

Participation in Non-Participatory Processes?: Perspectives on Water Management after the 2011 Great Flood**

Phaothai Sin-ampol*

Abstract

Water governance reform in Thailand since the 2011 Great Flood, aimed at reducing disaster risks and making production sectors secure, has upset the power balance in policy making and implementation at all levels, national to local levels. This article reviews progress in and challenges to water management in Thailand in terms of participatory water governance framework. The findings indicate that currently management of water is to prioritise livelihood through the use of flood retention basins and the informatics-based community water management project. However, such actions have not really led to a 'collaborative turn'. Changing the centre of power in water management towards an intensively state bureaucratic regime has resulted in livelihood uncertainties for rural people. The current regime also has not given sufficient opportunities to the political sector, civil society, local communities, and other sectors to participate in policy making, and thus has not facilitated knowledge, integration and definition of collective rights in water management. Negotiation in the water governance regime must be ongoing to meet the actual needs of society.

Keywords: *participation, water management, participatory governance, Great Flood 2011, Thailand*

*Lecturer, Department of Geography, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Huay Kaew Road, Suthep Sub-district, Muang District, Chiang Mai 50200. Email: phaothai.s@cmu.ac.th

**Received December 30, 2020; Revised May 12, 2021; Accepted June 20, 2022

การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วม?: มุมมองต่อการจัดการน้ำหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554**

เผ่าไทย สีนอำพล*

บทคัดย่อ

การปฏิรูปโครงสร้างการอภิบาลน้ำของไทยเกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เพื่อลดความเสี่ยงอุทกภัยและสร้างความมั่นคงในภาคการผลิต มีผลต่อสมดุลอำนาจทั้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตั้งแต่ในระดับชาติจนถึงท้องถิ่น บทความนี้สะท้อนถึงทัศนคติที่สะท้อนความก้าวหน้าและความท้าทายในการจัดการน้ำของประเทศไทยภายใต้กรอบแนวคิดการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่าการจัดการน้ำในปัจจุบันเริ่มให้ความสำคัญต่อวิถีชีวิตผ่านการใช้พื้นที่รับน้ำเองและโครงการจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ แต่ไม่ได้ทำให้เกิด “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” อย่างแท้จริง เนื่องจากการเปลี่ยนศูนย์อำนาจการจัดการน้ำไปสู่ระบอบรัฐราชการอย่างเข้มข้น ทำให้ชาวนาชนบทที่รองรับน้ำท่วมให้ภาครัฐมีวิถีชีวิตอยู่บนความไม่แน่นอน และยังเปิดโอกาสให้ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยเกินไป จึงขาดการบูรณาการความรู้ที่หลากหลาย และการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำร่วมกันอย่างเสรี การต่อรองระบอบอภิบาลน้ำควรต้องดำเนินต่อไปให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การจัดการน้ำ, การอภิบาลแบบมีส่วนร่วม, น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554, ประเทศไทย

*อาจารย์ประจำภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล phaothai.s@cmu.ac.th

**ได้รับบทความ 30 ธันวาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 12 พฤษภาคม 2564; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 20 มิถุนายน 2565

บทนำ

กว่าสองทศวรรษแล้วที่นโยบายการจัดการน้ำของประเทศไทยไม่สามารถบรรลุหลักการพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืน ด้วยระบบรัฐราชการที่ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำและท้องถิ่น และความไม่ชัดเจนในขอบเขตและการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ระหว่างผู้ใช้น้ำในภาคส่วนและระดับต่าง ๆ (Mingsan Kaosard et al. 2001, 20-i) เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศเป็นวงกว้าง ตอกย้ำให้เห็นถึงกับดักเชิงสถาบันในการจัดการน้ำหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจและความสามารถในการบริหารจัดการไว้ที่หน่วยงานรัฐส่วนกลางแต่ขาดการร่วมมือระหว่างกัน การมุ่งเน้นจัดการเฉพาะในภาวะวิกฤต การใช้เทคโนโลยีนำโดยขาดการบูรณาการกับความรู้ท้องถิ่น (Lebel, Manuta and Garden 2011, 45-56) มองข้ามปัญหาการกระจายผลประโยชน์และความเสี่ยงที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมือง (โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร) พื้นที่โดยรอบ และชนบท (Marks and Lebel 2016, 57-62; Lebel and Lebel 2018, 616-626) การขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง อาจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้การจัดการน้ำของประเทศไทยไม่สามารถหลุดพ้นกับดักเพื่อบรรลุหลักการพื้นฐานข้างต้นได้

เกือบทศวรรษต่อมา การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบถูกหีบยกให้เป็นหนึ่งในแผนแม่บทสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ภาครัฐคาดหวังให้การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มความสามารถในการเผชิญปัญหาความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มสูง

เกินกว่าศักยภาพลุ่มน้ำ สร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ (Office of the National Water Resources 2019b) รวมไปถึงปรับตัวต่อกภัยพิบัติทางอุทกวิทยาและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น น้ำท่วมและภัยแล้ง ซึ่งประเทศไทยมีความเสี่ยงอยู่ในกลุ่ม 20 อันดับแรกของโลก (Thomalla, Boyland and Calgaro 2018, 343-344) การจัดการอย่างมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาวนั้นทำได้โดยการปรับปรุงการระบายน้ำ การเตือนภัย และการควบคุมการบุกรุกลุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังสามารถเชื่อมโยงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดการพื้นที่ป่าไม้ การเกษตร ผังเมือง มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ งบประมาณ การออกกฎหมายเพื่อบูรณาการความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Sriracha Charoenpanich et al. 2011, 14-25)

อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ยังคงปรากฏอยู่เป็นระยะ ภายใต้การกำกับดูแลแบบบนลงล่างจากรัฐส่วนกลางในการสร้างเขื่อนและโครงสร้างทางชลประทานอื่น ๆ (Isranews 2012) แม้ว่าผู้ประสบภัยน้ำท่วมจะพยายามแสวงหาวิธีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมก็ตาม (Nuttavikhom Phanthuwongpakdee 2016, 255-270) นอกจากนี้ปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น ความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมาย ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจ และการขาดการให้สิทธิต่อการมีส่วนร่วม (Udomsak Sinthiphong 2017, 89-91) โดยเฉพาะในระดับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ทำให้การมีส่วนร่วมจำกัดอยู่เพียงการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่สามารถสร้างความร่วมมือหรือใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลลุ่มน้ำด้วยตนเองได้ (Sukit Kanjina 2015, 148-156)

ระบอบอภิบาลน้ำของไทยจึงถูกตั้งคำถามถึงความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง ปัญหานี้จำเป็นต้องได้รับการศึกษาอย่างเร่งด่วนภายใต้แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ บทความฉบับนี้จึงวิเคราะห์ผลกระทบของการมีส่วนร่วมที่จำกัดของประชาชนในการจัดการน้ำ พร้อมทั้งเสนอแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ กลุ่มน้ำ และชุมชน ผ่านการเปลี่ยนแปลงมาตรการจัดการน้ำ 4 ด้าน ได้แก่ 1. การปฏิรูปเชิงอุดมการณ์ กฎหมาย และนโยบาย 2. การจัดการองค์กรในระดับชาติและภายในลุ่มน้ำ 3. การเปลี่ยนผ่านแนวทางการใช้โครงสร้างเพื่อการบริหารจัดการ และ 4. การจัดการองค์ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสาร บทความชิ้นนี้เป็นบทบทวนวรรณกรรมที่ได้จากวิเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ได้แก่ บทความทางวิชาการ นโยบาย เอกสารของทางราชการ และข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติจนถึงระดับชุมชน โดยมุ่งเน้นไปที่การจัดการอุทกภัย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการกำหนดนโยบายน้ำในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

การอภิบาลน้ำกับการมีส่วนร่วมที่มากกว่า “น้ำ” และ “มนุษย์”

แม่น้ำเป็นภูมิทัศน์สำคัญในการจัดการน้ำที่มีความซับซ้อน การจัดการภูมิทัศน์แม่น้ำ (riverscape) หมายถึง การจัดการในแม่น้ำและพื้นที่ต่อเนื่องที่กำหนดความเป็นไปซึ่งกันและกันภายใน 3 มิติ คือ แม่น้ำกับสัตว์น้ำ พื้นที่ริมน้ำกับสิ่งมีชีวิตริมน้ำ และพื้นที่ไกลออกไป เช่น ภูเขา ป่าไม้ พุ่มหญ้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกี่ยวกับภูมิทัศน์ของน้ำ (waterscape) ซึ่งหมายถึงการสร้างตระหนัก และช่วงชิงความหมายของน้ำที่เกี่ยวข้องกับตัวตนของแต่ละคนในสังคม น้ำเป็นแหล่งของความรู้อย่าง

ทั้งทางวิทยาศาสตร์และชาติพันธุ์-นิเวศวิทยา สะท้อนถึงลักษณะลำน้ำ สิ่งมีชีวิต และประวัติการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ (Cooper, Chakraborty, and Chakraborty 2018) เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ข้างต้น การจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมจึงต้องเปิดพื้นที่ให้ต่อรองความรู้ ค่านิยมทางสังคม และประสบการณ์

การอภิบาลแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) เป็นระบบที่เปลี่ยนจากการให้ปัจเจกบุคคลเผชิญปัญหาด้วยตนเอง เป็นการร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานรัฐในการจัดสรรทรัพยากร การสร้างนวัตกรรม การเสนอแนวทางแก้ปัญหาใหม่ ๆ (Chhotray and Stoker 2009) เพื่อสร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและส่วนรวม เติบโตความต้องการส่วนบุคคล และสนองตอบบทบาทหน้าที่ในวิชาชีพของตนเอง ในการนี้ การปรึกษาหารือ (deliberation) ในระนาบเพื่อนบ้านและท้องถิ่น สร้างโอกาสแก่กลุ่มชายขอบในการออกเสียง และทำให้เกิดผู้แทนพลเมืองจากกลุ่มประชาชนที่มีความพร้อม เพื่อช่วยกันตัดสินใจเชิงนโยบายทางการเมืองให้บังเกิดผลประโยชน์เป็นวงกว้าง (Gustafson and Hertting 2017) ส่วนระบอบอภิบาลน้ำที่ดี เกิดจากความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมทุกระดับ โดยคำนึงถึงหลักการ 3 ด้าน (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2019, 19-21) ได้แก่

1. ประสิทธิภาพ (effectiveness) เป็นการทำให้นโยบายน้ำมีเป้าหมายชัดเจนและยั่งยืนในทุกระดับ โดยคำนึงถึงศักยภาพองค์กร ความเกี่ยวเนื่องของนโยบายระดับการจัดการที่เหมาะสมภายในลุ่มน้ำ และการมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน

2. ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนและมีสวัสดิการที่มีประโยชน์สูงสุด กระทั่งต่อสังคมน้อยที่สุด ซึ่งต้องใช้ข้อมูลสารสนเทศ เงินทุน กรอบกฎ-ระเบียบ และนวัตกรรมในระบบอบภิบาลน้ำที่เหมาะสม

