999.

คู่มือสมาชิกพรรค (ต่างหยวนสี่ยงฉวนชู). เป่ยจิง: จงกั๊งจงยางต่างเลื้อยชูปานเลื้อ, 2008.

ซ้ายฉางสุ่ย. ความรู้เกี่ยวกับพรรค 200 ข้อ (ต่างเตอจื่อสี่ 200 ถี). เป่ยจิง: จงกั๊งจงยางต่างเลื้อยชูปานเลื้อ, 2003.

สำนักวิจัยประวัติพรรคแห่งศูนย์กลางพรรค. ประวัติพรรคคอมมิวนิสต์จีน ภาคที่ 1 เล่ม 1-2 (จงกั๊งกั๊งฉานต่างลี้สี่ ชื่อจ้วน ซ่างเซ่อ-เซี่ยเซ่อ). เป่ยจิง: จงกั๊งต่างลี้ชูปานเลื้อ, 2005.

หยางเฟิงชุน. การปกครองจีนโดยสังเขป (จงกั๊งเจ็งผู้กั๊ยย่าว). เป่ยจิง: เป่ยจิงต้าเสี่ยวชูปานเลื้อ, 2008.

อ้ายผิง. ผู้อำนวยการฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กรมที่ 1 พรรคคอมมิวนิสต์จีน. สัมภาษณ์, 4 ตุลาคม 2551.

อี่จ้งฮว่า. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นจีน (จงกั๊งตี้ฟางเจ็งผู้จ้วนสิง). เป่ยจิง: จงกั๊งเลื้อยชูปานเลื้อ, 2008.

## ภาษาอังกฤษ

*Documentary of the 17<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China*. Beijing: Foreign Languages Press, 2007.

Nathan, Andrew J. and Gilley, Bruce (editors). *China New Rulers: The Secret Files*. London: Granta Books, 2003.

Nathan, Andrew J. and Link, Perry (editors). *The Tiananmen Papers*. London: Little, Brown and Company, 2001.

UNDP. *Human Development Report 1994*. New York, NY: Oxford University Press, 1994.

Wu Cangping & Mu Guangzong. *China's Population Situation and Policies*. Beijing: Foreign Languages Press, 2004.

## สื่อออนไลน์

Available from: <http://english.cpc.people.com.cn/66485/98610/6927290.html> (Accessed 30 August 2012).

เคนต์ อีวี่ง, “เมื่อคนสนิทของป๋อซีไห่หนีเข้าสถานกงสุลสหรัฐฯ,” สืบค้นจาก:

<http://www.manager.co.th/asp-pin/PrintNews.aspxMNewsID=9550000022278>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555).

อู่จิ่ง, “การตกจากอำนาจของป๋อซีไห่กับการปฏิรูปในจีน,” สืบค้นจาก:

<http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000046667>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555).

สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000102229>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2555).

สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000100273>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2555).

สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000117162>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2555).

สืบค้นจาก: <http://www.manager.co.th/asp-pin/PrintNews.aspx?NewsID=9550000119545>

(สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2555).

## ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน:

### กรณีศึกษาปัญหาหมอกพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย\*

วิศรา ไกรวัฒนพงศ์ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล

ในทุกๆ ปีระหว่างช่วงเดือนพฤษภาคมถึงกันยายน มักจะปรากฏข่าวปัญหาหมอกพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน (Transboundary Haze Pollution)<sup>1</sup> ซึ่งลมได้พัดพาเอาควันจากสุมาตราข้ามผ่านช่องแคบมะละกามาสู่ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย และบางส่วนของภาคใต้ของไทยและฟิลิปปินส์ โดยในบางปี หมอกควันไฟป่าส่วนใหญ่ที่มีแหล่งกำเนิดหลักในพื้นที่เกาะสุมาตราและบอร์เนียว ได้นำมลพิษไปไกลถึงออสเตรเลีย จีน และอินเดีย พร้อมๆ กับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศกว่า 2,000 ล้านตันต่อปี<sup>2</sup> ปัญหานี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความเสียหายของสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ประสบปัญหาเท่านั้น หากแต่ยังได้มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก อาทิเช่น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

---

\* รายงานวิจัยนี้เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัยเรื่อง “ความร่วมมืออนุภูมิภาคกับความมั่นคงของมนุษย์” เป็นงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (HS1069A-55)

\*\* สำหรับชื่อเรียกเฉพาะที่ปรากฏในบทความชิ้นนี้ จะทับศัพท์ภาษาไทยเฉพาะที่มีการทับศัพท์มาก่อนและเป็นที่ยอมรับหรือมีการใช้ต่อๆ กันมา ส่วนชื่อใดที่เป็นมีอาจากอ่านออกเสียงได้อย่างถูกต้องด้วยเป็นภาษาถิ่นหรือยังมิได้มีการกำหนดการออกเสียงที่แน่นอนแล้ว จะใช้อักษรแบบโรมัน

<sup>1</sup> ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “มลพิษจากหมอกควัน”(Haze pollution) ว่าหมายถึง “ควัน (smoke) ที่เกิดจากไฟบนพื้นดินและ/ หรือไฟป่า ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายและในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรที่มีชีวิตและระบบนิเวศ ตลอดจนคุณสมบัติของวัสดุต่างๆ อีกทั้งทำความเสียหายหรือรบกวนสิ่งแวดล้อม ความสะดวก และการใช้ประโยชน์อื่นจากสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามกฎหมาย” และให้คำนิยามคำว่า “มลพิษจากหมอกควันข้ามแดน” (Transboundary haze pollution) ว่าหมายถึง “มลพิษจากหมอกควันที่มีแหล่งกำเนิดทางกายภาพตั้งอยู่ทั้งหมดหรือเพียงส่วนหนึ่งในพื้นที่ปกครองของประเทศสมาชิกหนึ่ง และ เคลื่อนตัวเข้าไปในพื้นที่ปกครองของประเทศสมาชิกอื่น (สำหรับการใช้คำจำกัดความอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โปรดดู กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), 4-14.)

<sup>2</sup> Mongabay.com, “How to Stop Haze and Forest Fires in Indonesia,” available from [http://news.mongabay.com/2007/0419-fires.html], accessed on 20 September 2012.

ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งเกิดขึ้นภายในเขตอธิปไตยของอินโดนีเซีย ถือเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง มลพิษจากหมอกควันไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และสุขภาพอนามัยของผู้คนในอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงของอินโดนีเซียก็ได้รับผลด้านลบด้วยเช่นกัน วิกฤตการณ์ไฟป่าที่เกิดขึ้นในปี 1997 ปี 1998 และปี 2006 นั้น ถึงจะมีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบ แต่การเกิดไฟป่าก็ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง จนทำให้อาเซียนได้รับการวิจารณ์อย่างบ่อยครั้งถึงความด้อยประสิทธิภาพในการจัดการต่อปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน ดังนั้น ปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนจึงมีความน่าสนใจในประเด็นความร่วมมือของอาเซียน ภายใต้กรอบความร่วมมือที่ถูกพัฒนาขึ้นบนหลักการและบรรทัดฐานของอาเซียน และเนื่องจากประเด็นมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนเป็นกรณีศึกษาที่มีความชัดเจน ว่ารัฐใดควรจะได้รับผิดชอบต่อปัญหา และมีรัฐที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยตรง จึงทำให้ข้อมูลและความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนไม่ได้เป็นสิ่งที่สามารถปิดบังแก่ภาคประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบได้ส่งผลให้เกิดช่องทางที่เปิดสำหรับการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน และภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเพื่อจัดการต่อปัญหามากยิ่งขึ้น

การสิ้นสุดสงครามเย็นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบริบททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันส่งผลต่อการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ไม่เพียงแต่การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจผ่านการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟตา (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เท่านั้น หากยังได้มีการขยายสมาชิกภาพของอาเซียนไปยังพื้นที่ในแถบอินโดจีน และรวมไปถึงการตระหนักรู้ถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการต่อปัญหาด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนไปจากความมั่นคงแบบดั้งเดิม ซึ่งหมายถึงประเด็นความมั่นคงทางทหาร (traditional security) ไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ (human security)<sup>3</sup> และความ

<sup>3</sup> แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ตามการให้คำนิยามของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Programme: UNDP) ว่าหมายถึง สภาวะที่ปราศจากความกลัวและความต้องการ โดยแบ่งเป็นภัยคุกคามต่อมนุษย์ออกเป็น 7 ด้านหลักคือ เศรษฐกิจ (เช่น ความยากจน การไร้ที่อยู่) อาหาร (ความอดอยาก) สุขภาพ (การได้รับบริการทางสุขภาพไม่เพียงพอ โรคภัยไข้เจ็บต่างๆ) สิ่งแวดล้อม (ความเสื่อมโทรม มลภาวะ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ) บุคคล (ความรุนแรงทางร่างกาย อาชญากรรม อุบัติเหตุจากการเดินทาง) ชุมชน (การถูกกดขี่ การถูกกีดกัน การถูกแบ่งแยก) การเมือง (การควบคุมบังคับ การทรมาน การหายสาบสูญ การละเมิดสิทธิมนุษยชน) โปรดดู UNDP, “Chapter 2: New Dimensions of Human Security” in Human Development Report 1994, available from [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\_1994\_en\_chap2.pdf], accessed on 24 September 2012.

มั่นคงไม่ตามแบบ (non-traditional security) โดยปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม และปัญหาการแพร่ขยายของโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ อย่างโรคซาร์สและโรคไข้หวัดนก เป็นต้น

ปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดนเหล่านี้ทำให้รัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้สำเร็จโดยลำพัง จึงมีความจำเป็นที่ประเทศต่างๆ ต้องสร้างความร่วมมือผ่านการติดต่อสื่อสารที่ใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อให้สามารถจัดการต่อปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน จึงถือเป็นปัญหาความมั่นคงแบบใหม่ด้านสิ่งแวดล้อม ในการจัดการและแก้ไขปัญหารัฐต่างๆ จำเป็นต้องมีนโยบายและการปฏิบัติการที่รวดเร็ว เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการจัดการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาเซียนจะมีข้อตกลง นโยบาย และแผนปฏิบัติการต่างๆ มลพิษจากหมอกควันก็ยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่อง ทั้งๆ ที่ได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากสมาชิกอาเซียน อาเซียนได้ส่งเสริมความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อจัดการกับปัญหาผ่านข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ในปี 2002 แต่ความพยายามในการจัดการต่อปัญหาที่เกิดขึ้น มิได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงไปสู่สถานการณ์ที่ดีภายในภูมิภาค<sup>4</sup> ทำให้ในแง่หนึ่ง เป็นการแสดงให้เห็นถึงวิกฤตภายในพื้นที่ว่าอาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติในการเคารพอธิปไตยของอินโดนีเซีย ทำให้อาจกล่าวได้ว่า ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน อาจนำไปสู่การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปวิธีอาเซียน<sup>5</sup>

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบของปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน รวมทั้งโอกาสและข้อจำกัดของอาเซียนและรัฐสมาชิกในการแก้ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าพื้นที่ของอินโดนีเซียซึ่งประกอบด้วยดินฟ้า ทำให้ดินในอินโดนีเซียมีลักษณะเฉพาะคือง่ายต่อการติดไฟ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกจะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดไฟป่าในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง แต่มูลเหตุสำคัญที่ทำให้ปัญหาไฟป่าในอินโดนีเซียยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ กิจกรรมและการกระทำของ

<sup>4</sup> Paruedee Nguitragee ได้ทำการศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ตลอดจนถึงแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ในการสร้างระบบ กติกาในการจัดการต่อปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน โดยพบว่า ระหว่างปี 2004-2009 ในพื้นที่หลายส่วนของ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ยังคงได้รับผลกระทบจากไฟป่า และเมื่อประกอบกับสภาพอากาศที่แห้งแล้งกว่าเดิม ได้ทำให้บางส่วนของไทยและลาวได้รับผลกระทบจากมลพิษไปด้วย โปรดดู Paruedee Nguitragee, *Environmental Cooperation in Southeast Asia: ASEAN's Regime for Transboundary Haze Pollution* (New York: Routledge, 2011), 131.

<sup>5</sup> Shuan Narine, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002), 161-172.



มนุษย์ในการใช้วิธีการเผาป่าเพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ นอกจากนั้น แรงกดดันที่เกิดจากระบบทุนนิยม ผ่านโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่างๆ ทั้งที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลอินโดนีเซียและองค์การการเงินระหว่างประเทศ และระบบอุปถัมภ์ในอินโดนีเซียได้เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหานี้ ได้ก่อให้เกิดความร่วมมือทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างรัฐบาลต่างๆ กับองค์การระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ยังได้ผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหว การสร้างความตระหนักรู้และพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ภาคประชาชน และองค์การพัฒนาสังคมต่างๆ ในการขับเคลื่อนและร่วมกันแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

### สาเหตุของมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

ไฟป่ามิได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แต่เพียงแห่งเดียว หากแต่เหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกันนี้ได้เกิดขึ้นในส่วนอื่นของโลกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้ปรากฏการณ์ไฟป่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างจากที่อื่นคือ ความถี่ในการเกิด ค่าความหนาแน่นของมลพิษ ช่วงระยะเวลาที่ยาวนาน และจำนวนประชากรที่ได้นับผลกระทบจากควันไฟจำนวนมาก<sup>6</sup> โดยช่วงฤดูแล้งในปี 1982-83 ปี 1987 ปี 1991 ปี 1994 ปี 1997-98 ปี 2006 และจนถึงปัจจุบัน ประเทศมาเลเซีย บรูไน และสิงคโปร์ ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมลพิษหมอกควันไฟป่าที่เกิดจากพื้นที่ป่าในบริเวณสุมาตราและบางพื้นที่ของบอร์เนียวในมาเลเซียอย่างรุนแรง ในการทำความเข้าใจต่อปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซีย ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาคลาสสิกด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงปัจจัยอันเป็นสาเหตุที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ สภาพพื้นที่ที่มีคุณลักษณะเฉพาะทางกายภาพ และสภาพความแปรปรวนของภูมิอากาศโลก ควบคู่กับปัจจัยที่เกิดจากกิจกรรมและการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมือง อันได้แก่ ปัจจัยภายในของอินโดนีเซีย และปัจจัยภายนอกอันเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียที่มีกับตัวแสดงระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งได้แก่ ภาคธุรกิจ และองค์การระหว่างประเทศ

<sup>6</sup> Narayan Sastry, “Forest Fires, Air Pollution, and Mortality in Southeast Asia,” in *Demography*, Vol. 39, No. 1. (February 2002), 1-2.

## 1. ปัจจัยที่เกิดจากธรรมชาติ

รายงานสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนครั้งที่ 3 (The Third ASEAN State Environment Report 2006) ได้กล่าวถึงไฟป่าซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นดินพีต (peat soil)<sup>7</sup> ว่าเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนในภูมิภาค<sup>8</sup> พื้นที่ป่าดิบชื้นในอินโดนีเซียเป็นดินพีตซึ่งคิดเป็นพื้นที่ประมาณร้อยละ 70 ของดินพีตที่มีในภูมิภาค ดินพีตสามารถเผาไหม้ได้ง่ายเมื่อน้ำแห้งและพีตไร้ความชื้น การที่พีตประกอบด้วยซากพืชที่เน่าเปื่อยเพียงบางส่วน จึงทำให้มีการปล่อยควันที่มีส่วนประกอบของปริมาณคาร์บอนสูงเมื่อมีการเผาไหม้<sup>9</sup> ดังนั้น เมื่อเกิดการปะทุไฟขึ้นจึงยากแก่การหยุดยั้ง เนื่องจากแหล่งกำเนิดไฟอยู่ใต้ดิน โดยในช่วงการเกิดปัญหาหมอกควันในปี 2006 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงป่าไม้ของอินโดนีเซียได้ออกมายอมรับว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จเพียงน้อยนิดในการดับไฟป่าโดยใช้ฝนเทียม เพราะถึงแม้จะมีการใช้ฝนห่าใหญ่ก็ยังไม่สามารถดับไฟในบางพื้นที่ โดยเฉพาะไฟที่อยู่ภายใต้ผิวดินที่แห้งและเป็นดินพีตได้<sup>10</sup>

นอกจากคุณลักษณะเฉพาะของดินพีตในบริเวณพื้นที่ส่วนใหญ่ของอินโดนีเซียแล้ว ปรากฏการณ์ เอล นิโญ (The El Niño Southern Oscillation: ENSO) ซึ่งเกิดจากกระแสความร้อนในมหาสมุทรแปซิฟิกไหลลงสู่ทางใต้ของทวีปอเมริกา ทำให้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมหรืออากาศแห้ง

---

<sup>7</sup> พีต (Peat) เป็นอินทรีย์วัตถุที่เกิดจากการสะสมของมวลพืชที่เน่าเปื่อยเพียงบางส่วน โดยปรากฏอยู่ทั่วไปตามพื้นดินที่มีความชุ่มชื้นสูงและมีน้ำขัง ในเอเชียพีตจะพบมากในบริเวณพื้นที่ของประเทศอินโดนีเซีย กาลิมันตัน ชันไกบุตริตาเนอาไซวัน ชันไกโตลัค กาลิมันตันตะวันตก สุมาตรา พีตจะเป็นชั้นแรกในกระบวนการเกิดถ่านหิน ประกอบด้วยซากพืชซึ่งบางส่วนได้สลายตัวไปแล้ว แต่ซากพืชบางส่วนยังสลายตัวไม่หมด จึงมีปริมาณคาร์บอนต่ำ ประมาณร้อยละ 50-60 โดยมีปริมาณออกซิเจนและความชื้นสูง แต่สามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงได้ ในสภาวะที่เหมาะสมพีตจะกลายเป็นถ่านหินลิกไนต์ ในปริมาณไม่มากจะทำให้พีตสามารถเผาไหม้ได้ เมื่อเกิดการติดไฟจากแหล่งความร้อน เช่น ไฟป่าที่ลุกลาม ใต้ผิวดิน จะก่อให้เกิดความร้อนคุกรุ่น และไฟคุกรุ่นเหล่านี้สามารถเผาไหม้อยู่โดยไม่อาจตรวจพบได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยเป็นการลุกลามในชั้นพีตใต้ผิวดิน และสามารถจุดไฟป่าใหม่ให้เกิดขึ้นได้อีกหลายแห่งบนพื้นดิน โปรดดู บริษัท ไทย แคปปิตอล คอร์เปอร์เรชั่น จำกัด (มหาชน), “ชนิดของถ่านหิน, ที่มา [http://www.thaicapital.co.th/index.php/front\_end/product\_th], เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2555.; Turena Biotech, “พีต (peat) คืออะไร?,” ที่มา [http://www.weloveshopping.com/template/a20/show\_article.php?shopid=26601&qid=81461], เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2555.)

<sup>8</sup> The ASEAN Secretariat, Third ASEAN State Environment Report 2006 (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2006), 78.

<sup>9</sup> The ASEAN Secretariat, “Combating Haze in ASEAN: Frequently Asked Questions,” in *ASEAN Fact Sheet*, 28 July 2007.

<sup>10</sup> “Stuck in a Haze,” in *The Economist*, 12 October 2006

[http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story\_id=8032100&CFID=8983447&CFTOKEN=82039017], 27 September 2012.

แล้งตามส่วนต่างๆ ของโลก<sup>11</sup> อันเป็นสาเหตุให้สภาพอากาศแห้งมากขึ้นในอินโดนีเซีย และเป็นผลให้เกิดไฟป่าในพื้นที่กว้าง เพราะอากาศเช่นนี้ทำให้มรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเกิดขึ้นช้าลง และทำให้ไฟป่าเกิดขึ้นเป็นเวลาหลายเดือนซึ่งกินเวลายาวนานกว่า<sup>12</sup> นาซ่าได้เชื่อมโยงปรากฏการณ์นี้เข้ากับการเกิดไฟป่าที่แย่มากที่สุดในอินโดนีเซียตั้งแต่ปี 1997-98 ที่ทำลายพื้นที่ประมาณกว่า 10 ล้านเฮกเตอร์<sup>13</sup> โดยในช่วงฤดูแล้งระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายนในทางตอนใต้ของภูมิภาค มักจะเกิดจุดความร้อนหรือ hotspot จำนวนมากในพื้นที่ที่เป็นดินพีต ซึ่งจำนวน hotspot ที่เพิ่มมากขึ้นนั้น มักเกิดจากความแห้งแล้งที่เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ ENSO<sup>14</sup>

### ตารางที่ 1: พื้นที่ดินพีตในประเทศอาเซียน และจำนวน hotspots ที่เกิดขึ้น

พื้นที่ดินพีตในอาเซียน (สาเหตุของการเกิดมลพิษ หมอกควัน)	พื้นที่ 25 ล้านเฮกเตอร์ (ร้อยละ 60 ของโลก)			
จำนวน hotspots ที่เกิดขึ้น (สุมาตรา บอร์เนียว คาบสมุทรมลายู)	2002	2003	2004	2005
	32,059	13,227	26,661	61,790

ที่มา: The ASEAN Secretariat, *Third State of the Environment Report 2006*, 78.

## 2. ปัจจัยที่เกิดจากกิจกรรมและการกระทำของมนุษย์

แม้ว่าปัจจัยเชิงพื้นที่และความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศโลกจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่า และจำนวน Hotspot ที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายท่านเห็นพ้องกันว่า ปัจจัยอันเป็น

<sup>11</sup> Maria Francesch-Huidobro, “The Power of Circumvention: Fighting the Southeast Asian Forest Fires and Haze,” *Governance, Politics and the Environment: A Singapore Study* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), 247.

<sup>12</sup> M. Brauer, and J. Hisham-Hashim, “Fires In Indonesia: Crisis and Reaction,” in *Environmental Science and Technology*, September 1, 1998, 404A-407A; cited in Narayan Sastry, 4.

<sup>13</sup> Mongabay.com, “2006 Indonesian Forest Fires Worst since 1998 Fires in Indonesia Were Worsened by El Niño Says NASA,” available from [http://news.mongabay.com/2007/0301-nasa.html], accessed on 24 September 2012.

<sup>14</sup> The ASEAN Secretariat, *Third ASEAN State Environment Report 2006*, 88.

สาเหตุหลักต่อการเกิดไฟป่าในอินโดนีเซียนั้นเกิดจากการกระทำและกิจกรรมของมนุษย์<sup>15</sup> มนุษย์ก่อไฟขึ้นทั้งโดยตั้งใจและโดยประมาท ด้วยวัตถุประสงค์อันหลากหลาย เช่น การใช้ไฟเพื่อถนอมอาหารที่ทำลายพื้นที่ป่าเพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ยุติไม่ได้ หรือแม้แต่เพื่อไล่ที่ การเผาทำลายเป็นวิธีการที่ประหยัด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการเปิดที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ไฟป่าที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซียจำนวนมากเป็นความตั้งใจของเจ้าของพื้นที่เพื่อจะใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์หรือจากเกษตรกรที่ต้องการเผาทำลายป่าเพื่อเพาะปลูกพืชชนิดอื่น อาจสังเกตได้ว่า ไฟป่าที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซียมีความแตกต่างจากไฟป่าที่ปะทุขึ้นในพื้นที่ของบรูไน มาเลเซีย และสิงคโปร์<sup>16</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟป่าในมาเลเซียจะไม่ได้เกิดจากการเผาที่เพราะมาเลเซียจะใช้เทคโนโลยีในปรับที่ดินโดยไม่ใช้ไฟเผา ซึ่งวิธีการที่มาเลเซียใช้นั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้ในอินโดนีเซีย เพราะต้องใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่มีราคาแพง<sup>17</sup>

ปัจจัยทางเศรษฐกิจและทางการเมืองภายในของอินโดนีเซีย เป็นทั้งปัจจัยโดยตรงและโดยอ้อมต่อการตัดไม้ทำลายป่า และการเผาทำลายพื้นที่ป่าเพื่อนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้การแก้ปัญหาหมอกพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทั้งยังเป็นเหตุผลในการอธิบายว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลอินโดนีเซียจึงไม่สามารถสร้างนโยบายเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาหมอกพิษได้ ปัจจัยภายในอันสลับซับซ้อนของอินโดนีเซีย อันเป็นสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของไฟป่าที่จะกล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่ นโยบายการรวมศูนย์และแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อต่อการคงอยู่ในอำนาจ และความต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียซึ่งเกิดขึ้นในปี 1997

ประธานาธิบดีซูการ์โน ซึ่งเป็นประธานาธิบดี และบิดาแห่งประชาธิปไตยแบบชี้นำ (father of guided democracy) เป็นผู้ริเริ่มอุดมการณ์ทางการเมืองแบบรวมศูนย์ของอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามแต่เดิมในเรื่องการจัดการป่าไม้ การใช้ทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่างๆ ของอินโดนีเซียได้รับการบริหารจัดการผ่านกฎหมายจารีต (customary law) หรือ *Adat* ซึ่งเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ของอินโดนีเซีย โดยในด้านหนึ่ง *Adat* จะอนุญาตให้คนพื้นเมือง

<sup>15</sup> Narayan Sastry, 2; Rodolfo C. Severino, “The Issue of Non-interference,” in *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006), 107-8.; James Cotton, “The Haze over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Model of Regional Engagement,” in *Pacific Affairs*, Vol. 72. No. 3. (Autumn, 1999), 333-4; Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn, “New Security Issues and Their Impact on ASEAN,” in *Reinventing ASEAN*, eds. Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 2003), 150.

<sup>16</sup> Rodolfo C. Severino, 107-8.

<sup>17</sup> James Cotton, 334.

สามารถเข้าถึงที่ดินและพื้นที่ป่า และคนในหลายพื้นที่จะใช้ *Adat* เป็นฐานในการจัดการกับความขัดแย้งส่วนบุคคลภายในหมู่บ้าน ในระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่น ในพื้นที่นอกเขตชวา กรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนพื้นเมืองที่ย้ายออกหรือตายโดยไม่มีทายาทจะกลับไปเป็นของชุมชนท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียในปี 1945 ได้ให้การรับรอง *Adat* ว่ามิได้ขัดกับผลประโยชน์ของรัฐหรือชาติ ทั้งๆ ที่ความหลากหลายในการตีความ *Adat* นั้นสร้างความยุ่งยากในการสร้างกฎระเบียบในระดับรัฐ และเป็นผลสืบเนื่องอันก่อให้เกิดปัญหาในระบบศาลในเวลาต่อมา เพราะในปี 1960 ได้มีการออกกฎหมายที่ดิน (Basic Agrarian Law 1960) ซึ่งเป็นการให้หลักการเรื่องสิทธิ์ในการถือครองที่ดินทั้งแก่ประชาชนและรัฐ โดยยังคงให้การยอมรับเรื่องการถือครองที่โดยปราศจากเอกสารแสดงสิทธิ์<sup>18</sup> อย่างไรก็ตามกฎหมายใหม่ฉบับนี้ได้เปิดโอกาสและเป็นเครื่องมือแก่ชนชั้นนำทางการเมืองในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>19</sup> และในเวลาต่อมา รัฐบาลยังได้ออกกฎหมายป่าไม้ (Basic Forestry Law 1967) เพื่อให้อำนาจแก่รัฐในการยึดที่ดินที่ไม่มีผู้ใดอ้างกรรมสิทธิ์ และเอื้อให้เกิดการใช้ประโยชน์แก่บริษัทเอกชน ทำให้พื้นที่มหาศาลของป่าฝนถูกใช้เพื่อให้สัมปทานในการชักลากไม้ และรวมทั้งทำให้พื้นที่ป่าชุมชนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์หลายแห่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยที่รัฐได้มอบกรรมสิทธิ์ผ่านการให้สัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจต่างๆ จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับบริษัทที่เข้ามาในพื้นที่นั้น<sup>20</sup> ซึ่งในบางพื้นที่ภายใต้บริบทเช่นนี้ การเผาป่าจะถูกใช้เป็นอาวุธในการยุติข้อพิพาทในพื้นที่ที่มีความไม่ชัดเจนในประชาคม โดยเฉพาะในพื้นที่ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์ร่วม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ที่เปราะบางระหว่างผู้ได้รับสัมปทาน ผู้อพยพ และคนในพื้นที่ ทำให้เกิดความตั้งใจในการเผาทำลายพื้นที่ ซึ่งวิธีการการเผาทำลายป่านั้นถูกใช้โดยทั้งผู้ได้รับสัมปทานที่เข้ามาและทั้งคนในพื้นที่เพื่อที่จะหยุดการกระทำของอีกฝ่าย กรณีเหล่านี้ปรากฏให้เห็นในพื้นที่บริเวณสุมาตราและกาลิมันตัน<sup>21</sup>

ในสมัยของประธานาธิบดีซูฮาร์โต เป็นยุคแห่งการสร้างควมมีเสถียรภาพทางการเมืองผ่านแนวทางการพัฒนาและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลซูฮาร์โตได้ใช้ประโยชน์จากโครงสร้างนโยบายการรวมศูนย์ อันเป็นรากฐานในการสร้างความมั่นคงในอำนาจทางการเมือง โดยในเบื้องต้นเป็นการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการให้สัมปทานแก่กลุ่มทหารและธุรกิจที่สนับสนุนตน

<sup>18</sup> ในหลักการแล้ว กฎหมายฉบับนี้น่าจะให้ผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของอินโดนีเซีย แต่ในความเป็นจริง การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ โดยรัฐ กลับเป็นสิ่งที่จำกัดการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิของปัจเจกบุคคล

<sup>19</sup> Paruede Nguitrageol, 109, 100.

<sup>20</sup> Ibid., 102.

<sup>21</sup> Narayan Sastry, 3-4.

พร้อมๆ กับการมีแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านโครงการต่างๆ เช่น การอพยพผู้คน และโครงการการปลูกข้าว<sup>22</sup>

ระบบอุปถัมภ์และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับครอบครัวของซูฮาร์โต ล้วนเป็นกลุ่มผู้มืบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจ และบทบาทนั้นยังคงอยู่แม้ซูฮาร์โตจะลงจากอำนาจแล้วก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์ที่เชื่อมโยงกับนักการเมืองต่างมีบทบาทต่อการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมไม้แปรรูป การปลูกสวนป่าและสวนปาล์มน้ำมัน<sup>23</sup> ป่าไม้ในอินโดนีเซียยังคงเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญ และเป็นฐานที่ใช้ในการขยายอำนาจทางการเมือง โดยนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้เชิงพาณิชย์ มีการให้สัมปทานป่าไม้แก่นายทหาร และนักธุรกิจอย่าง Mohammad Bob Hasan ซึ่งเป็นเพื่อนซูฮาร์โต โดยเป็นที่รู้จักกันโดยนัยว่า ตั้งแต่ปี 1983 จนสิ้นสุดยุคซูฮาร์โต Hasan เป็นทั้งรัฐมนตรีป่าไม้ตัวจริงและผูกขาดการค้าไม้อัดในสัดส่วนกว่าครึ่งหนึ่งของโลก<sup>24</sup> อาจกล่าวได้ว่า ผู้มีบทบาททางการเมืองมีผลประโยชน์จากการทำอุตสาหกรรมป่าไม้และเกษตรเชิงพาณิชย์ จนในบางกรณีตัวแสดงและกฎกติกาที่เกี่ยวเนื่องกัน<sup>25</sup> ดังนั้น แม้ว่าจะมีการห้ามการใช้ไฟเผาป่ามาตั้งแต่ปี 1995 แต่กฎหมายเช่นนี้ไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างกว้างขวาง และผลของกฎหมายก็มีเพียงน้อยนิด<sup>26</sup>

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของอินโดนีเซียที่ขัดแย้งกับแนวทางและความต้องการในการป้องกันไฟป่า เป็นคำอธิบายที่ดีต่อการปรากฏปัญหาหมอกควันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนพื้นที่ป่าให้เป็นพื้นที่เพาะปลูกไม้เพื่อใช้ในทางอุตสาหกรรมและปาล์มน้ำมัน และการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม<sup>27</sup> ไฟป่าในอินโดนีเซียมักเกิดจากการใช้วิธีการเผาป่า ซึ่งมีราคาถูกในกระบวนการปลูกไม้ในอุตสาหกรรมไม้แปรรูปและการปลูกปาล์มน้ำมัน<sup>28</sup> และยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่ป่าที่ลดลงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความแห้งแล้งในพื้นที่และปริมาณน้ำฝนที่มีน้อยลง อันนำมาสู่การปะทุและการเกิดไฟป่าที่บ่อยครั้งขึ้น<sup>29</sup> โดยในช่วงแรกไฟป่าที่เกิดขึ้นถูกเชื่อว่าเป็นฝีมือ

<sup>22</sup> Paruede Nguiragool, 101-2.

<sup>23</sup> การปลูกปาล์มน้ำมันส่วนใหญ่ถูกเน้นใน 5 พื้นที่คือ สุมาตราเหนือ สุมาตราใต้ Riau Jambi Aceh และ กาลิมันตัน ตะวันตก โดยทั้ง 5 จังหวัดนี้เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นแหล่งของมลพิษจากหมอกควัน โดยในปี 2006 องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้อ้างว่า ร้อยละ 56 ของ hotspot ที่เกิดขึ้นใน Riau และร้อยละ 30 ในกาลิมันตันตะวันตกเป็นพื้นที่ของดินพีต โปรดดู Paruede Nguiragool, 106.

<sup>24</sup> Paruede Nguiragool, 104-5.

<sup>25</sup> James Cotton, 337-8.

<sup>26</sup> Narayan Sastry, 3.

<sup>27</sup> Rodolfo C. Severino, 111.

<sup>28</sup> Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn, 148-60.

<sup>29</sup> James Cotton, 334-5.

ของชาวนาที่ใช้วิธีการตัดต้นไม้แล้วเผาป่าเพื่อถางที่ดิน แต่ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมได้ชี้ให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 80 ของไฟป่าที่เกิดขึ้นในปี 1997 เกิดจากฝีมือของเจ้าของสวนปาล์มและกิจการไม้แปรรูป โดยนับแต่ในทศวรรษ 1970 รัฐบาลอินโดนีเซียได้มีนโยบายการเพิ่มผลผลิตไม้แปรรูปและปาล์มน้ำมัน ทำให้พื้นที่เพาะปลูกพืชประเภทนี้มีมากขึ้น น้ำมันปาล์มซึ่งใช้ในอุตสาหกรรมอาหารจนถึงการผลิตไบโอดีเซล ถือเป็นแหล่งรายได้อันดับสองรองจากอุตสาหกรรมน้ำมันปิโตรเลียม<sup>30</sup> โดยมีพื้นที่กว่า 5.5 ล้านเฮกเตอร์ในปี 2000<sup>31</sup> นอกจากนี้ ในปัจจุบัน อินโดนีเซียยังเป็นประเทศผู้ผลิตไม้แปรรูปเขตร้อนที่ใหญ่ที่สุด โดยมีมูลค่ากว่า 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี การทำป่าไม้ที่ถูกกฎหมายมีผลกระทบต่อพื้นที่ป่า 700,000-850,000 ล้านเฮกเตอร์ หรือสูงกว่านั้น ส่วนในปี 2003 การทำป่าไม้ที่ผิดกฎหมายได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าอย่างน้อย 1.2-1.4 ล้านเฮกเตอร์ หรือสูงกว่านั้น นอกจากนี้ ปัจจุบันยังเพิ่มเติมที่ทำให้พื้นที่ป่าขยายจาก 600,000 เฮกเตอร์ในปี 1985 ไปเป็นกว่า 5.3 ล้านเฮกเตอร์ในปี 2004 เป็นผลมาจากโครงการการอพยพคนของรัฐบาล ได้ส่งเสริมให้เกษตรกรเปลี่ยนพื้นที่ป่าเพื่อทำการเพาะปลูก เนื่องจากการใช้ไฟในการจัดการกับที่ดินเป็นวิธีที่ถูกและเร็วที่สุด จึงทำให้สถานการณ์ไฟป่ายิ่งแย่ลง และทำให้ในทุกปีพื้นที่มหาศาลในชนบทถูกเผาก่อนที่ฝนในฤดูมรสุมจะพัดมาในเดือนตุลาคมหรือพฤศจิกายน<sup>32</sup>

เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเติบโตที่รวดเร็วของจำนวนประชากรในอินโดนีเซีย ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มโครงการอพยพคนระหว่างปี 1969-1994 โดยวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อย้ายคนประมาณครึ่งล้านคนต่อปีจากพื้นที่ที่มีความหนาแน่นต่อประชากรสูงในชวาและบาหลีไปยังพื้นที่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นน้อยกว่า เช่นที่สุมาตรา กาลิมันตัน และอิเรียนจา ซึ่งการเคลื่อนย้ายประชากรจำเป็นต้องมีการตัดไม้เพื่อเปิดพื้นที่ป่าให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่ ในการเปิดพื้นที่ทางเศรษฐกิจใหม่ ไม่เพียงแต่การสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การสร้างถนน การคมนาคมขนส่ง และการอัดฉีดเงินทุนมหาศาลสำหรับกิจการต่างๆ เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการมีพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรมด้วยการอพยพคนเหล่านี้เกิดขึ้นควบคู่กับโครงการปลูกข้าว 1 ล้านเฮกเตอร์ โดยโครงการนี้ถือเป็นโครงการที่เป็นการใช้พื้นที่ดินฟืดในเขตป่าร้อนชื้นที่ผิดพลาด เพราะเป็นการเปลี่ยนที่ดินเพื่อปลูกข้าว แม้จะมีการสร้างระบบชลประทานจำนวนมากในพื้นที่ แต่เนื่องด้วยดินที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้ข้าวไม่สามารถเติบโตได้ ส่วนไฟป่าที่เกิดขึ้นบนเกาะกาลิมันตันในระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงตุลาคมปี 2002 ซึ่งเป็นครั้งที่เลวร้ายครั้งหนึ่งนั้น เป็นผลจากโครงการปลูกข้าว 1 ล้านเฮกเตอร์นั่นเอง<sup>33</sup> การเปิดพื้นที่ทำ

<sup>30</sup> Paruedee Nguitrageol, 105.

<sup>31</sup> Maria Francesch-Huidobro, 247.

<sup>32</sup> Mangabay.com, “Forest Fires Result from Government Failure in Indonesia,” available from [http://news.mongabay.com/2006/1015-indonesia.html], accessed on 24 September 2012.

<sup>33</sup> Paruedee Nguitrageol, 102-3.

ให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าและนำไปสู่ความขัดแย้งกับชุมชนท้องถิ่น และปัญหาที่ตามมาในเวลาต่อมา คือ พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นน้อยในจังหวัด Riau และ Jambi ในสุมาตราและทางตอนใต้ของกาลิมันตันนั้น เป็นพื้นที่ที่เป็นดินพีต การใช้พื้นที่ลุ่มที่เป็นดินพีตเพื่อการเพาะปลูกข้าวจึงเป็นสาเหตุให้เกิดการปะทุของไฟขึ้นมา<sup>34</sup>

จากโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่างๆ ผ่านการขยายพื้นที่เพื่อทำการเกษตร และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นปัญหาไฟป่าในอินโดนีเซียควบคู่กับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ อาจกล่าวได้ว่า การขยายพื้นที่ทางการเกษตรเป็นแนวทางในการต่อสู้กับเศรษฐกิจช่วงขาลงด้วยเหตุผลต่างๆ ได้แก่

- 1) ภาคเกษตรกรรมเป็นอิสระจากระบบเศรษฐกิจดอลลาร์ ซึ่งทำให้ภาคส่วนนี้ไม่ได้รับผลกระทบมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับภาคส่วนอื่นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ
- 2) การเพาะปลูกจะรับภาระผู้ว่างงานจากภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคการผลิตและอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ในภาวะไม่มีงานทำ ให้กลับไปมีงานทำในชนบท
- 3) การเพาะปลูกพืชบางชนิด เช่น ข้าวโพดและข้าวสาลี จะช่วยลดการนำเข้าสินค้า และเป็น การสำรองอาหารภายในประเทศ
- 4) การส่งออกข้าวและพืชไร่อื่นๆ ให้ผลตอบแทนที่ดีในช่วงที่ค่าเงินของประเทศถูกลดค่าลง ทำให้สินค้ามีราคาลดลงและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ซึ่งในภาพรวมจะทำให้ อินโดนีเซียสามารถเพิ่มการนำเข้าได้<sup>35</sup>

ปัจจัยจากภายนอกอินโดนีเซียที่ส่งผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของไฟป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการน้ำมันปาล์มในตลาดโลก การใช้เพื่อการประกอบอาหารจากจีนและอินเดีย และการขยายโครงการพลังงานจากไบโอดีเซลในภาคพลังงาน<sup>36</sup> ทำให้เกิดการขยายพื้นที่เพาะปลูกปาล์ม น้ำมันในปี 2006-2007 โดยในช่วงปี 2005 จีนได้ประกาศแผนการให้เงินเพื่อพัฒนาโครงการปลูก ปาล์มตามแนวชายแดนภูเขาของอินโดนีเซียและมาเลเซีย และประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyono ได้ให้การสนับสนุนต่อโครงการนี้เป็นอย่างดี เพราะเชื่อว่าโครงการนี้จะสร้างงาน บริการ ต่างๆ และมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนที่อยู่ในกาลิมันตัน ทั้งยังเป็นส่วนเสริมที่สำคัญ

<sup>34</sup> James Cotton, 3.

<sup>35</sup> Maria Francesch-Huidobro, 266-7.

<sup>36</sup> เนื่องจากไบโอดีเซลผลิตจากคาร์บอนไดออกไซด์ในอัตราที่ต่ำกว่าเชื้อเพลิงปิโตรเลียม จึงเป็นพลังงานทางเลือกอีก แหล่งหนึ่ง ทำให้เกิดความต้องการไบโอดีเซลซึ่งผลิตโดยพลังงานพืชเป็นส่วนใหญ่ ความต้องการไบโอดีเซลไม่ เพียงแต่ทำให้อาหารอย่างน้ำตาลและน้ำมันในการบริโภคมีราคาสูงขึ้นเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดความขาดแคลนอาหาร และการปรับใช้พื้นที่ดินและพื้นที่ป่า ด้วยทั้งประชาชนและรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต้องการมีส่วนร่วมใน ผลประโยชน์ที่ได้จากความรุ่งโรจน์ของธุรกิจไบโอดีเซล (โปรดดู Paruede Nguiragool, 118.)



ต่อการค้าและการลงทุนแบบทวิภาคีระหว่างจีนและอินโดนีเซีย ซึ่งในด้านหนึ่งทำให้บริษัทเกษตรอุตสาหกรรมเหล่านี้มีบทบาทที่สำคัญ และมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นในการขยายการค้าและการลงทุนที่ผูกติดกับจีน<sup>37</sup> นอกจากนี้อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันแล้ว จีนยังมีบทบาทในอุตสาหกรรมไม้แปรรูปในอินโดนีเซียด้วย จากนโยบายของจีนที่ต้องการลดการตัดไม้ในประเทศ ได้ทำให้อุตสาหกรรมไม้แปรรูปในอินโดนีเซียมีความตื่นตัวขึ้น<sup>38</sup> การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดขึ้นในสุมาตราและกาลิมันตัน แสดงให้เห็นถึงแรงขับเคลื่อนจากตลาดภายนอก ดังนั้น ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของอินโดนีเซียในการเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรกรรมที่มีราคาถูก จึงส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>39</sup>

นอกจากนี้ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 1997 ได้ทำให้องค์การระหว่างประเทศอย่าง IMF เข้ามามีบทบาทในการปฏิรูปเศรษฐกิจของอินโดนีเซีย เงื่อนไขในการรับเงินช่วยเหลือของ IMF ทำให้อินโดนีเซียถูกกดดันให้ต้องพึ่งตนเองและเพิ่มศักยภาพในเชิงเศรษฐกิจโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ ปาล์มน้ำมัน โกโก้ และกาแฟ ทำให้พื้นที่เพาะปลูกปาล์มน้ำมันที่มีอยู่เพียง 2.4 ล้านเฮกเตอร์ถูกขยายเพิ่มขึ้นไปอีก 1.5 ล้านเฮกเตอร์ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรกลายเป็นสิ่งที่สามารถเพิ่มความคาดหวังในการลงทุน ส่วนในด้านนโยบายส่งออก IMF ได้กำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อป่าไม้ของอินโดนีเซีย เป็นต้นว่า การยกเลิกข้อจำกัดในการลงทุนปลูกปาล์มน้ำมันโดยนักลงทุนต่างชาติ การยุติการห้ามการส่งออกน้ำมันปาล์ม แต่แทนที่ด้วยการเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 40 การลดภาษีการชักลากไม้จากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 15 และร้อยละ 10 ในปี 1998 ปี 1999 และปี 2000 ตามลำดับ<sup>40</sup>

### ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย

ไฟป่าที่เกิดขึ้นในปี 1997-1998 ถูกบันทึกว่าได้สร้างความเสียหายมากที่สุด โดยในระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤศจิกายนในปี 1997 มลพิษหมอกควันซึ่งปกคลุมอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน และบางส่วนของภาคใต้ของไทยและฟิลิปปินส์ ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งที่สามารถและไม่สามารถประเมินมูลค่าได้เท่านั้น หากแต่ยังได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวด้วย

ความเสียหายในเบื้องต้นที่สามารถเห็นได้ชัดเจนในลำดับแรก คือ ผลกระทบโดยตรงที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาค และเป็นผลสืบเนื่องต่อสิ่งแวดล้อมโลก ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ระบบนิเวศในป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพแห่งหนึ่งของโลก สัตว์ป่าไร้ที่อยู่

<sup>37</sup> Ibid., 106-8.

<sup>38</sup> Maria Francesch-Huidobro, 267.

<sup>39</sup> Paruede Nguitrageol, 115-6.

<sup>40</sup> Maria Francesch-Huidobro, 267-8.

อาศัยและพืชพันธุ์หลายชนิดถูกทำลายจนเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ ไฟป่าในปี 1997-1998 ปี 2002 และปี 2005 ได้ทำลายพื้นที่ดินพีตกว่า 3 ล้านเฮกเตอร์<sup>41</sup> พื้นที่ที่ถูกเผาไหม้ทั้งในอินโดนีเซียและบางพื้นที่ของ ชาราวัคและซาบารังของมาเลเซียในปี 1997-1998 รวมแล้วประมาณกว่า 8 ล้านเฮกเตอร์ หรือรวมพื้นที่ ได้เท่ากับขนาดของเกาะไต้หวัน 2 เกาะ<sup>42</sup> จากการศึกษาของ Wetland International และ Delft Hydraulics ซึ่งเป็นสถาบันวิจัยของเนเธอร์แลนด์ ได้คาดการณ์ว่า ไฟป่าที่เกิดขึ้นและขยายตัวไปในพื้นที่ ดินพีตของอินโดนีเซียจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึงประมาณ 2 พันล้านตันต่อปี หรือประมาณ ร้อยละ 10 ของก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์<sup>43</sup> ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดสภาวะโลกร้อนอัน จะนำไปสู่หายนะทางธรรมชาติอื่นๆ ในอนาคตอันใกล้

นอกจากความเสียหายโดยตรงที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติแล้ว มลพิษที่เกิดขึ้นจากไฟและ สิ่งเจือปนขนาดเล็กที่เพิ่มขึ้นในอากาศ ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้คน<sup>44</sup> จำนวนผู้ป่วยที่ไอ ผู้มีปัญหาด้านการหายใจ และผู้เป็นโรคหอบหืดลมชักเพิ่มสูงขึ้นสูงมาก โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุ เด็ก ทารก และผู้ป่วยโรคหัวใจหรือผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ หน่วยงานต่างๆ ได้ใช้ดัชนี เพื่อชี้วัดมลพิษทางอากาศต่างๆ เช่น ดัชนีชี้วัดค่ามลพิษทางอากาศ (The Air Pollutant Index: API)<sup>45</sup> และดัชนีชี้วัดมาตรฐานมลพิษ (Pollutant Standard Index: PSI) ที่ได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงาน พิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐฯ (United States Environmental Protection Agency) เพื่อวัดความ แ่มนยำและให้ข้อมูลด้านคุณภาพของอากาศที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจในการสร้างมาตรการป้องกัน ต่างๆ เพื่อแนะนำแก่ประชาชนเมื่อค่ามลพิษทางอากาศอยู่ในระดับสูงตั้งแต่ PSI 101 ขึ้นไป ซึ่งเป็น ระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

<sup>41</sup> The ASEAN Secretariat, “Combating Haze in ASEAN: Frequently Asked Questions,” in *ASEAN Fact Sheet*, 28 July 2007.

<sup>42</sup> James Cotton, 332.

<sup>43</sup> Mongabay.com, “Is Indonesia the Third Largest Greenhouse Gas Polluter?,” available from [http://print.news.mongabay.com/2006/1103-indonesia.html], accessed on 24 September 2012.; The ASEAN Secretariat, “Combating Haze in ASEAN: Frequently Asked Questions,” in *ASEAN Fact Sheet*, 28 July 2007.

<sup>44</sup> Southeast Asia Fire Danger Rating System Project, “Southeast Asia Fire Danger Rating System Project-Update”, available from “ [http://gofc-fire.umd.edu/products/pdfs/news/FDRS\_nwsltr\_2\_03.pdf], accessed on 26 September 2012.

<sup>45</sup> Department of Environment, Ministry of Resources and Environment of Malaysia, “Air Pollutant Index (API),” available from [www.doe.gov.my/portal/air-air-quality/air-pollutant-index-api], accessed on 26 September 2012.

**ตารางที่ 2 แสดงระดับค่า PSI ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และมาตรการในการป้องกันด้านสุขภาพ**

มลพิษทางอากาศ			
ค่า PSI	คุณภาพอากาศ	ผลกระทบต่อสุขภาพ	มาตรการการป้องกัน
0-51	ดี	ไม่มี	ไม่มี
51-100	ปานกลาง	ไม่มี หรือ มีต่อประชากรจำนวนจำกัด	ไม่จำเป็น
101-200	ไม่ดีต่อสุขภาพ	เกิดอาการบางอย่างแก่ผู้ที่มีความรู้สึกริเวต่อการแพ้ และตามมาด้วยอาการระคายเคืองในประชากรที่มีสุขภาพแข็งแรง	ผู้ที่มีปัญหาระบบทางเดินหายใจ และหัวใจจะต้องลดกิจกรรมการเคลื่อนไหวร่างกายและกิจกรรมนอกบ้าน
201-300	ไม่ดีต่อสุขภาพเป็นอย่างยิ่ง	มีอาการที่สำคัญต่อการทำงาน ของร่างกายหรือการทำงานของหัวใจและปอดในกลุ่มผู้ป่วย; ประชากรที่มีสุขภาพดีทั่วไปจะมีอาการระคายเคือง	ผู้สูงอายุและคนป่วยจะต้องอยู่ในอาคารและหลีกเลี่ยงกิจกรรมต่างๆ; ถ้าดัชนีสูงกว่า 400 จะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมนอกอาคาร; ทุกคนจะต้องอยู่ในอาคาร ปิดหน้าต่างและประตูทุกบาน และจำกัดกิจกรรมนอกอาคารที่ปวง
มากกว่า 300	อันตราย	มีอาการของโรคเบื้องต้นบางประการนอกจากปัญหาที่เห็นได้ชัดเจน และประสิทธิภาพการทำงานหรือของร่างกายหรือการเคลื่อนไหวจะลดลงในกลุ่มประชากรที่มีสุขภาพดี หากดัชนีสูงกว่า 400 อาจจะทำให้เกิดการเสียชีวิตในกลุ่มผู้ป่วยและผู้สูงอายุหากไม่ได้รับการรักษาอย่างเพียงพอ; ผู้ที่มีสุขภาพดีจะมีอาการต่างๆ ซึ่งเป็นตัวจำกัดการทำกิจกรรมต่างๆ ไป	

ที่มา: World Health Organization อ้างถึงใน “Haze Info,” available from [<http://haze.asean.org/info/firehaze>], accessed on 25 September 2012.

