

พลวัตของแนวคิดและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557  
และผลกระทบต่อชุมชนพื้นที่รับน้ำ อ.บางบาล จ.พระนครศรีอยุธยา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2566

DYNAMIC OF CONCEPT AND WATER RESOURCE MANAGEMENT  
IN POST 2014 COUP D'ETAT PERIOD  
AND EFFECT TO BANG BAN FLOODPLAIN COMMUNITY,  
PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts (Government) in Government  
Department of Government  
Faculty of Political Science  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2023

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พลวัตของแนวคิดและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในยุค หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และผลกระทบต่อชุมชน พื้นที่รับน้ำ อ.บางบาล จ.พระนครศรีอยุธยา
โดย	นายอาทิตย์ ภูบุญคง
สาขาวิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปันตบแต่ง

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ดร.สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปันตบแต่ง)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.แมน บุโรทกานนท์)

อาทิตย์ ภูบุญคง : พลวัตของแนวคิดและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในยุคหลังการ  
รัฐประหาร พ.ศ. 2557 และผลกระทบต่อชุมชนพื้นที่รับน้ำ อ.บางบาล จ.พระนครศรีอยุธยา.  
(DYNAMIC OF CONCEPT AND WATER RESOURCE MANAGEMENT IN POST  
2014 COUP D'ETAT PERIOD AND EFFECT TO BANG BAN FLOODPLAIN  
COMMUNITY, PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE ) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.  
ประภาส ปิ่นตบแต่ง

งานวิจัยฉบับนี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์การศึกษา 3 ส่วนคือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและ  
พัฒนาการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ก่อนและหลังรัฐประหาร 2557 2) เพื่อ  
ศึกษาปฏิบัติการ กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่ และ 3) เพื่อศึกษา  
ผลกระทบของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชุมชน ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำในยุคหลัง  
การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ถูกกำหนดทิศทางโดยโครงสร้างใหม่ผ่าน 3 เสาหลัก ประกอบด้วย สำนักงาน  
ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ  
พ.ศ. 2561 โครงสร้างนี้มีเป้าประสงค์ร่วมคือการแก้ปัญหาการจัดการน้ำของไทยที่ขาดการบูรณาการ  
และยังมุ่งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำและระดับพื้นที่อีกด้วย  
อย่างไรก็ตาม แม้ในเชิงเนื้อหาการจัดการน้ำที่สถาปนาขึ้นใหม่เสมือนมีความก้าวหน้าอย่างมาก ทว่ายังมี  
รายละเอียดหลายส่วนที่ยังคงสะท้อนว่าอำนาจการจัดการน้ำยังคงรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ สำหรับการจัดการน้ำ  
ระดับปฏิบัติการในพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น ได้มีการกำหนดโครงสร้างการจัดการน้ำหลายระดับให้  
สอดคล้องกับโครงสร้างระดับชาติ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา และการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ  
ในพื้นที่ ไม่เพียงเท่านั้น การจัดการน้ำในพื้นที่แห่งนี้ยังอยู่ภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งมุ่ง  
ปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมให้ปลอดภัยจากปัญหาน้ำท่วม ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายนี้  
ดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมาย ภายใต้โครงสร้างการจัดการน้ำที่ที่โยน  
ภาระให้ชาวบ้านรับน้ำ ประกอบกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมยังไม่เกิดขึ้นจริงนั้น ได้ก่อให้เกิด  
ผลกระทบหลายประการในพื้นที่ทั้งปัญหาน้ำท่วมและการขาดแคลนน้ำ เหตุดังนี้ ชาวบ้านในพื้นที่จึงสร้าง  
พื้นที่การต่อสู้ต่อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำที่เป็นอยู่ให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น 2 รูปแบบได้แก่ การ  
ต่อสู้ต่อรองในพื้นที่สื่อ และการต่อสู้ต่อรองในพรมแดนความรู้ผ่านงานวิจัยชาวบ้าน

สาขาวิชา การปกครอง

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6180626824 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD: water governance in Thailand Bang Ban Floodplain Water governance's  
Impacts Negotiations of the Bang Ban Community

Artit Phupoonkong : DYNAMIC OF CONCEPT AND WATER RESOURCE MANAGEMENT IN  
POST 2014 COUP D'ETAT PERIOD AND EFFECT TO BANG BAN FLOODPLAIN  
COMMUNITY, PHRA NAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE . Advisor: Assoc. Prof. Prapart  
Pintobtang, Ph.D.

This research focuses on three main goals: firstly, examining dynamic of concept and water management before and after 2014 coup d'état in Thailand; secondly, understanding the water managements in practice level; and thirdly, examining the impacts of water management in practice level. The study's findings revealed that, after 2014 coup d'état, the water management in Thailand is governed by a new structure delineated through three pillars: the National Water Resources Office, the 20 Year Water Resources Master plan, and the Water Resources Act, B.E. 2561. These water management are designed to address uncoordinated water management problems. While there were efforts to involve the local community through decentralized and participatory mechanisms, their influence remained limited. For the practice level at the Bang Ban floodplain area, there is the establishment of water managements: The Chao Phraya River basin committee and the water user organization. Also, water management in the area is under the Bang Ban floodplain area policy, aimed at safeguarding urban and industrial zones. However, the policy has been implemented without meaningful participation of local people. This water governance within the Bang Ban Floodplain resulted in consequences during both floods and water shortages. This sparked local activism through social media platforms which organizes a space for negotiation and raising awareness about water management issues. Villagers also contributed through the co-production of knowledge process involving all stakeholders, shedding light on local water management issues. By uniting villagers through knowledge, they engaged with the government to tackle water management problems, with the aim of achieving more equitable and sustainable solutions.

Field of Study: Government

Student's Signature .....

Academic Year: 2023

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ ไม่ใช่เพราะตัวผู้เขียนคนเดียว ดังคำกล่าวที่ว่า "ไม่มีหนังสือเล่มใดสำเร็จได้ด้วยคนเขียนเพียงลำพัง" หากแต่ผู้เขียนได้รับการช่วยเหลือจากผู้คนมากมายผ่านหลายช่องทาง ซึ่งคงกล่าวขอบคุณพวกเขาไม่หมดภายในหน้ากระดาษแผ่นนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์ประภาส ปิ่นตบแต่ง อาจารย์ที่ปรึกษาที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะอย่างอดทนต่อผู้เขียนมาโดยตลอด นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณพี่เหว่า อาจารย์สุรงค์ รัตน์ จำเนียรพล ที่ให้คำแนะนำที่มีคุณค่าอย่างใส่ใจต่อผู้เขียน รวมถึงมอบโอกาสให้ผู้เขียนได้ทำงานวิจัยเพื่อขยายความรู้ด้านการจัดการน้ำซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากในการต่อยอดการเรียนรู้ของผู้เขียนในอนาคต ผู้เขียนขอขอบคุณพี่แมน ดร.แมน บุโรทกานนท์ ที่ตอบรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานวิจัยชิ้นนี้ให้ดียิ่งขึ้น หากไม่มีที่ปรึกษาและกรรมการทุกท่านคอยแนะนำและกรุณาต่อความผิดพลาดของผู้เขียนตลอดมา ผู้เขียนคงไม่ได้เขียนข้อความขอบคุณอย่างเป็นทางการในหน้ากระดาษใบนี้

นอกจากนั้น ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์สุริชัย หวันแก้ว พี่กาน พี่เอ และพี่ต้อม ที่มอบโอกาสค่าในการทำงานเรื่องการจัดการน้ำ ซึ่งสามารถช่วยให้ผู้เขียนต่อยอดการศึกษาได้อย่างไม่ขาดตอน หากไม่ได้รับโอกาสนี้ ผู้เขียนนี้ภาพไม่ออกเลยว่า งานชิ้นนี้จะเขียนเสร็จได้อย่างไร และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่ให้การช่วยเหลือผู้เขียนอย่างดีเยี่ยมสำหรับทรัพยากรในการทำวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบคุณพี่ติและพี่ปานที่ช่วยเหลือผู้เขียนในการลงพื้นที่ รวมถึงขอขอบคุณเจ้าหน้าที่รัฐหลายท่านที่ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการทำวิจัยครั้งนี้ ที่สำคัญ วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จะสำเร็จไม่ได้เลย หากผู้เขียนไม่ได้รับการต้อนรับอย่างดีจากผู้คนในพื้นที่รับน้ำบางบาลที่เสียสละเวลาอันล้ำค่าให้ข้อมูลในการทำวิจัยในครั้งนี้ แม้งานชิ้นนี้โดยลำพังจะไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับพวกเขาได้อย่างเต็มที่ก็ตาม ขอขอบคุณอาจารย์จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามหลายท่านที่จุดประกายและเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนสนใจการทำงานด้านวิชาการ แม้การเดินทางบนเส้นทางนี้ต้องใช้ต้นทุนสูงก็ตาม

ผู้เขียนขอขอบคุณมิตรสหายร่วมชั้นเรียนทั้งโบว์ น้ำตาล มัท ทัดเทพ พี่ปาล์ม ก๊อบก๊อบ และฟ้าใส ที่ให้การต้อนรับอย่างอบอุ่นตั้งแต่วันแรกที่เข้าเรียน ร่วมทุกข์ร่วมสุข เคียงข้างกัน และช่วยเหลือกัน หากปราศจากมิตรภาพที่ดีมาก ๆ ในครั้งนี้แล้ว ผู้เขียนคงไม่สามารถเขียนงานชิ้นนี้สำเร็จลงได้ ขอขอบคุณพี่เจมส์ และป๊อป ที่ให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา ขอขอบคุณพี่ทุม พี่วิน และพี่น้องที่มอบโอกาสให้ผู้เขียนได้ทำงานที่สถาบันภาษา จุฬาฯ ทำให้ผู้เขียนได้ประสบการณ์ด้านภาษาที่สำคัญเพื่อต่อยอดการ

ทำงานในอนาคต นอกจากนี้ ขอขอบคุณผู้ที่ให้การช่วยเหลือและให้กำลังใจอย่างต่อเนื่องจนงานชิ้นนี้สำเร็จลงได้ ขอขอบคุณมาร์ค ไอซ์ บี บี และเจ ที่ให้การช่วยเหลือผู้เขียนตั้งแต่วันแรกอย่างไม่ขาดตกบกพร่องในการใช้ชีวิตในมหานครแห่งนี้ที่ต้องใช้ต้นทุนสูงเพื่อมีชีวิตรอด และขอบคุณเรื่องราวในสนามฟุตบอลที่เป็นดั่ง safe zone ในวันที่ผู้เขียนหมดพลัง ซึ่งหากปราศจากฟุตบอลแล้ว ชีวิตผู้เขียนก็คงปราศจากรสชาติเช่นเดียวกัน ขอขอบคุณพี่โก้ พี่เก่ง แม่หอม พี่จิว เจต พี่หนูย พี่ข้าว และปลั๊ก ที่ช่วยเหลือและอยู่เคียงข้างผู้เขียนมาโดยตลอด และผู้เขียนขอขอบคุณเรื่องราวและความทรงจำดี ๆ ที่เกิดระหว่างที่ผู้เขียนใช้ชีวิตในการเรียน ซึ่งมีส่วนผลักดันให้ผู้เขียนมีพลังในการเรียนและการใช้ชีวิต

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนไม่สามารถออกเดินทางในโลกวิชาการเช่นนี้ได้เลย หากปราศจากการเสียสละของครอบครัวเพื่อให้ผู้เขียนได้เรียนรู้และเพื่อเป็นเสี้ยวหนึ่งในการสร้างสังคมให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ แม้ครอบครัวต้องบอบช้ำจากสังคมที่ปราศจากรัฐสวัสดิการแค่ไหนก็ตาม อนึ่ง ความผิดพลาดบกพร่องทั้งหลายที่เกิดขึ้นในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ ย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนคนเดียว

อาทิตย์ ภูบุญคง

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ .....	12
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	12
1.2 คำถามการวิจัย .....	14
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	15
1.4 ขอบเขตในการศึกษา.....	15
1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา.....	16
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	18
1.7 ลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย .....	18
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	20
2.1 แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา .....	20
2.1.1 แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance).....	20
2.1.2 แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network).....	25
2.1.3 แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource).....	29
2.1.3.1 การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยอำนาจภายนอก (external authorities)	
.....	30



2.1.3.2 การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน.....	33
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	34
2.2.1 การศึกษาที่มุ่งศึกษาการจัดการน้ำโดยรัฐและการแปรรูปน้ำ.....	35
2.2.2 การศึกษาที่มุ่งศึกษาการจัดการน้ำในมิติที่หลากหลาย .....	38
2.3 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework) .....	41
บทที่ 3 พลวัตของการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 .....	43
3.1 การขยายตัวของอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำโดยชุมชน.....	43
3.1.1 การจัดการน้ำโดยชุมชนก่อนการปรากฏตัวของรัฐ.....	43
3.1.2 การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำของชุมชน.....	45
3.2 การจัดการน้ำภายใต้สายธารของการพัฒนา.....	51
3.2.1 การจัดการน้ำภายใต้สายธารการพัฒนา.....	52
3.2.2 อำนาจการจัดการน้ำของชุมชนที่ถูกกดทอน.....	53
3. การทวงคืนอำนาจการจัดการทรัพยากร “น้ำ” โดยประชาชน.....	56
3.3.1 บริบทการก่อตัวของสมัชชาคนจน.....	56
3.3.2 การเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการทรัพยากร “น้ำ” ที่เกิดขึ้นในยุคนี้.....	58
3.4 การจัดการน้ำในยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 .....	62
3.5 การเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554.....	65
3.6 สรุปท้ายบท .....	67
บทที่ 4 การจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งระดับชาติ และระดับพื้นที่รับน้ำบาง	
บาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.....	69
4.1. การจัดการน้ำระดับชาติในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557.....	69
4.1.1 ทิศทางการจัดการน้ำตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และแผนระดับใหญ่ของ ประเทศไทย	
.....	70
4.1.2 การสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่.....	71

4.1.2.1 การตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.).....	71
4.1.2.2 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี.....	72
4.1.2.3 การประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 .....	74
4.1.3 ข้อเสนอแนะต่อฐานคิดและโครงสร้างการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 .....	79
4.2 การบริหารจัดการน้ำระดับพื้นที่: กรณีศึกษาพื้นที่รับน้ำบางบาล.....	82
4.2.1 ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	83
4.2.2 โครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาลในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557.....	86
4.2.2.1 โครงสร้างการจัดการน้ำตามแบบฉบับของกรมชลประทาน .....	86
4.2.2.2 พื้นที่รับน้ำบางบาลกับรูปแบบการจัดการน้ำภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 .....	88
4.2.2.3 บทสรุปโครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปในพื้นที่รับน้ำบางบาล.....	93
4.3 การจัดการน้ำภายใต้นโยบาย “พื้นที่รับน้ำบางบาล” .....	95
4.3.1 ความเป็นมาของนโยบายพื้นที่รับน้ำโดยสังเขป.....	95
4.3.2 การเปลี่ยนทุ่งบางบาล (Bang Ban floodplain) ให้กลายเป็น “พื้นที่รับน้ำบางบาล” (Bang Ban catchment) โดยอำนาจรัฐ .....	100
4.3.2.1 การก่อตัวของนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลในระดับจังหวัด.....	100
4.3.2.2 การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ (policy implementation) .	123
4.3.3 บทสรุปกระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	131
4.4 ผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล.....	132
4.4.1 ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่าย (win-win) จากนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	132
4.4.2 ผลกระทบต่อแบบแผนการทำนาในพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	137
4.4.3 ผลกระทบในสถานการณ์น้ำท่วม .....	137
4.4.4 สภาวะการณ์การเข้าไม่ถึงน้ำของชาวนาในทุ่งบางบาล.....	144

4.4.4.1	ข้อจำกัดของการตั้งรกรงมอตินิยมประกาศเข้าฤดูฝน.....	146
4.4.4.2	การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรน้ำของระบบชลประทานในพื้นที่รับน้ำบาง บาล .....	147
4.4.4.3	การประกาศงดทำนา และการไม่จัดสรรน้ำโดยรัฐ .....	151
4.5	การเมืองของการต่อสู้ต่อเรื่องการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	162
4.3.2	การต่อสู้ต่อรองบนพื้นที่สื่อ (Media).....	168
4.3.3	การต่อสู้ต่อรองในมิติของการผลิตสร้างความรู้ (production of knowledge) ในพื้นที่ รับน้ำบางบาล .....	170
4.6	สรุปท้ายบท .....	185
บทที่ 5	บทสรุปและอภิปรายผลการวิจัย .....	187
5.1	สรุปผลการวิจัย .....	187
5.1.1	พลวัตของการจัดการน้ำในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 .....	187
5.1.1.1	แนวคิดและพัฒนาการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ก่อน รัฐประหาร พ.ศ. 2557 .....	187
5.1.1.2	การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 .....	188
5.1.2	การบริหารจัดการน้ำระดับปฏิบัติการในพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	191
5.1.2.1	โครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาล .....	191
5.1.2.2	การจัดการน้ำภายใต้นโยบาย “พื้นที่รับน้ำบางบาล” .....	193
5.1.3	ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำ และการเมืองของการต่อสู้ต่อรองการจัดการน้ำ ในพื้นที่รับน้ำบางบาล อ่างทองบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา .....	196
5.1.3.1	ผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในความฝันและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการจัดการน้ำ ของรัฐ.....	196
5.1.3.2	การเมืองของการต่อสู้ต่อรองการจัดการน้ำของผู้คนในพื้นที่รับน้ำบางบาล .	196
5.2	อภิปรายผลการวิจัย .....	198

5.3 ข้อเสนอแนะ ..... 202

บรรณานุกรม..... 204

ประวัติผู้เขียน ..... 215



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

น้ำมีความสัมพันธ์กับสังคมและมนุษย์อย่างมาก ตั้งแต่การวางผังเมือง การผลิตในภาคอุตสาหกรรม การผลิตในภาคการเกษตรและอาหาร การพัฒนาระหว่างประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ ความรุนแรงและความขัดแย้งทางการเมือง ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงหลักปฏิบัติทางด้านวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของผู้คนในสังคม (Sultana, 2018: 484) น้ำที่สะอาดและอุดมสมบูรณ์ จะนำมาซึ่งความเจริญเติบโต แต่หากน้ำมีมากเกินไป น้อยไป และสกปรกไป ย่อมเกิดหายนะตามมา (Barnes & Alatout, 2012)

ในแง่นี้ นอกจากน้ำคือชีวิต น้ำยังสามารถทำลายชีวิตได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทภาวะโลกรวน (climate change) ซึ่งมีส่วนทำให้น้ำท่วมและน้ำแล้งมีความรุนแรงมากขึ้นไปอีก (วันทนา ศิวะ, 2546: 50) และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการวิกฤติด้านน้ำมากที่สุดคือประชาชนที่มีอำนาจน้อย เช่น ชาวนา ชุมชนชายฝั่ง ฯลฯ พวกเขาไม่ได้มีอำนาจในการนำเสนอข้อกังวลของตนเองในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Kanokwan Manorom, 2020; วันทนา ศิวะ, 2546: 61)

อย่างไรก็ตาม วิกฤติด้านน้ำไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยทางธรรมชาติเท่านั้น เหตุเพราะบ่อยครั้งเกิดจากปัจจัยสำคัญคือการจัดการน้ำที่ผิดพลาด (mismanagement) รวมถึงการจัดการน้ำที่ไม่พอ (insufficient) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วม และความยุติธรรม (Badenoch et al., 2012: 1,3)

เหตุตั้งนี้ การอธิบายสาเหตุน้ำท่วมแต่เพียงมิติธรรมชาติจึงก่อให้เกิดการถกเถียงเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่น้ำท่วมได้สร้างความเสียหายแก่สังคมรุนแรง ดังนั้น น้ำท่วมจึงถูกอธิบายเพิ่มเติมจากแง่มุมธรรมชาติ กล่าวคือ น้ำท่วมเป็นผลลัพธ์จากการผลิตสร้างทางสังคม (social production) ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง) และการตัดสินใจทางการเมือง ในแง่นี้ แม้ไม่อาจปฏิเสธพลังของธรรมชาติซึ่งเกินความสามารถของมนุษย์ที่จะควบคุมได้ ทว่า อำนาจทางการเมืองและการจัดระเบียบทางสังคม (social organization) ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดธรรมชาติด้วยเช่นกัน (Elmhirst, Middleton, & Resurrección, 2017: 9-10) การศึกษาการจัดการน้ำที่หลากหลายมิติจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการนำมิติทางการเมืองเข้ามาร่วมวิเคราะห์กับมิติอื่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหการจัดการน้ำในระยะยาว

มากกว่านั้น ในปัจจุบันความต้องการน้ำเพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรน้ำกลับมีไม่มากนัก เป็นเหตุให้เกิดการแข่งขันและความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่าง ๆ กระนั้น นโยบายและมาตรการทาง

กฎหมายที่ถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหา กลับเพิ่มช่องว่างของปัญหาให้กว้างขึ้นไปอีก ดังจะเห็นได้จากผลกระทบต่อสิทธิด้านน้ำและชุมชนท้องถิ่นในประเทศซีกโลกใต้ (global south) อันเกิดจากนโยบายน้ำที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาด การจัดการน้ำของระบบราชการ นโยบายน้ำที่รวมศูนย์ และกฎหมายที่ร่างขึ้นจากโต๊ะทำงาน (desk-invented legislation) โดยไม่สนใจสภาพความเป็นจริงของสังคม โครงสร้างการจัดการน้ำในทิศทางนี้ เอื้อให้ผู้ใช้หรือรูปแบบการใช้น้ำที่สร้างผลผลิตมากกว่าเข้าถึงน้ำก่อนคนกลุ่มอื่นในสังคม ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการจัดการน้ำที่ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ส่งผลให้ผู้อยู่มีอำนาจมากกว่าได้ประโยชน์จากน้ำก่อน ส่งผลให้เกิดการจัดสรรน้ำที่ไม่เท่าเทียม (unequal water distribution) และก่อให้เกิดผลกระทบทั้งความทุกข์ยากและความยากจนแก่ผู้คนในชนบท รวมถึงผลกระทบต่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงทางอาหาร (Zwarteveen & Boelens, 2014: 154, 174-175)

เหตุดังนี้ การตั้งคำถามถึงการจัดสรรน้ำเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรสิทธิในการตัดสินใจ หรือ การจัดสรรทรัพยากรน้ำจึงมีความสำคัญอย่างมาก (Zwarteveen & Boelens, 2014)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่านอกจาก “น้ำ” จะสามารถกระทำการได้หลายอย่างและมีความสำคัญต่อสังคมอย่างมากแล้ว ทว่า การจัดการน้ำในความเป็นจริงกลับไม่สามารถกระจายผลประโยชน์ให้แก่คนทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรม เหตุเพราะได้เกิดการจัดสรรน้ำและเข้าถึงน้ำที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม ดังนั้น การจัดการน้ำจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจเป็นวงกว้าง (Sultana, 2018: 483) สะท้อนให้เห็นจากความสนใจเรื่องน้ำของสาธารณะ การถกเถียงทางเมืองที่เข้มข้นในเรื่องการจัดการน้ำ รวมถึงการที่น้ำได้กลายเป็นหน่วยวิเคราะห์ของนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ (Barnes & Alatout, 2012)

ดังนั้น แบบแผนการจัดการน้ำซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย สถาบัน (institutions) กฎ กติกา ฯลฯ ซึ่งถูกสถาปนาขึ้นมาเพื่อกำหนดทิศทางการจัดการน้ำในสังคมนั้น จึงไม่เพียงสามารถแก้ไขปัญหาเท่านั้น หากแต่ยังสามารถสร้างปัญหา และสามารถเป็นตัวเร่งให้ปัญหาน้ำที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้มีรุนแรงยิ่งขึ้นไปอีกในเวลาเดียวกัน

ฉะนั้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นในประเทศไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 จึงมีความน่าสนใจอย่างมาก ในแง่ที่ว่าจะสามารถแก้ปัญหาหรือสร้างผลกระทบให้กับสังคมมากยิ่งขึ้น เหตุเพราะ ช่วงเวลานี้ได้เกิดความพยายามปรับโครงสร้างการ (restructure) จัดการน้ำของประเทศหลายด้านผ่านองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ **หนึ่ง** พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 **สอง** แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และ **สาม** สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ซึ่งถือเป็นกลไกเชิงสถาบันหลักในการทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ ทั้งนี้ ในกรณีของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ต้องการแยกอำนาจการบริหารจัดการน้ำที่ซ้อนทับกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ผู้กำหนดนโยบาย (policy maker)

ผู้กำกับกติกา (regulator) และกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำใต้ดินในฐานะหน่วยงานระดับปฏิบัติการ (operator) นอกจากนี้ กฎหมายน้ำยังจัดโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการน้ำโดยประกอบด้วย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) คณะกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงไปแนวทางการรับมือกับภาวะวิกฤติ และการขออนุญาตใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำประเภทต่าง ๆ อีกด้วย (แมน บุโรทกานนท์, 2562: 166-167, 182)

อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่ข้างต้น ยังคงไม่ชัดเจนว่าสถาบันใหม่เหล่านี้จะเอื้อให้คนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการน้ำอย่างไร (Kanokwan Manorom, 2020) รวมถึง ความรู้ที่ถูกใช้สถาปนากิจการน้ำยุคนี้ยังคงรูปแบบเดิม และการมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบายยังคงมีจำกัดโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียเข้าร่วม และความย้อนแย้งระหว่างหลักการกับการปฏิบัติ (แมน บุโรทกานนท์, 2562: 167,183) มิพักต้องกล่าวถึง การออกแบบการจัดการน้ำใหม่นี้จะแก้ไขเป็นหาที่ตักค้ำแต่เดิมได้หรือไม่ ทั้งความไม่เป็นเอกภาพของการจัดการน้ำ ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจและการขาดการให้สิทธิต่อการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในระดับ คณะกรรมการลุ่มน้ำที่การมีส่วนร่วมจำกัดแค่เพียงการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารแต่ไม่สามารถจัดการลุ่มน้ำตนเองได้อย่างแท้จริง (เผ่าไทย สีนอำพล, 2565: 82)

จากความสำคัญของการจัดการน้ำทั้งหมดที่กล่าวมา การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นอย่างไร ทั้งในระดับมหภาคและระดับปฏิบัติการในพื้นที่ รวมถึงส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการในระดับชุมชนอย่างไร การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีส่วนสำคัญในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงโครงสร้างการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นมาใหม่ในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งในแง่ของฐานคิดและกลไกในระดับประเทศ และในระดับพื้นที่รับน้ำบางบาล ทั้งนี้ แม้การศึกษาการจัดการน้ำในสังคมไทยจะมีให้เห็นอย่างดาษดื่น ทว่า การศึกษาการจัดการน้ำในมิติทางการเมืองในยุคปัจจุบันยังมีไม่มากนัก และที่สำคัญการศึกษาการจัดการน้ำยุคปัจจุบันพร้อมกับศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับน้ำอำเภอบางบาล ที่มีลักษณะเฉพาะบางประการด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงมีส่วนสำคัญในการนำเสนอให้เห็นว่าการจัดการน้ำในเชิงหลักการกับความเป็นจริงนั้นแตกต่างกันอย่างไรเพื่อช่วยขยายพรมแดนการศึกษาการจัดการน้ำให้กว้างขวางและชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีกในสังคมไทย

## 1.2 คำถามการวิจัย

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นอย่างไร ทั้งในระดับมหภาคและระดับปฏิบัติการในพื้นที่ รวมถึงส่งผลกระทบต่อปฏิบัติการในระดับชุมชนอย่างไร

### 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและพัฒนาการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ก่อนและหลังรัฐประหาร 2557
2. เพื่อศึกษาปฏิบัติการ กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชุมชน

### 1.4 ขอบเขตในการศึกษา

#### ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 คือวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงปัจจุบัน ช่วงเวลานี้มีความน่าสนใจหลายประการ เนื่องจากรัฐบาลในยุคนี้ได้ปรับโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างการจัดการน้ำของสังคมไทยผ่านจัดตั้งหน่วยงานใหม่อย่างสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) การกำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี ที่เชื่อมโยงไปยังยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และการบังคับใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ความน่าสนใจอีกประการคือ การสถาปนาโครงสร้างใหม่เหล่านี้เกิดขึ้นในบริบทที่การจัดการน้ำในสังคมไทยประสบกับข้อจำกัดหลายด้านทั้งการมีหน่วยงานจัดการน้ำมากมาย การครอบงำของความรู้สมัยใหม่ในการจัดการน้ำ การรวมศูนย์อำนาจ และการผูกขาดการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำไว้ในมือคนไม่กี่กลุ่ม มีพักต้องกล่าวถึงปัญหาเฉพาะในพื้นที่ เช่น พื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งมีลักษณะการจัดการน้ำพิเศษและเกิดผลกระทบหลายประการ

ดังนั้น การศึกษาการจัดการน้ำหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 จึงมีความน่าสนใจว่ามีลักษณะอย่างไรทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมถึงการจัดการน้ำที่สร้างขึ้นจะสามารถนำพาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำมาอย่างยาวนานออกจากสภาวะการณ์ยากลำบากที่พวกเขาประสบได้หรือไม่

#### ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้มีกรณีศึกษา คือ พื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีเนื้อที่ทั้งหมด 27,450 ไร่ รวมถึงครอบคลุมพื้นที่หลายตำบลของอำเภอบางบาล พื้นที่แห่งนี้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยพ.ศ. 2554 องค์กรใดก็ตามก่อนหน้านี้ ประมาณพ.ศ. 2551 มีงานศึกษาของ ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ (2551) เรื่อง “โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บาง



บาล(1)” เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ทุ่งบางบาลเป็นพื้นที่รับน้ำ โดยได้ผลการวิจัยว่าประชาชนในพื้นที่กว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับโครงการนี้ พร้อมทั้งนำเสนอผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับจากการเป็นพื้นที่รับน้ำทั้งการทำนาหลายรอบ การเข้าถึงน้ำที่สะดวกยิ่งขึ้น และการได้รับการชดเชยเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลบังคับใช้จริงกลับสร้างผลกระทบมากกว่าผลประโยชน์ ผมทั้งคนในพื้นที่ให้ทัศนะว่าไม่ได้มีส่วนร่วมกับโครงการนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ในพื้นที่ไม่เพียงเกิดปัญหาน้ำท่วมเท่านั้น แต่ยังเกิดปัญหาการเข้าไม่ถึงน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของรัฐ

การศึกษาการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เมืองไม่ให้เสียหายจากน้ำท่วม จึงมีความน่าสนใจอย่างมาก เหตุเพราะเป็นพื้นที่แก้มลิงไม่กี่แห่งของไทยที่มีการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ก่อนน่านโยบายไปปฏิบัติ ทว่า การจัดการน้ำจริงกลับสร้างผลกระทบหลายประการ รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะหลายด้านทั้งการจัดการน้ำในบริบทที่มีการดำเนินธุรกิจบ่อยราย การมีระบบชลประทานที่ไม่ได้ประสิทธิภาพมากนัก ดังนั้น การศึกษาการจัดการน้ำในพื้นที่แห่งนี้จึงช่วยให้เข้าใจปัญหาการจัดการน้ำในภาพใหญ่ว่าส่งผลกระทบต่อผู้คนในระดับพื้นที่

## 1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Data collection) 2 ส่วน ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วย ข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ (primary source data) เช่น รายงานการประชุม เอกสารประกอบการประชุม คู่มือการดำเนินงาน แผนการปฏิบัติงาน แผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีหน่วยงานปฏิบัติการในพื้นที่พื้นที่รับน้ำบางบาลหลายส่วน อาทิ หน่วยงานระดับพื้นที่ เช่น เกษตรจังหวัด เกษตรอำเภอ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล สำนักงานชลประทานที่ 10 ซึ่งดูแลพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา และเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งปฏิบัติงานในศูนย์ราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำหรับข้อมูลทุติยภูมิ (secondary source data) ได้แก่ หนังสือ เอกสารการวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร หนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคั้งนี้

2. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลทั้งในระดับจังหวัดและในระดับพื้นที่รับน้ำ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานของกรมชลประทานในพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐจากเกษตรจังหวัด เป็นต้น รวมถึงยังเก็บข้อมูลจากการสนทนา

กลุ่ม (focus group) ประกอบด้วยเกษตรกร และผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งนี้ วิธีการสัมภาษณ์คือการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured interview) ซึ่งการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักมีรายละเอียดดังนี้

ตัวแสดงในเครือข่ายนโยบายการบริหารจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เช่น ตัวแสดงจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

หน่วยงานภาครัฐระดับปฏิบัติการซึ่งมีส่วนต่อการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล

- หน่วยงานสังกัดกรมชลประทานในระดับพื้นที่ คือ สำนักงานชลประทานที่ 10 ซึ่งดูแลการบริหารจัดการน้ำพื้นที่เขตชลประทานในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล
- คณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- ปลัดอำเภอบางบาล
- เกษตรจังหวัด และเกษตรอำเภอ
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่

- นักวิชาการที่ศึกษาการจัดการน้ำในพื้นที่
- ภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนการจัดการน้ำในพื้นที่
- ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล เช่น ชาวนา และอาชีพอื่น ๆ

ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ซึ่งนำข้อสรุปจากปรากฏการณ์มาเปรียบเทียบกับแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา และสังเคราะห์เป็นข้อสรุปเชิงทฤษฎี

สำหรับกรณีศึกษาในครั้งนี้คือ พื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เหตุผลของการเลือกกรณีศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่รับน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีทั้งหมด 12 แห่ง โดยพื้นที่รับน้ำบางบาลถูกรวมอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ความสำคัญของพื้นที่รับน้ำบางบาลมีหลายส่วนด้วยกัน

กล่าวคือ ก่อนการนํานโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ รัฐได้มีการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ในการนํานโยบายไปปฏิบัติ เรื่อง “โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตาม

แนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล(1)” เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ทุ่งบางบาลเป็นพื้นที่รับน้ำ โดยได้ผลการวิจัยว่าประชาชนในพื้นที่กว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับโครงการนี้ พร้อมทั้งนำเสนอผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับจากการเป็นพื้นที่รับน้ำทั้งการทำนาหลายรอบ การเข้าถึงน้ำที่สะดวกยิ่งขึ้น และการได้รับการชดเชยเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลบังคับใช้จริงกลับสร้างผลกระทบมากกว่าผลประโยชน์ รวมทั้ง การนํานโยบายไปปฏิบัติยังขาดการมีส่วนร่วมจากคนในพื้นที่ และในพื้นที่ไม่เพียงเกิดปัญหาน้ำท่วมเท่านั้น แต่ยังเกิดปัญหาการเข้าไม่ถึงน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของรัฐ

ดังนั้น การจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลเพื่อรับน้ำแทนพื้นที่อุตสาหกรรมซึ่งมีจำนวนประมาณ 2,500 แห่ง ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง เหตุดังนี้ การศึกษาการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดการน้ำในระดับชาติในมิติต่าง ๆ เช่น การกักตุนนโยบาย การนํานโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงการศึกษาพื้นที่รับน้ำบางบาลโดยเชื่อมโยงเข้ากับโครงสร้างการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และโครงสร้างการจัดการน้ำของกรมชลประทานในครั้ง นี้ จึงเป็นการเลือกกรณีศึกษาที่สามารถสะท้อนภาพรวมปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างซึ่งตกอยู่ภายใต้รูปแบบการจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่อุตสาหกรรมเช่นกันกันได้เป็นอย่างดี

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจพลวัตของแนวคิดและการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยในอดีต ซึ่งจะช่วยให้เห็นปัญหาการจัดการน้ำด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น
2. เข้าใจรูปแบบการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งในระดับชาติ ระดับกลาง (meso-level) และระดับพื้นที่
3. เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำที่ปราศจากการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของประชาชน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญในการผลักดันให้ประชาชนออกมาเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในสังคมไทย
4. ช่วยขยายองค์ความรู้การจัดการน้ำในสังคมไทยในยุคปัจจุบันให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

## 1.7 ลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย

**บทที่ 1 บทนำ** มุ่งชี้ให้เห็นภาพรวมของการศึกษาไม่ว่าจะเป็น ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษา (methodology) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และลำดับขั้นตอนการนำเสนอผลการวิจัย

**บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** บทนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก 1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำ (water governance) แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) และแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม (common-pool resource) 2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และ 3. กรอบแนวคิดรวบยอดในการศึกษา (conceptual framework)

**บทที่ 3 พลวัตของการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557** บทนี้มุ่งแสดงให้เห็นภาพรวมของแนวคิดและการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เพื่อชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

**บทที่ 4 การจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งระดับชาติ และระดับพื้นที่** รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา บทนี้มุ่งวิเคราะห์ให้เห็นถึงรูปแบบการจัดการน้ำในสังคมไทยที่ถูกสถาปนาขึ้นมาภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ไม่ว่าจะเป็น ฐานคิด สถาบันการจัดการน้ำ (institutions) และกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยบทนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นการจัดการน้ำในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับพื้นที่รับน้ำบางบาล

ไม่เพียงเท่านั้น บทนี้ยังวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแบบแผนการจัดการน้ำที่เป็นอยู่ในพื้นที่รับน้ำบางบาล และปิดท้ายด้วยการแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการต่อสู้ต่อรองของผู้คนในพื้นที่รับน้ำบางบาล

**บทที่ 5 บทสรุปและอภิปรายผลการวิจัย** บทนี้เป็นการสรุปผลการวิจัย รวมถึงอภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในอนาคต

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทนี้แบ่งเนื้อหาหลักออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นแผนที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดการน้ำในสังคมไทยในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 สำหรับส่วนที่สองเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ และส่วนที่สามคือกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีในการศึกษา

การศึกษาแนวคิดและการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนพื้นที่รับน้ำบางบาลในครั้งนี้มุ่งศึกษาผ่านแนวคิดและทฤษฎี 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำ (Water governance) 2) แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy network) และ 3) แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource)

##### 2.1.1 แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance)

แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำถูกให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย แต่การศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับนิยามที่เชื่อมโยงกับการเมืองของการจัดการน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย สถาบัน และสัมพันธภาพเชิงอำนาจในการบริหารจัดการน้ำ กล่าวอีกแบบ แนวคิดธรรมาภิบาลแสดงให้เห็นว่าการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นมีกระบวนการอย่างไร เช่น การตัดสินใจบริหารจัดการน้ำเกิดขึ้นอย่างไร และในการบริหารจัดการน้ำนั้นมีการใช้อำนาจอย่างไร รวมไปถึงยังชี้ให้เห็นอีกว่าผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำถูกกระจายในสังคมอย่างไรท่ามกลางตัวแสดงที่หลากหลาย (Blake & Robins, 2017: 3)

United Nations Development Programme (UNDP) ได้นิยามแนวคิดนี้ว่า ธรรมาภิบาลน้ำหมายถึงระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และระบบการบริหารที่เกิดขึ้นในสังคม ที่มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการจัดการน้ำทั้งในด้านของการใช้ (use) การพัฒนา (development) และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (management) โดยระบบข้างต้นส่งผลต่อการจัดสรรน้ำในระดับต่าง ๆ ของสังคม (United Nations Development Programme, 2013, online)

เช่นเดียวกับกับ Stockholm International Water Institute (SIWI) ที่ชี้ให้เห็นว่าธรรมาภิบาลน้ำ (water governance) คือความสัมพันธ์ทางสังคม (social relations) ที่กำหนดว่าใครจะ

ได้รับน้ำเมื่อไหร่และอย่างไร (when and how) (Stockholm International Water Institute, n.d., online)

ในแง่นี้ แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม โดยที่ตัวแสดงต่าง ๆ ไม่ได้มีอำนาจในการจัดการน้ำที่เท่าเทียมกัน อีกทั้ง ทรัพยากรน้ำก็ได้อุดมสมบูรณ์เพียงพอให้กับทุกคนได้ใช้ประโยชน์ตลอดเวลา ดังนั้น การเข้าถึง (access) การจัดการน้ำจึงไม่ใช่เรื่องง่าย โดย Zwarteveen et al. (2017) ได้นิยามธรรมาภิบาลน้ำว่าเป็นปฏิบัติการของการร่วมมือและสร้างการตัดสินใจของตัวแสดงต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ โดยที่น้ำไม่ได้มีเพียงพอตลอดเวลา ดังนั้น ตัวแสดงเหล่านี้จึงต้องต่อสู้แข่งขันกันเพื่อเข้าถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำ (contested water distributions)

จากความหมายของแนวคิดธรรมาภิบาลน้ำข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการน้ำไม่เพียงเป็นเรื่องเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและสังคมในเรื่องการจัดการน้ำ ยกตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการจัดการน้ำ การปะทะกันของแนวทางการจัดการน้ำที่ครอบงำทิศทางสังคมที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ (ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ และนักวิจัย) กับอีกด้านคือรูปแบบการจัดการน้ำของชาวบ้านที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ (practices) โดยฝ่ายรัฐมีอำนาจมากกว่าในการกำหนดนโยบายด้านน้ำ

นอกจากนั้น จากการศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลน้ำเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองที่สะท้อนออกมาในรูปแบบของกฎ กติกา และบรรทัดฐานที่ถูกใช้เพื่อกำหนดทิศทางการจัดการน้ำ (Zwarteveen et al., 2017: 1) ในแง่นี้ แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำจึงเผยให้เห็นแนวคิดที่ถูกใช้ในการจัดการ “น้ำ” ยกตัวอย่างเช่น หากน้ำถูกจัดการบนฐานแนวคิดสินค้าสาธารณะ (public goods) รัฐก็จะมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการน้ำในสังคม ในทางตรงกันข้าม หากน้ำถูกจัดการในฐานะสินค้าเอกชน (private goods) การเข้าถึงน้ำก็จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายของผู้ใช้น้ำ โดยรัฐไม่ได้มีบทบาทในการจัดการน้ำมากนัก

นอกจากนี้ การบริหารจัดการน้ำไม่เพียงเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการ (formal institutions) ดังที่ UNDP ได้ให้นิยามแนวคิดนี้เอาไว้เท่านั้น<sup>1</sup> แต่ในระดับพื้นที่สถาบันที่ไม่เป็นทางการ (informal institutions) ก็เข้ามามีบทบาทในการจัดการน้ำด้วยเช่นกัน เช่น รูปแบบการจัดการน้ำของชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งบางครั้งไม่ได้ถูกให้เกียรติหรือรับรองจากกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

<sup>1</sup> ธรรมาภิบาลน้ำหมายถึง ระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และการบริหารที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งสร้างผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการใช้ (use) การพัฒนา (development) และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (management) โดยที่ระบบดังกล่าวส่งผลต่อการจัดสรรน้ำในระดับต่าง ๆ ของสังคมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการจัดการน้ำเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่หลากหลาย ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการน้ำทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสามารถสรุปตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยสังเขป ดังตารางต่อไปนี้

#### ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ

รัฐ (State)	รัฐบาล องค์กรรัฐบาลระหว่างประเทศ และรัฐบาลประเทศอื่น
ท้องถิ่น (Local)	ปัจเจกบุคคล และการรวมกลุ่ม (Individuals and coalitions) ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชน (People's movements) องค์กรมหาชน (Mass organizations) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local government)
NGOs	ทั้งระดับชาติ (National) ระดับภูมิภาค (Regional) ระดับระหว่างประเทศ (International)
สื่อ	สื่อกระแสหลัก (Mainstream) สื่ออิสระ (Independent) สื่อสังคม (Social)
องค์การสหประชาชาติ (UN)	คณะกรรมการสูงสุด และองค์กรในเครือข่ายอื่น ๆ
สถาบันวิจัยด้านนโยบาย มหาวิทยาลัย และเครือข่าย	ทั้งที่เน้นทำวิจัย และเน้นการเคลื่อนไหว
สถาบันการเงิน (Financiers)	ทั้งระดับท้องถิ่น ธนาคารเอกชน และการบริการ เป็นต้น
ภาคธุรกิจ	ระดับชาติ (National) ระดับภูมิภาค (Regional) ระดับระหว่างประเทศ (International)

ปรับปรุงมาจาก (Dore, Lebel, & Molle, 2012: 28)

จากตาราง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมีหลากหลายกลุ่ม พวกเขาพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในหลายระดับ โดยกระบวนการตัดสินใจเรื่องน้ำมีความซับซ้อนทางด้านสังคม (socially complex) และประกอบด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย (multi-actor) นอกจากนี้ ตัวแสดงข้างต้นสามารถที่จะสร้างทางเลือก (alternative arenas) ในการบริหารจัดการน้ำได้ด้วยเช่นกัน ในแง่นี้ รูปแบบของกระบวนการตัดสินใจด้านน้ำที่ตัวแสดงต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมจึงมีหลากหลายรูปแบบ อาทิ กระบวนการตัดสินใจที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) และกระบวนการตัดสินใจด้านน้ำที่มีภาคประชาสังคมมีบทบาทที่โดดเด่น (Dore, Lebel, & Molle, 2012)

นอกจากนี้ ตัวแสดงด้านน้ำที่กล่าวมา ยังมีความแตกต่างกันหลายด้าน เช่น ด้านอำนาจ รวมถึงมีความหลากหลายในหลักปฏิบัติ (diverse approaches) และมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการน้ำที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น บทบาทที่ตัวแสดงเหล่านี้แสดงออกมาในการบริหารจัดการน้ำใน

ภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Mekong Region) อาทิ ตัวแสดงรัฐ (state actors) ที่ยังคงมีความสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ รัฐในที่นี้หมายถึงประเทศอื่นที่ไม่ได้มีอาณาเขตติดกับแม่น้ำโขงด้วย ขณะที่ องค์การระหว่างประเทศก็เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำด้วย เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) นอกจากนี้ยังมี NGOs ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับท้องถิ่น (Local) ที่ทำงานในพื้นที่ เฉพาะเจาะจงเป็นหลัก ไปจนถึงระดับภูมิภาค (Regional) และระดับระหว่างประเทศ (International) (Dore, Lebel, & Molle, 2012: 27)

นอกจากนั้น สื่อ (media) ก็มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสื่อสารและนำเสนอข้อมูล โดยสามารถแบ่งประเภทสื่อได้เป็นสื่อของรัฐ สื่ออิสระ สื่อทางการ และไม่เป็นทางการ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มถกเถียงแลกเปลี่ยนและเครือข่ายข้อมูลข่าวสารในโลกอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคม (social media) ที่กำลังได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น สื่อมีบทบาทสำคัญในการตอบโต้ (counter) ข้อมูลของสื่อกระแสหลักเพื่อนำเสนอให้เห็นข้อมูลอีกด้านในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ (Dore, Lebel, & Molle, 2012: 28) ให้แก่สังคมได้รับรู้

ไม่เพียงเท่านั้น มหาวิทยาลัย (Universities) ก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ โดยแสดงบทบาทในแง่ของการศึกษาวิจัยเพื่อมุ่งทำความเข้าใจการบริหารจัดการน้ำในมิติที่หลากหลายให้กระจ่างยิ่งขึ้น อีกทั้ง มหาวิทยาลัยยังมีการรวมตัวกันในรูปของเครือข่ายทั้งกับภาคประชาสังคม และสถาบันวิจัยด้านนโยบาย (Dore, Lebel, & Molle, 2012: 27)

ที่สำคัญคือ ผู้เชี่ยวชาญ ที่ไม่ได้ปรากฏในตารางด้านบน แต่กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการน้ำสมัยใหม่ของไทย ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ “ชลกร” มาอย่างยาวนาน ซึ่งประกอบด้วยนักอุทกวิทยา วิศวกรน้ำ ช่างเทคนิค และผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทาน (จักรกริช สังขมณี, 2555: 94) ตัวแสดงเหล่านี้มีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำในสังคมไทย ทั้งในการกำหนดกฎหมาย นโยบาย และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

การทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการน้ำที่ไม่เท่ากันระหว่างตัวแสดงที่กล่าวมาข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้หลายมิติ โดยการศึกษาของ Zwartveen et al. (2017) นำเสนอให้เห็นว่าการศึกษากิจการน้ำที่ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่เห็นถึงการเมืองของการจัดการน้ำหรือการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นจริงในสังคมนั้น สามารถวิเคราะห์ให้เห็นผ่านการศึกษาการจัดสรรอำนาจใน 3 มิติ ได้แก่ 1) การจัดสรรน้ำ (distribution of water) 2) การจัดสรรสิทธิในการแสดงความเห็นและอำนาจ (distribution of voice and authority) และ 3) การจัดสรรความรู้และความเชี่ยวชาญ (distribution of knowledge and expertise) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**หนึ่ง** การจัดสรรน้ำ (distribution of water) มุ่งนำเสนอให้เห็นว่า แหล่งน้ำที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดถูกจัดสรรอย่างไรท่ามกลางตัวแสดงที่หลากหลายใน Zwartveen et al.



(2017) กล่าวว่า การทำความเข้าใจการจัดการจัดสรรทรัพยากรในสังคม ยังเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการ “น้ำ” ทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ยกตัวอย่างเช่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรน้ำจากต้นน้ำ (upstream) ไปยังปลายน้ำ (downstream) หรือ การเปลี่ยนแปลงการจัดการจัดสรรน้ำจากพืชมูลค่าต่ำไปยังพืชเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง รวมถึงการจัดการจัดสรรน้ำจากชานาไปให้กับภาคอุตสาหกรรม และการจัดสรรน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ เป็นต้น (Zwarteveen et al., 2017)

นอกจากนี้ การจัดสรรน้ำยังเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดสรรความเสี่ยง (distribution of risks) กล่าวคือ การจัดสรรความเสี่ยงในเรื่องการจัดการน้ำในสังคมเป็นอย่างไร เนื่องจากมีหลายกรณีที่การจัดการน้ำถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น การจัดการน้ำท่วม (flood protection) ที่มีการโยนความเสี่ยงจากอุทกภัยไปให้กับคนกลุ่มอื่นในสังคม

นอกจากนี้ การศึกษาการจัดการน้ำยังช่วยเผยให้เห็นอีกว่า ภายใต้แบบแผนการจัดการน้ำที่เป็นอยู่ในสังคมนั้น เกิดขึ้นจากกฎหมายและบรรทัดฐาน (Laws and norms) แบบใดที่เอื้อให้เกิดรูปแบบการบริหารจัดการน้ำที่เป็นอยู่ในสังคม (Zwarteveen et al., 2017)

**สอง** การศึกษาการจัดการน้ำผ่านการวิเคราะห์การจัดสรรสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและอำนาจ (Distribution of voice and authority) ในการจัดการน้ำ ในส่วนนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นที่ว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็น (voice) ความรับผิดชอบ (responsibilities) และอำนาจ (authority) ในการบริหารจัดการน้ำนั้น ถูกจัดสรรอย่างไรบ้างในสังคม รวมไปถึง ยังให้ความสำคัญกับแง่มุมการกำกับควบคุมการจัดสรรน้ำว่าเป็นไปในลักษณะใด และหากเกิดการจัดสรรน้ำที่ไม่เป็นธรรม ไม่เพียงพอ และไม่ยั่งยืนในสังคม กลไกใดที่จะทำการรับผิดชอบเหตุการณ์นี้ (Zwarteveen et al., 2017)

ทั้งนี้ การตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำเกิดขึ้นในบริบททางสังคมและการเมืองที่มีความซับซ้อน โดยประกอบด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย ซึ่งพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดการน้ำ ตัวแสดงเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีความแตกต่างกันอย่างมากในแง่มุมมองและผลประโยชน์เท่านั้น แต่พวกเขา ยังมีความแตกต่างในด้านทรัพยากร บรรทัดฐาน และบทบาทในการบริหารจัดการน้ำ (Zwarteveen et al., 2017)

**สาม** การศึกษาการจัดการน้ำผ่านการทำความเข้าใจการจัดสรรความรู้และความเชี่ยวชาญในการจัดการน้ำ (Distribution of knowledge and expertise) ในส่วนนี้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ (power and knowledge) ในการบริหารจัดการน้ำ ความรู้ในที่นี้คือวิธีการรับรู้ (ways of knowing) และรูปแบบของความเชี่ยวชาญ (form of expertise) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำโดยตลอด อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้ที่ใช้จัดการน้ำ ไม่ได้มีอิทธิพลเท่าเทียมกัน เพราะมีเพียงความรู้บางลักษณะเท่านั้นที่ถูกนำมาใช้และมีอิทธิพล

กรอบำการบริหารจัดการน้ำและมีความเหนือกว่าความรู้อื่น ๆ ในสังคม (Zwarteveen et al., 2017)

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ข้างต้นมีส่วนเผยให้เห็นว่า ตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคม มุ่งนำเสนอผลประโยชน์ผ่านกรอบเรื่องเล่า (normative frames) และคำอธิบาย เพื่อนำเสนอความจริง (reality) ในเรื่องการบริหารจัดการน้ำอย่างไรอีกด้วย (Zwarteveen et al., 2017)

นอกจากนี้ การศึกษาในมิติของความรู้ยังช่วยให้เข้าใจอีกว่าความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกันในการจัดการน้ำถูกสร้างหรือถูกทำให้เป็นเรื่องปกติอย่างไรบ้างผ่านการใช้อำนาจความรู้มาอธิบาย ซึ่งการจัดสรรความรู้ที่ไม่เท่าเทียมกันนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่ครอบงำทางด้านสังคมและเศรษฐกิจอีกด้วย (Zwarteveen et al., 2017)

กล่าวให้ถึงที่สุด การศึกษาการจัดการน้ำผ่านการทำความเข้าใจแง่มุม 3 ประการที่กล่าวมาสะท้อนว่าการจัดสรรน้ำได้ก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งในด้านต้นทุน (costs) รายได้ (incomes) และความเสี่ยง (risks) ผลกระทบเหล่านี้เป็นผลมาจากปัจจัยด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมือง รวมถึงสถาบันการจัดการน้ำที่เป็นอยู่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับเรื่องชนชั้น (class) ศาสนา (religion) เพศสภาพ (gender) และชาติพันธุ์ (ethnicity) (Zwarteveen et al., 2017: 2)

โดยสรุป การบริหารจัดการน้ำมีความสลับซับซ้อน ทั้งเป็นเรื่องของสถาบัน นโยบาย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ รวมถึงแนวคิดธรรมาภิบาลน้ำยังชี้ให้เห็นการเมืองของความรู้ โดยเฉพาะการครอบงำของความรู้กระแสหลักในการจัดการน้ำ พร้อมทั้งมีตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไรก็ดี เพื่อชี้ให้เห็นว่า ตัวแสดงทางนโยบายน้ำมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกล่าวถึงแนวคิดเครือข่ายนโยบาย ซึ่งจะขยายความในหัวข้อถัดไป

### 2.1.2 แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network)

นโยบายสาธารณะมิได้เกิดขึ้นจากสุญญากาศ หากแต่เป็นผลมาจากหลายปัจจัยซึ่งมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ไปจนถึงรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ ด้วยเหตุนี้แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (policy network) จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยทำความเข้าใจ (understanding) กระบวนการนโยบาย (policy process) (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 223)

แนวคิดเครือข่ายนโยบายมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมผ่านแนวคิดเครือข่าย (networks) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ ผู้แสดงบทบาทในสังคม (social actors) และโครงสร้างความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ (relationships) ระหว่างผู้แสดงบทบาททางสังคม ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐกับสังคมที่เกิดขึ้นจึงสามารถทำความเข้าใจผ่านแนวคิดเครือข่ายของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (network of power relations) (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558: 148)

แนวคิดนี้ได้รับความนิยมในแวดวงการศึกษา นโยบายสาธารณะตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดเน้นคือการศึกษากระบวนการนโยบายในระดับ ระบบย่อยของนโยบาย (policy subsystem) การศึกษาระบบย่อยหมายถึงการศึกษาประเด็นนโยบาย (policy issues) ที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น นโยบายขยะ และนโยบายน้ำ เป็นต้น แนวคิดนี้อธิบายว่าประเด็นนโยบายเช่นนี้เปรียบได้กับอาณาจักรที่รายล้อมไปด้วยบุคคลหรือกลุ่มที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวอีกแบบ การกำหนดนโยบาย (policy making) จะก่อให้เกิดเครือข่ายอย่างน้อยหนึ่งเครือข่าย และส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ทางนโยบายหลายประการ เช่น การแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนแปลงนโยบาย เป็นต้น (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558: 153 ; พัทรี สิโรรส, 2556: 31)

แนวคิดเครือข่ายนโยบายจึงชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายนโยบายส่งผลอย่างไรต่อผลลัพธ์ของนโยบาย (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 230 ) โดยให้ความสำคัญกับเครือข่ายตัวแสดง (actor networks) ผ่านการศึกษาถึงกลไกด้านการติดต่อสื่อสารที่เอื้อให้ตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามาผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามรูปแบบและทิศทางที่ตนเองและกลุ่มผลประโยชน์ต้องการ (พัทรี สิโรรส, 2556: 32)

ทั้งนี้ นโยบายของรัฐมักจะดำเนินไปโดยเครือข่ายนโยบายที่ประกอบด้วยคนไม่กี่กลุ่ม กล่าวคือ เป็นเรื่องเฉพาะของกลุ่มคนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เช่น กลุ่มคนที่มีผลประโยชน์และองค์กรรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ขณะที่คนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้มีบทบาทมากนัก (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558: 153-154)

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเครือข่ายนโยบายจึงหมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมแบบพึ่งพิงที่มีความมั่นคงระดับหนึ่งระหว่างบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นรายล้อมอยู่กับการกำหนดนโยบายด้านใดด้านหนึ่งในสังคม ทั้งเรื่องปัญหา นโยบายและเรื่องโครงการของนโยบาย แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับทั้งการกระทำร่วม (collective action) ของตัวแสดงด้านนโยบาย รวมถึงให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายอันเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 228; พัทรี สิโรรส, 2556: 32)

ตัวแสดง (Actors) ภายในเครือข่ายนโยบายประกอบด้วยหลายส่วน อาทิ ปัจเจกบุคคล กลุ่มพรรคการเมือง สถาบันวิจัย สื่อสารมวลชน องค์กร รวมไปถึงกลุ่มบุคคลในลักษณะอื่น เช่น ชนชั้นหรือ ชนชั้นนำ และตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (unofficial participants) ตัวแสดงเหล่านี้มีความแตกต่างในหลายด้าน ตั้งแต่ตำแหน่ง (position) ไปจนถึงสถานะเชิงอำนาจในโครงสร้างสังคม เป็นต้น (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2558: 148; แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 223)

ความแตกต่างระหว่างตัวแสดงนี้ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องการครอบครองทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน (unequal resources) ที่จะส่งผลต่อการเข้าถึงระบบและกลไกต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมของตัวแสดงอีกด้วย (Unequal access) (ปิยะพงษ์ บุชบงก์, 2561: 118)

ขณะที่รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแสดงจะดำเนินไปในลักษณะของการพึ่งพากัน (interdependence) ระหว่างกลุ่มคนกับหน่วยงานของรัฐภายในนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง ตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็พึ่งพากันและกัน กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดสังคมก็ต้องพึ่งพารัฐในเรื่องการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของตน และรัฐเองก็ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (interactions) ของตัวแสดงในสังคมอาจสะท้อนให้เห็นผ่านการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น ผลประโยชน์ ข้อมูล เป้าหมาย คະแนนเสียง และบริการต่าง ๆ รวมไปถึงการแสดงกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน อาทิเช่น การร่วมมือกันระหว่างคนบางกลุ่มกับรัฐ และการช่วยเหลือกันระหว่างกลุ่มคนบางกลุ่ม นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายยังสะท้อนให้เห็นจาก การต่อรอง การใช้อิทธิพลผลักดัน (influence) หรือการครอบงำ (domination) เหล่านี้ขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงครอบครองอำนาจมากน้อยแค่ไหนและอย่างไร (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558: 148-149, 153; แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 227)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันของตัวแสดงเป็นเพราะการผลักดันนโยบายให้สำเร็จไม่อาจกระทำได้เพียงลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรของตัวแสดงอื่นด้วย และหากตัวแสดงมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องจะส่งผลให้เกิดกระบวนการก่อตัวเป็นสถาบัน (institutionalization) กล่าวคือ กฎระเบียบและรูปแบบการมีส่วนร่วมจะถูกพัฒนาให้เป็นระเบียบแบบแผน สุดท้ายแล้วโครงสร้างและวัฒนธรรมของเครือข่ายที่เกิดขึ้นจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในอนาคต (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 227) อีกด้วย

#### *ประเภทของเครือข่ายนโยบาย*

การรวมตัวเป็นเครือข่ายนโยบายของบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ จะก่อให้เกิดรูปแบบของเครือข่ายนโยบายที่หลากหลาย และเครือข่ายนโยบายจะมีความมั่นคงเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความผูกพันและผูกมัดร่วมกันในการกระทำหรือผลักดันนโยบาย ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเพียงเครือข่ายแบบหลวม (พัชรี สีโรรส, 2556: 32) ความแตกต่างของรูปแบบเครือข่ายสะท้อนให้เห็นจาก ตัวแสดงในเครือข่าย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง การกระจายทรัพยากร และกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558: 154) กล่าวคือ เครือข่ายนโยบายจะมีลักษณะแบบใด ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ รวมถึงประเด็นที่ว่าตัวแสดงใด หรือกลุ่มใดมีอำนาจครอบงำการกำหนดนโยบายมากกว่ากัน ยกตัวอย่างเช่น รัฐอาจแสดงบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายทั้งในด้านการกำหนดเนื้อหาและทิศทางของนโยบาย หรือรัฐอาจลดบทบาทลงใน

บางนโยบาย เพราะตัวแสดงที่ครอบงำนโยบายคือ กลุ่มผลประโยชน์ หรือชนชั้นนำ เป็นต้น (อนุสรณ์ ลีมนณี, 2558: 162-163) ฉะนั้นนโยบายแต่ละด้านจึงอาจมีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในสังคมกับรัฐแตกต่างกัน

ประเภทของเครือข่ายนโยบายสามารถจำแนกอย่างน้อยได้ 2 ลักษณะ คือ ชุมชนนโยบาย (policy communities) และ เครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network) ซึ่ง Rhodes ได้ระบุข้อแตกต่างสำคัญของทั้งสองประเภทคือ ความต่อเนื่องและความใกล้ชิดของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย (Rhodes, 2008: 427-428) โดยจำแนกประเภทของเครือข่ายบนฐานของระดับความแน่นแฟ้น ตั้งแต่แน่นแฟ้นสุด (highly integrated policy communities) ไปจนถึงเครือข่ายที่มีรูปแบบหลวมที่สุด (พัชรี สีโรรส, 2556: 40-42) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- ก. **ชุมชนนโยบาย (policy communities)** จะมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องและใกล้ชิดระหว่างตัวแสดง มีจำนวนสมาชิกที่จำกัด มีการกีดกักร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสูงในเรื่องนโยบาย มีความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิก คุณค่า และผลลัพธ์นโยบาย กล่าวโดยรวมได้ว่าปฏิสัมพันธ์พื้นฐานคือการต่อรองระหว่างตัวแสดงกับทรัพยากร มีดุลแห่งอำนาจ (balance of power) โดยไม่จำเป็นที่สมาชิกทุกคนจะได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน หากแต่พวกเขาเฝ้าระวังกำลังอยู่ในเกมส์ที่ส่งผลดีต่อตนเอง โดยโครงสร้างของกลุ่มเป็นแบบลำดับชั้น (hierarchical) (Rhodes, 2008: 427-428)
- ข. **เครือข่ายประเด็นปัญหา (issue network)** จะมีตัวแสดงที่มากมาย มีปฏิสัมพันธ์ที่ไม่แน่นอน (loose) รวมถึงไม่มีความเห็นพ้อง มีแต่ความขัดแย้งที่สูง โดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจะอยู่บนฐานของการปรึกษาหารือมากกว่าที่จะเป็นการต่อรองหรือเจรจา ซึ่งในแง่ของอำนาจจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมที่ตัวแสดงหลายส่วนอาจมีทรัพยากรน้อย มีส่วนร่วมน้อย และไม่มีทางเลือก (Rhodes, 2008: 428)

อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาลักษณะการกำหนดนโยบายน้ำของประเทศไทยยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 พบว่า เครือข่ายนโยบายจะสอดคล้องกับรูปแบบแรกคือ ชุมชนนโยบาย (policy communities) ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่ค่อนข้างจำกัด ตัวแสดงจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำไม่ได้รับโอกาสเข้าไปร่วมกำหนดชะตากรรมตนเองมากนัก

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเครือข่ายนโยบายช่วยให้เห็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการนำเสนอภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางนโยบายที่เชื่อมโยงอยู่กับตัวแสดงทางนโยบายที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ แนวคิดเครือข่ายนโยบายยังสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองในการกำหนดนโยบายที่มีทั้งคนได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในเวลา

เดียวกัน แนวคิดนี้นำเสนอให้เห็นว่าตัวแสดงใดบ้างที่เข้าไปผลักดันนโยบาย และตัวแสดงใดที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางนโยบาย เพราะตัวแสดงเหล่านี้มีความแตกต่างกันหลายด้าน ตั้งแต่สถานะทรัพยากร ไปจนถึงอำนาจในการต่อรอง (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 223; พันธ์ สิริโรส, 2556: 10)

### 2.1.3 แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resource)

ในหัวข้อนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม เพื่อชี้ให้เห็นกฎที่ใช้บริหารจัดการพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์ที่ใช้ทรัพยากรร่วม รวมถึงยังนำเสนอให้เห็นถึงฐานคิดที่ถูกใช้เพื่อจัดการทรัพยากรร่วมอีกด้วย (Dietz et al., 2002: 18)

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจการจัดการทรัพยากรร่วมให้กระจ่างชัด จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างทรัพยากรร่วม (common-pool resource) ในสถานะทรัพยากรที่ยากในการกีดกันผู้อื่นออกไป ทรัพยากรร่วมยังเกี่ยวกับลักษณะของตัวทรัพยากร ซึ่งแตกต่างจากคำว่า รูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่มนุษย์สร้างขึ้น (kind of management arrangement) หรือเรียกอีกแบบคือ ระบอบกรรมสิทธิ์ (property rights regime) (Dietz et al., 2002: 17; Ostrom et al., 1999: 278-279)

ในแง่นี้ การจัดการทรัพยากรร่วมจึงเกี่ยวข้องกับสถาบัน (institution) ในฐานะกฎที่ระบุว่า สิ่งใดทำได้และทำไม่ได้ในแต่ละสถานการณ์ ในการจัดการทรัพยากรร่วม กฎจะกำหนดว่าใครที่สามารถเข้าถึงทรัพยากร อะไรที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้บ้าง และใครบ้างที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรร่วม เป็นต้น ชนวนที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน การจัดการทรัพยากรร่วมนั้น บ่อยครั้งเกิดจากการต่อสู้ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร (distribution of resources) การจัดเรียงสถาบันหลายอย่างก็เพื่อแก้ปัญหาของการการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเกิน (overuse) และกาฝาก (free riding ) รวมไปถึงการจัดการความขัดแย้ง (distribution of conflict) (Dietz et al., 2002: 21)

รูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วม (kind of management arrangement) มีหลากหลายรูปแบบทั้ง การควบคุมโดยรัฐบาล การควบคุมโดยกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (private ownership) การจัดการโดยชุมชน ไปจนถึงการจัดการที่เปิดกว้างให้กับทุกคน (open access) (Dietz et al., 2002: 18)

หัวข้อนี้จึงมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมในแต่ละรูปแบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1.3.1 การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยอำนาจภายนอก (external authorities)

การจัดการทรัพยากรร่วมโดยอำนาจภายนอกสามารถแบ่งได้ 2 รูปแบบคือ การจัดการโดยอำนาจรัฐ และการจัดการโดยกรรมสิทธิ์เอกชน

ทั้งสองรูปแบบนี้มีที่มาจากแนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วม (the tragedy of the commons) สาเหตุสำคัญของแนวคิดนี้คือ ทรัพยากรร่วมที่คนจำนวนมากสามารถเข้าถึงได้ เช่น ปลาในมหาสมุทร เนื้อไม้ในป่าที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น การใช้ทรัพยากรเหล่านี้อย่างล้นเกิน (overuse) ก่อให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสร้างความไม่ยั่งยืน เช่น การถดถอยของปลา ป่าไม้ที่ใช้ไปไม่สามารถทดแทนได้อย่างเพียงพอ เหตุนี้ ผู้ใช้ทรัพยากรร่วมจึงต้องตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรในปริมาณเท่าไร เช่น ควรจับปลาจำนวนกี่ตัว และต้นไม้กี่ต้นที่ตัดได้ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดความย้อนแย้งตามมา กล่าวคือหากผู้ใช้ทรัพยากรทุกคนควบคุมการใช้ทรัพยากรของตนเอง ย่อมส่งผลให้เกิดความยั่งยืนต่อทรัพยากร ทว่า หากบางคนทำ แต่บางคนไม่ทำย่อมนำมาซึ่งการสูญสลายของทรัพยากร และเสียผลประโยชน์ไป (Dietz et al., 2002)

ตัวอย่างเช่น กรณีของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทุกคนสามารถเข้าถึงทุ่งหญ้าแห่งนี้ได้ (open access to all) คนเลี้ยงสัตว์ทุกคนที่เข้ามาใช้ประโยชน์จากทุ่งหญ้านั้น จะต้องแบกรับต้นทุน ในกรณีที่ปล่อยให้สัตว์กินหญ้าอย่างไร้ขีดจำกัด เพราะสุดท้ายแล้วจะเกิดการเสื่อมสภาพของทรัพยากร ในแง่นี้ ผู้เลี้ยงสัตว์จึงต้องแบกรับต้นทุนเท่ากัน เหตุนี้ จากฐานคติของแนวคิดดั้งเดิมที่มองว่าคนเลี้ยงสัตว์ต่างก็มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ จึงทำให้พวกเขามุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากทุ่งหญ้าให้ได้มากที่สุด ก่อนที่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรจะเกิดขึ้นด้วยการปล่อยให้สัตว์เลี้ยงกินหญ้าเท่าที่จะมากได้ ผลให้สุดท้าย ทุ่งหญ้าก็เสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว (ชล บุนนาค, 2555: 16-17)

นอกจากนี้ ยังมีการนำตัวอย่างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ไปวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีเกมส์ (game theory) กรณี Prisoner Dilemma โดยยกตัวอย่างว่า ในทุ่งหญ้ามีคนเลี้ยงสัตว์ 2 คน และทุ่งหญ้าสามารถรองรับสัตว์ได้  $L$  ตัว ซึ่งหากต้องการใช้ประโยชน์ทุ่งหญ้านี้ในระยะยาวคนเลี้ยงสัตว์ทั้งสองคนควรเลี้ยงสัตว์  $L/2$  ตัว และจะได้ผลผลิตคนละ 10 หน่วย อย่างไรก็ตาม หากคนเลี้ยงสัตว์อีกคนเลือกที่จะเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยง จะส่งผลให้คนนั้นได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น ขณะที่ผลประโยชน์ของคนเลี้ยงสัตว์อีกคนจะลดลง รวมถึงสูญเสียน้ำหญ้าอีกด้วย ดังนั้นถ้าคนเลี้ยงสัตว์ทั้งสองต่างมุ่งนำสัตว์เลี้ยงเข้าทุ่งให้ได้มากที่สุด ก็จะส่งผลให้คนเลี้ยงสัตว์ทั้งสองไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะในบริบทที่คนเลี้ยงสัตว์ไม่มีการเจรจา และไม่ไว้วางใจว่าอีกคนจะเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยงอีกทีตอนไหน ฉะนั้น สถานการณ์นี้จึงสะท้อนความขัดกันของควมมีเหตุมีผล (Dilemma of Rationality) กล่าวคือ เหตุผลของปัจเจกบุคคลกับเหตุผลระดับสังคมส่วนรวมแตกต่างกัน เพราะทางเลือกที่เป็นเหตุเป็นผลในกรณีทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์นี้ควรเป็นการที่จำนวนสัตว์เลี้ยงสอดคล้องกับศักยภาพของทุ่งหญ้าที่สามารถรองรับได้ในระยะยาว (ชล บุนนาค, 2555: 18-19)

จากการที่ผู้ใช้ทรัพยากรถูกมองว่าตกอยู่ภายใต้ความย้อนแย้งเช่นนี้ เป็นเหตุให้ผู้กำหนดนโยบายมองว่าทรัพยากรร่วมไม่ควรถูกจัดการด้วยกติกาส่วนรวม เนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรติดกับดักแนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วม ทำให้เกิดความไม่ยั่งยืนของทรัพยากร เพราะพวกเขามุ่งกอบโกยผลประโยชน์ให้มากที่สุด โดยไม่สนใจที่จะดูแลรักษาทรัพยากรร่วม ไม่เพียงเท่านั้น ผู้ใช้ทรัพยากรยังถูกมองว่าพวกเขามีลักษณะเหมือนกันทั้งในแง่ของ ทักษะ มุมมองด้านวัฒนธรรม มีปฏิสัมพันธ์กับคนอื่นน้อย ไม่มีกลุ่มที่จัดตั้งกันเอง (self-organized groups) และขาดศักยภาพที่จะสร้างเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน ดังนั้น ทางออกเดียว (the only way) ของปัญหาโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมคือการให้อำนาจภายนอก (external authorities) เข้ามำหนดรูปแบบการจัดการทรัพยากร โดยเชื่อว่าอำนาจภายนอกจะดำรงตนเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และเข้าใจว่าระบบนิเวศในพื้นที่นั้นทำงานอย่างไร และกำหนดรูปแบบการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม (Ostrom, 1990: 1; 2000; ชล บุนนาค, 2555: 16-17)

ทั้งนี้ อำนาจภายนอกสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ 1. รัฐควบคุมทรัพยากรร่วมทั้งหมด และ 2. การสัมปทานทรัพยากรร่วมให้เป็นกรรมสิทธิ์เอกชน (private property) (Ostrom, 1990: 1; 2000) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สำหรับวิธีการแรก จากการที่โศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมและปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่สามารถแก้ไขด้วยการร่วมมือกัน (co-operation) และจำเป็นต้องควบคุมผู้ใช้ทรัพยากรเพื่อป้องกันปัญหาเหตุต่งนี้ รัฐบาลที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ (the government with major coercive powers) จึงเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรัฐจะควบคุมให้ผู้ใช้ทรัพยากรเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษเมื่อมีการละเมิดกฎ (Ostrom, 1990: 9; ชล บุนนาค, 2555: 20)

รูปธรรมของการจัดการทรัพยากรร่วมโดยรัฐสะท้อนให้เห็นจากเกมส์คนเลี้ยงสัตว์ของ Hardin ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐภายนอก (external government agency) เป็นผู้ตัดสินแนวทางการเลี้ยงสัตว์อันเป็นแนวทางที่ผู้มีอำนาจเห็นว่าดีที่สุดสำหรับสถานการณ์นั้น เช่น ให้ผู้มีอำนาจตัดสินว่าใครบ้างที่สามารถใช้ทุ่งหญ้า (who) เมื่อไหร่ที่สามารถใช้ได้ (when) และจะอนุญาตให้สัตว์กี่ตัวเข้าไปกินหญ้า (how many) (Ostrom, 1990: 9-10) แนวทางเช่นนี้จะดำเนินไปได้มีประสิทธิภาพ ถ้าหากรัฐมีข้อมูลที่สมบูรณ์ และมีความสามารถในการนำกติกาไปใช้ได้อย่างดี กระนั้นก็ตาม รัฐในสภาพความเป็นจริงได้ประสบกับความยากลำบากในการจัดการทรัพยากร เหตุเพราะ รัฐอ่อนประสิทธิภาพในการนำกติกาไปปฏิบัติ โดยที่บางครั้งมีการลงโทษคนที่ปฏิบัติตามกติกา แต่กลับไม่สามารถลงโทษคนที่ฝ่าฝืนได้ ดังนั้นในท้ายที่สุดการบริหารจัดการทรัพยากรโดยรัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมได้อยู่ดี เหตุเพราะกติกาไม่ได้รับการปฏิบัติตาม และทรัพยากรธรรมชาติก็อยู่ในสภาพที่เปิดกว้างโดยไม่มีกรรมสิทธิ์นั่นเอง (ชล บุนนาค, 2555: 20-21)



วิธีที่สอง คือ การให้สัมปทาน หรือ การบังคับใช้ private property rights เพื่อทำการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาแบบรูปแบบการจัดการโดยส่วนรวม (common) แนวคิดนี้เสนอว่าทางเดียวที่จะหลีกเลี่ยงโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมคือ การยกเลิกระบบการจัดการโดยชุมชน (common-property system) และแทนที่ด้วยกรรมสิทธิ์เอกชน โดยที่หากจัดการทรัพยากรร่วมบนวิถีทางของชุมชน จะทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรติดอยู่ในความเสื่อมถอยต่อไป ในแง่นี้ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องสร้างระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลอย่างเต็มที่มาจัดการทรัพยากรร่วมเพื่อที่จะเลี่ยงปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเกิน แนวทางนี้คือทางออกของปัญหาที่เหมาะสม ซึ่งสามารถนำไปแก้ไขปัญหาทรัพยากรร่วมได้ทุกอย่าง แนวคิดนี้เชื่อว่าเมื่อกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้ว เอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี (Ostrom, 1990: 12; ชล บุนนาค, 2555: 21)

รูปธรรมของการจัดการทรัพยากรโดยเอกชนสะท้อนให้เห็นจากกรณีทุ่งเลี้ยงสัตว์ ที่มีการคิดค่าธรรมเนียมต่อผู้เลี้ยงสัตว์ และแบ่งทุ่งหญ้าออกเป็นสองส่วน ซึ่งส่วนแรกเป็นของผู้เลี้ยงสัตว์คนแรก ขณะที่ส่วนที่สองเป็นของผู้เลี้ยงสัตว์คนที่สอง ในช่วงเวลานี้ผู้เลี้ยงสัตว์แต่ละคนจะเล่นเกมต่อสู้กับธรรมชาติ (game against nature) ในผืนดินที่เล็กกว่า ซึ่งไม่ใช่เกมต่อสู้กับผู้เล่นคนอื่น ๆ ในผืนดินที่ใหญ่กว่า โดยที่ผู้เลี้ยงสัตว์จำเป็นต้องลงทุนล้อมรั้วและบำรุงรักษา รวมไปถึงกิจกรรมเฝ้าระวังและลงโทษเพื่อควบคุมพื้นที่ (Ostrom, 1990: 12)

จากตรรกะของแนวทางนี้ชี้ให้เห็นว่า การแปลงทรัพย์สินสาธารณะให้เป็นของเอกชนทำให้เกิดความไม่แน่นอนแก่เอกชน เนื่องจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติ ยกตัวอย่างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่ถูกแบ่งเป็นสองส่วนอีกทีว่า ในบางฤดูกาลทุ่งหญ้าอีกฝั่งอาจอุดมสมบูรณ์จากการที่ฝนตกต้องตามฤดูกาล ในทางกลับกันทุ่งหญ้าอีกฝั่งอาจเสื่อมโทรมเพราะประสบภัยแล้ง ในแง่นี้ เอกชนที่โชคร้ายอาจขาดทุนเพราะไม่สามารถเลี้ยงสัตว์ได้อีกต่อไป (ชล บุนนาค, 2555: 21-22) มีพักต้องกล่าวถึงปัญหาในเชิงความหมายของการบริหารจัดการโดยเอกชน กล่าวคือ การพัฒนาระบบสิทธิแบบปัจเจกเหนือทรัพยากรบางแบบอาจไม่มีปัญหา เช่น ที่ดิน ที่สามารถแบ่งออกเป็นส่วน ๆ เพื่อส่งต่อไปให้คนอื่นจัดการแทนได้ ทว่า ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลยังมีความคลุมเครือเมื่อต้องนำไปใช้กับทรัพยากรที่ไม่หยุดนิ่ง (nonstationary resources) เช่น น้ำ และพื้นที่ในการจับปลา ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นทรัพยากรที่ไม่ได้หยุดนิ่งถาวรเหมือนกับที่ดิน (Ostrom, 1990: 13)

อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการทรัพยากรโดยรัฐและเอกชนดังที่นำเสนอไปนั้น ได้ถูกตั้งคำถามอย่างหนักจากสังคม เหตุเพราะจากหลักฐานในหลายประเทศสะท้อนให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วการจัดการทรัพยากรโดยอำนาจภายนอกหาได้สร้างความยั่งยืนแก่ทรัพยากรร่วมไม่ (ชล บุนนาค, 2555: 21-22) ในทางตรงกันข้าม กลับสร้างผลกระทบหลายประการต่อสังคมโดยรวม

### 2.1.3.2 การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน

การที่แนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมมองว่าไม่สามารถหลุดพ้นจากปัญหาความเสื่อมโทรมทรัพยากรได้ เป็นเหตุให้แนวคิดนี้มองว่าผู้ใช้ทรัพยากรไม่มีศักยภาพในการจัดตั้งกลุ่มด้วยตนเอง (the performance of self-organized groups) กล่าวอีกแบบคือ ไม่มีการรวมกลุ่มของประชาชนในการจัดการทรัพยากร (Ostrom, 2000)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ว่า การจัดการทรัพยากรร่วมโดยรัฐและระบบตลาด ไม่ได้นำมาซึ่งความยั่งยืนเสมอไป ในทางตรงกันข้าม พบว่า การจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของรัฐและตลาด ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรร่วมอย่างยาวนาน (Ostrom, 1990: 1) นอกจากนี้การจัดการทรัพยากรร่วมยังมีความซับซ้อนมากกว่าที่แนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมอธิบายว่า ผู้ใช้ทรัพยากรมีลักษณะเหมือนกันและสามารถทำนายได้ ทว่า ในความเป็นจริง ผู้ใช้ทรัพยากรร่วมได้มีการจัดตั้งกลุ่มกันเองเพื่อที่จะบรรลุผลลัพธ์ที่ดีในการจัดการทรัพยากรร่วม (Ostrom, 2000)

ดังนั้น แนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมจึงไม่สามารถอธิบายการจัดการทรัพยากรในสถานการณ์ที่ประชาชนสามารถจัดการทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเกิน (over-appropriation) (Ostrom, 1990: 33-34)

การศึกษาของ Ostrom ชี้ให้เห็นว่า การที่ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถบริหารจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุเพราะกระบวนการเรียนรู้และแสวงหาทางออกที่ดีกว่า ในแง่นี้ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและดำรงชีวิตร่วมกับทรัพยากรมาอย่างยาวนานจึงมีความรู้ทั้งในด้านสภาพพื้นที่และรู้จักผู้คนมากพอ ดังนั้นจึงสามารถบริหารจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างเข้าใจ (ชล บุนนาค, 2555: 24; Ostrom, 2000)

รวมไปถึง ปัญหาความขัดกันของความมีเหตุมีผล (Dilemma of Rationality) ที่เหตุผลของปัจเจกบุคคลกับเหตุผลระดับสังคมส่วนรวมแตกต่างกันนั้น สามารถหาทางออกได้ หากผู้ใช้ทรัพยากรมีโอกาสสื่อสารและสร้างข้อตกลงในเรื่องกติกา นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ใช้ทรัพยากรได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่สร้างร่วมกัน ทั้งในด้านการตรวจสอบดูแล ร่วมมือ และลงโทษ ดังนั้น ข้อมูลเชิงประจักษ์แตกต่างอย่างชัดเจนกับแนวคิดที่อนุมานว่า ผู้ใช้ทรัพยากรจะไม่ดำเนินการตามกติกาที่วางไว้ และมุ่งแสวงหาแต่เพียงผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งการจะเกิดสถานการณ์เช่นนี้ได้ก็ด้วยเงื่อนไขพิเศษที่ผู้ใช้ทรัพยากรไม่ได้รู้จักกันและกัน และไม่สามารถสื่อสารกันได้ มิหนำซ้ำ กติกาที่กำหนดมาจากอำนาจภายนอกยังส่งผลให้ชุมชนมีความร่วมมือลดลงอีกด้วย (ชล บุนนาค, 2555: 29)

กล่าวได้ว่า ผู้ใช้ทรัพยากรมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (Norm) ของชุมชน ซึ่งสะท้อนว่าการจัดการทรัพยากรร่วมจะมีสัมฤทธิ์ผล ถ้าหากการออกแบบกติกาในชุมชนมี

ประสิทธิภาพและชุมชนปฏิบัติตามกติกา ในทางกลับกัน หากกติกาที่มีลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์แก่คนบางกลุ่มก็จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน (ชล บุนนาค, 2555: 24)

องค์ความรู้ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วมดังกล่าวช่วยชี้ให้เห็นว่า แท้จริงแล้วชุมชนมีศักยภาพที่จะจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้ออกแบบกติกาสำหรับจัดการทรัพยากรเอง เพราะว่าโดยเนื้อแท้แล้วคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ย่อมมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบนิเวศและรู้จักผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่น ซึ่งหากพวกเขาสามารถเรียนรู้แลกเปลี่ยนระหว่างกันได้ก็จะส่งผลให้การกำหนดกติกาได้รับการยอมรับและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (ชล บุนนาค, 2555: 31)

จากคำอธิบายลักษณะผู้ใช้ทรัพยากรที่กว้างขึ้นดังกล่าวสะท้อนว่า ผู้ใช้ทรัพยากรไม่ได้แสดงพฤติกรรมตามแบบฉบับที่แนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักว่าไว้ หากแต่ผู้ใช้ทรัพยากรมีความสลับซับซ้อน โดยที่การตัดสินใจของพวกเขาไม่ได้อยู่บนฐานเรื่องผลประโยชน์กับต้นทุนและอัตราคิดลดส่วนบุคคลเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของเขายังเกิดจากบรรทัดฐานภายในและการเรียนรู้ที่มุ่งไปสู่ความเป็นไปได้อื่น ๆ ที่ดีกว่าเดิมอีกด้วย (ชล บุนนาค, 2555: 27)

ดังนั้น องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนจึงมีความสำคัญอย่างมากในการเข้ามาเติมเต็มช่องว่างที่การบริหารจัดการน้ำโดยรัฐและเอกชนได้มองข้ามไป ซึ่งความสำคัญของแนวคิดนี้ได้รับการพิสูจน์ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะเอื้อให้คนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้มากยิ่งขึ้นยิ่งกว่านั้น หนึ่งในผู้เสนอแนวคิดนี้อย่าง Ostrom ก็ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ใน พ.ศ. 2009 ซึ่งช่วยยืนยันความสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการน้ำโดยชุมชนได้เป็นอย่างดี เพราะดังที่นำเสนอให้เห็นก่อนหน้านี้ว่า แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมแบบเดิมยังมีข้อจำกัดในการสร้างความยั่งยืน และยังไม่อาจมองขวางความเหลื่อมล้ำให้แก่สังคมได้ ในขณะที่เดียวกัน มีการศึกษามากมายที่ชี้ให้เห็นว่าชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างดี โดยไม่ต้องให้รัฐเข้ามาควบคุมหรือไม่ต้องแปลงทรัพยากรให้เป็น (ชล บุนนาค, 2555: 11)

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้านี้สามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ 1. การศึกษาที่มุ่งศึกษาอำนาจการจัดการน้ำโดยรัฐและโดยฐานคิดการแปรรูปน้ำ และ 2. กลุ่มที่มุ่งเน้นศึกษาการจัดการน้ำในมิติที่หลากหลายโดยเฉพาะการจัดการน้ำโดยชุมชน เช่น มิติการต่อสู้ต่อรองกับอำนาจภายนอกที่เข้ามาจัดการน้ำและสร้างผลกระทบในชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 2.2.1 การศึกษาที่มุ่งศึกษาการจัดการน้ำโดยรัฐและการแปรรูปน้ำ

เริ่มต้นจากการศึกษาของกนกพร คุณณัฐปัญญา (2551) เรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายน้ำในสังคมไทยโดยมุ่งศึกษาในช่วงพ.ศ. 2503-2551 โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยว่าเกิดขึ้นมาได้อย่างไร กระบวนการกำหนดนโยบายเกิดจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใด และใครเป็นผู้กำหนดนโยบายในช่วงสมัยนั้นๆ ตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2503-2551 ซึ่งทำการวิเคราะห์ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10 และ (2) ศึกษากลไกการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบัน (พ.ศ. 2551) ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำก่อนพ.ศ. 2503 รัฐสร้างระบบชลประทานเพื่อส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม ทว่า ในช่วงพ.ศ. 2502-2551 นโยบายการจัดการน้ำของรัฐเปลี่ยนมาสู่การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าซึ่งเป็นทิศทางการจัดการน้ำตามวิถีตะวันตก รวมทั้งมุ่งส่งน้ำให้กับชุมชนเมืองและภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำของไทยได้เกิดความไม่คล่องตัว และขาดกลไกการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ เหตุเพราะกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีหลากหลาย รวมถึงหน่วยงานที่วางแผนจัดการน้ำมีความซับซ้อน นอกจากนี้การกำหนดนโยบายน้ำ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารไม่เท่าเทียมกัน ผู้กำหนดนโยบายน้ำคือองค์กรที่มาจากประเทศมหาอำนาจ องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ บริษัทเอกชน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของกิตติ วิสารกาญจน (2565) เรื่องการเมืองเชิงระบบราชการกรณีศึกษาองค์การบริหารจัดการน้ำของไทย (พ.ศ. 2545-2563) ได้พยายามอธิบายปัญหาตักค้ำของการจัดการน้ำไทยหลายด้านโดยมีคำถามหลักคือ อะไรคือสาเหตุที่มาของการไม่สามารถประสานงานกันระหว่างกรมในโครงสร้างอันสลับซับซ้อนขององค์การบริหารจัดการน้ำไทย ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการไม่ประสานงานกันในการจัดการน้ำเกิดจากโครงสร้างองค์การบริหารจัดการน้ำของไทยที่มีสภาพแตกกระจายและทับซ้อน หน่วยงานที่มีภารกิจด้านการจัดการน้ำมีจำนวนมาก แม้จะมีการปฏิรูประบบราชการ แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงไม่ได้รับการแก้ไขสำเร็จ มากไปกว่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อเป็นกลไกประสานงานไม่ได้ก่อให้เกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ และจากลักษณะกรมาธิปไตยของระบบราชการไทย เป็นเหตุให้การจัดการน้ำมีแนวโน้มรวมศูนย์โดยรัฐบาลโดยการใช้สายบังคับบัญชาผ่านความร่วมมือแบบกึ่งบังคับ นอกจากนี้ หากพิจารณาในมุมมองวัฒนธรรมองค์กรยังเผยให้เห็นว่า กรมชลประทานเน้นดำเนินงานตามสายบังคับบัญชาและระบบรุ่นพี่รุ่นน้อง การประสานงานระหว่างกรมจะอยู่บนเงื่อนไขสำคัญคือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ กรมทรัพยากรน้ำขาดอัตลักษณ์และมีบุคลากรจากหลายหน่วยงานและทำงานหลายอย่างทั้งหน่วยกำกับนโยบายและปฏิบัติการ ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น

กิตติ วิสารกาญจน (2565) ยังชี้อีกว่า การไม่ประสานงานกันยังเกิดจากปัจจัยทางการเมือง กล่าวคือ กรมจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำรงอยู่ ขณะที่นักการเมืองจะได้รับความนิยม

หากสามารถผลักดันโครงการพัฒนาแหล่งน้ำตามความต้องการของประชาชน ดังนั้น ความสัมพันธ์แบบอิงอาศัยของฝ่ายการเมืองกับระบบราชการเช่นนี้ ทำให้การสร้างความร่วมมือระหว่างกรมในการจัดการน้ำไม่ได้รับความสำคัญ เพราะหน่วยงานเน้นแข่งขันเพื่อให้ได้งบประมาณสูงสุดเพื่อตอบสนองฝ่ายการเมืองมากกว่า รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการใหม่เพื่อประสานงานเป็นเรื่องการตัดสินใจทางการเมืองและความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายวัง และอุปสรรคของการไม่ประสานงานกันคือ การเมืองในระบบราชการที่มุ่งขยายอำนาจและปกป้องอำนาจ ประกอบกับปัญหาความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่และภารกิจของแต่ละกรมที่มุ่งขยายอำนาจของตนเองไปยังพื้นที่ที่ยังไม่ได้ถูกปกครองเพื่อเป็น “เจ้าของพื้นที่”

การศึกษาของกิตติ วิจารณ์กาน (2565) ชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำของไทย ผ่านการจัดตั้งหน่วยงานหรือการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่อาจไม่เพียงพอ เหตุเพราะปัญหาการจัดการน้ำของไทยนั้นมีความสลับซับซ้อนทั้งในเรื่องของอำนาจนำของกรมชลประทาน ไปจนถึงการมีตัวแสดงมากมายในเรื่องการจัดการน้ำทั้ง ผู้เชี่ยวชาญ รัฐบาล ฝ่ายวัง ประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการศึกษาของกิตติ วิจารณ์กาน มุ่งศึกษาแต่เพียงโครงสร้างการจัดการน้ำระดับประเทศหรือภาพรวมเป็นหลัก จึงทำให้ขาดมุมมองการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ ระดับพื้นที่ ปัญหา ซึ่งกล่าวได้ว่ากลไกระดับพื้นที่ล้วนเชื่อมโยงกับกลไกระดับประเทศ เหตุดังนี้ การศึกษาของผู้วิจัยจึงมีความสำคัญในการช่วยเชื่อมต่อขยายการจัดการน้ำระดับประเทศกับการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับน้ำบางบาลว่ามีลักษณะอย่างไร สร้างผลกระทบต่อผู้คนอย่างไร และชาวบ้านได้ทำการต่อสู้ต่อรองกับกลไกระดับประเทศและระดับพื้นที่อย่างไร

นอกจากนั้น การศึกษาของจักรกริช สังขมณี (2555) เรื่องชลกร: ประวัติศาสตร์สังคมว่าด้วยความรู้และการจัดการน้ำสมัยใหม่ในประเทศไทย ยังช่วยขยายภาพเพิ่มเติมถึงตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการจัดการน้ำของไทยคือ “ชลกร” ประกอบด้วยนักอุทกวิทยา วิศวกรน้ำ ช่างเทคนิค และผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทาน ชุมชนนักวิทยาศาสตร์นี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาระบบการจัดการน้ำสมัยใหม่ของไทย อย่างไรก็ตาม จักรกริช สังขมณี เสนอว่าการจัดการน้ำตามวิถีสมัยใหม่มิได้ปราศจากการเมือง เหตุเพราะการพัฒนาเทคนิคความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์แยกไม่ออกจากกระบวนการสร้างวัฒนธรรมระหว่างสมาชิกในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนผู้เชี่ยวชาญพิเศษในการจัดการน้ำเพื่อพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ในแง่นี้ การเติบโตขึ้นของชุมชนชลกรและความรู้ในการจัดการน้ำจึงไม่ได้อยู่โดดเดี่ยว แต่เชื่อมโยงกับบริบททางสังคมการเมือง ดังนั้น ความรู้และชุมชนวิทยาศาสตร์จึงเป็นผลผลิตจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม

การศึกษาชิ้นนี้ช่วยให้ภาพตัวแสดงที่ครอบงำการจัดการน้ำในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในสภาวะปัจจุบันที่อำนาจการจัดการน้ำผูกขาดไว้กับคนไม่กี่กลุ่มเช่น รัฐบาลและผู้เชี่ยวชาญหรือ “ชลกร” พวกเขาเหล่านี้คือส่วนหนึ่งในเครือข่ายนโยบาย (policy networks) ที่

ผลักดันให้การจัดการน้ำรวมศูนย์เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจะใช้งานของจักรกริชเป็นแผนที่ใช้ในการศึกษาบทบาทของตัวแสดง เครื่องชಾಯนโยบายว่าเป็นอย่างไรบ้างในการกำหนดนโยบายการจัดการน้ำที่เป็นอยู่หลังการรัฐประหาร 2557