3. ความเชื่อมั่นกับการมีส่วนร่วม (trust and engagement) เป็นการสร้างความมั่นใจแก่สาธารณะ และรับรองว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีส่วนร่วมด้วยวิถีประชาธิปไตยและได้รับความยุติธรรม คำนึงถึงผลประโยชน์เสียระหว่างผู้นำ ระหว่างพื้นที่เมือง-ชนบท และระหว่างกลุ่มชนรุ่นต่าง ๆ (generations) และมีกลไกติดตามและประเมินผลนโยบาย

ความท้าทายในการปฏิรูปนโยบายน้ำในยุคปัจจุบัน เกิดจากการบูรณาการร่วมกับการจัดการด้านอื่น ๆ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น เพื่อผสมผสานโลกทัศน์ ค่านิยม และกระบวนการจากกลุ่มคนที่หลากหลาย โดยการจัดการน้ำไม่ควรยกมนุษย์อยู่เหนือ – และไม่แบ่งแยกมนุษย์ออกจาก – สิ่งมีชีวิตหรือสิ่งไม่มีชีวิตอื่น ๆ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ และมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว (Bartel, Noble, Williams, and Harris 2018) ในขณะที่เดียวกันการอภิบาลแบบมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำควรเน้นย้ำความขัดแย้งต่อฉันทมติ (dissensus) ด้วย เพราะ dissensus เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีความคิดเห็นตรงข้ามได้มีโอกาสที่จะซักถาม ได้แย้ง เสนอทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ รวมไปถึงข้อสร้างฉันทมติและวาทกรรมเดิม ๆ บนสมมติฐาน 2 ประการ คือ 1. ชุมชนเข้าใจปัญหาของตนเองดีที่สุดเพราะพวกเขาคลุกคลีกับสิ่งที่เป็นอย่าง 2. กระบวนการมีส่วนร่วมที่นำโดยรัฐในอดีตอาจไม่ได้ประนีประนอมกับความต้องการผู้ใช้ทรัพยากรอย่างเพียงพอ (Anderson et al. 2016)

แม้ว่าความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการน้ำในวัฏจักรอุทกสังคม (hydrosocial cycle) แต่กลับเป็นเรื่องที่ทำได้ยากในบริบทเรื่องอำนาจ (Suhardiman, Nicol, and Mapedza 2017) ปัญหาที่สำคัญคืออุดมการณ์ของชนชั้นนำมีบทบาทผูกโยงกับการเมืองและระบบราชการลำดับชั้นผ่านเครือข่ายองค์กรทางศาสตร์ สร้างวาทกรรมเชิงโครงสร้างและเทคโนโลยีที่ได้แย้งได้ยาก ถ้าย้อนความไม่สมบูรณ์ของวาทกรรมไปเป็นความบกพร่องของการเมือง และจำกัดการมีส่วนร่วมในการต่อรองวิธีการบริหารจัดการน้ำโดยท้องถิ่น (Blake 2015, 649-664) นอกจากนี้กรณีศึกษาลุ่มน้ำ 4 แห่งในสหรัฐอเมริกา เม็กซิโก บราซิล และไทย ยังชี้ให้เห็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการจัดการน้ำด้วยความร่วมมือ ได้แก่ ความไม่สอดคล้องของการนำการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียไปปฏิบัติใช้เป็นนโยบาย การขาดความสามารถในการบูรณาการความรู้เชิงวิจัยและปฏิบัติ การใช้องค์ประกอบทางวิศวกรรมมากกว่าวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม-สิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในโครงการระยะสั้น แต่ขาดการพิจารณาถึงความยั่งยืน ในกรณีของไทยผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีมีบทบาทในการจัดการน้ำเชิงอุปทาน ในขณะที่รัฐส่วนกลางมีบทบาทในการกำกับมากจนกระทั่งคณะกรรมการลุ่มน้ำมีงบประมาณและอำนาจหน้าที่จำกัด (Jacobs et al. 2016, 4591-4594)

ไม่น่าแปลกใจเลยว่าประเด็นปัญหาในการจัดการน้ำเกิดขึ้นอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก การสร้างเขื่อนในแม่น้ำ ทำลายความเชื่อมโยงระหว่างแม่น้ำกับสภาพแวดล้อมในลุ่มน้ำ แบ่งแยกการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงออกจากพื้นที่อื่น ๆ และลดทอนปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์จากภูมิทัศน์แม่น้ำ (Cooper, Chakraborty, and Chakraborty 2018) ในลุ่มน้ำโขง

โลกาภิวัตน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างขนาดใหญ่ (เช่น เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ระบบชลประทาน เป็นต้น) โดยเปลี่ยนสิทธิไปเป็นของผู้มีอำนาจแต่จำกัดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น กระทบต่อระบบนิเวศของแม่น้ำ วิถีชีวิต ความมั่นคงที่ดิน และปัญหาสุขภาพในชนบท (Suhardiman, Nicol, and Mapedza 2017) ประการที่สอง การเผยแพร่วาทกรรมในการรักษาป่าของประเทศไทยมีเจตนาเพื่อควบคุมสมบัติของน้ำในเชิงปริมาณและคุณภาพไปยังประชาชนทำนน้ำหรือเรียกว่า hydrological simplification แต่เบียดขับประชาชนในพื้นที่สูงเสมือนเป็นผู้ไม่อนุรักษ์ป่าไม้ ทั้งๆ ที่มีปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น การใช้ที่ดิน ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ องค์ความรู้ท้องถิ่น ในการใช้ประโยชน์ป่าไม้ เป็นต้น เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความไม่มั่นคงของน้ำ (Forsyth and Walker 2008) ประการที่สาม พื้นที่แก้มลิงถูกใช้เป็นมาตรการเชิงเทคนิคเพื่อรองรับน้ำท่วมแบบใหม่ แต่สร้างรอยร้าวลึกทางการเมือง เนื่องจากเรียกร้องให้ชนบทเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วยการอยู่ร่วมกับน้ำท่วม มาตรการนี้จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองและชนบทภายใต้การประกอบสร้างภูมิทัศน์แบบสะเทินน้ำสะเทินบก (Morita 2016, 133-137)

จุดเปลี่ยนสำคัญของการอภิบาลน้ำที่เรียกว่า “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” (collaborative turn) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงบูรณาการ แต่ยังพบว่ามีช่องว่างในการปฏิบัติ จุดเปลี่ยนนี้เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ด้วยการปฏิรูปกระบวนทัศน์ทางชลศาสตร์ (hydraulic paradigm) ในการจัดการน้ำในเชิงปริมาณไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (integrated water resources management: IWRM)

เพื่อประสานความต้องการของแต่ละภาคส่วน ปรับสมดุลอำนาจระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐในทุกระดับลุ่มน้ำ และเสริมสร้างพลังอำนาจให้เกิดความร่วมมือจากท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมชาติ (Taylor and Sonnenfeld 2018) IWRM ส่งเสริมการจัดการอย่างเป็นระบบระหว่างน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืนและเท่าเทียม แต่บ่อยครั้งที่แนวทางนี้ถูกใช้เป็นวาทกรรมครอบจักรวาล เป็นตราประทับในการใช้เทคโนโลยี หลักวิศวกรรม เครื่องมือเชิงสถาบัน และการจัดระเบียบองค์กร เพื่อกำกับการจัดการน้ำในเชิงปริมาณด้วยนโยบายที่ถูกกำหนดมาก่อนจากชนชั้นนำ จนทำให้กลายเป็นสัญลักษณ์หลักลอย (floating signifiers) ที่ไม่ได้ทำให้เกิดฉันทามติระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการน้ำ (Mukhtarov and Cherpe 2014, 1-18)

เพื่อไม่เป็นการละเลยบทบาทของสถาบันการเมืองและการพัฒนายุคเสรีนิยมใหม่ที่มีผลต่อท้องถิ่นระบอบอภิบาลน้ำควรนับรวมคนทุกกลุ่มสังคม (inclusiveness) และส่งเสริมการมีส่วนร่วม (participation) เพื่อความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ (Feldman 2017) บทความนี้จึงพัฒนารอบแนวคิดการต่อรองการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมที่มากกว่า “น้ำ” และ “มนุษย์” ดังภาพที่ 1 เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียได้ทำความเข้าใจและต่อรองกันใน 5 ขั้นตอน (Von Korff, d'Aquino, Daniell, and Bijlsma 2010; Jacobs et al. 2016; Feldman 2017; Suhardiman et al. 2017; Cooper, Chakraborty, and Chakraborty 2018; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2019) ประกอบด้วย

1. การทำความเข้าใจการครอบงำของชนชั้นนำที่มีผลในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ การจัดการน้ำที่ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมจะไม่เกิดประโยชน์เลยหากไม่ปฏิรูปอุดมการณ์และแนวปฏิบัติทางการเมืองที่กำกับชุมชนเพื่อเปิดพื้นที่ให้มีบริบทการปรับตัวที่หลากหลาย เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง ในเบื้องต้นจึงควรทำความเข้าใจว่าการใช้อำนาจทางการเมือง องค์ความรู้ งบประมาณ เทคโนโลยี และการเมืองมีส่วนเบียดขับท้องถิ่นให้กลายเป็นกลุ่มชายขอบในการจัดการน้ำอย่างไร

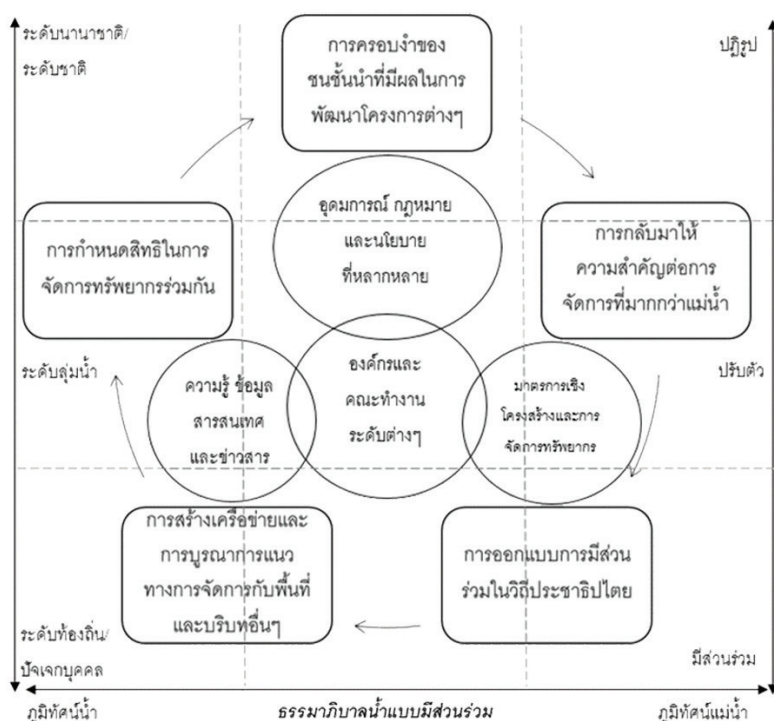
2. การกลับมาให้ความสำคัญต่อการจัดการที่มากกว่าแม่น้ำ ด้วยการปรับเงื่อนไขทางสังคมให้เหมาะสมกับวัฏจักรของแม่น้ำ และส่งเสริมความสามารถในการฟื้นคืนกลับของระบบนิเวศในแม่น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าไม้ ภูเขา และชายฝั่ง โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกับการจัดการที่มากกว่าน้ำ จำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลายของวิถีชีวิตที่สอดคล้องประสานกับภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ท้องถิ่น การท่องเที่ยว การใช้ที่ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น รวบรวมความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย เพื่อช่วงชิงองค์ความรู้และความหมายของน้ำที่แตกต่างกันในแต่ละสังคม และผลิตสร้างค่านิยมและองค์ความรู้ร่วมกัน