**ตารางที่ 3 ผลกระทบทางสุขภาพจากมลพิษหมอกควันในอินโดนีเซียระหว่างกันยายนถึงพฤศจิกายน 1997**

ผลกระทบทางสุขภาพ	จำนวนกรณี	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
เสียชีวิต	527	252,960
โรคหืด	298,125	4,770
โรคหลอดลมอักเสบ	58,095	2,092
โรคทางเดินหายใจ	1,446,120	43,384
การถูกจำกัดการทำกิจกรรม	4,758,600	12,373
การดูแลทางการแพทย์	36,462	3,734
ถูกนำส่งโรงพยาบาล	15,822	26,329
การขาดงาน	2,446,352	48,438
รวม		394,080

ที่มา: State of Environment Report, Indonesia 1999; cited in The ASEAN Secretariat, Second State of the Environment Report 2000 (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2001), 121.

**ตารางที่ 4 คุณภาพของอากาศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ในปี 2005**

คุณภาพของอากาศในปี 2005 (จำนวนวัน)	ดี	ปานกลาง	ไม่ดีต่อสุขภาพ	ไม่มีข้อมูล
บรูไน	267	7	0	91
อินโดนีเซีย				
จาการ์ตา	29	270	18	48
Palangkaraya	251	15	17	118
มาเลเซีย				
กัวลาลัมเปอร์	64	234	67	0
สิงคโปร์	322	43	0	0

ที่มา: The ASEAN Secretariat, *Third State of the Environment Report 2006*, 78.

Narayan Sastry ได้สำรวจข้อมูลภายในมาเลเซียที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางจิตใจที่สืบเนื่องจากมลพิษหมอกควันจากไฟป่าที่เกิดในอินโดนีเซีย ผลที่ได้ปรากฏเป็นหลักฐานว่า คนประมาณกว่าร้อยละ 20 ได้รับผลกระทบทางจิตใจในวันที่อากาศเป็นมลพิษสูง ผลกระทบทางใจมีใน

กรุงกัวลาลัมเปอร์มากกว่าที่เมืองกูชิง (Kuching) และมีผลต่อผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ประชากรทั่วไปที่มีอายุระหว่าง 65-74 ปี กว่าร้อยละ 70 ได้รับผลกระทบทางจิตใจ ในวันที่อากาศมีมลพิษสูง ซึ่งผลกระทบเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น แม้ว่ามลพิษที่เกิดจากไฟป่าจะไม่ได้มีผลต่อชีวิตของพวกเขาในเวลาอันสั้นก็ตาม<sup>46</sup> ข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า มลพิษที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางสุขภาพกายและสุขภาพใจ ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า มลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนได้กลายเป็นประเด็นด้านความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมที่คุกคามทั้งภาคประชาชนและภาครัฐด้วย

นอกจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสุขภาพแล้ว มลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซียยังก่อให้เกิดค่าเสียหายทางเศรษฐกิจทั้งภายในอินโดนีเซียและประเทศเพื่อนบ้านอย่างมหาศาล เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและประเทศเพื่อนบ้านตึงเครียด Luca Taccony ได้ลองประเมินความเสียหายทางเศรษฐกิจจากไฟป่าในอินโดนีเซียในปี 1997-1998 พบว่า ความเสียหายก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมต่อป่าไม้และการทำลายป่ามีมูลค่าระหว่าง 1.62-2.7 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษหมอกควันประมาณ 674-799 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และค่าเสียหายอาจจะมีมากกว่านี้ เพราะไม่มีข้อมูลการประมาณการทางเศรษฐกิจในกิจกรรมของภาคเอกชนในอินโดนีเซีย และมูลค่าที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยคาร์บอนสู่บรรยากาศอาจสูงถึง 2.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>47</sup> นอกจากนี้ ยังได้มีการประมาณการว่า มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจอาจมีถึง 9 ล้านเหรียญสหรัฐฯ จากการที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้ และความสูญเสียทางสังคมและสิ่งแวดล้อม<sup>48</sup>

วิกฤติมลพิษหมอกควันในปี 2006 ทำให้โรงเรียนและสนามบินหลายแห่งในอินโดนีเซียต้องปิดทำการ และความต่อเนื่องของการเกิดเหตุการณ์สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนทั่วไป ดังเห็นได้จากเหตุการณ์ที่กลุ่มเยาวชนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคอัมโน (United Malays National Organisation: UMNO) ในมาเลเซียได้ประท้วงหน้าสถานทูตอินโดนีเซียในกรุงกัวลาลัมเปอร์ ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้แนะนำให้ประชาชนอยู่ในอาคาร<sup>49</sup> ความตึงเครียดระหว่างอินโดนีเซียและประเทศเพื่อนบ้านยังมีปรากฏตามสื่อในทุกๆปี โดยในปี 2012 มาเลเซียได้ประณามการเกิดมลพิษหมอกควันที่เกิดจากไฟป่าในอินโดนีเซีย ที่ปกคลุมส่วนต่างๆของมาเลเซีย รวมทั้งเมืองหลวง ซึ่งเป็นผลให้เกิดมลพิษทางอากาศใน

<sup>46</sup> Narayan Sastry, 2.

<sup>47</sup> Luca Tacconi, “Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implementation,” in *CIFOR Occasional Paper No. 38* (Bogor Barat: Center for International Forestry Research, 2003), v.

<sup>48</sup> The ASEAN Secretariat, “Combating Haze in ASEAN: Frequently Asked Questions,” in *ASEAN Fact Sheet*, 28 July 2007.

<sup>49</sup> “Stuck in a Haze,” in *The Economist*, 12 October 2006.

ระดับที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ (unhealthy levels) โดยค่ามลพิษทางอากาศในมาเลเซียสูงถึงระดับ 127 ในกัวลาลัมเปอร์ 144 ในพอร์ตคลัง (Port Klang) และ 129 ในชาห์อาลาม (Shah Alam)<sup>50</sup>

มลพิษจากหมอกควันขัดขวางการคมนาคมทางเรือและเครื่องบินในทางตอนใต้ของภูมิภาค ทัศนวิสัยในการมองเห็นในช่องแคบมะละการะหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ลดลงอย่างมาก การจราจรทางอากาศ ณ สนามบินภายในภูมิภาคหลายแห่งเป็นอัมพาตเป็นเวลาหลายสัปดาห์ ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของสิงคโปร์โดยตรง นอกจากนี้ยังมีผลเชื่อมโยงต่อเศรษฐกิจในระดับจุลภาค เนื่องจากภาคค้าปลีกของสิงคโปร์เพิ่งได้รับผลกระทบมากขึ้นจากอำนาจซื้อที่ลดลงอันเป็นผลจากการลดค่าเงิน<sup>51</sup> ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น มลพิษจากหมอกควันยังถูกมองว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เครื่องบินของสายการบินอินโดนีเซียตกในเดือนกันยายน 1997 อันเป็นผลทำให้มีผู้เสียชีวิตทั้งลูกเรือและผู้โดยสารรวม 234 คน อันเนื่องมาจากความสามารถในการมองเห็นที่ลดลง<sup>52</sup>

**ตารางที่ 5 ประเมินการค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากไฟป่าในอินโดนีเซียและประเทศอื่นๆ (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)**

ความเสียหายต่อ	อินโดนีเซีย		ประเทศอื่นๆ		รวม
	ประเมินค่าได้	ประเมินค่าไม่ได้	ประเมินค่าได้	ประเมินค่าไม่ได้	
<b>1. การถูกทำลายโดยไฟ</b>					
ป่าไม้เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมไม้แปรรูป	494				494
การเกษตรกรรม	147				147
ผลประโยชน์จากป่าโดยตรง		705			705
ผลประโยชน์จากป่าโดยอ้อม		1,077			1,077
ความหลากหลายทางชีวภาพ		30			30
ค่าเสียหายจากการต่อสู้กับไฟป่า	11		13		25
การปล่อยสารคาร์บอน				272	272
<b>รวม</b>	<b>652</b>	<b>1,812</b>	<b>13</b>	<b>272</b>	<b>2,750</b>

<sup>50</sup>Jakarta Globe, “Indonesia Blamed as Haze Returns to Malaysia,” available from [<http://www.thejakartaglobe.com/home/indonesia-blamed-as-haze-returns-to-malaysia/524654/>], accessed on 24 September 2012.

<sup>51</sup>Garry Rodan, “Singapore in 1997: Living with the Neighbour,” in *ASIAN Survey*, Vol. 38., No. 2, A Survey of Asia in 1997: Part II (February 1998), 178.

<sup>52</sup>James Cotton, 333.

ความเสียหายต่อ	อินโดนีเซีย		ประเทศอื่นๆ		รวม
	ประเมินค่าได้	ประเมินค่าไม่ได้	ประเมินค่าได้	ประเมินค่าไม่ได้	
<b>2. ความเสียหายที่เกิดจากควัน</b>					
สุขภาพ		289		17	306
การท่องเที่ยว	70		186		256
การขนส่ง	18		7		25
ความเสียหายต่อภาคอุตสาหกรรม			157		157
การประมงที่ลดลง			16		16
รวม	88	289	366	17	760
<b>รวมค่าเสียหายทั้งสิ้น</b>	<b>740</b>	<b>2,101</b>	<b>379</b>	<b>289</b>	<b>3,509</b>

ที่มา: D. Glover and T. Jessup, eds., *Indonesia's Fires and Haze: the Cost of Catastrophe* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999); อ้างอิงและปรับปรุงโดย Luca Tacconi, "Fires in Indonesia Causes, Costs and Policy Implementations," in *CIFOR Occasional Paper No. 38* (Bogor Barat: Center for International Forestry Research, 2003), 7.

ผลกระทบที่เกิดจากปัญหามลพิษหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งที่ประเมินค่าได้และไม่สามารถประเมินค่าได้ ทำให้ประเทศต่างๆ ในอาเซียนมีมาตรการกดดันอินโดนีเซียในการประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมร่วมกันในวันที่ 23 กันยายน 2011 ณ กรุงเทพฯ<sup>53</sup> ความไม่พอใจของอาเซียนที่ไม่สามารถทำให้อินโดนีเซียให้สัตยาบรรณต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ใช้วิธีการยื่นเรื่องต่อสหประชาชาติ (UN General Assembly) ในช่วงที่มีวิกฤตในปี 2006 ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ ประธานาธิบดี Susilo Bambang Yudhoyano และรัฐมนตรีอุตสาหกรรมอินโดนีเซีย Fahmi Idris ของอินโดนีเซีย และตามมาด้วยการที่

<sup>53</sup>Bangkok Post, "ASEAN Pressures Indonesia over Rise in Haze Pollution," available from [http://www.bangkokpost.com/news/local/258037/asean-pressures-indonesia-over-rise-in-haze-pollution], accessed on 24 September 2012.

อินโดนีเซียไม่เข้าร่วมประชุม Joint Steering Committee ในเดือนพฤศจิกายนเพื่อเป็นการประท้วงต่อคำแถลงการณ์ของสิงคโปร์ ณ ที่ประชุมสหประชาชาติ<sup>54</sup>

ความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อปัญหาปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย

ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันมีสาเหตุจากการเกิดไฟป่าในอินโดนีเซีย ได้ก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างกลไกและการพัฒนาความร่วมมือในกรอบอาเซียน ความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างอินโดนีเซียกับมาเลเซีย หรืออินโดนีเซียกับสิงคโปร์ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ<sup>55</sup> และรวมถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ

อาเซียนได้มีการตอบสนองต่อปัญหานี้ด้วยความพยายามในการสร้างความร่วมมือและกลไกภายในภูมิภาค แม้ว่าอาเซียนได้มีการตระหนักต่อประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ปี 1977<sup>56</sup> แต่ข้อริเริ่มต่างๆ ในการควบคุมปัญหาที่เกิดจากไฟป่าทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ภายหลังจากการเกิดวิกฤตมลพิษจากหมอกควันในปี 1982 โดยที่กิจกรรมนั้นเป็นเพียงแถลงการณ์เรียกร้องให้มีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น และแม้ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนในปี 1992 ที่สิงคโปร์ ก็มีการกล่าวเพียงว่าประเด็นมลพิษจากหมอกควันไฟป่าเป็นเพียงหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อม<sup>57</sup> อย่างไรก็ตาม จากวิกฤตการณ์ไฟป่าที่เกิดขึ้นในปี 1997 และ 1998 ได้ทำให้อาเซียนพยายามแสวงหาแนวทางเพื่อยุติปัญหาควันไฟ โดยในปี 1997 ได้มีการประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียนถึง 3 ครั้ง และในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>54</sup>จุดยืนของสิงคโปร์มีความอ่อนไหวต่อผลกระทบที่ได้รับจากปัญหาไฟป่าในอินโดนีเซีย เพราะสิงคโปร์ไม่เพียงแต่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวเท่านั้น หากแต่ในระยะยาวแล้ว เมื่อคำนึงถึงการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลอันเกี่ยวข้องกับสภาวะโลกร้อน จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงขึ้น ซึ่งความวิตกกังวลของสิงคโปร์สามารถเห็นได้จากในช่วงต้นปี 2007 ที่สิงคโปร์ได้ปรึกษากับบริษัท Delft Hydraulics เพื่อสร้างกำแพงกั้นน้ำทะเลในการป้องกันไม่ให้พื้นที่ของประเทศตนจมน้ำ แต่แผนนี้ก็ไม่สามารถเป็นไปได้ เนื่องจากอินโดนีเซียได้ห้ามการส่งออกทราย ซึ่งนั่นก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจระหว่างสองประเทศ โปรดดู Paruedee Nguitragoon, 119.

<sup>55</sup>โครงการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อใช้ประเมินผลกระทบของไฟป่าต่อผลกระทบต่ออุณหภูมิโลก ได้รับการนำมาใช้ภายหลังจากการเกิดวิกฤตไฟป่า กระทรวงวิจัยและเทคโนโลยีของอินโดนีเซียได้ถูกตั้งขึ้น เกิดข้อริเริ่มต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เช่น ADB มีโครงการ Planning for Fire Prevention and Drought Management and Mitigation of their Impacts ซึ่งตั้งขึ้นภายหลังปี 1997 รวมไปถึงการทำความร่วมมือกันในระดับทวิภาคีระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย (Malaysia- Indonesia Bilateral Memorandum of Understanding) โปรดดู Maria Francesch-Huidobro, 250-251.

<sup>56</sup>The ASEAN Secretariat, *Third ASEAN Statement of Environment Report 2006*, 105.

<sup>57</sup>The Association of Southeast Asian Nations, “Singapore Declaration of 1992,” available from [http://www.aseansec.org/5120.htm], accessed on 25 September 2012.



ของอาเซียน (ASEAN Senior Officials on the Environment: ASOEN) ซึ่งได้มีความเห็นร่วมกันในการแบ่งหน้าที่ในการจัดการต่อปัญหา โดยสิงคโปร์จะเป็นผู้นำในการสอดส่องควบคุมในพื้นที่ที่เสี่ยงภัยโดยการจัดหาภาพถ่ายดาวเทียมเพื่อช่วยระบุพิกัดที่แม่นยำในปฏิบัติการ มาเลเซียจะเป็นผู้นำในกิจกรรมเพื่อป้องกันไฟป่าโดยการจัดหาเครื่องมือที่เหมาะสมในการป้องกันและจัดการกับไฟป่า และอินโดนีเซียจะเป็นหลักในการต่อสู้เพื่อลดไฟป่าที่เกิดขึ้น<sup>58</sup> โดยในปี 1998 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการกับอาเซียนเพื่อให้เกิดการนำแผนปฏิบัติการต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ โดยการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและงบประมาณ และเพื่อให้เกิดเป็นข้อผูกพันร่วมกัน แผนงานสหประชาชาติเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme: UNEP) จึงได้เข้ามาให้การสนับสนุนการร่างข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ซึ่งข้อตกลงนี้ได้รับการลงนามในวันที่ 10 มิถุนายน 2002 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2003

**ตารางที่ 6 รายชื่อประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้สัตยาบรรณต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน**

ประเทศสมาชิก	วันที่ให้สัตยาบรรณ/ ให้การรับรอง	วันที่ยื่นการรับรองต่อ เลขาธิการอาเซียน
บรูไน	27 กุมภาพันธ์ 2003	23 เมษายน 2003
กัมพูชา	24 เมษายน 2006	9 พฤศจิกายน 2006
ลาว	19 ธันวาคม 2004	13 กรกฎาคม 2005
มาเลเซีย	3 ธันวาคม 2002	18 กุมภาพันธ์ 2003
พม่า	5 มีนาคม 2003	17 มีนาคม 2003
ฟิลิปปินส์	1 กุมภาพันธ์ 2010	4 มีนาคม 2010
สิงคโปร์	13 มกราคม 2003	14 มกราคม 2003
ไทย	10 กันยายน 2003	26 กันยายน 2003
เวียดนาม	24 มีนาคม 2003	29 พฤษภาคม 2003

ที่มา: HazeOnline, “Haze Agreement,” available from

[<http://haze.asean.org/hazeagreement.php?pg=status>], accessed on 24 September 2012.

<sup>58</sup>James Cotton, 343.; Liz Gooch, “Smoky Haze from Indonesian Fires Engulfs Southeast Asia,” in *The New York Times*, available from [<http://www.post-gazette.com/stories/news/world/smoky-haze-from-indonesian-fires-engulfs-southeast-asia-641533/>], accessed on 24 September 2012.

Euston Quah อาจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมจาก Nanyang Technological University ในสิงคโปร์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความเสียหายที่เกิดจากวิกฤติควันไฟในปี 1997 ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้พัฒนาแผนปฏิบัติการในระดับภูมิภาค (Regional Haze Action Plan) และในปี 2002 ได้มีการลงนามในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนเพื่อควบคุมและต่อสู้กับมลพิษที่เกิดขึ้น โดยใน 10 ปีต่อมา อินโดนีเซียก็ยังคงเป็นเพียงประเทศเดียวที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบรรณต่อสนธิสัญญา อย่างไรก็ตาม การประชุมอาเซียนในเดือนพฤษภาคม 2012 รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมที่เข้าร่วมประชุมบางคนกล่าวว่า อินโดนีเซียได้เริ่มกระบวนการทำให้สัตยาบรรณแล้ว พร้อมทั้งให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าอินโดนีเซียลดจำนวน hotspots ได้แล้ว ผู้อำนวยการหน่วยควบคุมไฟป่าในกระทรวงป่าไม้อินโดนีเซีย และรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอินโดนีเซียได้ให้ข้อมูลไปในทางเดียวกันว่า ในปัจจุบัน หน่วยงานของเขาได้พยายามให้ความรู้กับประชาชนเรื่อง hotspots และชักนำไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นใช้วิธีตัดแล้วเผาในการจัดการกับที่ดิน ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมผ่านการรายงานจุด hotspots แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ขณะเดียวกันก็มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ระดับท้องถิ่นเป็นหน่วยภาคพื้นดินในการตรวจสอบมากขึ้นและมีการประสานงานกันระหว่างคณะทำงานภาคพื้นดิน เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่เกษตรเพื่อตรวจจับและดับ hotspots และชักนำไม่ให้ชุมชนท้องถิ่นใช้วิธีตัดแล้วเผาในการจัดการกับที่ดิน<sup>59</sup>

อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตได้ว่า แม้อาเซียนจะมีการกำหนดนโยบาย สร้างและเตรียมสถาบันที่มีหน้าที่ต่างๆ การประกาศแถลงการณ์ การรับนโยบายไปใช้ในระดับประเทศ แต่ความสำเร็จของความร่วมมือเรื่องมลพิษหมอกควันเกิดขึ้นอย่างจำกัด และปฏิบัติการที่ทำให้เกิดไฟป่าก็ยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่อง ความท้าทายสำคัญที่อาเซียนต้องเผชิญ ได้แก่ ความยากลำบากภายในของอินโดนีเซีย การขาดอำนาจบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน อันเป็นผลจากข้อจำกัดของบรรทัดฐานของวิถีอาเซียน และปัญหาต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค

การบริหารจัดการ กฎหมายและระเบียบต่างๆ และการเมืองภายในอินโดนีเซีย มีความสลับซับซ้อนจนทำให้ยากแก่การนำนโยบายในระดับภูมิภาคไปปฏิบัติ ความขัดแย้งกันระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของอินโดนีเซียและนโยบายระดับภูมิภาคทำให้ยากต่อการจัดการปัญหา รัฐบาลอินโดนีเซียยังคงส่งเสริมให้การปลูกปาล์มน้ำมันมีความสำคัญในนโยบายการพัฒนาในระดับชาติ ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากปาล์มน้ำมันถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างหลากหลาย เช่น การนำไปใช้เป็นส่วนประกอบสารฆ่าเชื้อ การทำยา น้ำมันพืช สบู่ และเชื้อเพลิงชีวภาพ ความต้องการน้ำมันปาล์มที่เพิ่มสูงขึ้นนำไปสู่การถางทำลายป่าที่เพิ่มขึ้น และเนื่องจากกฎหมายควบคุมการเผาป่ายังคงอ่อนแอ

<sup>59</sup> Liz Gooch, “Smoky Haze from Indonesian Fires Engulfs Southeast Asia,” in *The New York Times*.

บริษัทปาล์มน้ำมันจึงยังคงใช้ไฟเพื่อเตรียมที่ดิน โดยองค์กรภาคเอกชน (NGOs) ด้านสิ่งแวดล้อมของมาเลเซียได้คาดการณ์ว่า ไฟป่าในอินโดนีเซียจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปในอีก 20-30 ปีข้างหน้า หากโรงงานปาล์มน้ำมันยังคงต้องการพื้นที่ที่เป็นดินพืดเพื่อใช้ในการเพาะปลูกพืช<sup>60</sup> เมื่ออินโดนีเซียมีเงื่อนไขเช่นนี้แล้ว จึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่งสำหรับอาเซียนในการผลักดันอินโดนีเซียให้ปรับนโยบายในระดับชาติเพื่อเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายระดับภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็เป็นปัจจัยที่เป็นเหตุเป็นผลที่ทำให้ไฟป่าเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า แม้ว่ารัฐบาลกลางจะเป็นเจ้าของและเป็นผู้จัดการป่าไม้ทั้งหมดในประเทศ แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารจัดการ รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมผู้เป็นหัวหน้าในกระทรวงป่าไม้ ไม่มีทรัพยากรและอำนาจที่เพียงพอในการสร้างความร่วมมือที่ได้ผลกับจังหวัดต่างๆ อันเนื่องจากการไม่มีหน่วยงานย่อยประจำพื้นที่ต่างๆ ขณะที่หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ใช่ทุกหน่วยงานจะทำงานร่วมกัน และแม้จะมีการทำงานร่วมกัน ความสามารถในการบังคับใช้นโยบายรัฐก็ยังคงอ่อนแอ เนื่องจากการปรากฏตัวของตัวแสดงทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการสร้างนโยบาย<sup>61</sup> ยิ่งไปกว่านั้น สายการปฏิบัติงานไม่มีความชัดเจนในการระบุว่า หน่วยงานใดที่จะต้องจัดการกับปัญหามลพิษหมอกควันโดยตรง Rodolfo C. Severino อดีตเลขาธิการอาเซียนได้กล่าวถึงประสบการณ์ที่ตนเองได้พบเจอว่า เมื่อรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมอาเซียนได้พบปะเพื่อจัดการกับวิกฤติหมอกควัน (ตัวแทน) รัฐบาลอินโดนีเซียในเวลานั้น คือ Sarwono Kusumaatmadja ยอมรับอย่างเสียใจว่า เขามีอำนาจเพียงน้อยนิดในการบังคับใช้กฎหมายและการตัดสินใจต่างๆของรัฐบาล<sup>62</sup>

นอกจากนั้น ความล้มเหลวของกฎหมายในอินโดนีเซียในการใช้ไฟเพื่อถางพื้นที่ยังคงไม่ถูกแทนที่ด้วยกฎหมายใหม่ที่เหมาะสมและปฏิบัติได้จริง ไฟป่าก็ยังคงเกิดขึ้นแม้ว่าจะมีแผนปฏิบัติการในระดับภูมิภาครองรับ โดยปกติแล้วผู้ฝ่าฝืนจะถูกตัดสินและถูกจำคุกก็ต่อเมื่อเข้าถูกจับได้ในขณะที่กำลังก่อไฟ แม้ว่าเขาจะถูกจับในพื้นที่สัมปทาน ผู้ได้รับสัมปทานก็จะอ้างว่า ไม่ได้เป็นผู้จ้างคนให้ใช้ไฟในการถางป่า และเพราะอินโดนีเซียยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน กฎหมายและข้อบังคับที่ล้าสมัยก็ยังคงถูกนำมาใช้จนถึงปัจจุบัน อินโดนีเซียได้ขอเวลาเพื่อปรึกษากับตัวแทนรัฐบาลและรัฐมนตรีก่อนเสนอต่อรัฐสภาหรือเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบ<sup>63</sup> ประเด็นนี้

<sup>60</sup>Wood Pile, “ASEAN Urged to Muster Political Will to Deal with Forest Fire Haze,” [http://www.terraily.com/reports/ASEAN\_urged\_to\_muster\_political\_will\_to\_deal\_with\_forest\_fire\_haze\_999.html], 24 August 2007.

<sup>61</sup>James Cotton, 335-6.

<sup>62</sup>Rodolfo C. Severino, 110-11.

<sup>63</sup>Alan Khee-Jin Tan, “Forest Fires and Haze in Southeast Asia: Prospect for Compliance with the 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze,” [http://www.law.chula.ac.th/asli/paper/f12.pdf], 24 August 2007.

จึงเป็นความท้าทายสำหรับอาเซียนในการผลักดันให้อินโดนีเซียแก้กฎหมายและดำเนินตามแนวทางพันธสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการป้องกันและลดปัญหาหมอกพิษหมอกควันในภูมิภาค

โดยทั่วไปแล้ว การให้สัตยาบรรณต่อสนธิสัญญาย่อมเป็นสัญญาณเริ่มแรกของความตั้งใจทางการเมืองในการจัดการต่อปัญหา ซึ่งจะเป็นผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายและข้อริเริ่มต่างๆ ในเวลาต่อมา เช่น การบังคับใช้ที่เข้มงวดในการห้ามการเผา หากปราศจากการบังคับใช้ กฎหมายก็ไม่มีหมายใดๆ<sup>64</sup> อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันอินโดนีเซียได้ให้สัตยาบรรณต่อ International Conventions on the Climate Change and Biodiversity และมีการผ่านกฎหมายต่างๆ การห้ามใช้ไฟ การเพิ่มค่าปรับ และการเปิดเผยรายชื่อบริษัทจำนวนกว่า 180 แห่ง พร้อมๆ กับการปฏิรูปและการกำจัดระบบอุปถัมภ์ การทุจริตและการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ใกล้ชิดนักการเมือง<sup>65</sup> แต่ปัญหาไฟป่าก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในอีกด้านหนึ่ง แม้รัฐบาลอินโดนีเซียจะให้สัตยาบรรณต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน แต่ก็ไม่เป็นการรับประกันว่า อินโดนีเซียจะยอมรับความช่วยเหลือจากการเสนอขอของประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น ความสำเร็จในการจัดการปัญหาหมอกพิษหมอกควันจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้<sup>66</sup> เหตุการณ์ไฟป่าที่รุนแรงในปี 1997 สามารถใช้เป็นตัวอย่างในการอธิบายความท้าทายนี้ได้เป็นอย่างดี แม้ว่าศูนย์อาเซียนจะถูกตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือเมื่อรัฐได้ประกาศสภาวะฉุกเฉิน แต่อินโดนีเซียยังคงยืนยันที่จะจัดการปัญหาเพียงฝ่ายเดียว<sup>67</sup>

การขาดอำนาจบังคับทำให้ยากในการได้มาซึ่งผลลัพธ์จากความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องย้อนระลึกถึงบรรทัดฐานของอาเซียนในการจัดการปัญหาระหว่างรัฐสมาชิก ซึ่งต่างลงมติที่จะวิพากษ์วิจารณ์อินโดนีเซียอย่างเปิดเผย แม้ในสภาวะที่เกิดมลพิษหมอกควันสูง สิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซียไม่เคยยกประเด็นข้อเสนอมให้อินโดนีเซียรับผิดชอบต่อความล้มเหลวในการควบคุมกิจกรรมของบริษัทต่างๆ ที่ตั้งใจเผาป่า<sup>68</sup> หากพิจารณาจากมาตรการที่รัฐบาลสิงคโปร์ทำแล้วจะเห็นว่ามีทำที่ที่สุภาพและให้ความช่วยเหลือมากกว่าการสร้างความอับอายให้แก่อินโดนีเซีย ในปี 1997 กระทรวงกลาโหมได้ส่งเครื่องบิน C130 ในการช่วยเหลือในปฏิบัติการจัดการไฟป่า และรวมถึงปฏิบัติการอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านภาพถ่ายดาวเทียมเข้าร่วมในการทำงานกับจากรีตาเพื่อประเมินสถานการณ์และตัดสินใจว่า ควรจะใช้ปฏิบัติการแบบใดเพื่อต่อสู้กับไฟ ทั้งยัง

<sup>64</sup> Mangabay.com, “Forest fires result from government failure in Indonesia.”

<sup>65</sup> Maria Francesch-Huidobro, 254.

<sup>66</sup> “Stuck in a Haze,” in *The Economist*, 12 October 2006.

<sup>67</sup> Alan Khee-Jin Tan, “Forest Fires and Haze in Southeast Asia: Prospect for Compliance with the 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze.”

<sup>68</sup> Ibid.

ช่วยทำให้อินโดนีเซียสามารถระบุตำแหน่งที่เกิดไฟป่าได้แม่นยำขึ้น<sup>69</sup> และเมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างด้านการพัฒนาและศักยภาพทางเศรษฐกิจสังคมในการสนองตอบต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 แล้ว สมาชิกอาเซียนจึงยึดหยุ่นเรื่องการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ<sup>70</sup> สำหรับรัฐที่ไม่สามารถทำตามพันธกรณีในข้อตกลงและกลไกระงับข้อพิพาทที่บังคับใช้<sup>71</sup> ซึ่งตามข้อตกลงแล้ว ข้อพิพาทจะได้รับการจัดการผ่านแนวทางการปรึกษาหารือและการเจรจาต่อรองกันฉันท์มิตร ข้อตกลงและแผนต่างๆของอาเซียนที่ไม่มีการบังคับใช้เพราะรัฐสมาชิกอาเซียนยังมีความลังเลต่อสถาบันเหนือรัฐ และกลไกที่จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในแง่หนึ่งข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนจึงได้รับผลกระทบจากความอ่อนแอเชิงโครงสร้างของอาเซียนนั่นเอง<sup>72</sup>

การขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินและความช่วยเหลือทางเทคนิคถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นผลให้เกิดข้อจำกัดในความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่ความล้มเหลวในการนำนโยบายภายใต้แผนยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคไปใช้<sup>73</sup> ขณะที่สำนักงานเลขาธิการอาเซียนยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ เงินทุนที่เข้าไปช่วยเหลือในแผนต่างๆ จึงมาจากความช่วยเหลือโดยสมัครใจจากภายนอก เช่น สถาบันทางการเงินภายในภูมิภาค การบริจาคจากภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ และองค์กรหรือรัฐบาลต่างชาติ กิจกรรมที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ทรัพยากรที่ต้องใช้เป็นที่ต้องการมากขึ้น ดังนั้น การได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาและเพิ่มระดับความร่วมมือ

อย่างไรก็ตาม ในแง่หนึ่งบทบาทที่จำกัดของอาเซียนได้เป็นผลในการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างภาคประชาชน องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ และภาควิชาการ ได้เข้ามามีบทบาทและสร้างเครือข่ายระหว่างกันในการเฝ้าระวัง และสนองตอบต่อปัญหามลพิษจากหมอกควันที่เกิดขึ้น ตลอดจนการแสวงหาแนวทางร่วมกันในการป้องกันมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน ทำให้อินโดนีเซียคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือจากเส้นพรมแดนของตน<sup>74</sup> เมื่อ

<sup>69</sup> Maria Francesch-Huidobro, 263

<sup>70</sup> Alan Khee-Jin Tan อธิบายว่า ข้อตกลงที่ชัดเจนและมีผลบังคับในการจัดการต่อปัญหาอาจจะเป็นผลทำให้อินโดนีเซียไม่ต้องการให้สัตยาบรรณ

<sup>71</sup> Alan Khee-Jin Tan, “Forest Fires and Haze in Southeast Asia: Prospect for Compliance with the 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze.”

<sup>72</sup> Rodolfo C. Severino, 114, 116.

<sup>73</sup> Lorraine Elliott, “ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity,” *The Pacific Review*, Vol. 16 No. 1. (2003), 45-6.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 40.

ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปภายในภูมิภาค การแบ่งความรับผิดชอบร่วมกันจึงถูกกล่าวถึงและท้าทายต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ปฏิบัติการต่างๆที่ปราศจากความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆจึงไม่สามารถหยุดประเด็นปัญหาข้ามพรมแดนได้ ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงแสดงให้เห็นว่า เส้นกั้นระหว่างประเด็นนโยบายภายใน กับนโยบายต่างประเทศถูกทำให้ไม่ชัดเจนมากขึ้น และหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในไม่ได้มีความสมบูรณ์อีกต่อไป ภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการตรวจตราและบังคับใช้นโยบายสิ่งแวดล้อม Lorraine Elliott ได้ชี้ให้เห็นว่า ผลที่เกิดจากพฤติกรรมการทำลายของมนุษย์ จะเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางนิเวศวิทยาระหว่างรัฐสมาชิกและประชาชน<sup>75</sup> ดังนั้น ประเด็นสิ่งแวดล้อมจะเพิ่มความร่วมมือภายในภูมิภาค เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นประชาคมของ “พวกเรา”

ในสิงคโปร์ องค์กรภาคเอกชนต่างๆ และภาคประชาสังคม ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาไฟป่าและวิกฤติมลพิษจากหมอกควัน ผ่านแผนปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ปี 1994 และวิกฤติการณ์ไฟป่าในปี 1997-1998 ได้เป็นตัวเร่งให้เกิดความตื่นตัวและความตระหนักที่มากยิ่งขึ้น และได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งก่อนหน้านี้นโยบายหลักอยู่ที่รัฐบาลและผู้เชี่ยวชาญ และนับตั้งแต่นั้นมา คนในท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชนก็ได้เข้ามามีส่วนร่วม<sup>76</sup> ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรภาคเอกชนยังมีส่วนสำคัญในการสร้างแรงกดดันบริษัทที่สร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น APRIL และ APP ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมในบริษัททั้งสอง และทำให้ในปี 2001 ทั้ง APRIL และ APP ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก Haze Prevention Group<sup>77</sup> นอกจากนี้ ในด้านการให้ความช่วยเหลือและองค์ความรู้ทางเทคนิคต่างๆ ยังมีองค์กรระหว่างประเทศภายนอกภูมิภาคอย่าง The World Wide Fund for Nature ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร อินเดียไทย และประเทศอื่นๆ ได้เข้าร่วมให้ทุนและให้ระบบข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ (Geographical Information System: GIS) ในการทำแผนที่จุด hotspot โดยมี The Centre for Remote Imaging, Sensing and Processing of NUS: CRISP-NUS) เป็นฝ่ายกำกับดูแลการควบคุมไฟป่า<sup>78</sup>

นอกจากการมีส่วนร่วมในปฏิบัติการต่างๆ แล้ว ภาคประชาสังคมยังได้ร่วมกันระดมสมองเพื่อวางแผนทางและให้ข้อเสนอแก่ภาครัฐบาลและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการและการตีพิมพ์เอกสารต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุทั้งในระยะยาวและในระยะสั้น โดยในเบื้องต้นจำเป็นต้องเข้าใจว่า ไฟถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อต่อต้านความไม่เท่าเทียมในการถือครองที่ดิน ดังนั้น ความร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นโดยเฉพาะการสร้างความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของเหนือที่ดิน จึงเป็น

<sup>75</sup> Ibid., 46-8.

<sup>76</sup> Maria Francesch-Huidobro, 245.

<sup>77</sup> Paruedee Nguiragool, 110.

<sup>78</sup> Maria Francesch-Huidobro, 251.

ปัจจัยที่สำคัญ เพราะการเป็นเจ้าของจะนำมาซึ่งการปกป้องและการใช้แรงจูงใจ โดยการสร้างสิ่งตอบแทนเช่นการให้เงินแก่ชุมชนที่ผ่านฤดูแล้งไปได้โดยไม่เกิดการเผาป่า จึงเป็นหนึ่งในวิธีที่น่าจะได้ผลในระยะสั้น ส่วนแนวทางที่น่าจะได้ผลในระยะยาวคือ การสร้างความตระหนักรู้และการสนับสนุนองค์ความรู้และแนวปฏิบัติของคนในท้องถิ่น ซึ่งในช่วงเวลาอันสั้น การส่งเสริมโดยใช้วิธีนี้จะมีความซับซ้อนเพราะต้องมืองค์ประกอบด้านอื่นๆ ซึ่งได้แก่ สถาบัน เศรษฐกิจ และความรู้สึกเชิงวัฒนธรรมในการส่งเสริม แต่จะมีผลดีในระยะยาว โดยชุมชนหลายแห่งในอินโดนีเซียสามารถจัดการไฟป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านแรงจูงใจที่สำคัญคือการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเป็นธรรม และมาตรการลงโทษควรมีการกำหนดโดยให้ชุมชนเป็นผู้นิยาม เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในทางนิติบัญญัติ<sup>79</sup>

### บทสรุป

จากวิกฤตการณ์การเกิดไฟป่าในอินโดนีเซียนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 และรุนแรงขึ้นในกลางทศวรรษ 1990 ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวและการตระหนักรู้ต่อประเด็นความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดนในอินโดนีเซีย ไม่ได้มีผลกระทบแต่เพียงภายในรัฐเท่านั้น หากแต่มลพิษที่เกิดขึ้นยังส่งผลกระทบต่อด้านลบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อด้านสุขภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของประชาชนที่ต้องสัมผัสกับหมอกมลพิษ ต่อด้านเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม และยังส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะสิงคโปร์จากปัญหาโลกร้อนที่จะทำให้อัตราน้ำในทะเลสูงขึ้น ปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้นี้ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการทูตและการเมืองระหว่างประเทศ ดังที่สามารถพบได้ในสื่อในระหว่างช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายนของทุกปี ปัญหาได้มีส่วนผลักดันให้เกิดความร่วมมือทั้งในกรอบพหุภาคีและทวิภาคีในระดับระหว่างประเทศ แต่ความสำเร็จยังคงมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องด้วยความซับซ้อนที่เกิดจากอุปสรรคและความซับซ้อนของปัญหาภายในของประเทศอินโดนีเซีย และความอ่อนแอเชิงโครงสร้างของอาเซียน ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่มีประสิทธิภาพของความร่วมมือระหว่างรัฐที่เกิดขึ้น ได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรเอกชนต่างๆ ให้มีบทบาทผลักดันและมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ผ่านการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ซึ่งเป็นนิมิตหมายอันดีในการลดช่องว่างระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมจะช่วยสร้างความร่วมมือและเป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ถึงการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในเวลาอันใกล้

<sup>79</sup> Ibid., 259-60.

## บรรณานุกรม

### ภาษาอังกฤษ

- Alan Khee-Jin Tan. “Forest Fires and Haze in Southeast Asia: Prospect for Compliance with the 2002 ASEAN Agreement on Transboundary Haze.” Available from [http://www.law.chula.ac.th/asli/paper/f12.pdf]. Accessed on 24 August 2007.
- Bangkok Post. “ASEAN Pressures Indonesia over Rise in Haze Pollution.” Available from [http://www.bangkokpost.com/news/local/258037/asean-pressures-indonesia-over-rise-in-haze-pollution]. Accessed on 24 September 2012.
- Brauer, M., and J. Hisham-Hashim. “Fires In Indonesia: Crisis and Reaction.” In *Environmental Science and technology*. September 1, 1998, 404A-407A.
- Cotton, James. “The Haze” over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Model of Regional Engagement.” in *Pacific Affairs*. Vol. 72. No. 3. (Autumn, 1999).
- Department of Environment, Ministry of Resources and Environment of Malaysia. “Air Pollutant Index (API).” Available from [www.doe.gov.my/portal/air-air-quality/air-pollutant-index-api]. Accessed on 26 September 2012.
- Elliott, Lorraine. “ASEAN and Environmental Cooperation: Norms, Interests and Identity.” In *The Pacific Review*. Vol. 16 No.1., 2003.
- Glover D., and T. Jessup, eds.. *Indonesia’s Fires and Haze: the Cost of Catastrophe*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1999; cited and improved by Luca Tacconi. “Fires in Indonesia Causes, Costs and Policy Implementations.” in *CIFOR Occasional Paper* No. 38. Bogor Barat: Center for International Forestry Research, 2003.
- Gooch, Liz. “Smoky Haze from Indonesian Fires Engulfs Southeast Asia.” In *The New York Times*. Available from [http://www.post-gazette.com/stories/news/world/smoky-haze-from-indonesian-fires-engulfs-southeast-asia-641533/]. Accessed on 24 September 2012.
- “Haze Info.” Available from [http://haze.asean.org/info/firehaze]. Accessed on 25 September 2012.
- Jakarta Globe. “Indonesia Blamed as Haze Returns to Malaysia.” Available from [http://www.thejakartaglobe.com/home/indonesia-blamed-as-haze-returns-to-malaysia/524654]. Accessed on 24 September 2012.



- Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn. “New Security Issues and Their Impact on ASEAN.” In *Reinventing ASEAN*. eds. Simon S. C. Tay, Jesus P. Estanislao, and Hadi Soesastro. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 2003.
- Mongabay.com. “Forest Fires Result from Government Failure in Indonesia.” Available from [<http://news.mongabay.com/2006/1015-indonesia.html>]. Accessed on 24 September 2012.
- Maria Francesch-Huidobro. “The Power of Circumvention: Fighting the Southeast Asian Forest Fires and Haze.” In *Governance, Politics and the Environment: A Singapore Study*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008.
- Mongabay.com. “Is Indonesia the Third Largest Greenhouse Gas Polluter?.” Available from [<http://print.news.mongabay.com/2006/1103-indonesia.html>]. Accessed on 24 September 2012.
- Mongabay.com. “2006 Indonesian Forest Fires Worst since 1998 Fires in Indonesia Were Worsened by El Niño Says NASA.” Available from [<http://news.mongabay.com/2007/0301-nasa.html>]. Accessed on 24 September 2012.
- Mongabay.com. “How to Stop Haze and Forest Fires in Indonesia.” Available from [<http://news.mongabay.com/2007/0419-fires.html>]. Accessed on 20 September 2012.
- Narine, Shuan. *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002.
- Paruedee Nguitragool. *Environmental Cooperation in Southeast Asia: ASEAN's Regime for Transboundary Haze Pollution*. New York: Routledge, 2011.
- Pile, Wood. “ASEAN Urged to Muster Political Will to Deal with Forest Fire Haze.” Available from [[http://www.terradaily.com/reports/ASEAN\\_urged\\_to\\_muster\\_political\\_will\\_to\\_deal\\_with\\_forest\\_fire\\_haze\\_999.html](http://www.terradaily.com/reports/ASEAN_urged_to_muster_political_will_to_deal_with_forest_fire_haze_999.html)]. Accessed on 24 August 2007.
- Rodan, Garry. “Singapore in 1997: Living with the Neighbour.” in *ASIAN Survey*. Vol. 38., No. 2, A Survey of Asia in 1997: Part II. February 1998.
- Sastry, Narayan. “Forest Fires, Air Pollution, and Mortality in Southeast Asia.” In *Demography*, Vol. 39, No. 1. (February 2002), 1-2.
- Severino, Rodolfo C.. “The Issue of Non-interference.” In *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006.

Southeast Asia Fire Danger Rating System Project. “Southeast Asia Fire Danger Rating System Project- Update.” Available from [[http://gofc-fire.umd.edu/products/pdfs/news/FDRS\\_nwsltr\\_2\\_03.pdf](http://gofc-fire.umd.edu/products/pdfs/news/FDRS_nwsltr_2_03.pdf)]. Accessed on 26 September 2012.

State of Environment Report. Indonesia 1999; cited in The ASEAN Secretariat. *Second State of the Environment Report 2000*. Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2001.

“Stuck in a Haze.” in *The Economist*. 12 October 2006. Available from [[http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story\\_id=8032100&CFID=8983447&CFTOKEN=82039017](http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=8032100&CFID=8983447&CFTOKEN=82039017)]. Accessed on 27 September 2012.

Tacconi, Luca. “Fires in Indonesia: Causes, Costs and Policy Implementation.” In *CIFOR Occasional Paper No. 38*. Bogor Barat: Center for International Forestry Research, 2003.

The ASEAN Secretariat. “Combating Haze in ASEAN: Frequently Asked Questions.” In *ASEAN Fact Sheet*. 28 July 2007.

The ASEAN Secretariat. “Combating Haze in ASEAN: Frequently Asked Questions.” In *ASEAN Fact Sheet*. 28 July 2007.

The ASEAN Secretariat. *Third ASEAN State Environment Report 2006*. Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2006.

The Association of Southeast Asian Nations. “Singapore Declaration of 1992.” Available from [<http://www.aseansec.org/5120.htm>]. Accessed on 25 September 2012.

UNDP. “Chapter 2: New Dimensions of Human Security.” In *Human Development Report 1994*. Available from [[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf)]. Accessed on 24 September 2012.

## ภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ทูเรน่าไปโอเทค. “พีท (peat) คืออะไร?” ที่มา

[[http://www.weloveshopping.com/template/a20/show\\_article.php?shopid=26601&qid=81461](http://www.weloveshopping.com/template/a20/show_article.php?shopid=26601&qid=81461)]. เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2555.

บริษัท ไทย แคปปิตอล คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), “ชนิดของถ่านหิน, ที่มา

[[http://www.thaicapital.co.th/index.php/front\\_end/product\\_th](http://www.thaicapital.co.th/index.php/front_end/product_th)], เข้าถึงเมื่อ 24 กันยายน 2555.

## ความร่วมมือโครงการปลูกพืชทดแทนจีน-พม่า สู่อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015\*

อรสา รัตนอมรภิรมย์ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล

ภายหลังจากที่อังกฤษแผ่อิทธิพลเข้าไปเป็นเจ้าของอาณานิคมในอินเดียได้สำเร็จในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 หนึ่งในเป้าหมายของบริษัท อินเดียตะวันออก (The East India Company) คือมุ่งหวังที่จะขยายการค้าฝิ่นที่ปลูกในอินเดียสู่จีน เพื่อชดเชยที่อังกฤษเสียดุลการค้าแก่จีนตลอดมา เนื่องจากอังกฤษนำเข้ายาจากจีนจำนวนมาก แต่กลับมีสินค้าที่จะขายให้จีนได้น้อย ด้วยผลกำไรอันงดงามจากการค้าฝิ่น ทำให้อังกฤษถึงขนาดคิดจะขยายการค้าฝิ่นจากอินเดียให้ครอบคลุมอินโดจีนด้วย ทว่าการจะนำฝิ่นเข้าสู่ตลาดจีนไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะขัดกับกฎหมายจีนที่จักรพรรดิยงเจิ้งได้ทรงมีพระราชโองการห้ามปลูกและนำเข้าฝิ่นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1729 เพื่อป้องกันการเสพติดฝิ่นของประชาราษฎร์ ทำให้อังกฤษไม่พอใจและมีการลักลอบค้าฝิ่นในจีนเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ

นอกจากปัญหาเรื่องขาดดุลการค้ากับจีนแล้ว อังกฤษยังไม่พอใจนโยบายการค้าของราชวงศ์ชิงที่มีข้อจำกัดต่อพ่อค้าต่างชาติหลายประการ กระทั่งอังกฤษใช้ข้ออ้างที่จะค้าฝิ่นเสรี จุดชนวนสู่การทำสงครามฝิ่นถึงสองครั้ง และเป็นผลให้จีนต้องเปิดเสรีการค้าครั้งประวัติศาสตร์ตามทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของอดัม สมิท (Adam Smith)<sup>1</sup> ผลของสงครามฝิ่นประการหนึ่งคือ ทำให้จีนถูกบังคับให้การค้าฝิ่นกลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย และแน่นอนว่าทำให้ลูกค้าชาวจีนกลายเป็นผู้เสพติดฝิ่นจำนวนมาก จนท้ายที่สุดแล้ว จีนต้องพยายามปลูกฝิ่นเองเพื่อทดแทนการนำเข้าจากอินเดีย กล่าวได้ว่าจีนเป็นชาติหนึ่งของโลกที่รัฐซึ่งถึงมหันตภัยร้ายของฝิ่น ที่คุกคามทั้งต่อความมั่นคงแห่งรัฐซึ่งเป็นมิติความมั่นคงแบบดั้งเดิม รวมทั้งความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นมิติความมั่นคงรูปแบบใหม่ สำหรับจีนแล้วการปราบปรามฝิ่นและยาเสพติดจึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง

ส่วนพม่านั้น หลังจากตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและผนวกเข้าเป็นดินแดนของอินเดียใน ค.ศ. 1886 แล้ว ด้วยภูมิประเทศที่เหมาะสม พม่าถูกกำหนดชะตากรรมจากเจ้าอาณานิคมให้เป็นอีกหนึ่งพื้นที่เพาะปลูกต้นฝิ่นที่สำคัญ นับแต่นั้น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้รู้ว่าต้นฝิ่นที่เคยใช้

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์” ของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A-55) โดยได้รับการสนับสนุนจาก โครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดใน สิทธิพล เจริญรัฐติกาล, *จีนในโลกสมัยใหม่ (ค.ศ. 1644 – ค.ศ. 1949)*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต, 2549), หน้า 28 – 35.