อย่างไรก็ดี ตัวแสดงเหล่านี้ไม่เพียงผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายแค่นั้น ทว่ายังผูกขาดความรู้ในการจัดการน้ำอีกด้วย โดยพวกเขามุ่งใช้ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์มาจัดการน้ำส่งผลให้ความรู้ของชาวบ้านถูกผลักออกจากเวทีการจัดการน้ำ

นอกจากนั้น ยังมีการศึกษาการจัดการน้ำของรัฐในระดับปฏิบัติการ (practice level) คือ การศึกษาของยอดพล เทพสิทธา และฐานิดา บุญวรรณ (2561) เรื่องรื้อสร้างบางระกำโมเดล: ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ นำเสนอให้เห็นถึงการรับภาระสาธารณะของประชาชนอันเนื่องมาจากโครงการบางระกำโมเดล 60 หรือโครงการทุ่งหนองน้ำบางระกำที่นำไปใช้กับพื้นที่อำเภอบางระกำฝั่งซ้ายของแม่น้ำยมในเขตชลประทาน นโยบายนี้คือการที่รัฐทำการปรับปรุงการปลูกข้าวของชาวนา โดยมีกรอบระยะเวลาการจัดสรรน้ำของชลประทาน กล่าวคือ ชาวนาจะปลูกข้าวไว้ขึ้นเพื่อที่จะเก็บเกี่ยวให้เสร็จก่อนวันที่ 15 สิงหาคม จากนั้นทุ่งนาจะถูกเปลี่ยนเป็นทุ่งหนองน้ำหรือแก้มลิงรับน้ำระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน เป้าหมายของนโยบายนี้ก็เพื่อลดผลกระทบจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในเขตชุมชน สถานที่ราชการจังหวัดสุโขทัย และป้องกันพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายนี้จะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะต่อประชาชนในพื้นที่ ทว่า แนวทางการเยียวยาและชดเชยยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐจึงต้องทำหน้าที่ชดเชยและเยียวยาแก่ประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดการรับภาระเกินสมควรเพราะจะเกิดการละเมิดหลักความเสมอภาค

งานชิ้นนี้ช่วยให้เห็นว่านโยบายที่นำมาปฏิบัติในพื้นที่นั้นเป็นไปโดยปราศจากการถามถึงความยินยอมจากชาวบ้าน ยิ่งกว่านั้น ผลกระทบจากนโยบายได้เกิดขึ้นหลายมิติโดยชาวบ้านไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างได้สัดส่วน กล่าวได้ว่างานชิ้นนี้มีความคล้ายคลึงกับงานของผู้วิจัยที่ศึกษาพื้นที่รับน้ำบางบาล จากการที่ต้องรับน้ำแทนพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจยังไม่ได้กล่าวถึงคือการต่อสู้ต่อรองของชาวบ้านในพื้นที่ กล่าวคือ ผู้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับนโยบายและเจ้าหน้าที่รัฐและตัวแสดงอื่นๆ อย่างไร ดังนั้น การศึกษาของผู้วิจัยจะขยายภาพการต่อสู้ต่อรองของชาวบ้านด้านการจัดการน้ำให้ชัดเจนกว่าเดิม

การศึกษาขั้นสุดท้ายคือ การศึกษาการแปรรูปทรัพยากรน้ำของ สันต์ชัย รัตนขวัญ (2551) เรื่องธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาดประกอบด้วยวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน 2) ศึกษาปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำและผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ และ 3) ศึกษา

เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำในจังหวัดระยอง รัฐได้จัดตั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพื่อจัดส่งน้ำให้ภาคอุตสาหกรรม เป็นเหตุให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการน้ำ โดยการจัดการน้ำมุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลบนฐานคิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมมองว่าการจัดการน้ำเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเพราะมองข้ามการมีส่วนร่วม การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำจึงจำเป็นต้องปฏิรูปกฎหมายและกลไกเชิงสถาบันที่เอื้อต่อผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง

การศึกษาของสันต์ชัยชี้ให้เห็นว่า การจัดการน้ำโดยการเพิ่มบทบาทให้กับภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับเรื่องกำไรและการขาดทุนนั้น และมองข้ามความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ การจัดการน้ำที่เปลี่ยนจากอำนาจรัฐมาสู่อำนาจเอกชนนี้ได้ส่งผลให้ชาวบ้านเข้าถึงน้ำอย่างยากลำบาก กระนั้น การศึกษาชิ้นนี้ไม่ได้ให้ภาพการต่อสู้ต่อรองของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบมากนัก ด้วยเหตุนี้ การศึกษาของผู้วิจัยจะช่วยเติมเต็มตรงส่วนนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม

### 2.2.2 การศึกษาที่มุ่งศึกษาการจัดการน้ำในมิติที่หลากหลาย

งานศึกษาในกลุ่มนี้ไม่เพียงวิเคราะห์ให้เห็นการจัดการน้ำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังวิเคราะห์ให้เห็นถึงความหลากหลายของแนวคิดการจัดการน้ำที่สะท้อนขึ้นมาจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบเพื่อต่อสู้ต่อรอง พร้อมทั้งเสนอทางเลือกในการจัดการน้ำที่เป็นธรรมและยั่งยืนยิ่งขึ้น

ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ กิตติ วิสารกาญจน (2554) เรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย ซึ่งมุ่งศึกษาวาทกรรมสิทธิในน้ำ ทั้งการผลิตสร้าง ผลิตซ้ำ และการเปลี่ยนแปลงความหมายท่ามกลางบริบทการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา พร้อมกับทำความเข้าใจบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในการต่อสู้ต่อรองเพื่อช่วงชิงความหมายวาทกรรมสิทธิในน้ำภายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า วาทกรรมสิทธิในน้ำถูกประกอบสร้างขึ้นจากชุดความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมที่ครอบงำตัวแสดงนโยบายในขณะนั้น และวาทกรรมสิทธิในน้ำเหล่านี้ถูกให้ความหมายผ่านองค์ความรู้เช่น กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ ความชอบธรรม การมีส่วนร่วม และสิทธิชุมชน เป็นต้น ในที่สุดกลายมาเป็นความหมายวาทกรรมสิทธิในน้ำ เช่น น้ำเป็นของรัฐ น้ำเป็นสมบัติสาธารณะของแผ่นดิน น้ำเป็นของส่วนรวม น้ำเป็นของชาติ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของไทยไม่ประสบผลสำเร็จและวาทกรรมเหล่านี้ไม่สามารถผลักดันไปสู่วาทกรรมเชิงสถาบันได้ เหตุ

เพราะความไม่ลงรอยและลักลั่นในความหมาย และตัวแสดงนโยบายไม่สามารถผลักดันวาทกรรมของตนให้เกิดการยอมรับร่วมกันได้

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาของพัชรินทร์ บัวลอย (2549) ที่ศึกษาเรื่องความหลากหลายและวิวาทะเกี่ยวกับการจัดการน้ำ กรณีศึกษาคือกลุ่มผู้ใช้น้ำเหมืองฝายวังไฮ ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาความหลากหลายและศักยภาพของวิธีคิดเรื่องการจัดการน้ำของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และชาวนาผู้ใช้น้ำ 2) เพื่อศึกษาวิวาทะ การนำเสนอนิยามความหมาย การช่วงชิงอำนาจและปฏิบัติการทางอำนาจในการจัดการน้ำของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และชาวนาผู้ใช้น้ำ และ 3) ศึกษาทางเลือกในการจัดการน้ำลุ่มน้ำเชียงดาว

ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำประกอบด้วยตัวแสดง 4 กลุ่ม ได้แก่ ชาวบ้าน ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ในรูปแบบวิธีคิดเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่มุ่งรวมศูนย์การจัดการน้ำที่แบ่งออกเป็น สิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชน ส่งผลให้ไม่สนใจชาวบ้านที่อยู่บนฐานกรรมสิทธิ์ส่วนรวมที่ไม่ใช่เรื่องสิทธิของคนใดคนหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ขณะที่ องค์กรพัฒนาเอกชนมีวิธีคิดแนวนิเวศน์วัฒนธรรมชุมชนและนิเวศน์วิทยาการเมืองบนฐานสนับสนุนการจัดการน้ำของชาวบ้านและการอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างยั่งยืน พร้อมกันนั้นก็สร้างพื้นที่ต่อสู้ในเชิงนโยบายการจัดการน้ำกับรัฐอาทิ การต่อต้าน เจริญต่อรอง และร่วมมือกับรัฐในกิจกรรมเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและร่วมกับชาวบ้าน ในอีกด้านหนึ่ง นักวิชาการ 2 กลุ่ม มีวิธีคิด คือ กลุ่มที่มองน้ำเป็นเรื่องอรรถประโยชน์สูงสุด กับกลุ่มที่มองน้ำเกื้อกูลสัมพันธ์กับการดำรงชีวิตชาวบ้าน ทั้งนี้ แม้วางานชิ้นนี้ไม่ได้ศึกษาวิธีคิดการจัดการน้ำของภาคธุรกิจ ทว่าเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าภาคธุรกิจจะได้รับผลประโยชน์จากแนวทางการจัดการน้ำของรัฐ

การศึกษาชิ้นนี้ชี้ว่าทางเลือกในการจัดการน้ำมีหลายแบบ ชุมชนลุ่มน้ำเชียงดาวนำเสนอทางเลือกในการจัดการน้ำร่วมเพื่ออนุรักษ์ ในรูปแบบเครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูสายน้ำแม่ปิง นอกจากนี้ การศึกษายังชี้อีกว่าความหลากหลายของวิวาทะเรื่องการจัดการน้ำยังนำไปสู่ทางเลือกในการจัดการน้ำที่หลากหลายในบริบทลุ่มน้ำย่อยที่มีลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่ต่างกันซึ่งเป็นเงื่อนไขเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ

กล่าวได้ว่าการศึกษาของ กิตติ วิศวการกาญจนและพัชรินทร์ บัวลอย ช่วยให้ภาพว่าแนวคิดในการจัดการน้ำไม่ได้มีเพียงหนึ่งเดียว ด้วยเหตุนี้เราจึงยังคงเห็นการปะทะ ต่อสู้ระหว่างแนวคิดเหล่านี้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ในยุคหลังการรัฐประหาร 2557 การจัดการน้ำในระดับประเทศถูกรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ ด้วยเหตุนี้เอง ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาว่าการจัดการน้ำแบบรวมศูนย์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะอย่างไร มองข้ามรูปแบบการจัดการน้ำที่หลากหลายอย่างไร หรือใช้กลวิธีใดในการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ดังนั้น งานของผู้วิจัยจึงช่วยขยายภาพตรงส่วนนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น



นอกจากนั้น ยังมีการศึกษาของไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ (2543) เรื่องนิเวศวิทยาการเมืองของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ผลการศึกษาไม่เพียงชี้ให้เห็นการจัดการน้ำของรัฐผ่านการสร้างเขื่อนเท่านั้น แต่ยังวิเคราะห์การเมืองการต่อสู้ต่อรองของประชาชนที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย กล่าวคือ การสร้างเขื่อนในสังคมไทยได้รับอิทธิพลมาจากองค์การระหว่างประเทศและกลุ่มอุตสาหกรรมเขื่อนที่ร่วมมือกับผู้กำหนดนโยบายของรัฐจนกลายมาเป็นนโยบายการพัฒนาอันมีเขื่อนเป็นยุทธศาสตร์ อีกทั้ง ยังพบว่าผู้ที่สนับสนุนการสร้างเขื่อนในไทยได้มีปฏิบัติการผ่านการใช้แนวคิด “การพัฒนา” เพื่อสร้างความชอบธรรม รวมถึงใช้อิทธิพล อำนาจ และความรู้แบบวิทยาศาสตร์ การช่วงชิงความหมายของการประชาพิจารณ์ การใช้กลไกรัฐ การอิงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ พิธีกรรม ความรุนแรง การข่มขู่คุกคาม ใส่ร้ายป้ายสี การปิดล้อมทางด้านข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อให้ชาวบ้านยอมจำนนออกจากพื้นที่ กระนั้น การศึกษาชิ้นนี้ชี้ว่าโดยเนื้อแท้ การมองว่าเขื่อนคือการพัฒนาเป็นเพียงมายาคติที่ครอบงำสังคมไทยผ่านแนวคิดวิทยาศาสตร์ และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านหาได้ยอมจำนนต่อสถานการณ์ไม่ เพราะพวกเขาได้ต่อสู้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการต้อแพ่งเจียบ การปรับใช้พิธีกรรม การใช้ตำนาน และประวัติศาสตร์เพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ เพื่อที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับการรักษาพื้นที่ของชาวบ้านไว้ วัฒนธรรมท้องถิ่นข้างต้นทำให้ชาวบ้านมีตัวตน และสร้างความรู้สึกร่วมและปกป้องรักษาพื้นที่อีกด้วย ไม่เพียงเท่านั้น ชาวบ้านยังต่อสู้ด้วยการเมืองแบบใหม่ผ่านการเคลื่อนไหวเชื่อมโยงกับสังคมประชาและกลุ่มผู้เดือดร้อนจากนโยบายรัฐ เพื่อยกระดับเรื่องเขื่อนให้กลายเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งถือเป็นการสร้างพื้นที่ใหม่ รวมถึงการใช้ข้อมูลเพื่อต่อสู้ และการมุ่งเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ ในแง่นี้ การเคลื่อนไหวของประชาชนจึงเต็มเนื้อหากการเมืองภาคประชาชน และสะท้อนว่าชุมชนคือส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของประชาชนพบว่า ความเข้มแข็งของขบวนการชาวบ้านก่อให้เกิดการขยายเครือข่ายในสังคม และนำไปสู่การสร้างหลักฐานเพื่อโต้แย้งว่าเขื่อนไม่ใช่คำตอบการพัฒนา และทำลายความชอบธรรมของความรู้วิทยาศาสตร์ ซึ่งสะท้อนว่าไม่มีใครถือครองความจริงแต่เพียงผู้เดียว

ภาพของการเคลื่อนไหวต่อต้านการจัดการน้ำที่รวมศูนย์ยังสะท้อนให้เห็นจากการศึกษาของปาณิสรา เทียนอ่อน (2558) เรื่องการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนในลุ่มน้ำแม่กลองในการต่อต้านนโยบายบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาการก่อเกิด การจัดตั้งองค์กร วิธีการระดมทรัพยากร ยุทธวิธีการต่อสู้ การสร้างวาทกรรมและพัฒนาการของขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้เครือข่ายประชาชนในลุ่มน้ำแม่กลอง ผลการศึกษาพบว่า ขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการจัดการน้ำมีความเข้มแข็งและประสบความสำเร็จ โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นคือฐานคิดของปัญหาความเดือดร้อนจากประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงขบวนการได้ก่อตัว

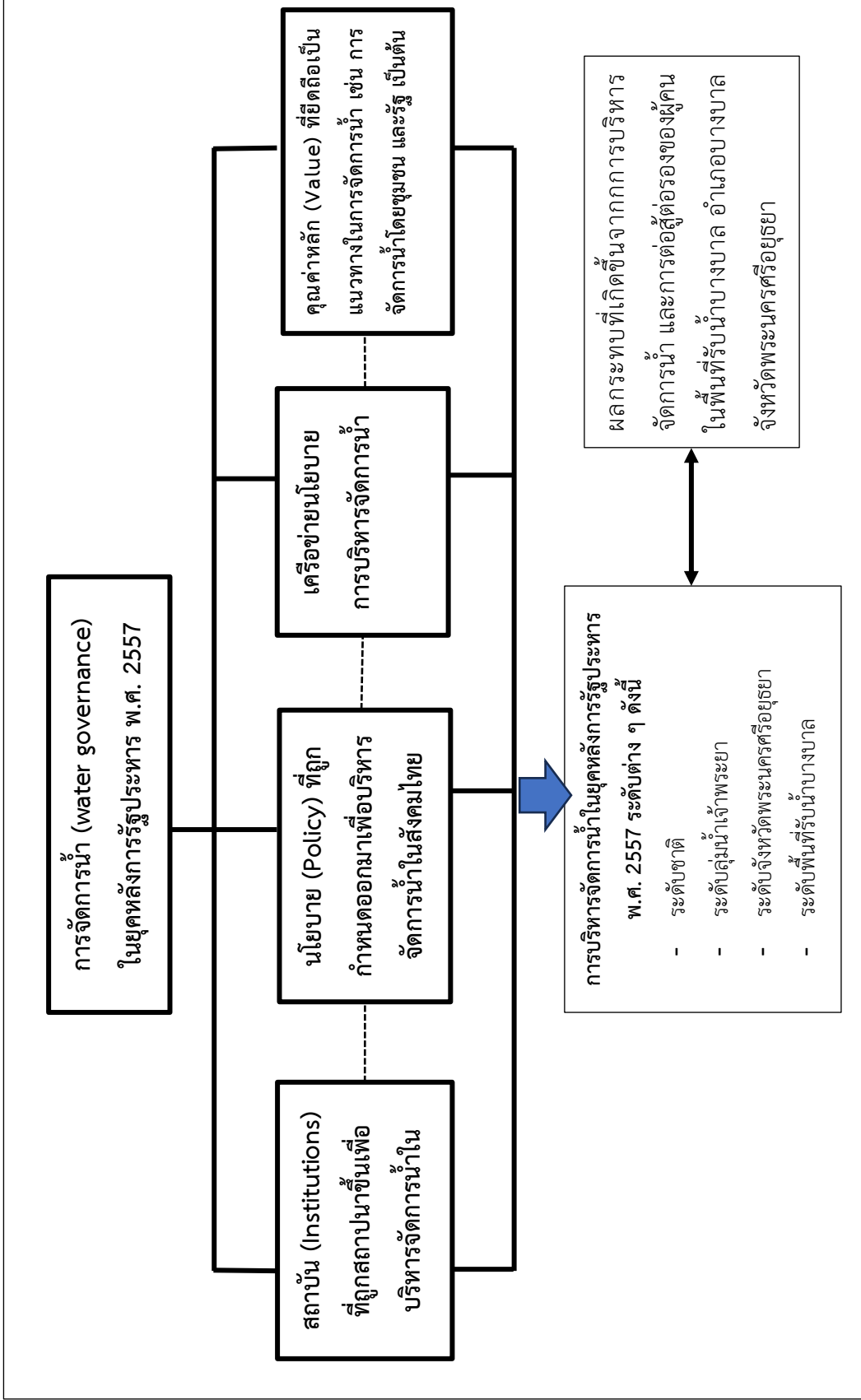
และเติบโตผ่านเงื่อนไข 3 ด้าน คือ 1. เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเมืองที่มีความขัดแย้ง 2. เชื่อมโยงเครือข่ายที่เคยมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในอดีตทั้งนอกจังหวัดและในจังหวัด 3. การระดมพลังมวลชนและทรัพยากร เช่น คน เงิน แรงงาน กิจกรรมต่างในการเคลื่อนไหว และการกำหนดยุทธศาสตร์ การขยายเครือข่าย รวมถึงการใช้นิยามหรือกรอบโครงในการต่อสู้ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ขบวนการเข้มแข็งและมีพลังในการต่อรอกับรัฐบาลได้

การศึกษาของ ปาณิสรา เทียนอ่อน แสดงให้เห็นว่าการจัดการน้ำที่รวมศูนย์และขาดความโปร่งใสย่อมก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจของประชาชน ซึ่งในกรณีของเครือข่ายประชาชนในลุ่มน้ำแม่กลองมีความน่าสนใจคือเป็นการรวมกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการต่อรอกันเป็นผลมาจากเงื่อนไขหลายประการ ซึ่งช่วยให้เข้าใจถึงรายละเอียดการต่อสู้ต่อรอกของชาวบ้านในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของผู้วิจัยมุ่งศึกษาการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะขยายรูปแบบการต่อสู้ต่อรอกของชาวบ้านในมิติของการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำที่มีรูปแบบและยุทธศาสตร์ที่แตกต่าง

### 2.3 กรอบความคิดรวบยอดในการวิเคราะห์ (Conceptual framework)

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นจากแผนภาพด้านล่างนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



### บทที่ 3

#### พลวัตของการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

บทนี้นำเสนอให้เห็นพัฒนาการของแนวคิดและการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การนำเสนอพลวัตการจัดการน้ำในบทนี้ช่วยให้สามารถเปรียบเทียบทิศทางการจัดการน้ำในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ควรกล่าวด้วยว่า การแบ่งยุค (periodization) การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในครั้งนี้จะใช้หลักเกณฑ์สำคัญคือ ทิศทางการจัดการน้ำแต่ละยุคตั้งอยู่บนคุณค่าหลัก (core value) รูปแบบใด ยกตัวอย่างเช่น การจัดการน้ำที่ให้ความสำคัญกับอำนาจชุมชน การจัดการน้ำที่รวมศูนย์โดยรัฐ และการจัดการน้ำที่มุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

จากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแบ่งพัฒนาการการบริหารจัดการน้ำก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ออกเป็น 5 ยุค ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 การขยายตัวของอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำโดยชุมชน

ก่อนที่รัฐจะกลายเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการน้ำผ่านการสถาปนากฎหมาย สถาบันการจัดการน้ำระดับต่าง ๆ เพื่อที่จะกำหนดว่าคนในสังคมควรใช้น้ำเมื่อไหร่และอย่างไรภายใต้เงื่อนไขใดบ้างนั้น พบว่าในอดีต แบบแผนการจัดการน้ำถูกกำหนดทิศทางโดยคนในชุมชนเป็นหลักผ่านการสถาปนากลไกการจัดการน้ำที่เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของคนในสังคม ดังนั้น เนื้อหาในหัวข้อนี้มุ่งชี้ให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจการจัดการน้ำโดยรัฐผ่านการสถาปนากลไกต่าง ๆ หัวข้อนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การจัดการน้ำก่อนการปรากฏตัวของของรัฐ และ 2) การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำในสังคม ดังนี้

##### 3.1.1 การจัดการน้ำโดยชุมชนก่อนการปรากฏตัวของรัฐ

การจัดการน้ำในอดีตตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าน้ำเป็นของชุมชน ถูกจัดการด้วยแนวคิดสิทธิส่วนรวม สะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวที่ว่า “แม่น้ำลำธารล้วนเป็นของคนทุกคน” (rivers and stream-forming springs, these belong to every man) (common rights of all people) (Wegerich & Warner, 2010: 47) การปฏิบัติต่อน้ำตั้งอยู่บนฐานสิทธิตามธรรมชาติ สิทธิที่เกิดจากธรรมชาติของมนุษย์ ความต้องการพื้นฐาน อันเกิดขึ้นจากบริบททางนิเวศของการดำรงชีพของมนุษย์ (วิทนา ศิวะ, 2546: 31)

บริบทเช่นนี้สะท้อนให้เห็นจากสังคมไทยยุคศักดินา อำนาจของรัฐจารีตมีขอบเขตเพียงบริเวณพระนครเป็นหลัก ทว่า ในพื้นที่ห่างไกลเมืองหลวงไม่ได้ตกอยู่ใต้อำนาจรัฐมากนัก

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมมีลักษณะแบบบรรณาการและเก็บส่วย ทำให้ชุมชนมีความเป็นอิสระพอสมควรโดยเฉพาะในการจัดการทรัพยากร ในช่วงนี้ รัฐจึงไม่ได้ควบคุมชีวิตของชาวบ้านได้อย่างเต็มที่เพราะอาจนำมาซึ่งการก่อกบฏได้ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 140-141)

ลักษณะสำคัญของสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในช่วงนี้ไม่ได้เกิดจากการบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เป็นระบบที่รับรองโดยความสัมพันธ์ภายในชุมชน รูปแบบและวิธีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขึ้นอยู่กับอำนาจของ “ส่วนรวม” ที่เกิดจากเงื่อนไขและการยอมรับจากสังคมที่ไม่ใช่แค่เพียงเรื่องของปัจเจกเท่านั้น ชุมชนยังมองสิทธิการใช้ประโยชน์ว่าสำคัญกว่าสิทธิการถือครอง ดังกรณีของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เชื่อว่าสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือสิ่งเหนือธรรมชาติคือเจ้าของดิน น้ำ ไม้ ป่า (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 127-137) รูปแบบการจัดการดิน น้ำ ป่า ของชุมชนในช่วงนี้มีความแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ อาทิ ระบบไร่หมุนเวียนในการจัดการที่ดินของชาวกระเหรี่ยงในภาคตะวันตก การจัดการป่าชุมชนที่มีให้เห็นทั่วไป และระบบเหมืองฝายในการจัดการน้ำในภาคเหนือ (วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, 2536: 283-284)

ในกรณีของ “เหมืองฝาย” ในฐานะการจัดการน้ำโดยชุมชนในภาคเหนือที่ปฏิบัติสืบต่อกันมายาวนานมากกว่า 700 ปี ถือเป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่เน้นความยั่งยืน ความเป็นธรรม คนในชุมชนเข้ามาร่วมกันจัดการทรัพยากร มีการตั้งคณะกรรมการเหมืองฝายที่มาจากการเลือกตั้งโดยชุมชนเพื่อควบคุมดูแลการใช้ น้ำ คณะกรรมการนี้จะมีวาระการทำงานและเมื่อครบวาระจะถูกตรวจสอบจากคนในชุมชน ทำให้เกิดการเปลี่ยนถ่ายอำนาจอยู่ตลอดเวลา โดยมีการกำหนด “สัญญาเหมืองฝาย” เพื่อเป็นกติการ่วมกันในการจัดการน้ำ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 76, 78)

ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของเหมืองฝายสะท้อนให้เห็นสองประการ คือ **หนึ่ง** เหมืองฝายมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ เริ่มต้นจากการรักษาป่าต้นน้ำเพื่อให้มั่นใจว่ามีน้ำและเกิดความยั่งยืน เหมืองฝายยังเกิดจากสัมพันธ์ภาพที่พึ่งพาอาศัยกันระหว่างธรรมชาติ ชุมชน และคน สิ่งเหล่านี้ดำเนินไปโดยมีการกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการป่าต้นน้ำ และการจัดการเหมืองฝายที่ตั้งอยู่บนฐานของการยอมรับร่วมกันในชุมชน และ **สอง** เหมืองฝายใช้หลักการประชาธิปไตย ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ กระจายสิทธิ และกระจายผลประโยชน์เข้ามาเป็นฐานคิดในการบริหารจัดการ มุ่งสร้างระบบการจัดสรรน้ำที่ให้เกษตรกรทั้งจากต้นน้ำและปลายน้ำมีความอยู่รอด ให้ความสำคัญและปกป้องคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างเท่าเทียม (ยศ สันตสมบัติ, 2544: 77-78)

จะเห็นได้ว่าชุมชนให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนฐานคิดแบบเชิงซ้อนมองการจัดการแบบองค์รวมทั้งดิน ไม้ ป่า น้ำ บนฐานการจัดการร่วมกันที่สื่อออกมาผ่านกฎเกณฑ์ การใช้ประโยชน์ การดูแลรักษา และการลงโทษ การนับถือผี พิธีกรรมของชุมชน ภูมิปัญญาในด้านต่าง ๆ เป็นต้น วิธีเช่นนี้แตกต่างโดยสิ้นเชิงกับการจัดการทรัพยากรของรัฐและทุนซึ่งให้ความสำคัญกับ

กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ของรัฐ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 126; อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 156)

โดยสรุป ก่อนที่รัฐสมัยใหม่จะถือกำเนิดขึ้นนั้น รัฐไม่ได้มุ่งใช้อำนาจควบคุมผู้คนหรือปิดกั้น การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของผู้คน รวมถึงไม่ได้มีอำนาจเหนือสังคม ทำให้ผู้คนมีสิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติบนฐานจารีต การจัดการทรัพยากรสัมพันธ์กับความมั่นคงและความอยู่รอดของชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการตกลงร่วมกันของชุมชนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นธรรม เหตุเพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นของส่วนรวม เป็นมรดกตกทอดจากบรรพบุรุษ สมาชิกของชุมชนจะต้องร่วมกันรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามกฎหมายและประเพณีของชุมชน (โดม ไกรปกรณ์, 2547: 18-19)

### 3.1.2 การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำของชุมชน

การปฏิรูปการปกครองเพื่อเข้าสู่รัฐสมัยใหม่ในช่วงรัชกาลที่ 5 เพื่อขยายอำนาจการต่อรองและความชอบธรรมเหนือดินแดนที่สยามอ้างกับจักรวรรดินิยมตะวันตกว่าตนมีอำนาจเหนือ (ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, 2564: 259) ก่อให้เกิดผลกระทบด้านอำนาจในการจัดการทรัพยากรของชุมชนอย่างมาก กล่าวคือ มีการนำแนวคิดการจัดการทรัพยากรแบบตะวันตกมาใช้ในประเทศ (วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, 2536: 284) ทำให้เกิดการสถาปนาอำนาจรัฐเหนือการจัดการทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กฎหมาย และชุมชนในการจัดการทรัพยากรอย่างสำคัญมากในประวัติศาสตร์ของไทย (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 140) ช่วงเวลานี้ปรากฏแนวคิดทรัพยากรเป็นของรัฐ หรืออำนาจการจัดการทรัพยากรเป็นของรัฐขึ้นมา ในทางตรงกันข้าม อำนาจของชุมชนที่กล่าวไปก่อนหน้านี้เริ่มอ่อนแอลงจนนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมไทย (วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, 2536: 285)

อำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงรัชกาลที่ 5 ที่เกิดการปฏิรูปการปกครอง อันเนื่องมาจากการแผ่ขยายอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อแสวงหาอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ายึดครองพื้นที่ต่าง ๆ ของฝรั่งเศสและอังกฤษซึ่งมีการนำระเบียบโลกใหม่ (new world order) มาใช้บังคับอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุดังนี้ สยามจึงต้องปรับตัวและปฏิรูปตัวเองเพื่อเปลี่ยนไปสู่รัฐสมัยใหม่เพื่อขยายอำนาจการต่อรองและความชอบธรรมเหนือดินแดนที่สยามอ้างกับจักรวรรดินิยมตะวันตกว่าตนมีอำนาจเหนือดินแดนเหล่านั้น (ฐนพงศ์ ลือขจรชัย, 2564, หน้า 259)

ดังนั้นแล้ว การกลายเป็นรัฐสมัยใหม่นำมาซึ่งการรวมศูนย์อำนาจหลายมิติในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐสถาปนาอำนาจเหนือทรัพยากร ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กฎหมาย และชุมชนชนบทอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสังคมไทย (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 140) กล่าวอีกแบบก็คือได้เกิดแนวคิดที่เรียกว่าทรัพยากรเป็นของรัฐ อำนาจ

การจัดการเป็นของรัฐขึ้นมาในสังคมไทย ด้วยเหตุดังนี้ ชุมชนท้องถิ่นจึงถูกทำลายศักยภาพและเริ่มสูญเสียอำนาจในการจัดการฐานทรัพยากรของตนไปและรัฐได้เริ่มเข้าไปแย่งชิงผลประโยชน์จากท้องถิ่น จากบริบทนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความล้มเหลวในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศในสังคมไทย (วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ, 2536, หน้า 285)

ในเวลาต่อมาผลพวงของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ยังส่งผลให้เกิดการครอบงำทางด้านความรู้ ด้านน้ำและการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐและผู้เชี่ยวชาญ และที่สำคัญยังทำให้พรมแดนการจัดการน้ำกลายเป็นเสมือนพื้นที่แห่งการแย่งชิงอำนาจระหว่างความรู้และตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมอีกด้วย

รูปธรรมของการรวมศูนย์อำนาจรัฐในช่วงนี้สะท้อนให้เห็นจากงานศึกษาหลายชิ้น อาทิ การศึกษาของกุลดาที่ชี้ให้เห็นการรวมศูนย์ผ่านสถาบันทางการเมือง หรือแม้แต่การศึกษาของเบน แอนเดอร์สัน ที่นำเสนอให้เห็นการก่อตัวของชาติผ่านปฏิบัติการเชิงจินตกรรม (imagined community) (จักรกริช สังขมณี, 2562, ออนไลน์) อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจรัฐที่ส่งผลต่อการจัดการน้ำอย่างสำคัญคือ การรวมศูนย์ในมิติวัฒนธรรมประวัติศาสตร์ของ “เทคโนโลยี” การผลิต กล่าวคือ แผนการสร้างความเป็นสมัยใหม่ในรัฐสยามนั้นได้เกิดขึ้นในแง่มุมการสร้างรัฐแบบวิศวกรรมผ่านการริเริ่มวางแผนโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ต่าง ๆ การพัฒนาแหล่งน้ำและการใช้ที่ดิน ในนามโครงการเจ้าพระยาใหญ่ (The Great Scheme) และการสร้างเขื่อนต่าง ๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 61)