3. การออกแบบการมีส่วนร่วมในวิถีประชาธิปไตย ช่วยกระจายผลประโยชน์ระหว่างชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคม อายุ เพศสภาพ วัฒนธรรม และค่านิยมที่แตกต่างกัน ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมที่มีความหมายจำเป็นต้องสร้างความเชื่อใจในการเรียนรู้ร่วมกัน ภายใต้การสนับสนุน เวลา งบประมาณ และทรัพยากรอย่างเพียงพอ เพื่อดำเนินการผ่านกระบวนการสะท้อนปัญหาอย่างไม่รู้จบจากตัวแสดงต่าง ๆ (ปัญหาด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ประสบการณ์การมีส่วนร่วม งบประมาณ ผลประโยชน์ ความขัดแย้ง กฎระเบียบ ฯลฯ) นำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายขั้นสุดท้าย

4. การสร้างเครือข่ายและการบูรณาการแนวทางการจัดการกับพื้นที่และบริบทอื่น ๆ ผลจากการตัดสินใจเชิงนโยบายขั้นสุดท้าย ผสมกับปัจจัยด้าน วัฒนธรรม สังคม ค่านิยม อัตลักษณ์ และจริยธรรม ต้องถูกหยิบยกเข้ามาเพื่อออกแบบแนวทางปรับตัวร่วมกัน รวมไปถึงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกลายเป็นเมือง ความต้องการอาหารและพลังงาน ร่วมกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและนโยบายแต่ละระดับให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน

5. การกำหนดสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งมาจากความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย การปฏิรูปนี้ดำเนินการในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นระบบกรรมสิทธิ์การใช้น้ำ ความรับผิดชอบของราชการที่มีต่อโครงสร้างพื้นฐานอำนาจองค์กรระดับลุ่มน้ำ

การเข้าถึงเชิงพื้นที่ สถานทรัพยากร ข้อมูลสารสนเทศ ความร่วมมือภาคประชาสังคม การจัดสรรงบประมาณ ความยืดหยุ่นของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง นวัตกรรมที่ทันต่อยุคสมัย และกลไกการติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการต่อรองการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมที่มากกว่า “น้ำ” และ “มนุษย์”
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

หัวใจสำคัญของการสร้างระบอบอภิบาลน้ำไปสู่ธรรมาภิบาล คือ การต่อรองด้วยการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและไม่รู้จบ เพื่อปฏิรูปวิธีการจัดการน้ำในระยะยาวให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น กรอบแนวคิดนี้อธิบายลำดับขั้นตอนของกระบวนการต่อรอง 5 ขั้นตอนที่ผนวกเข้ากับมิติของการจัดการน้ำแบบบูรณาการทั้ง

4 ด้าน ได้แก่ 1. อุดมการณ์ กฎหมาย และนโยบายที่หลากหลาย 2. องค์กรและคณะทำงานระดับต่าง ๆ 3. มาตรการเชิงโครงสร้างและการจัดการทรัพยากร และ 4. ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสาร มิติทั้งสี่สัมพันธ์กับระดับของการจัดการ (level of management) และระดับของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (level of structural

changes) ที่แตกต่างกัน เพื่อพิสูจน์ว่าการจัดการน้ำหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ได้ดำเนินการต่อรองเพื่อปฏิรูปวิธีการจัดการน้ำครบทุกขั้นตอนหรือไม่ ผลการศึกษาจะนำเสนอผ่านการวิเคราะห์มิติของการจัดการน้ำทั้ง 4 ด้านข้างต้น ได้แก่

1. *อุดมการณ์ กฎหมาย และนโยบายที่หลากหลาย* วิเคราะห์ผ่านการปฏิรูปองค์ประกอบดังกล่าวในระดับชาติ ผ่านการจัดการน้ำหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554

2. *องค์กรและคณะทำงานระดับต่าง ๆ* ศึกษาจากบทบาทของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ

3. *มาตรการเชิงโครงสร้างและการจัดการทรัพยากร* อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการอุทกภัยจากเขื่อนสู่การใช้พื้นที่รับน้ำเอง โดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ ยม และสะแกกรัง

4. *ความรู้ ข้อมูลสารสนเทศ และข่าวสาร* วิเคราะห์จากการจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ

การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรน้ำหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554

การจัดการทรัพยากรน้ำหลังจากน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 จำแนกได้เป็น 3 ช่วงหลัก คือ 1. การจัดการภายใต้อำนาจการเมืองในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร 2. การจัดการในระบอบทหารหลังรัฐประหารตั้งแต่ พ.ศ. 2557 และ 3. การจัดการด้วย 3 เสถหลักของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 รากฐานของการจัดการทั้ง 3 ช่วงมีความคล้ายคลึงกันคือการใช้อำนาจของรัฐส่วนกลางในฐานะผู้จัดการหลักของทรัพยากรน้ำในประเทศ

ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต แต่สิ่งที่มีพัฒนาการอย่างชัดเจนภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบการปกครองโดยทหารและคณะผู้สืบทอดอำนาจคือการกำหนดกฎหมายและนโยบายเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นวาระสำคัญของชาติ รวมไปถึงความเข้มข้นของการสร้างอุดมการณ์และวาทกรรมการจัดการน้ำ นำไปสู่การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรน้ำที่กระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ประการแรกการจัดการน้ำเป็นวาระสำคัญที่อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทั้งในทางนโยบายและปฏิบัติ กำกับติดตาม สั่งการ และแก้ไขปัญหาผ่านการบริหารจัดการจากส่วนกลาง การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ทำให้เกิดหน่วยงานของรัฐอีก 3 คณะ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) พร้อมด้วยคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นที่ปรึกษาของ กนอช. อีกทอดหนึ่ง (“Rabiab Samnak Nayokratthamontree ...” 2011) ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะกรรมการและองค์กรโดยยกเลิกคณะกรรมการทุกคณะก่อนหน้า ยกเว้น สบอช. (“Kham Sang Khana Raksa Kwam Sa-ngob Hang Chat Thee 85/2557...” 2014) จนกระทั่งในช่วงปีพ.ศ. 2560-2561 เกิด 3 เสถหลักในการบริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วย

1. สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นหน่วยงานกำกับดูแล และบริหารจัดการนโยบายน้ำภายใต้แผนแม่บท ทรัพยากรน้ำฉบับปัจจุบันและเป็นศูนย์อำนวยการน้ำ แห่งชาติ ทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศ นำไปสู่ การจัดการน้ำในภาวะวิกฤติโดยประสานงานกับหน่วย งานน้ำหลัก ๆ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และหน่วยงานรัฐด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โยธาธิการและ ผังเมือง การไฟฟ้า การประปา กฎหมาย งบประมาณ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็น ครั้งแรกที่ประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน ครอบคลุมตั้งแต่ มิติการจัดสรร การบำรุงรักษา และการป้องกันภัยพิบัติ (“Phraratchabanyat Sapphayakon Nam Pho So 2561” 2018) ต่างจากในอดีตที่มีการบริหารจัดการแยก ส่วนกัน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งมุ่งเน้นในเขตชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำซึ่ง ดูแลพื้นที่เกษตรน้ำฝน และพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

3. แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นแผนการบริหารจัดการระดับ ชาติที่ปรับปรุงมาจากแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ น้ำ พ.ศ. 2558-2569 มุ่งเน้นการจัดการน้ำและลุ่มน้ำ ทั้งระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำที่มีความรุนแรง กระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มความมั่นคงด้าน การอุปโภคบริโภค และผลิตภาพในภาคการผลิตต่าง ๆ บริหารจัดการภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำและคุณภาพน้ำ และ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง การนำอุดมการณ์หลัก 3 ด้านที่มี อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและองค์การในการจัดการ น้ำให้มีความเข้มข้นยิ่งขึ้นใน 3 ประการ คือ 1. เปลี่ยน แปลงไปสู่การใช้โครงสร้างและวิธีการที่ไม่ใช้โครงสร้าง อย่างผสมผสานในระดับลุ่มน้ำเพื่อป้องกันอุทกภัยและ ภัยแล้ง และสร้างความมั่นคงของน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการผลิตตลอดปี 2. ให้ความสำคัญกับความ สมดุลระหว่างการอนุรักษ์ภายใต้การพัฒนาอย่างยั่งยืน และ 3. การกำหนดพื้นที่ของการพัฒนา การอนุรักษ์ และ การรองรับภัยพิบัติอย่างเป็นสัดส่วน (National Economic and Social Development Board 2012; Department of Water Resources, Bureau of Water Resources Policy and Planning, Committee in Water Resources Policy Making and Management 2015; Office of the National Water Resources 2019b) อุดมการณ์หลักทั้ง 3 ด้านมีอิทธิพลแตกต่างกันไป ดังนี้

1. แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้า พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เกี่ยวกับปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง และการจัดการน้ำตามแนวพระราชดำริ เป็นกรอบแนวคิดสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการ จัดการทรัพยากรน้ำในทั้ง 3 ยุคที่ผ่านมา หน่วยงาน ภาครัฐ ทหาร และองค์กรเครือข่ายในพระราชดำริสร้าง ความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาระบบการ จัดการน้ำ “จากนา ผ่านนา สู่มหานที” กระบวนทัศน์นี้อธิบายถึง องค์ประกอบของการจัดการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยต้นน้ำจะมุ่งเน้นการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำไปพร้อม ๆ กับ การชะลอน้ำด้วยฝาย การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ ในทุกลุ่มน้ำ ส่วนพื้นที่กลางน้ำจะใช้แก้มลิงเป็นแหล่ง รองรับน้ำท่วมและหน่วงน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรฤดูแล้ง ร่วมกับการส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่ ส่วนปลายน้ำ จะเน้นการบำบัดคุณภาพน้ำโดยวิธีกลและวิธีทาง