เป็นยา บัดนี้คือพืชเชิงพาณิชย์ที่สามารถสร้างผลกำไรได้อย่างงดงาม ตามมาด้วยความยินยอมพร้อมใจของชาวบ้านที่ต่างตากถางพื้นที่ปลูกข้าวทิ้ง เพื่อหันไปปลูกฝิ่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าหลายเท่าตัว

ด้วยจุดเริ่มต้นของการแสวงหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจผ่านการค้าฝิ่นของอังกฤษ ได้กลายมาเป็นปฐมบทแห่งมหากาพย์ยาเสพติดมานานกว่า 3 ทศวรรษ และนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ไม่เฉพาะเพียงในพม่าหรือจีน หากแต่ได้แพร่กระจายไปทั่วโลก พร้อม ๆ กับวิวัฒนาการการผลิตยาเสพติดที่ก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง จากน้ำยาฝิ่นที่สามารถสกัดได้เป็นมอร์ฟินและสังเคราะห์เป็นเฮโรอีนได้ในท้ายที่สุดนั้น ได้สร้างความสั่นสะเทือนเกือบจะครอบคลุมทุกประเด็นในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์<sup>2</sup>

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญที่ยาเสพติดอันเริ่มมาจากการปลูกฝิ่น ได้แพร่กระจายจนกลายเป็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในหลายด้าน ทั้งในมิติของความมั่นคงทางสุขภาพ ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงของชุมชน ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงทางอาหาร ฯลฯ พร้อมกันนั้น จะนำตัวอย่างความร่วมมือระหว่างจีนกับพม่าในโครงการปลูกพืชทดแทนมาเป็นกรณีศึกษาถึงอีกรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือนานาชาติที่จะร่วมกันเอาชนะยาเสพติด แม้โครงการนี้จะประสบผลสำเร็จค่อนข้างมาก ทว่าการปลูกฝิ่นที่ได้ลงหลักปักฐานไว้อย่างมั่นคงในพื้นที่ชายแดนพม่า-จีนนั้น ในวันนี้ดูเหมือนสถานการณ์มหันตภัยร้ายกำลังจะฟื้นคืนชีพขึ้นมาอีกครั้ง อันเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อปฏิญญาร่วมของประชาคมอาเซียนที่จะก้าวสู่ “อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015”

## ความเป็นมาของปัญหา

หลังสงครามฝิ่นครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1842 พบว่ามีผู้สูบฝิ่นในจีนราว 2 ล้านคน และทะยานขึ้นเป็น 120 ล้านคนใน ค.ศ. 1881 คิดเป็น 30% ของประชากรจีนในขณะนั้น และมีราว 10% ที่ติดฝิ่นจนมึนงง ยิ่งไปกว่านั้น คนงานจีนที่ไปค้าแรงงานที่สหรัฐอเมริกาจำนวนมากในช่วงศตวรรษที่ 19 ก็ได้นำฝิ่นไปสูบด้วย ถึงขนาดมีการตั้งโรงฝิ่นขึ้นตาม China Town ในสหรัฐฯ ทำให้กลุ่มหมอสอนศาสนาเริ่มเรียกร้องให้มีการต่อต้านการค้าฝิ่นของอังกฤษ นอกจากนั้นแล้วฝิ่นยังระบาดเข้าไปยังฟิลิปปินส์ที่อยู่ใต้อาณัติของสหรัฐฯ ในขณะนั้น จากปัญหาทั้งภายในและภายนอก ทำให้กลุ่มหมอ

<sup>2</sup> โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Program: UNDP) ได้แบ่งความมั่นคงของมนุษย์ออกเป็น 7 ประเภท คือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security) ความมั่นคงทางอาหาร (food security) ความมั่นคงทางสุขภาพ (health security) ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (environmental security) ความมั่นคงส่วนบุคคล (personal security) ความมั่นคงของชุมชน (community security) และความมั่นคงทางการเมือง (political security)

สอนศาสนากดดันให้รัฐบาลสหรัฐฯ ออกโรงคัดค้านการค้าฝิ่นของอังกฤษ<sup>3</sup> โดยมีเป้าหมายควบคุมคือ ต้องการสกัดกั้นอิทธิพลของอังกฤษ และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของหมอสอนศาสนาโดยเฉพาะในสายตาชาวจีน

สถานการณ์ที่หลายประเทศทั่วโลกถูกคุกคามจากฝิ่น และปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศ ในที่สุดได้นำไปสู่การประชุมของคณะกรรมการฝิ่นแห่งเซี่ยงไฮ้ ค.ศ.1909 (The Shanghai Opium Commission, 1909) อันถือเป็นการประชุมระดับนานาชาติครั้งสำคัญของ 13 ชาติที่มีมติให้สกัดกั้นยาเสพติด 9 ชนิดที่รวมฝิ่นและมอร์ฟีนเป็นครั้งแรก และการประชุมครั้งนี้ยังเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่ข้อตกลงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศในการประชุมนานาชาติว่าด้วยฝิ่น ณ กรุงเฮก ค.ศ.1912 (The International Opium Convention of The Hague, 1912) (ชูฉือหลาง และ UNODC, 2009)

ทั้งนี้ นานาชาติต้องผ่านการหารือร่วมกันถึง 20 ครั้ง กว่าจะมีมติร่วมในการประชุมที่เซี่ยงไฮ้ได้ โดยเหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนก่อนประชุมในปี 1909 คือ ข้อตกลงทวิภาคีที่จำกัดให้อังกฤษต้องค่อยๆ ตัดการค้าฝิ่นให้แก่จีน และจำกัดให้จีนลดการปลูกฝิ่นภายในประเทศระหว่าง ค.ศ.1908 – 1917

ในการประชุมที่เซี่ยงไฮ้ นับเป็นครั้งแรกที่ทั่วโลกได้เห็นภาพรวมสถานการณ์ยาเสพติดของโลก ในขณะนั้น โดยผลผลิตฝิ่นทั้งหมดทั่วโลกในปี 1906/1907 มีประมาณ 41,600 ตัน ซึ่งมากกว่าผลิตภณที่ฝิ่นผิดกฎหมายเกือบ 5 เท่าของโลกในอีกศตวรรษต่อมา ในขณะนั้นจีนเป็นผู้ผลิตฝิ่น 85% ของโลก อินเดีย 12% และเปอร์เซียผลิตได้ 1.5% ของโลก ส่วนอัฟกานิสถานซึ่งเป็นผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่ที่สุดของโลกยุคปัจจุบัน ยังไม่พบว่ามีกรปลูกฝิ่นในเวลานั้น สำหรับประเทศผู้ส่งออกฝิ่นรายใหญ่ในขณะนั้นล้วนเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยรายใหญ่ที่สุดคืออินเดีย ตามด้วยฮ่องกงและสิงคโปร์ ขณะที่จีนเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ที่สุดของโลก ด้วยปริมาณนำเข้า 3,300 ตัน (UNODC, 2009)

จากข้อมูล ในปี 1906 จีนทำสถิติสูงสุดในการผลิตยาสูบจากฝิ่นที่ปลูกภายในประเทศได้ถึง 580,000 หมาย คิดเป็นมูลค่าถึง 220 ล้านดอลลาร์เงิน และนำเข้ายาสูบจากต่างชาติคิดเป็นมูลค่าอีก 30 ล้านดอลลาร์เงิน นั่นแสดงว่าแต่ละปีจีนต้องสูญเสียรายได้เพื่อการสูบฝิ่นถึง 250 ล้านดอลลาร์เงิน ในปีเดียวกันนั้น มีผู้ที่สูบฝิ่นราว 25 ล้านคน กลายเป็นประเทศที่บริโภคและผลิตฝิ่นมากที่สุดในโลก (ชูฉือหลาง, 2009, p. 2)

นับตั้งแต่สถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นมาในปี 1949 จนถึงก่อนดำเนินนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วง 30 ปีที่จีนเคยมีประวัติศาสตร์แห่งการเป็น “ประเทศปลอดยาเสพติด” กระทั่งจีนเปิดประเทศหลังปี 1978 ปัญหายาเสพติดก็ได้ปรากฏขึ้นอีกครั้ง (หนันฟางโจวหมอ, 2012) นับตั้งแต่ครั้งหลังของทศวรรษ 1990 สืบเนื่องจากเศรษฐกิจจีนได้ค่อยๆ หลอมรวมเข้ากับระบบ

<sup>3</sup> ข้อมูลจากการบรรยายเรื่อง “Colonial Opium Trade in South Asia & China” โดย Prof. M. Emdadul Haq เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2011 ณ มหาวิทยาลัยยูนิฟานาน นครคุนหมิง ประเทศจีน ดูรายละเอียดใน M. Emdadul Haq, *Drugs in South Asia: From the Opium Trade to the present day* (London: Macmillan Publisher, 2000).

เศรษฐกิจโลก จีนจึงไม่เป็นเพียงสถานีเปลี่ยนถ่ายยาเสพติดอีกต่อไป แต่ยังเป็นผู้ผลิตและตลาดบริโภคที่สำคัญด้วย ทำให้ปัญหาเสพติดได้แพร่กระจายไปยังส่วนต่างๆ ทั่วประเทศจีน โดยมีมณฑลอวิ๋นหนาน (ยูนนาน) เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากอวิ๋นหนานมีพรมแดนติดกับประเทศพม่า ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกฝิ่นและผลิตยาเสพติดระดับแถวหน้าของโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งอวิ๋นหนานยังติดกับพื้นที่ “สามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle 金三角)” หนึ่งในสามของแหล่งยาเสพติดสำคัญของโลก<sup>4</sup> ทั้งนี้ จากรายงานการปราบปรามยาเสพติดของจีนประจำปี 2010 ระบุว่า ยาเสพติดที่ไหลเข้าสู่ประเทศจีนมาจาก “สามเหลี่ยมทองคำ” กว่า 50% (หนันฟางโจวหม่อ, 2012) จากสถานการณ์ยาเสพติดที่คุกคามต่อความมั่นคงในมิติต่างๆ ทำให้รัฐบาลจีนจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ สำหรับต่อต้านพฤติกรรมลักลอบค้ายาเสพติด รวมทั้งการปราบปรามแหล่งผลิตด้วย ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ โครงการปลูกพืชทดแทนเพื่อลดพื้นที่ปลูกฝิ่น

### โครงการปลูกพืชทดแทนบริเวณชายแดนจีน-พม่า

นิยามโครงการปลูกพืชทดแทนของจีน หมายถึง โครงการในเขตประเทศเพื่อนบ้าน ที่อาศัยการปลูกป่าเกษตรหรือพืชชนิดอื่นที่ไม่สามารถผลิตเป็นยาเสพติดได้ทดแทนการปลูกต้นฝิ่น รวมทั้งอาจพัฒนาโครงการอื่น ๆ เช่น การคมนาคม ชลประทาน พลังงาน แร่รูป ท่องเที่ยว และการค้า เพื่อให้ประชาชนที่เคยปลูกฝิ่นหรือพืชยาเสพติดได้ค่อยๆ ลดการพึ่งพิงเศรษฐกิจยาเสพติด และลดภัยจากยาเสพติดให้น้อยลงด้วย โดยโครงการปลูกพืชทดแทนนั้น จะอาศัยรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศ ดำเนินการโดยอาศัยธุรกิจหรือโครงการต่างๆ ในต่างประเทศเป็นแรงขับเคลื่อน ถือเป็นกิจกรรมต่อต้านยาเสพติดและกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจควบคู่กัน ซึ่งแท้จริงแล้วถือเป็นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิถีชีวิตและการผลิต เป็นการอาศัยเศรษฐกิจทดแทน (Substitution Economy) มาแทนที่เศรษฐกิจยาเสพติด (Drug Economy) (โจวฮู่หยง และ เชี่ยวหยาง, 2012, น.21) ดังนั้น สำหรับจีนแล้ว โครงการปลูกพืชทดแทนถือเป็นโครงการที่มุ่งเน้นเพื่อความมั่นคงของมนุษย์โดยเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสุขภาพ และ ความมั่นคงของชุมชน โดยทั้งหมดนี้ก็เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่ชายแดนอันเป็นแหล่งผลิตยาเสพติด

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา การค้ายาเสพติดผิดกฎหมายรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เพื่อแก้ปัญหาภัยคุกคามจากยาเสพติดที่มีต่อประเทศจีนและทั่วโลก รัฐบาลจีนจึงได้ริเริ่มดำเนิน “โครงการต้านยาเสพติดสีเขียว” ขึ้นเมื่อต้นทศวรรษ 1990 โดยได้พัฒนาการปลูกพืชทดแทนข้าม

<sup>4</sup> แหล่งยาเสพติดสำคัญของโลก 3 แห่ง ได้แก่ “สามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle 金三角)” บริเวณรอยต่อพม่า-ลาว-ไทย “เดือนเสี้ยวทองคำ” (Golden Crescent 金新月) ในเขตรอยต่อประเทศปากีสถาน อัฟกานิสถาน และ อิหร่าน กับ “สามเหลี่ยมเงิน” (Silver Triangle 银三角) ที่อยู่ในทวีปอเมริกาใต้

ประเทศในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งบรรดาธุรกิจของจีนภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้พัฒนาโครงการปลูกพืชทดแทนฝิ่นในเขตตอนเหนือของพม่าและลาว ช่วยเหลือให้พื้นที่เหล่านี้พัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการปลูกและห้ามปลูกในที่สุด (โจวฮุยหรง และ เซี่ยหยาง, 2012, น.21-22)

ด้านองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดตั้งแต่ต้นทาง อาทิ UNODC องค์การอนามัยโลก โครงการอาหารโลกแห่งสหประชาชาติ (World Food Programme : WFP) และ โครงการริเริ่มโกกังและว่า (Kokang and Wa Initiative : KOWI)<sup>5</sup> เป็นต้น ได้เข้ามาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เช่นกัน โดยมองว่าการตัดอุปทานยาเสพติดตั้งแต่ต้นทางคือภารกิจหลักในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศ จึงได้เสนอให้มีโครงการปลูกพืชทดแทนฝิ่นขึ้น ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจทดแทน เพื่อการนี้ รัฐบาลมณฑลยูนนานได้ร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นพม่า พัฒนาการปลูกพืชทดแทนฝิ่น เพื่อหวังขุดรากถอนโคนฝิ่นอย่างสิ้นเชิง โดยเมื่อพิจารณาจากสภาพพื้นดินและอากาศในอำเภอเหมิงไห่ (孟海) หรือเมืองไฮของยูนนานกับเขตปกครองพิเศษที่ 4 เมืองลาทางตะวันออกของรัฐบาลจีนที่อยู่ติดกันแล้ว ได้มีการส่งเสริมช่วยเหลือชาวบ้านให้ปลูกข้าว ข้าวโพด ยางพารา ไบชา อ้อย มันฝรั่ง และแตงโม เป็นพืชทดแทนฝิ่น ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จ จนต่อมาได้กลายเป็น “เมืองไฮโมเดล” จากความมุ่งมั่นหลายปี มณฑลยูนนานอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐ การดำเนินธุรกิจ และการหารืออย่างสม่ำเสมอกับเพื่อนบ้าน ทயอยดำเนินโครงการในท้องถิ่นชายแดน 6 แห่ง ได้แก่ ผูเออร์ สิ้นสองพันนา หลินซาง เป่าซัน เตอหง และนู่เจียง กระตือรือร้นที่จะผลักดันการพัฒนาการปลูกพืชทดแทน อุตสาหกรรมทดแทนในพื้นที่แหล่งยาเสพติดของประเทศเพื่อนบ้าน โดยยึดหลักการมีผลตอบแทนที่เท่าเทียม เชื้ออำนาจประโยชน์ต่อกัน แลกเปลี่ยนสิ่งของที่ต่างฝ่ายต่างต้องการ

ระหว่าง ค.ศ.2005 – 2008 มณฑลยูนนานมีธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการทดแทนการปลูกฝิ่น 198 ราย มียอดลงทุนรวม 1,334 ล้านหยวน บุกเบิกพัฒนาโครงการทดแทน 231 รายการ เพิ่มพื้นที่ปลูกพืชทดแทนรวม 146,100 เฮกตาร์ แบ่งเป็นทางตอนเหนือของพม่า 78,700 เฮกตาร์ และทางตอนเหนือของลาว 67,400 เฮกตาร์ โครงการทดแทนได้กระจายตัวตามพื้นที่ 6 แขวงทางเหนือของลาว รัฐบาลจีนและรัฐคะฉิ่นทางเหนือของพม่า โดยมีพืชทดแทนถึง 41 ชนิด เช่น ยางพารา อ้อย ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และผลไม้ ฯลฯ (เถียนตงหลิน และ เหลยเหล่ยหัว, 2011, น.35 – 36) ซึ่งผลผลิตส่วนใหญ่ที่ได้จะส่งไปขายยังฝั่งประเทศจีน ปัจจุบัน มณฑลยูนนานได้พัฒนาการปลูกพืชทดแทนฝิ่นนอกประเทศรวมกว่า 206,700 เฮกตาร์ ก่อร่างเป็นระบบการผลิตพืชทดแทนที่เน้นปลูกพืชเกษตรเชิงพาณิชย์เป็นหลัก

<sup>5</sup> KOWI เป็นคณะกรรมการพันธมิตรของภาคีองค์กรระหว่างประเทศด้านต่างๆ ที่ร่วมกันมุ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานสำหรับเกษตรกรที่ยากจนและครอบครัวให้ดำรงชีวิตอย่างมีเกียรติภายหลังจากการห้ามปลูกฝิ่น



สำหรับธุรกิจจีนที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาข้ามแดนนั้น จะได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาลจีนหลายประการ ซึ่งรวมถึงการได้รับการผ่อนปรนเงื่อนไขการลงทุนและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้แรงงาน ได้รับภาษีลดหย่อนการนำเข้าและงดภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่สำคัญคือ จะได้รับใบอนุญาตโควตานำเข้า ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับยากมากภายใต้ระบบเศรษฐกิจจีน มีนักธุรกิจบางคนสามารถได้รับการชดเชยหลายประการจากหนึ่งโครงการสวนเกษตร สิ่งเหล่านี้ล้วนดึงดูดให้มีกลุ่มธุรกิจจีนที่เข้าร่วมโครงการปลูกพืชทดแทนมากขึ้น

ทั้งนี้ รัฐบาลจีนกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการที่สำคัญคือ การลงทุนต่าง ๆ ของธุรกิจจีนจะต้องส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ หากโครงการของธุรกิจใดไปได้ดี รัฐบาลจีนจะมีงบประมาณสนับสนุนให้ตามขนาดพื้นที่เพาะปลูก แม้ว่ารัฐบาลจีนจะสนับสนุนให้ธุรกิจปลูกพืชการเกษตรหลากหลายชนิด แต่พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นยางพารา

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจาก Transnational Institute (TNI) สถาบันวิจัยปัญหาชายแดนจีน-พม่า ซึ่งมีฐานอยู่ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า มีนักธุรกิจจีนจำนวนหนึ่งแสวงทำเป็นเข้าร่วมกับโครงการปลูกพืชทดแทน เพื่อที่จะมีโอกาสเข้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรได้โดยตรง อาศัยการได้รับสิทธิงดเว้นภาษีเพื่อให้ได้กำไรที่สูงขึ้น (TNI, 2010, p.4) ขณะที่บางส่วนอาศัยการได้รับอนุมัติโครงการปลูกพืชทดแทนเพื่อให้ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐ

การลงทุนด้านเกษตรกรรมของธุรกิจจีนในพม่า ส่วนใหญ่จะอยู่ภายในเขตควบคุมของรัฐบาลทหาร โดยทั่วไปโครงการต่าง ๆ แค่นี้ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลท้องถิ่นก็เพียงพอ มีเพียงส่วนน้อยที่ต้องผ่านการอนุมัติจากเนปิดอร์ก่อน รัฐบาลพม่าได้กำหนดแผนพัฒนาทางพาราระยะเวลา 30 ปี ตั้งเป้าขยายพื้นที่เพาะปลูกให้ได้ 600,000 เฮกตาร์ โดยภายใน ค.ศ.2030 จะต้องผลิตยางพาราให้ได้ 300,000 ตัน แม้ว่าปัจจุบันการปลูกยางพาราส่วนใหญ่จะอยู่ภายในเขตเพาะปลูกดั้งเดิมทางใต้ แต่ภายใต้แผนการดังกล่าวจะส่งเสริมการปลูกยางพาราทางเหนือของพม่าบริเวณชายแดนติดกับประเทศจีน

สำหรับพื้นที่ทางภาคเหนือของพม่า ยางพาราเป็นพืชเกษตรที่ได้รับการผลักดันอย่างกว้างขวางให้ปลูกทดแทนพืชยาเสพติด จากสถิติของพม่า ยางพาราราว 60-70% ของพม่าผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งยางพาราเกือบทั้งหมดที่ผลิตได้จากทางเหนือของพม่าจะส่งออกไปจีนโดยผ่านมณฑลยูนนาน

รัฐบาลท้องถิ่นพม่าก็ได้ส่งเสริมการปลูกยางพาราทางภาคเหนือเช่นกัน ช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา กองทัพท้องถิ่น กลุ่มติดอาวุธที่ทำสัญญาหยุดยิงกับกองทัพพม่า กองกำลังท้องถิ่นของรัฐบาลและรัฐคะฉิ่น ต่างก็กระตือรือร้นที่จะสนับสนุนการผลิตยางพารา ซึ่งโครงการของรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้เป็นการลงนามข้อตกลงตรงกับธุรกิจจีน ไม่ได้นับอยู่ในแผนของรัฐบาลส่วนกลาง

อย่างกรณีการปลูกยางพาราในรัฐฉานส่วนใหญ่อยู่ใต้การควบคุมของพรรคสหรัฐว้า (United Wa State Party: UWSP) ปี 2009 กลุ่มว้าได้ร่วมมือกับธุรกิจยูนนานในการทำให้พื้นที่เนินเขากลายเป็นเขตเพาะปลูกเกษตรที่ได้รับอนุญาตพิเศษ ผู้นำกลุ่มว้าประกาศที่จะปลูกยางพารา 33,000

เฮกตาร์ ปลูกชา 13,000 เฮกตาร์ และ ปลูกอ้อย 6,600 เฮกตาร์ เพื่อสร้างรายได้ใหม่ให้กับผู้ที่เคยปลูกฝิ่น ส่วนการปลูกยางพาราในพื้นที่เล็ก ๆ อื่นๆ ก็จะได้รับอนุญาตจากกลุ่มหยุดยิงและกองกำลังติดอาวุธของรัฐฉานตอนเหนือ เช่น บริเวณรอยต่อระหว่างเขตลาไซในมูเซ่ที่ติดกับรัฐลีของแคว้นเต๋อหงในอวีนหนาน และ บริเวณท่าซี้เหล็กกับพื้นที่รอบๆ เชียงตุงทางตะวันออกของรัฐฉาน

การศึกษาของ TNI ยังพบว่า ผู้มีอำนาจกำหนดเขตเกษตรที่ได้รับอนุญาตพิเศษมีความหลากหลายมาก อาทิ กองกำลังทางเหนือและทางตะวันออกเฉียงเหนือของพม่า กระทรวงป่าไม้ กลุ่มหยุดยิง ธุรกิจท้องถิ่น ตลอดจนธุรกิจเอกชน แม้แต่องค์กรอิสระคะฉิ่น (Kachin Independent Organization: KIO) กับกลุ่มเล็ก ๆ อย่างกองกำลังประชาธิปไตยแนวใหม่-คะฉิ่น (New Democratic Army-Kachin: NDA-K) ต่างก็มีการลงนามข้อตกลงว่าด้วยแผนการปลูกพืชทดแทนกับบริษัทจีน เพื่อพัฒนาสวนพืชเกษตรพาณิชย์ เช่น ยางพารา อ้อย กัญชง แดงโม และมันสำปะหลัง ฯลฯ (TNI, 2010, p.7)

จะเห็นได้ว่า โครงการปลูกพืชทดแทนในเขตชายแดนจีน-พม่า ในส่วนของจีนนั้นเป็นนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลาง พร้อมได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากรัฐบาลอวีนหนาน ซึ่งเป็นฝ่ายรับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่ ส่วนพม่านั้น แม้จะตระหนักถึงมหันตภัยร้ายของฝิ่นและการแพร่ระบาดของยาเสพติด แต่เนื่องจากสถานการณ์ในพม่ามีความซับซ้อน รัฐบาลทหารพม่าโดยเฉพาะก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในรอบ 20 ปี เมื่อ 7 พฤศจิกายน 2010 มีสัญญาทางอำนาจในพื้นที่ที่ยังตกอยู่ใต้อำนาจของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งที่ยังเข้มแข็งส่วนใหญ่จะอยู่ริมชายแดนพม่า-จีน ดังนั้น หากขาดซึ่งความร่วมมือจากกองกำลังท้องถิ่นเหล่านั้น ย่อมเป็นเรื่องยากที่โครงการปลูกพืชทดแทนริมชายแดนจะประสบผล อีกทั้งแรงผลักดันโครงการในพม่ามาจากองค์กรระหว่างประเทศมากกว่าจะเป็นการริเริ่มจากชาวบ้านโดยตรง

### สถานการณ์การปลูกฝิ่นชายแดนจีน-พม่า

แม้พม่าจะได้รับเอกราชใน ค.ศ.1948 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และนานาชาติได้มีมติร่วมกันที่จะห้ามการค้าฝิ่นและยาเสพติดอื่น ๆ ทว่าพม่ากลับยังไม่สามารถปลดแอกอิสรภาพจากการพึ่งพิงการปลูกฝิ่นและค้าฝิ่นได้ ช่วงทศวรรษ 1980 พม่าได้กลายเป็นผู้ผลิตฝิ่นผิดกฎหมายรายใหญ่ที่สุดของโลก ระหว่างปี 1981 – 1987 มีผลผลิตเฉลี่ยต่อปีประมาณ 700 ตัน ผลผลิตฝิ่นในพม่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 1996 โดยสามารถผลิตได้สูงถึง 1,600 ตันต่อปี แม้ในปี 1991 อฟกานิสถานได้กลายเป็นประเทศผู้ผลิตฝิ่นรายใหญ่ที่สุดของโลกแทนที่พม่า ด้วยเพราะสามารถสร้างผลผลิตต่อเฮกตาร์ได้สูงกว่า แต่ทว่าในทศวรรษต่อมาจนถึงปี 2002 พื้นที่เพาะปลูกในพม่าก็ยังคงมีขนาดใหญ่กว่าอฟกานิสถาน

ในปี 1996 การยอมจำนนของขุนสำราชายาเสพติดโลก ผู้นำกองทัพไทใหญ่ (Mong Tai Army: MTA) ต่อรัฐบาล เป็นผลให้การเคลื่อนไหวของกองกำลังกลุ่มต่าง ๆ ต้องล่มสลายลง และ

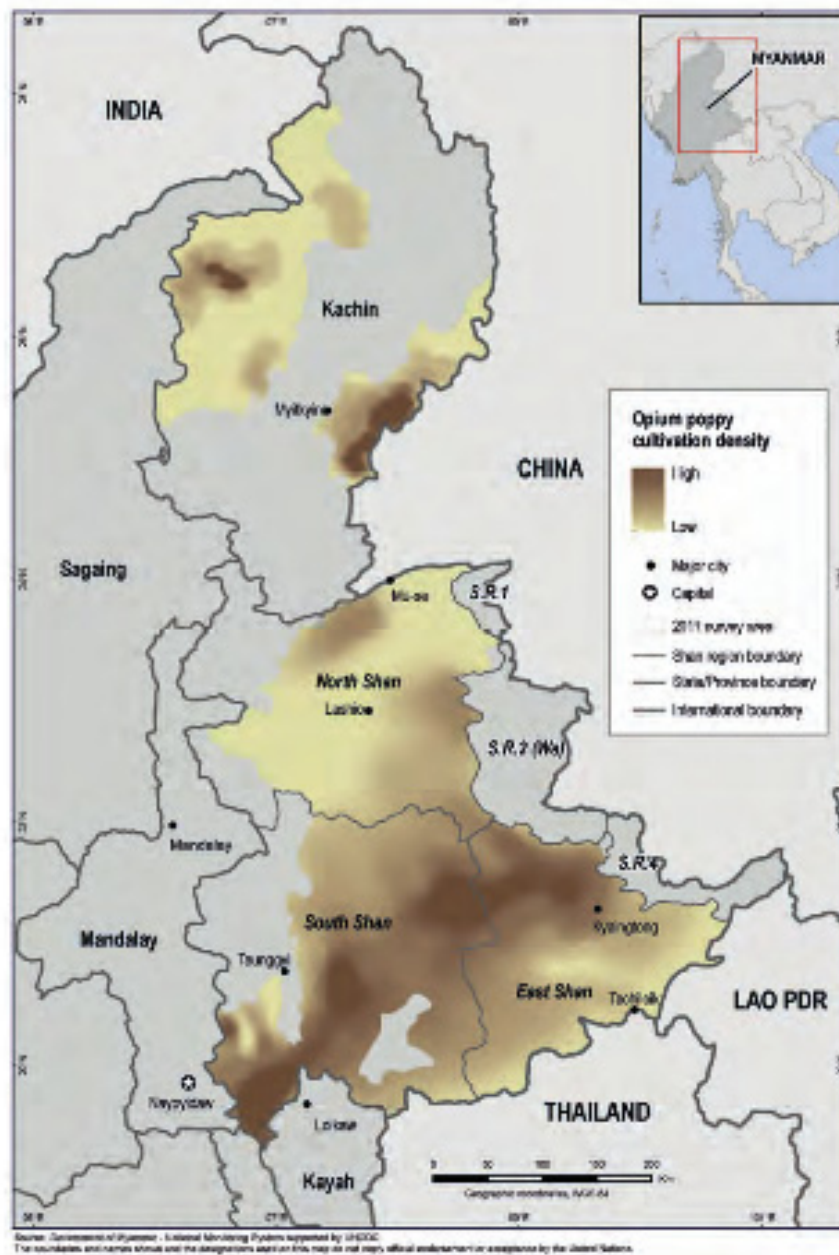
นำไปสู่การเจรจาและข้อตกลงสงบศึกกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนต่างๆ กระทั่งนำไปสู่การควบคุมพื้นที่ปลูกฝิ่นขนาดใหญ่โดยรัฐบาลพม่า และเปิดทางให้แก่การดำเนินมาตรการเพื่อลดการเพาะปลูกต้นฝิ่นในเวลาต่อมา

ในปี 1999 รัฐบาลทหารพม่าและผู้มีอำนาจในท้องถิ่นที่ปลูกฝิ่น ได้พัฒนาแผน 15 ปีเพื่อจัดการผลิตพืชผิดกฎหมายภายในปี 2014 นับแต่นั้นเป็นต้นมา ปริมาณการปลูกฝิ่นได้ลดลงอย่างมากในพื้นที่เพาะปลูกต่างๆ และการผลิตฝิ่นในพม่าได้ถดถอยลงอย่างมีนัยสำคัญ

ช่วงหลายปีที่ผ่านมา ต้นฝิ่นถูกขจัดออกไปเกือบหมดในรัฐฉานและมีการปลูกเพียงเล็กน้อยในรัฐอื่นๆ ของพม่า นับตั้งแต่การสั่งห้ามปลูกฝิ่นโดยผู้นำในเขตว่าเมื่อเดือนมิถุนายน 2005 ได้ทำให้เขตว่าปลอดจากต้นฝิ่น ทำนองเดียวกัน นับตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมา ไม่พบการผลิตฝิ่นในเขตปกครองพิเศษที่ 1 โกกั้งและเขตปกครองพิเศษที่ 4 เมืองลา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสถานการณ์ฝิ่นที่ลดลงต่ำสุดในปี 2006 การปลูกฝิ่นได้เริ่มขยับเพิ่มขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ปี 2007 (UNDOC, 2011, p. 47)

จากแผนที่ 1 จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันตอนในของรัฐฉานและบางส่วนของรัฐคะฉิ่นยังพบการปลูกฝิ่นที่ค่อนข้างมากกว่าบริเวณที่ติดต่อกับชายแดนจีน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้สองประการ คือ โครงการปลูกพืชทดแทนที่พม่าร่วมมือกับจีนประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ กับความมั่นคงทางการเมืองในพื้นที่ โดยจะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบกันแล้ว ส่วนที่เป็นพรมแดนติดกับลาวและไทย กลับยังมีสถานการณ์การปลูกฝิ่นที่หนาแน่นกว่าส่วนที่ติดกับจีน นั่นแสดงว่า พื้นที่สามเหลี่ยมทองคำยังคงมีความเสี่ยงต่อภัยคุกคามจากยาเสพติด รวมทั้งกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้คนด้วย ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป อย่างไรก็ตาม การลดลงของพื้นที่ปลูกฝิ่น มิใช่เครื่องบ่งชี้ว่าสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่ดีขึ้นทั้งหมด เนื่องจากปัจจุบัน มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์จำนวนมาก ซึ่งอาศัยวัตถุดิบฝิ่นน้อยลง

แผนที่ 1  
ความหนาแน่นของการปลูกฝิ่นในรัฐคะฉิ่นและรัฐชานในพม่า เมื่อปี 2010<sup>6</sup>



ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 58)

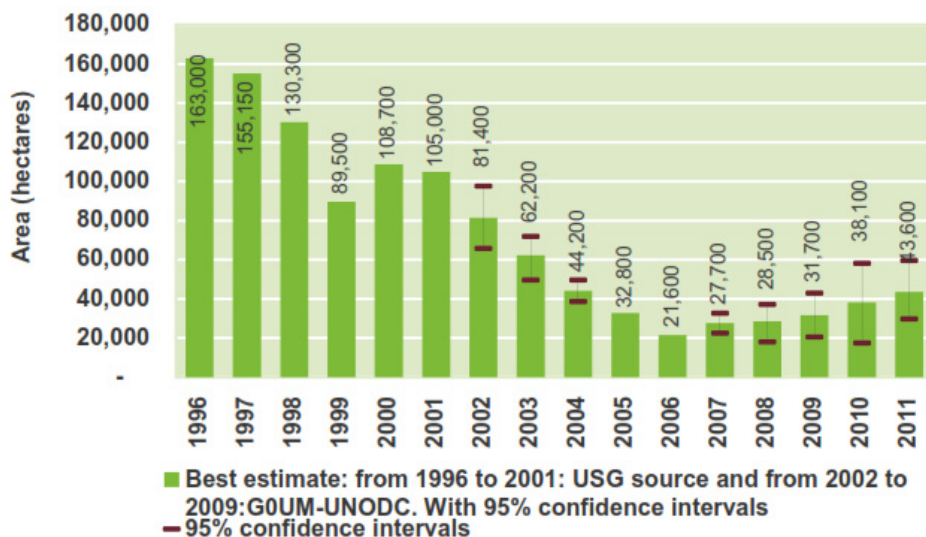
สำหรับสถานการณ์การปลูกฝิ่นในประเทศพม่า จากรายงานการสำรวจล่าสุดประจำปี ค.ศ. 2011 โดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on

<sup>6</sup> สํารวจโดยความร่วมมือระหว่าง Central Committee for Drug Abuse Control (CCDAC) ของพม่ากับสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) ด้วยภาพถ่ายทางอากาศและการลงพื้นที่ภาคสนาม

Drugs and Crime - UNODC) ระบุว่า การปลูกต้นฝิ่นในพม่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอด 5 ปีมานี้ โดยมีพื้นที่ปลูกรวมประมาณ 43,600 เฮกตาร์ เพิ่มขึ้น 14% เมื่อเทียบกับปี 2010 (38,100 เฮกตาร์) โดยแนวโน้มที่ติดตัวเพิ่มขึ้นนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2007 หลังจากมีทิศทางลดลงต่อเนื่อง 6 ปีตั้งแต่ ค.ศ. 2001-2006 (UNDOC, 2011, p. 43) (ดูแผนภูมิที่ 1) โดยสองรัฐสำคัญที่อยู่ติดกับพรมแดนมณฑลยูนนาน (ยูนนาน) ของประเทศจีน ได้แก่ รัฐฉานเป็นแหล่งผลิตฝิ่นถึง 91% ของพม่า ซึ่งฉานตอนใต้มีพื้นที่ปลูกฝิ่นที่ขยายตัวมากที่สุด (+21%) ตามด้วยฉานตอนเหนือ (+17%) และแทบจะไม่มี การขยายตัวขึ้นเลยในพื้นที่รัฐฉานตะวันออก (+1%) ขณะที่รัฐคะฉิ่นมีสัดส่วนการปลูกต้นฝิ่นเพิ่มขึ้นสูงสุดในพม่า คือเพิ่มขึ้น 27% (ดูตารางที่ 1)

แผนภูมิที่ 1

พื้นที่เพาะปลูกต้นฝิ่นในพม่าระหว่างปี ค.ศ. 1996 – 2011 (หน่วย = เฮกตาร์)



ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 43)

ตารางที่ 1

สัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นในแต่ละพื้นที่ของพม่า ระหว่างปี 2010 – 2011

	2010	2011	Change 2010 -2011	% of total area of opium poppy cultivation
East Shan	12,100 (6,200 to 19,000)	12,200 (6,700 to 18,300)	+1%	28%
North Shan	3,700 (1,500 to 6,700)	4,300 (1,700 to 7,200)	+17%	10%
South Shan	19,200 (9,400 to 31,500)	23,300 (11,500 to 37,400)	+21%	53%
Shan State Total	35,000 (22,700 to 50,100)	39,800 (25,900 to 55,800)	+14%	91%
Kachin	3,000 (500 to 3,800)	3,800	+27%	9%
Kayah	100	n/a	n/a	n/a
National Total (rounded)	38,100 ha (23,200 to 53,900)	43,600 (29,700 to 59,600)	+14%	100%

ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 50)

UNODC ยังได้สรุปสถานการณ์ภาพรวมการปลูกฝิ่นในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยว่าเพิ่มขึ้นราว 16% ในปีนี้ โดยเฉพาะพม่าซึ่งเป็นประเทศผู้ปลูกฝิ่นรายใหญ่อันดับ 2 รองจากอัฟกานิสถาน มีการปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนราว 96% ของปริมาณการปลูกฝิ่นที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี 2011 คาดว่าฝิ่นที่ผลิตในพม่าตลอดปี 2011 มีปริมาณราว 610 ตันหรือประมาณ 10% ของปริมาณฝิ่นทั่วโลก ขณะที่ลาวผลิตฝิ่นในปีนี้ทั้งหมด 25 ตัน (มติชน, 2011)

สถานการณ์ยาเสพติดที่พลิกฟื้นคืนมาอีกครั้งในพม่าไม่เพียงสะท้อนผ่านปริมาณการเพาะปลูกฝิ่นที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น หากแต่ปัจจุบันทั่วโลกยังพบการแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์ชนิดใหม่<sup>7</sup> อย่างต่อเนื่อง ในจำนวนนั้นที่กำลังแพร่ระบาดอย่างหนักคือ ยาบ้าและยาไอซ์<sup>8</sup> นับตั้งแต่ปี

<sup>7</sup> หากแบ่งประเภทของยาเสพติดจากต้นกำเนิดแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ยาเสพติดธรรมชาติ (Natural Drugs) คือ ยาเสพติดที่ผลิตมาจากพืช เช่น ฝิ่น กระบอสม กัญชา ฯลฯ (2) ยาเสพติดสังเคราะห์ (Synthetic Drugs) คือ ยาเสพติดที่ผลิตขึ้นด้วยกรรมวิธีทางเคมี เช่น เฮโรอีน แอมเฟตามีน (ยาบ้า) และ เมทแอมเฟตามีน (ยาไอซ์) ฯลฯ

<sup>8</sup> ยาไอซ์ (ice) – 冰毒 หรือ เมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) เป็นอนุพันธ์หนึ่งของยาบ้า มีโครงสร้างทางเคมีคล้ายๆ กัน ยาไอซ์มีลักษณะของเม็ดยาเป็นผลึกใสคล้ายน้ำแข็งจึงเป็นที่มาของชื่อยาไอซ์ ความบริสุทธิ์ของยาค่อนข้างสูง ออกฤทธิ์แรงกว่ายาบ้ามาก จึงมีคนเรียกว่า “หัวยาบ้า” ส่วนยาบ้า (麻果) เป็นชื่อเรียกยาเสพติดที่มีส่วนผสมของสารเคมีประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine) จัดอยู่ในกลุ่มยาเสพติดที่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท มีลักษณะเป็นยาเม็ดกลมแบนขนาดเล็ก มีสีส้มต่างๆ กัน เช่น สีส้ม สีน้ำตาล สีม่วง สีชมพู และสีเขียว มีสัญลักษณ์ที่ปรากฏบนเม็ดยา เช่น พ, m, M, RG, WY ฯลฯ

2007 เป็นต้นมา ทั้งการเพาะปลูกพืชยาเสพติดและการผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ในพม่า ต่างก็มีลักษณะพลิกฟื้นขึ้นอย่างมากมาอย่างรวดเร็ว จากข้อมูลของ UNODC ระบุว่า ยาไอซ์ (และยาบ้า – ผู้วิจัย) ของพม่าที่ทางการสามารถยึดได้มีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก โดยปี 2008 สามารถยึดได้ 32 ล้านเม็ด ปี 2009 เพิ่มขึ้นเป็น 94 ล้านเม็ด และปี 2010 พุ่งสูงขึ้นถึง 133 ล้านเม็ด ถือว่าเพิ่มขึ้นถึงสามเท่าในช่วงสามปี รัฐฉานเป็นแหล่งผลิตยาไอซ์อัดเม็ดที่สำคัญของพม่า ตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา การผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ในเขตกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่มีการขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงหรือริมแม่น้ำบนฝั่งพม่า โดยพบแหล่งแปรรูปยาเสพติดเชิงอาชีพอยู่หลายจุด ทั้งแบบถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งพบว่ามีการผลิตยาเสพติดสังเคราะห์หลายประเภททั้งยาไอซ์ ยาเค<sup>9</sup> ฯลฯ อันส่งผลให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์จากภายนอกเข้าสู่จีนในพื้นที่ชายแดนมณฑลฉ่านหนาน-พม่ามีความรุนแรงมากขึ้น พร้อมกันนั้นยังทำให้เกิดการค้ายาเสพติดผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยยาเสพติดที่ผลิตพร้อมใช้ส่วนใหญ่จะถูกขนส่งลำเลียงไปตามลำน้ำโขง บางส่วนจะถูกขายและส่งผ่านไปทางตะวันตกของพม่าสู่เอเชียใต้ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่ออินเดีย เนปาล และบังคลาเทศ (เหลียงจิ้นอวีน, 2012, p. 26)

นายหูจู่จวิน (胡祖俊) ผู้อำนวยการกองปราบปรามยาเสพติด กรมสันติราษฎร์ มณฑลฉ่านหนาน ระบุว่า

“ยาเสพติดรูปแบบใหม่ปรากฏขึ้นต่อเนื่อง ไม่กี่ปีมานี้ สามารถยึดยาเสพติดล็อตใหญ่ครั้งละมากกว่า 10 กิโลกรัมได้จำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพม่า ทำให้สถานการณ์ยาเสพติดในเขตสามเหลี่ยมทองคำพื้นที่กลับคืนมาอีกครั้ง และทำให้มีปริมาณยาเสพติดไหลทะลักเข้าสู่จีนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน การผลิตยาเสพติดภายในประเทศจีนก็กำลังแพร่ระบาดมากขึ้น โดยในปี 2011 พบผู้ติดยาเสพติดในจีนเพิ่มขึ้นถึง 370,000 คน นอกจากนั้น พร้อม ๆ กับระบบโลจิสติกที่พัฒนายิ่งขึ้น การแอบซ่อนยา ก็ทำได้เนียบยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ปี 2011 ยาเสพติดสังเคราะห์รูปแบบใหม่ที่ยึดได้มีปริมาณรวมเกินกว่ายาเสพติดแบบดั้งเดิม ซึ่งหมายถึงการกวาดล้างมีความยากยิ่งขึ้นอีกระดับ” (หนันฟางโจวม่อ, 2012)

<sup>9</sup> ยาเค – 氯胺酮 หรือ Ketamine (เคตามีน) จัดอยู่ในกลุ่มยาสลบ เป็นยาที่มีอันตรายสูงมาก ดังนั้น แพทย์จะจ่ายให้กับผู้ป่วยเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นจริงเท่านั้น ปัจจุบันมีผู้นำเคตามีน ไปใช้ในทางที่ผิดกลายเป็นยาเสพติดเพื่อหวังฤทธิ์ในการหลอนประสาท

ทั้งนี้ มณฑลอวิ๋นหนานมีพรมแดนติดกับพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ มีเส้นพรมแดนยาวถึง 4,060 กิโลเมตร โดยมีแนวติดกับพม่า 1,997 กิโลเมตร และส่วนที่ติดกับลาว 710 กิโลเมตร<sup>10</sup> ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 ยาเสพติดส่วนใหญ่ที่ไหลเข้าสู่อวิ๋นหนานจะมาจากสองประเทศนี้ และแพร่ต่อไปยังมณฑลกว่างตงจนถึงฮ่องกงและมาเก๊า โดยเฉพาะแนวพรมแดนจีน-พม่าที่มีพื้นที่ติดต่อกันอย่างเป็นธรรมชาติจนแทบจะไร้รอยต่อ จึงมีช่องทางข้ามแดนเล็ก ๆ นับไม่ถ้วน ส่วนใหญ่แค่ถูกคั้นด้วยแม่น้ำหรือป่าไม้ อีกทั้งมีหมู่บ้านที่ตั้งอยู่บนเส้นพรมแดน คาบเกี่ยวอยู่ทั้งสองประเทศ ถึงขนาดที่หากเดินแบบไม่ตั้งใจก็อาจจะเลยเข้าไปยังพรมแดนอีกฝั่งได้โดยง่าย ด้วยภูมิประเทศเช่นนี้ ทำให้ปัญหา ยาเสพติดเป็นประเด็นร่วมกันระหว่างมณฑลอวิ๋นหนานกับทางตอนเหนือของพม่า ที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดจึงจะแก้ไขปัญหาได้

เฉินจุนอี้ (陈存仪) รองผู้อำนวยการกองปราบปรามยาเสพติด กรมสันติราษฎร์ระบุว่า

“เมื่อมีการข้ามพรมแดนเข้ามา ก็ย่อมจะต้องมีผู้ที่ถูกล่อลวงให้เสพยา จนค่อย ๆ ก่อร่างเป็นตลาดยาเสพติด ช่วงแรกเริ่มมีเพียงชาวบ้านบริเวณแนวชายแดนส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าร่วมในกิจกรรมซื้อขายยาเสพติด โดยหลัก ๆ จะเป็นฝิ่น ปริมาณก็ยังไม่มาก แต่หลังจากกลางทศวรรษ 1980 ไปแล้ว เริ่มปรากฏเฮโรอีน ด้วยปริมาณฝิ่นที่เพิ่มจำนวนขึ้นมาก ซึ่งฝิ่นจะมีกลิ่นแรง ยามที่ถูกลอบขนส่งก็จะถูกตรวจพบได้ง่าย ในต่างประเทศจึงเริ่มมีคนเริ่มนำฝิ่นไปแปรรูปให้เป็นเฮโรอีน สามารถลดขนาดได้เหลือเพียง 1 ส่วน 10 ของฝิ่น บรรลุได้มิดชิดและพกพาได้ง่าย กำไรก็มากกว่าหลายเท่า นับแต่นั้น การขนส่งยาเสพติดที่มีปริมาณครั้งละเกินกว่า 10 กิโลกรัมจึงเริ่มปรากฏขึ้น ผู้ซื้อขายก็เปลี่ยนแปลงไป ในต่างประเทศเริ่มมีเจ้าพ่อค้ายาเสพติดคอยบงการ และประสานงานกับกลุ่มที่อยู่ภายในจีน กลายเป็นแก๊งค้ายาเสพติด แล้วขยายตัวเข้าไปตอนในของภาคตะวันตกเฉียงใต้และบริเวณชายฝั่งทะเลของจีน” (หนันฟางโจวหม้อ, 2012)

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ยาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงในช่วงไม่กี่ปีมานี้ พบว่า สถานการณ์ยาเสพติดของมณฑลอวิ๋นหนานได้เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2008 เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ยาเสพติดที่เริ่มพลิกกลับมาเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ปี 2007 ของพม่าแล้ว จะเห็นว่าช้ากว่าเพียงปีเดียว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สถานการณ์ยาเสพติดของมณฑลอวิ๋นหนานกับพม่ามีความเกี่ยวพันเชิงต้นเหตุ

<sup>10</sup> ดูรายละเอียดใน อรสา รัตนอมริภิมย์ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล, (2554), “จีนกับนโยบายการศึกษาชายแดนอวิ๋นหนาน-พม่า : ผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่”, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง จีนกับความมั่นคงของมนุษย์, (22 สิงหาคม 2554), หน้า 77-118.