ด้วยเหตุดังนี้ รัฐได้เปลี่ยนจากพึ่งพารายได้ผ่านการเก็บภาษีและการเกณฑ์แรงงาน ไปสู่รัฐผู้ประกอบกิจการผ่านเครื่องมือวิศวกรรม รัฐเข้าไปลงทุนหรือเริ่มให้สัมปทานเอกชนในการพัฒนาระบบคูคลอง การจัดการที่ดิน แหล่งน้ำ และการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ โดยอาศัยความรู้เชิงเทคนิคจากตะวันตกเพื่อกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการผลิตข้าวที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 60) จึงกล่าวได้ว่า รัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อเอาประโยชน์จากส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุนโดยใช้เทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งช่วยสร้างรายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในแง่นี้ การก่อรูปของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นผ่านการจัดการน้ำ รัฐได้รวมศูนย์ “ทรัพยากรและปัจจัยการผลิต” เพื่อนำมาสร้างรายได้และสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐเพื่อแสดงถึงความสามารถในการจัดการทรัพยากรของรัฐ (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 61) ในแง่นี้ ระบบคูคลองและเขื่อนได้ทำหน้าที่รวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางผ่านระบบราชการและหน่วยงานจัดการน้ำของรัฐที่ถูกตั้งขึ้นในใหม่ในขณะนั้น (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 62)

อย่างไรก็ตาม ถ้าพึ่งรัฐสยามฝ่ายเดียวไม่สามารถดึงอำนาจการจัดการน้ำเข้าสู่ส่วนกลางได้ง่ายนัก เพราะต้องอาศัยความรู้เชิงเทคนิค บุคลากร และหน่วยงานที่เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมมากพอ เหตุนี้จึงมีการติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญจากตะวันตก ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้กระบวนการวิศวกรรมของรัฐก่อ

รูปขึ้นในช่วงรัชกาลที่ 5 และปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะได้รับการสนับสนุนจาก Pax Americana จนกระทั่งกลายมาเป็นรัฐไทยที่เป็นอยู่ในยุคปัจจุบัน (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 61)

การติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญตะวันตกข้างต้นถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการรวมศูนย์อำนาจในด้านความรู้ (centralization of knowledges) ในการจัดการน้ำ เพราะเดิมที่องค์ความรู้เรื่องน้ำมีหลากหลาย และองค์ความรู้กระแสหลักไม่ได้มีอำนาจอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน แต่ละพื้นที่ต่างก็พัฒนาความรู้ขึ้นมาโดยตั้งอยู่บนฐานของแต่ละพื้นที่ดังที่กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้า ทว่าเมื่อรัฐมีการรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำกลับพบว่าองค์ความรู้ที่มีมาแต่เดิมของชุมชนหาได้รับความสำคัญแต่อย่างใดไม่ เพราะผู้นำสยามได้สมานความรู้การจัดการน้ำตามแบบฉบับตะวันตก หรือ ความรู้ “สมัยใหม่” มาใช้ในการจัดการน้ำ (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 96) ที่ไม่ได้เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการน้ำมากนัก ซึ่งในเวลาต่อมามององค์ความรู้สมัยใหม่มีบทบาทสำคัญต่อการครอบงำการบริหารจัดการน้ำในสังคมไทยและสังคมโลก

การพัฒนาองค์ความรู้การจัดการน้ำสมัยใหม่ในประเทศไทยที่ถูกนำมาใช้เพื่อดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้น เกิดขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญจากตะวันตกหลายคน พวกเขาต่างมีจุดร่วมคือการเชื่อมั่นว่าองค์ความรู้สมัยใหม่ที่ตั้งอยู่บนฐานความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ที่ถูกพัฒนาขึ้นในยุโรป จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในสังคมไทย ดังที่ Sir Thomas Ward หนึ่งในผู้เชี่ยวชาญจากอังกฤษที่มีอิทธิพลต่อการจัดการน้ำของไทย และถือเป็นอธิบดีคนแรกเมื่อมีการจัดตั้งกรมชลประทาน ได้เสนอว่าการก่อสร้างสาธารณูปโภคในการจัดการน้ำของสยามนั้น จำเป็นต้องมีวิธีการ “ทางเทคนิคที่ถูกต้อง” (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 99) สอดคล้องกับ Han ten Brummelhuis ผู้ศึกษาชีวิตและผลงานของวัน เดอร์ ไฮเด (ผู้เชี่ยวชาญชาวดัตช์) ผ่านโครงการเจ้าพระยาใหญ่ที่ถูกเสนอไว้ว่าสะท้อนถึง “ความเชื่อของเหล่าบรรดาผู้กำหนดนโยบายอาณานิคมในยุคสมัยนั้นที่มีต่อความรู้วิศวกรรมศาสตร์ และต่อความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าที่ว่า การนำเอาความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้นั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลร้ายอะไร หากแต่จะนำมาซึ่งผลดีแต่เพียงเท่านั้นต่อบรรดาประเทศในแถบเอเชีย” (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 63)

ในกรณีของวัน เดอร์ ไฮเด คือหนึ่งในผู้เชี่ยวชาญที่มีอิทธิพลต่อการจัดการน้ำของไทยอย่างสูง หลังจากเดินทางมาสยามในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2445 เขาได้มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำของสังคมไทยหลายด้าน เช่น การตั้งกรมคลอง ที่แล้วเสร็จในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 96) ต่อมาในปีพ.ศ. 2459 ได้มีการเปลี่ยนชื่อจากกรมคลองเป็นกรมท่อน้ำ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านภารกิจด้วย กล่าวคือ ในอดีตกรมคลองเน้นไปที่การขุดคลองเพื่อการสัญจรและการขยายเส้นทางรถไฟของน้ำเพื่อการเกษตรเป็นหลัก ทว่าเมื่อเปลี่ยนเป็นกรมท่อน้ำภารกิจจะเน้นไปที่การเก็บกักน้ำเพื่อการจัดการ



ชลประทานเป็นหลัก นอกจากนี้ กรมคลองในอดีตมีชื่อภาษาอังกฤษคือ Canal Department แต่มีเปลี่ยนเป็นกรมท่อน้ำได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น Irrigation Department แทน โดยจักรกริช ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้สะท้อนถึงอิทธิการจัดการน้ำของตะวันตกอย่างชัดเจนในด้านหน้าที่และความรับผิดชอบ (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 67) ในเวลาต่อมา 20 มีนาคม 2470 ได้มีการเปลี่ยนชื่ออีกครั้งคือจากกรมท่อน้ำเป็น กรมชลประทาน ซึ่งถือเป็นหน่วยงานด้านการจัดการน้ำที่มีบทบาทอย่างมากของสังคมไทยในเวลาต่อมา (กรมชลประทาน, 2562, ออนไลน์)

นอกจากนั้นวัน เดอร์ ไฮเด ยังเสนอโครงการเจ้าพระยาใหญ่ (The Great Scheme) ต่อรัฐบาลสยาม โดยมีสาระสำคัญคือ ในขณะนั้นพื้นที่นาลุ่มบริเวณพื้นที่ดินดอนปากแม่น้ำเจ้าพระยา ยังคงมีการทำเกษตรที่ล้าหลังและใช้น้ำจากธรรมชาติเท่านั้น เขาจึงเสนอว่าต้องมีการจัดวางระบบชลประทานให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นให้เร็วที่สุด เพื่อให้ที่นาแถบนั้นทำการผลิตได้ตลอดปีและได้ผลผลิตข้าวมากขึ้น แนวคิดของโครงการนี้ รัฐทำหน้าที่จัดหาเงินทุนให้บริการน้ำเพื่อการเกษตรที่เป็นระบบและสามารถคำนวณปริมาณน้ำที่จะจัดสรรให้ชาวนาในพื้นที่ที่กำหนดไว้ ดังนั้น หากสำเร็จตามแผน รัฐจะสามารถมีรายได้ผ่านการเก็บค่าน้ำที่จัดสรรผ่านคูคลองที่กำหนดไว้อย่างเป็นระเบียบ อีกทั้งยังสามารถเก็บค่าเช่าที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ชลประทาน รวมถึงการเก็บภาษีด้านอื่นที่มาจากผลผลิตด้านการเกษตร รายได้เหล่านี้จะส่งผลดีต่องบประมาณที่จะนำมาพัฒนาระบบราชการของรัฐรวมศูนย์ รวมถึงระบบชลประทานสมัยใหม่นี้อีกให้สังคมกสิกรรมในภาพรวมได้ประโยชน์ เช่น ชาวนาจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 96-97)

รายละเอียดของโครงการคือ การพัฒนาระบบชลประทานและการวางระบบการจัดการแหล่งน้ำที่เก็บน้ำเพื่อใช้ได้ตลอดปีผ่านการสร้างเขื่อนและฝายทดน้ำในลำน้ำเจ้าพระยา นอกจากนี้ยังมีการติดตั้งระบบและกลไกการวัดระดับและจัดการปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา คือ ประตูน้ำ ช่องทางเดินเรือ สถานีควบคุมน้ำเพื่อวัดระดับและปริมาณการไหลของน้ำ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนการนำหลักความรู้สมัยใหม่มาใช้ในการจัดการน้ำได้ดี (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 96)

โครงการนี้ต้องการใช้งบประมาณจำนวนมากในการวางระบบชลประทานและการจัดการแหล่งน้ำในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยา โดยโครงการนี้มีความแตกต่างจากการจัดการคูคลองที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ เพราะในอดีตมุ่งเน้นการสัญจรเป็นหลัก ทว่า โครงการของไฮเดเป็นการวางแผนอย่างเป็นระบบและถูกกำหนดให้เป็นตัวแบบในการรับมือกับพื้นที่การเกษตรที่กำลังขยายตัวในแถบรังสิตและบริเวณอื่น ๆ รอบกรุงเทพมหานคร (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 63)

ประเด็นสำคัญคือ โครงการนี้ถือเป็นการนำความรู้วิทยาศาสตร์เข้าไปจัดการกับพื้นที่ธรรมชาติที่สำคัญอย่างมากในประวัติศาสตร์นิเวศวิทยาของไทย โดยรัฐและผู้เชี่ยวชาญได้เปลี่ยนแม่น้ำและทรัพยากรน้ำต่าง ๆ ให้กลายเป็นสิ่งที่เห็นและเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ต่างจากเครื่องมือของ

รัฐสมัยใหม่ในยุโรปที่ใช้อำนาจความรู้ด้านวิทยาศาสตร์มาใช้จัดการป่าในพื้นที่อาณาเขตของตนเองในช่วงปลายทศวรรษที่ 18 (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 63)

ไม่เพียงเท่านั้นในปีพ.ศ. 2447 และพ.ศ. 2449 โยเดยงได้เสนอให้มีการจัดตั้งโรงเรียนที่เป็นทางการเพื่อบ่มเพาะศาสตร์ทางด้านเทคนิคเพื่อใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน ด้วยเหตุนี้จึงมีการตั้งโรงเรียนขึ้นในกระทรวงเกษตรธิการในปีพ.ศ. 2451 เป็นการรวมโรงเรียนกรมคลอง โรงเรียนแผนที่ และโรงเรียนเพาะปลูกที่มีมาก่อนหน้านี้เข้าไว้ด้วยกัน โรงเรียนกระทรวงเกษตรธิการมีเนื้อหาการสอนที่ตั้งอยู่บนฐานคิดอุทกวิทยาสสมัยใหม่ อาทิ การจัดทำแผนที่ การชลประทาน เป็นต้น การเรียนการสอนในช่วงเวลานี้ถือได้ว่าผู้เชี่ยวชาญต่างชาติมีบทบาทสำคัญอย่างมาก (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 99; จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 66) ด้วยเหตุนี้ วัน เดอร์ ไฮเด จึงได้รับการยกย่องว่ามีส่วนในการเป็นผู้ร่วมก่อตั้งโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนด้านการชลประทานสมัยใหม่ขึ้นในสยาม (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 99)

กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก่อนปีพ.ศ. 2475 การจัดการน้ำของสยามได้เกิดรูปธรรมหลายด้าน โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานแบบสมัยใหม่แห่งแรกได้สำเร็จคือเขื่อนพระรามหก อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญหรือข้าราชการไทยยังไม่ได้มีบทบาทมากนัก เนื่องจากการผลิตความรู้ด้านอุทกวิทยา การวางแผนโครงการ และการนำความรู้และเทคโนโลยีมาใช้ยังคงอยู่ที่อิทธิพลของผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ ดังจะเห็นได้จากการที่วิศวกรแหล่งน้ำของไทยไม่ได้มีบทบาทมากนัก โดยมองว่าแม้วัน เดอร์ ไฮเด จะช่วยให้ความรู้ด้านอุทกวิทยาให้คนรุ่นใหม่ ทว่านักอุทกวิทยาไทยกลับมองว่าการถ่ายทอดความรู้ยังคงเป็นไปโดยจำกัด (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 68)

ภายหลังการปฏิวัติ 2475 การเมืองและการบริหารได้มีการเปลี่ยนแปลงทำให้อิทธิพลของผู้เชี่ยวชาญต่างชาติต่อกรมชลประทานลดลงไป ในแง่นี้จึงเปิดโอกาสให้แก่ผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการไทยมีบทบาทในการจัดการน้ำมากยิ่งขึ้น ช่วงเวลานี้จึงเอื้อให้เกิดการสร้างทรัพยากรบุคคลที่เป็นคนไทยเพื่อสานต่อการจัดการน้ำสมัยใหม่ที่ถูกพัฒนาขึ้นก่อนหน้านี้ไม่ให้ติดขัด (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 61)

ในต้นทศวรรษ 2480 ได้มีการก่อตั้งโรงเรียนช่างชลประทานขึ้นเนื่องจากประเทศไทยมีช่างเทคนิคที่ควบคุมโครงการจัดการน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่มากนัก โรงเรียนแห่งนี้จึงเป็นฝักอบรมและสร้างบุคลากรมาทำงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำของไทย เนื้อหาของหลักสูตรยังคงเน้นความรู้สมัยใหม่ คือ วิศวกรรมชลประทาน ปฐพีวิทยาว่าด้วยการชลประทาน อุทกวิทยา ธาราศาสตร์ การสำรวจภาคสนาม การออกแบบและการเขียนแบบทางวิศวกรรม และวิชาการก่อสร้าง (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 70)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองและสังคมซึ่งเป็นผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานและการพัฒนาระบบราชการหลายหน่วยงาน รวมถึงกรมชลประทาน

และโรงเรียนช่างชลประทานด้วย โรงเรียนช่างชลประทานได้ปิดตัวลงในปี 2486 หลังจากสี่ปีหลังจากเริ่มจัดการเรียนการสอนเพื่อเตรียมบุคลากรคนรุ่นใหม่เข้ามาทำงานในด้านการจัดการน้ำ ซึ่งนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาส่วนหนึ่งจะเข้ารับข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ของกรมชลประทานในกรุงเทพฯ และพื้นที่ต่าง เพื่อควบคุมดูแลโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของกรม (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 70)

กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงตัวแสดงในการจัดการน้ำจากนายช่างฝรั่งมาสู่บุคลากรคนไทย เป็นเพียงเปลี่ยนตัวแสดงจัดการน้ำเท่านั้น เพราะแนวคิดและทิศทางการจัดการน้ำยังคงอยู่บนฐานความรู้สมัยใหม่ และที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ไม่ได้เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีอำนาจจัดการน้ำแต่อย่างใด เพราะบุคลากรใหม่ยังคงเชื่อมั่นในความรู้สมัยใหม่และมองข้ามแนวคิดการจัดการน้ำของชุมชนเช่นเคย เพียงแค่ไม่ใช่ฝรั่งเท่านั้นเอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายวิชาที่ใช้สอนมิได้ให้ความสำคัญกับองค์ความรู้ว่าด้วยน้ำที่ถูกพัฒนาขึ้นก่อนหน้านี้แต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่ได้มีรายวิชาเหมืองฝายหรือการเรียนการสอนที่เน้นความรู้ท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยเหตุดังนี้ จึงส่งผลให้ความรู้อื่นที่ไม่ใช่สมัยใหม่ ถูกลดทอนความสำคัญลงเป็นอย่างมาก

ผลลัพธ์สำคัญของการก่อตั้งโรงเรียนและการพัฒนาองค์ความรู้การจัดการน้ำเช่นนี้ส่งผลต่อการจัดการน้ำของไทยคือ ประการแรก ลดทอนอำนาจความรู้ของชุมชนที่หลากหลายในการจัดการน้ำ และแทนที่ด้วยอำนาจของความรู้ด้านอุทกวิทยาล้วนเป็นหลัก นอกจากนั้น ผลสืบเนื่องของการพัฒนาบุคลากรเพื่อสานต่อการจัดการน้ำสมัยใหม่ยังส่งผลให้เกิดตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) ที่มีบทบาทผูกขาดทิศทางการจัดการน้ำในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็น นักอุทกวิทยา วิศวกรน้ำ ช่างเทคนิค และผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทาน โดยพวกเขาเหล่านี้ถือเป็นชุมชนของนักวิทยาศาสตร์ที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดการน้ำสมัยใหม่ของสังคมไทย (จักรกริช สังขมณี, 2555, หน้า 93) จนปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ช่วงเวลาจากรัชกาลที่ 5 เรื่อยมาจนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดและการบริหารจัดการน้ำของสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ กล่าวคือ อำนาจการจัดการน้ำของชุมชนลดน้อยถอยลง จากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐสมัยใหม่สองด้านหลักคือ การรวมศูนย์อำนาจความรู้ในการจัดการน้ำที่มองข้ามความรู้ของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับองค์ความรู้สมัยแทน และการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารจัดการน้ำจนกระทั่งกลายมาเป็นกรมชลประทานในยุคปัจจุบัน อีกทั้งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการจัดการน้ำจากเดิมอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ มาเป็นอำนาจของผู้เชี่ยวชาญไทยก็ตาม ทว่า สารระสำคัญมิได้เปลี่ยนไปคือยังคงสานต่อการจัดการน้ำสมัยใหม่ และอำนาจของชุมชนทั้งในแง่ความรู้และกลไกการจัดการน้ำที่สืบทอดมาแต่อดีต ไม่ได้มีอำนาจแบบเดิม

อย่างไรก็ดี อำนาจรัฐเหนือทรัพยากรในช่วงเวลานี้ไม่ได้เข้มข้นมากนักเพราะข้อจำกัดหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น ช่วงก่อนพ.ศ. 2502 รัฐยังไม่ได้อ้างสิทธิและอำนาจเหนือทรัพยากรน้ำอย่างเต็มที่ แม้ในปีพ.ศ. 2445 จะมีการตั้งกรมคลองเพื่อพัฒนาระบบชลประทานแทนที่การให้สัมปทานบริษัทเอกชนชุดคลองก็ตาม (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 142; อนุสรณ์ อุณโณ, 2547, หน้า 90) ดังจะเห็นได้จาก การที่รัฐบาลมีมติไม่สนับสนุนแนวคิดการจัดการน้ำของโครงการเจ้าพระยาใหญ่ แม้ว่าประเทศไทยขณะนั้น จะมีปริมาณน้ำฝนไม่มากพอที่จะทำนาได้ตลอดทั้งปีก็ตาม ส่งผลให้ชาวนายยังคงพึ่งพาน้ำฝนทำนาเป็นหลัก (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547, หน้า 90) โดยสาเหตุที่โครงการเจ้าพระยาใหญ่ไม่ได้รับการสนับสนุนก็เพราะในยุคระบบทุนนิยมโลกที่มีอังกฤษเป็นผู้นำ (Pax Britannica) ขาดแคลนเทคโนโลยีการผลิตและการแลกเปลี่ยน (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 59) รวมถึงรัฐบาลสยามไม่ได้มีงบประมาณมากนัก รัฐจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเส้นทางรถไฟมากกว่าที่ไม่เพียงเป็นการพัฒนาการขนส่งและการคมนาคมในประเทศเท่านั้น แต่ยังเอื้อให้อำนาจรัฐในราชอาณาจักรมีมากขึ้นท่ามกลางบริบทที่เกิดการขบถอย่างต่อเนื่องในปีพ.ศ. 2445 (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 65; อนุสรณ์ อุณโณ, 2547, หน้า 91)

นอกจากนี้ เนื่องด้วยโครงการเจ้าพระยาใหญ่กระทบต่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำบางกลุ่ม จึงเป็นเหตุให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเดิม ด้วยเหตุดังนี้โครงการเจ้าพระยาใหญ่จึงไม่สามารถดำเนินได้ตามแผนที่วางไว้ (จักรกริช สังขมณี, 2562, หน้า 70-71) ฉะนั้นแล้ว ช่วงนี้รัฐยังไม่ได้สถาปนาอำนาจเหนือการจัดการน้ำอย่างสมบูรณ์ และชุมชนยังคงมีอิสระในการจัดการน้ำ (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544, หน้า 142; อนุสรณ์ อุณโณ, 2547, หน้า 91) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โครงการนี้ได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง และการสถาปนาอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำได้เข้มข้นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### 3.2 การจัดการน้ำภายใต้สายธารของการพัฒนา

การสถาปนาอำนาจรัฐเหนือการจัดการน้ำที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำทั้งในแง่การรวมศูนย์อำนาจรัฐ การทำให้ความรู้ในการจัดการน้ำมีเพียงไม่กี่รูปแบบ รวมถึงการสร้างผลกระทบต่อสังคมหลายประการตามมา อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดหลายประการในขณะนั้นทำให้อำนาจรัฐยังไม่ได้แผ่ขยายกว้างขวางนัก เพราะต้องรอจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐจึงขยายอำนาจเหนือชุมชนมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อนำเสนอให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงนี้ หัวข้อนี้จึงแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ การจัดการน้ำในยุคการพัฒนา และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน ดังนี้

### 3.2.1 การจัดการน้ำภายใต้สายธารการพัฒนา

บรรยากาศหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างประเทศคอมมิวนิสต์กับประเทศทุนนิยมเสรี จนเป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาแกนนำประเทศทุนเสรีเข้ามาสนับสนุนประเทศไทยหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดแนวทางการพัฒนาของไทย (ชนิตา ชิตบัณฑิต, 2550: 107) บริบทเช่นนี้เอื้อให้รัฐเข้าไปแทรกแซงอำนาจการจัดการทรัพยากรของชุมชนมากยิ่งขึ้นผ่านการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการออกกฎหมาย โดยมีได้สนใจสิทธิชุมชนแต่อย่างใด (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2544: 142-143)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนสะท้อนให้เห็นจากการจัดการน้ำ กล่าวคือระบบราชการที่ก่อตัวขึ้นยุคก่อนหน้าเริ่มประสบความสำเร็จในการตั้งอำนาจการจัดการน้ำเข้าสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1960 (จักรกริช สังขมณี, 2562: 72-73) ภายใต้การสนับสนุนของสหรัฐและธนาคารโลกผ่านการให้เงินกู้เพื่อพัฒนาประเทศเป็นจำนวนเงิน 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อทำการก่อสร้างโครงการเจ้าพระยาใหญ่ที่กำหนดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 พร้อมกับสนับสนุนการวางแผนด้านพลังงานชื่อว่าแผนและระบบไฟฟ้าในประเทศไทย (ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ (2543: 69)

สหรัฐและองค์กรระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างมากต่อการจัดการน้ำของไทย ดังจะเห็นได้จากบทบาทของธนาคารโลกในการผลักดันการสร้างเขื่อนในประเทศโลกที่สาม ธนาคารโลกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยจากเดิม “รัฐนิยม” ไปสู่นโยบาย “เสรีนิยม” มากยิ่งขึ้น มากไปกว่านั้น ในยุคจอมพลสฤษดิ์ สหรัฐและธนาคารโลกยังมีส่วนก่อตั้งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย (ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ (2543: 80)

จากสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกและหลายฉบับต่อมาจะพบว่า รัฐให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐจึงแสวงหาปัจจัยการผลิตหลายด้านทั้ง เงินทุน แรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกจัดการให้จ่ายต่อการนำมาสะสมทุนเช่น การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดต่าง ๆ ในช่วงเวลานี้ถือเป็นยุคทองของการสร้างเขื่อนและระบบชลประทาน (กิตติ วิสาร์กาญจน, 2555; แมน บุโรทกานนท์, 2562: 154; สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551: 3; มนตรี จันทวงศ์, 2548: 4)

เหตุดังนี้ การพัฒนาที่ได้รับการสนับสนุนโดยสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศทั้งด้านงบประมาณและด้านเทคนิควิศวกรรมข้างต้น ทำให้มีการรื้อฟื้นโครงการเจ้าพระยาใหญ่ที่ถูกออกแบบไว้สมัยรัชกาลที่ 5 ก่อให้เกิดโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่และการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล ด้วยเหตุดังนี้ รัฐจึงมีอำนาจด้านการจัดการน้ำเหนือสังคม โครงการจัดการแหล่ง

น้ำและโครงข่ายชลประทานขนาดย่อมได้เอื้อให้รัฐขยายอำนาจไปสู่ชนบทอย่างไม่แปลกแยกหน่วยงานที่มีส่วนช่วยให้รัฐขยายอำนาจการจัดการน้ำมีทั้งกรมชลประทาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หน่วยงานทหารเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ต่อต้านรัฐและฐานคอมมิวนิสต์ (จักรกริช สังขมณี, 2562: 72-73) ทั้งนี้ เชื้อนหลายแห่งที่ถูกสร้างในช่วงเวลานี้เกิดขึ้นจากบทบาทของกรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานสร้างเขื่อนที่เก่าแก่ที่สุดมากกว่าหน่วยงานอื่น (ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, 2543: 77)

กล่าวให้ถึงที่สุด ยุคก่อตั้งของอำนาจรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 และยุคการจัดการน้ำตามภายใต้สายธารการพัฒนาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีความเกี่ยวข้องกันอย่างสำคัญ กล่าวคือยุคการพัฒนาได้สานต่อมรดกความคิดและโครงการจัดการน้ำที่คิดค้นไว้ในอดีต ซึ่งเอื้อให้รัฐขยายอำนาจเหนือการจัดการน้ำในชนบทได้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิมภายใต้การสนับสนุนของต่างประเทศ พร้อมกับใช้ฐานคิดสมัยใหม่เข้ามาใช้จัดการน้ำและผลิตตัวแสดงทางนโยบาย (policy actors) เข้ามาผูกขาดความรู้และอำนาจในการจัดการน้ำในสังคมไทยจวบจนกระทั่งปัจจุบัน

### 3.2.2 อำนาจการจัดการน้ำของชุมชนที่ถูกกลดทอน

ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นฐานชีวิตสำคัญมากของคนท้องถิ่น ชุมชนจึงจัดการทรัพยากรโดยตระหนักถึงความสำคัญและความซับซ้อน ดังจะเห็นได้จาก “เหมืองฝาย” ที่มีการพัฒนาองค์ความรู้การจัดการน้ำและส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดการน้ำใหม่โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นจึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้ง อำนาจของชุมชนที่อ่อนแอลง และการลุกขึ้นสู้ของประชาชน สภาพปัญหาเหล่านี้เกิดจากจุดร่วมเดียวกันคือ การจัดการทรัพยากรที่มองข้ามประชาชนในสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การทำความเข้าใจความขัดแย้งจากการจัดการน้ำในสังคมไทยจำเป็นต้องสลายมายาคติเรื่องเล่าที่ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีอำนาจมักกล่าวอ้างเสมอคือ การจัดการน้ำของรัฐบนฐานคิดสมัยใหม่ปราศจากซึ่งอคติ เพราะคิดคำนวณด้วยหลักการที่ทันสมัย ไร้ซึ่งการขึ้นนำของอำนาจอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุเพราะการจัดการน้ำของรัฐได้เลือกใช้ความรู้บางอย่าง และมองข้ามความรู้อีกหลายอย่าง ดังเช่นในช่วงก่อรูปของการจัดการน้ำสมัยใหม่ในช่วงรัชกาลที่ 5 ที่อ้างว่าเป็นการจัดการน้ำที่ปราศจากอคติและอคติและอุดมการณ์ เนื่องจากมีความเป็น “วิทยาศาสตร์” และเป็นความรู้ “สมัยใหม่” (จักรกริช สังขมณี, 2555: 95-96) ในแง่นี้ ความรู้ของชาวบ้านจึงกลายเป็นชายขอบ และมีความสัมพันธ์ไม่เท่าเทียมกับความรู้ของรัฐ กล่าวอีกแบบคือได้เกิดกระบวนการรวมศูนย์อำนาจความรู้ (centralization of knowledges) ในการจัดการน้ำขึ้น

การศึกษาของจักรกริช สังขมณี ชี้ให้เห็นว่าความรู้ บุคลากร นโยบาย และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำนั้นมิได้ปราศจากอคติเพราะจากการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การจัดการน้ำตามวิถีสมัยใหม่เกี่ยวข้องกับการรวมศูนย์อำนาจรัฐ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นสมัยใหม่อย่างแยกไม่ออก (จักรกริช สังขมณี, 2555: 94-95)

ยิ่งกว่านั้น ประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือการจัดการน้ำแบบสมัยใหม่ผ่านการใช้เทคโนโลยีวิศวกรรมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรัฐใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการขยายอำนาจเหนือสังคมไม่ได้มีความเป็นสมัยใหม่อย่างสมบูรณ์ ดังกรณีของสังคมไทยที่การจัดการน้ำเปรียบเสมือนพื้นที่ต่อสู้ต่อรองระหว่างอำนาจต่าง ๆ เป็นเหตุให้เกิดการเบียดขับอำนาจของชุมชนในการจัดการน้ำให้อ่อนแอลงไปมิหนำซ้ำ เรายังพบเห็นอำนาจจากรัฐราชวงศ์ (dynastic state) ในการจัดการน้ำ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนที่ไม่เพียงสำเร็จได้ด้วยองค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังสำเร็จได้ด้วยอำนาจบารมีของสถาบันแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบเดิมอีกด้วย (จักรกริช สังขมณี, 2562: 71) ในแง่นี้ การชลประทาน จึงเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องการจัดสรรทรัพยากรจากศูนย์กลางของอำนาจหรือการมอบให้โดยสถาบันพระมหากษัตริย์นั่นเอง (จักรกริช สังขมณี, 2562, ออนไลน์)

ในแง่นี้ เราจึงเห็นโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการที่มีชื่อต่อท้ายด้วย “โครงการในพระราชดำริ” หรือแม้กระทั่งมีการนำชื่อของสถาบันกษัตริย์มาตั้งเป็นชื่อของเขื่อนแต่ละแห่งอีกด้วย มิพักต้องกล่าวถึง นโยบายการจัดการน้ำอื่น ๆ ที่ประกอบด้วยแนวคิดแบบสมัยใหม่และฐานคิดแบบดั้งเดิม เช่น นโยบายแก้มลิงหรือพื้นที่รับน้ำ ฯลฯ ควรกล่าวด้วยว่า การผูกโยงการจัดการน้ำเข้ากับสถาบันพระมหากษัตริย์เช่น การสร้างเขื่อน มีส่วนสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้การสร้างเขื่อนด้วย เพราะหลายกรณีประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำที่มีสถาบันกษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้อง เนื่องจากมีมาตรา 112 คอยปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น สอดคล้องกับการศึกษาของ Blake (2015) ที่สรุปว่าสถาบันกษัตริย์มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการจัดการน้ำของไทย กล่าวคือ ไม่เพียงเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในหลายช่วงเวลาในรอบหลายปีที่ผ่านมาเท่านั้น หากยังเป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดแนวทางการกำหนดนโยบายอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการน้ำของรัฐไทยถือเป็นเวทีของการแย่งชิงอำนาจ ซึ่งเอื้อให้อำนาจชนิดอื่นเข้ามาแทรกแซงและครอบงำกระบวนการจัดการน้ำในสังคมไทย เหตุเพราะลำพังการจัดการน้ำแบบสมัยใหม่อย่างเดียวยังคงไม่สามารถประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย แต่ต้องอาศัยเงื่อนไขด้านอื่น ด้วยเหตุนี้ ในการมุ่งแก้ไขการจัดการน้ำจึงต้องคำนึงถึงอำนาจที่ครอบงำการจัดการน้ำให้ครบทุกมิติ ทั้งการถอนรากอาณานิคม (decolonization) การคำนึงถึงบริบทเฉพาะของสังคมไทยที่อำนาจดั้งเดิมเข้ามาฉายใช้ในกระบวนการจัดการน้ำ และการเมืองของความรู้ เป็นต้น