ชีวภาพ กระบวนทัศน์นี้มีความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศจากสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน) และการจัดการน้ำชุมชนผ่านมูลนิธิอุทกพัฒน์ มูลนิธิปิดทองหลังพระ กองทัพบก หน่วยงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถูกระบุไว้ในแผนแม่บทระยะ 20 ปี

2. การพัฒนาเศรษฐกิจตามกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในช่วงก่อนรัฐประหาร การจัดการน้ำให้ความสำคัญกับการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แนวทางการดำเนินงานจึงมุ่งไปที่การใช้โครงสร้างป้องกันอุทกภัยขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเขื่อนเก็บน้ำหลักในแต่ละลุ่มน้ำ การปรับโครงสร้างการใช้น้ำและการป้องกันภัยพิบัติในท้องถิ่น ร่วมกับการฟื้นฟูป่าต้นน้ำ การปรับปรุงโครงสร้างเดิม การรับน้ำนองโดยพื้นที่แก้มลิง การเตือนภัย และการเผชิญเหตุ ภายหลังการรัฐประหาร แนวคิดนี้ครอบคลุมการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การปรับปรุงแบบการเพาะปลูกเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพการใช้น้ำ และการจัดสรรน้ำเพื่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม บริการ และการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครและเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

3. การสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ พื้นฟู และพัฒนาแหล่งน้ำกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ ถูกกำหนดเป็นหนึ่งในอุดมการณ์หลักภายหลังจากเกิดการรัฐประหาร แนวทางการจัดการก่อนรัฐประหารมุ่งเน้น

เพียงการฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน และป่ากันชนเพื่อการดูดซับและชะลอน้ำ ควบคู่กับการศึกษาแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่เท่านั้น แต่ภายหลังได้ขยายขอบเขตการจัดการไปเพื่อการส่งเสริมเกษตรเพื่อยังชีพ การควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม และการสร้างระบบอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ไม่มีศักยภาพน้ำเพียงพอสำหรับการเกษตร

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรน้ำภายหลังจากเกิดน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำเป็นวาระสำคัญของชาติ ภายหลังการรัฐประหาร การจัดการน้ำมุ่งเน้นการบูรณาการและความยั่งยืน เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ยังคงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร และภูมิภาคลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ไปพร้อม ๆ กับการแบ่งสรรพื้นที่รับน้ำระหว่างเมืองกับพื้นที่โดยรอบอย่างชัดเจน การใช้อำนาจจากรัฐส่วนกลางผ่านการก่อตั้งองค์กร การกำหนดพระราชบัญญัติและแผนแม่บท ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากนายกรัฐมนตรี ไปสู่การจัดการลุ่มน้ำดังที่ระบุไว้ในนโยบายของทั้ง 3 ช่วงนั้น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงรายละเอียดด้านการกระจายอำนาจผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจรัฐในการจัดการน้ำมีการผนวกกับกองทัพ และน้อมนำแนวพระราชดำริทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและ คณะกรรมการลุ่มน้ำ: การจัดการน้ำแบบบูรณาการ ที่มีรัฐราชการเป็นศูนย์กลาง

การวิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการ
ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และคณะกรรมการลุ่มน้ำ³
เป็นการทำความเข้าใจผลลัพธ์ของการปฏิรูประบอบ
อภิบาลน้ำจากรัฐส่วนกลางในทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อ
เปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
บริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ฉบับ
เก่า) (“Rabiab Samnak Nayokratthamontree ...”
2007) ซึ่งอยู่ในยุคของการบริหารงานโดยกรมทรัพยากร
น้ำ และฉบับปี พ.ศ. 2561 (ฉบับปัจจุบัน) (Office of the
National Water Resources 2018) ซึ่งอยู่ในยุคของการ
บริหารงานโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พบว่ามี
ข้อสังเกตหลายประการที่เปลี่ยนไปสู่ “การบริหารจัดการ
น้ำแบบบูรณาการที่มีรัฐราชการเป็นศูนย์กลาง” และมี
ผลต่อการกำหนดอุดมการณ์ นโยบาย และการปฏิบัติ
ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีการ
เปลี่ยนแปลงไปใน 3 ทิศทางหลัก ได้แก่ ประการแรก
การบูรณาการระหว่างภาคส่วนราชการและหน่วยงาน
พระราชดำริ มีการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐจาก
หลายภาคส่วนเข้ามาเป็นกรรมการ กนช. เพื่อส่งเสริม
การจัดการน้ำแบบบูรณาการ จากเดิมที่มีเพียงด้าน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการเกษตร

แต่ปัจจุบันขยายขอบเขตไปถึงด้านมหาดไทย (รวมถึง
การจัดการภัยพิบัติ โยธาธิการผังเมือง และการปกครอง
ส่วนท้องถิ่น) นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ประมาณพลังงาน อุตสาหกรรม สารสนเทศทรัพยากรน้ำ
และอุดมศึกษา ในขณะเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า
หน่วยงานเกี่ยวกับโครงการพระราชดำริจำนวน
2 หน่วยงาน⁴ ได้รับเชิญเข้าร่วมเป็นกรรมการและ
คณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทระดับชาติ
โครงการขนาดใหญ่ โครงการสำคัญ และโครงการ
ขนาดเล็ก (Office of the National Water Resources
2019a; Office of the National Water Resources 2020)
และเป็นการผนวกการดำเนินงานตามพระราชดำริ
ด้านการจัดการน้ำและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเข้า
สู่ระบบราชการของการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็น
รูปธรรม

ประการที่สอง ได้แก่ การเปลี่ยนศูนย์กลาง
การขับเคลื่อนแผนแม่บทไปสู่ระบบราชการ บทบาท
ของ กนช. กว้างและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นในการ
จัดทำและขับเคลื่อนแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ
นโยบายและแผนการพัฒนาโครงการสำคัญ การผันน้ำ
ระหว่างประเทศ การผันน้ำข้ามลุ่ม และการกำหนดลุ่ม
น้ำใหม่ ต่างจากเดิมที่มีบทบาทเสนอแนะแนวทางการ
จัดการกับหน่วยงานรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ
ภาคเอกชน รวมไปถึงประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมและ
ภัยพิบัติในการจัดการน้ำให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ

³ คณะกรรมการลุ่มน้ำได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการทั่วทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมทรัพยากรน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551
เพื่อเป็นการขยายจากมิติการจัดการทางอุทกวิทยาให้มีความหลากหลาย ส่งเสริมการบริหารจัดการและดูแลรักษาเฉพาะพื้นที่ สอดคล้องกับ
ความต้องการของประชาชนในลุ่มน้ำผ่านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ เอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้ใช้น้ำจากภาคส่วน
ต่าง ๆ

⁴ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และมูลนิธิปิดทองหลังพระ ส่วนมูลนิธิ
อุทกพัฒน์เป็นเพียงกรรมการในคณะทำงานจัดทำแนวทางการขับเคลื่อนโครงการขนาดเล็กเท่านั้น

อีกประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วยองค์ความรู้ทางวิชาการและสารสนเทศ ของสำนักงาน กนช. เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจกลั่นกรองนโยบายและแผนปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤตซึ่งมิได้มีการเน้นย้ำหน้าที่ส่วนนี้อย่างชัดเจนนักในนโยบายก่อนปี พ.ศ. 2561 ส่วนการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังคงดำเนินต่อไป

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของ กนช. และสำนักงาน กนช. ข้างต้น รวมถึงการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ระบบราชการ ส่งผลให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีขอบเขตการบริหารจัดการในลักษณะบูรณาการ มีบทบาททางวิชาการในการศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยในระดับลุ่มน้ำ มีการจัดการป้องกันภัยแล้ง น้ำท่วม และการผันน้ำข้ามลุ่มอย่างเฉพาะเจาะจง ส่งเสริมและระดมทุนสร้างจิตสำนึกในการใช้ พัฒนา บริหารจัดการ บำรุงรักษาอนุรักษ์ พื้นฟู และดำเนินการอื่น ๆ ต่างจากในอดีตที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กในท้องถิ่น และการไกลเกลี่ยข้อพิพาทภายในลุ่มน้ำ แม้ว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับปัจจุบันมีหน้าที่อย่างเป็นทางการในทางแผน นโยบายงบประมาณ และงานธุรการ แต่สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติทั้งในระดับชาติและระดับภาค มีส่วนกำกับดูแลคณะกรรมการลุ่มน้ำให้ดำเนินการภายใต้กรอบแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรน้ำระดับประเทศ นัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพของการจัดการน้ำของลุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในการสร้างความเป็นเอกภาพเพื่อจัดการลุ่มน้ำ ตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บท ไปจนถึงการจัดทำแผนปฏิบัติงานและโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์จากสัดส่วน

คณะกรรมการลุ่มน้ำภายใต้ระเบียบฯ ฉบับเก่าและฉบับใหม่ พบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำยังคงขับเคลื่อนด้วยโครงสร้างภาคราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีตัวแทนภาครัฐผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำนั้น ๆ เป็นสำคัญ แต่สัดส่วนระหว่างผู้แทนภาครัฐและภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงจาก “สัดส่วนใกล้เคียงกัน” เป็น “สัดส่วนที่เหมาะสม” การขับเคลื่อนคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนศูนย์กลางจากระบบการเมืองไปสู่ระบบราชการ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงอีกประการคือการปรับคณะกรรมการลุ่มน้ำจาก 25 คณะเหลือ 22 คณะตามการเปลี่ยนขอบเขตลุ่มน้ำที่กำหนดตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำมีลักษณะบูรณาการและตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูล แต่การที่ใช้อำนาจระบบราชการอย่างเต็มรูปแบบในการจัดการลุ่มน้ำอาจเผชิญกับอำนาจการตัดสินใจทางกฎหมายที่ไม่เป็นอิสระ (Duenden Nikomborirak 2016, 14-16) บทเรียนจากการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำในอดีตในลุ่มน้ำต่าง ๆ อาทิ ลุ่มน้ำโตนเลสาบ (Rutima Aramrungs, Supattra Thueksathit, and Sittichai Tantanararit 2018, 53) ลุ่มน้ำปิง (Santita Ganjanapan and Lebel 2014, 318; Sukit Kanjina 2015, 146-147) ลุ่มน้ำกก-โขงเหนือ (Siriporn Wajjwalku 2019, 123) ลุ่มน้ำปราชินบุรี (Moore 2013, 500-502) เป็นต้น พบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำอาศัยการจัดการแบบมีองค์กรรัฐเป็นผู้นำในการแจ้งข่าวสารที่มาจากกระบวนบริหารราชการแบบบนลงล่าง มากกว่าเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและบริหารจัดการร่วมกันทั้งจากประชาชนและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและเอกภาพ

ในการดำเนินงาน ติดตามตรวจสอบ และประเมินผล ไม่สามารถระบุปัญหาและความขัดแย้งในการจัดการ น้ำในพื้นที่ที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างชัดเจน และทำได้เพียงปฏิบัติตามแผนงาน-โครงการที่มาจากส่วนกลาง แทนที่จะนำข้อเสนอในระดับลุ่มน้ำไปดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ผลลัพธ์ที่ได้จึงนำไปสู่ประโยชน์ในการ จัดสรรน้ำที่ไม่เท่าเทียม กระทั่งต่อผู้ใช้น้ำรายเล็ก เช่น เกษตรกร ชาวประมง และทำลายคุณภาพน้ำและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความสามารถในการจัดการให้ แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ กระจาย อำนาจการปกครองท้องถิ่นให้เป็นอิสระ โดยการหาราย ได้และจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ภายใต้หลักการร่วมรับ ผิดชอบ สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วม ประชาสัมพันธ์ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง และลดสัดส่วนของตัวแทนภาครัฐในคณะกรรมการลุ่ม น้ำในระยะถัดไปเพื่อลดการกุมอำนาจในการจัดการ ทรัพยากรน้ำฝ่ายเดียว (Duenden Nikomborirak 2016, 14-16)

จากเขื่อนสู่พื้นที่รับน้ำอง: จินตนาการใหม่ที่ไป (ไม่) ถึงภูมิทัศน์ของน้ำ

เขื่อนเคยเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของการจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ ภาครัฐเคยทำ การศึกษาและผลักดันหลายโครงการมาก่อนหน้าแล้ว กว่า 3 ทศวรรษ จนกระทั่งในช่วงหลังน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 ภาคการเมืองได้ขับเคลื่อนสร้างเขื่อนอย่างน้อย 2-3 แห่งในลุ่มน้ำที่ยังไม่มีเขื่อนอีกครั้ง ได้แก่ เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนยมบน-ยมล่าง (ลุ่มน้ำยม) และเขื่อนแม่วงก์

(ลุ่มน้ำสะแกกรัง) เพื่อบรรเทาความรุนแรงของอุทกภัยที่ อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ พร้อม ทั้งเก็บกักน้ำเพื่อใช้ในการชลประทานหลายล้านไร่

ในกรณีของลุ่มน้ำยม โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนยมบน-ยมล่าง ถูกจัดลำดับความสำคัญให้มีบทบาท ในการบริหารจัดการน้ำ ร่วมกับโครงการขนาดกลาง และเล็กของกรมชลประทาน 422 โครงการ เช่น การ เตือนภัย การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ฝ่าย ประตุระบายน้ำ แก้มลิง สถานีสูบน้ำ แหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นา และการเติมน้ำ ใต้ดิน (The Senate Standing Committee on Agriculture and Cooperatives 2012) ส่วนในลุ่มน้ำสะแกกรัง เขื่อน แม่วงก์เคยเป็นโครงการที่กรมชลประทานยืนยันว่าช่วย บรรเทาผลกระทบจากน้ำท่วมได้ ทั้ง ๆ ที่ขนาดของพื้นที่ รับน้ำไม่เพียงพอและมีแนวโน้มในการสูญเสียระบบนิเวศ ป่า และสัตว์ป่าในพื้นที่โครงการ (Sasin Chalermklarp 2012, 10-11) แผนการสร้างเขื่อนทั้ง 3 แห่งกลายเป็น วาระทางการเมืองที่สร้างความขัดแย้งเป็นวงกว้าง ระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และองค์กร พัฒนาเอกชน เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมในการศึกษา ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างถี่ถ้วน (Sasin Chalermklarp 2012, 10-11; Songchai Thongpan 2017, 47-48; Dech Watthanachaiyingcharoen 2018, 1-3) ในที่สุดภาครัฐต้องแสวงหาการใช้โครงสร้าง แบบอื่นโดยโครงการสร้างเขื่อนมิได้ถือกำเนิดขึ้น

การปรับแผนโครงการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท⁵ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เกิดขึ้นภาย หลังจากการรัฐประหาร นำไปสู่การจัดการน้ำหลากหลายมิติ ได้แก่ การบรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

⁵ ดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

ผ่านการปรับปรุงคลองเพื่อผันน้ำ การวางผังการใช้ที่ดิน การฟื้นฟูป่า พื้นที่รับน้ำของเหนือจังหวัดนครสวรรค์ การเสริมสร้างความมั่นคงในระบบชลประทาน การขุดสระในไร่นา และการเจาะน้ำบาดาล เพื่อจัดสรรน้ำให้แก่การผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรม รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติบรรจุโครงการดังกล่าวในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2558-2569 ซึ่งใช้งบประมาณอย่างน้อย 9.5 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตามงบประมาณกว่าร้อยละ 94 ถูกใช้สำหรับมาตรการเชิงโครงสร้างเพื่อจัดสรรน้ำต้นทุนให้แก่ภาคการผลิต แต่ไม่ได้คำนึงถึงการลดความเสี่ยงน้ำท่วมและภัยแล้งภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (National Legislative Assembly, Research and Development Committee 2015, 42-45)

เมื่อแผนแม่บทฉบับใหม่ถือกำเนิดขึ้น สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายและแนวทางแก้ไขเชิงบูรณาการ (area-based approach)⁶ จำนวน 66 พื้นที่ (Office of the National Water Resources 2019c, 5) แผน area-based ให้ความสำคัญกับการบรรเทาอุทกภัยแก่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง โครงการขนาดใหญ่ 13 จาก 30 โครงการถูกกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำด้วยอุโมงค์ระบายน้ำ คลองระบายน้ำ และพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วมชุมชนเมืองขนาดกลางและเล็กในลุ่มน้ำต่าง ๆ ในการนี้ คลองระบายน้ำถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การระบายน้ำท่วมควบคู่กับพื้นที่รับน้ำอง 2 แห่งเป็นอย่างน้อย ได้แก่ คลองระบายน้ำบางบาล-

บางไทร (อยู่ระหว่างดำเนินการ) ซึ่งเป็นการตัดโค้งแม่น้ำ (de-meandering) เพื่อกระจายภาระการหน่วงน้ำในแก้มลิงบางบาลตามแนวพระราชดำริในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมไปถึงอีกหนึ่งโครงการในลุ่มน้ำยม-น่านตอนล่าง ได้แก่ การปรับปรุงคลองยม-น่าน เชื่อมโยงกับพื้นที่รับน้ำองของโครงการบางระกำโมเดล ในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย และอุดรดิตถ์ (Office of the National Water Resources, 2019c, 6-7)

พื้นที่รับน้ำองถือเป็นหนึ่งในนวัตกรรมของภาครัฐ การศึกษาผลกระทบของการปฏิบัติใช้นวัตกรรมนี้ยังอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา หลักการพื้นฐานของพื้นที่รับน้ำอง คือ 1. การเลือกชุมชนพื้นที่เกษตรลุ่มต่ำเป็นพื้นที่รองรับน้ำท่วมชั่วคราวระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน โดยเริ่มต้นในลุ่มน้ำยม-น่านตอนล่างก่อนลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างประมาณ 1 เดือน ตามทิศทางการไหลของมวลน้ำ และ 2. การพัฒนาโครงสร้างทางชลประทาน เช่น ประตูระบายน้ำ คันกั้นน้ำ และ/หรือคลองผันน้ำ เพื่อลดความเสียหายจากน้ำท่วมและเพิ่มปริมาณน้ำในฤดูแล้ง เดิมทีรัฐบาลคาดหวังว่าจะใช้มาตรการชดเชยความเสียหายระหว่างรองรับน้ำท่วมร่วมกับการกักเก็บน้ำไว้ในพื้นที่เพื่อการเกษตรซึ่งมีการระบุไว้ตั้งแต่แผนแม่บทการจัดการน้ำฉบับแรก ๆ จนถึงปัจจุบัน แต่ภายหลังได้ใช้มาตรการทางสังคมและเทคโนโลยีในการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของชาวนา ผ่านการปรับปรุงพันธุ์ข้าว ฤดูกาลเพาะปลูก การทำประมงพื้นบ้าน และการทำอาชีพเสริมชดเชยรายได้ระหว่างน้ำท่วม

⁶ หมายถึง การจัดการใน “พื้นที่ที่ประสบปัญหาน้ำท่วม/ภัยแล้งซ้ำซาก หรือปัญหาอื่น ๆ ของทรัพยากรน้ำ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พื้นที่ที่ประสบปัญหาและความรุนแรงที่เกิดขึ้นลดน้อยลง รวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายของรัฐบาลและพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวสำคัญ” (Office of the National Water Resources 2018, 79)

อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่เผยแพร่ผ่านสื่อและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้งกัน ในขณะที่ภาครัฐเล็งเห็นประโยชน์จากการมีรายได้เสริมระหว่างน้ำท่วม ความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำและนาภายหลังน้ำท่วม (Soontorn Benjaphongwimol, n.d.; Royal Irrigation Department. Yom Nan Operation and Maintenance Office 2017) แต่ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการและพื้นที่ข้างเคียงกลับประสบปัญหาหลายประการ ในกรณีของกลุ่มน้ำยมพบว่ารายได้จากการจับปลาที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากชาวบ้านทุกคนไม่ได้มีทักษะการประมงจนสร้างรายได้เป็นกอบเป็นกำ (Phaothai Sin-ampol, Daniell, and Colvin 2021) ส่วนชาวนาในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากการหน่วงน้ำ ทำให้ต้องเร่งรอบการทำให้เก็บเกี่ยวได้ทันก่อนที่น้ำจะท่วม ใช้ปัจจัยการผลิตมหาศาลจนสร้างความไม่มั่นคงทางรายได้ให้แก่ชาวนา (Thanida Boonwanno 2018) ในเขตแก้มลิงบางบาล มีการเกิดน้ำท่วมก่อนกำหนดหรือภายในช่วงที่กำหนดแต่ชาวนาเก็บเกี่ยวไม่ทันการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งเพราะไม่มีการจัดสรรน้ำชลประทานในบางปีจนทำให้สูญเสียรายได้ในการทำนาปรัง (Manager Online 2019) การเปลี่ยนพื้นที่นาไปสู่เกษตรอินทรีย์หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ไม่สามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากต้องใช้องค์ความรู้ที่ดิ้น และทุนที่มากพอ (Way Magazine. Editorial Board. 2019) ปัญหาข้างต้นอาจเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไม่เพียงพอตั้งแต่การกำหนดและพัฒนาพื้นที่ดำเนินโครงการ (Thanaporn Trakuldit and Faysse 2019, e12543) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรทำการศึกษาลึกถึงผล

กระทบของโครงการแก้มลิงและพื้นที่รับน้ำนองในชุมชนที่ได้รับผลกระทบต่อไป

การจัดการน้ำชุมชนด้วยข้อมูลสารสนเทศ: ก้าวใหม่ของการจัดการน้ำในไทย?