และผลลัพธ์ระหว่างกัน เป็นการพิสูจน์ให้เห็นอย่างหนึ่งว่า ยาเสพติดในอินทนนท์มีแหล่งที่มาหลักจากตอนเหนือของพม่า และสถานการณ์ยาเสพติดของทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์กันสูงมาก

จากข้อมูลของคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดมณฑลอินทนนท์ระบุว่า ปริมาณยาเสพติดที่ยึดได้ระหว่างปี 2005 – 2010 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยปี 2010 ยึดยาเสพติดได้รวม 13.53 ตัน เพิ่มขึ้นจาก 7.09 ตันในปี 2007 ถึง 90% ในจำนวนนี้เป็นสัดส่วนของยาไอซ์มากที่สุดถึง 7.69 ตัน (ดูตารางที่ 2) สะท้อนการระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์ในปัจจุบันที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งยังสอดคล้องกับคดียาเสพติดที่เพิ่มขึ้นในมณฑลยูนนาน โดยพบว่าปี 2010 มีคดีที่ทางการสามารถปิดสำนวนได้มากถึง 10,696 คดี (ดูแผนภูมิที่ 2)

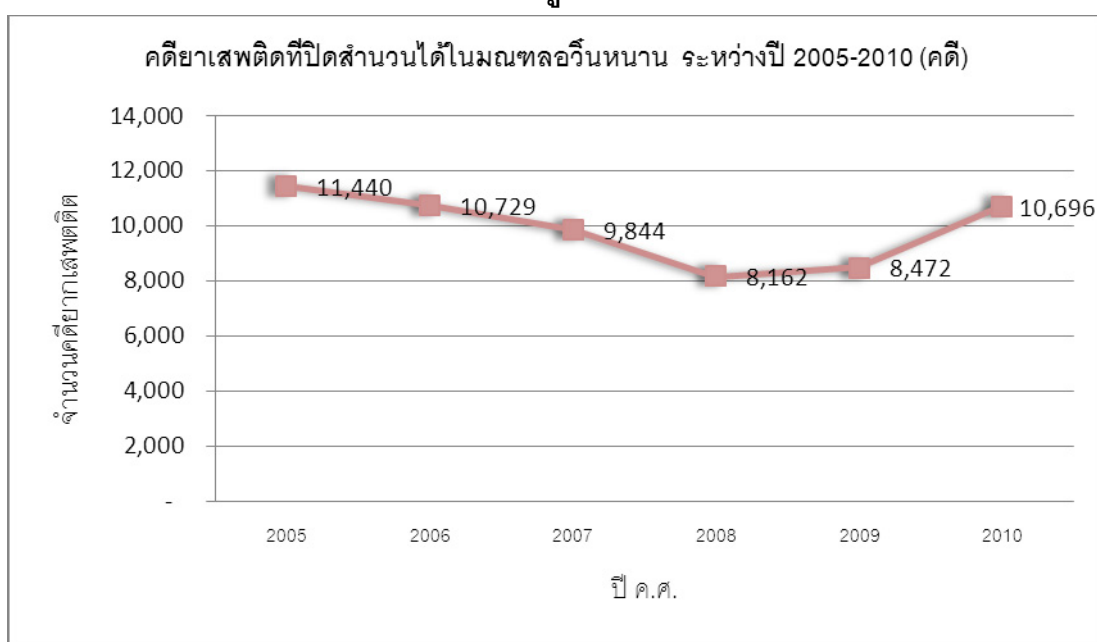
ตารางที่ 2

ปริมาณยาเสพติดที่ยึดได้ของมณฑลยูนนาน ระหว่างปี 2005 – 2010

ปี	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ปริมาณรวม (ตัน)	9.6	10.14	7.09	6.53	7.83	13.53
ฝิ่น (ตัน)	2.05	1.44		1.23		0.74
เฮโรอีน (ตัน)	5.19	4.2		2.47	3.2	4.93
ยาไอซ์ (ตัน)	2.62	3.85		2.75	3.2	7.69

ที่มา : เหลียงจิ้นอวีน. (2012, p. 27)

แผนภูมิที่ 2



ที่มา : เหลียงจิ้นอวีน. (2012, p. 27)

โดยสรุปแล้ว สถานการณ์ยาเสพติดในพม่ามีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2006 ทว่าหลังจากนั้นกลับปรับตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสะท้อนผ่านพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นและปริมาณของยาเสพติดที่ทางการยึดได้ตลอดหกปีที่ผ่านมา ขณะเดียวกัน ยังพบว่ายาเสพติดที่ระบาดในปัจจุบันจะเป็นยาเสพติดรูปแบบใหม่ คือเป็นยาเสพติดสังเคราะห์ อาทิ ยาบ้า ยาไอซ์ ยาเค ฯลฯ ส่วนสถานการณ์ยาเสพติดในจีนนั้น ได้รับผลพวงโดยตรงจากพม่า โดยพบว่าจีนก็มีแนวโน้มการแพร่กระจายของยาเสพติดเพิ่มขึ้นตามหลังพม่าเช่นเดียวกัน อันบ่งชี้ว่าความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวชายแดนจีน-พม่า สัมพันธ์โดยตรงกับความมั่นคงของมนุษย์ในฝั่งพม่า สิ่งที่จีนกำลังเผชิญในขณะนี้ มีทั้งศึกนอกและศึกใน กล่าวคือ การปลูกฝิ่นภายนอก (พม่า) ที่พลิกฟื้นขึ้นมาใหม่ และ ปริมาณการผลิตยาเสพติดภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะปัจจุบันทั่วโลกหันมานิยมยาเสพติดสังเคราะห์ที่ผลิตได้ง่ายกว่ายาเสพติดชนิดดั้งเดิม ทั้งยังลักลอบขนส่งได้ง่าย มีกลุ่มลูกค้าหลากหลาย และสร้างรายได้ที่สูงกว่าฝิ่นหลายเท่าตัว

### โครงการปลูกพืชทดแทนชายแดนจีน-พม่ากับความมั่นคงของมนุษย์

ในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านติดกับจีน สถานการณ์ภายในของพม่าโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security : NTS) ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นั้น ได้สร้างผลกระทบอย่างมากต่อพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกเฉียงใต้ของจีน แม้ว่าโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนาทดแทนการปลูกฝิ่น รวมทั้งภารกิจเกี่ยวกับการโจมตีคดียาเสพติดจะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ทำให้ภาคเหนือของพม่ามีผลผลิตจากฝิ่นน้อยลง แต่การปลูกฝิ่นทางตอนเหนือของพม่าและการผลิตยาเสพติดกลับมีทิศทางที่ค่อยๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอด 5 ปีมานี้ กอปรกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในของพม่าที่ยังไม่มั่นคงแม้ว่าจะก้าวสู่หนทางการปฏิรูปการเมืองแล้วก็ตาม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่กระทบต่อด้านยาเสพติดของจีนด้วย ทั้งนี้ โครงการปลูกพืชทดแทนบริเวณชายแดนจีน-พม่า ถือเป็นอีกกรณีศึกษาถึงมาตรการรับมือกับภัยยาเสพติดในภูมิภาค ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในหลายด้าน โดยจำแนกได้เป็นประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

#### ความมั่นคงทางการเมือง

จากเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่อังกฤษมุ่งหวังความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนตน กลับได้คุกคามต่อความมั่นคงทางการเมืองแก่ชาติอื่น ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ การนำไปสู่ “สงครามฝิ่น” ที่กินเวลารวมนับ 20 ปี<sup>11</sup> สงครามสิ้นสุดลงด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่อังกฤษได้จากการบังคับให้จีนเปิดการค้าเสรีฝิ่นได้สำเร็จ แต่สำหรับจีนแล้วกลับต้องสูญเสียความ

<sup>11</sup> สงครามฝิ่นครั้งที่ 1 ค.ศ. 1840 – 1842 และสงครามฝิ่นครั้งที่ 2 ค.ศ. 1856 – 1860

มั่นคงทางการเมืองอย่างหนักหน่วง ไม่เพียงแต่ต้องเปิดเมืองท่าเสรีหลายแห่ง ต้องยอมเสียดินแดนบางส่วน ต้องยอมให้ชาติตะวันตกมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศ และจนถึงขนาดเป็นชนวนสู่การล่มสลายของราชวงศ์ชิง

ในด้านของพม่า ความมั่นคงทางการเมืองที่พม่าต้องสูญเสียเพื่อแลกกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่อังกฤษได้ในขณะนั้น ก็ได้ฝังรากกลายเป็นปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลพม่าตราบจนทุกวันนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า ฝิ่นคือต้นทุนเศรษฐกิจที่สำคัญเพื่ออภิมหาอำนาจแห่งอำนาจของบรรดากองกำลังชนกลุ่มน้อยหลายต่อหลายกลุ่มในพม่า

อำนาจการปกครองส่วนกลางของรัฐบาลพม่าอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ชายแดนพม่า-จีนหลายร้อยกิโลเมตร เขตรอยต่อกับจีนนั้นส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้กลายเป็นพื้นที่ที่ยุ่ยากซับซ้อนที่สุดในบรรดาเขตแดนทางบกของจีน ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อเป็นการรับประกันรายได้คงคลังและงบประมาณทหาร บรรดากองกำลังชนกลุ่มน้อยของพม่าต่างก็ให้การปกป้อง มิได้ห้ามปราม หรือแม้กระทั่งเข้าร่วมหรือบงการอยู่เบื้องหลังการผลิตและจำหน่ายยาเสพติด ก่อให้เกิดการปะทะและแรงกดดันอย่างมากต่อฝ่ายจีน และทำให้เกิดการถ่วงดุลบริเวณชายแดนจีน-พม่า สลับซับซ้อนอย่างยิ่ง

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างโครงการปลูกพืชทดแทนชายแดนจีน-พม่ากับความมั่นคงทางการเมืองในพื้นที่นั้น ความมั่นคงทางการเมืองมีบทบาทเป็นแรงส่งเสริมความสำเร็จของโครงการ ขณะเดียวกัน เมื่อการปลูกฝิ่นน้อยลง โดยชาวบ้านได้รับการพัฒนาด้านอื่นทดแทนแล้ว ก็จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งเช่นกัน

หากพิจารณาจากความหนาแน่นของการปลูกฝิ่นที่สำรวจพบในรัฐคะฉิ่นและรัฐฉานเมื่อปี 2010 ตามแผนที่ 1 นั้น จะเห็นได้ว่า บริเวณเขตปกครองพิเศษที่ 1 โกงกั๋ง เขตปกครองพิเศษที่ 2 ของชนเผ่าว่า และเขตปกครองพิเศษที่ 4 เมืองลา ส่วนที่ประชิดติดต่อกับจีนนั้น ปัจจุบันไม่พบว่ามี การปลูกฝิ่น ขณะที่บริเวณชายแดนพม่า-ลาว และพม่า-ไทย ซึ่งเป็นเขตสามเหลี่ยมทองคำกลับยังสำรวจพบการปลูกฝิ่นอยู่ การที่เขตว่ามี การปลูกฝิ่นน้อยลง นอกจากเป็นเพราะอิทธิพลของจีนแล้ว ยังเป็นเพราะสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มว้ากับรัฐบาลกลางพม่า มีท่าทีที่ประนีประนอมมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการเลือกตั้งเมื่อปี 2010

หลังจากประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ผู้นำรัฐบาลชุดใหม่ของพม่าขึ้นรับตำแหน่งแล้วได้มีการแถลงว่า รัฐบาลชุดใหม่ของพม่าจะปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย ร่วมมือกับทุกกลุ่มชาติพันธุ์ และจะหามาตรการเพื่อยืนยันให้ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนเข้าใจถึงความปรารถนาดี

เพื่อให้หันมาร่วมมือในแผนพัฒนาประเทศ ทำให้ทางฝ่ายกองกำลังว่า (UWSA)<sup>12</sup> ของพรรคสหรัฐว่า (UWSP) ที่มีสำนักงานและกองบัญชาการใหญ่อยู่ที่เมืองปางซาง รัฐฉานภาคตะวันออก ติดชายแดนจีน ออกมาชื่นชมและสนับสนุนข้อแถลงดังกล่าว

โดยเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2011 พรรคสหรัฐว่า ได้ออกแถลงการณ์ทั้งภาษาพม่าและจีน ระบุว่า พรรคสหรัฐว่าและกองทัพสหรัฐว่า ยินดีและสนับสนุนคำแถลงของ พล.อ.เต็ง เส่ง ประธานาธิบดีพม่า ที่จะนำรัฐบาลปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย จะร่วมมือกับทุกกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อสร้างสันติภาพและร่วมมือกันพัฒนาประเทศ รวมถึงจะแก้ไขปัญหาตามแนวชายแดน และกำจัดการคอร์รัปชัน (ประชาธรรม, 2011)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สะท้อนความซับซ้อนของปัญหายาเสพติดอย่างหนึ่งในพม่าได้ดี คือ บางครั้งรัฐบาลกลางกลับเป็นฝ่ายที่อาศัยยาเสพติดเพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงทางการเมืองในบางพื้นที่ที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์มีความเข้มแข็งมากกว่า ดังปรากฏในรายงานยาเสพติดของรัฐฉานช่วงปี 2009 – 2010 ในชื่อ Shan Drug Watch ได้เปิดเผยข้อมูลกองกำลังอาสาสมัคร ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลทหารพม่าในเขตรัฐฉานว่า กำลังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการค้ายาเสพติดเสียเอง โดยมี 46 จาก 55 อำเภอในรัฐฉานที่ยังคงปลูกฝิ่นต่อไป เป็นเพราะกองทัพพม่ายังต้องพึ่งพาการเก็บภาษีจากฝิ่นและมีนโยบายที่ปล่อยให้กองกำลังอาสาสมัครในพื้นที่หลายกลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดรวมทั้งยาบ้า เพื่อแลกเปลี่ยนกับการทำงานปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาล

สถานะพิเศษของกองกำลังอาสาสมัครเหล่านี้ช่วยให้พวกเขาแข่งหน้ากลุ่มหยุดยิงที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ และได้กลายเป็นผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่ของรัฐฉานตามแนวพรมแดนไทย-พม่า พร้อมทั้งยังได้รับการตบรางวัลจากรัฐบาลทหารพม่าเนื่องจากความจงรักภักดี ขณะที่กลุ่มหยุดยิงส่วนใหญ่ อย่างเช่น กลุ่มกองทัพสหรัฐว่า (UWSA) ต้องเผชิญกับแรงกดดันทางทหารและข้อจำกัดต่างๆ มากขึ้น หลังจากปฏิเสธที่จะเข้าร่วมเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force : BGF) กับรัฐบาลทหารพม่า

<sup>12</sup> กองทัพสหรัฐว่า (UWSA) ถือเป็นกลุ่มติดอาวุธใหญ่ที่สุดในพม่า นอกเหนือจากกองทัพรัฐบาลทหารพม่า ประมาณว่ามีกำลังพลมากกว่า 30,000 นาย มีนายเป่าโฮยวเสียง (鮑有祥) เป็นผู้นำสูงสุด กองทัพสหรัฐว่า UWSA เป็นอดีตแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์พม่า CPB (Communist Party of Burma) เมื่อปี 1989 ได้ประกาศแยกตัวออกจัดตั้งเป็นกองทัพสหรัฐว่า มีองค์การการเมืองคือ พรรคสหรัฐว่า (UWSP) และได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลทหารพม่าในปีเดียวกัน ทว่าตั้งแต่กลางเดือนเมษายน 2009 กองทัพสหรัฐว่า UWSA ถูกรัฐบาลทหารพม่ากดดันเปลี่ยนสถานภาพกองกำลังเป็นหน่วยพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force : BGF) ภายใต้กำกับของรัฐบาลทหารพม่า และตั้งแต่วันที่ 1 ก.ย. 2010 กองทัพว่า UWSA ถูกรัฐบาลทหารพม่ากำหนดเป็นกลุ่มนอกกฎหมาย อันนำไปสู่ความตึกเครียดของทั้งสองฝ่ายอีกครั้ง ก่อนจะมีท่าทีประนีประนอมเข้าหากันภายหลังแถลงการณ์ของรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายเต็ง เส่ง

ทั้งนี้ รายงานฉบับดังกล่าวยังได้เผยแผนที่พื้นที่เคลื่อนไหวของกำลังอาสาสมัครและโรงงานผลิตยาเสพติด รวมถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกลุ่มของกำลังอาสาสมัครกับกองทัพพม่า ที่ทำให้เห็นอิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มผู้ค้ายาที่แต่เดิมไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก ซึ่งประมาณการว่าปัจจุบันมีกองกำลังอาสาสมัครกลุ่มต่างๆ อยู่ประมาณ 400 กลุ่มเฉพาะในภาคเหนือของรัฐฉาน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นในรัฐฉานระหว่างฤดูกาล 2009 – 2010 แต่รายงานระบุว่า ผลผลิตโดยรวมกลับลดลง เนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่เลวร้าย โดยเฉพาะฤดูหนาวที่แห้งแล้งอย่างผิดปกติ (คนเครือไท, 2010)

ขณะที่พื้นที่ที่รัฐบาลกลางพม่าไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางการเมืองเหนือกองกำลังท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะหากยังมีการปะทะระหว่างกันแล้ว ก็มีแนวโน้มที่ท้องถิ่นนั้นจะมีการแพร่กระจายของการปลูกฝิ่นหรือผลิตยาเสพติด ดังเช่นกรณีที่เกิดกับรัฐคะฉิ่น ซึ่งแม้ว่าจะมีพรมแดนติดกับจีนเช่นเดียวกัน แต่โครงการปลูกพืชทดแทนกลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร และเป็นพื้นที่ที่มีอัตราการขยายตัวของการปลูกฝิ่นสูงสุดของพม่าเมื่อปีที่ผ่านมา ดังปรากฏในตารางที่ 1 ทั้งนี้ ปัจจัยด้านหนึ่งจากความไม่มั่นคงทางการเมืองในพื้นที่ อันเกิดจากรัฐบาลพม่ายังไม่ประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงสันติภาพกับกลุ่มคะฉิ่น แม้จะเคยเจรจาพร้อมกันมาแล้วหลายครั้ง เนื่องจากสองฝ่ายยังไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้ โดยสิ่งที่ยังตกลงกันไม่ได้ คือ องค์การอิสระคะฉิ่น (Kachin Independence Organization: KIO) ต้องการเรียกร้องสิทธิที่ปกครองตนเองก่อนจะยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง แต่รัฐบาลต้องการให้หยุดยิงก่อน

ทหารพม่าได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามกองกำลังของกลุ่ม KIO อย่างหนักตั้งแต่มิถุนายนปี 2001 และการต่อสู้ในรัฐคะฉิ่นได้ทำให้พลเรือนมากกว่า 40,000 คน ต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัย รัฐคะฉิ่นได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ 12 กลุ่ม ที่ต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิที่ปกครองตนเองในดินแดนของพวกเขามานานถึง 60 ปี (กรุงเทพธุรกิจ, 2012) โดยการค้าฝิ่นคือแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนสำหรับกลุ่มกองกำลังคะฉิ่น

รัฐบาลพม่าที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจจากการเลือกตั้งเมื่อปี 2010 โดยการสนับสนุนของทหาร ได้ลงนามข้อตกลงสันติภาพร่วมกับกลุ่มติดอาวุธชาวกะเหรี่ยง ฉาน คะฉิ่น และมอญ แต่ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับคะฉิ่นได้ ทั้งนี้ การสิ้นสุดการต่อสู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นหัวใจสำคัญของเงื่อนไขที่ชาติตะวันตกจะหวนกลับมาดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับปกติกับพม่า

จะเห็นได้ว่า เรื่องการปลูกฝิ่นและผลิตยาเสพติดมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับประเด็นความมั่นคงทางการเมือง และยิ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งทางอำนาจปกครองในด้านหนึ่งหากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เป็นไปด้วยดีย่อมทำให้ปัญหาเสพติดมีโอกาสเกิดได้น้อยกว่า เช่น ในเขตปกครองพิเศษที่ 2 ทว่าสำหรับพื้นที่ที่

ความสัมพันธ์ของสองฝ่ายย่อมยิ่งถ้าถึงขั้นเกิดการปะทะกันนั้น ย่อมเปิดโอกาสให้ปัญหาเสพติดรุนแรงขึ้นได้ ซึ่งอาจจะมาจากทั้งความตั้งใจของรัฐบาลกลางเองที่สนับสนุนให้ฝ่ายจงรักภักดีกับรัฐบาลผลิตยาเสพติดแล้วช่วยกันโค่นล้มกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาล เช่น กรณีกองกำลังอาสาสมัครชายแดนพม่า-ไทย หรือไม่ฝ่ายกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ก็เป็นฝ่ายที่พึ่งพิงรายได้จากยาเสพติดเพื่อค้ำจุนศักยภาพทางการสู้รบของตน

### ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

แม้แต่ราชอาณาจักรไทยเองก็ยังไม่เคยวิพากษ์ความต้องการเปิดเสรีค้าฝิ่นในภูมิภาคเอเชียของอังกฤษว่า “พวกเราต้องไม่ลืมว่า การค้าฝิ่นเป็นการริเริ่มสร้างสรรค์โดยชาติตะวันตก อังกฤษเข้าสู่วรรณคดีชาติเอเชียก็เพื่อประกันเอกสิทธิ์และเสรีภาพในการค้าฝิ่น”<sup>13</sup> นี่ย่อมเป็นสิ่งยืนยันได้ดีว่า ฝิ่นคือช่องทางรายได้ที่งดงามและเป็นหนึ่งในทางเลือกของหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ราคาฝิ่นที่เพิ่มสูงขึ้นในพม่า ทำให้ฝิ่นกลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่น่าสนใจสำหรับชาวบ้านที่ปรารถนารายได้สูง ในความเป็นจริงแล้ว หากพิจารณาจากสัดส่วนรายได้รวมทั้งหมด เกษตรกรผู้ปลูกฝิ่นมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ ฝิ่นได้สร้างสัดส่วนรายได้ที่มากขึ้นแก่เกษตรกรผู้ปลูกระหว่างปี 2003 – 2009 สัดส่วนรายได้จากฝิ่นของเกษตรกรค่อย ๆ ลดลง จาก 70% เหลือเพียง 20% แต่ทว่าในปี 2010 แนวโน้มดังกล่าวกลับเพิ่มสูงขึ้นมาอยู่ที่ 54% (UNDOC, 2011, p. 44)

ต้นฝิ่นดูเหมือนจะเป็นพืชที่สร้างกำไรแก่เกษตรกรสูงสุด โดยการปลูกฝิ่นในพื้นที่ 1 เฮกตาร์สามารถสร้างรายได้รวมถึง 550 ล้านจ๊าด (6,300 ดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะที่การปลูกข้าวในที่ราบสามารถสร้างรายได้เพียง 690,000 จ๊าดต่อ 1 เฮกตาร์ ซึ่งน้อยกว่าการปลูกฝิ่นถึง 9 เท่า และจะน้อยลงถึง 15 เท่าหากเทียบกับการปลูกข้าวบนที่สูง (UNDOC, 2011, p. 61) ด้วยผลตอบแทนที่ต่างกันมาก ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะเกลี้ยกล่อมให้เกษตรกรเลิกปลูกฝิ่น แล้วเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน

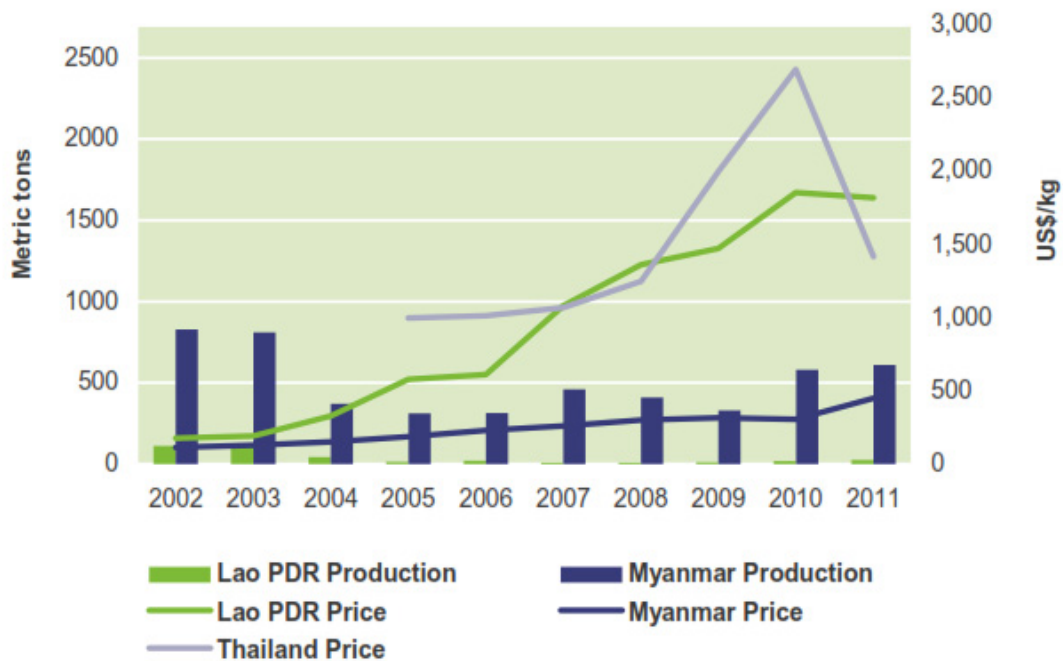
เป็นที่น่าสังเกตอีกอย่างว่า อำเภอเล็ก ๆ หลายแห่งในพม่า เกษตรกรเป็นผู้ปลูกฝิ่นเอง แต่ถ้าเป็นการเพาะปลูกบนพื้นที่ขนาดใหญ่ ส่วนมากจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธกลุ่มที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาล หรือพวกกองทัพประชาชน ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ อาศัยเงินรายได้จากฝิ่นเป็นแหล่งเศรษฐกิจหลัก และเกษตรกรผู้ปลูกจะเป็นเพียงผู้เช่าไร่ฝิ่น โดยจะจ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิตที่ปลูกได้

ความสำเร็จในการขจัดพื้นที่ปลูกฝิ่นในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ แม้จะทำให้ภาพรวมการปลูกฝิ่นในภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง แต่การที่ฝิ่นกลายเป็นสิ่งหายากมากขึ้นนั้น อีกด้านหนึ่งก็ได้ทำให้

<sup>13</sup> ข้อมูลจากการบรรยายเรื่อง “Colonial Opium Trade in South Asia & China” โดย M. Emdadul Haq เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2011 ณ มหาวิทยาลัยยูนิฟิเวอร์ซิตี ออสเตรเลีย ประเทศจีน ดูรายละเอียดใน M. Emdadul Haq, *Drugs in South Asia : From the Opium Trade to the present day* (London : Macmillan Publisher, 2000).

ราคาของฝิ่นกลับมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากอุปสงค์ที่ยังคงสูงอยู่ เป็นผลให้หลายปีมานี้ ราคาฝิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เพิ่มสูงขึ้น โดยจะมีราคาแตกต่างกันในแต่ละประเทศและแต่ละเขตที่ปลูกฝิ่น ปี 2011 ราคาฝิ่นที่ปลูกในประเทศไทยอยู่ที่ 1,420 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม ในลาวมีราคา 1,640 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม ซึ่งราคาที่สูงนี้มาจากการขาดแคลนฝิ่นในประเทศทั้งสองนั่นเอง ส่วนในพม่ามีมูลค่า 450 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม เพิ่มขึ้นถึง 48% จาก 305 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัมในปี 2010 ทั้งนี้ ราคาฝิ่นในพม่าได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2002 (ดูแผนภูมิที่ 3)

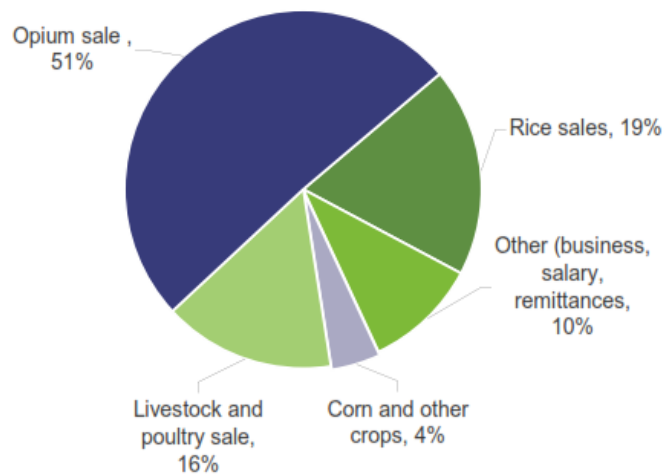
**แผนภูมิที่ 3**  
**ผลผลิตและราคาฝิ่นที่ปลูกในไทย ลาว และพม่า ระหว่างปี 2002 – 2011**



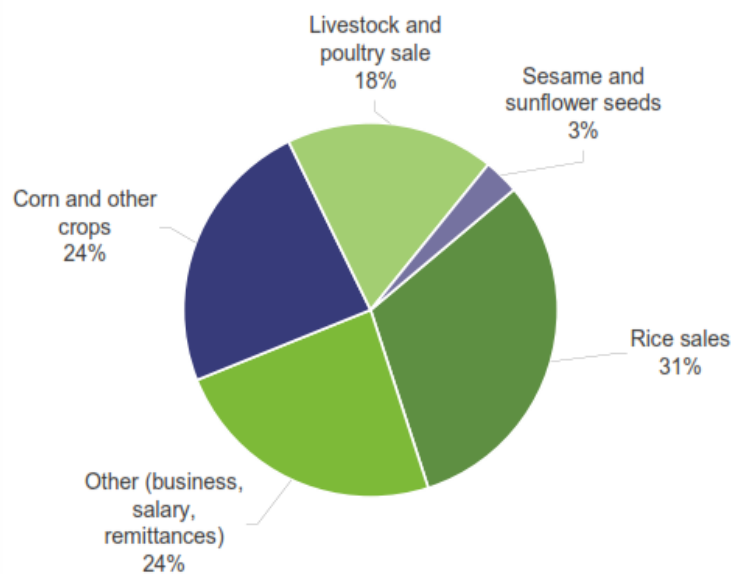
ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 14)

ในรัฐฉาน รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อปีจากการผลิตฝิ่นเพิ่มขึ้นเกือบ 24% จาก 830 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2010 เป็น 1,030 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2011 อย่างไรก็ตาม เกษตรกรผู้ปลูกฝิ่นในพม่าโดยทั่วไปยังคงยากจนกว่าเกษตรกรที่มีได้ปลูกฝิ่น สำหรับครัวเรือนที่มีได้ปลูกฝิ่น (ครอบครัวกลุ่มที่ไม่เคยปลูกหรือได้เลิกปลูกแล้ว) มีรายได้เฉลี่ยต่อปีเกือบ 1,200 ดอลลาร์สหรัฐ (UNODC, 2011, p. 43) โดยเฉลี่ยแล้ว รายได้จากฝิ่นคิดเป็น 51% ของรายได้ทั้งหมดในหมู่เกษตรกรผู้ปลูกฝิ่น และมีสัดส่วนสูงถึง 60% ในพื้นที่รัฐฉานตอนใต้ ซึ่งถือเป็นรายได้หลักเพื่อความอยู่รอดของชาวบ้าน ส่วนชาวบ้านที่ไม่ได้ปลูกฝิ่นจะมีรายได้หลักจากการขายข้าว (ดูแผนภูมิที่ 4)

แผนภูมิที่ 4  
แหล่งที่มาของรายได้เปรียบเทียบระหว่าง  
ชาวบ้านที่ปลูกและไม่ได้ปลูกฝิ่นเมื่อปี 2010 (ในรัฐฉานและรัฐคะฉิ่น)



Sources of income in poppy-growing villages



Sources of income in non poppy-growing villages

ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 62)

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่า หากเราต้องการจูงใจให้เกษตรกรที่ปลูกฝิ่นหันไปประกอบอาชีพอย่างอื่น จะต้องหาสิ่งที่สามารถชดเชยรายได้ 51% ที่ขาดหายไป จึงจะเป็นหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่พวกเขา สิ่งที่ต้องคัดกรองระหว่างประเทศกังวลกันมากเกี่ยวกับการขจัดพื้นที่ปลูกฝิ่น คือ ทำอย่างไรให้เกษตรกรมีรายได้ทดแทนที่เหมาะสม มีความมั่นคงทางอาหาร และดำรงชีวิตอยู่ได้อย่าง



ยั่งยืน โดยไม่ต้องหันกลับไปพึ่งการปลูกฝิ่นอีก โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ต้องพึ่งพิงรายได้จากการปลูกฝิ่นเพื่อนำไปซื้อข้าวสารและอาหารอย่างอื่นเพื่อการบริโภค

โดยสรุปแล้ว สาเหตุที่ทำให้การปลูกฝิ่นในรัฐฉานมีปริมาณเพิ่มขึ้นคือความไร้เสถียรภาพด้านอาหาร ความยากจนและความขัดแย้งในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งการที่ฝิ่นมีราคาแพงขึ้นทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันไปปลูกฝิ่น ความสำเร็จในการลดพื้นที่เพาะปลูกและผลิตฝิ่น ตลอดจนความพยายามที่จะบำบัดผู้สูบบุหรี่ จะสามารถดำรงไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ก็ต่อเมื่อสามารถผลักดันการดำรงชีพทางเลือก (Alternative livelihoods) สู่ชุมชนท้องถิ่นได้สำเร็จ

นอกจากนั้นแล้ว ในมิติของความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับชาตินั้น หากสามารถจัดการปลูกฝิ่นซึ่งเป็นต้นทางของยาเสพติดได้ ย่อมช่วยให้รัฐไม่ต้องสูญเสียรายได้เพื่อใช้ในการป้องกันปราบปราม บำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยา แทนที่จะนำงบประมาณไปใช้ในด้านอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นมากกว่า อีกทั้งไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็น จากการปราบปรามฝิ่นและยาเสพติด รวมทั้งกระทบต่อทรัพยากรมนุษย์ เพราะยาเสพติดมีส่วนทำลายพัฒนาการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสมองของเด็กและเยาวชน และแรงงานที่จะเป็นพลังในการพัฒนาประเทศไทย ทั้งนี้ การผลิตและการค้ายาเสพติด จัดเป็นกลุ่มธุรกิจและเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต ส่วนรายได้จากการขายก็ถือเป็นรายได้สำหรับคนบางกลุ่มที่กระทำผิดกฎหมาย และเอาไรต์เอาเปรียบสังคม มิได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

### ความมั่นคงทางอาหาร

ความมั่นคงทางอาหารยังคงเป็นปัญหาหลักในเกือบทุกพื้นที่ของพม่าทั้งในหมู่บ้านที่ปลูกและไม่ปลูกฝิ่น ซึ่งการขาดความมั่นคงทางอาหารเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้น โดยพบว่าชาวพม่าที่ขาดแคลนอาหารมักจะหันไปขอความช่วยเหลือจากเพื่อนฝูงหรือขอกู้เงินมาซื้อหาอาหาร

โดยจากการสำรวจของ UNDOC พบว่า แนวทางที่ชาวบ้านทั้งที่ปลูกและไม่ปลูกฝิ่นเลือกใช้รับมือกับปัญหาการมีอาหารไม่เพียงพอในปี 2011 นั้น การซื้อหาอาหารด้วยระบบสินเชื่อเป็นแนวทางที่ชาวบ้านเลือกมากที่สุดถึง 28% รองลงมาคือใช้วิธียืมหรือพึ่งพาญาติมิตร 27% หันไปพึ่งอาหารที่ขอบน้อยกว่าหรือราคาถูกลงกว่า 13% และการออกหาหรือล่าสัตว์ 10% (ดูตารางที่ 3) จะเห็นได้ว่าแนวทางที่ชาวบ้านเลือกใช้เมื่อรายได้หดหายจากการเลิกปลูกฝิ่น ยังมีช่องทางแห่งการพัฒนาและวิถีชีวิตที่ยั่งยืน ส่วนใหญ่แล้วปัญหาหลักคือไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ขาดทักษะอาชีพ ทำให้ต้องพึ่งผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีพ

อีกประการหนึ่งคือ ชาวบ้านจำนวนมากอาศัยความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ได้จากการปลูกและขายฝิ่น เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหาร ฉะนั้น เมื่อขาดซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยพื้นฐานเสียแล้ว ย่อมยากที่จะมีความมั่นคงทางอาหารได้

### ตารางที่ 3

#### ยุทธศาสตร์รับมือกับปัญหาสำหรับครอบครัวที่มีอาหารไม่เพียงพอในปี 2011

Strategy	In growing poppy villages	In non-growing poppy villages	In all surveyed villages
Foraging and hunting	9%	11%	10%
Rely on less preferred or less expensive food	10%	21%	13%
Borrow food, rely on friends or relatives	25%	31%	27%
Purchase food on credit	30%	24%	28%
Other strategy	25%	20%	24%

ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 66)

สำหรับฝั่งมณฑลยูนนานของจีนนั้น ถือเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงทางอาหารมากที่สุด มณฑลหนึ่งของจีน โดยยูนนานมีปริมาณการผลิตอาหาร 200 กิโลกรัมต่อคน ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานของประเทศและมณฑลอื่น ๆ อย่างมาก และยูนนานมีสัดส่วนการครอบครองอาหารเฉลี่ยคนละ 340.2 กิโลกรัม ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศที่คนละ 404.5 กิโลกรัมอยู่มากเช่นเดียวกัน ดัชนีทั้งสองตัวนี้สะท้อนว่า ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารของยูนนานยังคงเป็นภาระอันหนักหน่วงบนหนทางอันยาวไกล

ยูนนานเป็นมณฑลเกษตรขนาดใหญ่ GDP จากภาคเกษตรมีสัดส่วนเป็น 18% ของ GDP ทั้งหมด ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ เป็นสิ่งสะท้อนว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของยูนนาน พึ่งพิงภาคการเกษตรไม่น้อย ขณะเดียวกัน ยูนนานก็เป็นมณฑลที่ขาดแคลนอาหารอย่างมาก โดยปริมาณการขาดแคลนอาหารใน ค.ศ.2000 ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2010 แบ่งเป็น 3,420,000 ตัน 2,860,000 ตัน และ 2,150,000 ตันตามลำดับ (เทียนตงหลิน และ เหลียงเหลียงหัว, 2011, p.34-35) แม้ว่าอัตราการขาดแคลนอาหารจะลดลง แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับที่สูง

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ยูนนานเป็นมณฑลที่มีปัญหาความมั่นคงทางอาหาร ประกอบด้วย ภูมิประเทศตามธรรมชาติที่ไม่ค่อยเอื้อต่อการทำกสิกรรม มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง การผลิตอาหารเชิงเดี่ยวอยู่ในขั้นรุนแรง ตลอดจนการพัฒนาสู่ความเป็นอุตสาหกรรมและความเป็นเมืองได้กัดกร่อนทรัพยากรที่ดินคุณภาพให้เสื่อมลง

ด้วยเหตุนี้ มณฑลยูนนานจึงต้องพึ่งพิงความมั่นคงทางอาหารจากภายนอก ซึ่งรวมไปถึงโครงการปลูกพืชทดแทนกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นทดแทน เพื่อเสริมเติมให้แก่อุปทานผลิตภัณฑ์เกษตรบางส่วนของประเทศ และกระตุ้นการพัฒนาของเศรษฐกิจพิเศษเขต

ชายแดน อาทิ ในโครงการความร่วมมือปลูกพืชทดแทนระหว่างแคว้นสิบสองปันนาของอวิ้นหนานกับเขตปกครองพิเศษที่ 4 ของพม่า โดยที่ผ่านมาเขตปกครองพิเศษที่ 4 แต่ละปีจะต้องซื้ออาหารกว่า 400,000 กิโลกรัม แต่ภายหลังจากที่ดำเนินโครงการปลูกพืชทดแทนแล้ว ปัจจุบันไม่เพียงสามารถบรรลุศักยภาพที่จะผลิตอาหารเลี้ยงตัวเองได้ (อัตราการผลิตสูงกว่าอัตราการบริโภค) แต่ยังมีเหลือขายให้แก่ชนเผ่าว่าที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งตามพื้นที่ชายแดนจีน-พม่าได้อีก 1,250,000 กิโลกรัม หรือกรณีโครงการปลูกพืชทดแทนนอกแคว้นต่อหังเมื่อปี 2009 ที่สามารถสร้างผลิตผลทางการเกษตรขายคืนให้แก่ณฑลได้ 169,600 ตัน คิดเป็นมูลค่า 32,750,000 เหรียญสหรัฐ (เถียนตงหลิน และ เหลยเหล่ยหัว, 2011, p.35) สังเกตได้ว่า โครงการปลูกพืชทดแทนนอกประเทศที่ฝ่ายจีนสนับสนุนนั้น สุดท้ายแล้ว ก็เพื่อความมั่นคงทางอาหารภายในของตนเอง ซึ่งการพัฒนาที่มีได้อิงประโยชน์ของกลุ่มส่วนน้อยอย่างแท้จริง ทำให้สร้างปัญหาใหม่ให้แก่พม่าตามมา

การลงทุนด้านการเกษตรที่พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทางภาคเหนือของพม่า ได้ก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่สร้างปัญหาความมั่นคงทางอาหารและการทำลายทรัพยากรท้องถิ่นตามมา โดยพบว่าผืนดินของเกษตรกรถูกยึด ซึ่งบีบให้เกษตรกรต้องเข้าร่วมโครงการปลูกพืชทดแทน เพราะแทบจะไม่เหลือทางเลือกอย่างอื่น

ในเขตว้า ตั้งแต่ปี 2005 ได้เริ่มดำเนินมาตรการห้ามการปลูกฝิ่นอย่างเด็ดขาด แต่การปลูกยางพาราทดแทนก็ทำให้ปัญหาความยากจนและความมั่นคงทางอาหารของชาวบ้านหนักขึ้นเป็นสองเท่า จากการที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องการจะช่วยให้เจ้าของสวนยางพารามีแรงงานที่ถูกหรือถึงขั้นฟรี จึงได้ย้ายเกษตรกรผู้ปลูกฝิ่นเดิมให้ไปอยู่ในบริเวณที่ติดกับสวนยางพารา มีบางสวนยังใช้ความรุนแรงเข้ายึดครองที่ดินของเกษตรกร โดยไม่ได้จ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรในพื้นที่แต่อย่างใด

การปลูกพืชเชิงเดี่ยวขนานใหญ่ในพื้นที่เขตว้า ได้สกัดกั้นการเติบโตของพืชอาหารและหญ้าเลี้ยงสัตว์อย่างมาก ซึ่งกระทบกับการดำรงชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ ชาวบ้านทั่วไปไม่มีสิทธิมีเสียงต่อการก่อตั้งสวนปลูกพืชทดแทน และไม่เคยเห็นสัญญาใด ๆ มาก่อน โดยตัวแทนผู้ลงนามสัญญาคือพ่อค้าของฝายว้ากับจีน

บริเวณรัฐฉานทางเหนือ จากลาโซถึงชายแดนมณฑลอวิ้นหนาน กองกำลังชาวบ้านท้องถิ่นกลุ่มหยุดยิง และทหารพม่า ต่างได้บรรลุข้อตกลงความร่วมมือกับบรรดานักธุรกิจจีนด้านการปลูกสวนเกษตรกรรมหลากหลายประเภท ส่วนใหญ่เป็นการปลูกยางพารา ปัจจุบัน เส้นทางหลวงที่เชื่อมลาวอวิ้นหนาน และพม่าเข้าด้วยกัน ได้กลายเป็นช่องทางขนส่งผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญ ขณะที่ยางพาราสองข้างทางก็กำลังเติบโตไล่ขึ้นไปบนแนวเขา

ด้านรัฐคะฉิ่น โดยเฉพาะทางตะวันตกที่ติดกับอวิ้นหนาน สวนพืชทดแทน (ส่วนใหญ่เป็นสวนยางพารา และบางส่วนเป็นสวนแตงโม อ้อย และมันสำปะหลัง) ได้กระจายตัวอยู่บนสองข้างทางถนนที่อยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาลและโดยรอบที่ตั้งสี่ทิศของหมู่บ้าน บรรดากลุ่มหยุดยิง เช่น KIO และ NDA-K

ก็ได้กำหนดเขตเพาะปลูกที่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษขึ้นในพื้นที่ควบคุมของตนเอง โดยแรงงานส่วนใหญ่จ้างมาจากตอนกลางของพม่า ไม่ใช่แรงงานท้องถิ่น ส่วนชาวบ้านในพื้นที่จะถูกบังคับให้ออกจากที่ดินที่พักอาศัย สวนผลไม้ หรือไร่นาของตัวเอง ซึ่งนอกจากจะไม่มีความคุ้มค่าแล้ว ยังไม่ได้เป็นแรงงานในสวนที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ทางเลือกของพวกเขาไม่ได้อยู่เพียงไม่กี่อย่างเท่านั้น

หากเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินและเงินทุนเอง พวกเขาจะมีกำไรที่งดงามจากไร่ชาและสวนยางพารา อย่างไรก็ตาม ยางพาราสามารถให้ผลผลิตได้หลังจากปลูกแล้ว 7 ปี จึงเป็นช่วงที่ต้องลงทุนล่วงหน้าจำนวนมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่เกษตรกรทั่วไปไม่สามารถทำได้ บรรดาพืชสวนเชิงพาณิชย์ไม่เพียงรุกล้ำเข้าไปในที่ดินเพาะปลูก หากแต่ในฤดูเก็บเกี่ยวยังก่อให้เกิด “การขาดแคลนแรงงาน” เกษตรกรส่วนน้อยที่มีที่ดินเป็นของตนเองก็จ้างคนได้ยาก ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการห้ามปลูกฝิ่นแล้ว ชาวบ้านยากจนซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการได้รับประโยชน์จากโครงการปลูกพืชทดแทนมากที่สุดกลับแทบจะไม่ได้รับประโยชน์อันใดเลย (TNI, 2010, p.7-8)

ฉะนั้น ในมิติของความมั่นคงทางอาหาร โครงการปลูกพืชทดแทนมีโอกาสเป็นได้ทั้ง “พระเอก” และ “ผู้ร้าย” กล่าวคือ หากเป็นโครงการที่สามารถทดแทนรายได้ที่ขาดหายไปจากการปลูกฝิ่นเดิม และผลผลิตจากพืชอาหารทดแทนชนิดใหม่ ก่อให้เกิดรายได้และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว โครงการปลูกพืชทดแทนนั้น ก็จะกลายเป็น “พระเอก” ที่ได้พลิกฟื้นคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางอาหารให้แก่ชาวบ้านที่ร่วมโครงการ ทว่าในทางกลับกัน หากเป็นโครงการที่เข้าไปรุกล้ำหรือทำลายวิถีการดำรงชีพของเกษตรกร หรือมุ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่จะเกิดจากโครงการปลูกพืชทดแทนเพียงอย่างเดียว อย่างเป้าหมายของนักธุรกิจจีนส่วนใหญ่ที่เข้าไปลงทุน โดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องกับชุมชนแล้ว ย่อมมีโอกาสที่โครงการปลูกพืชทดแทนจะเป็น “ผู้ร้าย” ข้ำรอยประวัติศาสตร์ที่อังกฤษเคยหวังให้การค้าฝิ่นเป็นใบเบิกทางสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของตน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น โครงการปลูกพืชทดแทนนอกจากจะไม่บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง ความไม่มั่นคงทางชุมชน และความไม่มั่นคงทางอาหารตามมา

### **ความท้าทายต่อการบรรลุเป้าหมาย “อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015”**

รายงานของสหประชาชาติ ระบุว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั่วโลกมากถึง 210 ล้านคน และเสียชีวิตปีละประมาณ 2 แสนคน ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาไร้พรมแดน มีต้นเหตุที่ซับซ้อนทั้งความยากจน การด้อยพัฒนา และในบางประเทศเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การแก้ไขปัญหาก็ต้องใช้แนวทางที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านอุปสงค์ อุปทาน การบำบัดฟื้นฟู การบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนาทางเลือกที่ครอบคลุมการปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่นในการเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิตของชุมชน จากที่พึ่งพารายได้จาก การปลูกพืชเสพติดและการผลิตยาเสพติด เพื่อให้เกิดผลที่ยั่งยืนในการแก้ปัญหายาเสพติดในระดับรากหญ้า

เป้าหมายสำคัญการสถาปนาความเป็นประชาคมอาเซียนให้เป็นรูปธรรมภายใน 2015 คือ การเสริมสร้างอำนาจต่อรองที่แท้จริงให้กับอาเซียนบนเวทีโลกผ่านประชาคม 3 เสาหลัก ที่จัดตั้งขึ้นตามแผนงานหลัก (ASEAN Blueprint) 3 แผน ภายใต้กรอบใหญ่ของแผนแม่บทประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Roadmap) ซึ่งประกอบด้วย 1. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community - APSC) 2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) และ 3. ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC)<sup>14</sup>

โดยในเรื่องของยาเสพติดจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเสาที่ 1 และ เสาที่ 3 คือ ในเสาที่ 1 เรื่องประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเสริมสร้างความมั่นใจ (Confidence Building) เสถียรภาพ (Stability) และสันติภาพ (Peace) อย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นในภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนอาเซียนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และปราศจากภัยคุกคามจากการทหารและภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Issues) เช่น ปัญหายาเสพติด และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์

ส่วนเสาที่ 3 เรื่อง ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนนั้น มีเป้าหมายที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตในทุกด้านให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความมั่นคงทางสังคม พร้อมรับมือกับผลกระทบอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีส่วนร่วมในอัตลักษณ์ของภูมิภาคเป็นหนึ่งเดียวกัน สร้างให้ประชาคมอาเซียนเป็นสังคมแห่งความหวังโยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีแผนงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องยาเสพติดคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยการสนับสนุนการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยรับประกันที่จะให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดในปี 2015<sup>15</sup>

ทั้งนี้ การทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปลอดยาเสพติดมีความชัดเจนขึ้น จากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 31 ที่กรุงมะนิลา ในปี 1998 โดยได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการปลอดยาเสพติดอาเซียนในปี 2020 และต่อมา ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 33 ที่กรุงเทพฯ ปี 2000 ได้มีมติให้ร่นระยะเวลาเป้าหมายในการทำให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดเร็วขึ้นอีก 5 ปี จาก ปี 2020 (พ.ศ.2563) เป็นปี 2015 (พ.ศ.2558)

ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียนและกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค 7 ฝ่าย ซึ่งได้กลายเป็นกรอบความร่วมมืออาเซียนและจีน ได้มีแผนแม่บทในการดำเนินการให้อาเซียนเป็นเขตปลอดจากยา

<sup>14</sup> คุรยลละเอียดใน Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015 <http://www.aseansec.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf>

<sup>15</sup> คุรยลละเอียดใน Drug-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations [http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/Publications/ASEAN\\_2015.pdf](http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/Publications/ASEAN_2015.pdf)

เสพติด โดยมีแผนปฏิบัติการ ACCORD Plan of Action (ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs) ที่เน้นความร่วมมือใน 4 สาขาหลัก ได้แก่ 1) การสร้างจิตสำนึกของประชาชน 2) ความร่วมมือในการลดอุปสงค์ 3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กระบวนการทางกฎหมาย 4) การขจัดอุปทานโดยโครงการปลูกพืชทดแทนและโครงการพัฒนาชุมชน

ล่าสุด ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 20 ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 3-4 เมษายน 2012 ณ กรุงพนมเปญ ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยอาเซียนปลอดยาเสพติด ค.ศ.2015 (ASEAN's Declaration on a Drug-Free ASEAN 2015) ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยเน้นการสกัดกั้นยาเสพติดทุกชาติในภูมิภาคอาเซียน โดยจะร่วมมือกันสกัดกั้นยาเสพติดจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค พร้อมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกัน

กล่าวเฉพาะเรื่องโครงการปลูกพืชทดแทนต่อการมีส่วนร่วมทำให้อาเซียนก้าวเข้าสู่ประชาคมที่ปลอดยาเสพติดปี 2015 นั้น ถือว่ายังมีอุปสรรคและความท้าทายอยู่อีกหลายประการ อาทิ

#### ปัญหาของโครงการปลูกพืชทดแทน

ปัจจัยที่ทำให้การปลูกฝิ่นได้ติดตัวเป็นทิศทางขาขึ้นมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2007 นั้น มีสาเหตุมาจากความเกี่ยวพันระหว่างการผลิตฝิ่นกับฐานที่ยากจนของเกษตรกร เพราะการปลูกฝิ่นมิได้เป็นเพียงแหล่งที่มาของรายได้ แต่ยังสัมพันธ์กับปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคง โดยพบว่า พื้นที่ที่มีการปลูกพืชสำหรับทำยาเสพติดอย่างผิดกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตที่เกิดความขัดแย้งอยู่เป็นประจำ ซึ่งการพัฒนาในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสะท้อนผ่านเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ อัตราการไม่รู้หนังสือ และสาธารณูปโภคที่มีจำกัดในพื้นที่ พื้นที่ที่ปลูกฝิ่นส่วนใหญ่จะกระจายตัวอยู่ในพม่าและภาคเหนือของลาว ในหมู่บ้านที่ยากจนขั้นแค้นในหุบเขาที่ห่างไกล โดยข้าวขนาดอนเป็นพืชอาหารที่สำคัญของชาวบ้านเหล่านี้ สำหรับผู้คนสุดชายขอบอย่างพวกเขา ฝิ่นสามารถนำไปแลกอาหารเพื่อชดเชยผลผลิตข้าวที่ไม่เพียงพอ ฝิ่นยังสามารถเก็บไว้สำหรับบริโภคส่วนบุคคลและใช้ทำยา ในบางพื้นที่ยังมีการใช้ฝิ่นสำหรับประกอบพิธีเช่นไหว้เทพเจ้าตามประเพณีดั้งเดิม (TNI, 2010, P. 2) ซึ่งสิ่งท้าทายคือ การปรับเปลี่ยนแนวคิดสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของชุมชน โดยได้รับการยอมรับและร่วมมือจากชุมชน