จากอำนาจการจัดการน้ำที่ไม่เท่ากันข้างต้น ทำให้อำนาจของชุมชนได้รับผลกระทบ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาหลายชิ้นนำเสนอผลที่เกิดขึ้นจากการปะทะกันระหว่างกรรมสิทธิของรัฐเหนือการจัดการน้ำ การจัดการน้ำตามวิถีเสรีนิยม และแนวคิดทรัพยากรร่วมของชุมชน

สะท้อนให้เห็นจากการสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์รัฐเหนือทรัพยากรน้ำ เป็นเหตุให้เกิดความอ่อนแอต่อสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมชลประทานในการพัฒนา บริหารจัดการ และควบคุมระบบชลประทาน (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 148) ส่งผลให้อำนาจในการจัดการน้ำของชุมชนได้เปลี่ยนไปอยู่ที่รัฐแทน ชาวนาไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการน้ำและมีฐานะเพียงผู้ใช้น้ำเท่านั้น (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2544: 282)

สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่ของเมืองฝายให้สอดคล้องกับโครงสร้างระบบราชการมากยิ่งขึ้น เช่น การเปลี่ยนชื่อใหม่จากเดิมนามว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำในระบบเมืองฝายไปสู่กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน การเปลี่ยนจากแก่งฝายไปสู่นายตรวจนา และการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการจัดการน้ำของชุมชนจากสัญญาเหมืองฝายไปสู่กฎระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งมีลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดให้รัฐมีอำนาจมากยิ่งขึ้น (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2544: 277, 283; อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 148)

มากไปกว่านั้น ในอดีตอำนาจในการเปิด-ปิด ประตูส่งน้ำจะเป็นการกำหนดร่วมกันของคณะกรรมการเหมืองฝาย ทว่า เมื่อรัฐเข้ามาควบคุมจึงทำให้ประชาชนมีฐานะเป็นเพียงผู้ใช้น้ำอย่างเดี่ยว เจ้าหน้าที่กรมชลประทานคือผู้มีอำนาจในการจัดสรรน้ำเข้าพื้นที่นา และชาวนาต้องปรับแผนการเพราะปลูกให้สอดคล้องกับระบบการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานของรัฐ (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2544: 283)

สอดคล้องกับการสร้างเขื่อนที่มีส่วนลดทอนอำนาจการจัดการน้ำของชุมชนด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่นการสร้างเขื่อนภายใต้โครงการเจ้าพระยาใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาทิ เขื่อนพระราม 6 เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนภูมิพล เขื่อนวชิราลงกรณ์ การสร้างเขื่อนได้ส่งผลให้อำนาจของชุมชนในการจัดการน้ำตกไปอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐยิ่งขึ้น (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 49) กล่าวอีกแบบคือ เมื่อมีการสร้างเขื่อนหรือระบบชลประทานของรัฐขึ้นที่แห่งใด จะส่งผลให้อำนาจในการจัดการน้ำของชุมชนถูกยึดและส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่โครงการให้เป็นผู้ดูแล ในแง่นี้ เขื่อนจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้รวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำเข้าสู่ส่วนกลางนั่นเอง มีพักต้องกล่าวถึงผลกระทบด้านอื่นที่เกิดจากการสร้างเขื่อน ไม่ว่าจะเป็น ผลกระทบด้านระบบนิเวศป่าไม้ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งท่องเที่ยว สุขภาพ และผลกระทบด้านนิเวศวิทยาทางน้ำ (มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548: 52-53)



โดยสรุป ความอ่อนแอของอำนาจในการจัดการน้ำโดยชุมชน ส่งผลให้องค์ความรู้ในการจัดการน้ำของชุมชนลดลง (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2544: 283) รวมไปถึง ความเป็นเจ้าของการจัดการน้ำในพื้นที่ที่ลดลง ทำให้ในท้ายที่สุดความร่วมมือในการจัดการน้ำเริ่มอ่อนแอลง (อนุสรณ์ อุณโณ, 2547: 148) จากการขยายอำนาจรัฐเหนือทรัพยากรเช่นนี้เอง ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดการเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดการทรัพยากรในสังคมไทย

### 3. การทวงคืนอำนาจการจัดการทรัพยากร “น้ำ” โดยประชาชน

จากพัฒนาการของแนวคิดและการบริหารจัดการน้ำในยุคที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะของการรวมศูนย์และมอง “น้ำ” เป็นเพียงวัตถุดิบเพื่อตอบสนองต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมองข้ามแนวคิดและการจัดการน้ำของชุมชน ทำให้เกิดผลกระทบตามมาหลายประการทั้งการทำลายธรรมชาติ รวมไปถึงการอ่อนแอลงของอำนาจในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

เหตุดังนี้ จึงเกิดความพยายามเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจในการจัดการทรัพยากร โดยนำเสนอให้เห็นว่า รัฐหาได้มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรเพียงลำพัง หากแต่ชุมชนต้องมีอำนาจกำหนดชะตากรรมของตนเองเช่นเดียวกัน

สะท้อนให้เห็นจากกรณีของสมัชชาคนจนที่พยายามเปลี่ยนแปลงอำนาจในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากนโยบายของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ (วีระหวังสังจะโชค, 2564: 140) อย่างไรก็ตาม การศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาการจัดการน้ำเป็นหลักจึงไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของตัวขบวนการเคลื่อนไหวมากนัก แต่จะให้ความสำคัญกับเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหว และผลสะท้อนที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในด้านการจัดการน้ำของสังคมไทย เพื่อนำเสนอให้เห็นถึงรายละเอียดดังกล่าวในหัวข้อนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ดังนี้

#### 3.3.1 บริบทการก่อตัวขึ้นของสมัชชาคนจน

การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น เกิดจากปัจจัยหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น พื้นที่ทางการเมืองที่เปิดมากขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ทำให้เอื้อต่อการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (วีระหวังสังจะโชค, 2564: 140) รวมไปถึง การปะทะกันของสองแนวคิดในการจัดการทรัพยากรคือแนวคิด “สมัยใหม่” กับแนวคิดดั้งเดิม และอีกปัจจัยที่สำคัญคือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐและระบบทุนเข้ามา “แย่งยึด” สิทธิอำนาจในการจัดการทรัพยากรของชุมชนไป (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552: 213)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจช่วงทศวรรษที่ 2520 ที่รัฐและทุนได้ขยายอำนาจไปสู่ชุมชนมากยิ่งขึ้นผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกนำความเจริญเติบโต (export-led growth) เป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐกับทุนในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในด้านเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงาน และการส่งออก การขยายอำนาจของรัฐและทุนได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรหลายด้าน สะท้อนให้เห็นจากการที่รัฐนำน้ำไปใช้ในกระบวนการผลิตของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม จนนำมาซึ่งปัญหาน้ำเสียและมลพิษ นอกจากนี้ การทำลายและแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติยังส่งผลให้มีมติทางสังคมและวัฒนธรรมของชาวบ้านถูกทำลายลงไปด้วย ดังเช่น การอพยพชาวบ้านในพื้นที่สร้างเขื่อนและโครงการขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดการสูญสลายของระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลดั้งเดิม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐได้ส่งผลอย่างรุนแรงต่อชาวบ้านในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายฐานชีวิตสำคัญอย่าง ที่ดิน ป่า และแม่น้ำ ที่ช่วยให้ชาวบ้านสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 212-216)

จากบริบทของความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำที่กล่าวมานี้เอง ในเวลาต่อมาได้ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของประชาชนในชนบทอย่างกว้างขวาง สะท้อนให้เห็นจากสถิติการชุมนุมประท้วงที่สูงขึ้นนับตั้งแต่ยุคสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา

กล่าวคือ ยุครัฐบาลชวนสมัยที่ 1 และยุครัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (ตุลาคม 2536-กันยายน 2537) ได้เกิดการเคลื่อนไหวจำนวน 754 ครั้ง ต่อมา ในช่วงตุลาคม พ.ศ. 2537 - กันยายน พ.ศ. 2538 ได้เกิดการเคลื่อนไหวจำนวน 739 ครั้ง ทั้งนี้ พบว่าการเดินขบวนเหล่านี้เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ในพ.ศ. 2537 มีจำนวนเพียง 279 ครั้ง ทว่า ในพ.ศ. 2538 มีจำนวน 335 ครั้ง เพิ่มขึ้นถึง 56 ครั้ง กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ปริมาณการเดินขบวนประท้วงได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับช่วงทศวรรษ 2520 ที่มีปริมาณปีละไม่ถึง 100 ครั้ง ทว่า ต่อมากลับเพิ่มปริมาณสูงยิ่งขึ้นและกระจายตัวไปตามภูมิภาควัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาคเช่น คนที่อยู่เขตป่า คนลุ่มน้ำ กลุ่มชาติพันธุ์ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 35, 38, 90, 212)

ควรกล่าวด้วยว่าการเคลื่อนไหวในช่วงนี้แตกต่างจากช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งประเด็นขัดแย้งเกี่ยวข้องกับเรื่องการถือครองที่ดิน ค่าเช่านา มาสู่ ประเด็นปัญหาเรื่องการรุกรานของรัฐและทุนด้วยโครงการพัฒนาที่สร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน (วิระ หวังสัจจะโชค, 2564: 142)

ในเวลาต่อมา การเคลื่อนไหวที่กระจายตัวได้เกิดการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายภายใต้ชื่อ “สมัชชาคนจน” ซึ่งก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2538 โดยถือเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายต่าง ๆ บนฐานร่วมกันในด้านทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ทั้งหมดนี้เกิดจากรากเหง้าของปัญหาเดียวกันที่ได้เข้ามารวมแลกเปลี่ยน เรียนรู้ความเจ็บปวดและประสบการณ์การต่อสู้ และมี

จุดหมายร่วมในการตอบโต้นโยบายของรัฐและภาคธุรกิจที่สร้างวิกฤตการณ์ต่อวิถีชีวิตของคนชายขอบของสังคมเพื่อปกป้องสภาพการดำรงชีพ (livelihood) ของชาวบ้านเอง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 62,90) สมัชชาคนจนมีลักษณะสำคัญคือ เกิดจากการรวมกลุ่มของผู้คนที่แตกต่างกันหลากหลายเพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติร่วมกัน ประกอบด้วย คนจนที่อยู่ชายขอบของสังคม ตั้งแต่ชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่า ชุมชนลุ่มน้ำที่พึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติลำน้ำ ชาวประมงขนาดเล็ก บริเวณชายฝั่ง คนจนในเมือง ร่วมกับพันธมิตรที่เป็นชนชั้นกลางในเมือง เช่น นักอนุรักษ์ NGOs นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เป็นต้น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 91)

ในส่วนต่อไปจะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการต่อสู้เรียกร้องที่เกิดขึ้นต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในสังคมไทย

### 3.3.2 การเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการทรัพยากร “น้ำ” ที่เกิดขึ้นในยุคนี้

ข้อเรียกร้องของสมัชชาคนจนถือเป็นแนวคิดที่สะท้อนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของทุน กับทรัพยากรร่วม โดยฝ่ายแรกมุ่งแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติมีความจำเป็นต่อผู้คนอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากจุดหมายร่วมกันของขบวนการผ่านคำขวัญของกลุ่ม คือ “ประชาชนต้องเป็นผู้กำหนดแนวทางการพัฒนา ต้องได้ประโยชน์จากการพัฒนาอย่างแท้จริง คนจนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในโครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 87) โดยข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ของสมัชชาคนจนพุ่งเป้าไปที่การเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐ ทั้งในเรื่องของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อที่จะให้ชุมชนมีอิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเองอย่างแท้จริง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 206)

จากการชุมนุมยกที่ 2 ของสมัชชาคนจนที่ทำเนียบรัฐบาลจำนวน 99 วันได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทิศทางการจัดการทรัพยากรหลายประการด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากจำนวนกรณีปัญหาทั้งหมดที่มีคือ 125 กรณี พบว่า ได้เกิดการเจรจาอย่างเป็นทางการกับรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จำนวน 38 ครั้ง ประกอบด้วย ปัญหาเขื่อน 18 ครั้ง ปัญหาป่าไม้ที่ดิน 14 ครั้ง โครงการพัฒนาของรัฐ 1 ครั้ง ปัญหาชุมชนแออัด 2 ครั้ง ปัญหาผู้ป่วยฯ 1 ครั้ง ปัญหาเกษตรทางเลือก 1 ครั้ง และข้อเสนอกฎหมายและนโยบาย 1 ครั้ง โดยรัฐบาลได้ออกมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับด้วยกัน และนายกรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้ง 12 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นกลไกที่เอื้อให้มติคณะรัฐมนตรีเกิดผลในทางปฏิบัติ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 186) ทั้งนี้ ยังพบอีกว่าในกรณีของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐได้มีการเจรจากับรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ให้มีการอนุมัติ

งบประมาณให้กับคนที่ได้รับความเสียหายจากโครงการ ผลพบว่า รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบประมาณ อีกด้วย (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 189)

นอกจากนี้ ไม่เพียงการแก้ปัญหาภัยพิภพเท่านั้นที่เกิดขึ้น เพราะการเคลื่อนไหวครั้งนี้ยัง นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่ถือเป็นการแก้ปัญหาที่กว้างกว่าการแก้ปัญหาภัยพิภพ สะท้อนให้เห็นจากการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy making process) หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการน้ำที่เกิดการมีส่วนร่วมในกลไกการตัดสินใจระดับ แผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มปัญหาที่สร้างขึ้นที่สร้างสำเร็จ 3 เชื้อน คือ ปากมูน ราชิไศล และ สิรินธร และเชื้อนที่ยังไม่สร้างได้มีการตั้งคณะทำงานหลายส่วนด้วยกันเช่น คณะทำงานช่วยเหลือ เกษตรกรประมงในพื้นที่ คณะทำงานเพื่อพิจารณาผู้ได้รับผลกระทบ คณะทำงานจัดหาที่ดิน ทั้งนี้ สมัชชาคนจนยังเป็นผู้เสนอชื่อกรรมการต่าง ๆ เช่น ตัวแทนชาวบ้าน นักวิชาการ และ NGOs หน้า (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 201)

ในกรณีของเชื้อนที่ยังไม่สร้างพบว่า ชาวบ้านได้เรียกร้องต่อรัฐหลายประการด้วยกันคือ รัฐต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ การ ประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านก่อนที่จะอนุมัติออกแบบการก่อสร้าง ไปจนถึงการร่วมตัดสินใจในข้อ เรียกร้องที่ชาวบ้านเสนอไปเหล่านี้ก็ด้วย ผลปรากฏว่า เกิดการตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เพื่อผลักดันให้กลไก/กระบวนการ ตามหลักการที่ชาวบ้านเสนอปรากฏผลเป็นจริงได้ อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการที่ตั้งมานี้จะไม่มี อำนาจตัดสินใจว่าจะสร้างเชื้อนหรือไม่ก็ตาม ทว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการจัดการน้ำในเรื่อง เชื้อนไปบ้างแล้วซึ่งจะเอื้อให้ชุมชนร่วมตัดสินใจว่าจะสร้างเชื้อนหรือไม่บนฐานข้อมูลที่เพียงพอตนเอง เพราะแต่เดิมการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่ระบบราชการและนักการเมืองเป็นหลัก (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 206-207)

แม้ข้อเรียกร้องหลายประการของสมัชชาคนจนจะเกิดผลตามมา ทว่า การเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในภาพใหญ่ยังไม่เกิดขึ้นมากเท่าใดนัก เหตุเพราะการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย และกฎหมายยังอยู่ที่ขั้นตอนของการก่อเกิดนโยบายเป็นหลัก ในขณะที่นั้นยังไม่ชัดเจนว่าข้อเรียกร้อง จะสำเร็จหรือไม่อย่างไร และการปรับสัมพันธภาพทางอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ ก็ยังคงไม่ชัดเจนเช่นกัน (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 206, 208)

สะท้อนให้เห็นจากการที่สมัชชาคนจนและองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ได้เรียกร้องต่อสภา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในเรื่องสภาพปัญหาที่คนจนเผชิญในเรื่องการเข้ามารุกรานทรัพยากร และสิทธิชุมชนของรัฐ นำมาซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า “ให้บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ยังมีความไม่ชัดเจนในเชิงหลักการอยู่ และต้องมี

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกลไกมารองรับอำนาจของประชาชนอีกมาก (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 206)

สุดท้ายแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ทันได้ทำหน้าที่เพิ่มอำนาจในการจัดการทรัพยากรแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ก็ต้องสิ้นสุดการบังคับใช้ลงไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะสิ้นสุดการบังคับใช้ไปแล้ว รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจได้อย่างสิ้นเชิงก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันที่สำคัญที่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนโดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม (ปัทมาวดี ซูซูกิ และชล บุนนาค, 2552: 217) ด้วยเหตุดังนี้ การศึกษาชิ้นนี้ยังจะนำเสนอให้เห็นถึงความก้าวหน้าในเชิงหลักการหลายประเด็นที่เกิดขึ้น เพื่อฉายให้เห็นภาพพัฒนาการของแนวคิดและการบริหารจัดการน้ำในอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และที่สำคัญยังช่วยเปรียบเทียบให้เห็นอีกว่าการจัดการน้ำในยุคปัจจุบันหลังการรัฐประหารมีความก้าวหน้าเพียงใดเมื่อเทียบกับอดีต ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากสภาวะการณ์ความขัดแย้งด้านทรัพยากรที่รัฐกับทุนเข้าไปแย่งชิงทรัพยากรชาวบ้าน จนเป็นเหตุให้เกิดการลุกขึ้นมาเรียกร้องอำนาจการจัดการทรัพยากรคืนของสมัชชาคนจน และผลของการเคลื่อนไหวนี้ได้นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรก (ปัทมาวดี ซูซูกิ และชล บุนนาค, 2552: 217) รวมถึงเป็นรัฐธรรมนูญที่พยายามคุ้มครองการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ปรากฏเนื้อหาในหลายมาตราด้วยกัน (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ, 2544: 77) เหตุนี้ จึงมีการเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เพราะประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมทั้งเป็นการสร้างจุดเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมครั้งแรก นอกจากนี้ยังมีการเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับสีเขียว” เนื่องจากให้ความสำคัญกับเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544: 135)

ความสำคัญของประชาชนในการจัดการทรัพยากรสะท้อนให้เห็นจากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าหลายประการ ดังเช่นมาตรา 3 ที่ระบุว่า **อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย** หมายถึงประชาชนไม่เพียงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทนทางอ้อมแบบเดิมเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้โดยตรงอีกด้วย จากจุดนี้เอง การเปลี่ยนผ่านจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) จึงเริ่มต้นขึ้นแล้ว แม้ยังไม่ถึงประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544: 139) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีองค์ประกอบหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในการจัดการทรัพยากร

(ดูเพิ่มเติม คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544) แต่จะขอยกตัวอย่างเฉพาะส่วนสำคัญมาชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เริ่มจากหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่

**หนึ่ง** การสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสมดุล

**สอง** การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต

**สาม** การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากหลักการนี้ชี้ให้เห็นว่ารัฐไม่สามารถดูแลทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้เพียงลำพัง ดังนั้น จึงต้องเปิดให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ และหากรัฐมีส่วนทำให้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเกิดความเสียหาย ประชาชนสามารถฟ้องรัฐบาลได้อีกด้วย (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551: 119) เนื่องจากความซับซ้อนและความหลากหลายของธรรมชาติทำให้รัฐไม่สามารถจัดการได้อย่างทั่วถึง ฉะนั้น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนหลายฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรจึงช่วยให้มีความรู้และความเข้าใจที่หลากหลายต่อธรรมชาติ และที่สำคัญยังสร้างความเนธรรมและความยั่งยืนแก่ทุกฝ่าย (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544: 136)

นอกจากนี้ หากพิจารณาเป็นรายมาตราจะเห็นภาพการยอมรับในสิทธิชุมชนได้ชัดยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น

มาตรา 46 ระบุว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตราสำคัญที่เน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ มาตรา 79 ที่ระบุว่า

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น แต่ต้องให้ประชาชนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการรับประโยชน์และโทษจากการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551: 121)

### 3.4 การจัดการน้ำในยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540

การต่อสู้เพื่อปรับทิศทางการจัดการน้ำให้สนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น ผู้ซึ่งอยู่กับทรัพยากรมาอย่างยาวนานดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นเท่าใดนัก แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะเอื้อให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้นก็ตาม เพราะภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้ส่วนเสียยังคงถูกจำกัดการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูล รวมถึงบทบาทในการร่วมตัดสินใจต่อทิศทางการจัดการน้ำยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ยิ่งกว่านั้น รัฐและสถาบันการเงินระหว่างประเทศได้สร้างภาคประชาสังคมปลอมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐ รวมถึงรักษาอำนาจขององค์ความรู้ด้านน้ำกระแสหลักเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของระบบเศรษฐกิจโลก (มนตรี จันทวงศ์, 2548: 17)

ดังจะเห็นได้จากช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ทิศทางการจัดการน้ำมุ่งไปสู่การเปลี่ยนทรัพยากรส่วนรวมให้กลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือสินค้าในตลาดเสรีมากยิ่งขึ้น ผ่านการสนับสนุนขององค์การการเงินระหว่างประเทศทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก โดยเฉพาะธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียที่ปล่อยเงินกู้ให้ไทยพร้อมกับเงื่อนไขการปรับโครงสร้างภาคเกษตรกรรม ซึ่งเข้ามาปรับโครงสร้างการจัดการน้ำของไทยให้เป็นสินค้าของเอกชนมากยิ่งขึ้น (อนุสรณ์ อนุโณ, 2547: 125) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การแปรรูปน้ำโดยการนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการน้ำ สะท้อนให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื้อหาบางส่วนของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ ดังที่ธนาคารโลกสนับสนุนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อศึกษากลยุทธ์การบริหารจัดการน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาระหว่างพ.ศ. 2539-2540 ข้อเสนอจากศึกษาชิ้นนี้คือ การจัดการจัดสรรน้ำควรให้ความสำคัญกับภาคการผลิตที่สร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดเป็นลำดับแรก ผ่านกลไกระบบตลาดซื้อ-ขายสิทธิการใช้น้ำ ไม่เพียงเท่านั้นยังเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำด้วยการเก็บค่าน้ำ การออกกฎหมายน้ำ การสร้างเขื่อนและการผันน้ำเพิ่มเติม เป็นต้น (สันต์ชัย รัตนชะขวัญ, 2551)

นอกจากนั้นใน พ.ศ. 2537 ธนาคารพัฒนาเอเชียก็ได้สนับสนุนด้านวิชาการในการแปรรูปน้ำประปาภายใต้ชื่อโครงการ Thailand Water Privatization Project เป็นผลให้เกิดการแปรรูปการประปาปทุมธานีไปสู่บริษัทการประปาปทุมธานีจำกัดในที่สุด ยิ่งกว่านั้น รัฐยังได้สัมปทานน้ำให้กับเอกชนเพื่อจัดส่งน้ำดิบให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและการประปาในภาคตะวันออก ดังกรณีของบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกจำกัด (มหาชน) หรือ อีสท์ วอเตอร์ บทบาทของเอกชนที่เพิ่มขึ้นเช่นนี้ยังพบเห็นได้อีกหลายพื้นที่ ดังกรณีที่รัฐบาลให้เอกชนร่วมลงทุนในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา เช่น บริษัท ประปานครสวรรค์ จำกัด บริษัท น้ำประปาไทย จำกัด บริษัท

เอ็กคอมธารา จำกัด บริษัท รีโคเวิร์ คอนสตรัคชั่น จำกัด และบริษัท ประปาบางประกง จำกัด เป็นต้น ทิศทางการจัดการน้ำเช่นนี้อ้างว่าเพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลลง และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ ดังที่ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มุ่งเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมาก (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551)

ในเวลาต่อมา การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรส่วนรวมให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการผลักดันยิ่งขึ้นไปอีกภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อพ.ศ. 2540 เป็นเหตุให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคการเกษตร ดังรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร มีงบประมาณ 600 ล้านบาทสำหรับระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี (พ.ศ. 2543-2546) ประกอบด้วย 6 แผนงาน 20 โครงการ

การกู้เงินครั้งนี้มีเงื่อนไขด้านการจัดการน้ำ รัฐบาลไทยต้องปรับปรุงการจัดการน้ำ “จัดให้มีระบบการบริหารจัดการน้ำที่เอกภาพและบูรณาการ โดยการปฏิรูปองค์กรและเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ การแจกจ่ายน้ำ การอนุญาตใช้น้ำและต้นทุนการจัดการน้ำ และการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้น้ำ รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาภาวบน้ำท่วม” (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ, 2544: 78)

ที่สำคัญคือแผน “การปฏิรูประบบชลประทาน” (Irrigation Sector Reform-ISR) ประกอบด้วยการจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม ในโครงการชลประทานขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก (Participatory Irrigation Management-PIM) การสร้างมาตรฐานชี้วัดการให้บริการน้ำชลประทาน (Performance Indicator and Service Standard for irrigation service delivery-PI&SS) การสร้างข้อตกลงการให้บริการระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับกรมชลประทาน (Service Agreement between farmer organization and RID) และการจ่ายค่าคืนทุนระบบชลประทาน (Cost Recovery Policy) (มนตรี จันทวงศ์, 2548: 11)

เป้าหมายสำคัญของแผนนี้คือ ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและโอนการบริหารจัดการไปสู่เกษตรกรให้มากที่สุด ด้วยเหตุดังนี้ การเข้าถึงน้ำของเกษตรกรจึงต้องใช้ต้นทุนมากยิ่งขึ้น และการปลูกพืชของเกษตรกรจะถูกขึ้นามากยิ่งขึ้นเพราะต้องปลูกเพื่อตอบสนองตลาดโลกหรือระบบตลาด ส่งผลความเป็นอิสระในการตัดสินใจของเกษตรกรลดลงไปอีก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ การเปลี่ยนแปลงการบริหารระบบชลประทานที่แต่เดิมการชลประทานคือส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสวัสดิการประเภทหนึ่งของเกษตรกร ทว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นการลงทุนของรัฐ จึงเป็นเหตุให้ความเป็นสวัสดิการลดลงเรื่อย ๆ (มนตรี จันทวงศ์, 2548: 11)

ผลลัพธ์จากการกู้เงินครั้งนี้มีหลายประการด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น การประกาศนโยบายน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติน้ำให้เกิดขึ้นจริง การจัดตั้ง



คณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เป็นกลไกกำกับ ในพ.ศ. 2546 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำครบทั้ง 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ (กฤษฎา บุญชัย, 2548: 162) ไม่เพียงเท่านั้น ธนาคารพัฒนาเอเชียได้เสนอแนวคิดการจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management: IWRM) เพื่อเป็นกรอบชี้้นำการจัดการน้ำของไทย มีองค์การระหว่างอื่นร่วมผลักดันด้วย อาทิ World Water Council (WWC), Global Water Partnership (GWP) แนวคิดนี้มีสาระสำคัญคือมองการจัดการน้ำเชื่อมโยงกับทรัพยากรอื่นทั้ง ป่า ที่ดิน ฯลฯ พร้อมทั้งคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายเพื่อนำมาซึ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมให้สูงที่สุด รวมทั้งยังมุ่งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการลุ่มน้ำ พร้อมกับผลักดันให้เกิดการออกกฎหมายน้ำเพื่อรองรับการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ (มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548: 44)

กรมทรัพยากรน้ำถือเป็นหน่วยงานที่บทบาทขยายผลแนวคิดการจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยการสนับสนุนของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ดังเช่นพ.ศ. 2543 ได้มีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำนาร่องในพื้นที่ 3 ลุ่มน้ำ คือ ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำปิงตอนบน และลุ่มน้ำปิงตอนล่าง ต่อเมื่อปลายปี 2546 ก็สามารถตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำได้ครบทั้ง 25 ลุ่มน้ำ (มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548: 44)

จากแนวคิดการจัดการน้ำแบบบูรณาการนี้เอง คณะกรรมการลุ่มน้ำจะพัฒนาไปสู่สถาบันการจัดการน้ำที่มีความเป็นอิสระในระดับลุ่มน้ำ ทำหน้าที่กำหนดสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ การจัดการเรื่องการออกใบอนุญาตใช้น้ำและเก็บค่าน้ำ ควบคุมการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ ดังนั้น ภายใต้เป้าหมายการจัดการน้ำเพื่อตอบสนองภาคเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม จึงถือได้ว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการแปรรูปน้ำทั้งในด้านสิทธิของรัฐ สิทธิของกลุ่มผู้ใช้น้ำ และสิทธิของปัจเจก (กฤษฎา บุญชัย, 2548: 162; มนตรี จันทวงศ์, 2548: 15)

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการลุ่มน้ำจะดูเหมือนเป็นตัวแทนของภาคประชาชน แต่โดยเนื้อแท้กลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะเป็นเพียงภาคประชาสังคมเทียมที่สร้างความชอบธรรมให้กับการจัดการน้ำของรัฐ ปฏิบัติงานแทนความคิดของรัฐ มองน้ำเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่สนใจการจัดการน้ำร่วมกับทรัพยากรด้านอื่น ดังกรณีการอนุมัติโครงการชลประทานหลายโครงการของคณะกรรมการลุ่มน้ำปิงตอนบนใน พ.ศ.2543 เนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีข้าราชการเป็นแกนหลัก (มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2548: 44) ทำให้ผูกขาดข้อมูลและการตัดสินใจ คณะกรรมการถูกแต่งตั้งจากบนลงล่างหาใช่การเลือกของประชาชน ธนาคารพัฒนาเอเชียนำความรู้การจัดการน้ำกระแสหลักมาชี้้นำคณะกรรมการลุ่มน้ำคือการจัดการน้ำแบบบูรณาการ และที่สำคัญข้อเสนอของภาคประชาสังคมเพื่อชะลอและทบทวนการใช้

นโยบายน้ำแห่งชาติ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ ได้รับการตอบรับน้อยมาก (มนตรี จันทวงศ์, 2548, หน้า 15-16)

จะเห็นได้ว่า ความพยายามปรับอำนาจการจัดการน้ำของประชาชนไม่ได้ราบรื่นแต่อย่างใด หากแต่ต้องชงชิงกับฐานคิดการจัดการน้ำแบบอื่นทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุน ในเวลาต่อมาอำนาจการจัดการน้ำของประชาชนไม่เพียงถูกแย่งชิงผ่านการแปลงน้ำให้เป็นทุนเท่านั้น เพราะภายหลังวิกฤตน้ำท่วมเมื่อ พ.ศ. 2554 รัฐพยายามดึงอำนาจการจัดการน้ำเข้าสู่ส่วนกลางอีกด้วย จนเป็นเหตุให้เกิดการประท้วงจากหลายส่วน ก่อนที่จะแนวทางรวมศูนย์ดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเพราะการรัฐประหารพ.ศ. 2557

### 3.5 การเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2554 มีส่วนสำคัญต่อการจัดการน้ำของประเทศไทย ในแง่ที่ว่ารัฐได้ใช้เหตุการณ์นี้รวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำมากขึ้นไปอีก ดังนั้น เพื่อนำเสนอให้เห็นการเปลี่ยนแปลงข้างต้น หัวข้อนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ บริบทการเกิดน้ำท่วม และการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำที่เกิดขึ้น ดังนี้