การบูรณาการข้อมูลสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2538 สืบเนื่องจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ บรมนาถบพิตร จนกลายเป็นสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน) หรือ สสน.⁷ โดยมีพันธกิจในการวิจัยและพัฒนา บูรณาการข้อมูลจากหลายหน่วยงานเพื่อจัดทำคลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ นำเสนอ และถ่ายทอดองค์ความรู้ไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกระดับ (Hydro and Agro Informatics Institute 2012; “Phraratjakritsadeeka Jattang Sathabun...” 2019) ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา สสน. เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำด้วยข้อมูล และการจัดการน้ำชุมชนตามแนวพระราชดำรินในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติและพื้นที่นอกเขตชลประทาน เพื่อให้ชุมชนพึ่งพาตนเองตามสภาพภูมิสังคมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Hydro-Informatics Institute (Public Organization) 2019) ข้อมูลสารสนเทศจึงเป็นองค์ประกอบล่าสุดของรัฐบาลที่เสริมอุดมการณ์การจัดการน้ำให้หยั่งรากถึงชุมชน ในการนี้ มูลนิธิอุทกพัฒน์มีส่วนดำเนินโครงการในชุมชน (Utokapat Foundation under Royal Patronage of H.M. the King 2014) รวมไปถึงการสนับสนุน

⁷ เดิมเรียกว่า “โครงการระบบเครือข่ายเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย” เริ่มต้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเมื่อปี พ.ศ. 2541 โดยได้รับความร่วมมือทางวิชาการจาก Massachusetts Institute of Technology (MIT) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) กระทั่งก่อตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตรเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547 (Hydro and Agro Informatics Institute 2012)

จากภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)⁸ (Siam Cement Group 2020)

การจัดการน้ำชุมชนร่วมกับเครื่องมือเชิงเทคโนโลยี กระทำผ่านคณะกรรมการน้ำของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สสน. เป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านภูมิสารสนเทศและอุทกวิทยาผ่านเครือข่ายความรู้ เครือข่ายความร่วมมือ และเครือข่ายวิชาการ ประสานกับความรู้ท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์ดิน น้ำ ป่าไม้ และสัตว์ จัดทำเครื่องมือวางแผนติดตามทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น เช่น แผนที่ภูมิประเทศ แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังน้ำ ผังชุมชน การวิเคราะห์สมดุลน้ำ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า เป็นต้น พัฒนาแผนงานโครงการเพื่อความมั่นคงและประสิทธิภาพด้านทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น เช่น ฝ่าย คลองระบายน้ำ แก้มลิง อาคารชลประทานขนาดเล็ก รวมไปถึงสร้างความมั่นคงทางอาหารและเกษตรกร ลดความยากจนในครัวเรือน นำไปสู่การต่อยอดตลาด ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อการจัดการน้ำแบบองค์รวมที่ไม่ละเลยความเป็นอยู่ของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศที่หลากหลายทั้งในพื้นที่สูง พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ลุ่ม พื้นที่น้ำท่วม-ภัยแล้ง พื้นที่น้ำกร่อย และพื้นที่ที่ประสบปัญหาอื่น ๆ เพื่อปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ข้อสังเกตต่อการมีส่วนร่วมในระบอบรัฐราชการเพื่อสร้างธรรมาภิบาลน้ำ

เมื่อวิเคราะห์ผลการศึกษาร่วมกับกรอบแนวคิดการอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมดังภาพที่ 1 พบว่าการจัดการน้ำของไทยหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เริ่มคำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิผล แต่ประสิทธิภาพ

การสร้างเชื่อมั่น และการมีส่วนร่วมยังไม่บังเกิดอย่างเท่าเทียม (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2019, 19-21) แม้ว่าระบอบปัจจุบันให้ความสำคัญต่อการจัดการที่มากกว่าแม่น้ำ แต่การปรับโครงสร้างการอภิบาลน้ำในปัจจุบันกลับเป็นการเสริมอำนาจให้แก่ระบอบรัฐราชการมากกว่าที่จะทำความเข้าใจการครอบงำของชนชั้นนำ จึงทำให้การอภิบาลน้ำไม่สามารถขับเคลื่อนไปในขั้นตอนที่ 3-5 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม การบูรณาการ และการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำร่วมกันเพื่อปฏิรูปการครอบงำจากบนลงล่างได้อย่างแท้จริง

1. การทำความเข้าใจการครอบงำของชนชั้นนำที่มีผลในการพัฒนาโครงการต่างๆ การปรับโครงสร้างจากรัฐการเมืองไปสู่รัฐราชการที่ปฏิบัติตามอุดมการณ์ชนชั้นนำอย่างเข้มข้นเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 โดยลดบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำจากภาคการเมืองและภาคประชาชน การเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวอนุমানได้ว่าเป็นการปิดโอกาสการเห็นแย้งต่อฉันทมติ (dissensus) เพื่อรื้อสร้างวาทกรรมเดิมๆ จากความเข้าใจของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Anderson et al. 2016) ทั้ง ๆ ที่การอภิบาลน้ำแบบมีส่วนร่วมที่แท้จริงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อตัวแสดงต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจ ผสมผสานประสบการณ์ที่หลากหลาย (Chhotray and Stoker 2009; Bartel et al. 2018) การส่งเสริมให้ประชาชนใช้อำนาจผ่านทั้งระบอบรัฐราชการ ระบอบการเมือง และระบอบความร่วมมือกับภาคส่วนที่ไม่ใช่ราชการและการเมือง ถือเป็นก้าวแรกจะช่วยให้ประชาชนบริหารสมดุลของอำนาจ เพื่อเข้าถึงสิทธิในการกำหนดนโยบายจัดการน้ำที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

⁸ บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นภาคเอกชนที่มีสัดส่วนถือหุ้นหลักโดยพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว จำนวน 33.64 % ของผู้ถือหุ้นทั้งหมด อ้างอิงจากข้อมูลบริษัทของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (The Stock Exchange of Thailand 2020)

(Feldman 2017) และไม่ทำให้การจัดการน้ำแบบบูรณาการเป็นเพียงสัญลักษณ์ลอย

2. *การกลับมาให้ความสำคัญต่อการจัดการที่มากกว่าแม่น้ำ* การเปลี่ยนแปลงระบอบอุปถัมภ์น้ำของ กษ. และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ได้ขยายขอบเขตการจัดการตามแนวคิดภูมิทัศน์แม่น้ำจริง แต่ยังขาดการทำความเข้าใจภูมิทัศน์น้ำ เพราะยังไม่ปรากฏการต่อรองและช่วงชิงความหมายทางสังคมของน้ำที่สะท้อนวิถีชีวิตและปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างกันอย่างเป็นอิสระ การจัดการน้ำแบบองค์รวมของรัฐอยู่ในระยะที่เปลี่ยนผ่านจากการกำกับควบคุมลุ่มน้ำด้วยโครงสร้างทางวิศวกรรมขนาดใหญ่ ไปสู่การคำนึงถึงการปรับเปลี่ยนทางสังคม วัฒนธรรม และระบบนิเวศเพื่ออยู่ร่วมกับน้ำ แต่นั่นไม่ได้ทำให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการพื้นที่แก้มลิงและพื้นที่หนองน้ำมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น ดังที่ Morita (2016, 133-137) ได้กล่าวไว้ว่าอุดมการณ์ภูมิทัศน์สะท้อนน้ำสะท้อนบังคับให้ชนบทเสียสละเพื่อส่วนรวมด้วยการรองรับน้ำท่วม การจัดการนี้จึงได้อย่างเสียอย่าง เพราะปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แต่ความไม่มั่นคงในการผลิตและรายได้ทางการเกษตรเกิดยืดเยื้อสะสมข้ามปี แม้ระยะของน้ำท่วมจะไม่ยาวนานก็ตาม ผลกระทบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการจัดการน้ำไม่ควรทอดทิ้งชุมชนไว้ข้างหลังเพื่อแบกรับความเสี่ยงให้คนทั้งประเทศ มิฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นภัยพิบัติภัยกับการสร้างวาทกรรมจัดการน้ำแบบ hydrological simplification ในอดีต ซึ่งไม่ได้เกิดเฉพาะการลดทอนความซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างน้ำ-ป่าไม้ดังที่ Forsyth and Walker (2008) ได้กล่าวไว้เท่านั้น แต่หมายถึงการละเลยมุมมองทางสังคมและเศรษฐกิจจากกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความหลากหลายด้วย

3. *การออกแบบการมีส่วนร่วมในวิถีประชาธิปไตย* เมื่อชุมชนยังคงแบกรับภาระหน้าที่ในการป้องกันภัยพิบัติให้แก่ประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การมีส่วนร่วมจึงยากที่จะเกิดขึ้น ส่วนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงถูกใช้เป็นอุดมการณ์เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของท้องถิ่น หากแต่ยังต้องใช้ความพยายามอีกมากที่จะสร้างความร่วมมือ เพื่อปฏิรูปนโยบายและอุดมการณ์ในการจัดการน้ำอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายและแผนปฏิบัติที่เชื่อมโยงท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง แต่ยังไม่สามารถกระจายอำนาจออกจากรัฐส่วนกลางได้อย่างแท้จริง การออกแบบการมีส่วนร่วมจึงอยู่ในระยะเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านเท่านั้น

4. *การสร้างเครือข่ายและการบูรณาการแนวทางการจัดการกับพื้นที่และบริบทอื่น ๆ* กฎและนโยบายในการจัดการน้ำในปัจจุบันระบุไว้อย่างชัดเจนในประเด็นนี้แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีเพียงการบูรณาการข้อมูลสารสนเทศเท่านั้นที่เริ่มดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตในท้องถิ่น หากการจัดการน้ำชุมชนด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศมีประสิทธิภาพ ระบบการจัดการนี้ควรขยายผลเข้าไปเพื่อแก้ไขปัญหาให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำของรัฐบาลการตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันด้วย และแม้ว่าอุดมการณ์จัดการน้ำในพระราชดำริในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากการจัดการเชิงศาสตร์ไปสู่การจัดการแบบบูรณาการ แตกต่างจากที่ Blake (2015) ได้วิเคราะห์ไว้บ้างก็ตาม แต่การเปลี่ยนถ่ายศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำไปสู่รัฐบาลและชนชั้นนำเพื่อร่วมมือกับท้องถิ่นโดยตรงแต่ไม่ได้เชื่อมโยงเข้ากับการจัดการในหลายบริบท อาจตกย้ำความไม่สมมาตรของอำนาจระหว่างชุมชนและตัวแสดงต่าง ๆ ได้ เพราะการจัดการน้ำแบบบูรณาการ

มิได้ต้องการความเชื่อมโยงระหว่างดินน้ำและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเสริมสร้างพลังและรักษาสมดุลอำนาจโดยชุมชนท้องถิ่น (Mukhtarov and Cherp 2014; Taylor and Sonnenfeld 2018)

5. การกำหนดสิทธิในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ระเบียบการจัดการปัจจุบันอาศัยเครือข่ายความร่วมมือแบบอุปถัมภ์ที่มีได้กระจายอำนาจออกจากรัฐราชการ เพราะใช้การถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจ-สังคม ไปพร้อม ๆ กับการประยุกต์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือผูกโยงการปกครองท้องถิ่น รูปแบบการเกษตร การตลาด การจัดการน้ำ และวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อธำรงรักษาความเจริญรุ่งเรืองของศูนย์กลางการพัฒนาประเทศ ซึ่งแท้จริงแล้ว การมีส่วนร่วมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรขยายวงกว้างจากองค์กรรัฐและเครือข่ายชนชั้นนำ ไปสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การกำหนดสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

สรุป

เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อโครงสร้างการอภิบาลน้ำที่มากกว่าการลดผลกระทบจากอุทกภัย เน้นย้ำความสำคัญของภูมิทัศน์แม่น้ำที่นำไปสู่การจัดการน้ำแบบบูรณาการ กระนั้น กลับมิได้เป็น “จุดเปลี่ยนแห่งความร่วมมือ” ที่สำคัญให้แก่ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมที่กว้างขวางอย่างที่ควรจะเป็น เมื่อการอภิบาลน้ำไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่การมีส่วนร่วม การบูรณาการ และการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำร่วมกันเพื่อปฏิรูปการครอบงำจากบนลงล่างได้อย่างแท้จริง การใช้อำนาจจากบนลงล่างจากการเปลี่ยนถ่ายศูนย์กลางอำนาจไป

สู่ระบบราชการและอุดมการณ์ชนชั้นนำที่แทรกซึมทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในทิศทางที่ดีแก่ชุมชนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองและสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนด้วยการสนับสนุนผ่านข้อมูลสารสนเทศ และสร้างข้อท้าทายหลายประการต่อชุมชนรับน้ำนองและชุมชนที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในอดีต ชุมชนเหล่านี้เป็นตัวอย่างของข้อก้ำกัต่อการมีส่วนร่วมและความเท่าเทียมในการแบ่งปันผลประโยชน์จากการจัดการน้ำ ในกรณี การขยายการมีส่วนร่วมทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติไปยังชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความจำเป็นอย่างยิ่ง นั่นหมายความว่าสัดส่วนความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคการพัฒนาอื่น ๆ ควรได้รับการจัดสรรในระดับที่เหมาะสม ภายใต้กระบวนการที่เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดการต่อรองภูมิทัศน์การจัดการน้ำที่หลากหลาย รักษาสมดุลอำนาจในการเข้าถึงสิทธิเพื่อจัดการน้ำร่วมกัน และให้การจัดการน้ำสอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ท้ายที่สุด บทความนี้ต้องการที่จะสร้างข้อเสนอแนะต่อระเบียบการจัดการน้ำบนหลักธรรมาภิบาลอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1. ควรศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการจัดการน้ำชุมชนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ กลุ่มเพื่อทราบจุดแข็งและความท้าทายในการขยายผลไปสู่ชุมชนที่มีบริบทแตกต่าง และ 2. ควรให้เสรีภาพทางวิชาการเพื่อวิพากษ์ผลกระทบจากระบบอภิบาลน้ำในปัจจุบันต่อชุมชนและลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการจัดการน้ำของรัฐไปสู่วิถีเชิงบูรณาการระหว่างภาคส่วนและกลุ่มสังคมอย่างแท้จริง

References

- Anderson, Matthew B., Damon M. Hall, Jamie McEvoy, Susan J. Gilbertz, Lucas Ward, and Alyson Rode. 2016. "Defending Dissensus: Participatory Governance and the Politics of Water Measurement in Montana's Yellowstone River Basin." *Environmental Politics* 25(6): 991-1012.
- Bartel, Robyn, Louise Noble, Jacqueline Williams, and Stephen Harris, eds. 2018. *Water Policy, Imagination and Innovation: Interdisciplinary Approaches*. Oxon: Routledge.
- Blake, David J. H. 2015. "King Bhumibol: The Symbolic 'Father of Water Resources Management' and Hydraulic Development Discourse in Thailand." *Asian Studies Review* 39(4): 649-668.
- Chhotray, Vasudha, and Gerry Stoker. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cooper, Malcolm, Abhik Chakraborty, and Shamik Chakraborty, eds. 2018. *Rivers and Society: Landscapes, Governance and Livelihoods*. Oxon: Routledge.
- Dech Wathanachaiyingcharoen. 2018. *Pracha Khaochai (Public Understanding) Tamnan Kaeng Sue Ten: Nawattakam Mai Khong Kan Mi Suanruam Khong Prachachon*. [Public Understanding of Kaeng Sue Ten Dam Legend: New Innovation in Public Participation]. Pitsanuloke: Faculty of Agriculture, Natural Resources and Environment, Naresuan University. (in Thai)
- Department of Water Resources. Bureau of Water Resources Policy and Planning. Committee in Water Resources Policy Making and Management. 2015. *Phaen Yutthasat Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam*. [Strategic Plan on Thailand Water Resources Management]. Bangkok: Bureau of Water Resources Policy and Planning, Department of Water Resources. (in Thai)
- Duenden Nikomborirak. 2016. *Climate Change and Institutional Challenges for Developing Countries: The Case of Water Resource Management in Thailand: Research Report*. Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- Feldman, David L. 2017. *Water Politics: Governing Our Most Precious Resource*. Cambridge: Polity Press.
- Forsyth, Tim, and Andrew Walker. 2008. *Forest Guardians, Forest Destroyers: The Politics of Environmental Knowledge in Northern Thailand*. Seattle: University of Washington Press.
- Gustafson, Per, and Nils Hertting. 2017. "Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation." *American Review of Public Administration* 47(5): 538-549.

- Hydro and Agro Informatics Institute. 2012. *Rai-ngan Pracham Pi 2555*. [Annual Report B.E. 2555]. Bangkok: Hydro and Agro Informatics Institute. (in Thai)
- Hydro-Informatics Institute (Public Organization). 2019. *Rai-ngan Pracham Pi 2562*. [Annual Report B.E. 2562]. Bangkok: Hydro-Informatics Institute (Public Organization). (in Thai)
- Isranews. 2012. "Siang Khruan Khong 'Chumchon Sala Thi Sang Khuean' Choe Namthuam Samsak-Pen Phuenthi Thuk Luem." [Moaning of the "Dam-Building Sacrifice Communities" Facing with Incessant Flooding-Forgotten Area]. Accessed November 25, 2020. <https://www.isranews.org/community/comm-scoop-documentary/5604-2012-02-23-12-41-41.html>. (in Thai)
- Jacobs, Katherine, Louis Lebel, James Buizer, Lee Addams, Pamela Matson, Ellen McCullough, Po Garden, George Saliba, and Timothy Finan. 2016. "Linking Knowledge with Action in the Pursuit of Sustainable Water-Resources Management." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 17(113): 4591-4596.
- "Khamsang Khana Raksa Khwam Sa-ngop Haeng Chat Thi 85/2557 Rueang Taengtang Khanakammakan Kamnot Nayobai Lae Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam." [National Council of Peace and Order, Order No. 85/2557: Appointment of Water Resources Policy and Management Committee]. 2014. *Royal Gazette* 131, Piset 130 Ngo. (in Thai)
- Lebel, Louis, Jesse B. Manuta, and Po Garden. 2011. "Institutional Traps and Vulnerability to Changes in Climate and Flood Regimes in Thailand." *Regional Environmental Change* 11(1): 45-58.
- Lebel, Louis, and Phimpakan Lebel. 2018. "Policy Narratives Help Maintain Institutional Traps in the Governance of Floods in Thailand." *International Journal of Water Resources Development* 34(4): 616-631.
- Manager Online. 2019. "Chaona Bang Ban Sut Cham Rap Nam Thaen Khon Thang Prathet Tae Khon Phuenthi Mai Dai Arai Khro Sam Ruedu Laeng Chonlaprathan Ham Thamna Ang Mai Mi Nam Tha Cha Tham Tong Chai Kha Fai Sup Nam Eng." [Bang Ban Farmers Are Ever Suffering, Storing Water for the Sake of the Whole Nation While Obtaining Nothing. Royal Irrigation Department Prohibits Rice Growing Citing Water Shortage. If Desired, Must Pay for Electricity for Pumping Themselves]. Accessed November 9, 2020. <https://mgronline.com/online/section/detail/9620000107664>. (in Thai)
- Marks, Danny, and Louis Lebel. 2016. "Disaster Governance and the Scalar Politics of Incomplete Decentralization: Fragmented and Contested Responses to the 2011 Floods in Central Thailand." *Habitat International* 52(March): 57-66.

- Mingsan Kaosa-ard, Ammar Siamwalla, Somporn Isawilanont, Atcharee Sattarasat, Kobkul Rayanakorn, Sombat Saehae, Pissom Meethom, Pornpen Wijakprasert, Jiraporn Plaengpraphan, Thippawan Kaewmeesri, Parinyarat Liangcharoen, Ukrit Upparasit, Pornthip Thiantheerawit, Piyaluck Choo-tubtim, Wutthichai Raksasuk, Jitti Tansenee, and Rungnapa Chudnok. 2001. *Naeonayobai Kan Chatkan Nam Samrap Prathet Thai*. [Policy Guideline for Water Resources Management for Thailand]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Moore, Michele-Lee. 2013. "Perspectives of Complexity in Water Governance: Local Experiences of Global Trends." *Water Alternatives* 6(3): 487-505.
- Morita, Atsuro. 2016. "Infrastructuring Amphibious Space: The Interplay of Aquatic and Terrestrial Infrastructures in the Chao Phraya Delta in Thailand." *Science as Culture* 25(1): 117-140.
- Mukhtarov, Farhad, and Aleh Cherp. 2014. "The Hegemony of Integrated Water Resources Management as a Global Water Discourse." In *River Basin Management in the Twenty-First Century: Understanding People and Place*, edited by Vicky Roy Squires, Hugh Martin Milner and Katherine Anne Daniell, 1-21. Boca Raton, FL: CRC Press.
- National Economic and Social Development Board. 2012. *Phaen Maebot Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam*. [Master Plan of Water Resources Management]. Bangkok: Strategic Committee for the Establishment of Water Resources Management Systems, National Economic and Social Development Board. (in Thai)
- National Legislative Assembly. Research and Development Committee. 2015. *9.5 Saen Lan Baht ++ Lae Anakhot Kan Borihan Chatkan Nam Khong Prathet Thai?* [9.5 Hundred Billion Baht++ and the Future of Water Resources Management in Thailand?]. Bangkok: Publishing House, the Secretariat of the Senate. (in Thai)
- Nuttavikhom Phanthuwongpakdee. 2016. "Living with Floods: Moving Towards Resilient Local-Level Adaptation in Central Thailand." PhD diss., Department of Geography, King's College London, University of London.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2019. *Applying the OECD Principles on Water Governance to Floods: A Checklist for Action*. Paris: OECD Publishing.
- Office of National Water Resources. 2020. "Khamsang Khana Anukammakan Khapkhluan Khrongkan Khanat Lek Thi 1/2563 Rueang Taengtang Khana Thamngan Chattham Naeothang Kan Khapkhluan Khrongkan Khanat Lek." [Sub-committee on Small-scale Projects Order No.1/2020: Appointments of Working Groups in Drawing Up Guidelines for Driving Small-scale Projects].