นอกจากนั้น เป้าหมายกับความเป็นจริงของโครงการปลูกพืชทดแทนยังมีความขัดแย้งกัน เช่น ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐบาล กองกำลังติดอาวุธท้องถิ่น และกลุ่มนักธุรกิจ ความต้องการใช้พื้นที่เพาะปลูกใหม่ ๆ ที่ขาดความโปร่งใสในการเจรจาเพื่อดำเนินโครงการ ล้วนส่งผลกระทบต่อโครงการปลูกพืชทดแทนทั้งสิ้น

ธุรกิจเงินที่เข้าไปลงทุนส่วนใหญ่มักจะเลือกพื้นที่ราบและอยู่ใกล้กับถนนหนทาง มีการคมนาคมที่สะดวก ขณะที่พื้นที่ปลูกฝิ่นแต่ดั้งเดิมนั้นมักจะเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลอยู่บนเขาสูง ซึ่งไม่

ค่อนข้างเหมาะกับการปลูกยางพาราและอ้อยมากนัก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชทดแทนในบริเวณดังกล่าว อีกทั้งชาวบ้านมักต้องประสบกับการถูกให้ย้ายออกจากถิ่นฐานดั้งเดิม เพื่อพัฒนาโครงการปลูกพืชทดแทน ทำให้ชาวบ้านรู้สึกไม่เป็นเจ้าของพื้นที่ หรือไม่ก็ย้ายชาวบ้านไปยังจุดที่ไม่มี ความคุ้นเคยในการดำรงชีวิต (TNI, 2010, P. 3-4) นอกจากนี้ พืชเกษตรเป็นสิ่งที่ต้องมีการปรับปรุง พัฒนาหรือปลูกแบบหมุนเวียน แต่การปลูกพืชทดแทนในบางพื้นที่ เป็นการกระทำที่ซ้ำๆ กัน และขาด การพัฒนา

ขณะเดียวกัน อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาค ราคาฝิ่นในตลาดโลกที่สูงขึ้นในขณะที่พืชเศรษฐกิจที่ปลูกทดแทนมีราคาต่ำลง ล้วนมีส่วนผลักดันให้การปลูกฝิ่นค่อยๆ ขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้ง

### ปัญหายาเสพติดรูปแบบใหม่

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในโลกปัจจุบัน ทำให้การผลิตยาเสพติดพัฒนาก้าวหน้าตามไปด้วย จากที่เคยใช้แต่ยาเสพติดธรรมชาติที่ได้จากพืช ก็มียาเสพติดสังเคราะห์ทางเคมีใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจากสำนักงานปราบปรามยาเสพติด กรมพิทักษ์สันติราษฎร์ มณฑลฉงชิ่ง มณฑลยูนนาน ระบุว่า ตั้งแต่หลังปี 2000 ยาเสพติดรูปแบบใหม่ มีแนวโน้มที่จะแทนที่ยาเสพติดแบบดั้งเดิม

ยาเสพติดสังเคราะห์รูปแบบใหม่ เช่น ยาไอซ์ ยาอี (Ecstasy) ในปี 2010 มณฑลยูนนาน สามารถยึดยาไอซ์ได้ในสัดส่วนที่มากกว่าเฮโรอีนเป็นครั้งแรก โดยทั้งประเทศจีนมีถึง 16 มณฑลที่สามารถยึดยาเสพติดสังเคราะห์ได้มากกว่ายาเสพติดดั้งเดิม ซึ่งมีส่วนทำให้อัตราผู้ติดยาเสพติดของจีนเพิ่มสูงขึ้นด้วย จาก 19% ในปี 2008 เป็น 28% ในปี 2010 (หนันฟางโจวหม่อ, 2012) ทั้งนี้ ในภาวะที่ การปลูกฝิ่นลดลง ด้านหนึ่งก็เป็นโอกาสที่ยาเสพติดรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นด้วย

โดยสาเหตุสำคัญมาจากยาเสพติดรูปแบบใหม่ได้รับความนิยมมากกว่ายาเสพติดแบบดั้งเดิม เนื่องจากเสพได้ง่ายกว่า สำหรับกลุ่มเสี่ยงที่จะติดยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น คือ กลุ่มนักท่องเที่ยว กลุ่มที่ต้องทำงานในยามค่ำคืน กลุ่มที่ทำงานด้านดนตรีและการแสดง และกลุ่มผู้ติดการพนัน ฯลฯ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่ติดการพนัน เมื่อเสพยาไอซ์ ยาอี หรือ ยาเค แล้ว จะทำให้รู้สึกกระปรี้กระเปร่า สามารถเล่นการพนันติดต่อกันได้หลายวันหลายคืน หรือกรณีของคนขับรถขนส่งสินค้ายามค่ำคืน ที่ต้องการความตื่นตัวตลอดการเดินทาง

นอกจากนั้น ยาเสพติดชนิดใหม่ยังมีรูปแบบการผลิตที่ง่ายกว่า ยาเสพติดดั้งเดิมที่ผลิตจากฝิ่น นั้น ต้องอาศัยรอบการผลิตครั้งละหลายเดือน ซึ่งถือว่าค่อนข้างช้า อีกทั้งการขนส่งฝิ่นยังเสี่ยงที่จะถูกตรวจค้นพบได้ง่าย แต่ยาเสพติดรูปแบบใหม่สกัดสังเคราะห์และผสมผสานจากสารเคมีต่างๆ ทำให้สามารถผลิตได้ครั้งละปริมาณมากๆ และจัดเก็บได้ง่าย ไม่เปลืองเนื้อที่ ทำให้การตรวจค้นพบทำได้ยากขึ้น ที่สำคัญ ยาเสพติดสังเคราะห์ไม่ต้องอาศัยพื้นที่การผลิตขนาดใหญ่ แค่เพียงพื้นที่เล็กๆ ในรถยนต์ก็สามารถดำเนินการผลิตได้แล้ว โดยในประเทศจีนเมื่อปี 2011 ทางกรมสามารถทำลายแหล่ง

ผลิตยาเสพติดใหม่ๆ ได้ถึง 350 แห่ง (หนันฟางโจวมือ, 2012) ยาเสพติดชนิดใหม่ จึงไม่เพียงเป็นทางเลือกใหม่ของผู้เสพ แต่ยังเปลี่ยนแปลงสู่รูปแบบการผลิต การขนส่ง และการจำหน่ายด้วยวิธีการใหม่ๆ ด้วย กลุ่มผู้ผลิตยาเสพติดเอง ก็มีการคิดค้นยาเสพติดรูปแบบใหม่ ๆ ตลอดเวลา เพื่อหลบหนีการจับกุมของตำรวจเช่นเดียวกัน สิ่งเหล่านี้จึงนับเป็นความท้าทายสำหรับการปราบปรามยาเสพติดในสหประชาชาติใหม่

### การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน

ภายใต้แผนแม่บทแห่งการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน มีคำขวัญหลักคือ “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม” อันจะนำมาซึ่งการเปิดเสรีในภาคต่างๆ ที่จะทำให้อาเซียนทั้ง 10 ประเทศเป็นหนึ่งเดียวกัน การเปิดเสรีที่ท้าทายต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติด เช่น การเปิดเสรีการค้าที่จะอำนวยความสะดวกให้สินค้าต่างๆ ไปสู่ตลาดได้อย่างสะดวกรวดเร็ว อันรวมถึงการผ่านด่านด้วย การเปิดเสรีแรงงาน ที่จะทำให้ผู้คนเดินทางไปมาหาสู่กันในหมู่อาเซียนได้สะดวกและเสรียิ่งขึ้น การเปิดเสรีทางการขนส่ง ที่จะพัฒนาให้การขนส่งในภูมิภาคเชื่อมโยงถึงกันอย่างไร้พรมแดนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ยาเสพติดจะแพร่ระบาดในภูมิภาคได้ง่ายขึ้น จากทั้งสินค้า คน และการขนส่งที่สะดวกมากขึ้น

โดยเฉพาะกับยาเสพติดรูปแบบใหม่แล้ว ยังมีสัญญาณการแพร่ระบาดจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งได้ง่ายขึ้น เช่น ปัจจุบันจะพบกรณีการขนส่งยาเสพติดสังเคราะห์ได้ครั้งละจำนวนมาก ๆ และมีการขนส่งวัตถุดิบยาเสพติดระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย เช่น ในพม่ามีการผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ แต่อาจจะขาดสารเคมีบางอย่าง ก็จะนำเข้าจากอินเดีย ไทย หรือจีน โดยสำหรับจีนนั้นจะผ่านมณฑลยูนนานเข้าสู่พม่า เฉพาะตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเมษายน 2012 ทางกรีนตรอวพบสารเคมีสำหรับผลิตยาเสพติดได้แล้วถึง 300 กว่าตัน

นอกจากนั้นแล้ว การจะก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนร่วมกันของทั้ง 10 ประเทศยังเรียกร้องให้แต่ละชาติสมาชิกต้องมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงตนเอง เพื่อความพร้อมในการเป็นสังคมเดียวกัน เนื่องจากอาเซียนมิได้เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวกันเฉพาะประเด็นเศรษฐกิจ หากแต่ยังต้องมีการเมืองและความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรมที่รองรับการพัฒนาและเป็นประชาคมเดียวกัน กล่าวเฉพาะเรื่องการเมืองและความมั่นคงนั้น จะมีผลต่อปัญหาเสพติด โดยเฉพาะในประเทศพม่า ที่ยังขาดความมั่นคงทางการเมืองภายใน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปทางการเมืองของพม่า ถูกตั้งความหวังว่าจะพัฒนาพม่าให้ก้าวหน้าสู่สากลและทัดเทียมประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ด้วยเหตุที่ความไม่มั่นคงทางการเมืองในพม่าสัมพันธ์กับการผลิตยาเสพติด ฉะนั้น การปฏิรูปการเมืองในพม่า จึงมีโอกาสเป็นทั้งปัจจัยเร่งและปัจจัยลบของการแพร่ระบาดยาเสพติดในพื้นที่ด้วย ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน



## ถ้อยสรุป

ความร่วมมือโครงการปลูกพืชทดแทนจีน-พม่า ที่ดำเนินงานมากกว่าสองทศวรรษ ถือเป็นความพยายามที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง ได้ช่วยแก้ไขปัญหการปลูกฝิ่น การผลิต และแพร่กระจายของยาเสพติดในภูมิภาคได้เป็นอย่างดีในระยะเวลาหนึ่ง แต่จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้การปลูกฝิ่นในพม่ามีทิศทางกลับฟื้นคืนมาอีกครั้งตั้งแต่ปี 2007 เนื่องจากหลายสาเหตุ อาทิ โครงการปลูกพืชทดแทนในบางพื้นที่ที่เน้นเฉพาะความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากเกินไป ทำให้มิได้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงหรือสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของท้องถิ่น อันก่อให้เกิดปัญหาขาดความมั่นคงทางรายได้ ขาดทางเลือกเพื่อการดำรงชีพและประกอบอาชีพ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางอาหาร และความไม่มั่นคงของชุมชนตามมา นอกจากนี้ จากอุปสงค์ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาค ราคาฝิ่นในตลาดโลกที่สูงขึ้นในขณะที่พืชเศรษฐกิจที่ปลูกทดแทนมีราคาต่ำลง ล้วนมีส่วนผลักดันให้การปลูกฝิ่นค่อยๆ ขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปลูกฝิ่นจะมีสัดส่วนลดน้อยลง แต่ก็มิใช่หลักประกันว่าปัญหายาเสพติดในภูมิภาคได้ลดน้อยลงด้วย เนื่องจากปัจจุบัน มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์รูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งสะกดกัทั้งการผลิต การจัดเก็บ และการขนส่ง ทำให้เป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการปราบปรามและการก้าวสู่อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015 อย่างยิ่ง

การวิจัยยังค้นพบว่า ความสำเร็จในการลดพื้นที่เพาะปลูกและผลิตฝิ่น ตลอดจนความพยายามที่จะบำบัดผู้สูบฝิ่น จะสามารถดำรงไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ก็ต่อเมื่อสามารถผลักดันการดำรงชีพทางเลือก (Alternative livelihoods) สู่ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกรต่างเสียงที่จะสูญเสียรายได้จำนวนมากหากเลิกปลูกฝิ่น โดยเฉพาะในกลุ่มที่พึ่งพารายได้จากฝิ่นเพื่อความมั่นคงทางอาหาร ขณะเดียวกัน การเพาะปลูกฝิ่นมักจะมีสัมพันธ์กับการขาดสันติภาพและความปลอดภัย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของวิธีการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ต้องทำควบคู่กัน

กล่าวได้ว่า โครงการปลูกพืชทดแทนระหว่างประเทศ ย่อมจะต้องมีองค์ประกอบที่สอดคล้องและเกื้อหนุนกันระหว่างความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางอาหาร จึงจะเกิดความมั่นคงของชุมชนอย่างแท้จริง หากสถานการณ์ยาเสพติดในภูมิภาคดีขึ้นย่อมเป็นหลักประกันแห่งการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ที่จะเป็นหลักประกันสู่ประชาคมเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และประชาสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนที่เป็นสุขร่วมกันได้ในที่สุด

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- "กองทัพฟ้า" หนุนแผนรัฐบาลใหม่พม่าครองประเทศด้วยประชาธิปไตย. (16 พฤษภาคม 2011). สืบค้นจาก. [http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n3\\_16052011\\_01](http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n3_16052011_01) [22 กรกฎาคม 2012]
- ขจิต จิตตเสวี. *องค์การระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552. "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก." สืบค้นจาก <http://www.aspacngo.org/uploads/events/jamming/4.pdf> [ 18 มิถุนายน 2012]
- มูลนิธิกองทุนไทย. "เผยกลุ่มติดอาวุธได้กำกับของทหารพม่ามีบทบาทค้ายาเสพติด." (30 กันยายน 2010). สืบค้นจาก [http://www.thaingo.org/board\\_2/view.php?id=2458](http://www.thaingo.org/board_2/view.php?id=2458) [20 มิถุนายน 2012]
- "รัฐบาลพม่าล้มเหลวในการทำข้อตกลงสันติภาพกับกลุ่มคะฉิ่น." กรุงเทพธุรกิจ 12 มีนาคม 2012. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/world/20120312/441154> รัฐบาลพม่าล้มเหลวทำข้อตกลงสันติภาพกับคะฉิ่น.html [25 กรกฎาคม 2012]
- สิทธิพล เครือรัฐติกาล. (2549). *จีนในโลกสมัยใหม่ (ค.ศ.1644 – ค.ศ.1949)*. ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต
- อรสา รัตนอมรรีกรมย์ และ วรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2554). *จีนกับนโยบายการศึกษาชายแดนอินทนนท์-พม่า : ผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่*. ในเอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง "จีนกับความมั่นคงของมนุษย์" วันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ณ ห้องประชุม จุฬารัตน์-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย โครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการแห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(HS1069A) ร่วมกับศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 77-118.

### ภาษาจีน

- โจวฮุยหรง และ เชี่ยวหยาง. (2012). *นโยบายรองรับการพัฒนาและสถานการณ์การปลูกพืชทดแทนนอกประเทศของแคว้นเต๋อหงมณฑลอินทนนท์ (云南省德宏州境外替代种植现状及发展对策)*. *จงหนันหลินเยี่ยเตี่ยวฉากุยฮว่า* 31(1) : 21-24.

- เถียนตงหลิน และ เหลียงเหลียงหัว. (2011). การปลูกพืชทดแทนนอกประเทศ : หนทางใหม่ที่จะรับประกันความมั่นคงทางอาหารของอินหนาน (境外替代种植 : 保障云南粮食安全的新途径). *อินหนานต้าเสวียเสวียเป้า* 5(4): 34-38.
- ซูจื่อหลาง. (2009). การวิจัยเกี่ยวกับการประชุมฝิ่นระหว่างประเทศที่เซี่ยงไฮ้ ค.ศ.1909 (1909 年上海万国禁烟会研究). สืบค้นจาก [www.bjjdxx.org/doc/suzhiliang.doc](http://www.bjjdxx.org/doc/suzhiliang.doc) สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2012.
- ปราบยาเสพติด : 30 ปี แห่งการ “เต้นระบำบนปลายมีด” (禁毒 : “刀尖上跳舞” 的 30 年). (2012, พฤษภาคม 19). สืบค้นจาก <http://www.infzm.com/content/75506>. สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2012.
- ปราบยาเสพติดทั่วประเทศ อินหนานครองสัดส่วนครึ่งหนึ่ง ( “全国禁毒, 云南一半” ). (2012, กรกฎาคม 5). สืบค้นจาก [www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/230](http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/230). สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2012.
- บันทึกเหตุการณ์จริง 30 ปีการก่อตั้งกองกำลังปราบปรามยาเสพติดมณฑลยูนนาน (云南省禁毒队伍组建 30 周年纪实). (2012, มิถุนายน 25). สืบค้นจาก <http://society.people.com.cn/n//2012/0625c.18374858-241842.html>. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม .2012
- สำนักงานคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติประกาศ “รายงานการปราบปรามยาเสพติดของจีนประจำปี 2012” (国家禁毒委员会办公室公布《2012 中国禁毒报告》). (2012, พฤษภาคม 16). สืบค้นจาก [http://news.xinhuanet.com/politics/2012-05/16/c\\_111968101.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-05/16/c_111968101.htm). สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2012.
- หวังหู่. (2008). การพัฒนาโลกความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดระหว่างจีนกับอาเซียน (中国东盟禁毒合作机制建设). สืบค้นจาก <http://ics.um.edu.my/images/ics/oct2008/paper/wangh.pdf>. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม .2012
- เหลียงจิ้นอวี่น. (2012). ผลกระทบต่อประเทศจีนจากการปะทุขึ้นอีกครั้งของยาเสพติดทางตอนเหนือของพม่าบริเวณ “สามเหลี่ยมทองคำ” นอกประเทศจีน (境外 “金三角” 缅甸北部地区毒品复燃对中国的影响). *อินหนานจิงกวนเสวียย่วนเสวียเป้า* (1): 24-30.

## ภาษาอังกฤษ

ASEAN. (2009). *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*. Available from <http://www.aseansec.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf>. Accessed October 22, 2011.

Transnational Institute (TNI). (2010). *Alternative Development of Business as Usual? : China's Opium Substitute Policy in Burma and Laos*. Available from <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief33.pdf>. Accessed May 20, 2012.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2008). *Drug-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*. Available from [http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/Publications/ASEAN\\_2015.pdf](http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/Publications/ASEAN_2015.pdf). Accessed May 20, 2012.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). KOWI Newsletter April-June 2008. Myanmar.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011). *South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar*. Available from [http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/2011/12/ops-2011/Opium\\_Survey\\_2011\\_-\\_Full.pdf](http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/2011/12/ops-2011/Opium_Survey_2011_-_Full.pdf). Accessed May 18, 2011.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2009). *This day in history: The Shanghai Opium Commission, 1909*. Available from <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/this-day-in-history-the-shanghai-opium-commission-1909.html>. Accessed Sep 20, 2012.



## ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันกับปัญหาสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณีของไลบีเรียและ “เพชรสีเลือด” ในเซียร์ราลีโอน\*

สิทธิพล เครือรัฐติกา และ วรศักดิ์ มัทธโนบล

“ในช่วงสองปีที่ผ่านมา เราประสบความสำเร็จในการสถาปนาความสัมพันธ์กับ 6 ประเทศ บักกิงไม่พอใจมากและได้ข่าวประกาศไปทั่วโลกผ่านสำนักข่าวซินหัวว่าเราจ่ายเงินซื้ออิมิตรประเทศ หรือที่เรียกกันว่า “การทูตเงินดอลลาร์” คำกล่าวของพวกเขานำไปสู่ปฏิบัติการที่รุนแรงในบ้านของเขา สมาชิกสภานิติบัญญัติหลายคนตั้งคำถามกับรัฐบาลว่าเหตุใดจึงต้องให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นๆ ข้าพเจ้าจึงขออย่า ณ ที่นี้ว่า ประเทศที่เศรษฐกิจเข้มแข็งควรเรียนรู้ที่จะตอบแทนผู้อื่นด้วยการให้ความช่วยเหลือ”

สุนทรพจน์ของเฟรดริก เฉียน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน

ณ สโมสรโรตารีสากล กรุงเทพฯ วันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990

(Chien, 1995, p.25)

เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2009 ศาลพิเศษเซียร์ราลีโอน (The Special Court for Sierra Leone) ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้ไต่สวนชาร์ลส์ เทย์เลอร์ (Charles Taylor) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของไลบีเรียตั้งแต่ ค.ศ. 1997 ถึง ค.ศ. 2003 ซึ่งถูกตั้งข้อหาทำอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เนื่องจากเข้าไปเกี่ยวข้องกับสงครามกลางเมืองในเซียร์ราลีโอนตั้งแต่ ค.ศ. 1991 ถึง ค.ศ. 2002 เทย์เลอร์ให้การตอนหนึ่งว่า เมื่อ ค.ศ. 1997 รัฐบาลไต้หวันได้ออเงินจำนวน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เข้าบัญชีส่วนตัวของเขาที่เปิดไว้ ณ ธนาคารเพื่อการพัฒนาและการลงทุนแห่งไลบีเรีย (The Liberian Bank for Development and Investment) เพื่อสนับสนุนให้เขาได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปีนั้นและรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไต้หวันกับไลบีเรียให้คงอยู่ต่อไป และในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 สถานทูตไต้หวันประจำกรุงมันโรเวียยังได้ออเงินให้กับเขาก่อนหนึ่งเป็นจำนวน 3.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Sesay, 2009, Dec 7)

คำให้การของเทย์เลอร์ทำให้สื่อมวลชนพากันเสาะหาข้อมูลเกี่ยวกับความร่ำรวยของบุคคลผู้นี้ โดยในวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 หนังสือพิมพ์ นิวยอร์กไทมส์ (New York Times) ได้รายงานว่ายอดีตประธานาธิบดีผู้นี้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง 24,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อเดือน หากแต่ช่วง ค.ศ. 2000

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์” ของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A-55) โดยได้รับการสนับสนุนจากโครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ถึง ค.ศ. 2003 มีเงินโอนเข้ามายังบัญชีส่วนตัวของเขารวมกันสูงถึง 24 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในจำนวนนี้เป็นเงินที่โอนจากรัฐบาลไต้หวัน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งหลิวชิงหลง (吕庆龙) อดีตโฆษกกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวันได้ยอมรับว่ารายงานข่าวดังกล่าวเป็นความจริง และไต้หวันมีความจำเป็นที่ต้องทำเช่นนี้เพื่อมิให้ไต้หวันเสียสัมพันธภาพทางการทูต (Cole, 2010, Jun 2)

การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวสร้างความต่างปรายให้กับรัฐบาลไต้หวันซึ่งยืนยันตลอดมาว่า การให้เงินช่วยเหลือแก่ต่างประเทศนั้นเป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาและความกินดีอยู่ดีร่วมกัน หากใช่เป็น “การทูตเงินดอลลาร์” (金钱外交 dollar diplomacy) หรือ “การทูตสมุดเช็ค” (支票外交 chequebook diplomacy) เพื่อซื้อความสัมพันธ์ทางการทูตตามที่จีนมักกล่าวหาไม่ ในบทความนี้ ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นว่าการที่ไต้หวันมีสถานะเป็น “รัฐที่ถูกท้าทายความเป็นรัฐ” (contested state) และถูกโดดเดี่ยวในเวทีโลก ได้ทำให้นโยบายการให้เงินช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเน้นไปที่การแสวงหาความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นอันดับแรก เพราะสิ่งดังกล่าวเป็นเครื่องหมายรับรองสถานะความเป็นรัฐของไต้หวัน ด้วยเหตุนี้ไต้หวันในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (donor country) จึงละเลยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (recipient country) ดังกรณีความช่วยเหลือที่ให้แก่ชาร์ลส์ เทย์เลอร์ ผู้นำของไลบีเรียซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ “เพชรสีเลือด” (blood diamond) ในสงครามกลางเมืองในเซียร์ราลีโอน โดยผู้วิจัยจะเริ่มต้นจากการทบทวนแนวคิดเรื่องการให้เงินช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ และไต้หวันในฐานะ “รัฐที่ถูกท้าทายความเป็นรัฐ” ตามด้วยการใช้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็นเครื่องมือทางการทูตของไต้หวัน ก่อนที่จะศึกษาถึงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในกรณีดังกล่าวมาข้างต้น และปิดท้ายด้วยแนวโน้มของการให้เงินช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันหลังการ “พักรบทางการทูต” กับจีนตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา

### แนวคิดเรื่องการให้เงินช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

ก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองใน ค.ศ. 1945 สิ่งที่เราเรียกว่า “ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ” (foreign aid) ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน จะมีก็แต่เพียงการที่รัฐหนึ่งช่วยเหลือรัฐอื่นยามฉุกเฉินเพื่อมนุษยธรรมเป็นการชั่วคราวเท่านั้น การให้เงินช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่เป็นรูปธรรมชัดเจนและต่อเนื่องอุบัติขึ้นพร้อมๆ กับสงครามเย็นที่ก่อตัวในครึ่งหลังของทศวรรษ 1940 โดยขณะนั้นสหรัฐอเมริกาที่มีความกังวลต่อเสถียรภาพทางการเมืองในกรีซและตุรกี จนเกรงว่าสหภาพโซเวียตอาจอาศัยจังหวะดังกล่าวขยายอิทธิพลเข้าแทนที่สหราชอาณาจักรฯ ในแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1947 ประธานาธิบดีแฮร์รี เอส. ทรูแมน (Harry S. Truman) จึงได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อรัฐสภาอเมริกัน หรือที่รู้จักกันในเวลาต่อมาว่า “หลักการทรูแมน” (The Truman Doctrine) เพื่อขอรับรองให้รัฐสภาอนุมัติเงินช่วยเหลือแก่สองประเทศนี้เป็นจำนวน 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จนนำมาสู่โครงการความช่วยเหลือที่เรียกว่า “โครงการมาร์แชล” (The Marshall Plan) ตามชื่อของจอร์จ ซี. มาร์แชล

(George C. Marshall) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในขณะนั้น ผู้ซึ่งกล่าวย้าเมื่อเดือนมิถุนายนของปีเดียวกันว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา “จะต้องไม่ดำเนินไปในลักษณะที่ละเล็กทีละน้อยแล้วแต่วิกฤตการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น” และ “ควรจะเป็นการรักษาที่แท้จริง มิใช่เป็นเพียงยาบรรเทาแบบชั่วคราวซ้ำๆ เท่านั้น” (โครงการมาร์แชล ค.ศ. 1947, 2539, น. 215)

โครงการมาร์แชลจึงเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศอย่างเป็นทางการของสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาหลังจากเกิดสงครามเกาหลีเมื่อ ค.ศ. 1950 สหรัฐฯ ก็ได้ขยายความช่วยเหลือเข้าไปยังหลายประเทศในเอเชีย และเมื่อถึงทศวรรษ 1960 ก็มีประเทศจำนวนมากทั้งในค่ายโลกเสรีและในค่ายสังคมนิยมที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ภายใต้บริบทของสงครามเย็น ด้วยเหตุนี้แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในระยะแรกจึงเกิดขึ้นภายใต้กรอบของแนวคิดสังคมนิยมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (realism) หรือก็คือการมองว่าความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นหนึ่งในเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อสนองผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ดังเช่นงานเขียนของ Hans Morgenthau (1962) ที่ระบุว่า

แท้จริงแล้วมันไม่ใช่ประเด็นที่จะมาตั้งคำถามว่าสหรัฐฯ ควรมียุทธศาสตร์ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศหรือไม่ พอๆ กับการถามว่าสหรัฐฯ ควรมียุทธศาสตร์ต่างประเทศด้านการเมืองหรือการทหารหรือไม่ สหรัฐฯ มีผลประโยชน์ในต่างประเทศที่ไม่อาจรักษาไว้ได้ด้วยวิธีการทางทหาร ส่วนวิธีการทางการทูตแบบดั้งเดิมก็เหมาะสมเพียงบางส่วนเท่านั้น ถ้าปราศจากซึ่งการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ เราก็ไม่อาจรักษาผลประโยชน์เอาไว้ได้

(p. 301)

การปรากฏขึ้นของทฤษฎีภาวะพึ่งพิง (dependency theory) ในทศวรรษ 1960 และ 1970 มีอิทธิพลต่อแนวคิดเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเช่นเดียวกัน ทฤษฎีดังกล่าวมองว่า “การพัฒนา” (development) ในประเทศกำลังพัฒนาแท้จริงแล้วสะท้อนให้เห็น “การด้อยพัฒนา” (underdevelopment) เนื่องจากประเทศชายขอบ (periphery) ในเอเชีย แอฟริกา และละตินอเมริกาต้องพึ่งพาประเทศศูนย์กลาง (core) ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านทุนและเทคโนโลยี (Kukreja, 2001, pp. 329-331) ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในมุมมองของทฤษฎีนี้จึงเป็นเพียงหนึ่งในวิธีการที่ประเทศศูนย์กลางของทุนนิยมใช้ในการควบคุมและขูดรีดทรัพยากรของประเทศชายขอบทั้งหลายนั่นเอง (Hayter, 1981, pp. 82-96)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามแบบสังคมนิยมและทฤษฎีพึ่งพิงต่างมีจุดยืนร่วมกัน นั่นคือการมองว่าความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศผู้ให้มากกว่าประเทศผู้รับ อย่างไรก็ตาม การปรากฏตัวของแนวคิดประกอบสร้างนิยม



(constructivism) ในสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 ได้กระตุ้นให้มีการมองการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในแง่มุมใหม่ แนวคิดประกอบสร้างนิยมตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานสองประการ ได้แก่ (1) สิ่งที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนในการกำหนดโครงสร้างของสังคมมนุษย์นั้นไม่ใช่พลังทางวัตถุ (material forces) หากแต่เป็นการมีแนวคิดที่ยึดถือร่วมกัน (shared ideas) และ (2) แนวคิดที่ยึดถือร่วมกันนั้นเป็นตัวกำหนดอัตลักษณ์และผลประโยชน์ของตัวแสดงต่างๆ ในสังคม หน้าที่ธรรมชาติเป็นตัวกำหนดไม่ (Wendt, 1999, p. 1) แนวคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาในหนังสือของ Lumsdaine (1993) ซึ่งชวนให้ผู้อ่านพิจารณาการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเสียใหม่

Lumsdaine (1993) ระบุว่า การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศนั้นมิได้เป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้แต่เพียงเท่านั้น หากแต่ยังมีรากฐานมาจากหลักการด้านมนุษยธรรมและความเสมอภาคของประเทศผู้ให้ซึ่งมีความเชื่อว่า ระเบียบระหว่างประเทศที่เป็นธรรมเท่านั้นที่จะทำให้โลกมีสันติภาพและความรุ่งเรือง โดยเขาเสนอว่าการที่รัฐต่างๆ ยึดถือในหลักการด้านมนุษยธรรมและความเสมอภาคนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพล ได้แก่ (1) ค่านิยมทางการเมืองในสังคมของแต่ละประเทศที่เน้นเรื่องความกินดีอยู่ดี (2) แรงกดดันจากสังคมระหว่างประเทศ และ (3) พัฒนาการของการปฏิบัติระหว่างประเทศ (international practices) ที่เน้นเรื่องความกินดีอยู่ดีของผู้คนในประเทศต่างๆ เช่น บทบาทของธนาคารโลก (The World Bank) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (The UN Economic and Social Council) เป็นต้น (Lumsdaine, 1993, pp. 30-69) อย่างไรก็ตาม เขาศึกษาเฉพาะความช่วยเหลือจากประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว (developed democracies) ที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (The Development Assistance Committee – DAC)<sup>1</sup> แห่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) ขณะที่หลายประเทศนอกกลุ่มดังกล่าวที่ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเช่นกัน หนึ่งในนั้นคือไต้หวันซึ่งเริ่มโครงการความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศมาตั้งแต่ ค.ศ. 1959

เอกสารของทางการไต้หวันมักจะระบุว่า นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของตนนั้นเกิดจากความต้องการที่จะตอบสนองชุมชนระหว่างประเทศและทำให้ผู้คนในประเทศต่างๆ มีความกินดีอยู่ดี ดังปรากฏในหนังสือรายปีของรัฐบาลไต้หวันเมื่อ ค.ศ. 2003 ความตอนหนึ่งว่า

---

<sup>1</sup>สมาชิก DAC ในหนังสือของ Lumsdaine (1993) ประกอบไปด้วยแคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก สหราชอาณาจักร ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น

เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศต่างๆ มีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวันเป็นอย่างมาก จนทำให้เกิด “ปาฏิหาริย์ไต้หวัน” (The Taiwan miracle) นอกจากนี้ การเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองของไต้หวันก็ได้รับการยกระดับโดยการสนับสนุนจากต่างประเทศเช่นเดียวกัน ไต้หวันจึงต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการตอบแทนความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เหล่านี้ไปยังชุมชนระหว่างประเทศด้วยการช่วยเหลือประเทศอื่นๆ ด้านการพัฒนา (Taiwan Yearbook 2003, 2003, p. 129)

ขณะที่รายงานของหวงจื้อฟาง (黃志芳) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน ที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ก็ระบุในทำนองเดียวกันว่า

ครั้งหนึ่งประเทศของเราเคยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ ไต้หวันผ่านช่วงเวลาที่ยากลำบากจนประสบความสำเร็จในที่สุด เราจึงควรตอบแทนชุมชนระหว่างประเทศด้วยการเป็นผู้ให้ “ผู้ที่รักผู้อื่นย่อมเป็นที่รัก ผู้ที่ช่วยเหลือผู้อื่นย่อมได้รับความช่วยเหลือ” (爱人者人恒爱之，助人者人恒助之) ... เราจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและสร้างคุณูปการในประเด็นที่เป็นความกังวลของนานาชาติ (Foreign Policy Report, 2006, Oct 2)

ข้อความที่ยกมานี้สะท้อนให้เห็นการที่ทางการไต้หวันพยายามอธิบายว่า ประสบการณ์ที่เคยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศทำให้ไต้หวันตระหนักถึงความกินดีอยู่ดีและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของชุมชนระหว่างประเทศ จนนำไปสู่การที่ตนเองให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ คำอธิบายดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดประกอบสร้างนิยมและงานศึกษาของ Lumsdaine (1993) ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นในลำดับถัดไปว่าการที่ไต้หวันเป็น “รัฐที่ถูกทำทลายความเป็นรัฐ” ได้ทำให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันยังคงมีจุดเน้นอยู่ที่การแสวงหาความสัมพันธ์ทางการทูต หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันยังคงดำเนินไปภายใต้กรอบแนวคิดสังคมนิยมเป็นหลัก และนำมาสู่ประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

### ไต้หวันกับสถานะ “รัฐที่ถูกทำทลายความเป็นรัฐ”

มาตรา 1 ของ *อนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ* (The Montevideo Convention on Rights and Duties of States) เมื่อ ค.ศ. 1933 ระบุว่ารัฐในฐานะที่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศควรมีองค์ประกอบคือ มีประชากรถาวร มีดินแดนที่กำหนดได้ มีการปกครอง

และมีความสามารถเข้าทำความสัมพันธ์กับรัฐอื่น เกณฑ์ดังกล่าวถือว่ามีคุณค่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international custom) ที่ยึดถือมาจนถึงปัจจุบัน (ดำรง ธรรมารักษ์, 2539, น. 51) อย่างไรก็ตาม ยังคงมีรัฐบางรัฐที่แม้จะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามอนุสัญญาข้างต้น หากแต่สถานะของรัฐดังกล่าวกลับถูกท้าทายและตั้งคำถามจากรัฐอื่น หรือที่ Geldenhuys (2009) เรียกรัฐประเภทนี้ว่า “รัฐที่ถูกท้าทายความเป็นรัฐ” (contested state) อันหมายถึงรัฐที่ถูกรัฐเดิม (original state) หรือรัฐศูนย์กลาง (central state) ปฏิเสธสถานะความเป็นรัฐ และไม่ได้รับการรับรองทางการทูตในวงกว้าง รัฐประเภทนี้จึงต้องดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยใช้ช่องทางหรือวิธีการที่ไม่ปกติ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาและความขัดแย้ง (pp. 3-4) ซึ่งกรณีของไต้หวันก็เข้าข่ายนี้

ไต้หวันมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐจีน” (中华民国 The Republic of China) สาธารณรัฐดังกล่าวก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1912 ภายหลังจากลุกฮือขึ้นโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของจีนที่เรียกว่า “การปฏิวัติซินไฮ่” (辛亥革命 The Xinhai Revolution) และได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นรัฐซึ่งเข้าแทนที่ทางอธิปไตยใหม่ (successor state) ต่อจากรัฐซึ่งเคยมีอธิปไตยอยู่เดิม (predecessor state) คืออาณาจักรต้าชิง (大清国) ของชนชาติแมนจูที่ปกครองประเทศจีนช่วง ค.ศ. 1644 ถึง ค.ศ. 1911 สาธารณรัฐจีนได้เป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1920 และยังได้เป็นหนึ่งในสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (The UN Security Council) เมื่อมีการตั้งองค์การดังกล่าวใน ค.ศ. 1945 อีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐของสาธารณรัฐจีนเริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1949 เมื่อพรรคกั๋วหมินต๋ง (中国国民党) ซึ่งเป็นรัฐบาลได้พ่ายแพ้พรรคคอมมิวนิสต์จีน (中国共产党) ในสงครามกลางเมืองจนต้องถอยร่นไปตั้งรัฐบาลบนเกาะไต้หวันซึ่งเป็นมณฑลหนึ่งของสาธารณรัฐจีน<sup>2</sup> โดยยังคงใช้ชื่อประเทศว่า “สาธารณรัฐจีน” ตามเดิม ขณะที่บนแผ่นดินใหญ่ พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ประกาศสถาปนา “สาธารณรัฐประชาชนจีน” (中华人民共和国 The People's Republic of China) โดยมีจุดยืนว่าสาธารณรัฐจีนได้ล่มสลายไปแล้ว และรัฐบาลของตนเป็นรัฐบาลจีนที่ชอบธรรมเพียงรัฐบาลเดียว และไต้หวันเป็นเพียงมณฑลหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น นี่คือจุดยืนที่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนยึดถือมาโดยตลอด ดังปรากฏในสมุดปกขาวของทางการที่ชื่อว่า *หลักการจีนเดียวและประเด็นไต้หวัน* ที่นำมาออกเผยแพร่เมื่อ ค.ศ. 2000 ความตอนหนึ่งว่า

<sup>2</sup> จีนผนวกไต้หวันเข้าเป็นจังหวัด (府) ครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1684 และยกสถานะเป็นมณฑล (省) เมื่อ ค.ศ. 1885 ก่อนตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นใน ค.ศ. 1895 และเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สองใน ค.ศ. 1945 ไต้หวันจึงกลับมาเป็นมณฑลหนึ่งของสาธารณรัฐจีนตามข้อตกลงของประเทศสัมพันธมิตร

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1949 มีการสถาปนารัฐบาลกลางของประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีสถานะเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมตามกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียวของจีน และเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของจีนเพียงหนึ่งเดียวในเวทีระหว่างประเทศ ถือได้ว่าสถานะทางประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐจีนได้สิ้นสุดลงแล้ว นี่คือการที่ระบอบใหม่เข้าแทนที่ระบอบเก่า โดยที่รัฐในฐานะตัวทำการตามกฎหมายระหว่างประเทศยังคงเป็นรัฐเดิม ส่วนอำนาจอธิปไตยและดินแดนที่รับช่วงต่อมาก็มิได้เปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ดังนั้นรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงมีอำนาจอธิปไตยเหนือประเทศจีนอย่างสมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงอำนาจอธิปไตยเหนือไต้หวันด้วย

นับตั้งแต่กลุ่มผู้ปกครองแห่งพรรคก๊กมินตั๋งถอยร่นไปได้ ไต้หวัน แม้ว่าจะระบอบดังกล่าวจะยังคงใช้ชื่อว่า “สาธารณรัฐจีน” และ “รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจีน” แต่ที่จริงพวกเขาได้สูญเสียสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยเหนือประเทศจีนไปแล้ว และเป็นเพียงอำนาจท้องถิ่นบนแผ่นดินของจีนเท่านั้น

(Taiwan Affairs Office and Information Office of the State Council, 2000, Feb)

ในทศวรรษ 1950 และ 1960 สถานะความเป็นรัฐของไต้หวันยังไม่มั่นคงมากนัก เพราะสภาวะสงครามเย็นทำให้สหรัฐอเมริกาสนับสนุนรัฐบาลของประธานาธิบดีเจียงไคเช็ค (蔣介石) ในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยมีการทำข้อตกลงด้านความมั่นคงในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1954 และไต้หวันยังสามารถรักษาที่นั่งของตนในองค์การสหประชาชาติเอาไว้ได้ สถานะความเป็นรัฐของไต้หวันเริ่มสั่นคลอนอย่างหนักในทศวรรษ 1970 เมื่อสหรัฐฯ ต้องการถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามและสานสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน และในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1971 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ (The UN General Assembly) ได้มีมติที่ 2758 เกี่ยวกับปัญหาผู้แทนจีนในสหประชาชาติ ความตอนหนึ่งว่า

[สมัชชาใหญ่] ตัดสินใจฟื้นฟูสิทธิทั้งหลายของสาธารณรัฐประชาชนจีน และรับรองว่าผู้แทนของรัฐบาลดังกล่าวเป็นผู้แทนที่ชอบธรรมของจีนเพียงหนึ่งเดียวในองค์การสหประชาชาติ และให้ขับไล่ผู้แทนของเจียงไคเช็คออกจากที่นั่งที่พวกเขาครอบครองอยู่อย่างผิดกฎหมายในองค์การสหประชาชาติ และในองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(UNGA Resolution 2758, 1971, Oct 25)

มติดังกล่าววกระทบต่อสถานะความเป็นรัฐของไต้หวันอย่างชัดเจน การเรียกผู้แทนของสาธารณรัฐจีนบนเกาะไต้หวันแต่เพียงว่า “ผู้แทนของเจียงไคเช็ค” (the representatives of Chiang

Kai-shek) แทนที่จะเรียกว่า “ผู้แทนของสาธารณรัฐจีน” สะท้อนว่าสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติไม่รับรองสถานะความเป็นรัฐของไต้หวันอีกต่อไป และในระยะเวลาสั้นๆ เพียงสามปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ถึง ค.ศ. 1973 มีประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันรวมกันถึง 27 ประเทศ (ดูตารางที่ 1) ทำให้ใน ค.ศ. 1973 นายกรัฐมนตรีเจียงจิงกั๋ว (蒋经国) ผู้เป็นบุตรชายของเจียงไคเช็คได้ประกาศนโยบาย “การทูตเบ็ดเสร็จ” (总体外交 total diplomacy) ซึ่งเน้นการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วัฒนธรรม การกีฬา โดยอาศัยช่องทางที่หลากหลาย ทั้งแบบทวิภาคและพหุภาคี ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อรักษามิตรประเทศเอาไว้ให้ได้มากที่สุด (Kim, 1994, p. 150)

อย่างไรก็ตาม ตลอดทศวรรษ 1970 ยังคงมีประเทศต่างๆ ทอยอดตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธมิตรทางทหารอย่างสหรัฐอเมริกาซึ่งในที่สุดได้หันไปเจรจาเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1979 โดยระบุชัดว่า “รัฐบาลของสหรัฐอเมริกายอมรับรู้ท่าทีของจีนว่ามีประเทศจีนเพียงประเทศเดียวและไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน” (แถลงการณ์สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1979, 2539) และเมื่อถึงสิ้น ค.ศ. 2011 ก็เหลือประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันเพียง 23 ประเทศเท่านั้น (ดูตารางที่ 2)

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศในทศวรรษ 1970 มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสถานะความเป็นรัฐและความอยู่รอดของไต้หวันในเวทีโลก จนทำให้ไต้หวันต้องปรับตัวขนานใหญ่ โดยด้านการเมืองภายใน ก่อนที่ประธานาธิบดีเจียงจิงกั๋วจะถึงแก่อสัญกรรมในเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 เขาได้ประกาศยกเลิกกฏอัยการศึกและยินยอมให้มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพื่อสร้างความชอบธรรมทั้งในสายตาของประชาชนไต้หวันและในสายตาของชาวโลก (Kim, 1994, pp. 170-171) ส่วนด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็มีการปรับตัวเช่นเดียวกัน โดยเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1988 ประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุย (李登辉) ได้ประกาศนโยบาย “การทูตที่เน้นผลในทางปฏิบัติ” (务实外交 pragmatic diplomacy) หรือ “การทูตแบบยืดหยุ่น” (弹性外交 flexible diplomacy) ซึ่งมีเป้าประสงค์รวมสามประการคือ (1) การรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตเอาไว้โดยเน้นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (2) การพัฒนาความสัมพันธ์ด้านต่างๆ กับประเทศที่รับรองสาธารณรัฐประชาชนจีน และ (3) การนำไต้หวันกลับไปสู่องค์การระหว่างประเทศ (Tubilewicz, 2007, p. 9) นอกจากนี้ยังยกเลิกรากฏเกณฑ์ด้านการต่างประเทศตามหลักการฮอลล์สไตน์ (Hallstein Doctrine) เพื่อหวัง

ดึงดูดให้ประเทศต่างๆ หันมาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันมากขึ้น<sup>3</sup> อันจะเป็นการรักษาไว้ซึ่งการมีตัวตน (existence) และความอยู่รอด (survival) ของไต้หวันนั่นเอง ดังที่หลี่เต็งฮุยเขียนไว้ในหนังสือของเขา ความตอนหนึ่งว่า

ถ้าไต้หวันไม่ดำเนินนโยบายต่างประเทศให้ดี ไม่เพียงแต่การทำให้เป็นประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะล้มเหลว หากแต่ความอยู่รอดของเราก็จะตกอยู่ในอันตรายอีกด้วย เป็นเวลานานแล้วที่ข้าพเจ้าพยายามรักษาสมดุลทางการทูตของสาธารณรัฐจีน และมักจะมีคนถามข้าพเจ้าเกี่ยวกับ “ความลับ” ของเรื่องนี้ ที่จริงเรื่องนี้มันธรรมดาและง่ายมาก ขอเพียงแต่เรายึดหลักการอย่างมั่นคงที่ว่าไต้หวันมีตัวตน ...