#### 3.5.1 เหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 ได้เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศไทย หลายพื้นที่ได้รับผลกระทบทั้งพื้นที่ราบภาคกลางและกรุงเทพมหานคร สถิติผู้ได้รับผลกระทบประกอบด้วยประชาชน 16,224,302 คน เสียชีวิตจำนวน 1,026 คน บ้านเรือนได้รับความเสียหายจำนวน 5,247,125 หลังคาเรือน และพื้นที่เกษตรกรรมได้รับความเสียหายประมาณ 22.20 ล้านไร่ ธนาคารโลกประเมินความเสียหายของอุทกภัยครั้งนี้มากกว่า 1.44 ล้านล้านบาท ซึ่งจัดเป็นความเสียหายจากภัยธรรมชาติอันดับ 4 โลก มากไปกว่านั้น ยังเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงที่สุดในรอบ 70 ปี ของสังคมไทยนับตั้งแต่เหตุการณ์น้ำท่วมใน พ.ศ. 2485 เป็นต้นมา (ปาณิสรา เทียนอ่อน, 2558, หน้า 51)

#### 3.5.2 การเปลี่ยนแปลงจัดการน้ำภายหลังมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

การเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นหลังวิกฤตน้ำท่วมครั้งนี้ รัฐบาลได้นำแนวทางการจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จ (single command) มาบังคับใช้ให้เป็นจริง เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดอย่างที่เป็นอย่าง โดยการวางแผนป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือเหตุการณ์น้ำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รัฐจึงใช้โอกาสนี้เปลี่ยนหน่วยงานด้านน้ำที่อยู่ในหลายหน่วยงานอย่างกระจัดกระจายมาสู่หน่วยงานเดียว (เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ และพรพนา ก้วยเจริญ, 2556: 3)

การปรับโครงสร้างการจัดการน้ำเริ่มปรากฏออกมาเมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23-24 สิงหาคม 2554 จัดให้การจัดการน้ำเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่บรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การบริหารแผ่นดินยุทธศาสตร์ที่ 1 มีสาระสำคัญว่า “ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ และเร่งรัดขยายพื้นที่ชลประทาน” (ปาณิสรา เทียนอ่อน, 2558: 52)

ด้วยเหตุดังนี้ ความพยายามจัดหน่วยงานการจัดการน้ำให้มีศูนย์กลางเดียวจึงเริ่มเกิดขึ้น สะท้อนให้เห็นจาก การตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศไทย (กยอ.) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ซึ่งมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บททบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแผนงานจัดการน้ำ และจัดทำเอกสาร เผยแพร่แผนแม่บทการจัดการน้ำ รวมถึงกำหนดกรอบการลงทุน จนในที่สุดได้มีการจัดทำ “แผนแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ” คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามมติของ กยน. เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 ให้แผนนี้ นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อบรรเทาอุทกภัยระยะเร่งด่วน พร้อมกับแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (ปาณิสรา เทียนอ่อน, 2558: 52)

ในเวลาต่อมา รัฐบาลได้ออก พระราชกำหนดให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังกู้เงินจำนวน 3.5 แสนล้านบาท เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้ทันที ในวันถัดไปคือ 27 มกราคม 2555 หลังจากนั้นรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด และ 1 สำนักงาน (ปาณิสรา เทียนอ่อน, 2558: 54) คือ

- 1) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย
- 2) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ทำหน้าที่ระดับอำนวยการจัดทำแผนและกำหนดวิธีการดำเนินงาน
- 3) สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่กำหนดนโยบายการจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำ

จากนั้น คณะกรรมการจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ได้สร้าง “โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ปัญหาของประเทศไทย” เกิดจากการที่รัฐบาลเชิญให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมประมูลโครงการ มีปลอดประสพ สุรัสวดี เป็นผู้คัดเลือกกรอบแนวคิดเพื่อออกแบบการก่อสร้างในฐานะประธานคณะกรรมการ ในท้ายที่สุดเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2556 พบว่า บริษัทที่ผ่านการคัดเลือกมีทั้งหมด 6 บริษัท (ปาณิสรา เทียนอ่อน, 2558: 54)

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำของรัฐมีปัญหาหลายประการตามมา ทั้งเรื่องช่องว่างการปฏิบัติงาน เช่น ขาดความโปร่งใส การถ่วงดุลอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการ

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และปราศจากการมีส่วนร่วมโดยประชาชน (ปาณิสรา เทียนอ่อน, 2558: 56)

ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดการต่อต้าน และการเรียกร้องต่อรัฐบาลจากหลายภาคส่วน เหตุเพราะโครงการมีแผนที่ไม่เหมาะสม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับข้อมูลที่ชัดเจน

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การจัดการน้ำที่รัฐบาลสมัยยิ่งลักษณ์วางไว้ต้องยุติลงไป และช่วงเวลานี้เองได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำหลายด้านทั้งการตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) การประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และการประกาศใช้แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี จึงน่าสนใจว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างไรและส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ซึ่งจะขยายความเพิ่มเติมในบทต่อไป

### 3.6 สรุปท้ายบท

ก่อนที่รัฐจะขยายอำนาจเหนือการจัดการน้ำในท้องถิ่นนั้น พบว่า ทรัพยากรน้ำถูกจัดการโดยรูปแบบการจัดการของชุมชน (common property) มีลักษณะสำคัญคือการมองการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวม ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำภายใต้อำนาจชุมชนได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเข้าสู่ยุคสมัยราชการที่ 5 กล่าวคือ ช่วงนี้รัฐได้สถาปนาระบบการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจในด้านความรู้การจัดการน้ำโดยให้ความสำคัญกับความรู้ตะวันตกซึ่งมองข้ามความรู้ของท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารจัดการน้ำ

กระนั้นก็ดี ในช่วงรัชกาลที่ 5 ระบบการจัดการน้ำของรัฐยังไม่ได้แผ่ขยายอำนาจเต็มที่ จนกระทั่งช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้ขยายอำนาจการจัดการน้ำมากยิ่งขึ้น ภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ทิศทางการจัดการน้ำในช่วงนี้มุ่งเปลี่ยนน้ำให้กลายเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อตอบสนองต่อผลการพัฒนา

จากการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐข้างต้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ตามมา ได้แก่ ความขัดแย้ง การย้ายถิ่นฐาน การถดถอยของอำนาจประชาชนในการจัดการน้ำ ฯลฯ ในแง่นี้ ในยุคต่อมาจึงเกิดปรากฏการณ์การลุกขึ้นมาทวงคืออำนาจของประชาชนในการจัดการน้ำผ่านการรวมตัวที่เรียกว่า “สมัชชาคนจน” ผลจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชน ทำให้เกิดการเปลี่ยนทิศทางการจัดการทรัพยากรหลายด้าน เช่น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเขื่อนมากยิ่งขึ้น รวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนผ่านรัฐธรรมนูญ 2540 กระนั้นก็ดี ในทางปฏิบัติการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นจริงก็มีข้อจำกัด และต้องสิ้นสุดการบังคับใช้ลงเมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2549

จากนั้นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ทิศทางการจัดการน้ำของไทยดำเนินไปสู่รูปแบบการแปรรูปน้ำให้เป็นสินค้า (privatization) และการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อบริหารจัดการ

น้ำมากยิ่งขึ้น เหตุเพราะรัฐไทยต้องกู้เงินจากองค์กรระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในสังคมไทย

รูปแบบการจัดการน้ำในภาพใหญ่ของไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐอีกครั้ง ภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งรัฐพยายามสถาปนากลไกการจัดการน้ำหลายส่วน ภายใต้ฐานคิด Single Command พร้อมทั้งกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่อุตสาหกรรมของไทย อย่างไรก็ตาม ภายหลังการเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 การจัดการน้ำได้เปลี่ยนแปลงอีกครั้ง ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นในบทต่อไป



## บทที่ 4

### การจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งระดับชาติ และระดับพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

บทนี้นำเสนอให้เห็นการจัดการน้ำยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ประกอบด้วยโครงสร้างการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นมาใน 3 ระดับด้วยกัน คือ การจัดการน้ำของรัฐไทยในระดับชาติ การจัดการน้ำระดับกลาง เช่น กลุ่มน้ำเจ้าพระยา ระดับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฯลฯ และการจัดการน้ำระดับพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งจะกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและการต่อสู้ต่อรองของผู้คนในระดับพื้นที่เพื่อสร้างการจัดการน้ำที่เป็นธรรม ดังนั้น บทนี้จึงแบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การจัดการน้ำระดับชาติในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557
2. การบริหารจัดการน้ำระดับพื้นที่รับน้ำบางบาล
3. การจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล
4. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล
5. การเมืองของการต่อสู้ต่อรองการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล

#### 4.1. การจัดการน้ำระดับชาติในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ทิศทางการจัดการน้ำรัฐไทยไทยในระดับชาติซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ (use) การบริหารจัดการน้ำ (management) การพัฒนา (development) รวมถึง การกำหนดว่าประชาชนไทยจะเข้าถึงน้ำ (access) ได้เมื่อใด และอย่างไร (when and how) ฯลฯ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

กล่าวคือ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2557 ทิศทางการจัดการน้ำของไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เป็นผลให้โครงสร้างการจัดการน้ำยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ต้องยุติบทบาทลงไป

จากนั้น รัฐได้ปรับโครงสร้าง (restructure) การจัดการน้ำของไทยหลายส่วนทั้งระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ ไปจนถึงระดับพื้นที่ ซึ่งถือเป็นการจัดสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ที่สำคัญในด้านการจัดการน้ำของไทย ยกตัวอย่างเช่น เมื่อ พ.ศ. 2558 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ชุดใหม่ โดยสัดส่วนของ กนช. ขึ้นอยู่กับความต้องการของนายกรัฐมนตรี (กิตติ วิสารกาญจน, 2564: 256)

ในเวลาต่อมา คสช. ยังได้ใช้กฎหมายพิเศษคือมาตรา 44 แต่งตั้ง “สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทนช.) มากไปกว่านั้น ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ผู้ร่างกฎหมายมองว่าเป็นกฎหมายนำฉบับแรกของไทย

ทิศทางการจัดการน้ำที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่าได้จัดวางอำนาจของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำไว้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของประชาชน ที่กล่าวได้ว่าตลอดหลายปีที่ผ่านมาได้ประสบกับปัญหาการจัดการน้ำหลายด้าน อาทิ ปัญหาการครอบงำของความรู้ที่ผูกขาดไว้กับคนไม่กี่กลุ่ม ปัญหาการกำหนดนโยบายที่ดำเนินไปโดยไม่เปิดกว้าง และการมีส่วนร่วมที่เป็นแต่เพียงพิธีกรรมเท่านั้น มีพิกัดต้องกล่าวถึงปัญหาอีกหลายประการในระดับพื้นที่

หัวข้อนี้จึงมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงภาพรวมของการจัดการน้ำยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการจัดการน้ำหลัก ไปจนถึงโครงสร้างการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นจริงทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับพื้นที่ ประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

- 1) ทิศทางการจัดการน้ำในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
- 2) การสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่

#### 4.1.1 ทิศทางการจัดการน้ำตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และแผนระดับใหญ่ของประเทศไทย

ในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงการจัดการน้ำไว้ในหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 “ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และสภาพภูมิอากาศประกอบกัน” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อกำหนดทิศทางประเทศไทยผ่านยุทธศาสตร์ 6 ด้าน การจัดการน้ำถูกระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสาระสำคัญคือ การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว การอนุรักษ์ฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ การพัฒนาความมั่นคงด้านน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ รวมไปถึงการเพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัดรู้คุณค่าและสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมระดับสากล (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561: 2)

ไม่เพียงเท่านั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หมวดที่ 16 เรื่องการปฏิรูปประเทศ ยังกำหนดทิศทางการปฏิรูปการจัดการน้ำ สะท้อนให้เห็นจากการปฏิรูปด้านที่ 6 ที่เกี่ยวข้องกับการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการรักษา พื้นฟูให้สมบูรณ์และยั่งยืนเป็นฐานรากในการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองรักษา และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการมีส่วนร่วม (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561: 5)

ขณะเดียวกัน ทิศทางการจัดการน้ำยังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ระบุถึงสภาพปัญหาการจัดการน้ำหลายประการ เช่น การไม่มีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินโครงการที่ไม่มีการประเมินผลกระทบมิติต่าง ๆ และการเข้าถึงน้ำและการจัดสรรน้ำที่ไม่เป็นธรรมส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนในระดับพื้นที่ รัฐจึงเสนอแนวทางการแก้ปัญหา เช่น การพัฒนาระบบบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (แมน บุโรทกานนท์, 2562: 181)

จากทิศทางการจัดการน้ำสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐไม่เพียงตระหนักถึงความสำคัญของธรรมชาติ แต่ยังนำเสนอให้เห็นถึงปัญหาการจัดการน้ำที่ไม่เป็นธรรมและเหลื่อมล้ำ และเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำให้เป็นธรรมและยั่งยืนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การระบุหลักการไว้ในกระดาษ แม้จะสำคัญ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะรับประกันว่าประชาชนที่ใช้น้ำจริงในพื้นที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดการน้ำที่เป็นธรรม ดังจะกล่าวต่อไป

#### 4.1.2 การสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่

จากทิศทางการจัดการน้ำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และแผนระดับต่าง ๆ นำมาซึ่งการทำให้เป้าหมายดังกล่าวเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นผ่านการสถาปนากลไกการจัดการน้ำหลายส่วนด้วยกัน ดังนี้

##### 4.1.2.1 การตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.)

ในพ.ศ. 2560 รัฐบาล คสช. ได้ออกคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ 46/2560 เพื่อจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ต่อมามีการออกคำสั่งเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทนช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการใช้อำนาจ คสช. แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยตรง (กิตติ วิสารกาญจน, 2565: 213)

เจตนารมณ์ในการจัดตั้ง สทนช. ไม่ต่างจากเหตุผลในการสถาปนากลไกจัดการน้ำอีกหลายส่วน เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี กล่าวคือ มอง



ว่า แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำเพื่อให้เกิดการบูรณาการทั้งด้านข้อมูล แผนงาน โครงการ งบประมาณ และการติดตามประเมินผลในเชิงนโยบายและการวางแผนทางเพื่อกำกับ ควบคุมการจัดการน้ำ อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ จึงจำเป็นต้องจัดโครงสร้างองค์กร ขึ้นมาใหม่ในฐานะเรื่องเร่งด่วนเพื่อทำการปฏิรูปการจัดการน้ำ ดังนั้น สททช. จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไข ปัญหาตรงส่วนนี้<sup>2</sup>

#### 4.1.2.2 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี

ดังที่กล่าวไปว่าหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 ได้ระบุไว้ว่า รัฐบาลต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาวอย่างยั่งยืน ตามหลัก ธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ฉบับนี้มีวิสัยทัศน์ประเทศคือ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยแผนต่าง ๆ ที่มีลำดับ ศักดิ์ต่ำกว่า จะต้องออกแบบแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังที่ปรากฏในภาพด้านล่างนี้



ที่มา: สภาพัฒนา, 2564

จากตารางยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จัดอยู่ในแผนระดับที่ 1 ประกอบด้วย 6 ด้าน การจัดการน้ำ จัดอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว การอนุรักษ์ฟื้นฟูแม่น้ำลำ คลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ การพัฒนาความมั่นคงด้านน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ รวมไปถึงการเพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัดรู้คุณค่าและสร้างมูลค่าเพิ่มจาก

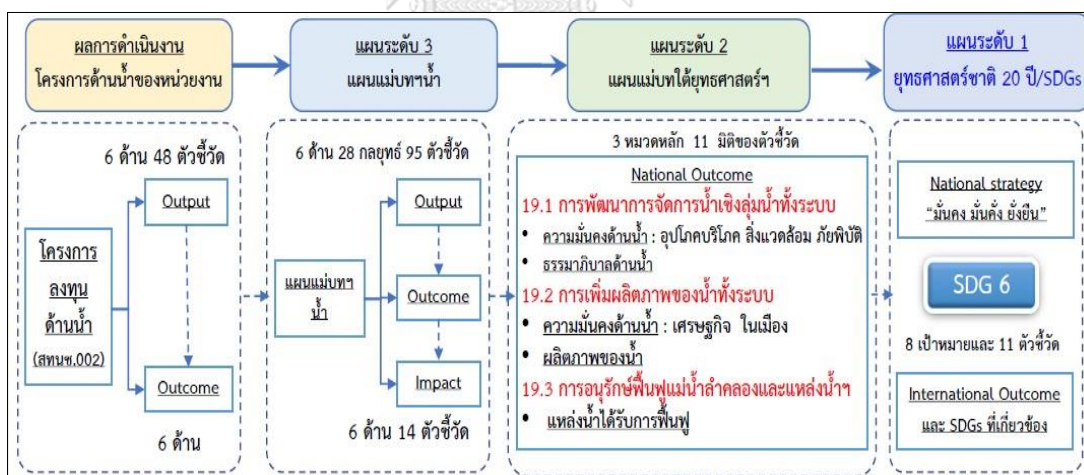
<sup>2</sup> ดูเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

การใช้น้ำให้ทัดเทียมระดับสากล เป้าหมายของด้านที่ 5 คือ การพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ และความ เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันอย่างบูรณาการ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการเติบโตร่วมกัน มีความ สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ซึ่งจะก่อให้เกิดความยั่งยืนต่อคนรุ่นหลังอย่าง แท้จริง (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561: 2)

ขณะที่แผนลำดับที่สอง คือ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ได้กล่าวถึงการจัดการน้ำไว้ในหัวข้อ ที่ 19 คือ การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ มีเป้าหมายเพื่อสร้างการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำและลุ่ม น้ำทั้งระบบ เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศเพิ่มผลผลิตภาพของน้ำในการใช้น้ำอย่างประหยัด และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์แม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำ ธรรมชาติรวมถึงฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวให้มีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่ดี<sup>3</sup>

จากการกำหนดให้แผนระดับที่ 1 และ 2 ข้างต้น เป็นแกนหลักในการวางแผนด้านการจัดการ น้ำ ส่งผลให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์การ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยให้สอดคล้องกับแผนระดับที่ 1 และ 2

กล่าวโดยสรุป ความเชื่อมโยงของแผนการจัดการน้ำในแต่ละระดับ สะท้อนให้เห็นจากภาพ ด้านล่างนี้



ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2565

จากภาพจะเห็นได้ว่าผลลัพธ์ที่ออกมาคือ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี หรือแผนระดับที่ 3 โดยยึดฐานคิดหลักตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และ แนวคิดการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

<sup>3</sup> ดูเพิ่มเติม [www.nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/03/masterplan\\_updated2023\\_080363.pdf](http://www.nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2023/03/masterplan_updated2023_080363.pdf)

พร้อมกำหนดวิสัยทัศน์ของแผนไว้ว่า “ทุกหมู่บ้านมีน้ำสะอาดอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการผลิตมั่นคง ความเสียหายจากอุทกภัยลดลง คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน บริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ภายใต้การพัฒนาอย่างสมดุลโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี มุ่งบรรลุวิสัยทัศน์ข้างต้นด้วยแผน 6 ด้าน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561: 2) คือ

**ด้านที่ 1 การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค** เช่น การจัดทำน้ำอุปโภคบริโภคในชุมชนให้สะอาดครบทุกครัวเรือน

**ด้านที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต** เช่น การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำและระบบส่งน้ำให้มีประสิทธิภาพเต็มที่

**ด้านที่ 3 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย** เช่น การสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมชุมชนเมือง การจัดการพื้นที่น้ำท่วมและพื้นที่ชะลอน้ำท่วม เป็นต้น

**ด้านที่ 4 การจัดการคุณภาพน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ** เช่น การบำบัดน้ำเสียของชุมชนให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้

**ด้านที่ 5 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน**

**ด้านที่ 6 การบริหารจัดการ** เช่น การจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำในหลายระดับทั้ง คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ฯลฯ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

#### 4.1.2.3 การประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561

ในช่วง พ.ศ. 2558 กรมทรัพยากรน้ำ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ผ่านการพิจารณาเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 จากนั้น วันที่ 2 มีนาคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และทำการแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญขึ้นมาเพื่อทำการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการวิชาการวิสามัญทั้งหมด 27 คน มีโครงสร้างโดยสังเขป คือ พลเอก อภิรัชต์ หมั่นสวัสดิ์ เป็นประธาน และมีรองประธานอีก 3 คน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นทหาร ทั้งนี้ หากพิจารณาสัดส่วนของคณะกรรมการชุดนี้พบว่า มีทหารทั้งหมด 12 คน ตัวแทนจากหน่วยงานรัฐที่เชี่ยวชาญด้านน้ำ เช่น กรมชลประทาน สททช. โดยมีภาคประชาสังคมเพียง 1 คน คือ หาญณรงค์ เยาวเลิศ<sup>4</sup>

จากสัดส่วนของผู้ร่างกฎหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่ามีตัวแทนของประชาชนมีน้อย ในฐานะผู้ที่อยู่กับปัญหาการจัดการน้ำ และมีมุมมองต่อทิศทางการจัดการน้ำที่หลากหลาย จึงน่าสนใจ

<sup>4</sup> ดูรายชื่อเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.senate.go.th/view/44/%E0%B8%82%82>

ว่า กระบวนการกำหนดกฎหมายครั้งนี้จะจัดวางสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างคนในสังคมอย่างไร เพราะกล่าวได้ว่ากฎหมายคือเครื่องมือสำคัญในควบคุมรูปแบบการจัดการน้ำและการใช้น้ำในสังคม ดังนั้น การตอบคำถามดังกล่าวจำเป็นต้องวิเคราะห์แนวคิดที่ตัวแสดงแต่ละกลุ่มพยายามผลักดัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 คือ การแก้ไขปัญหาการไม่ประสานงานกันของโครงสร้างการจัดการน้ำ เหตุเพราะมีหน่วยงานและกฎหมายด้านน้ำหลายส่วนด้วยกัน กฎหมายนี้ยังมุ่งประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงน้ำสาธารณะ และที่สำคัญคือยังกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนคือองค์กรผู้ใช้น้ำ “เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, 2561: 83)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจในการจัดการน้ำ ยังปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งทั้งในเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชน และในบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญที่ทำการพิจารณากฎหมายฉบับนี้

ยกตัวอย่างเช่น การประชุมครั้งที่ 34/2561 มีความน่าสนใจคือ ฉัตรชัย สาริกัลยะ รองนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้ส่งตัวแทนมาเสนอความเห็นต่อการร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีเนื้อหาหลายส่วนที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดกฎหมายนี้ เช่น การสร้างการจัดการน้ำที่มีเอกภาพ โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้ชัดเจน ฯลฯ อย่างไรก็ตามของฉัตรชัย สาริกัลยะ ยังได้เสนอให้กฎหมายฉบับนี้สร้างการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น การจัดสรรงบประมาณที่ทั่วถึงและเท่าเทียมนั้นเกิดขึ้นยากเพราะงบประมาณมีจำกัด จึงจำเป็นต้องรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อจัดสรรงบประมาณความจำเป็นและความเร่งด่วนของแต่ละพื้นที่ ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีข้อเสนออีกว่า การที่บางมาตราของกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และบางมาตราให้อำนาจแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ อาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ เหตุดังนี้ จึงต้องสร้างการจัดการน้ำที่คณะกรรมการส่วนกลางมีอำนาจเบ็ดเสร็จ องค์กรหรือหน่วยงานอื่นมีหน้าที่เพียงรับนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติเท่านั้น (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ... ครั้งที่ 34/2561, 2561: 7)

จากข้อเสนอข้างต้น นำมาซึ่งการถกเถียงถึงฐานคิดหลักที่ใช้ในการออกแบบการจัดการน้ำใหม่ในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นจาก ออกนิษฐ์ หมิ่นสวัสดิ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญให้ทัศนะว่า ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระบุไว้ชัดเจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำ ดังที่ปรากฏในหมวด 3 เรื่ององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกฎหมายนี้ ที่ระบุการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างการจัดการน้ำ เช่น องค์กรผู้ใช้น้ำในระดับพื้นที่ มากไปกว่านั้น

ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น เหตุดังนี้ การรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนข้อเสนอของคณะทำงานของฉัตรชัย สาริกัลป์ยะ จะส่งผลให้เกิดการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายข้างต้น (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ... ครั้งที่ 34/2561, 2561: 7) สอดคล้องกับที่ ฉัตรชัย พรหมเลิศ กรรมการวิสามัญฯ ซึ่งให้เห็นว่าการจัดการน้ำมีอาจตัดอำนาจของท้องถิ่นได้ เพราะกฎหมายหลายฉบับที่ยึดโยงกับรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดสรรน้ำให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เหตุดังนี้ การรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จจะทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรม เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ... ครั้งที่ 34/2561, 2561: 11)

กล่าวโดยสรุปพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 9 หมวด 106 มาตรา รวมถึงมีกฎหมายลำดับรองจำนวนทั้งสิ้น 35 ฉบับ แบ่งเป็นพระราชกฤษฎีกา 1 ฉบับ กฎกระทรวง 15 ฉบับ ระเบียบ 2 ฉบับ จากข้อมูลใน พ.ศ. 2565 พบว่ามีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดเสร็จทั้งสิ้น 21 ฉบับ และเหลืออีก 14 ฉบับที่ยังคงดำเนินการอยู่ (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2565) ในกรณีนี้รวมถึงกฎหมายเก็บค่าน้ำที่สร้างความกังวลต่อสังคมเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ หลังจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2561 ได้ก่อให้เกิดโครงสร้างการจัดการน้ำหลายระดับด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวด 3 ว่าด้วยองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักในการจัดสัมพันธภาพทางอำนาจในการจัดการน้ำของสังคมไทย แผนภาพด้านล่างนี้



ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2565

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า การจัดการน้ำยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 แบ่งองค์การบริหารน้ำออกเป็น 3 ระดับหลัก (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2565) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ระดับชาติ คือ **คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)** มีทั้งหมด 24 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 5 คน ผู้แทนส่วนราชการและองค์กรมหาชน 15 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 4 คน

ระดับลุ่มน้ำ คือ **คณะกรรมการลุ่มน้ำ** มีจำนวน 37-46 คน โดยมีองค์ประกอบคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ว่าฯ ในเขตลุ่มน้ำนั้น คณะกรรมการลุ่มน้ำคัดเลือกกรรมการลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่รองประธานจำนวน 2 คน

นอกจากนี้ยังมีกรรมการโดยตำแหน่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำ ผู้แทนหน่วยงาน 13 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมที่ดิน กรมประมง กรมป้องกันฯ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

นอกจากนี้ยังมี ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึง กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดละ 1 คน กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้นำในเขตลุ่มน้ำภาคละ 3 คน รวม 9 คน กรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน และสำนักงานทรัพยากร

น้ำแห่งชาติในระดับภาคทำการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงานเพื่อเป็นเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 1 คน และแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาน้ำไม่เกิน 2 คน

ระดับพื้นที่ คือ **องค์กรผู้ใช้น้ำ** จากกฎกระทรวงองค์กรผู้ใช้น้ำ พ.ศ. 2564 ได้ให้ความหมายขององค์กรผู้ใช้น้ำคือ “บุคคลซึ่งใช้น้ำบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน รวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิกเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ” ทั้งนี้ การจดทะเบียนขององค์กรผู้ใช้น้ำแบ่งได้ 3 ประเภท คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคอุตสาหกรรม

เนื้อหาในกฎหมายยังระบุว่า สมาชิกองค์กรผู้ใช้น้ำองค์กรละ 1 คน มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำได้ โดยเป็นตัวแทนจากภาคเกษตรกรรม 3 คน ภาคอุตสาหกรรม 3 คน และภาคพาณิชย์กรรม 3 คน รวมใน 1 ลุ่มน้ำมี 9 คน กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ มีสิทธิได้รับการคัดเลือกไปเป็นกรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทั้งประเทศมีจำนวน 4 คน<sup>5</sup>

รัฐกล่าวว่า การเปิดโอกาสให้องค์กรผู้ใช้น้ำสามารถขยายอำนาจไปสู่คณะกรรมการลุ่มน้ำ และไปสู่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเช่นนี้ ถือเป็นภาพสะท้อนแนวคิดการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญ ดังคำกล่าวของ สมเกียรติ ประจักษ์ อธิบดีเลขาธิการ สทช. ที่ว่า

“องค์กรผู้ใช้น้ำจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้น้ำจะเป็นช่องทางให้ผู้ใช้น้ำที่มีเป้าประสงค์ร่วมกันจากลุ่มน้ำเดียวกัน บริเวณเดียวกัน รวมตัวกันเพื่อให้เกิดให้การบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการสถานการณ์และปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้กลุ่มเครือข่ายและองค์กรต่าง ๆ เป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ โดยสามารถนำเสนอโครงการต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อชุมชนสู่คณะกรรมการลุ่มน้ำและคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดได้โดยตรง หรือกระทั่งสิทธิในการร่วมกันหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล ใกล้เคียง แก้ปัญหาร่วมกันกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกันในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมถึงเป็นตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำที่มาจากคณะกรรมการลุ่มน้ำยังสามารถแสดงความคิดเห็นในคณะกรรมการระดับชาติ คือ กนช. ได้อีกด้วย องค์กรผู้ใช้น้ำจึงจัดเป็นฟันเฟืองสำคัญในการมีส่วนร่วมช่วยในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศครอบคลุมทุกมิติมากยิ่งขึ้น”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ดูเพิ่มเติม <https://twuo.onwr.go.th/>

<sup>6</sup> ดูเพิ่มเติม <http://www.onwr.go.th/?p=8748>

#### 4.1.3 ข้อสังเกตต่อฐานคิดและโครงสร้างการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ.

2557

การสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานคิดและกลไกการบริหารจัดการน้ำหลายด้าน ทั้งนี้ จากกลไกหลายส่วนที่ถูกกำหนดขึ้นทั้ง สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และการบังคับใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พบว่า กลไกเหล่านี้มีจุดร่วมที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ โครงสร้างใหม่นี้มุ่งแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำในสังคมไทยในภาพใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจัดการน้ำที่ขาดการประสานงาน ไม่มีเอกภาพ ระหว่างหน่วยงานและกฎหมายด้านการจัดการน้ำที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ เจตนารมณ์ในการสถาปนาการจัดการน้ำในยุคนี้ยังสะท้อนแนวคิดการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่ ดังนั้น จุดร่วมโดยรวมของการกำหนดกลไกการจัดการน้ำจึงไม่ได้มุ่งรวมศูนย์อำนาจ แต่ยังมีมุ่งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการน้ำอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดได้พบว่าโครงสร้างการจัดการน้ำหลายส่วนมิได้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มิพักต้องกล่าวถึงประเด็นที่ว่าการบัญญัติแนวคิดกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในเอกสารอาจไม่สามารถรับประกันว่าประชาชนจะสามารถร่วมจัดการน้ำได้อย่างแท้จริง เหตุเพราะการจัดการน้ำในระดับพื้นที่มีความซับซ้อน เช่น อำนาจผูกขาดของกรมชลประทานในการจัดการน้ำ เป็นต้น

ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงมีข้อสังเกตต่อทิศทางการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ดังต่อไปนี้

เริ่มต้นจากที่มาของโครงสร้างการจัดการน้ำ ซึ่งหลายส่วนถูกกำหนดขึ้นในบริบทที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองอำนาจของรัฐบาลเผด็จการ ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดทิศทางประเทศ ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้ง สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ที่อาศัยอำนาจจากกฎหมายพิเศษคือมาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 46/2560 โดยไม่จำเป็นต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

เช่นเดียวกันกับ กระบวนการร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งในยุค คสช. ไม่เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก ทำให้การกำหนดนโยบายดำเนินไปอย่างง่ายดาย ปราศจากการประท้วงของคนในสังคม ซึ่ง ออกนิชัฐ หมิ่นสวัสดิ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญได้ออกมายอมรับเองว่า หากกำหนดกฎหมายในบริบทที่การเมืองปกตินั้น จะยากต่อการควบคุม ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงเห็นควรให้บังคับใช้กฎหมายน้ำในยุค คสช.