- Accessed November 27, 2020. <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2020/08/คำสั่ง-อนก.-โครงการขนาดเล็ก-ที่-1-63-ลว-25-พ.ค.-63.pdf>. (in Thai)
- . 2019a. "Khamsang Khana Anukammakan Khapkhluen Khrongkan Khanat Yai Lae Khrongkan Samkhan Thi 1/2562 Rueang Taengtang Khana Thamngan Phaitai Khana Anukammakan Khapkhluen Khrongkan Khanat Yai Lae Khrongkan Samkhan." [Sub-committee on Large-scale and Essential Projects Order No.1/2019: Appointments of Working Groups under the Sub-committee on Large-scale and Essential Projects]. Accessed November 27, 2020. <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2019/10/คำสั่ง-คกก.โครงการใหญ่-ที่-1-62-แต่งตั้งคณะทำงาน.pdf>. (in Thai)
- . 2019b. *Phaen Maebot Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam 20 Pi Pho So 2561-2580*. [20-Year Master Plan of Water Resources Management (B.E. 2561-2580)]. Bangkok: Office of National Water Resources. (in Thai)
- . 2019c. "Phuenthi Paomai Lae Naeothang Kaekhai Choeng Buranakan (Area-based Approach)." [Targeted Areas and Guidelines for Integrative Remedies (Area-based Approach)]. Accessed November 25, 2020. <http://pmpd.onwr.go.th/wp-content/uploads/2019/12/01พื้นที่เป้าหมายและแนวทางแก้ไขเชิงบูรณาการ1.pdf>. (in Thai)
- . 2018. "Rabip Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Kan Borihan Sapphayakon Nam Haeng Chat Pho So 2561." [Regulations of the Office of the Prime Minister on National Water Resources Management B.E. 2561]. Accessed November 27, 2020. <http://www.onwr.go.th/wp-content/uploads/2018/12/ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร.pdf>. (in Thai)
- Phaothai Sin-ampol, Katherine A. Daniell, and Rebecca M. Colvin. 2021. "Social Identities and Unequal Vulnerabilities under Structural Transition to Community-based Flood Risk Governance in the Yom River Basin." In *Inequalities and Environmental Changes in the Lower Mekong River Basin*, edited by Alexis Drogoul, Etienne Espagne, Huynh Thi Phuong Linh and Stephanie Lagrée. Paris: Agence Francaise de Developpement (AFD).
- "Phraratchabanyat Sapphayakon Nam Pho So 2561." [Water Resources Act B.E. 2561]. 2018. *Royal-Gazette* 135, 112 Gor. (in Thai)
- "Phraratchakritsadika Chattang Sathaban Sarasonthet Sapphayakon Nam (Ongkan Mahachon) Pho So 2562." [Decree on the Establishment of Hydro Informatics Institute (Public Organisation) B.E. 2562]. 2019. *Royal Gazette* 136, 36 Gor. (in Thai)

- “Rabiap Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam Haeng Chat Pho So 2550.” [Regulations of the Office of the Prime Minister on National Water Resources Management B.E. 2550]. 2007. *Royal Gazette* 124, 84 Ngo. (in Thai)
- “Rabiap Samnak Nayokratthamontri Wa Duai Yutthasat Phuea Wang Rabop Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam Pho So 2554.” [Regulations of the Office of the Prime Minister on Strategies for the Establishment of Water Resources Management Systems B.E. 2554]. 2011. *Royal Gazette* 128, 134 Ngo. (in Thai)
- Royal Irrigation Department. Yom Nan Operation and Maintenance Office. 2017. *Kan Borihan Chatkan Nam Phuea Sanapsanun Kan Phopluk Khao Nai Chuang Ruedu Fon Khong Phuenthi Thung Nuang Nam Kromchonlaprathan (Khongkan Bang Rakam Model 2560)*. [Water Management of Water Retention Basins of the Royal Irrigation Department for Supporting In-season Rice Cultivation in the Rainy Season (Bang Rakam Model 2017)]. Phitsanulok: Yom Nan Operation and Maintenance Office. (in Thai)
- Rutima Aramrung, Supattra Thueksathit, and Sittichai Tantanasarit. 2018. “Sakkayaphap Kan Borihan Chatkan Lumnam Khong Khanakammakan Lumnam Tonle Sap Lae Kan Mi Suanruam Khong Chumchon Boriwen Lumnam Tonle Sap.” [Potential of the Tonle Sab River Basin Committee on Water Management and Participation of the Tonle Sab River Basin Communities]. *KKU Research Journal* (Graduate Studies) 18(2): 44-55. (in Thai)
- Santita Ganjanapan, and Louis Lebel. 2014. “Interplay between New Basin Organisations, Pre-existing Institutions and Emerging Environmental Networks in the Mae Kuang Watershed, Northern Thailand.” In *the Politics of River Basin Organisations: Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*, edited by David Huitema and Sander Meijerink, 298-325. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sasin Chalermklarp. 2012. *Hetphon Nai Kan Khatkhan Khongkan Khuean Mae Wong*. [Reasons for Opposing Mae Wong Dam Project]. Nonthaburi: Small Tiger Design. (in Thai)
- The Senate Standing Committee on Agriculture and Cooperatives. 2012. *Rai-ngan Kan Phicharana Sueksa Rueang Kan Tittam Naeothang Kan Phatthana Lumnam Yom*. [Report for the Study of Monitoring Development Guidelines for the Yom River Basin]. Bangkok: Office of the Commissioner 1, The Secretariat of the Senate. (in Thai)

- Siam Cement Group. 2020. "Bot Phisut 13 Pi Haeng Kan Doenthang Bon 'Kan Chatkan Nam' Thi Mai Sun Plao." [Proof That 13-Year Lessons in the Journey of "Water Management" Was Not Wasteful]. Accessed November 27, 2020. <https://scgnewschannel.com/th/scg-news/a-proven-13-years-of-travel-on-water-management>. (in Thai)
- Siriporn Wajjwalku. 2019. "Civil Society and Water Governance in Northern Thailand: Local NGOs and Management of Mekong's Tributaries in Chiang Rai." In *Interactive Approaches to Water Governance in Asia*, edited by Kenji Otsuka, 123-154. Singapore: Springer.
- Songchai Thongpan. 2017. "Yutthawithi Nai Kan Khluanwai Thang Sangkhom Khong 'Klum Mai Ao Khuean Kaeng Sue Ten'." [The Social Movement Tactics of "Protesting against Kaeng Sue Ten Dam Group"]. *Journal of Graduate Volunteer Centre* 13(2): 47-82. (in Thai)
- Soontorn Benjaphongwimol. n.d. *Phuenthi Kaem Ling Nai Khet Khrongkan Song Nam Lae Bamrungraksa Bang Ban Praphet Thi Pen Phuenthi Rap Nam Tam Thammachat (Rap Namnong) Phuenthi Kasettakam Tam Naeo Phraratchadamri* ["Monkey Cheeks" Water Retention in the Area of Bang Ban Operation and Maintenance Office: Natural Flood Retention and Agricultural Areas under Royal Initiatives]. Phra Nakorn Si Ayutthaya: Bang Ban Operation and Maintenance Project, Regional Irrigation Office 10 (RIO 10). (in Thai)
- Sriracha Charoenpanich, Isaraphat Theeraphatsiri, Roipim Theerawong, Maiyasit Khayaiyam, Jiraphon Janya-on, and Unyarat Siammai. 2011. *Kan Borihan Chatkan Namthuam Lae Uthokkaphai Khong Prathet Thai*. [Flood Management in Thailand]. Bangkok: Office of the Ombudsman. (in Thai)
- The Stock Exchange of Thailand. 2020. "Companies/Securities in Focus, SCC: The Siam Cement Public Company Limited." Accessed November 27, 2020. <https://www.set.or.th/set/companyholder.do?symbol=SCC&ssoPagelId=6&language=en&country=US>.
- Suhardiman, Diana, Alan Nicol, and Everisto Mapedza. 2017. *Water Governance and Collective Action: Multi-Scale Challenges*. London: Routledge.
- Sukit Kanjina. 2015. "Collaborative Water Governance in Thailand: Much Ado about Nothing?" PhD diss., Faculty of Agricultural Sciences, University of Hohenheim.
- Taylor, Peter Leigh, and David A. Sonnenfeld. 2018. *Water Crises and Governance: Reinventing Collaborative Institutions in an Era of Uncertainty*. Oxon: Routledge.

- Thanaporn Trakuldit, and Nicholas Faysse. 2019. "Difficult Encounters around 'Monkey Cheeks': Farmers' Interests and the Design of Flood Retention Areas in Thailand." *Journal of Flood Risk Management* 12(S2): e12543-e12553.
- Thanida Boonwanno. 2018. *Din Nam Khao Lae Chaona: Khothetching Thang Chattiphanwanna Khong Chaona Bang Rakam*. [Land, Water, Rice, and Farmers: An Ethnography of Bang Rakam Farmers]. Phitsanulok: Faculty of Social Sciences, Naresuan University. (in Thai)
- Thomalla, Frank, Michael Boyland, and Emma Calgaro. 2018. "Disasters and Development in Southeast Asia: Towards Equitable Resilience and Sustainability." In *Routledge Handbook of Southeast Asian Development*, edited by Andrew McGregor, Lisa Law and Fiona Miller, 342-361. Oxon: Routledge.
- Udomsak Sinthiphong. 2017. "Panha Thang Kotmai Nai Kan Borihan Chatkan Sapphayakon Nam." [Legal Problems concerning Water Resources Management]. *Journal of Law, Naresuan University* 10(2): 71-92. (in Thai)
- Utokapat Foundation under Royal Patronage of H.M. the King. 2014. *Kan Chatkan Sapphayakon Nam Chumchon Tam Naeo Phraratchadamri*. [Community Water Resources Management under Royal Initiatives]. Bangkok: Hydro-Informatics Institute (Public Organization). (in Thai)
- Von Korff, Yorch, Patrick d'Aquino, Katherine Anne Daniell, and Rianne Bijlsma. 2010. "Designing Participation Processes for Water Management and Beyond." *Ecology and Society* 15(3): 1-29.
- Way Magazine. Editorial Board. 2019. "Ku Yak Thamna: Siang Khong Chaona Haeng Thung Bang Ban." [We Want to Grow Rice: Voices of Bang Ban Rice Farmers]. Accessed November 3, 2020. <https://waymagazine.org/the-story-of-bangbarn01>. (in Thai)