เราจะทำอย่างไรเพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าไต้หวันมีตัวตน? อย่างแรกคือเราต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการเป็นสิ่งที่ดีที่สุด แต่เมื่อมันเป็นไปไม่ได้ ความสัมพันธ์ที่เน้นผลในทางปฏิบัติที่รวมศูนย์อยู่ที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจก็ถือว่ามีประสิทธิภาพเช่นกัน หรือต่อให้ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจมีอุปสรรค เราก็ควรดำเนินความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม การสานสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ สามารถทำได้หลายวิธีโดยไม่จำเป็นต้องมีสถานทูต เราไม่ควรยุติการสานสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่าเราไม่มีช่องทางที่เป็นทางการ การสานสัมพันธ์แบบส่วนตัวกับผู้คนในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับบุคคลสำคัญนั้นจะส่งอิทธิพลในทางบวกต่อรัฐบาลและมติมหาชนของประเทศเหล่านั้น ... ข้าพเจ้าเรียกสิ่งนี้ว่า “การทูตที่เน้นผลในทางปฏิบัติ” และเชื่อว่าถ้ายึดตามแนวดังกล่าว ไต้หวันจะยังคงมีตัวตนอยู่ต่อไป

(Lee, 1999, pp. 95-96)

---

<sup>3</sup> หลักการดังกล่าวมาจากคำประกาศของวอลเตอร์ ฮอลล์ไตน์ (Walter Hallstein) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเยอรมนีตะวันตกเมื่อ ค.ศ. 1955 ที่ว่าเยอรมนีตะวันตกจะตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศที่สถาปนาความสัมพันธ์ดังกล่าวกับเยอรมนีตะวันออก ยกเว้นสหภาพโซเวียตที่เยอรมนีตะวันตกยอมให้มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับเยอรมนีตะวันออกได้ เดิมไต้หวันก็ใช้หลักการในทำนองนี้โดยตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศที่หันไปสถาปนาความสัมพันธ์ดังกล่าวกับจีน แต่เมื่อถึง ค.ศ. 1988 ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนท่าทีโดยไต้หวันยินดีสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับทุกประเทศโดยที่ประเทศเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ไม่ได้ทำให้นานาประเทศหันมาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันเพิ่มขึ้นมากนัก ทั้งนี้เพราะจีนยังคงยึดหลักการแบบฮอลล์ไตน์อยู่ นั่นคือการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศใดๆ ก็ตามทีหันไปสถาปนาความสัมพันธ์ดังกล่าวกับไต้หวัน

ในลำดับถัดไป ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นว่าสถานะ “รัฐที่ถูกทำลายความเป็นรัฐ” ตามที่อธิบายไปแล้ว นั้นมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวัน ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ไต้หวันใช้เพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตเอาไว้ และนำไปสู่การละเลยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ จนนำมาซึ่งความต่างพร้อมในนโยบายต่างประเทศของไต้หวัน

### ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในฐานะเครื่องมือทางการทูตของไต้หวัน

เมื่อสาธารณรัฐจีนย้ายมาตั้งมั่นบนเกาะไต้หวันเมื่อ ค.ศ. 1949 นั้น รัฐบาลของพรรคก๊กมินตั๋งอยู่ในสภาพที่บอบช้ำจากทั้งสงครามจีน-ญี่ปุ่น (ค.ศ. 1937 – ค.ศ. 1945) สงครามกลางเมือง (ค.ศ. 1946 – ค.ศ. 1949) และยังเกิดเงินเฟ้ออย่างรุนแรง การวางรากฐานทางเศรษฐกิจของพรรคก๊กมินตั๋งบนเกาะไต้หวันจึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากพันธมิตรอย่างสหรัฐอเมริกา โดยตั้งแต่ ค.ศ. 1951 จนถึง ค.ศ. 1965 สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ไต้หวันคิดเป็นมูลค่ารวม 1,482 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Partnership for Progress, 2009, pp. 19-20) ความช่วยเหลือดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของแผนพัฒนาเศรษฐกิจสี่ปีฉบับแรกของไต้หวัน (ค.ศ. 1953 – ค.ศ. 1956) จนทำให้ไต้หวันเริ่มมีศักยภาพที่จะเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือไปเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ โดยใน ค.ศ. 1959 สหรัฐฯ ได้ขอความร่วมมือให้ไต้หวันส่งเจ้าหน้าที่เทคนิคไปให้ความช่วยเหลือแก่พันธมิตรในสงครามเย็นอย่างเวียดนามใต้ ทั้งในด้านการจัดตั้งสหกรณ์การเพาะปลูก ปศุสัตว์ และชลประทาน (Tucker, 1994, p. 61) ถือเป็นความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศครั้งแรกของไต้หวัน

การใช้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็นเครื่องมือทางการทูตของไต้หวันปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในทศวรรษ 1960 อันเป็นช่วงเวลาที่ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปแอฟริกาได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมและเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยที่ไต้หวันหวังว่าเสียงของประเทศเหล่านี้ในสมัชชาใหญ่จะช่วยกดดันสาธารณรัฐประชาชนจีนและทำให้ไต้หวันยังรักษาที่นั่งของตนเอาไว้ได้ ดังนั้นใน ค.ศ. 1961 ไต้หวันซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาจึงได้จัดตั้งโครงการที่ชื่อว่า “แผนกองหน้า” (先鋒案 Operation Vanguard) เพื่อช่วยเหลือประเทศในทวีปแอฟริกาด้านการเกษตรและการประมง (Yu, 1963; Tucker, 1994, pp. 61-62) การที่ฝรั่งเศสหันไปสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนเมื่อ ค.ศ. 1964 ยิ่งทำให้ไต้หวันเกรงว่าอดีตประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศสในทวีปแอฟริกาจะปรับเปลี่ยนนโยบายตามอดีตประเทศเมืองแม่ ไต้หวันจึงได้ขยายความช่วยเหลือในทวีปแอฟริกาอย่างต่อเนื่อง (Wang, n.d.) และยังคงขยายไปยังทวีปอื่นๆ อีกด้วย โดยเมื่อถึง ค.ศ. 1970 ก็มีเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคของไต้หวัน 702 คน ประจำอยู่ใน 23 ประเทศในทวีปแอฟริกา และอีก 111 คน ประจำอยู่

ใน 11 ประเทศในทวีปเอเชียและละตินอเมริกา รวมทั้งยังมีเจ้าหน้าที่ต่างชาติหลายพันคนเดินทางไปรับบริการฝึกอบรมในไต้หวันอีกด้วย (Clough, 1991, pp. 840-841)

การสูญเสียที่นั่งในองค์การสหประชาชาติเมื่อ ค.ศ. 1971 และการสูญเสียพันธมิตรทางการทูตอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษ 1970 ได้ทำให้ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ไต้หวันให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ในด้านการจัดองค์กร รัฐบาลไต้หวันได้จัดตั้ง “กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งไต้หวัน” (海外经济合作发展基金 The Overseas Economic Cooperation and Development Fund - OECD) ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1988 เพื่อรับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็นการเฉพาะ และใน ค.ศ. 1991 หน่วยงานดังกล่าวได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศ” (国际经济合作发展基金 The International Economic Cooperation and Development Fund - IECDF) ซึ่งการเปลี่ยนคำว่า “ไต้หวัน” (海外 overseas) เป็น “ระหว่างประเทศ” (国际 international) นั้นสะท้อนความพยายามของทางการไต้หวันที่จะสื่อความหมายว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างรัฐต่อรัฐ (Chan, 1997, p. 53) และเมื่อถึง ค.ศ. 1996 หน่วยงานดังกล่าวได้เปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็น “กองทุนความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างประเทศ” (国际合作发展基金 The International Cooperation and Development Fund - ICDF) โดยอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือของไต้หวันนั้นก็เปลี่ยนไปจากเดิมก่อนทศวรรษ 1980 ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค (technical assistance) มาเป็นการเน้นการให้เงินกู้ (loans) และเงินให้เปล่า (grants) เพื่อจูงใจให้ประเทศต่างๆ สถาปนาหรือรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน (ดูตารางที่ 3) จนนำมาสู่ข้อกล่าวหาจากทางการจีนที่ว่าไต้หวันดำเนิน “การทูตเงินดอลลาร์”

นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเพื่อแสวงหาหรือรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตของรัฐบาลพรรคกั๋วหมินต้งถูกวิจารณ์จากมินจินต้ง (民进党 Democratic Progressive Party – DPP) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านว่าเป็นการสิ้นเปลืองเงินโดยเปล่าประโยชน์ โดยเฉพาะเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1999 พรรคดังกล่าวได้ออก สมุดปกขาวว่าด้วยนโยบายต่างประเทศในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ซึ่งระบุข้อผิดพลาดด้านนโยบายต่างประเทศของพรรคกั๋วหมินต้งรวมห้าประการ หนึ่งในนั้นก็คือ

ทิศทางของนโยบายต่างประเทศถูกกำหนดโดยปฏิสัมพันธ์ข้ามช่องแคบมาโดยตลอด ดังนั้นการทูตของเราจึงมีลักษณะปฏิกิริยา คือเป็นเพียงการโต้ตอบต่อการกระทำของจีนเท่านั้น นี่คือนโยบายที่มีผู้ได้เพียงฝ่ายเดียว หรือก็คือการแข่งขันที่ไร้สาระเพื่อที่จะเพิ่มจำนวนหุ้นส่วนทางการทูตแต่เพียงเท่านั้น

(White Paper on Foreign Policy, 1999, Nov 28)



อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนตั้งซึ่งมีนโยบายผลักดันการเป็นเอกราชของไต้หวันชนะการเลือกตั้งโดยมีเจินสุยเปียน (陈水扁) เป็นประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2000 ความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบจึงเข้าสู่ภาวะตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ตามด้วยการที่พันธมิตรทางการทูตของไต้หวันอย่างมาซิโดเนียหันไปสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนในปีถัดมา ซึ่งสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของนโยบายต่างประเทศของไต้หวันนับแต่ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาได้พยายามแสวงหาพันธมิตรทางการทูตจากประเทศที่แยกตัวออกมาจากสหภาพโซเวียตและสหพันธ์สาธารณรัฐยูโกสลาเวีย<sup>4</sup> เจินสุยเปียนจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะดำเนินนโยบายเอกเช่นรัฐบาลพรรคก๊กมินตั๋ง (Tubilewicz & Guilloux, 2011, p. 327) ทั้งนี้เพื่อรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตเอาไว้ให้ได้มากที่สุด ดังรายงานของหวงจื้อฟาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวันต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ที่ว่า

ความสัมพันธ์ทางการทูตคือสัญลักษณ์อันเป็นรูปธรรมที่สุดที่แสดงให้เห็นว่าประเทศของเรามีอธิปไตย เราจะไม่เข้าร่วมในเกมการทูตที่มีผู้ได้เพียงฝ่ายเดียวของจีนซึ่งคุกคามอธิปไตยของเราอย่างไม่หยุดยั้ง และเราก็จะไม่จมปลักอยู่กับมายาคติว่าด้วยการนับจำนวนพันธมิตรทางการทูตของทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตาม เราขอย้ำว่าความสัมพันธ์ทางการทูตยังคงมีความสำคัญสูงสุด เราจะพยายามอย่างสุดกำลังที่จะรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตเอาไว้ แต่ไม่ใช่ด้วยวิธีการที่เรียกว่า “การทูตเงินดอลลาร์” อย่างที่มีคนกล่าวหา

(Foreign Policy Report, 2006, Oct 2)

แม้รายงานข้างต้นจะปฏิเสธการใช้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็นเครื่องมือในการรักษาความสัมพันธ์ทางการทูต แต่ข้อมูลช่วง ค.ศ. 2006 ถึง ค.ศ. 2008 ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์จีนยังคงตั้งงบประมาณเกี่ยวกับความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเอาไว้คิดเป็นสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงการต่างประเทศ (ดูตารางที่ 4) และยังนำเอาการคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ทางการทูตมาเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลืออีกด้วย ดังเช่นเมื่อพันธมิตรทางการทูตของไต้หวันอย่างชาติ คอสตาริกา และมาลาวีหันไปสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 และเดือนมกราคม ค.ศ. 2008 ตามลำดับ รัฐบาลเจินสุยเปียนก็ได้ส่งยูติความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศเหล่านี้ลงทั้งหมดในทันที (MOFA statement, 2006, Aug 5, 2007, June 7; Hsu, 2008, Jan 18)

พัฒนาการของความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันทีกล่าวมานี้ทำให้เห็นได้ว่า เรื่องดังกล่าวยังคงแยกไม่ออกจากการแสวงหาและรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตของไต้หวันเพื่อต่อสู้กับ

<sup>4</sup> ดูความพยายามดังกล่าวของไต้หวันได้ใน Tubilewicz (2007)

สาธารณรัฐประชาชนจีนและยืนยันว่าตนเองเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย ปัญหาสำคัญที่ตามมาจึงมีอยู่ด้วยกันสองประการ ประการแรกเป็นปัญหาเชิงวิชาการสำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายต่างประเทศและนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไต้หวัน นั่นคือ ทางการไต้หวันไม่เคยเปิดเผยรายละเอียดหรือจำนวนตัวเลขของความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศผู้รับ ด้วยเกรงว่าข้อมูลจะแพร่กระจายออกไปจนทางการจีนทราบและยื่นข้อเสนอมหาความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับเหล่านั้นเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าข้อเสนอของไต้หวัน ด้วยเหตุนี้นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้จึงอาศัยได้แต่เพียงตัวเลขที่ปรากฏในรายงานข่าวของสื่อมวลชน หรือคาดเดาบนฐานของตัวเลขงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ (เช่นในตารางที่ 4 เป็นต้น)

ปัญหาประการที่สองซึ่งสำคัญยิ่งกว่าและเป็นประเด็นที่บทความชิ้นนี้ต้องการเน้นย้ำก็คือ การแข่งขันทางการทูตกับจีนทำให้ไต้หวันไม่ตั้งเงื่อนไขด้านสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล (good governance) กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือที่เป็นพันธมิตรทางการทูต ด้วยเกรงว่าเงื่อนไขต่างๆ จะทำให้ประเทศเหล่านี้หันไปรับความช่วยเหลือจากจีนจนไต้หวันต้องสูญเสียพันธมิตรทางการทูตไปในที่สุด สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของเทาเหวินหลง (陶文隆) เลขาธิการกองทุนความร่วมมือและการพัฒนาระหว่างประเทศ (ICDF) ของไต้หวันที่ว่าประเทศต่างๆ มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน และไต้หวันจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและธรรมาภิบาลของแต่ละประเทศ (Crawford, 2010) การละเลยเรื่องดังกล่าวได้นำมาซึ่งความต่างพร้อมกันนโยบายต่างประเทศของไต้หวันในกรณีไลบีเรีย และ “เพชรสีเลือด” ในเซียร์ราลีโอน ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

### **ความสัมพันธ์ระหว่างไต้หวันกับไลบีเรีย และ “เพชรสีเลือด” ในเซียร์ราลีโอน**

วิลเลียม วี. เอส. ทูบแมน (William V. S. Tubman) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งไลบีเรียระหว่าง ค.ศ. 1943 ถึง ค.ศ. 1971 ถือเป็นหนึ่งในพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับประธานาธิบดีเจียงไคเช็คของไต้หวัน สหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็นใช้ไลบีเรียเป็นสถานีถ่ายทอดสัญญาณวิทยุเสียงอเมริกา (Voice of America) ไปทั่วทวีปแอฟริกา สถานทูตสหรัฐฯ ประจำกรุงมันโรเวียถือเป็นหน่วยงานด้านข่าวกรองที่สำคัญในทวีปนี้ และสหรัฐฯ ยังได้สิทธิในการลงจอดเครื่องบินและเติมน้ำมัน ณ ฐานทัพอากาศโรเบิร์ตส์ฟิลด์ (Robertsfield) ในไลบีเรียอีกด้วย (Meredith, 2011, p. 550) ไลบีเรียและไต้หวันต่างมีนโยบายต่อต้านโลกคอมมิวนิสต์และได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1957 และไลบีเรียถือเป็นประเทศแรกในทวีปแอฟริกาที่ได้รับความช่วยเหลือทางเทคนิคจากไต้หวัน โดยเมื่อ ค.ศ. 1961 ไต้หวันส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ความช่วยเหลือแก่ไลบีเรียด้านการประมงและการเกษตร ผลปรากฏว่าผลผลิตข้าวของไลบีเรียเพิ่มขึ้นจาก 500 กิโลกรัมต่อพื้นที่หนึ่งเฮกตาร์ เป็น 4,000 กิโลกรัมต่อพื้นที่หนึ่งเฮกตาร์ จนทำให้ประเทศอื่นๆ ในทวีปดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นลิเบีย ดาโฮมี (ปัจจุบันคือเบนิน) และโกตดิวัวร์ร้องขอความช่วยเหลือแบบ

เดียวกันในปีต่อๆ มา (Yu, 1963, p. 451) อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติของจีน และการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ในทศวรรษ 1970 ได้ทำให้ในที่สุดไต้หวันก็รู้สึกผิดหวังต่อความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1977

ภายใต้นโยบาย “การทูตเบ็ดเสร็จ” ที่เริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1973 ไต้หวันได้พยายามรักษาความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ กับไต้หวันที่ไม่ใช่ด้านการทูตเอาไว้ให้ได้ นำมาสู่การเปิดสำนักงานผู้แทนการค้าของไต้หวัน ณ กรุงมณฑลไถเป่ย์ใน ค.ศ. 1981 และเมื่อเข้าสู่ยุคของประธานาธิบดีหลี่เต็งฮุยซึ่งมีนโยบาย “การทูตที่เน้นผลในทางปฏิบัติ” หรือ “การทูตแบบยืดหยุ่น” ที่เน้นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการแสวงหาความสัมพันธ์ทางการทูตมากยิ่งขึ้น ไต้หวันจึงได้หันมาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันอีกครั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1989 โดยแลกกับความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินตามรายงานข่าวประมาณ 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>5</sup> และถือว่าเป็นประเทศแรกที่ไต้หวันสามารถซื้อฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นมาใหม่ได้สำเร็จภายหลังจากหมดสถานะการเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ (Diplomatic Relations Established, 1989, Oct 5; China Says Taiwan Is ‘Buying Hearts’ Abroad, 1989, Oct 15) นี่คือนจุดเริ่มต้นที่ทำให้ไต้หวันเข้ามาเกี่ยวพันกับรัฐบาลของไต้หวันซึ่งมีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

นับจากก่อตั้งสาธารณรัฐเมื่อ ค.ศ. 1847 ไต้หวันอยู่ภายใต้ระบอบอภิชนาธิปไตย (aristocracy) ที่อำนาจทางการเมืองผลัดเปลี่ยนไปมาระหว่างสายตระกูลใหญ่ไม่กี่สายในนามของพรรคทวิวิก (The True Whig Party) จนกระทั่ง ค.ศ. 1980 นายทหารนามว่า แซมมวล โด (Samuel Doe) ได้ก่อการยึดอำนาจจากประธานาธิบดีวิลเลียม โทลเบิร์ต (William Tolbert) และสถาปนาระบอบเผด็จการทหารขึ้น มีการประกาศใช้กฎหมายการศึกษาและระงับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งห้ามมิให้มีกิจกรรมทางการเมือง แม้ว่าต่อมาใน ค.ศ. 1985 ประธานาธิบดีโดจะยอมให้มีการเลือกตั้ง แต่เขาก็ใช้กำลังทหารคุกคามนักการเมืองฝ่ายค้านและปัญญาชน รวมทั้งยังทุจริตผลการเลือกตั้งอีกด้วย ขณะที่เศรษฐกิจของไต้หวันก็ประสบปัญหาอย่างหนักด้วยหนี้ต่างประเทศที่สูงถึง 1,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Meredith, 2011, p. 555) การครองอำนาจของประธานาธิบดีโดแห่งไต้หวันสร้างความไม่พอใจให้กับผู้นำของประเทศในทวีปแอฟริกาสองคน คนแรกคือประธานาธิบดีเฟลิซ อูฟูเอ-บัวญี (Félix

<sup>5</sup>นอกจากความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแล้ว บทความของ Cheng & Shi (2009) ได้แสดงทัศนะว่า การที่โลกตะวันตกประณามการใช้กำลังของทางการจีนในการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง ณ จัตุรัสเทียนอันเหมิน เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 มีส่วนทำให้ไต้หวันตัดสินใจหันมาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน (p. 91) อย่างไรก็ตาม ทัศนะดังกล่าวไม่น่าจะถูกตั้ง เนื่องจากเหียนจั้น (连战) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวันกับ รูดอล์ฟ จอห์นสัน (Rudolph Johnson) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวันได้ทำบันทึกความตกลงที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเอาไว้เบื้องต้นแล้วตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1989 ก่อนเกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมิน (Diplomatic Relations Established, 1989, Oct 5)

Houphouët-Boigny) แห่งโกตดิวัวร์ ซึ่งบุตรสาวบุญธรรมของเขาสมรสกับบุตรชายของอดีตประธานาธิบดีโทเลเบิร์ตซึ่งถูกประธานาธิบดีโดโค่นล้มอำนาจ คนที่สองคือ แบลส กงปาโอเร (Blaise Compaoré) ผู้นำทหารแห่งบูร์กินาฟาโซ ซึ่งเป็นญาติเกี่ยวข้องกับประธานาธิบดีอุฟูเอ-บัวญี (Meredith, 2011, p. 557) บุคคลทั้งสองจึงให้การสนับสนุนทางการทหารแก่ชาวไลบีเรียผู้หนึ่ง นามว่า ชาร์ลส์ เทย์เลอร์ (Charles Taylor) ซึ่งลี้ภัยทางการเมืองออกจากประเทศของตนเองไปตั้งแต่ ค.ศ. 1985

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1989 เทย์เลอร์ได้นำกองกำลังที่ใช้ชื่อว่า “แนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติไลบีเรีย” (The National Patriotic Front of Liberia – NPFL) เดินทางจากโกตดิวัวร์เข้ามายังตอนเหนือของไลบีเรียเพื่อทำสงครามยึดอำนาจ และเมื่อถึงกลาง ค.ศ. 1990 เขาสามารถยึดพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศเอาไว้ได้ ยกเว้นแต่บริเวณกรุงมันโรเวียและบริเวณทลใกล้เคียงที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังนานาชาติที่เรียกว่า “กลุ่มติดตามแห่งประชาคมเศรษฐกิจรัฐแอฟริกาตะวันตก” (Economic Community of West African States Monitoring Group – ECOMOG) ซึ่งนำโดยไนจีเรีย จนกระทั่งใน ค.ศ. 1995 จึงได้มีการเจรจาระหว่าง NPFL กับ ECOMOG และนำไปสู่การเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 ผลปรากฏว่าพรรครักมาตุภูมิแห่งชาติ (The National Patriotic Party) ของเทย์เลอร์ได้เสียงข้างมากจนทำให้เขาขึ้นเป็นประธานาธิบดีของไลบีเรีย

ช่วงเวลาที่เทย์เลอร์อยู่ในอำนาจทั้งในฐานะผู้นำของ NPFL และประธานาธิบดี เขาได้เข้าไปเกี่ยวพันกับสงครามกลางเมืองในประเทศเพื่อนบ้านอย่างเซียร์ราลีโอนที่กินเวลาดั้งแต่ ค.ศ. 1991 ถึง ค.ศ. 2002 และมีคนล้มตายราว 75,000 คน (Tamm, 2002, p. 11) เซียร์ราลีโอนอุดมไปด้วยเพชรจนนำมาซึ่งความมั่งคั่งของผู้นำประเทศ ดังกรณีของเซียกา สตีเวนส์ (Siaka Stevens) ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ถึง ค.ศ. 1985 ซึ่งเมื่อเขาลงจากอำนาจก็มีทรัพย์สินรวมกันถึง 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Meredith, 2011, p. 562) และหนึ่งในเขตที่มีเพชรอุดมสมบูรณ์ของเซียร์ราลีโอนก็คือจังหวัดโคโน (Kono) ทางภาคตะวันออกที่อยู่ใกล้ชายแดนไลบีเรีย เทย์เลอร์จึงสนใจเพชรในจังหวัดดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ความไร้เสถียรภาพของเซียร์ราลีโอนอันเป็นผลมาจากการคอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำทางสังคมก็ยิ่งเป็นช่องทางที่ทำให้เทย์เลอร์เข้าไปแทรกแซงประเทศเพื่อนบ้านแห่งนี้ได้สะดวกยิ่งขึ้น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1991 เขาจึงได้ให้การสนับสนุนทางการเงินและอาวุธแก่กลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาลเซียร์ราลีโอนที่ชื่อว่า “แนวร่วมปฏิวัติ” (The Revolutionary United Front – RUF) นำโดยโฟเดย์ ซันโกห์ (Foday Sankoh) จนกบฏสามารถยึดครองพื้นที่เหมืองเพชรทางภาคตะวันออกของประเทศเอาไว้ได้ จากนั้นก็มีการเกณฑ์แรงงานไปทำงานในเหมืองเพชร มีการนำเด็กวัยรุ่นอายุ 14-18 ปีมาฝึกเป็นทหาร มีการข่มขืนสตรีและเด็ก และที่กล่าวขานกันมากที่สุดก็คือการตัดอวัยวะของประชาชนที่ไม่ยอมเข้าร่วมกับฝ่ายกบฏ (สมาภรณ์ แก้วเกลี้ยง, 2551, น. 36) จนเป็นที่มาของการเรียกเพชรที่ได้จากเซียร์ราลีโอนในยุคนี้อีกว่า “เพชรสีเลือด” (blood diamond)

แม้ว่ากฎ RUF จะก่อการขึ้นโดยอ้างการแสวงหาความเป็นธรรมทางสังคม หากแต่ในทางปฏิบัติกลุ่มกบฏที่มีเทย์เลอร์ให้การสนับสนุนนั้นมุ่งแสวงหาความมั่งคั่งจากเพชรเป็นหลัก จนมีนักวิชาการบางส่วนเสนอให้ทำความเข้าใจสงครามกลางเมืองในประเทศโลกที่สามเสียใหม่ จากเดิมในยุคสงครามเย็นที่มองกันว่าสงครามดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อยึดอำนาจรัฐและเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการเมือง แต่สงครามกลางเมืองในเซียร์ราลีโอนช่วงทศวรรษ 1990 กลับมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก หรือที่เรียกว่ากลุ่มกบฏเป็น “ผู้ประกอบการความรุนแรง” (violence entrepreneur) ดังที่ประจักษ์ ก้องกีรติ (อ้างใน สมภรณ์ แก้วเกลี้ยง, 2551) กล่าวไว้ในงานสัมมนาเรื่อง “Blood Diamond เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความรุนแรง” ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 2008 ความตอนหนึ่งว่า

ผู้ประกอบการความรุนแรงคือคนที่หากินกับความรุนแรง หากินกับอุตสาหกรรมสงคราม ภาวะที่ประเทศไม่สงบ ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง รัฐอ่อนแอ ควบคุมประเทศทั้งหมดไม่ได้ ยิ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มกบฏเหล่านี้เข้ายึดครองพื้นที่บางพื้นที่ได้ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาล เช่น กลุ่มกบฏ RUF ที่เข้ายึดครองบางพื้นที่ที่รู้ว่ามีเพชรมหาศาล ... ถ้าทำแผนที่ออกมา จะเห็นเลยว่าพื้นที่ที่กลุ่มกบฏเข้าไปยึดครองกับพื้นที่ที่มีทรัพยากรอยู่คือพื้นที่เดียวกัน แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายสำคัญของเขาก็คือการหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

(น. 34)

การที่ชาร์ลส์ เทย์เลอร์ให้การสนับสนุนกบฏ RUF ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงได้ทำให้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 788 ห้ามส่งอาวุธให้แก่ไลบีเรีย (UN arms embargo on Liberia, 2010, Dec 19) ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2000 คณะผู้เชี่ยวชาญที่ตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีฯ ได้รายงาน ว่า เทย์เลอร์รับเอาเพชรสีเลือดมาจากกบฏ RUF แล้วส่งไปขายยังเบลเยียมโดยอ้างว่าเพชรดังกล่าวเป็นสินค้าส่งออกจากไลบีเรีย หรือเท่ากับเป็นการลำแดงถิ่นกำเนิดของสินค้าไม่ตรงกับความเป็นจริง (Tamm, 2002, p. 11) ทำให้ในเดือนมีนาคมของปีถัดมา คณะมนตรีฯ ได้มีมติให้คว่ำบาตรการส่งออกเพชรของไลบีเรียและห้ามมิให้ประธานาธิบดีเทย์เลอร์เดินทางออกนอกประเทศจนกว่าเขาจะยุติการให้ความช่วยเหลือทั้งหมดที่ให้แก่กลุ่มกบฏ (Hsu, 2001)

สำหรับท่าทีของไต้หวัน แม้ว่าสหประชาชาติจะประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเทย์เลอร์ แต่รัฐบาลไต้หวันก็ยังคงให้การสนับสนุนแก่เขาอย่างต่อเนื่อง โดยในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของไลบีเรียเมื่อ ค.ศ. 1997 ไต้หวันให้เงินสนับสนุนแก่เทย์เลอร์เป็นจำนวน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

(Sesay, 2009, Dec 7) และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีลีเต็งสุยได้เชิญ เทย์เลอร์มาเยือนได้หวันอย่างเป็นทางการ (state visit) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 โดยในแถลงการณ์ร่วมระหว่างสองฝ่าย เทย์เลอร์ได้ขอบคุณได้หวันที่ให้ความช่วยเหลือแก่ไลบีเรียในการเลือกตั้งที่ผ่านมา เขาสนับสนุนความพยายามของได้หวันที่จะขอกลับเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ และประธานาธิบดีทั้งสองยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลทั่วโลกเคารพลสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย (President Lee and Liberian President Taylor Sign Joint Communique, 1997, Nov 11)

เมื่อเงินสุยเปี่ยนชนะการเลือกตั้งและขึ้นเป็นประธานาธิบดีในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 ได้หวันก็ยังคงให้การสนับสนุนแก่เทย์เลอร์อยู่ต่อไป รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ *เดอะนิวส์* (The News) ของไลบีเรียเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2000 (อ้างใน Taylor, 2002) ระบุว่า ได้หวันให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ไลบีเรีย ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงท่าเรือเป็นจำนวนเงิน 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การปรับปรุงสนามบินนานาชาติเป็นจำนวนเงิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า 5 เครื่องเป็นจำนวนเงิน 2.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเงินสำหรับการจัดพิมพ์นิตยสารแบบใหม่อีก 4.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (p.130) มีการเชิญเทย์เลอร์ให้มาเยือนได้หวันอย่างเป็นทางการอีกครั้งเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 และในช่วง ค.ศ. 2000 ถึง ค.ศ. 2003 ทางทางได้หวันได้โอนเงินเข้าบัญชีส่วนตัวของเทย์เลอร์รวมกัน 8 งวด คิดเป็นจำนวนรวม 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของทางทางได้หวันยอมรับในภายหลังว่าทั้งหมดนี้เป็นไปเพื่อให้ไลบีเรียรักษาความสัมพันธ์ทางทางทางทูตกับได้หวันเอาไว้ (Cole, 2010, Jun 2) การที่รัฐบาลได้หวันให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของเทย์เลอร์นำมาซึ่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมได้หวัน กู๋อวีเจิน (顾玉珍) นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนออกมาวิจารณ์ว่าประธานาธิบดีเงินสุยเปี่ยนล้มเหลวที่จะวิพากษ์วิจารณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศที่เป็นพันธมิตรทางทางทูต แต่จางหยุนผิง (张云屏) รองอธิบดีกรมสารนิเทศและกิจการวัฒนธรรมกระทรวงการต่างประเทศของได้หวันได้ออกมาชี้แจงว่าการรักษาความสัมพันธ์ทางทางทูตกับไลบีเรียเป็นสิ่งสำคัญ และ “เราจะต้องทำให้โลกตระหนักว่าได้หวันยังคงมีตัวตน ไม่ว่าจะประเทศเหล่านี้จะใหญ่หรือเล็ก แต่พวกเขาก็มีหนึ่งเสียงในองค์การสหประชาชาติ” (Hsu, 2001, Mar 13)

เมื่อเข้าสู่ ค.ศ. 2003 ประธานาธิบดีเทย์เลอร์อยู่ในสถานะที่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ในประเทศของตนเองได้อีกต่อไป กลุ่มต่อต้านเทย์เลอร์สองกลุ่มที่ใช้ชื่อว่า “สหไลบีเรียนเพื่อการปรองดองและประชาธิปไตย” (Liberians United for Reconciliation and Democracy) และ “ขบวนการเพื่อประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในไลบีเรีย” (The Movement for Democracy and Elections in Liberia) สามารถควบคุมพื้นที่ทางตะวันตกเฉียงเหนือ กับพื้นที่ทางใต้และตะวันออกได้ตามลำดับ ในที่สุดเทย์เลอร์จึงยอมลงจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 2003 รัฐบาลใหม่ของไลบีเรียตระหนักว่าประเทศของตนจำเป็นต้องพึ่งพากองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้อง

อาศัยความร่วมมือจากจีนซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้  
ดังนั้นในวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ไลบีเรียจึงได้ยุติความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไต้หวันกับไลบีเรียตั้งแต่ ค.ศ. 1989 ถึง ค.ศ. 2003 ตามที่  
กล่าวไปข้างต้นสอดคล้องกับสิ่งที่นักวิชาการอย่าง Ian Taylor (2002) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ก่อนหน้านี้ว่า  
ความช่วยเหลือที่ไต้หวันให้แก่ประเทศต่างๆ ในทวีปแอฟริกันำมาซึ่งปัญหาสำคัญสองประการ  
ประการแรก การใช้เงินซื้อพันธบัตรทางการทูตไม่อาจทำให้ไต้หวันได้พันธบัตรที่แท้จริงและยั่งยืน  
เพราะผู้นำของประเทศเหล่านั้นจะรอดแต่เพียงว่าเงินก้อนต่อไปจากไต้หวันจะมาถึงเมื่อใดเท่านั้น  
ประการที่สอง การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมหรือพฤติกรรม  
ของรัฐบาลในประเทศเหล่านั้นทำให้ไต้หวันไม่อาจนำจุดยืนทางศีลธรรมมาใช้เพื่อแสวงหาการยอมรับ  
จากนานาประเทศได้ (p. 135) บทบรรณาธิการของ *ไทเปไทมส์* (Taipei Times) เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม  
ค.ศ. 2003 ระบุว่าไต้หวันควรมองการสูญเสียพันธบัตรทางการทูตอย่างไลบีเรียในแง่ดี ดังความตอน  
หนึ่งว่า

สถานะทางการทูตของไต้หวันทำให้ประเทศนี้ไม่สามารถเลือกได้ว่าจะจะเป็นมิตรกับผู้ใด มิตรที่มี  
ชื่อเสียงในทางลบอย่างรัฐบาลเทย์เลอร์ถือเป็นความน่าอับอายของประเทศที่อ้างว่าให้  
ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน ไต้หวันรู้ว่ารัฐบาลของเทย์เลอร์ละเลยความกินดีอยู่ดีของ  
ประชาชนและเหยียบย่ำสิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวก็ไร้เสถียรภาพ และมี  
การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระบอบไปทั่ว แต่ด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตทำให้ไต้หวันไม่อาจ  
ประณามไลบีเรียได้ แถมยังต้องสนับสนุนรัฐบาลดังกล่าวอีกด้วย ขณะที่นานาชาติออกมา  
วิพากษ์วิจารณ์เรื่องสองมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลดังกล่าว ไต้หวันก็ทำได้แต่  
เพียงอยู่นิ่งๆ ถือได้ว่าการตีจากของไลบีเรียทำให้ไต้หวันหลุดพ้นจากภาวะอันหนักอึ้ง

(Shed no tears over lost ally, 2003, Oct 14)

### การพักรบทางการทูตหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อ ค.ศ. 2008 และนัยต่อการให้ความ ช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวัน

นับจาก ค.ศ. 2006 เป็นต้นมา ข่าวการใช้อำนาจในทางมิชอบของประธานาธิบดี  
เฉินสุยเปี่ยนและครอบครัวได้ทำให้ความนิยมในตัวเขาลดลงไปมาก ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี  
ไต้หวันเมื่อ ค.ศ. 2008 ปรากฏว่าหม่าอิงจิว (马英九) ผู้สมัครจากพรรคกั๋วหมินต้งได้รับชัยชนะ โดย  
ในคำปราศรัยเพื่อรับตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคมของปีนั้น เขาประกาศว่าความสัมพันธ์ข้ามช่อง  
แคบกับจีนแผ่นดินใหญ่ควรดำเนินไปบนหลักการจีนเดียว (One-China Principle) ที่สมาคมเพื่อ  
ความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบไต้หวัน (海峡两岸关系协会 Association for Relations Across the

Taiwan Straits - ARATS) และมูลนิธิแลกเปลี่ยนข้ามช่องแคบ (海峡交流基金会 Straits Exchange Foundation - SEF) ได้เคยตกลงกันไว้ในการประชุมครั้งแรกที่ฮ่องกงเมื่อ ค.ศ. 1992<sup>6</sup> หรือที่เรียกว่า “ฉันทามติ 1992” (九二共识 1992 consensus)<sup>7</sup> บรรยายภาคความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบจึงผ่อนคลายความตึงเครียดลงไปมาก การประชุมระหว่าง ARATS กับ SEF ที่หยุดชะงักตลอดสมัยของประธานาธิบดีเจินซุยเปียนก็เริ่มต้นอีกครั้ง ณ กรุงปักกิ่ง เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2008

ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาลหม่าอิงจิวประกาศนโยบาย “การทูตแบบตลอดรอดฝั่ง” (活路外交)<sup>8</sup> ซึ่งหนึ่งในองค์ประกอบของการทูตดังกล่าวก็คือ การพักรบทางการทูต (外交休兵 diplomatic truce) ซึ่งหมายถึงการหยุดใช้ “การทูตเงินดอลลาร์” เพื่อแข่งขันกับจีนในการแสวงหาและรักษาความสัมพันธ์ทางการทูต ซึ่งนโยบายดังกล่าวก็ได้รับความร่วมมือจากจีนเป็นอย่างดี เพราะนับจากหม่าอิงจิวเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นต้นมาตรวจจนถึงปัจจุบัน (เดือนมกราคม ค.ศ. 2012) จำนวนประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันก็ได้เพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยยังคงอยู่ที่ 23 ประเทศเท่าเดิม หยวนเจี้ยนเซิง (袁健生) หรือเจสัน หยวน (Jason Yuan) ผู้แทนประจำสำนักงานผู้แทนเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทเป ณ กรุงวอชิงตัน ดี. ซี. สหรัฐอเมริกา<sup>9</sup> กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

ตอนนี้เราใช้นโยบาย “การทูตแบบตลอดรอดฝั่ง” เราได้แจ้งเรื่องนี้ให้อีกฝั่งของช่องแคบทราบอย่างชัดเจน เราบอกพวกเขาว่า “คุณมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับ 171 ประเทศ ส่วนเรามี 23 ประเทศ มันมีความจำเป็นอะไรที่เราทั้งสองจะต้องเอาเงินภาษีของประชาชนมาใช้เพื่อแย่งชิงจำนวนประเทศกันไปมาแบบนี้? มันไม่เข้าท่าเลย การได้ชื่อประเทศอีกหนึ่งประเทศมาใส่ในบัญชีรายชื่อของคุณนั้นไม่มีความหมายอะไรมากนัก แล้วเราจะต่อสู้ไปเพื่ออะไร?”

(Luxner, 2009, Jun 5)

<sup>6</sup> เนื่องจากในทางรัฐธรรมนูญ จีนและไต้หวันต่างถือว่าตนเองคือประเทศจีน จึงไม่อาจเจรจาระหว่างกันผ่านช่องทางที่เป็นทางการได้ จนต้องก่อตั้งสมาคมและมูลนิธิดังกล่าวขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1991 เพื่อเป็นตัวแทนกึ่งทางการ

<sup>7</sup> แต่ในทางปฏิบัติ หลักการจีนเดียวในทัศนะของแต่ละฝ่ายนั้นมีความแตกต่างกัน สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์จีน หลักการจีนเดียวหมายความว่าไต้หวันเป็นมณฑลหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่สำหรับพรรคกั๋วหมินต๋ง หลักการจีนเดียวหมายความว่าทั้งจีนและไต้หวันต่างเป็นส่วนหนึ่งของ “รัฐจีน” (The State of China) ความแตกต่างดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่จีนแผ่นดินใหญ่พอจะยอมรับได้ เพราะอย่างน้อยทั้งสามพรรคก็มีจุดยืนร่วมกันคือ การคัดค้านไม่ให้ไต้หวันแยกตัวเป็นเอกราช

<sup>8</sup> เอกสารของไต้หวันเรียกนโยบายดังกล่าวเป็นภาษาอังกฤษว่า flexible diplomacy หรือ viable diplomacy ซึ่งเป็นการใช้คำไม่ตรงกับความหมายในภาษาจีน

<sup>9</sup> ในทางพฤตินัยก็คือเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐจีนประจำสหรัฐอเมริกา



นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของรัฐบาลหม่าอิงจี้ก็เปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกัน โดยในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2009 กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวันได้ออกสมุดปกขาวว่าด้วยนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า

เมื่อดูจากสถานการณ์ทางการทูตของไต้หวัน ความเป็นจริงทางการเมืองได้เป็นอุปสรรคขัดขวางความพยายามในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในช่วงหลายปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ความช่วยเหลือดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามที่คาดหวัง ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขาดการประเมินที่ไม่ลำเอียงและเป็นมืออาชีพ หลังจากขึ้นดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 ประธานาธิบดีหม่าได้เสนอนโยบายการทูตแบบตลอดรอดฝั่ง และระบุว่า การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศจะต้องยึดหลัก “แรงจูงใจที่ถูกต้อง ความขยันที่พอเหมาะ และการปฏิบัติที่มีประสิทธิผล”

(Partnership for Progress, 2009, p. 7)

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลหม่าอิงจี้มีท่าทีที่ต้องการให้เรื่องของการช่วยเหลือแก่ต่างประเทศนั้นหลุดพ้นไปจากการแสวงหาพันธมิตรทางการทูต และหันมาเน้นเรื่องประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก ดังที่สมุดปกขาวฉบับนี้ระบุว่า ไต้หวันจะนำเอา *แถลงการณ์กรุงปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ* (The Paris Declaration on Aid Effectiveness) ที่มาจากการผลักดันขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มาเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งหนึ่งในหลักการสำคัญของแถลงการณ์ดังกล่าวก็คือ การตรวจสอบได้ (accountability) ทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ (Partnership for Progress, 2009, pp. 15-17) ล่าสุดเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2011 ทางกรไต้หวันเปิดเผยตัวเลขการให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งแรกโดยระบุว่าใน ค.ศ. 2010 ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็นจำนวนรวม 380 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (gross national income) โดยจะส่งรายละเอียดทั้งหมดเป็นรายงานไปยัง OECD เพื่อแสดงความโปร่งใสตามมาตรฐานสากล (Taiwan donates US\$380 million, 2011, Nov 10)<sup>10</sup>

ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันภายใต้รัฐบาลหม่าอิงจี้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิผลตามที่กล่าวไว้หรือไม่นั้นยังเป็นเรื่องที่ต้องศึกษากันต่อไป อย่างไรก็ตามยังคงมีปัจจัยสำคัญสองประการที่อาจทำให้การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันไม่สามารถก้าวข้ามพ้นไปจาก “การทูตเงินดอลลาร์” เพื่อแสวงหาพันธมิตรทางการทูตได้ง่ายๆ **ปัจจัยแรก**มาจากฝ่ายจีน

<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน (เดือนมกราคม ค.ศ. 2012) ยังไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันในเว็บไซต์ขององค์การดังกล่าวแต่อย่างใด

กล่าวคือ แม้ว่าความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบจะผ่อนคลายความตึงเครียดลงไปเพียงใด แต่หลักการที่จีนยังยึดมั่นไม่เปลี่ยนแปลงก็คือเรื่องที่ได้หวันมิใช่ “สาธารณรัฐจีน” หากแต่เป็นเพียงมณฑลหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น เรื่องนี้สร้างความไม่สบายใจให้กับผู้กำหนดนโยบายของไต้หวันตลอดมา ดังรายงานของหยางจินเทียน (杨进添) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไต้หวันที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2010 ความตอนหนึ่งว่า

จีนแผ่นดินใหญ่ยังคงไม่ยอมรับว่าสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ยังมีตัวตนอยู่ในสังคมนานาชาติ ดังนั้นเราจึงไม่ควรคาดหวังว่าจีนแผ่นดินใหญ่จะยอมเจรจาและร่วมมือกับไต้หวันด้านการทูตได้ง่ายๆ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่สองฝ่ายจะบรรลุความปรองดองกันได้ในระยะเวลาดังนั้น ทั้งนี้เป็นเพราะเราต่างแข่งขันในสงครามการทูตกันมานานหลายทศวรรษแล้ว  
(Foreign Policy Report, 2010, March 11)

การที่ฝ่ายจีนไม่ยอมรับการมีตัวตนอยู่ของไต้หวันในฐานะรัฐที่มีอธิปไตยเป็นของตนเองส่งผลให้ไต้หวันไม่อาจละเลยการรักษาไว้ซึ่งพันธมิตรทางการทูตได้ แม้ว่าความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบจะดีขึ้นเพียงใดก็ตาม ดังรายงานฉบับเดียวกันที่ระบุว่า

ตลอดปีที่ผ่านมา ไต้หวันกับแผ่นดินใหญ่ได้ยุติการแข่งขันเพื่อแสวงหาการรับรองจากพันธมิตรของแต่ละฝ่าย อย่างไรก็ตามกระทรวงการต่างประเทศก็มิได้นิ่งนอนใจและยังคงเฝ้าระวังอยู่ในอนาคตเราจะต้องใช้ความพยายามมากยิ่งขึ้นในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นพันธมิตรทางการทูต ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูง การแลกเปลี่ยนเยาวชนและวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริมโครงการความร่วมมือที่หลากหลายกับประเทศพันธมิตรของไต้หวัน  
(Foreign Policy Report, 2010, March 11)

**ปัจจัยที่สอง** ที่อาจทำให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันยังแยกไม่ออกจากการแสวงหาพันธมิตรทางการทูตนั้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมของไต้หวันในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ การรื้อถอนของประธานาธิบดีเจียงจิงกั๋วเมื่อ ค.ศ. 1988 ทำให้ไต้หวันเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยที่อำนาจเปลี่ยนมือจากนักการเมืองที่อพยพมาจากแผ่นดินใหญ่เมื่อ ค.ศ. 1949 มาสู่นักการเมืองที่เกิดและเติบโตในไต้หวัน บุคคลเหล่านี้รวมทั้งประชาชนไต้หวันรุ่นใหม่มีแนวโน้มที่จะมีความผูกพันกับจีนแผ่นดินใหญ่และมีสำนึกเกี่ยวกับอัตลักษณ์ความเป็นจีน (Chinese

identity) น้อยลง ขณะที่อัตลักษณ์ความเป็นไต้หวัน (Taiwanese identity) เพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยการเมืองแห่งชาติไต้หวัน (国立政治大学 National Chengchi University) เมื่อ ค.ศ. 2008 มีคนที่มีมองว่าตัวเองเป็นไต้หวันสูงถึงราวร้อยละ 50 ขณะที่มีคนที่มีมองว่าตัวเองเป็นจีนเพียงแค่ราวร้อยละ 5 เท่านั้น (ดูตารางที่ 5) จึงมีแนวโน้มที่เป็นไปได้อย่างยิ่งว่ารัฐบาลไต้หวันที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะพยายามยืนยันสถานะรัฐอธิปไตยของตนเองในเวทีโลกอย่างแข็งขันและต่อเนื่องต่อไป ดังเช่นเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2011 กวนปี้หลิง (管碧玲) สมาชิกสภานิติบัญญัติจากพรรคหมินจินต์ได้นำเอกสารภายในขององค์การอนามัยโลกมาเผยแพร่ เอกสารดังกล่าวเรียกไต้หวันว่า “มณฑลไต้หวันของจีน” (The Taiwan Province of China)<sup>11</sup> ทำให้ประธานาธิบดีหม่าอิงจิวต้องส่งสาส์นประท้วงไปยังจีนและองค์การอนามัยโลก (Mo, 2011, May 11)

ปัจจัยทั้งสองประการที่กล่าวมานี้จะยังคงมีอิทธิพลต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไต้หวันอยู่ต่อไป ล่าสุดเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ประธานาธิบดีหม่าอิงจิวได้ประกาศใช้ *กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศและการพัฒนา* (国际合作发展法) ซึ่งในมาตรา 5 ระบุว่า เป้าหมายอันดับแรกของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศก็คือการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูต (International Cooperation and Development Act, 2010, May 18) ดังนั้น การใช้ “การทูตเงินดอลลาร์” เพื่อแสวงหาพันธมิตรทางการทูตโดยละเอียดประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาลของประเทศผู้รับความช่วยเหลือจึงอาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต จนนำมาซึ่งความต่างพ้อยในนโยบายต่างประเทศเหมือนที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันในช่วง ค.ศ. 1989 ถึง ค.ศ. 2003

---

<sup>11</sup> จีนยินยอมให้ไต้หวันเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์การอนามัยโลกตั้งแต่ ค.ศ. 2009 โดยใช้ชื่อว่า “จีนไทเป” (中华台北 Chinese Taipei) ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สิทธิพล เครือรัฐติกา และ วรศักดิ์ มัทธโนบล (2554)

## สรุป

การที่ไต้หวันมีสถานะเป็น “รัฐที่ถูกท้าทายความเป็นรัฐ” (contested state) และถูกโดดเดี่ยวในเวทีโลก ได้ทำให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเน้นไปที่การแสวงหาความสัมพันธ์ทางการทูตเป็นอันดับแรก เพราะสิ่งดังกล่าวเป็นเครื่องหมายรับรองสถานะความเป็นรัฐของไต้หวันในเวทีโลก ด้วยเหตุนี้ไต้หวันในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจึงละเลยประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ดังกรณีความช่วยเหลือที่ให้แก่ชาร์ลส์ เทย์เลอร์ ผู้นำของไลบีเรียซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ “เพชรสีเลือด” ในสงครามกลางเมืองในเซียร์ราลีโอน และถึงแม้ว่าไต้หวันจะพักบทบาทการทูตกับจีนตั้งแต่ ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา หากแต่การที่จีนยังคงปฏิเสธการมีอยู่ของ “สาธารณรัฐจีน” บนเกาะไต้หวัน อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมของไต้หวันเองในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้การแข่งขันทางการทูตระหว่างสองฝ่ายอาจจะไม่จบลงง่ายๆ และอาจทำให้ไต้หวันต้องเข้าไปพัวพันกับประเทศที่มีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอีกในอนาคต

ตารางที่ 1

รายชื่อประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและสถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน  
ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ถึง ค.ศ. 2011

ค.ศ.	ประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูต	ประเทศที่สถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต
1971	ออสเตรเลีย เบลเยียม แคมเมอรูน ชิลี เอกวาดอร์ อิหร่าน คูเวต เลบานอน เม็กซิโก เปรู เซียร์ราลีโอน ตุรกี	
1972	อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย ซาด ลักเซมเบิร์ก มาดากัสการ์ มัลดีฟส์ มอลตา นิวซีแลนด์ รวันดา เซเนกัล โตโก	ตองกา
1973	บาหลีเรน สเปน บุร์กินาฟาโซ ซาอีร์ (ปัจจุบันคือสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก)	
1974	บอตสวานา บราซิล กาบอง แกมเบีย มาเลเซีย ไนเจอร์ เวเนซุเอลา	
1975	ฟิลิปปินส์ โปรตุเกส ไทย ซามัว เวียดนาม(ใต้)	
1976	สาธารณรัฐแอฟริกากลาง	แอฟริกาใต้
1977	บาร์เบโดส จอร์แดน ไลบีเรีย	
1978	ลิเบีย	
1979	สหรัฐอเมริกา	ตูวาลู
1980	โคลอมเบีย	นาอูรู
1981		เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายชื่อประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและสถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน  
ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ถึง ค.ศ. 2011

ค.ศ.	ประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูต	ประเทศที่สถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต
1982	-	-
1983	โกดิวัวร์ เลโซโท	โตมินิกา หมู่เกาะไซโลมอน เซนต์คิตส์และเนวิส เซนต์ลูเชีย
1984	-	-
1985	โบลิเวีย นิคารากัว	-
1986	อุรุกวัย	-
1987	-	-
1988	-	-
1989	-	บาฮามาส เบลีซ เกรนาดา ไลบีเรีย
1990	ซาอุดีอาระเบีย	เลโซโท นิคารากัว กินีบิสเซา
1991	-	สาธารณรัฐแอฟริกากลาง
1992	เกาหลีใต้	ไนเจอร์
1993	-	-
1994	-	บูร์กินาฟาโซ
1995	-	แกมเบีย

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายชื่อประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและสถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน  
ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ถึง ค.ศ. 2011

ค.ศ.	ประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูต	ประเทศที่สถาปนา/ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต
1996	ไนเจอร์	เซเนกัล
1997	บาฮามาส เซนต์ลูเชีย แอฟริกาใต้	เซาตูเมและปรินซิปี ซาด
1998	สาธารณรัฐแอฟริกากลาง กินีบิสเซา ตองกา	หมู่เกาะมาร์แชลล์
1999	ปาปัวนิวกินี	มาซิโดเนีย ปาปัวนิวกินี ปาเลา
2000	-	-
2001	มาซิโดเนีย	-
2002	นาอูรู	-
2003	ไลบีเรีย	คิริบาทิ
2004	โตมินิกา	-
2005	เกรนาดา เซเนกัล	นาอูรู
2006	ซาด	-
2007	คอซตาริกา	เซนต์ลูเชีย
2008	มาลาวี	-
2009	-	-

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายชื่อประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและสถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน  
ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ถึง ค.ศ. 2011

ค.ศ.	ประเทศที่ตัดความสัมพันธ์ทางการทูต	ประเทศที่สถาปนาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต
2010	-	-
2011	-	-
<b>รวม</b>	70 ประเทศ	28 ประเทศ

ที่มาของข้อมูล: Kim (1994, pp. 156-157); Tubilewicz (2007, p. 11) และเพิ่มเติมข้อมูลล่าสุดโดยผู้วิจัย



ตารางที่ 2

รายชื่อประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน ณ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2012

ทวีป/ภูมิภาค	จำนวนประเทศ	ชื่อประเทศ (ค.ศ. ที่สถาปนา/ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต)
ยุโรป	1	นครรัฐวาติกัน (1942)
แอฟริกา	4	บูร์กินาฟาโซ (1961, 1994) เซาตูเมและปรินซิปี (1997) สวาซิแลนด์ (1968) แกมเบีย (1968, 1995)
เอเชียเนียบ	6	คิริบาตี (2003) หมู่เกาะมาร์แชลล์ (1998) นาอูรู (1980, 2005) ปาเลา (1999) หมู่เกาะโซโลมอน (1983) ตูวาลู (1979)
อเมริกากลาง อเมริกาใต้ และ แคริบเบียน	12	เบลีซ (1989) สาธารณรัฐโดมินิกัน (1957) เอลซัลวาดอร์ (1961) กัวเตมาลา (1960) เฮติ (1956) ฮอนดูรัส (1965) นิคารากัว (1962, 1990) ปานามา (1911) ปารากวัย (1957) เซนต์คิตส์และเนวิส (1983) เซนต์ลูเชีย (1984, 2007) เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ (1981)
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>23</b>	

ที่มาของข้อมูล: เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2012.

ตารางที่ 3

จำนวนเงินกู้ที่ได้หันให้กับประเทศต่างๆ เพื่อแลกกับความสัมพันธ์ทางการทูต

ประเทศ	จำนวนเงินกู้ (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	ค.ศ.
เกรนาดา	10	1989
ไลบีเรีย	200	1989
นิคารากัว	100	1990
กินีบิสเซา	20	1991
สาธารณรัฐแอฟริกากลาง	300	1991
แกมเบีย	35	1995

ที่มาของข้อมูล: Chan (1997, p. 51)

ตารางที่ 4

งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศได้หวั้น  
 ในหมวดที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 2006 ถึง ค.ศ. 2011

ค.ศ.*	งบประมาณในหมวดที่เกี่ยวข้อง (หน่วย: ดอลลาร์ได้หวั้น)			ร้อยละของ งบประมาณทั้งหมด ของกระทรวง
	ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ	การดูแลและช่วยเหลือ ระหว่างประเทศ	งบลับ	
2006	9,864,013,000	268,194,000	4,359,825,000	51.68
2007	10,251,231,000	268,689,000	4,889,627,000	53.37
2008	11,946,695,000	253,953,000	5,779,212,000	57.06
2009	13,075,007,000	304,174,000	3,851,949,000	55.03
2010	12,549,322,000	260,755,000	3,104,509,000	51.78
2011	11,898,468,000	317,067,000	2,233,776,000	49.05

\* ที่มาของข้อมูล: กระทรวงการต่างประเทศ (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011)

\* เดิมปีงบประมาณของได้หวั้นเริ่มต้นในเดือนกรกฎาคมไปจนถึงเดือนมิถุนายนของปีถัดไป แต่ใน ค.ศ. 1999 มีการกำหนดใหม่ว่านับจาก ค.ศ. 2001 เป็นต้นไป ปีงบประมาณให้ยึดตามปีปฏิทินสากล

ตารางที่ 5

ร้อยละของอัตลักษณ์ของผู้คนในไต้หวันจากการสำรวจตั้งแต่ ค.ศ. 1994 ถึง ค.ศ. 2008

ค.ศ.	บอกว่าตัวเองเป็น ไต้หวัน (Taiwanese) (%)	บอกว่าตัวเองเป็น ทั้งไต้หวันและจีน (Dual) (%)	บอกว่าตัวเอง เป็นจีน (Chinese) (%)	จำนวนกลุ่ม ตัวอย่าง (คน)
1994	33.3	42.5	24.2	1,315
1995	28.9	47.0	24.1	1,625
1996	35.8	46.6	17.7	1,323
1999	42.7	43.1	14.2	1,172
2000	43.0	45.6	11.4	1,140
2002	37.7	53.5	8.8	1,958
2003	45.4	48.3	6.5	1,649
2004 (P)	47.0	46.6	6.5	1,776
2004 (L)	45.9	49.3	4.8	1,221
2008 (L)	49.1	46.2	4.7	1,192
2008 (P)	54.3	40.8	5	1,864

ที่มาของข้อมูล: ศูนย์ศึกษาการเลือกตั้ง มหาวิทยาลัยการเมืองแห่งชาติไต้หวัน อ้างถึงใน Wang et al. (2011, p. 261)

หมายเหตุ: P หมายถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดี, L หมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติ

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

โครงการมาร์แชล ค.ศ. 1947. (2539). ใน วริยา ศ. ชินวรรโณ (แปล). ดับเบิลยู. แอล. แบรดลีย์ และ จูลีฟ ชินวรรโณ (บก.). *เส้นทางมหาอำนาจ: เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย* (เอกสาร 7.2, น. 213-216). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ดำรง ธรรมารักษ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่สอง). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แถลงการณ์สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1979. (2539). ใน วริยา ศ. ชินวรรโณ (แปล). ดับเบิลยู. แอล. แบรดลีย์ และ จูลีฟ ชินวรรโณ (บก.). *เส้นทางมหาอำนาจ: เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย* (เอกสาร 10.2, น. 343-344). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สมาภรณ์ แก้วเกลี้ยง. (2551, ตุลาคม-ธันวาคม). Blood Diamond: สงครามกลางเมืองในแอฟริกา กับคำสาปว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติ. *ฟ้าเดียวกัน* 6(4): 28-36.

สิทธิพล เครือรัฐติกาล และวรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2554). *ความมั่นคงของมนุษย์ในการกำหนดนโยบายของจีน: กรณีศึกษาการยินยอมให้ไต้หวันเป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์การอนามัยโลกเมื่อ ค.ศ. 2009*. ในเอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง “จีนกับความมั่นคงของมนุษย์” วันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดยโครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A) ร่วมกับศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### ภาษาจีน

กระทรวงการต่างประเทศ. (2006). *งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ ปีพินินกั๋วที่ 95* (95年度外交部主管预算). สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2011.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2007). *งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ ปีพินินกั๋วที่ 96* (96年度外交部主管预算). สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2011.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2008). *งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ ปีพินจ้าวี่ 97 (97 年度外交部主管预算)*. สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2011.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2009). *งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ ปีพินจ้าวี่ 98 (98 年度外交部主管预算)*. สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2011.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2010). *งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ ปีพินจ้าวี่ 99 (99 年度外交部主管预算)*. สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2011.

กระทรวงการต่างประเทศ. (2011). *งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ ปีพินจ้าวี่ 100 (100 年度外交部主管预算)*. สืบค้นจากเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศของไต้หวัน <http://www.mofa.gov.tw>. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2011.

### ภาษาอังกฤษ

Chan, G. (1997, Spring). Taiwan as an Emerging Foreign Aid Donor: Developments, Problems, and Prospects. *Pacific Affairs* 70(1): 37-56.

Cheng, J. Y. S. and H. G. Shi. (2009, Feb). China's African Policy in the Post-Cold War Era. *Journal of Contemporary Asia* 39(1): 87-115.

Chien, F. F. (1995). *Opportunity and Challenge: a collection of statements, interviews and personal profiles of Dr. Fredrick F. Chien*. D. A. Mica and J. T. Emerson (Eds.). Tempe, AZ: Arizona State University.

China Says Taiwan Is 'Buying Hearts' Abroad. (1989, Oct 15). *New York Times*. Available from <http://www.nytimes.com>. Accessed December 12, 2011.

Clough, R. (1991). Taiwan under Nationalist rule, 1949-1982. In R. MacFarquhar and J. K. Fairbank (Eds.). *The Cambridge History of China, Volume 15 the People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolution 1966-1982* (pp. 815-874). New York, NY: Cambridge University Press.

Cole, J. M. (2010, June 2). Taiwanese funds financed Liberian dictator, 'NYT' says. *Taipei Times*. Available from <http://www.taipetimes.com>. Accessed November 29, 2011.

Crawford, V. (2010). Foreign aid chief Tao: A man of the world. *TMU Outwards*. Available from <http://www.tmu.edu.tw>. Accessed October 29, 2011.

- Diplomatic Relations Established; Liberia, ROC Together Again. (1989, Oct 5). *Taiwan Journal*. Available from <http://www.taiwantoday.tw>. Accessed December 6, 2011.
- DPP White Paper on Foreign Policy for the 21<sup>st</sup> Century. (1999, Nov 28). Available from <http://www.taiwandocuments.org/dpp02.htm>. Accessed November 19, 2011.
- Foreign Policy Report, 6<sup>th</sup> Congress of the Legislative Yuan, 4<sup>th</sup> Session. (2006, Oct 2). Available from <http://www.mofa.gov.tw>. Accessed October 19, 2011.
- Foreign Policy Report, 7<sup>th</sup> Congress of the Legislative Yuan, 5<sup>th</sup> Session. (2010, Mar 11). Available from <http://www.mofa.gov.tw>. Accessed October 19, 2011.
- Geldenhuis, D. (2009). *Contested States in World Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hayter, T. (1981). *The Creation of World Poverty*. London: Pluto Press.
- Hsu, C. (2001, Mar 31). Activists criticize Taiwan's welcome of Charles Taylor. *Taipei Times*. Available from <http://www.taipeitimes.com>. Accessed November 25, 2011.
- Hsu, A. (2008, Jan 18). ROC cuts diplomatic relations with the Republic of Malawi. *Taiwan Today*. Available from <http://taiwantoday.tw>. Accessed September 30, 2011.
- International Cooperation and Development Act. (2010, May 18). Available from [www.mofa.gov.tw](http://www.mofa.gov.tw). Accessed December 25, 2011.
- Kim, S. S. (1994). Taiwan and the International System: The Challenge of Legitimation. In R. G. Sutter and W. R. Johnson (Eds.). *Taiwan in World Affairs* (pp. 145-189). Boulder, CO: Westview Press.
- Kukreja, S. (2001). The Two Faces of Development. In D. N. Balaam and M. Veseth (Eds.). *Introduction to International Political Economy* (2<sup>nd</sup> edition, pp. 319-345). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Lee, T. H. (1999). *The Road to Democracy: Taiwan's Pursuit of Identity*. Tokyo: PHP Institute.
- Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral Vision in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Luxner, L. (2009, Jun 5). Warming cross-strait relations signals end of 'dollar diplomacy'. *Taiwan Today*. Available from <http://taiwantoday.tw>. Accessed September 30, 2011.
- Meredith, M. (2011). *The State of Africa*. London: Simon & Schuster.
- Mo, Y. C. (2011, May 11). Ma slams WHO, China on name. *Taipei Times*. Available from <http://www.taipeitimes.com>. Accessed May 11, 2011.

MOFA statement. (2006, Aug 5). The government of the Republic of China (Taiwan) expresses its strongest regret that the government of the Republic of Chad has decided to establish formal ties with the PRC. Available from <http://www.mofa.gov.tw>. Accessed December 17, 2011.

MOFA statement. (2007, Jun 7). For the sake to uphold the national interests and dignity of the country, the government of the Republic of China (Taiwan) has decided to terminate formal relations with the Republic of Costa Rica and cease all cooperation projects between the two countries. Available from <http://www.mofa.gov.tw>. Accessed December 17, 2011.

Morgenthau, H. (1962, Jun). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review* 56(2): 301-309.

*Partnership for Progress and Sustainable Development: White Paper on Foreign Aid Policy*. (2009, May). Taipei: Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan).

President Lee and Liberian President Taylor Sign Joint Communique. (1997, Nov 11). Available from <http://english.president.gov.tw>. Accessed November 26, 2011.

Sesay, A. (2009, Dec 7). Personal Bank Account In Charles Taylor's Name Was A "Covert" Account Operated On Behalf Of The Government Of Liberia, He Says. Available from <http://www.charlestaylortrial.org>. Accessed November 29, 2011.

Shed no tears over lost ally. (2003, Oct 14). Available from <http://www.taipeitimes.com>. Accessed November 29, 2011.

Taiwan Affairs Office and Information Office of the State Council. (2000, Feb). *The One-China Principle and the Taiwan Issue*. Available from [http://english.gov.cn/official/2005-07/27/content\\_17613.htm](http://english.gov.cn/official/2005-07/27/content_17613.htm). Accessed December 13, 2011.

Taiwan donates US\$380 million in foreign development aid. (2011, Nov 10). Available from <http://focustaiwan.tw>. Accessed November 11, 2011.

*Taiwan Yearbook 2003*. (2003). Taipei: the Government Information Office.

Tamm, I. J. (2002). *Diamonds in Peace and War: Severing the Conflict-Diamond Connection* (WPF Report 30). Cambridge, MA: World Peace Foundation.

Taylor, I. (2002). Taiwan's Foreign Policy and Africa: The limitations of dollar diplomacy. *Journal of Contemporary China* 11(30): 125-140.



- Tubilewicz, C. (2007). *Taiwan and Post-Communist Europe: Shopping for allies*. New York, NY: Routledge.
- Tubilewicz, C. and A. Guilloux. (2011, June). Does size matter? Foreign aid in Taiwan's diplomatic strategy, 2000-8. *Australian Journal of International Affairs* 65(3): 322-339.
- Tucker, N. B. (1994). *Taiwan, Hong Kong, and the United States, 1945-1992: Uncertain Friendships*. New York, NY: Twayne Publishers.
- UN arms embargo on Liberia. (2010, Dec 19). Available from <http://www.sipri.org>. Accessed November 29, 2011.
- UNGA Resolution 2758, Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations. (1971, Oct 25). Available from <http://www.un.org/documents/ga/res/26/ares26.htm>. Accessed December 13, 2011.
- Wang, T. Y., W. C. Lee, and C. H. Yu. (2011). Taiwan's Expansion of International Space: opportunities and challenges. *Journal of Contemporary China* 20(69): 249-267.
- Wang, W. L. (n.d.). The Strategy of Taiwan's International Cooperation in Africa, 1960-1974. Available from <http://www4.nccu.edu.tw>. Accessed December 5, 2011.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yu, G. T. (1963, Sep). Peking versus Taipei in the World Arena: Chinese Competition in Africa. *Asian Survey* 3(9): 439-453.

# ปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนกรณีเขื่อนจีนบนแม่น้ำโขง ภายใต้นโยบาย

## ‘เพื่อนบ้านที่ดี’: ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม\*

ดวงใจ เต๋นเกี๋นลี่ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล

### บทนำ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 จนกระทั่งปัจจุบัน จีนได้พัฒนาโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในตอนบนของแม่น้ำโขง (หรือที่ชาวจีนรู้จักกันในนาม หลานชางเจียง (澜沧江) แล้ว 5 เขื่อนจากทั้งหมด 7 เขื่อนด้วยกัน เขื่อนเหล่านี้สร้างขึ้นเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำเป็นหลัก เพื่อรองรับความต้องการบริโภคพลังงานที่เพิ่มขึ้นภายในของจีนเอง และส่วนเกินจะถูกส่งออกไปขายยังประเทศเพื่อนบ้านต่อไป รัฐบาลจีนคาดหวังว่า โครงการเขื่อนชุดแบบขั้นบันได (cascade dams) ในมณฑลยูนนานนี้ จะสร้างเศรษฐกิจสมบูรณ์ภายในปี ค.ศ. 2017<sup>1</sup>

มีความกังวลต่อผลกระทบของเขื่อนและกระแสต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ในบรรดา 5 ประเทศที่อยู่ใต้แม่น้ำโขงลงไปนั้น ภาคประชาสังคมและเครือข่าย NGOs ของไทยมีการเคลื่อนไหวที่โดดเด่นและมีบทบาทอย่างมากในการวิพากษ์วิจารณ์จีนและปกป้องแม่น้ำนานาชาติสายนี้ วิกฤติน้ำท่วมในปี ค.ศ. 2008 และวิกฤติภัยแล้งในปี ค.ศ. 2010 ที่ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงต้องประสบนั้น ส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างประเทศต้นน้ำและท้ายน้ำทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอีกครั้ง การพัฒนาเพียงฝ่ายเดียวและการเปิดเผยข้อมูลอย่างจำกัดของรัฐบาลจีนเกี่ยวกับการทำงานของเขื่อนเป็นสาเหตุหลักที่สร้างความไม่พอใจให้กับชุมชนท้ายน้ำอย่างมาก

ท่ามกลางความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำร่วมกันนั้น ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างจีนกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านใต้กลับดำเนินไปอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งมาจากการดำเนินนโยบาย ‘เพื่อนบ้านที่ดี’ (Good Neighbor Policy) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการปฏิสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงที่รายล้อมจีน ด้วยเหตุนี้

---

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์” ของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A-55) โดยได้รับการสนับสนุนจาก โครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

<sup>1</sup> John Dore et al., “China’s Energy Reforms and Hydropower Expansion in Yunnan,” in *Democratizing Water Governance in the Mekong Region*, eds. Louis Lebel, John Dore, Rajesh Daniel and Yang Saing Koma (Chiang Mai: Mekong Press, 2007), 58.

กรณีความขัดแย้งอันเกิดจากการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ของจีนบนแม่น้ำโขงจึงกลายเป็นบททดสอบที่ท้าทายต่อ ‘นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี’ และจะส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนเหนือน้ำและใต้น้ำตามมาด้วย

เมื่อพิจารณาตามนิยามและมิติของความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ทั้ง 7 ด้าน<sup>2</sup> ของสหประชาชาติแล้ว การสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขงมีความเชื่อมโยงกับความมั่นคงของมนุษย์ในหลายมิติด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากทำให้ชาวประมงริมฝั่งสูญเสียรายได้จากการจับปลา ความมั่นคงทางอาหาร เนื่องจากทำให้ผู้คนขาดแหล่งอาหารหลัก ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมจากการผันผวนของระบบนิเวศโดยรวม ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของผู้คนและชุมชนที่อาศัยแม่น้ำสายนี้ในการดำรงชีวิตโดยตรง และความขัดแย้งที่ปรากฏอยู่ก็เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างชุมชนที่ได้รับผลกระทบกับฝ่ายจีน ในระยะยาวนั้น การต่อต้านจีนในกรณีของเขื่อนบนแม่น้ำโขงนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวในวงกว้างและความรู้สึกร่วมเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมโดยรวม เมื่อชาวจีนต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนที่ทำนํามากขึ้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนต่อกรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ของจีนในตลิ่งบนของแม่น้ำโขง โดยเน้นศึกษาปฏิสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในสองระดับด้วยกัน กล่าวคือ ระดับรัฐบาลไทยกับจีน และ ระดับภาคประชาสังคมไทยกับจีน และวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวภายใต้การดำเนิน ‘นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี’ ของจีน ที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนเหนือน้ำกับใต้น้ำที่นับวันต้องปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นเพียงใด ทั้งนี้ สาเหตุที่เน้นศึกษาเฉพาะประเทศไทยนั้น เพราะบทบาทที่เด่นชัดของภาคประชาสังคมไทยส่งผลให้ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวมากที่สุดและดูเหมือนจะกลายเป็นคู่อริที่สำคัญของจีนบนแม่น้ำสายนี้

## นโยบายเพื่อนบ้านที่ดีของจีนกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

การปฏิรูปประเทศและเปิดประตูต้อนรับต่างชาติของจีนในปลายทศวรรษ 1970 นั้น ไม่เพียงแต่มีความหมายอย่างมากต่อบริบทภายในของจีน หากแต่ยังมีนัยยะสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้านซึ่งล้วนแต่มีขนาดเล็กกว่าจีนมาก ในบรรดายุทธศาสตร์และนโยบายที่ผู้นำจีนได้คิดค้นเพื่อสร้างกระชับ และรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตอันดีกับเพื่อนบ้านที่อยู่ชายขอบแผ่นดินใหญ่นั้น กล่าวได้ว่า

<sup>2</sup> ประกอบด้วย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security) ความมั่นคงทางอาหาร (food security) ความมั่นคงทางสุขภาพ (health security) ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (environmental security) ความมั่นคงส่วนบุคคล (personal security) ความมั่นคงของชุมชน (community security) และความมั่นคงทางการเมือง (political security) ดูเพิ่มเติมได้ที่ UNDP, “Chapter 2: New Dimensions of Human Security,” in *Human Development Report 1994* <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf)> accessed June 18, 2012.

‘หลักการการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 5 ประการ’ (Five Principles of Peaceful Co-Existence, 和平共处五项原则, เหวอผิงกั๋งชู่หฺวู่เซียงหฺยวนเจ้อ)\* และ ‘นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี’ (Good Neighbor Policy, 睦邻政策, มู่หลินเจี๊จเซ้อ) เป็นหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลจีนให้ความสำคัญอย่างยิ่งยวด จะเห็นได้จากการที่ผู้นำจีนมักกล่าวเน้นย้ำถึงนโยบายทั้งสองในโอกาสต่างๆ สม่ำเสมอ

การประชุมสุดยอดผู้นำอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (the 2<sup>nd</sup> Greater Mekong Sub-region, GMS Summit) เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2005 นายกรัฐมนตรี เวิน เจียเป่า ได้สร้างความมั่นใจให้กับประเทศสมาชิกว่า

“เมื่อเกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา จีนได้นำเอา ‘หลักการการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 5 ประการ’ มาใช้ เพื่อจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นประเทศใหญ่ ประเทศเล็ก ประเทศมั่งคั่ง ประเทศจน ประเทศเข้มแข็ง หรือประเทศอ่อนแอก็ตาม ทุกประเทศมีความเท่าเทียมกัน และเมื่อศตวรรษใหม่ได้เริ่มขึ้น จีนได้กำหนดให้ ‘นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี’ เป็นแนวทางระยะยาวในการสร้างมิตรและเป็นหุ้นส่วนกับเพื่อนบ้านของตน โดยให้สัญญาว่า จีนจะรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้านโดยรอบไม่ว่าจะในฐานะเพื่อนบ้านหรือหุ้นส่วน”<sup>3</sup>

นโยบายทั้งสองได้ถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของจีน นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา และยังคงกลายเป็นองค์ประกอบเสริมที่สำคัญของแนวคิด ‘การผงาดขึ้นอย่างสันติ’ (peaceful rise) ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายทั้งสองมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ‘หลักการการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 5 ประการ’ ดูจะมุ่งเน้นไปที่ประเทศมหาอำนาจมากกว่า เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่า การเติบโตในด้านต่างๆ ของจีนจะไม่เป็นการคุกคามสถานะของประเทศใหญ่ ในทางตรงกันข้ามนั้น ‘นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี’ จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเทศเล็กๆ ที่มีพรมแดนติดกับจีนมากกว่า ทั้งนี้ก็เพื่อบรรเทาความกังวลที่มีต่ออำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจีน

นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี ได้ถูกกล่าวถึงตั้งแต่ราวปลายทศวรรษ 1970 แต่ยังไม่เป็นรูปธรรมนัก ความชัดเจนในการนำเอานโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างจริงจังนั้น ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ

\* ประกอบไปด้วย (1) การเคารพในบูรณภาพและอำนาจอธิปไตยแห่งเขตแดนซึ่งกันและกัน (mutual respect for territorial integrity and sovereignty) (2) การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน (non-aggressive) (3) การไม่ก้าวร้าวกิจการภายในซึ่งกันและกัน (non-interference in internal affairs) (4) การเท่าเทียมกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน (equality and mutual advantage) และ (5) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (peaceful coexistence) ดูเพิ่มเติมได้ที่ *Xinhua* <[http://news.xinhuanet.com/english/2005-04/08/content\\_2803638.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2005-04/08/content_2803638.htm)> (8 April, 2005) accessed May 2, 2012.

<sup>3</sup> “Full text of Premier Wen's speech at 2nd GMS Summit,” *People's Daily*, <[http://english.peopledaily.com.cn/200507/05/eng20050705\\_194195.html](http://english.peopledaily.com.cn/200507/05/eng20050705_194195.html)> (July 5, 2005) accessed June 14, 2012.

หลี่ เฝิง ซึ่งปรากฏในรายงานการทำงานของรัฐบาลจีนในปี ค.ศ. 1993<sup>4</sup> นับตั้งแต่นั้น นโยบายฉันทมิตรนี้ ได้กลายเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจจีน และการดึงดูดการค้าและการลงทุนจากต่างชาติพร้อมกันไปด้วย และเป็นนโยบายที่มีผลอย่างมากในการเปลี่ยนทัศนคติของประเทศเพื่อนบ้านต่อจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีพรมแดนติดกับจีน เพราะเป็นบริเวณที่จะรับรู้ถึงอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การทูต วัฒนธรรม หรือแม้กระทั่งทางทหารของจีนก่อนใครเพื่อน

สำหรับจีนแล้ว สาระสำคัญของ นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี คือ การเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน และถือว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นหุ้นส่วนของตน (与邻为善，以邻为伴: หยู่หลินเหวยชาน, หยู่หลินเหวยป้าน) หรือกล่าวอีกนัยก็คือ การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างเสถียรภาพให้กับประเทศเพื่อนบ้าน และการช่วยให้ประเทศเพื่อนบ้านมั่งคั่ง (睦邻，安邻，富邻) เพื่อสร้างภาพของจีนให้เป็น ‘ช้างใหญ่ที่เป็นมิตร’ (友好的大象).<sup>5</sup>

นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี ไม่เพียงแต่สร้างความมั่นใจให้กับเพื่อนบ้านของจีน แต่ยังทำให้จีนและประเทศในอนุภูมิภาคฯ มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมากขึ้นด้วย ดังคำเปรียบเปรยที่ นายกฯ เวิน ได้กล่าวไว้ว่า “เพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้กันสามารถให้ความช่วยเหลือได้มากกว่าญาติที่อยู่ห่างไกลกัน”<sup>6</sup> ประเทศอนุภูมิภาคฯ เองก็ให้การต้อนรับกับนโยบายนี้อย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นนโยบายที่ช่วยเปิดและสร้างเสถียรภาพแนวชายแดนที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นหลังบ้านอันล้าหลังและเต็มไปด้วยปัญหาของประเทศเหล่านี้ด้วย

ความสำคัญของอนุภูมิภาคฯ ที่มีต่อจีนสามารถสรุปได้คร่าวๆ ดังนี้

*ประการแรก* การเชื่อมโยงทั้งทางเศรษฐกิจและทางภูมิศาสตร์กับอนุภูมิภาคฯ มีส่วนอย่างมากในการช่วยพัฒนาแต่ละเมืองของจีนในยูนนาน ดังที่ ศาสตราจารย์ เหอ เซิงต้า กล่าวไว้ว่า การเข้าเป็นสมาชิกของอนุภูมิภาคฯ ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานของยูนนานได้รับการพัฒนาไปอย่างมาก<sup>7</sup> และยิ่ง

<sup>4</sup> Chung Chien-peng, “The “Good Neighbour Policy” in the Context of China’s Foreign Relations,” *China: An International Journal* 7:1 (March 2009): 107-123.

<sup>5</sup> Michael A. Glosny, “Stabilizing the Backyard: Recent Developments in China’s Policy toward Southeast Asia,” in *China and the Developing World: Beijing’s Strategy for the Twenty-first Century*, eds., Joshua Eisenman, Eric Heginbotham and Derek Mitchell (New York: M.E. Sharpe, 2007), 150.

<sup>6</sup> “Full text of Premier Wen’s speech at 2nd GMS Summit”

<sup>7</sup> He Shengda and Sheng Lijun, “Yunnan’s Greater Mekong Sub-Region Strategy,” in *ASEAN-China Relations: Realities and Prospects*, eds., Saw Swee-Hock, Sheng Lijun and Chin Kin Wah (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), 296.

ไปกว่านั้นยังเป็นประโยชน์ต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจีนตะวันตกขนาดใหญ่ (西部大发, ซีบูต้าไคฟา)\* โดยรวมอีกด้วย นอกจากนี้ อนุภูมิภาคฯ ยังถือเป็นตัวเชื่อมความร่วมมือระหว่างจีนกับอาเซียนที่สำคัญ ดังที่กล่าวในเอกสารของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB: Asian Development Bank) ว่า “จีนเห็นว่าการเข้าร่วมในโครงการอนุภูมิภาคฯ นั้น เป็นการช่วยเสริมการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างจีนกับอาเซียนที่ริเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 และจะมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม 2010”<sup>8</sup> ในการประชุมคณะทำงานด้านการลงทุนในอนุภูมิภาคฯ (the 5<sup>th</sup> Meeting of the Sub-regional Investment Working Group) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ปี ค.ศ. 2005 ยังระบุด้วยว่า การเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคฯ นี้ ทำให้มณฑลยูนนานได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลกลางของจีนค่อนข้างมาก<sup>9</sup>

*ประการที่สอง* อนุภูมิภาคฯ มีความสำคัญทางการเมืองต่อจีน เนื่องจาก 5 ประเทศ (ยกเว้นเวียดนาม) ในอนุภูมิภาคฯ ล้วนเป็นสมาชิกของอาเซียน การดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มประเทศเหล่านี้ย่อมเป็นผลดีในการสนับสนุนจีนหรืออย่างน้อยก็วางตัวเป็นกลางในกรณีความขัดแย้งเหนือหมู่เกาะต่างๆ ในทะเลจีนใต้ ที่มีจีนและอีกหลายประเทศในอาเซียนเป็นคู่กรณี<sup>10</sup>

*ประการที่สาม* แม้จะมีตัวแสดงและมหาอำนาจจำนวนมากที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาในอนุภูมิภาคฯ นี้ แต่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ปัจจุบันนี้อิทธิพลของจีนปรากฏอย่างชัดเจนในบริเวณนี้ แม้เมื่อเทียบกับญี่ปุ่นในด้านการช่วยเหลือทางการเงินแล้ว จีนจะยังมีบทบาทน้อยมาก และอาจกล่าวได้ว่า อนุภูมิภาคฯ เป็นพื้นที่ที่จีนมีบทบาทในฐานะผู้รับผลประโยชน์มากที่สุดภูมิภาคหนึ่ง

ความสำคัญของอนุภูมิภาคฯ ต่อจีนยังสามารถเห็นได้จาก หนังสือปกน้ำเงิน (Blue Book) ชื่อว่า “รายงานความร่วมมือและการพัฒนาในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion

\* นโยบายที่เน้นพัฒนาภูมิภาคด้านตะวันตกของจีนที่ยากจนและยังด้อยพัฒนาอยู่มากทั้งหมด 12 เมือง ดูเพิ่มเติมได้ที่ <<http://www.chinawest.gov.cn/web/index.asp>> accessed July 12, 2012.

<sup>8</sup> “The People’s Republic of China in the Greater Mekong Subregion,” *Asian Development Bank (ADB)* <<http://www.adb.org/GMS/Publications/PRC-in-the-GMS.pdf>> accessed July 10, 2012).

<sup>9</sup> “Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Fifth Meeting of the Subregional Investment,” *ADB (Minutes of Proceedings from the Working Group in Phnom Penh, Cambodia, 13-14 October 2005)* <<http://www.adb.org/gms/SIWG-5.pdf>> accessed July 12, 2012.

<sup>10</sup> Sunny Tan, “China’s Mekong Diplomatic Offensive,” *New Asia Republic* <<http://newasiarepublic.com/?p=19759>> (July 24, 2010) accessed May 12, 2012.

Cooperation and Development Report)” ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2011 ตอนหนึ่งของหนังสือนี้ระบุว่า “อนุภูมิภาคนี้ จะกลายเป็นหัวใจใหม่ของความเจริญเติบโตในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก”<sup>11</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว นโยบายเพื่อนบ้านที่ดี ของจีนได้มีบทบาทอย่างมากในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ เนื่องจากเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาของประเทศสมาชิก และเป็นนโยบายที่นำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมระหว่างกันในหลายประเด็น

### ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหนือน้ำกับประเทศท้ายน้ำ

ด้วยสถานะของการเป็นแม่น้ำนานาชาติ แม่น้ำโขงจึงเป็นทั้งที่มาของโอกาสและความท้าทาย นานัปการ จากความพยายามในการบูรณาการประเทศในอนุภูมิภาคฯ เข้าด้วยกันในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ทำให้ภูมิภาคนี้มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กรอบความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนถูกจัดตั้งขึ้นมากมาย อาทิเช่น โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง [The Greater Mekong Subregion (GMS) Program] กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง [The ASEAN Mekong Basin Development Cooperation, AMBDC] และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (The Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS) เป็นต้น ขณะเดียวกัน แนวคิดและแผนการต่างๆ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากศักยภาพของแม่น้ำโขงก็ถูกพัฒนาขึ้นเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำ การควบคุมอุทกภัย การชลประทาน และการปรับแม่น้ำโขงเพื่อนการเดินเรือพาณิชย์ขนาดใหญ่ด้วยการเปิดประเทศของจีนมีส่วนอย่างมากต่อความเจริญของอาณาบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

อย่างไรก็ตาม โครงการพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดใหญ่ของจีนกลับเป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ร่วมกันจากทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศเหนือน้ำและท้ายน้ำ และความขัดแย้งดังกล่าวมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง

การพัฒนาแม่น้ำสายนี้โดยจีนนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี ค.ศ.1946 แต่เป็นการก่อสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กบนแม่น้ำสาขาของแม่น้ำหลานชาง การสำรวจเพื่อพัฒนาโครงการขนาดใหญ่โดยรัฐบาลท้องถิ่นของมณฑลยูนนานเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1950 และสองทศวรรษต่อมา จึงได้มีการวางแผนสร้างเขื่อนบนแม่น้ำหลานชางทั้งหมด 14 เขื่อนด้วยกัน แต่ในเบื้องต้นนั้นออกแบบเพียงจำนวน 8 เขื่อน<sup>12</sup> คือ

<sup>11</sup> “Greater Mekong Sub-region will become a new growth pole in Asia Pacific,” *Free Paper*

<<http://www.f-paper.com/?i279689-Greater-Mekong-Sub-region-will-become-a-new-growth-pole-in-Asia-Pacific>> (20 May 2011) accessed July 12, 2012.

<sup>12</sup> “澜沧江水电开发历程 (วิวัฒนาการการพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำบนแม่น้ำหลานชาง),” *Xinhua*.

<<http://www.yn.xinhuanet.com/tebd/xdds/xw/bj03.htm>>(January 20, 2002) accessed May 21, 2012.

มานวาน (漫湾) ต้าเฉาซาน (大朝山) จิ่งหง (景洪) เสี่ยววาน (小湾) นัวจาดู (糯扎渡) กงกัวเฉา (功果桥) ก่านหลันป้า (橄榄坝) และเหมิงชง (勐松) ทั้งนี้ รัฐบาลจีนเพิ่งประกาศยกเลิกโครงการเขื่อนเหมิงชงไปเมื่อเร็วๆ นี้<sup>13</sup> ปัจจุบันมี 5 เขื่อนที่สร้างเสร็จและเริ่มผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว คือ มานวาน ต้าเฉาซาน จิ่งหง เสี่ยววาน และล่าสุด คือ นัวจาดู

เขื่อนทั้งหมดของจีนนี้เรียกว่า โครงการเขื่อนชุดแบบขั้นบันได (cascade dams) เพราะว่าแต่ละเขื่อนถูกออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน แต่ทำงานเชื่อมต่อกัน ยกตัวอย่างเช่น เขื่อนมานวาน และต้าเฉาซานถูกออกแบบให้เป็นเขื่อนที่กักเก็บน้ำตามฤดูกาล ปริมาณน้ำจึงขึ้นกับฤดูกาลและระดับน้ำจากเขื่อนเก็บน้ำขนาดใหญ่อื่นๆ<sup>14</sup> ขณะที่เขื่อนเสี่ยววานและนัวจาดูจะถูกใช้เพื่อผลิตไฟฟ้าเป็นหลัก และเพื่อเก็บกักปริมาณน้ำส่งต่อไปยังเขื่อนขนาดเล็กอื่นๆ เพื่อให้สามารถผลิตไฟฟ้าได้ในฤดูแล้งและให้ทันต่อความต้องการใช้พลังงาน<sup>15</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว การทำงานของแต่ละเขื่อนจึงมีผลต่อประสิทธิภาพของเขื่อนอื่นๆ ด้วย รัฐบาลจีนเองได้พยายามที่จะโฆษณาข้อดีและประโยชน์อื่นๆ ของเขื่อนเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อควบคุมอุทกภัย รักษาระดับน้ำในฤดูแล้ง และเพิ่มศักยภาพในด้านการชลประทานเพื่อการเกษตร ซึ่งประเทศทำนองตัวเองจะได้รับประโยชน์ด้วย<sup>16</sup> แต่ดูเหมือนว่า ชุมชนที่อยู่ท้ายน้ำกลับไม่รับรู้ถึงประโยชน์ดังกล่าวของเขื่อนเลย แต่กลับพบการเปลี่ยนแปลงในแม่น้ำสายนี้ที่คาดการณ์ไม่ได้ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 เมื่อเขื่อนแรกของจีนเริ่มผลิตไฟฟ้า ความกังวลต่อผลเสียของเขื่อนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จีนที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อเขื่อนต่างๆ ททยอยสร้างเสร็จ

ในความเป็นจริงนั้น เขื่อนเหล่านี้กระทบต่อสภาพลักษณะของจีนและความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับผู้คนที่ทำนํามากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ในระดับรัฐนั้น มีความเป็นไปได้ยากที่จะนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างกัน สาเหตุหนึ่งเพราะว่ารัฐเองมีผลประโยชน์ร่วมในการพัฒนาแม่น้ำสายนี้ ดังเห็นได้จากกรอบความร่วมมือต่างๆ อันเกี่ยวกับลุ่มน้ำโขงนั้นเอื้อประโยชน์ให้กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในแต่ละประเทศเป็นอย่างดี<sup>17</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยขนาดและที่ตั้งของจีนในฐานะ

<sup>13</sup> “China Launches Mekong River Flood Control Training,” *China Daily*

<[http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-06/20/content\\_9993260.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-06/20/content_9993260.htm)>accessed May 19, 2012.

<sup>14</sup> Jill Lawler, “The Interaction between the Mekong River Commission and China: An Analysis of Hydropolitical Dynamics on Cooperation” (Master Thesis, Chulalongkorn University, 2006), 59.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> “China to Build Huge Power Station on Lancang-Mekong River”, *Xinhua*,

<[http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/20/content\\_245443.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/20/content_245443.htm)>accessed January 11, 2012.

<sup>17</sup> Milton Osborne, *River at Risk: The Mekong and The Water Politics of China and Southeast Asia*, Lowy Institute Paper 02 (New South Wales: Longueville Media, 2004), 23.



ประเทศเพื่อนบ้าน อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ทำให้จีนเป็นตัวแสดงหลักในเชิงภูมิยุทธศาสตร์ของภูมิภาคนี้ (major geostrategic player)<sup>18</sup> อสมมาตรทางอำนาจเช่นนี้เป็นปัจจัยหลักที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม Goh กลับมีความเห็นต่างไปว่า

“ความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อนบ้านและท้ายน้ำมีความรุนแรง โดยเฉพาะเมื่อตำแหน่งที่ตั้งของประเทศท้ายน้ำกับการพึ่งพาทรัพยากรร่วมกันสัมพันธ์กัน...ทุกรัฐเห็นพ้องต้องกันถึงความจำเป็นในการพัฒนา และยังให้ความสำคัญอย่างมากกับแนวคิดภูมิภาคนิยม เพราะเห็นว่าเป็นหนทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของภูมิภาค”<sup>19</sup>

เช่นเดียวกัน Stoett ที่เห็นว่า ปฏิสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างรัฐที่ใช้แม่น้ำโขงร่วมกันกับความร่วมมือในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำร่วมกันนั้น จะส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อนโยบายระหว่างประเทศของแต่ละประเทศในอนาคต<sup>20</sup> ด้วยความจริงที่ว่า นโยบายต่อแม่น้ำโขงของจีนในปัจจุบันที่ขาดความโปร่งใสนั้นอาจสร้างความหวาดระแวงให้กับบรรดาประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่มีจีนร่วมอยู่ด้วยได้

ข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีอันเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรจากแม่น้ำโขงนั้นมีอยู่จำนวนมากไม่น้อย แต่ด้วยการที่ขาดกลไกในการจัดการความสัมพันธ์เพื่อนบ้านกับท้ายน้ำ ทำให้การใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกันยังมีความซับซ้อนและยากต่อการจัดการ และแม้ว่าจะมีคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission, MRC) ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การที่จีนยอมเข้าร่วมเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์นั้น ทำให้จีนไม่ถูกผูกมัดภายใต้ข้อตกลงต่างๆ MRC จึงไม่มีสิทธิในการยับยั้งการสร้างเขื่อนใดๆ ของจีนได้ ด้วยเหตุนี้ความขัดแย้งจึงยังดำรงอยู่

<sup>18</sup> Nguyen Phuong Binh, “Geopolitics and Development Cooperation in the Mekong Region,” in *The Mekong Arranged & Rearranged*, eds. Maria Serena I. Diokno and Nguyen Van Chinh (Chiang Mai: Mekong Press, 2006), 70.

<sup>19</sup> Evelyn Goh, *Developing the Mekong: Regionalism and Regional Security in China-Southeast Asian Relations (Adelphi Series 387)*, 1<sup>st</sup> ed. (UK: Routledge, 2007), 23.

<sup>20</sup> Peter Stoett, “Mekong River Politics and Environmental Security,” in *Confronting Environmental Change in East & Southeast Asia: Eco-Politics, Foreign Policy and Sustainable Development*, ed. Paul G Harris (London: Earthscan, 2005), 182.

## ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับจีนในการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขง

อันที่จริงแล้ว ไทยมีบทบาทอย่างมากในยุคแรกๆ ของการพัฒนาแม่น้ำโขงในการโน้มน้าวจีนให้เข้าเป็นสมาชิกของ MRC ในต้นปี ค.ศ. 1990 สมัยที่อานันท์ ปันยารชุน (1991-1992) เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ประเทศไทยมีความพยายามที่จะฟื้นฟูคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee ปัจจุบันคือ MRC) และความตั้งใจที่จะรวมจีนและพม่าเข้าเป็นสมาชิกด้วย แต่ด้วยผลจากสงครามเวียดนาม ทำให้เวียดนามคัดค้านการเชิญจีนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังกล่าว และด้วยความขาดวิสัยทัศน์ของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ขั้นตอนในการฟื้นฟูจึงดำเนินไปโดยไม่มีจีน<sup>21</sup> ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาจนถึงสถานภาพของจีนใน MRC ดังที่เห็นกันในปัจจุบัน

ที่ผ่านมา ครอบคลุมความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงจำนวนมากถูกก่อตั้งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ทศวรรษ 1990 แต่มีเพียงบางด้านเท่านั้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับตัวแม่น้ำโขงและมีทั้งไทยและจีนร่วมอยู่ด้วย ครอบคลุมความร่วมมือที่ว่ามีวัตถุประสงค์หลากหลาย อาทิ เช่น เพื่อการเกษตร เพื่อการค้า เพื่อการเดินเรือ เพื่อการขนส่ง และเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังจะเห็นได้จาก ตารางที่ 1

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า จีนยอมเข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในกรอบความร่วมมือทุกกรอบยกเว้น MRC ที่จีนยังคงสถานภาพเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ ทั้งนี้ บทความขึ้นนี้จะขยายความเฉพาะบางกรอบความร่วมมือที่จะทำให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระดับรัฐระหว่างไทยกับจีนได้อย่างชัดเจน

ในระดับทวิภาคีนั้น รัฐบาลไทยกับรัฐบาลจีนได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการซื้อขายพลังงานไฟฟ้าตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 1998 โดยที่ไทยจะนำเข้าไฟฟ้าจากสองเขื่อนของจีน คือ จิ่งหง และ นั่วจาตู ในปริมาณ 3,000 เมกกะวัตต์ ภายในปี ค.ศ.2017<sup>22</sup> ในตอนแรกนั้น ทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่ตกลงเป็นหุ้นส่วนในการซื้อขายกันเท่านั้น หากแต่ยังจะร่วมลงทุนในการสร้างเขื่อนดังกล่าวของจีนด้วย โดยที่จีนจะถือหุ้น 75%<sup>23</sup> แต่เนื่องจากรัฐบาลขาดความชัดเจน จีนเลยดำเนินการก่อสร้างแต่เพียงลำพัง<sup>24</sup> อย่างไรก็ตาม จากรายงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไทยและ

<sup>21</sup>เซียน ธีระวิทย์, “ความร่วมมือไทย-จีน ด้านการพัฒนาแถบลุ่มแม่น้ำโขง”, ใน *จีนในศตวรรษที่ 21*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), 98-99.

<sup>22</sup> “Thailand Power Development Plan 2010-2030 (PDP 2010)”, *Electricity Generating Authority of Thailand* <<http://www.scribd.com/doc/36097570/Thailand-Power-Development-Plan-PDP>> accessed April 15, 2012.

<sup>23</sup> “China, Thailand join forces on Yunnan power projects”, *Xinhua* <[http://news.xinhuanet.com/english/2004-07/17/content\\_1608208.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2004-07/17/content_1608208.htm)> (July 17, 2004) accessed May 23, 2012.

<sup>24</sup>เซียน ธีระวิทย์, “ความร่วมมือไทย-จีน ด้านการพัฒนาแถบลุ่มแม่น้ำโขง”, 84.

จีนจะร่วมมือกันในการวางแผนและก่อสร้างระบบการส่งจ่ายไฟฟ้าพลังงานสูงต่อไป<sup>25</sup> และแม้ว่าจะยัง  
ไม่มีความชัดเจนว่า เชื้อนิตของจีนจะทำการขายกระแสไฟให้กับไทย กฟผ. ได้ยืนยันอีกครั้งว่า MOU  
ว่าด้วยการซื้อขายพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทยกับจีนยังคงดำเนินต่อ โดยที่ไทยจะนำเข้าไฟฟ้าจากจีน  
ภายในปี ค.ศ. 2014-2015<sup>26</sup>

ในระดับพหุภาคีนั้น แผนการปรับปรุงร่องน้ำของแม่น้ำโขงเพื่อการเดินเรือพาณิชย์นั้นปรากฏขึ้น  
ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ภายใต้แนวคิด ‘สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ’ ซึ่งประกอบด้วย จีน พม่า ลาว และไทย<sup>27</sup>  
และได้รับการสนับสนุนและผลักดันจนกลายเป็น ‘ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในลุ่มแม่น้ำโขง  
ตอนบน (Quadripartite Agreement on Commercial Navigation on Lancang–Mekong River),’<sup>28</sup>  
ซึ่งลงนามในเดือน เมษายน ปี ค.ศ. 2000 และมีผลบังคับใช้ในปีต่อมา<sup>29</sup> โดยแผนการดังกล่าวมี  
วัตถุประสงค์เพื่อขยายร่องน้ำตอนบนของแม่น้ำโขงให้สามารถรองรับเรือสินค้าขนาด 500 ตัน ที่จะแล่น  
จากชื่อเหมาของจีนลงมาถึงหลวงพระบางของลาวได้<sup>30</sup> โดยมีรัฐบาลจีนเป็นผู้สนับสนุนหลัก อย่างไรก็ตาม  
ตาม โครงการนี้มีดำเนินไปอย่างล่าช้า เนื่องจากการต่อต้านจากชุมชนทางภาคเหนือของไทย ส่งผลให้การ  
ระเบิดเกาะแก่งทำได้เฉพาะในส่วนของจีนและลาว ส่วนในพื้นที่ของไทยที่รู้จักกันในชื่อของ คอนผีหลง  
นั้นได้ถูกระงับโดยกระทรวงกลาโหมไทยตั้งแต่เดือน กรกฎาคม ปี ค.ศ. 2002 ด้วยเหตุผลด้านความ  
มั่นคง<sup>31</sup> แต่อย่างไรก็ตาม จีนยังมีความพยายามที่จะระเบิดตามที่วางแผนไว้ โดยจีนได้ทวงถามถึง  
ความก้าวหน้าในส่วนของไทยใน การประชุมคณะกรรมการประสานการดำเนินการตามความตกลงว่า  
ด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ครั้งที่ 6 (The 6<sup>th</sup> Joint Committee on Coordination  
of Commercial Navigation)<sup>32</sup>

<sup>25</sup> Thailand Power Development Plan 2010-2030 (PDP 2010)”, *System Planning Division, Electricity  
Generating Authority of Thailand, Ibid.*,

<sup>26</sup> กฟผ. เห็น MOU ซื้อไฟฟ้าจากจีน, *Money Channel*

<<http://www.moneychannel.co.th/Menu6/NewsUpdate/tabid/89/newsid491/17668/Default.aspx>>(April 10,  
2007) accessed April 24, 2012.

<sup>27</sup> พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ: ความเป็นจริงและผลกระทบ (กรุงเทพฯ:  
สถาบันเอเชียศึกษา, ตุลาคม 2541), 5.

<sup>28</sup> บางแหล่งข้อมูลจะใช้ “The Lancang-Mekong Navigation Channel Improvement Project”

<sup>29</sup> “Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion (GMS)”, *Ibid.*,

<sup>30</sup> Southeast Asia Rivers Network, *Mekong: Rapids under Fire*, 2nd ed. (Chiang Mai: Southeast Asia  
Rivers Network, December 2003), 29.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 32.

<sup>32</sup> จีนดันทุรังขอระเบิดแก่ง ‘คอนผีหลง’, *Save Koh Surin*

<<http://www.savekohsurin.com/webboard/topic.php?topicid=631>> accessed April 5, 2012.

สืบเนื่องจากความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ ส่งผลให้ร่องน้ำบางส่วนของแม่น้ำโขงถูกขยายให้กว้างและเหมาะสมกับการขนส่งขนาดใหญ่มากขึ้น จีน พม่า ลาว และไทยจึงได้เห็นชอบใน 'ข้อตกลงขนส่งน้ำมันผ่านแม่น้ำโขง' โดยทั้งสองประเทศได้ลงนามในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2006 ภายใต้ข้อตกลงนี้ จีนจะทำการขนส่งน้ำมันจากปริมาณเดิม 1,200 ตัน เป็น 70,000 ตัน โดยผ่านไทยเพียงประเทศเดียว ทั้งนี้ การขนส่งรอบแรกได้ไปถึงจีนในเดือน ธันวาคม ของปีเดียวกัน<sup>33</sup> อันที่จริงนั้น ได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการขนส่งน้ำมันผ่านแม่น้ำโขงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 จากความเห็นชอบของรัฐบาลจีนกับสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ในการขยายความร่วมมือจากการซื้อขายเฉพาะพลังงานไฟฟ้า เป็น การซื้อขายน้ำมันด้วย<sup>34</sup> การศึกษาได้สรุปว่า ในบรรดาเส้นทาง การขนส่งทั้งหมด การขนส่งผ่านแม่น้ำโขง กอปรกับการขนส่งทางบกบางส่วน เป็นเส้นทางที่ต้นทุนต่ำที่สุดในการจะไปสู่เมืองต่างๆ ในมณฑลยูนนาน<sup>35</sup> และนี่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยให้กับสนับสนุนการระเบิดเกาะแก่งของจีนตามลำแม่น้ำโขงด้วย

ตารางที่ 1: กรอบความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงที่มีไทยและจีนร่วมอยู่ด้วย

กรอบความร่วมมือ	การเกษตร	พลังงาน	สิ่งแวดล้อม	การประมง	ทรัพยากรมนุษย์	การลงทุน	ชลประทาน	การเดินเรือ	การสื่อสาร	การค้า	การท่องเที่ยว	การขนส่ง	เทคโนโลยี	การจัดการทรัพยากรน้ำ
MRC	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓						✓
ADB-GMS	✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓		✓
AMBDC	✓	✓				✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
MOU ว่าด้วยการซื้อขายพลังงานไฟฟ้า		✓												

<sup>33</sup> “China starts oil shipping via the Mekong River”, *Xinhua* <[http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/28/content\\_5543924.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/28/content_5543924.htm)> (December 28, 2006) accessed April 11, 2012.

<sup>34</sup> “Thailand's Petroleum Products Trading with South China”, *Energy Policy and Planning Office, Ministry of Energy, Royal of Thai Government* <<http://www.eppo.go.th/vrs/VRS47-01-ChinaPetro.html>> accessed April 29, 2012.

<sup>35</sup> *Ibid.*

กรอบความร่วมมือ	การเกษตร	พลังงาน	สิ่งแวดล้อม	การประมง	ทรัพยากรมนุษย์	การลงทุน	ชลประทาน	การเดินเรือ	การสื่อสาร	การค้า	การท่องเที่ยว	การขนส่ง	เทคโนโลยี	การจัดการทรัพยากรน้ำ
ความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน								✓				✓		
ข้อตกลงเพื่อขนส่งน้ำมันผ่านแม่น้ำโขง		✓										✓		

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมและเรียบเรียงจากเอกสารและเว็บไซต์ต่างๆ<sup>36</sup>

กล่าวสำหรับกรณีการสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำสายหลักของแม่น้ำโขงนั้น ก็มีเสียงสะท้อนแสดงความกังวลต่อผลกระทบของจีนจากฝ่ายการเมืองอยู่ไม่น้อย แม้น้อยครั้งมากที่นักการเมืองไทยจะกล้าตั้งคำถามหรือวิพากษ์วิจารณ์จีนอย่างเปิดเผย แต่เหตุการณ์อุทกภัยปี 2008 และปัญหาภัยแล้งปี 2010 ซึ่งถือเป็นวิกฤติที่รุนแรงที่สุดสำหรับผู้คนที่อยู่ตามแม่น้ำโขงนั้น ทำให้นักการเมืองหลายคนแสดงความไม่แน่ใจต่อประโยชน์ของเขื่อนจีน ยกตัวเช่น ในปี 2009 วุฒิสมาชิก จีราวรรณ

<sup>36</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือต่างๆ สามารถดูเพิ่มเติมได้จาก <<http://www.mrcmekong.org/>>, <<http://www.adb.org/countries/gms/main>>, <<http://www.aseansec.org/19591.htm>>, Thailand Power Development Plan 2010-2030 (PDP 2010), System Planning Division, Electricity Generating Authority of Thailand, กระทรวงต่างประเทศ, <[www.mfa.go.th/main/th/world/7/19897-โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่ม.html](http://www.mfa.go.th/main/th/world/7/19897-โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่ม.html)> and “China Starts Oil Shipping via the Mekong River”, *Xinhua*, <[http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/28/content\\_5543924.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/28/content_5543924.htm)> (December 28, 2006) accessed January 15, 2012.

จงสุทธานามณี วัฒนศิริธร ได้ตั้งกระทู้ถามในสภา<sup>37</sup> อีกทั้งยังได้ทำจดหมายถามไปยังนายกรัฐมนตรีถึงผลกระทบที่ไทยได้รับจากเขื่อนบนแม่น้ำโขงของจีน โดย จิราวรรณ ได้ตั้งคำถามถึงนายกรัฐมนตรี ดังนี้

- 1) รัฐบาลมีนโยบายอย่างไรบ้างในการบรรเทาทุกข์ให้กับชาวบ้านริมแม่น้ำ และ
- 2) รัฐบาลไทยมีแผนที่จะนำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนหรือไม่<sup>38</sup> เป็นแนวคิดที่พยายามจะนำเอาประเด็นความขัดแย้งระหว่างจีนกับประเทศท้ายน้ำเข้าสู่เวทีภูมิภาคด้วย

การวิพากษ์วิจารณ์ในสภายังเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นจากกรณีภัยแล้งในปี 2010 ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตครั้งรุนแรงที่สุดในสองทศวรรษที่เกิดกับชุมชนที่อาศัยตามริมแม่น้ำโขง ในวันที่ 2 มีนาคม 2010 วุฒิสมาชิก ประสาร มฤคพิทักษ์ ได้ยื่นกระทู้ถามด่วนถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลทำการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากการลดลงของระดับน้ำอย่างรวดเร็วของแม่น้ำโขง และเพื่อประสานขอความร่วมมือจากสมาชิก MRC อีก 3 ประเทศและจีนด้วย<sup>39</sup> หลังจากนั้นไม่นาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ยื่นเสนอญัตติด่วน ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาวิกฤตการณ์แม่น้ำโขงแห่งขอ<sup>40</sup> ในที่สุด คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาวิกฤตการณ์ระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลง ก็ถูกจัดตั้งขึ้นในวันที่ 12 มีนาคม 2010<sup>41</sup> ต่อมาในเดือนกรกฎาคม คณะกรรมการชุดนี้ได้ตีพิมพ์รายงานฉบับสมบูรณ์ออกมา แต่กลับระบุว่า วิกฤตภัยแล้งที่

<sup>37</sup> “กระทู้ถาม เรื่อง ปัญหาผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<<http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/71844/00000000103332.pdf?sequence=1>> accessed May 13, 2012 และ “กระทู้ถาม นายกรัฐมนตรี เรื่อง ปัญหาผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/60455>> accessed May 13, 2012.

<sup>38</sup> “กระทู้ถาม เรื่อง ปัญหาผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง”, Ibid.

<sup>39</sup> “กระทู้ถามด่วน เรื่อง การตรวจสอบผลกระทบและประสานความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลงผิดปกติ”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/72428>> accessed March 19, 2012.

<sup>40</sup> “ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาวิกฤตการณ์แม่น้ำโขงแห่งขอ”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/19828>> accessed March 19, 2012.

<sup>41</sup> “ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาวิกฤตการณ์ระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลง”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/141205>> accessed March 22, 2012.

เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นสาเหตุมาจากเงื่อนไขของจีน<sup>42</sup> สุดท้ายแล้ว การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นก็ไม่ได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับแต่อย่างใด

ฝ่ายรัฐบาลจีนเองนั้นมีการตอบสนองที่ไม่ผู้จะเป็นมิตรนักต่อความเดือดร้อนของผู้คนทำนํ้า รวมถึงเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ นานา ซึ่งต่างจากที่จีนพยายามเชิดชู นโยบายเพื่อนที่ดี ครั้งหนึ่งในการประชุมใหญ่อันเกี่ยวกับแม่น้ำโขง ซึ่งจัดที่ประเทศไทยนั้น<sup>43</sup> ผู้แทนจากจีนถึงกับเดินออกจากที่ประชุมทันทีเพื่อคัดค้านความพยายามของบางประเทศที่จะยกเอาประเด็นการสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขงมาอภิปราย โดยให้เหตุผลว่า จีนถือเป็นเรื่องภายในที่ต่างชาติไม่ควรแทรกแซง และจีนมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ในการสร้างเขื่อนในเขตแดนของตน จีนได้ยึดมั่นในแนวคิดนี้มาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้จึงไม่เคยเห็นจีนออกมาแสดงความรับผิดชอบใดๆ ต่อผลกระทบที่ประเทศทำนํ้าได้รับ

แม้ในระยะหลังจีนจะให้ความร่วมมือกับ MRC ด้วยการเปิดเผยข้อมูลทางอุทกวิทยาในบางฤดู แต่ในระดับท้องถิ่นกลับพบว่า สถานีวัดระดับน้ำในระดับท้องถิ่นไม่เคยได้รับข้อมูลดังกล่าว นอกจากนี้ ยังตัดพ้อว่า ในฤดูแล้ง จีนจะเก็บน้ำเพื่อใช้เอง แต่เมื่อใดก็ตามที่เรือสินค้าจีนจะแล่นลงมา จีนจะเปิดเขื่อนเพื่ออำนวยความสะดวกทันที<sup>44</sup> หรือแม้กระทั่งเร็วๆ นี้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้ส่งจดหมายไปยังผู้ว่าราชการมณฑลยูนนาน เพื่อขอให้ปล่อยน้ำออกจากเขื่อนจิ่งหงบ้างในช่วงที่ภัยแล้งมีความรุนแรงมาก แต่กลับถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า จีนเองก็ประสบกับภัยแล้งอย่างหนัก มีความจำเป็นที่ต้องกักเก็บน้ำไว้ใช้ในประเทศด้วย<sup>45</sup> กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า การทำงานของเขื่อนจีนมีความสำคัญมากเพียงใดต่อผู้คนทำนํ้า โดยเฉพาะในฤดูแล้ง และยังแสดงให้เห็นอีกว่า จีนสามารถควบคุมการไหลของน้ำได้จริง โดยยึดความจำเป็นภายในของจีนเป็นหลัก

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หลายฝ่ายยังมองว่า จีนมีท่าทีที่อ่อนลงในช่วงที่เกิดภัยแล้งอย่างหนัก โดยหลังจากการพบกันระหว่างผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของจีนกับนายกรัฐมนตรีของไทย ในวันที่ 8 มีนาคม 2010 จีนสัญญาว่าจะให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลด้านการไหลของน้ำมาก

<sup>42</sup> “รายงานการศึกษาปัญหาวิกฤตการณ์ระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลง”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/77941>> accessed March 22, 2012.

<sup>43</sup> แม้จะไม่ระบุแน่ชัดว่าเป็นการประชุมใด แต่จากบริบทโดยรอบแล้ว คาดว่าจะเป็น International Conference on Natural Resource Management and Cooperation Mechanisms in the Mekong Region” ซึ่งจัดขึ้นที่สำนักงานสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, วันที่ 16-18 พฤศจิกายน 2004.

<sup>44</sup> Poona Antaseeda, “Upstream Power Play”, *Bangkok Post Perspective*, December 22, 2002, 12.

<sup>45</sup> “แฉ ผวจ.ขอเปิดเขื่อนโดนจีนปฏิเสธ”, เดลินิวส์ <<http://www.dailynews.co.th/crime/79913>> accessed March 17, 2012.

ขึ้น<sup>46</sup> ซึ่งต่อมาไม่นาน ระดับน้ำที่วัดได้ในแม่น้ำโขงได้เพิ่มขึ้นอีก 10%<sup>47</sup> แม้จะยังพิสูจน์ได้อย่างแน่ชัด แต่มีบางกระแสที่เชื่อว่าเป็นเพราะจีนรักษาคำพูดที่ให้ไว้กับนาย กช ของไทย นอกจากนี้ รัฐบาลจีนยังได้เชิญเจ้าหน้าที่จากประเทศทำนน้ำไปเยี่ยมชมการทำงานงานของเขื่อนจีนบนแม่น้ำโขง แม้จะเป็นสัญญาณที่ดีของการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น แต่ก็ยังมีกระแสวิจารณ์ว่า เขื่อนที่จีนเปิดให้ดูเป็นเพียงเขื่อนขนาดเล็กที่ไม่ได้มีผลกระทบมากต่อประเทศทำนน้ำ เขื่อนที่จีนควรเปิดเผยข้อมูลให้มากขึ้นคือเขื่อนขนาดใหญ่ อย่างเช่น เขื่อนเสี่ยววาน<sup>48</sup> ล่าสุด คาราวานจีเอ็มเอส ครั้งที่ 2 (the 2<sup>nd</sup> GMS Caravan) ซึ่งจัดขึ้นในเดือนธันวาคม 2010 โดยกรมการกิจการชายแดน ยังได้รับเชิญให้เข้าเยี่ยมชมเขื่อนอย่างเป็นทางการพิเศษจากรัฐบาลจีนอีกด้วย<sup>49</sup>

กล่าวได้ว่า ไทยกับจีนมีปฏิสัมพันธ์ต่อการพัฒนาแม่น้ำโขงในระดับรัฐที่ค่อนข้างกระตือรือร้น แม้ในระดับรัฐจะไร้ซึ่งเสียงวิพากษ์วิจารณ์จีนต่อผลกระทบจากการสร้างเขื่อนของจีน แต่เสียงสะท้อนในสภาพจากฝ่ายการเมืองแสดงให้เห็นว่า ความกังวลและความไม่เชื่อใจในคำโฆษณาต่อประโยชน์ของเขื่อนจีนนั้นมิให้เห็นอยู่ เพียงแต่ไม่ได้ถูกเปิดเผยในที่สาธารณะ ฝ่ายรัฐบาลจีนเองก็มีปฏิบัติการตอบสนองและให้ความร่วมมือในระดับรัฐอยู่บ้าง แม้จะยังไม่เป็นที่พอใจของผู้คนทำนน้ำก็ตาม การมีผลประโยชน์ร่วมกันจากกรอบความร่วมมือต่างๆ ในการพัฒนาแม่น้ำโขงส่งผลให้รัฐบาลไทยเองไม่สามารถที่จะเป็นผู้นำในการเผชิญหน้ากับจีน กรณีผลกระทบของเขื่อนจีนบนแม่น้ำโขงจึงกลายเป็นประเด็นที่มีความเปราะบางอย่างมาก การดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่จึงอาจเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับทั้งสองฝ่าย วิถีคติในฤดูต่างๆ ของแม่น้ำโขงจึงกลายเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่จะได้รับความสนใจจากรัฐเป็นครั้งคราวไป

### ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมไทยกับจีน

ในบรรดาผู้คนทำนน้ำ 4 ประเทศนั้น กล่าวได้ว่า ภาคประชาสังคมของไทยมีการเคลื่อนไหวในการแสดงความไม่พอใจต่อเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขงอย่างชัดเจนและอย่างต่อเนื่อง ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้คนในประเทศอื่นไม่ใส่ใจหรือได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนของจีนน้อยเมื่อเทียบ

<sup>46</sup> “จีนเชิญ 4 ชาติดูตรวจสอบเขื่อนแม่น้ำโขง”, *Bangkok Biz*

<[http://www.bangkokbiznews.com/2010/03/10/news\\_30485643.php?news\\_id=304856438](http://www.bangkokbiznews.com/2010/03/10/news_30485643.php?news_id=304856438)> (March 10, 2010) accessed April 24, 2012.

<sup>47</sup> “จีนยอมเปิดเขื่อน น้ำโขงสูงขึ้น 10% รับข้อเสนอไทย ตั้งเวทีแก้วิกฤติ”, *Isan Fair*

<<http://www.isanfair.com/ViewSubject.php?did=86&sid=27>> accessed March 3, 2012.

<sup>48</sup> “จีนเชิญ 4 ชาติดูตรวจสอบเขื่อนแม่น้ำโขง”,

<sup>49</sup> “GMS Caravan”, <<http://gmscaravan.multiply.com/>> accessed January 25, 2012.



กับไทย หากแต่สาเหตุหลักเป็นเพราะระบบการเมืองของไทยให้อิสรระในการแสดงออกมากกว่าระบบในประเทศอื่นๆ ภาคประชาสังคมไทยจึงมีบทบาทนำในการประท้วงจีนในแต่ละครั้ง

แม้ว่าการประท้วงเขื่อนจีนจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ แต่ผู้คนที่อาศัยตามริมแม่น้ำโขงนั้นรับรู้เกี่ยวกับโครงการการสร้างเขื่อนของจีนมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 นิวัติ ร้อยแก้ว จากกลุ่มรักษ์เชียงของ กล่าวว่า ชาวบ้านที่ อำเภอเชียงของ ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ ของระดับน้ำในแม่น้ำโขงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ระหว่างที่มีการสร้างเขื่อนมานาน<sup>50</sup> แต่เนื่องจากไม่คิดว่าจีนจะสร้างเป็นเขื่อนชุดที่ประกอบไปด้วยกว่า 10 เขื่อนในโครงการนี้ ชาวบ้านจึงไม่ได้ใส่ใจมากนัก จนกระทั่งต้นทศวรรษ 2000 เมื่อเขื่อนที่สอง (ต้าเฉาซาน) อยู่ระหว่างการก่อสร้าง ชาวบ้านเริ่มตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำอย่างจริงจังนับแต่นั้นมา

เอ็นจีโอไทยก็เริ่มรับรู้ว่าการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในช่วงที่ผ่านมามีกำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้างเช่นกัน วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ จากมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ หรือ TERRA (Towards Ecological Recovery and Regional Alliance) กล่าวว่า TERRA ได้เฝ้าดูโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำของจีนตั้งแต่ระยะแรกที่ผ่านมาเริ่มสร้าง แต่สาเหตุที่นำเสนอประเด็นเขื่อนจีนในสิ่งพิมพ์ของมูลนิธิ ที่ชื่อว่า ‘Watershed’<sup>51</sup> ค่อนข้างช้า นั้น เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การเข้าถึงข้อมูลของจีน ณ ตอนนั้นมีความจำกัดมาก ด้วยการขาดบุคลากรที่มีความรู้ในภาษาจีน 2) รัฐบาลไทยในขณะนั้นไม่ได้แสดงความสนใจต่อโครงการเหล่านั้นเลย และ 3) ขณะนั้น เขื่อนสามโตรกได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างท่วมท้นจนกลบประเด็นอื่นๆ ข้อสังเกตบางประการของ Goh อาจช่วยเติมเต็มและตอบคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดประเทศทำนองนี้จึงรับรู้เกี่ยวกับโครงการเขื่อนจีน ค่อนข้างล่าช้า Goh ให้เหตุผลว่า เป็นเพราะบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในขณะนั้นที่ไม่สู้ดีนัก การปฏิสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคฯ จึงมีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งการบูรณาการยุทธนานเข้ากับตลาดโลกก็ค่อนข้างช้า<sup>52</sup> กว่าผู้คนในประเทศทำนองนี้จะรับรู้ถึงโครงการเขื่อนของจีน เวลาที่ได้ล่วงเลยไปจนเมื่อหลายโครงการได้สร้างเสร็จสมบูรณ์แล้ว

เมื่อแต่ละเขื่อนทยอยสร้างเสร็จตามๆ กัน การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่พัฒนาไปคู่ขนานกันไปนั้นไม่เพียงแต่เพื่อคัดค้านกรณีเขื่อนบนแม่น้ำโขง หากแต่ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการพัฒนาอื่นๆ ของจีนบนแม่น้ำโขงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการระเบิดเกาะแก่งที่มีจีนเป็นผู้ริเริ่ม และผลักดันอย่างขะมักเขม้น

<sup>50</sup> นิวัติ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2012.

<sup>51</sup> TERRA ก่อตั้งขึ้นในปี 1992 นิตยสาร Watershed ฉบับแรกตีพิมพ์ในปี 1995. สามารถดูฉบับย้อนหลังได้ที่ <http://www.terraper.org/watershed.php>

<sup>52</sup> วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, สัมภาษณ์ 7 กุมภาพันธ์ 2012.

<sup>53</sup> Goh, *Developing the Mekong*, 42.

เหตุการณ์และกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อคัดค้านหรือวิจารณ์จีนนั้นมีในรูปแบบต่างๆ นับตั้งแต่การจัดสัมมนาทางวิชาการ การออกแถลงการณ์ร่วม การยื่นจดหมายประท้วง ไปจนถึงการเผชิญหน้าด้วยการประท้วงที่หน้าสถานทูตจีนประจำประเทศไทย ขณะเดียวกัน การจัดกิจกรรมหรือการเคลื่อนไหวในแต่ละครั้งมักประกอบไปด้วยหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เอ็นจีโอรดับชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ยกเว้นภาครัฐของไทย นอกเหนือจากกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ และ TERRA ที่มักเห็นตามสื่อแล้ว ยังมีอีกหลายกลุ่มหลายองค์กรที่ทำงานในด้านต่างๆ เพื่อปกป้องแม่น้ำโขง อาทิเช่น โครงการสื่อชุมชนลุ่มน้ำโขง เครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง-ล้านนา องค์กรแม่น้ำเพื่อชีวิต<sup>53</sup> เป็นต้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มักทำงานกันเป็นเครือข่าย และเน้นการทำงานทั้งลุ่มน้ำ ไม่ได้เจาะจงแต่แม่น้ำโขงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หลายองค์กรจึงเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการสร้างเขื่อนในแม่น้ำสาละวินของพม่า และคัดค้านเขื่อนไซยะบุรีด้วย

กล่าวเฉพาะกรณีของแม่น้ำโขงนั้น โครงการระเบิดเกาะแก่งถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปี 2002 ภายหลังจากการลงนามในข้อตกลงของทั้ง 4 ประเทศ กลุ่มรักษ์เชียงใหม่เห็นว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้หน่วยงานรัฐหันมาพิจารณาถึงผลเสียที่อาจตามมาจากการยอมให้ระเบิดคอนกรีต และทำที่สูดถึงขั้นยอมระงับโครงการดังกล่าว<sup>54</sup> ซึ่งถือเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่เห็นได้ไม่บ่อยนัก นวัตกรรมให้ข้อสังเกตว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐบาลรับฟังและพิจารณาตามคำเรียกร้องของภาคประชาสังคมในขณะนั้น เป็นเพราะการมีงานวิจัยที่ชาวบ้านศึกษาเองประกอบด้วย<sup>55</sup> การวิจัยดังกล่าวรู้จักกันในนามของ ‘งานวิจัยไต้หวัน’ หรือ ‘จาวบ้าน’<sup>56</sup> โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการศึกษาและรวบรวมภูมิปัญญาชาวบ้านด้วยชาวบ้านและจากชาวบ้านอาวุโสเอง ในแง่หนึ่งก็เพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านพร้อมกันไปด้วย ในปัจจุบันงานวิจัยไต้หวันได้รับการยอมรับในวงกว้าง โดยเห็นว่าเป็นแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้แหล่งหนึ่งเช่นกัน

ในบรรดากิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นนั้น การประชุม ‘International Conference on Natural Resource Management and Cooperation Mechanisms in the Mekong Region’ ถือเป็นการพยายามก้าวสำคัญของภาคประชาสังคมในการเสนอให้มีการก่อตั้ง ‘สภาประชาชนแม่น้ำโขง (Mekong

<sup>54</sup>ดูรายละเอียดเหตุการณ์และกิจกรรมประท้วงจีนได้ที่ Living River Siam <<http://www.livingriversiam.org/index-eng.html>>, TERRA <<http://www.terraper.org/mainpage/index.php>>, Save the Mekong <[http://www.savethemekong.org/issue\\_detail.php?sid=21](http://www.savethemekong.org/issue_detail.php?sid=21)>

<sup>55</sup>นิวัติ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์,

<sup>56</sup>Ibid.,

<sup>57</sup>‘งานวิจัยไต้หวันในแต่ละพื้นที่’, *Foundation for Ecological Recovery* <[http://www.livingriversiam.org/work/tb\\_research.htm](http://www.livingriversiam.org/work/tb_research.htm)> accessed March 22, 2012.

People's Council)’ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น<sup>57</sup>

นอกจากการสร้างองค์ความรู้ให้กับชาวบ้านในท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายทั้งภายในประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้านมีความสำคัญต่อการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขงของจีนและการใช้ทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำโขงเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ด้วย

กรณีการสร้างเครือข่ายภายในประเทศระดับท้องถิ่นนั้น เครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง-ล้านนา (Mekong-Lanna Natural Resources and Culture Conservation Network) เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน เครือข่ายฯ เกิดจากการรวมองค์กรท้องถิ่นเข้าด้วยกัน 3 องค์กร คือ กลุ่มรักษ์เชียงของ ชมรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำอิง และโครงการแม่น้ำและชุมชน<sup>58</sup> ทั้งนี้การรวมกลุ่มดังกล่าวเกิดจากความจำเป็นที่ต้องหาพันธมิตรเพื่อต่อต้านโครงการเขื่อนชุดของจีนบนแม่น้ำโขง ซึ่งในขณะนั้นเขื่อนที่สองกำลังจะถูกสร้าง การต่อสู้เพียงลำพังของกลุ่มรักษ์เชียงของคงจะไม่มีพลังพอ ทั้ง 3 องค์กรจึงรวมตัวกันขึ้นในปี 2002<sup>59</sup>

การแสวงหาพันธมิตรในภูมิภาคเองก็กำลังดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และส่วนใหญ่เป็นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เนื่องจากความอ่อนไหวของปัญหาเขื่อนจีนและระบบการเมืองที่ต่างกันมาก การสร้างเครือข่ายในระดับนี้ต้องใช้ความระมัดระวังค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าทุกประเทศจะได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนของจีน แต่การชูประเด็นนี้เป็นประเด็นหลักจะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าหาภาคประชาสังคมในประเทศเหล่านี้ ทั้งนี้เนื่องจากจะถูกกีดกันจากเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่แรกเริ่ม วิธีการที่ดีที่สุดคือ การพูดถึงแม่น้ำโขงอย่างกว้างในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรน้ำที่ผู้คนในลุ่มน้ำใช้ร่วมกันเพื่อสร้างจิตสำนึกร่วมให้เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้การทำงานของภาคประชาสังคมไทยง่ายขึ้น<sup>60</sup> และคาดหวังว่าจะมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง

การสร้างพันธมิตรนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่กับประเทศท้ายน้ำ กับภาคประชาสังคมของจีนก็มีการติดต่อประสานงานอย่างสม่ำเสมอ แต่ความร่วมมือยังไม่เป็นรูปธรรม เนื่องจากอุปสรรคหลายประการ จากการทำงานกับภาคประชาสังคมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้ วิทยุฯ เพิ่มพงศาเจริญ พบว่าปัญหาสำคัญของภาคประชาสังคมหรือเอ็นจีโอของจีนคือ ถ้าไม่ยึดแนวทางเดียวกับรัฐบาลจีน ก็มักเบี่ยงเบนความสนใจไปตามกระแสโลกได้ง่าย<sup>61</sup> ขณะเดียวกัน นักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของจีน

<sup>58</sup> “Events,” *Foundation for Ecological Recovery*

<[http://www.terraper.org/events\\_view.php?id=3](http://www.terraper.org/events_view.php?id=3)> accessed March 22, 2012.

<sup>59</sup> ดูเพิ่มเติมได้ที่ [http://www.mekonglover.com/aboutus\\_info\\_mekong.asp](http://www.mekonglover.com/aboutus_info_mekong.asp)

<sup>60</sup> นิวัติ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์,

<sup>61</sup> Ibid.,

<sup>62</sup> นิวัติ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์,

จำนวนมากพยายามหลีกเลี่ยงประเด็นที่จะทำทนายอำนาจของรัฐบาลจีน<sup>62</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการยากที่จะสร้างเครือข่ายถาวรกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งในจีน

ส่วนชาวจีนในมณฑลยูนนานที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนของจีนนั้นมีจำนวนไม่น้อย การศึกษาของ Osborne และ Higashi พบว่า นับตั้งแต่เขื่อนม่านวานเริ่มก่อสร้างนั้น ชาวบ้านจำนวนมากต้องถูกบังคับให้ย้ายไปอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ย่ำแย่และไม่เอื้อต่อการดำรงชีพ<sup>63</sup> Osborne ได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุที่เสียงของคนเหล่านี้ถูกละเลยจากรัฐบาลจีนก็เพราะความเป็นชาติพันธุ์อื่นๆ ที่ไม่ใช่คนฮั่น<sup>64</sup> ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ในจีนมีความสำคัญเชิงการเมืองต่อรัฐบาลจีนน้อยมาก

โดยสรุปแล้ว ข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดช่องว่างในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมในไทยกับภาคประชาสังคมในจีน ซึ่งแม้ว่าช่องว่างนี้จะใช้ความพยายามและเวลาในการเติมเต็มอย่างมาก การสื่อสารและการสร้างเครือข่ายอย่างต่อเนื่องยังคงมีความจำเป็น ไม่เพียงแค่ว่าเพื่อประโยชน์ของคนเท่านั้น หากแต่ยังเพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้กับรากหญ้าของจีนถึงผลเสียจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้องของรัฐด้วย

กว่าทศวรรษแล้วที่ภาคประชาสังคมไทยได้มีการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับเขื่อนจีนบนแม่น้ำโขง ทั้งนี้เนื่องจากชาวบ้านต่างเห็นว่าเขื่อนจีนมีผลร้ายมากกว่าผลดีดังที่จีนโฆษณา นอกเหนือจากการสังเกตเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำที่ผ่านมาแล้ว วิกฤตน้ำท่วมในปี 2008 และภัยแล้งในปี 2010 ทำให้จีนถูกวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น จีนถูกตั้งคำถามถึงความเต็มใจในการเปิดเผยข้อมูลอุทกวิทยาและการทำงานของเขื่อนที่ถูกต้องให้กับประเทศที่ทำได้รับรู้

วิธีการที่รัฐบาลจีนใช้มาโดยตลอดเพื่อตอบสนองต่อข้อกล่าวหาต่างๆ เรียกว่า ‘การทูตแบบนิ่งเฉย (Diplomacy of Silence)’<sup>65</sup> การยื่นจดหมายประท้วงโดยเครือข่ายภาคประชาสังคมไทยถึงสองครั้ง ที่สถานทูตจีนประจำประเทศไทย ได้ตำหนิจีนอย่างเปิดเผยว่า “ไม่สนใจต่อเสียงของผู้คนที่ได้รับ

<sup>63</sup> Lin Teh-Chang, “Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics,” *Issues&Studies* 43: 4 (December 2007): 149-184.

<sup>64</sup> Osborne, *River at Risk: The Mekong and The Water Politics of China and Southeast Asia*, 22, Satomi Higashi, “Resettlement and Dam Development on the Lancang River: Victims of Development Overshadowed by Dams,” in *A River of Controversy*, ed., Kate Lazarus (Berkeley, CA: International Rivers Network, Mekong Watch, Southeast Asia Rivers Network, November 2003), 27.

<sup>65</sup> Osborne, *Ibid.*

<sup>66</sup> Sunny Tan, “China’s Mekong Diplomatic Offensive,” *New Asia Republic* <<http://newasiarepublic.com/?p=19759>> (July 24, 2010) accessed May 12, 2012.

ผลกระทบจากการสร้างเขื่อนของตนบนแม่น้ำโขง<sup>66</sup> แม้ว่าตั้งแต่ปี 2002 จีนจะมีการเปิดเผยข้อมูลทุกวิทยาบางส่วนให้กับ MRC และล่าสุดในปี 2010<sup>67</sup> ยังยอมให้ข้อมูลในช่วงฤดูแล้งด้วย แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการลุ่มน้ำโขงทั้งหมด เพราะข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมคือ จีนต้องเปิดเผยข้อมูลการทำงานของเขื่อนทั้งหมด รวมถึงสถิติต่างๆ ในอดีตก่อนที่จะมีการสร้างเขื่อน<sup>68</sup> เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

อีกวิธีการหนึ่งในการตอบโต้ของจีนคือ การยืนยันถึงประโยชน์ของเขื่อน เช่น ในปี 2002 ผู้เชี่ยวชาญด้านน้ำของจีนอ้างว่า เขื่อนเสี่ยววานจะช่วยควบคุมอุทกภัยและป้องกันการพังทลายของดินในพื้นที่ทำน้ำได้<sup>69</sup> หรืออย่างในกรณีที่ เหอ ต้าหมิง นักวิชาการจีนกล่าวอย่างมั่นใจว่า เมื่อเขื่อนเสี่ยววานเริ่มเดินเครื่องผลิตไฟฟ้า จะช่วยเก็บกักน้ำไว้ไม่ให้ไหลลงป่ด้านได้ในปริมาณที่มากเกินไป ขณะเดียวกันในฤดูแล้งยังจะช่วยเพิ่มปริมาณน้ำได้กว่า 40% ด้วย<sup>70</sup> แต่เท่าที่ผ่านมา ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ยังคงเกิดวิกฤติทั้งน้ำท่วมและภัยแล้งต่อบริเวณลุ่มน้ำโขง ที่สำคัญ เมื่อเกิดวิกฤติแล้ว จีนกลับไม่สามารถทำประโยชน์ได้ดังที่จีนกล่าวอ้าง และปล่อยให้ผู้คนทำน้ำอยู่อย่างไม่สามารถคาดการณ์แม่น้ำโขงที่เขาเคยรู้จักอย่างดีได้ต่อไป

หรือแม้กระทั่งการออกมาแถลงข่าวและการเข้าร่วมงานสัมมนาทางวิชาการของเจ้าหน้าที่รัฐของจีนล่าสุดในเดือนมีนาคม 2010 ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงท่าทีของจีนอย่างมีนัยยะ แต่สำหรับนักวิติ ร้อยแก้ว แล้ว การอธิบายของจีนก็ยังไม่สามารถยอมรับได้ สิ่งที่เขาสนใจคือผลกระทบ

<sup>67</sup> “Appendix 1: Letter to the Chinese Government,” in *Two important Lessons from Mekong Mainstream Dams in China*, Mekong Community Media Project, Mekong-Lanna Natural Resources and Culture Conservation Network (Chiang Rai: Parbpim, July 2010), 59. and “Appendix 2: Third Complaint to the Chinese Government”, 61.

<sup>68</sup>The 2002 Agreement can be found at Agreement on provision of hydrological information renewed by China and MRC, Mekong River Commission < <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/agreement-on-provision-of-hydrological-information-renewed-by-china-and-mrc/> > accessed June 27, 2012. The 2010 further cooperation can be found at First MRC Summit, Mekong River Commission, <<http://www.mrcmekong.org/news-and-events/speeches/first-mrc-summit-4/> > accessed June 27, 2012.

<sup>69</sup>“Appendix 2: Third Complaint to the Chinese Government”, 64.

<sup>70</sup> “Work Starts on Lancang River Power Station,” *Xinhua* <[http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/21/content\\_246158.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/21/content_246158.htm)> (January 21, 2002) accessed July 23, 2012.

<sup>71</sup> “China to Build Huge Power Station on Lancang-Mekong River”, *Xinhua* < [http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/20/content\\_245443.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/20/content_245443.htm) > accessed January 11, 2012.

จากเขื่อนจีนที่รวบรวมตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 ไม่ใช่การอธิบายเฉพาะกรณีเช่นนี้<sup>71</sup> สิ่งหนึ่งที่ทำลายคำโฆษณาของจีนอย่างเห็นได้ชัดคือ การที่รัฐบาลจีนประกาศยกเลิกการสร้างเขื่อนเหมิ่งซง เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำได้<sup>72</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ไม่ว่าจะจีนจะพยายามลดค่ากล่าวหาด้วยวิธีการต่างๆ อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งก็ยังคงดำรงอยู่ จนกว่าจีนจะสามารถทำตามคำเรียกร้องของภาคประชาสังคมได้ ซึ่งในความเป็นจริงนั้น ดูจะเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง ในแง่นี้ จะสร้างความรู้สึกลัวหวาดระแวงและเกลียดชังในหมู่ของผู้คนที่ได้รับความเดือดร้อนจากเขื่อนจีน และความรู้สึกลัวเชิงลบนี้จะขยายวงกว้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจีนกำลังปฏิสัมพันธ์กับประเทศในอนุภูมิภาคฯ มากขึ้นทุกขณะ

## สรุป

บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ไทยกับจีนมีปฏิสัมพันธ์อันเกี่ยวกับแม่น้ำโขงอยู่หลายทางด้วยกัน ปฏิสัมพันธ์เชิงบวกจะเห็นได้ชัดจากกรณีความร่วมมือทั้งทวิภาคีและพหุภาคีในระดับรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนต่างมีผลประโยชน์ร่วมในการพัฒนาแม่น้ำโขง ไม่ว่าจะด้านพลังงานหรือการเดินทางเร็ว แต่ในแง่ของการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น กลับไม่มีช่องทางที่เป็นทางการให้คู่กรณีได้สื่อสารกัน การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการก็ไม่เกิด หรือหากเกิดก็ไม่มีความหมายเท่าไรนัก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น ความไม่เหมือนกันในอำนาจด้านต่างๆ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ทั้งสองฝ่ายรับจากการสร้างเขื่อน และการสื่อสารเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในยามที่เกิดวิกฤติเท่านั้น เป็นต้น การเรียกร้องจากชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนจึงถูกละเลยทั้งจากฝ่ายรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีน

ขณะเดียวกัน ความผิดหวังจากทั้งรัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนในการแก้ปัญหาผลกระทบจากเขื่อนจีน ส่งผลให้ภาคประชาสังคมเองมีการพัฒนาการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการสร้างเขื่อนของจีนอย่างต่อเนื่อง และขยายวงไปสู่การต่อต้านโครงการพัฒนาอื่นๆ ของจีนอันเกี่ยวกับแม่น้ำโขงด้วย แม้รัฐบาลจีนจะมีการเปลี่ยนแปลงท่าทีทางการทูตไปจากในอดีตบ้าง แต่จีนยังคงต้องเผชิญกับปัญหาความเชื่อมั่น เนื่องจากหลายคำถามจากภาคประชาสังคมยังไม่ได้รับคำตอบที่น่าพอใจ ความตึงเครียดระหว่างภาคประชาสังคมไทยกับรัฐบาลจีนยังไม่มีแนวโน้มจะลดลงในอนาคตอันใกล้ ตราบใดที่ผลกระทบในปัจจุบันยังปรากฏอยู่ และเขื่อนที่เหลือยังคงถูกสร้างไปตามแผนโดยปราศจากการปรึกษากับผู้คนที่ท้ายน้ำ

รัฐบาลไทยเองก็ไม่ได้มีความจริงจังในการช่วยบรรเทาทุกข์ให้คนเหล่านี้ ความสิ้นหวังในรัฐบาลไทยมีส่วนทำให้ภาคประชาสังคมไทยหันไปโจมตีและโยนความรับผิดชอบทั้งหมดให้กับจีน

<sup>72</sup> นิวัติ ร้อยแก้ว, สัมภาษณ์,

<sup>73</sup> “China Launches Mekong River Flood Control Training”, *China Daily*

< [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-06/20/content\\_9993260.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-06/20/content_9993260.htm) > accessed May 19, 2012.

ผู้คนจำนวนมากไม่แน่ใจว่ารัฐจะรักษาผลประโยชน์คนในชาติได้เพียงใด ด้วยเหตุนี้ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทมากยิ่งขึ้น รวมถึงสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งมากขึ้น

แม้ว่านโยบายเพื่อนบ้านที่ดีของจีนจะประสบความสำเร็จในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐอย่างมาก แต่จีนกลับล้มเหลวในการเข้าถึงผู้คนในสังคม นโยบายเพื่อนบ้านที่ดีให้ความสำคัญกับรัฐมากเกินไป จนละเลยเสียงสะท้อนจากรากหญ้าและชาวบ้าน ที่อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากผลกระทบของเขื่อนจีนที่ตั้งอยู่เหนือน้ำอย่างชัดเจน รัฐบาลจีนควรทบทวนการนำเอานโยบายเพื่อนบ้านที่ดีมาปฏิบัติว่ามีข้อบกพร่องประการใด และควรให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับผู้คนในประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้น เพราะความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำบนแม่น้ำโขงอาจส่งผลเสียต่อความรู้สึกโดยรวมที่คนทำนํามีต่อชาวจีน ที่ปัจจุบันได้ไหลทะลักเข้ามาในประเทศเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ในความเป็นจริงนั้น ภาพลักษณ์ของชาวจีนใหม่ที่ย้ายถิ่นมาปักหลักหรือทำมาหากินในประเทศเพื่อนบ้านไม่ค่อยจะสู้ดีนักอยู่แล้ว การกระทบกระทั่งจากความไม่เข้าใจข้ามวัฒนธรรมก็มีให้เห็นในหลายกรณี การขาดกลไกในการไกล่เกลี่ยหรือแก้ปัญหาเขื่อนจีนบนแม่น้ำโขงนั้นอาจกระทบต่อการลงทุนในด้านอื่นๆ ของคนจีน และท้ายสุดอาจกระทบต่อความมั่นคงในชุมชนและสังคมที่มีชาวจีนอาศัยอยู่ด้วยได้ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับชุมชนชาวจีนในอินโดนีเซียในทศวรรษ 1990

ในแง่ของความเป็นจริงนั้น รัฐบาลจีนไม่มีทางที่จะทำลายเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้วทิ้งอย่างแน่นอน หรือการระงับโครงการที่เหลือก็คงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ความต้องการและการเรียกร้องของภาคประชาสังคมย่อมเป็นไปได้ที่จะได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลจีน ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ สิ่งที่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลจีนอาจทำได้คือ การประสานให้เกิดการสื่อสารระหว่างรัฐบาลไทยกับภาคประชาสังคมไทยในการร่วมกันหาทางจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศให้เพียงพอในฤดูแล้ง และไม่ให้มากเกินไปในฤดูฝน นอกจากนี้ ในระยะยาวจีนอาจเสนอความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการจัดตั้งระบบจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญจีนเอง อย่างน้อยที่สุดเมื่อความเดือดร้อนได้รับการบรรเทาบ้างแล้ว ความตึงเครียดระหว่างจีนกับภาคประชาสังคมอาจผ่อนคลายตามไปด้วย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กฟผ. เห็น MOU ซื้อไฟฟ้าจากจีน. *Money Channel* 10 April 2007. Accessed April 24, 2012. <http://www.moneychannel.co.th/Menu6/NewsUpdate/tabid/89/newsid491/17668/Default.aspx>.
- กระทรวงต่างประเทศ. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง.” April 24, 2012. [www.mfa.go.th/main/th/world/7/19897-โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง.html](http://www.mfa.go.th/main/th/world/7/19897-โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง.html).
- “กระทู้ถามด่วน เรื่อง การตรวจสอบผลกระทบและประสานความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดลงผิดปกติ”. *สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร* Accessed March 19, 2012. <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/72428>.
- “กระทู้ถาม นายกรัฐมนตรี เรื่อง ปัญหาผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง”. *สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. Accessed May 13, 2012. <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/60455>.
- “กระทู้ถาม เรื่อง ปัญหาผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขง”. *สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. Accessed May 13, 2012. <http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/71844/00000000103332.pdf?sequence=1>.
- “ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาวิกฤตการณ์แม่น้ำโขงแห่งขอ”. *สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. Accessed March 19, 2012. <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/19828>.
- เขียน ธีระวิทย์. “ความร่วมมือไทย-จีน ด้านการพัฒนาแถบลุ่มแม่น้ำโขง”. ใน *จีนในศตวรรษที่ 21*. (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549).
- จีนดันทุรังขอระเบิดแก่ง ‘คอนผีหลง’. *Save Koh Surin*. Accessed April 5, 2012. <http://www.savekohsurin.com/webboard/topic.php?topicid=63>
- “จีนยอมเปิดเขื่อน น้ำโขงสูงขึ้น 10% รับข้อเสนอไทย ตั้งเวทีแก้วิกฤติ”, *Isan Fair*. Accessed March 3, 2012. <http://www.isanfair.com/ViewSubject.php?did=86&sid=27>.
- “จีนเชิญ 4 ชาติดูตรวจสอบเขื่อนแม่น้ำโขง”, *Bangkok Biz* 10 เมษายน. Accessed April 24. [http://www.bangkokbiznews.com/2010/03/10/news\\_30485643.php?news\\_id=304856438](http://www.bangkokbiznews.com/2010/03/10/news_30485643.php?news_id=304856438).



“แฉ ผวจ.ขอเปิดเขื่อนโดนจีนปฏิเสธ”. *เดลินิวส์*. Accessed March 17, 2012.

<http://www.dailynews.co.th/crime/79913>.

“ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาวิกฤตการณ์ระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลง”. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. Accessed March 22, 2012.

<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/141205>.

“รายงานการศึกษาปัญหาวิกฤตการณ์ระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลง.” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. Accessed March 22, 2012. <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/77941>.

พรพิมล ตริโชติ และคณะ. *รายงานการวิจัย เรื่อง สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ: ความเป็นจริงและผลกระทบ*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา. ตุลาคม 2541.

### ภาษาจีน

“澜沧江水电开发历程 (วิวัฒนาการการพัฒนาไฟฟ้าพลังงานน้ำบนแม่น้ำหลานชาง).” *Xinhua*. 20 January 2002. Accessed May 21, 2012.

<http://www.yn.xinhuanet.com/tebd/xdds/xw/bj03.htm>.

### ภาษาอังกฤษ

Antaseeda, Poona. “Upstream Power Play”. *Bangkok Post Perspective*, 22 December 2002.

“Appendix 1: Letter to the Chinese Government” and “Appendix 2: Third Complaint to the Chinese Government”. In *Two important Lessons from Mekong Mainstream Dams in China*. Mekong Community Media Project, Mekong-Lanna Natural Resources and Culture Conservation Network. Chiang Rai: Parbpim, July 2010.

“China Launches Mekong River Flood Control Training”, *China Daily*. Accessed May 19, 2012. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-06/20/content\\_9993260.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-06/20/content_9993260.htm).

“China Starts Oil Shipping via the Mekong River”, *Xinhua*, 28 December 2006. Accessed April 11, 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/28/content\\_5543924.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/28/content_5543924.htm).

“China, Thailand join forces on Yunnan power projects.” *Xinhua*, July 17, 2004. Accessed May 23, 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/2004-07/17/content\\_1608208.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2004-07/17/content_1608208.htm).

“China to Build Huge Power Station on Lancang-Mekong River,” *Xinhua*. Accessed 11 January 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/20/content\\_245443.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/20/content_245443.htm).

Chung Chien-peng. “The “Good Neighbour Policy” in the Context of China’s Foreign Relations.” *China: An International Journal* 7:1 (March 2009): 107-123.

- Dore, John et al. “China’s Energy Reforms and Hydropower Expansion in Yunnan.” In *Democratizing Water Governance in the Mekong Region*, eds. Louis Lebel, John Dore, Rajesh Daniel and Yang Saing Koma, 58. Chiang Mai: Mekong Press, 2007.
- Energy Policy and Planning Office, Ministry of Energy, Royal of Thai Government.
- “Thailand’s Petroleum Products Trading with South China.” Accessed April 29, 2012. <http://www.eppo.go.th/vrs/VRS47-01-ChinaPetro.html>.
- “Events”. *Foundation for Ecological Recovery* . Accessed March 22, 2012. [http://www.terraper.org/events\\_view.php?id=3](http://www.terraper.org/events_view.php?id=3).
- “Full text of Premier Wen’s speech at 2nd GMS Summit.” *People’s Daily*, 5 July 2005. Accessed June 14, 2012.
- “GMS Caravan”, *GMS Caravan*. Accessed January 25, 2012. <http://gmscaravan.multiply.com/>.
- “Greater Mekong Sub-region will become a new growth pole in Asia Pacific.” *Free Paper*, 20 May 2011. Accessed July 12, 2012. <http://www.f-paper.com/?i279689-Greater-Mekong-Sub-region-will-become-a-new-growth-pole-in-Asia-Pacific>.
- “Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Fifth Meeting of the Subregional Investment”. *ADB* (Minutes of Proceedings from the Working Group in Phnom Penh, Cambodia, 13-14 October 2005) . Accessed July 12, 2012. <http://www.adb.org/gms/SIWG-5.pdf>.
- GLosny, Michael A. “Stabilizing the Backyard: Recent Developments in China’s Policy Toward Southeast Asia.” In *China and the Developing World: Beijing’s Strategy for the Twenty-first Century*, eds., Joshua Eisenman, Eric Heginbotham and Derek Mitchell. New York: M.E.Sharpe, 2007.
- Goh, Evelyn. *Developing the Mekong: Regionalism and Regional Security in China-Southeast Asian Relations (Adelphi Series 387)*. 1st ed. UK: Routledge, 2007.
- He Shengda and Sheng Lijun, “Yunnan’s Greater Mekong Sub-Region Strategy,” in *ASEAN-China Relations: Realities and Prospects*, eds., Saw Swee-Hock, Sheng Lijun and Chin Kin Wah. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005.
- Lawler, Jill. *The Interaction between The Mekong River Commission and China: An Analysis of Hydropolitical Dynamics on Cooperation*, Master Thesis, Chulalongkorn University, 2006.

Lin Teh-Chang. “Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics,” *Issues&Studies* 43: 4 (December 2007): 149-184.

Nguyen Phuong Binh. “Geopolitics and Development Cooperation in the Mekong Region.” In *The Mekong Arranged & Rearranged*, eds. Maria Serena I. Diokno and Nguyen Van Chinh. Chiang Mai: Mekong Press, 2006.

Osborne, Milton. *River at Risk: The Mekong and The Water Politics of China and Southeast Asia*. New South Wales: Longueville Media, 2004.

Southeast Asia Rivers Network. *Mekong: Rapids under Fire*. 2<sup>nd</sup> ed. Chiang Mai: Southeast Asia Rivers Network, December 2003.

Stoett, Peter. “Mekong River Politics and Environmental Security.” In *Confronting Environmental Change in East & Southeast Asia: Eco-Politics, Foreign Policy and Sustainable Development*, ed. Paul G Harris, 182. London: Earthscan, 2005.

System Planning Division, Electricity Generating Authority of Thailand. “Thailand Power Development Plan 2010-2030 (PDP 2010).” Accessed June 2, 2012.

<http://www.scribd.com/doc/36097570/Thailand-Power-Development-Plan-PDP>.

Tan, Sunny. “China’s Mekong Diplomatic Offensive.” *New Asia Republic*, 24 July 2010. Accessed May 12, 2012. <http://newasiarepublic.com/?p=19759>.

“Thailand Power Development Plan 2010-2030 (PDP 2010).” *Electricity Generating Authority of Thailand*. Accessed April 15, 2012. <http://www.scribd.com/doc/36097570/Thailand-Power-Development-Plan-PDP>.

“The People’s Republic of China in the Greater Mekong Subregion”. *Asian Development Bank (ADB)*. Accessed July 10, 2012. <http://www.adb.org/GMS/Publications/PRC-in-the-GMS.pdf>.

UNDP. “Chapter 2: New Dimensions of Human Security.” In *Human Development Report 1994*. Accessed June 18, 2012. [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf)

“Work Starts on Lancang River Power Station,” *Xinhua*. January 21, 2002. Accessed July 23, 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/21/content\\_246158.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2002-01/21/content_246158.htm).

## สัมภาษณ์

นิวัติ ร้อยแก้ว. สัมภาษณ์. 27 กุมภาพันธ์ 2012.

วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ. สัมภาษณ์. 7 กุมภาพันธ์ 2012.