เหตุเพราะ คสช. มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้การจัดการน้ำของไทยเกิดการบูรณาการ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2561)

การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดที่มาของโครงสร้างการจัดการน้ำในยุค คสช. สะท้อนให้เห็นจากการการศึกษาของ กิตติ วิสารกาญจน (2564) ที่ว่า กลไกการจัดการน้ำหลายส่วนในยุคนี้เกิดขึ้นจากอำนาจของ คสช. ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและบริหารประเทศ ในแง่นี้อาจมีข้อดีคือความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน ทว่า อีกด้านหนึ่งสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบพีระมิดที่รวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่หัวหน้า คสช.

ไม่เพียงเท่านั้น เมื่อวิเคราะห์สัดส่วนของ กนช. ทั้ง 24 คน จะพบว่า มีตัวแทนจากภาคประชาชนน้อยมาก กล่าวคือ กรรมการส่วนใหญ่ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ผู้แทนส่วนราชการ ในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี และผู้อำนวยการขององค์การมหาชน สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบบราชการ เพราะแง่มุมการมีส่วนร่วมของประชาชนลดลงอย่างเห็นได้ชัด (กิตติ วิสารกาญจน, 2564: 259) สัดส่วนคณะกรรมการข้างต้น สะท้อนให้เห็นในตารางด้านล่างนี้



ที่มา: เว็บไซต์สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

นอกจากนี้ แม้ฐานคิดและการออกแบบกลไกการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 จะให้ความสำคัญต่อแนวคิดการมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ ทว่า เมื่อวิเคราะห์

สาระสำคัญของกฎหมาย พบว่า กลไกมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจเหล่านี้ อาจไม่ได้มีอำนาจจริง เพราะอำนาจในการจัดการน้ำยังคงผูกขาดไว้ที่รัฐเช่นเคย

ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการกำหนดแผนแม่บทระดับลุ่มน้ำตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 โดยหากมองอย่างผิวเผินอาจเข้าใจว่า คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจกำหนดแผนของตนเอง อย่างไรก็ตาม แผนที่คณะกรรมการลุ่มน้ำกำหนดขึ้นมากลับมีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ แผนลุ่มน้ำต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี ซึ่งแผนนี้ก็ถูกกำกับโดยแผนที่ใหญ่กว่าคือ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สะท้อนให้เห็นจากขั้นตอนการขับเคลื่อนแผนของ สทนช. ด้านล่างนี้



ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2565

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ยากว่าแผนที่ถูกกำหนดขึ้นมาคือความต้องการของผู้คนที่ดำรงชีวิตอยู่ในเขตลุ่มน้ำนั้น สอดคล้องกับ บันทึกการประชุมการกำหนดพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งอรุณสมตน์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญขณะนั้น (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ... ครั้งที่ 34/2561, 2561: 11-12) ได้กล่าวว่า

“...ตามบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการลุ่มน้ำไม่มีอิสระเสรีที่จะทำการใดก็ได้ การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยมีแผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นกรอบในการดำเนินงาน อีกทั้งแผนต่าง ๆ ของลุ่มน้ำต้องเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้น คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำกับดูแลให้คณะกรรมการลุ่มน้ำดำเนินการตามแผนแม่บทและ

แผนยุทธศาสตร์ให้ได้ ซึ่งหากคณะกรรมการลุ่มน้ำใดไม่ดำเนินการตามแผนดังกล่าวหรือดำเนินการไม่ได้ ก็ต้องดำเนินการถอดถอนบุคคลนั้นออกไป”

สอดคล้องกับ อภินิษฐ์ หมิ่นสวัสดี ประธานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญขณะนั้นกล่าวถึงขั้นตอนการกำหนดแผนของคณะกรรมการลุ่มน้ำว่า “เมื่อคณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเสร็จแล้ว ต้องเสนอแผนงานดังกล่าวไปยัง กนช. เพื่อพิจารณา” (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2561) ในแง่นี้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำที่แท้จริงคือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาตินั่นเอง

จากข้อสังเกตต่อการจัดการน้ำยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 สะท้อนว่า แม้จะมีเจตนารมณ์ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการน้ำ แต่ ทว่าในรายละเอียดยังคงมีข้อจำกัดหลายประการดังที่กล่าวไปเบื้องต้น เพราะในทิศทางหลัก รัฐยังคงกุมอำนาจจัดการน้ำของประเทศ ดังนั้น จึงน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า กลไกการจัดการน้ำหลายส่วนที่ถูกสถาปนาขึ้นนั้น เมื่อถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่จะมีลักษณะอย่างไร โดยการศึกษาครั้งนี้จะตอบคำถามดังกล่าวผ่านกรณีศึกษาคือพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำที่ประสบปัญหาด้านการจัดการน้ำที่รุนแรงหลายประการ

#### 4.2 การบริหารจัดการน้ำระดับพื้นที่: กรณีศึกษาพื้นที่รับน้ำบางบาล

การจัดการน้ำในระดับพื้นที่รับน้ำบางบาลถูกกำหนดทิศทางโดยอำนาจหลากหลายรูปแบบ ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย องค์กร ความรู้ และนโยบาย ซึ่งมีส่วนกำหนดว่า “น้ำ” ในพื้นที่จะถูกจัดสรรอย่างไรท่ามกลางตัวแสดงที่หลากหลาย อาทิ ชาวนาที่ทำนาในต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ รวมไปถึงตัวแสดงจากภาคอุตสาหกรรม รวมไปถึงตัวแสดงจากพื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำเจ้าพระยา เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล และหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ควรกล่าวด้วยว่า เนื่องด้วยพื้นที่บางบาลอยู่ภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำทำให้การจัดการน้ำไม่เพียงเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่าน้ำถูกจัดสรรอย่างไรเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่าความเสี่ยง (risks) และต้นทุนที่เกิดจากน้ำท่วมน้ำถูกบริหารจัดการอย่างไรในพื้นที่อีกด้วย (Zwarteveen et al., 2017)

หัวข้อนี้จึงมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงอำนาจที่กำหนดทิศทางการจัดการน้ำในระดับพื้นที่รับน้ำบางบาลในมิติต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาล และ 2) โครงสร้างทั่วไปของการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.2.1 ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาล

เนื้อหาในส่วนนี้มุ่งแสดงข้อมูลทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาล รวมถึงย้อนมองบางบาลเมื่อครั้งอดีต เพื่อฉายภาพการจัดการน้ำที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาโดยสังเขป ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การจัดการน้ำท่วม และภาพวิถีชีวิตของผู้คน

พื้นที่รับน้ำบางบาลตั้งอยู่ในอำเภอบางบาลและอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทิศเหนือของอำเภอบางบาลติดกับอำเภอบางปะหันและอำเภอบางบาล (จังหวัดอ่างทอง) ทิศใต้ติดกับอำเภอบางไทร ทิศตะวันออกติดกับอำเภอพระนครศรีอยุธยา และทิศตะวันตกติดกับอำเภอเสนาและอำเภอดักไถ่

ขอบเขตการปกครองของอำเภอบางบาลมีทั้งหมด 135.305 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 84,565.625 ไร่ แบ่งการปกครองออกเป็น 16 ตำบล 2 เทศบาล 4 องค์การบริหารส่วนตำบล และ 111 หมู่บ้าน ทั้งนี้ ที่มาของชื่อ “อำเภอบางบาล” เกิดจากการที่นายเขียว บางบาล ได้บริจาคที่ดินเพื่อก่อสร้างที่ว่าการอำเภอ ดังนั้น จึงเปลี่ยนจากอำเภอเสนาเป็นอำเภอบางบาลตามนามสกุลของผู้ที่บริจาคที่ดิน (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป.)



แผนที่อำเภอบางบาล (ที่มา: จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป.)

แม่น้ำสำคัญที่ไหลผ่านอำเภอบางบาลคือแม่น้ำเจ้าพระยา ไหลมาจากจังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง มาจนถึงอำเภอบางบาลที่ตำบลบ้านกุ่ม ตำบลบางชะนี ตำบลไทรน้อย ซึ่งจะไปบรรจบกับแม่น้ำป่าสักอีกทีในเขตอำเภอพระนครศรีอยุธยา ทั้งนี้ แม่น้ำเจ้าพระยาประกอบด้วย คลองแยกหลายสายซึ่งไหลผ่านพื้นที่อำเภอบางบาล เช่น (1) คลองบางบาลที่มีความยาวประมาณ 16 กิโลเมตร ซึ่งแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดจุฬามณี โดยไหลผ่านพื้นที่หลายตำบลของอำเภอบางบาลและไปบรรจบกับแม่น้ำน้อยที่บ้านสีรุก (2) คลองบางหลวง (คลองโพงแฝง) มีความยาวประมาณ 10.5 กิโลเมตร ซึ่งแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณตำบลโพงแฝง อำเภอป่าโมก โดยไหลผ่านหลายตำบลของพื้นที่อำเภอบางบาลฝั่งตะวันตกซึ่งจะไปบรรจบกับแม่น้ำน้อยอีกที คลองมหาพราหมณ์ และคลองบางปลาหมอ (คลองมโนราห์) ที่แยกจากแม่น้ำน้อยบริเวณตำบลหัวเวียง และตำบลเสนา เป็นต้น เหตุดังนี้ จึงทำให้อำเภอบางบาลมีลักษณะคล้ายกับเกาะใหญ่ที่มีน้ำท่วมตามฤดูกาล

ลักษณะทางภูมิศาสตร์และแหล่งน้ำสำคัญของพื้นที่รับน้ำบางบาล สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ที่มา: ประยูร เย็นใจ, 2563

เนื่องด้วยพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำภาคกลางของประเทศไทย ทำให้ชาวบ้านแถบนี้มีประสบการณ์กับน้ำท่วมตามฤดูกาลทุกปี กล่าวคือ การตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ลุ่ม

ตําน้ำท่วมถึงของทุ่งบางบาลนั้น จึงเปรียบเสมือนแก้มลิงที่น้ำท่วมโดยธรรมชาติ รูปแบบน้ำท่วมนี้ ระดับน้ำจะเพิ่มขึ้นทีละน้อยและไม่ได้ท่วมขังเป็นระยะเวลาานาน จึงแตกต่างอย่างมากกับน้ำท่วมใน รูปแบบของภัยพิบัติหรืออุทกภัยที่สร้างความเสียหายที่รุนแรงกว่า เหตุดังนี้ ชาวบางบาลในอดีตจึง ไม่ได้ได้รับความเดือนร้อนมากนักและมีความสามารถสูงในการพึ่งพาตนเอง (เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ และ พรพนา กวีย์เจริญ, 2556: 44, 47)

ชาวบ้านในพื้นที่มองว่าน้ำท่วมในอดีตได้พัดเอาปุ๋ยมาสร้างความอุดมสมบูรณ์ให้แก่ผืนดิน น้ำท่วมเป็นเรื่องปกติที่พวกเขาสามารถปรับตัวรับมือได้ ยกตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้ สอดคล้องกับน้ำท่วมผ่านการเตรียมเรือไว้สัญจร การเตรียมไม้สำหรับทำสะพาน การตุนเสบียง การ เตรียมพื้นที่สูงไว้เลี้ยงสัตว์ รวมถึงการเตรียมอุปกรณ์เพื่อจับสัตว์น้ำ อีกทั้ง แม้ว่าตำแหน่งที่อยู่อาศัยจะ ง่ายต่อการถูกน้ำท่วม ทว่า ชาวบ้านได้ออกแบบบ้านเรือนให้มีได้สูงไว้รับมือกับน้ำท่วม แต่การติด บ้านให้สูงก็ขึ้นอยู่กับฐานะของแต่ละครัวเรือนด้วยเช่นกัน (Thabchumpon & Arunotai, 2017); คณะทำงานสมัชชาสุขภาพ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2566: 2; เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ และพรพนา กวีย์เจริญ, 2556: 44)

นอกจากนี้ รูปแบบการปลูกข้าวในอดีต มีความสอดคล้องกับน้ำท่วมที่เกิดขึ้น ดังจะเห็น ได้จากการทำ “นาปี” เริ่มปลูกปลูกในช่วงฤดูฝนประมาณเดือนพฤษภาคมของทุกปี และเก็บเกี่ยว ในช่วงน้ำลดประมาณเดือนธันวาคม-มกราคม การทำนาปีจะใช้ข้าวพันธุ์พื้นเมืองในการเพาะปลูก มี ลักษณะพิเศษคือ แม้ในช่วงเดือนกันยายนถึงตุลาคม น้ำจะท่วมทุ่งบางบาล แต่ข้าวพันธุ์พื้นเมือง สามารถยึดลำต้นจนยอดข้าวสูงพ้นน้ำและเติบโตได้ (คณะทำงานสมัชชาสุขภาพ จังหวัด พระนครศรีอยุธยา, 2566: 2-3; เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ และพรพนา กวีย์เจริญ, 2556: 44; สัมภาษณ์ ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลแบบกลุ่ม 1, 29 มิถุนายน 2564) จังหวะการทำนาข้างต้นสะท้อนให้ เห็นจากตารางด้านล่างนี้

ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.
ฤดูแล้งมีการปลูกถั่วเขียว และแตง			ช่วงฤดูฝน ไถ และหว่านข้าว		ข้าว แตก กอ	น้ำเริ่ม หลาก	ข้าว เริ่ม ตีตั่ว	ข้าว ขึ้นน้ำ	ข้าว ออก รวง	เกี่ยวข้าว	

ปฏิทินการเพาะปลูกข้าวนาปีของชาวบางบาลในอดีต

(ที่มา: ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากสัมภาษณ์ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลแบบกลุ่ม 1, 29 มิถุนายน 2564)

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการทำนาในพื้นที่แถบนี้ สะท้อนให้เห็น จากการศึกษาศาสตร์การทำนาในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาของ Molle, Chompadist and Bremard (2021) พบว่าการทำนาแบบเดิมโดยใช้ข้าวพันธุ์พื้นเมืองได้หายไปตั้งแต่ช่วงประมาณ

2553-2560 และถูกแทนที่ด้วยการทำนาแบบใหม่คือ การทำนา 2 รอบ โดยใช้เมล็ดข้าวไม่ไวต่อแสง ช่วงเวลาการปลูกคือปลูกก่อนและหลังน้ำท่วม สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการทำนาในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาข้างต้นเกิดจากหลายปัจจัย เช่น การมีพื้นที่กักเก็บน้ำที่มากขึ้น ความสามารถในการผันน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบน การทำนาด้วยเครื่องจักรสมัยใหม่ เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ใช้เพาะปลูก และความพร้อมด้านอื่น อาทิ ท่อระบายน้ำ สระน้ำ อ่างเก็บน้ำ และการสูบน้ำจากแม่น้ำ ฯลฯ ไปจนถึงนโยบายสนับสนุนราคาข้าว (rice price policy) ของรัฐบาล

ในแง่นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนกับน้ำในอดีตพบว่า น้ำท่วมไม่ใช่ภัยพิบัติเสมอไป เหตุเพราะลักษณะน้ำท่วมตามฤดูกาลนั้น ระดับน้ำเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ และมีระยะเวลาการท่วมประมาณ 1 สัปดาห์ หรือประมาณ 1 เดือน นอกจากนี้ น้ำท่วมตามฤดูกาลยังทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์จากการที่มีปุ๋ยในพื้นที่มากขึ้น (Lebel, Chantavanich, & Sittitrai, 2017: 188)

มากไปกว่านั้น วิถีการทำนาในอดีตมีลักษณะที่ชาวนามีอิสระในการทำนาพอสมควร เหตุเพราะการทำนาไม่ได้อยู่ภายใต้กติกการของนโยบายพื้นที่รับน้ำ ซึ่งเข้ามาเปลี่ยนแปลงจังหวัดการทำนาในพื้นที่ในแนวทางที่แข็งทื่อไม่ยืดหยุ่น ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไปในหัวข้อนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล

#### 4.2.2 โครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาลในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

การจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลถูกกำกับควบคุมโดยกฎหมาย นโยบาย และองค์การการจัดการน้ำหลายส่วน สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) การจัดการน้ำตามโครงสร้างทั่วไปซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำน้ำของไทย เช่น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ฯลฯ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในหลายพื้นที่ของไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 บังคับใช้ทุกพื้นที่ของไทย ขณะเดียวกัน เนื่องจากพื้นที่รับน้ำบางบาลตั้งอยู่ในเขตชลประทานทำให้กรมชลประทานมีบทบาทจัดการน้ำในพื้นที่ และ 2) การจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งนโยบายนี้มีรูปแบบการจัดการน้ำต่างไปจากส่วนแรก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.2.2.1 โครงสร้างการจัดการน้ำตามแบบฉบับของกรมชลประทาน

พื้นที่รับน้ำบางบาลตั้งอยู่ในเขตชลประทาน ทำให้ทิศทางการจัดการน้ำในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจของกรมชลประทาน โดยมีหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่ที่คอยปฏิบัติหน้าที่ตามกรมชลประทานส่วนกลางคือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล ทำหน้าที่จัดการน้ำหลักในพื้นที่ เช่น รับผิดชอบในการวางแผน ควบคุม ตรวจสอบ และดำเนินการส่งน้ำและบำรุงรักษาในเขตพื้นที่โครงการ (กรมชลประทาน, 2562: 11)

นอกจากนี้ในช่วง พ.ศ. 2553 ได้มีการก่อตั้งกลุ่ม “ทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา” ในฐานะกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน เจตนารมณ์การก่อตั้งเพื่อสร้างการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (participatory irrigation management) กล่าวคือ เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทานเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการตัดสินใจการจัดการน้ำเช่น ด้านบริหารจัดการ การดำเนินกิจกรรมชลประทาน ก่อสร้าง การส่งน้ำและบำรุงรักษา บนฐานของข้อตกลงร่วมกัน อีกทั้งกรมชลประทานยังมองว่าการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ครอบคลุมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (กรมชลประทาน, 2548: 9)

กรมชลประทานยังชี้อีกว่า การตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ ได้แก่ การเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการชลประทานของเกษตรกร เกิดการจัดสรรน้ำที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเป็นธรรมและทั่วถึง ลดความขัดแย้งของเกษตรกรและรัฐ ส่งเสริมระบบประชาธิปไตยจากการที่เกษตรกร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมกับรัฐในการจัดการน้ำ และการจัดการน้ำชลประทานอย่างยั่งยืน (sustainable irrigation) (กรมชลประทาน, 2548: 12) ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานจึงเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่สำคัญที่เอื้อให้เกษตรกร ชุมชนเกิดการเรียนรู้ ร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่มุ่งแก้ปัญหาของชุมชนเป็นสำคัญ ทำให้เกิดการจัดการน้ำที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง (กรมชลประทาน, 2548: 3)

กรมชลประทานได้ออกแบบโครงสร้างของกลุ่มทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนาประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก นายทะเบียน ปฏิคม กรรมการ ฯลฯ ทั้งนี้ กรมชลประทานระบุว่า ประธานและคณะกรรมการของกลุ่มจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกผู้ใช้น้ำ รวมไปถึง กลุ่มต้องมีการจัดบันทึกข้อตกลงการใช้น้ำประจำฤดูกาลกับกรมชลประทาน เพื่อให้กลุ่มได้รับการจัดสรรน้ำที่แน่นอน รวมถึงจัดการโดยใช้หลักการประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของสมาชิก และบริหารกองทุนของกลุ่มให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ กลุ่มจะมีการเลือกตั้งใหม่ทุก 2-4 ปี และจะมีการประชุมปีละ 1-2 ครั้ง รวมถึงสามารถกำหนดแผนการส่งน้ำและบำรุงรักษาในแต่ละปี และการเก็บเงินเข้ากองทุน เป็นต้น (กรมชลประทาน, 2554: 6, 16-17)

นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญอีกประการของพื้นที่รับน้ำบางบาล คือ จากการที่พื้นที่รับน้ำบางบาลอยู่ห่างไกลจากแหล่งน้ำสายหลักคือแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองสาขาทั้งทิศตะวันตกและตะวันออก ส่งผลให้การเข้าถึงน้ำต้องใช้วิธีการสูบน้ำผ่านโรงสูบน้ำของกรมชลประทาน เรียกว่า “โครงการสูบน้ำทุ่งบางบาล” เหตุตั้งนี้ เมื่อกรมชลประทานออก “ระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าของเกษตรกรในเขตโครงการประเภทสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของกรมชลประทาน พ.ศ. 2556” ซึ่งบังคับใช้ในพื้นที่เขตชลประทานประเภทสูบน้ำด้วยไฟฟ้าทั้งหมด รวมถึงพื้นที่รับน้ำบางบาล (ระเบียบกรมชลประทาน, 2556)



ด้วยเหตุนี้ ชาวนาจำเป็นต้องจ่ายเงินเพื่อเข้าถึงน้ำในราคาไร่ละ 100-150 บาท สำหรับรอบการทำนาช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายน

แม้ว่าระเบียบนี้ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลโดยตรง ทว่า เมื่อระเบียบนี้ถูกนำมาปฏิบัติในพื้นที่ในช่วงเวลาที่มีการจัดการน้ำอยู่ภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น ส่งผลให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากการจ่ายค่าน้ำ (commodification of water) สำหรับทำนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบในแง่ของรายได้ ซึ่งในช่วงน้ำท่วมชาวบ้านขาดรายได้ เหตุเพราะไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ทว่าพอน้ำลด ชาวบ้านยังต้องนำเงินมาซื้อน้ำทำนา เหตุดังนี้ การเสียค่าน้ำจึงซ้ำเติมสภาพปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่ให้รุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก

#### 4.2.2.2 พื้นที่รับน้ำบางบาลกับรูปแบบการจัดการน้ำภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ดังที่กล่าวไปแล้ว การประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ส่งผลให้รูปแบบการจัดการน้ำของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงหลายระดับ โครงสร้างการจัดการน้ำถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 เรื่ององค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งแบ่งการจัดการน้ำของไทยออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับชาติคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) 2) ระดับลุ่มน้ำทั้ง 22 ลุ่มน้ำ และ 3) ระดับผู้ใช้น้ำในรูปแบบขององค์กรผู้ใช้น้ำ ดังนั้น ในส่วนนี้มุ่งนำเสนอให้เห็นถึงโครงสร้างการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นในพื้นที่รับน้ำบางบาลเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการจัดการน้ำที่เปลี่ยนแปลงในระดับชาติ สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2565

ทั้งนี้ ความมุ่งหมายในการสถาปนาองค์กรการจัดการน้ำระดับพื้นที่ตามกฎหมายน้ำฉบับนี้ สะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของ อัดถพงษ์ ฉันทานุมัติ ผู้อำนวยการกองแผนแม่บท สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) นำเสนอว่า ในอดีตการจัดการน้ำของไทยมีลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down) ทว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 การกระจายอำนาจในการจัดการน้ำถูกให้ความสำคัญยิ่งขึ้น กล่าวคือมีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งถือเป็นกลไกใกล้เคียงความขัดแย้ง และที่สำคัญคือการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนและผู้ใช้น้ำในพื้นที่เพื่อเสนอไปยังคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติอีกต่อหนึ่ง<sup>7</sup>

สอดคล้องกับ สุรสิงห์ กิตติมณฑล เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ นำเสนอว่า การจัดการน้ำของไทยในปัจจุบัน ไม่ได้มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง เนื่องจากรัฐได้มีการออกแบบการกระจายอำนาจการจัดการน้ำไปยังระดับพื้นที่ สุรสิงห์ กิตติมณฑล กล่าวอีกว่า “พี่น้องประชาชนคนในพื้นที่จะรู้ดีที่สุดว่า พื้นที่ของตนเป็นอย่างไร ขาดน้ำอย่างไร น้ำมากอย่างไร อยากจะพัฒนารูปแบบไหน จะเหมาะสมและถูกใจ และสามารถตอบใจพวกเขาได้ดีที่สุด” การกระจายอำนาจในที่นี้คือการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นภาพสะท้อนการไม่รวมศูนย์อำนาจ แต่เป็นการทำงานจากล่างขึ้นบน โดยพวกเขาสามารถเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพราะตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 องค์กรผู้ใช้น้ำจะถูกคัดเลือกเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ<sup>8</sup>

การออกแบการจัดการน้ำระดับพื้นที่เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจข้างต้น สะท้อนให้เห็นจากการสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำหลายส่วนที่มีบทบาทในการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

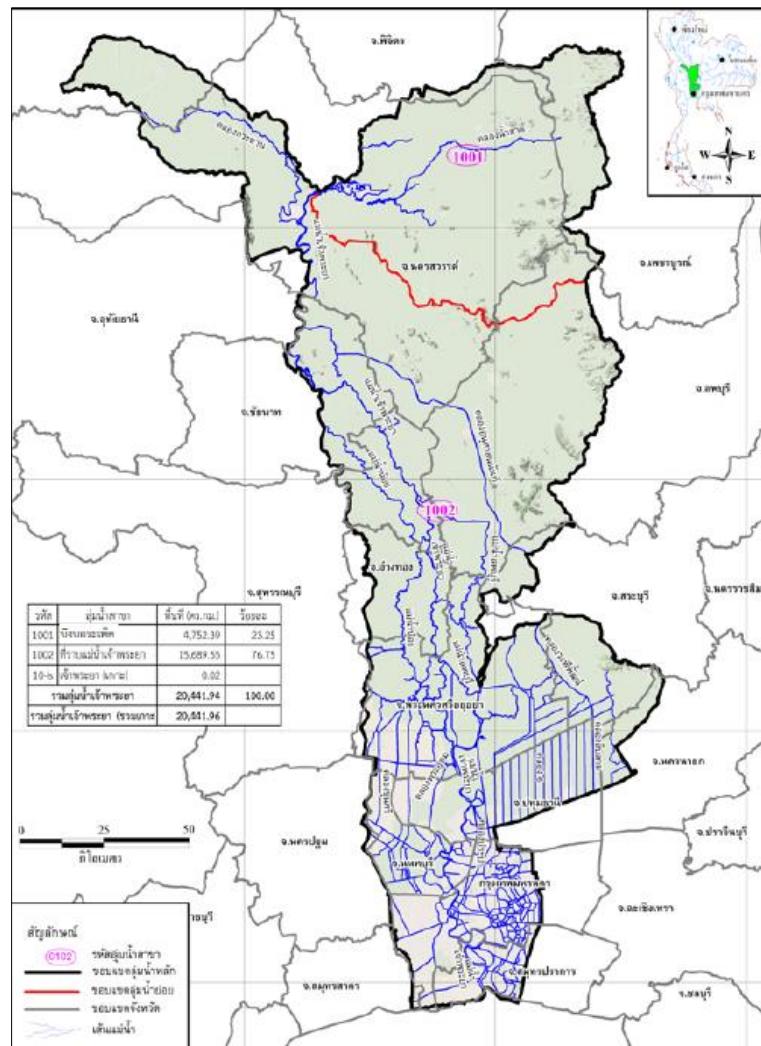
#### **คณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา**

การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ส่งผลให้การจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำของไทยถูกเปลี่ยนจาก 25 ลุ่มน้ำ เป็น 22 ลุ่มน้ำ

ทั้งนี้ พื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถูกจัดอยู่ในลุ่มน้ำพระยา ซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมด 20,441.94 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยลุ่มน้ำสาขา 2 ลุ่มน้ำ ครอบคลุมพื้นที่ 19 จังหวัด มีจำนวนประชากร 6,129,980 คน และ 2,803,636 ครัวเรือน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ขอบเขตของลุ่มน้ำเจ้าพระยาสะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้

<sup>7</sup> ดูเพิ่มเติมคลิปงานเสวนา “ทางเลือกการจัดการน้ำชุมชน...” [www.facebook.com/chula.cusri/videos/492062265953624](https://www.facebook.com/chula.cusri/videos/492062265953624)

<sup>8</sup> ดูเนื้อหาเพิ่มเติมที่การบรรยายพิเศษหัวข้อ “การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยอย่างยั่งยืน” <https://www.youtube.com/watch?v=PvCLRI00wRs>



แผนที่ขอบเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
 ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, ม.ป.ป.  
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยามีผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์เป็นประธาน ทั้งนี้พบว่าในรายชื่อคณะกรรมการได้ปรากฏตัวแทนผู้นำท้องถิ่นจากอำเภอบางบาลคือ นายเทศมนตรีตำบลบางบาล นอกจากนี้ ในส่วนของตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำพบว่ามีองค์กรผู้ใช้น้ำจากภาคเกษตร 3 คนด้วยกัน ทว่า ไม่ใช่องค์กรผู้ใช้น้ำที่มาจากพื้นที่รับน้ำบางบาล<sup>9</sup> องค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา (ข้อมูลปี 2566) สะท้อนให้เห็นจากตารางด้านล่างนี้

ที่	องค์ประกอบ	ตำแหน่ง
1	ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์	ประธาน

<sup>9</sup> ดูรายละเอียดคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพิ่มเติมได้ที่ <http://cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/d6GqEBG2Qf7Paqm>

2	ประกอบด้วย 17 คน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา	กรรมการ
3	ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานรัฐ 14 ส่วน คือ โยธาธิการและผังเมือง กรมเจ้าท่า กรมควบคุมมลพิษ กรมชลประทาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมที่ดิน กรมประมง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	ผู้แทนหลัก
4	องค์กรผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม 3 คน องค์กรผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม 3 คน องค์กรผู้ใช้น้ำภาคพาณิชย์กรรม 3 คน *หมายเหตุ ไม่มีตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำจากพื้นที่รับน้ำบางบาลในกรรมการส่วนนี้	กรรมการลุ่มน้ำ ผู้แทนองค์กร ผู้ใช้น้ำ
5	ประกอบด้วย 19 คน ซึ่ง 1 ในนั้นเป็นตัวแทนจากพื้นที่รับน้ำบางบาล คือ นายกเทศมนตรีตำบลบางบาล	กรรมการลุ่มน้ำ ผู้แทนองค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น
6	กรรมการส่วนนี้มาจาก สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ภาค 2 ทั้งหมด ประกอบด้วย 4 คน	กรรมการลุ่มน้ำ ผู้ทรงคุณวุฒิ
7	กรรมการส่วนนี้มาจาก สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ภาค 2 ทั้งหมด ประกอบด้วย 3 คน	กรรมการและ เลขานุการ คณะกรรมการ ลุ่มน้ำ

องค์ประกอบคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา (ข้อมูลปี 2566)

ทั้งนี้ การเลือกประธานและรองประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำจะมีขึ้นทุก 3 ปี ในส่วนของกรรมการลุ่มน้ำที่มาจากองค์กรผู้ใช้น้ำและผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการลุ่มน้ำจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี เช่นกัน ขณะที่กรรมการลุ่มน้ำที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสิ้นสุดหน้าที่เมื่อหมดวาระการดำรงตำแหน่งจากการเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, 2561)

#### คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2565 ซึ่งมีองค์ประกอบดังตารางด้านล่างนี้

ที่	องค์ประกอบ	ตำแหน่ง
1	ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	ประธาน อนุกรรมการ
2	- รองผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา - รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ฝ่ายทหาร)	รองประธาน อนุกรรมการ
3	- ปลัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา - เกษตรและสหกรณ์จังหวัด - ท้องถิ่นจังหวัด - ปฏิรูปที่ดินจังหวัด - ผู้อำนวยการโครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา - ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด - โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด - หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	อนุกรรมการ
4	ผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคเขต 2	เลขานุการ

ที่มา: คำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 51/2565 (2565)

คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีหน้าที่และอำนาจ 5 ด้านด้วยกัน (คำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 51/2565, 2565) ดังนี้

1. จัดทำแผนงาน แผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ตามกรอบแผนแม่บทคณะกรรมการลุ่มน้ำ และเสนอคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ทราบ
2. บูรณาการและขับเคลื่อนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัดตามกรอบแผนแม่บทระดับลุ่มน้ำ ทั้งในภาวะปกติ และภาวะวิกฤติ
3. รวบรวม เชื่อมต่อ บูรณาการข้อมูลและสารสนเทศทรัพยากรน้ำ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด
4. ติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและรายงานต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)
5. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมาย

**องค์กรผู้ใช้น้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล**

การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตอำเภอบางบาล ซึ่งพบว่ามีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำตามกฎหมาย  
น้ำนี้ 2 กลุ่มด้วยกัน<sup>10</sup>

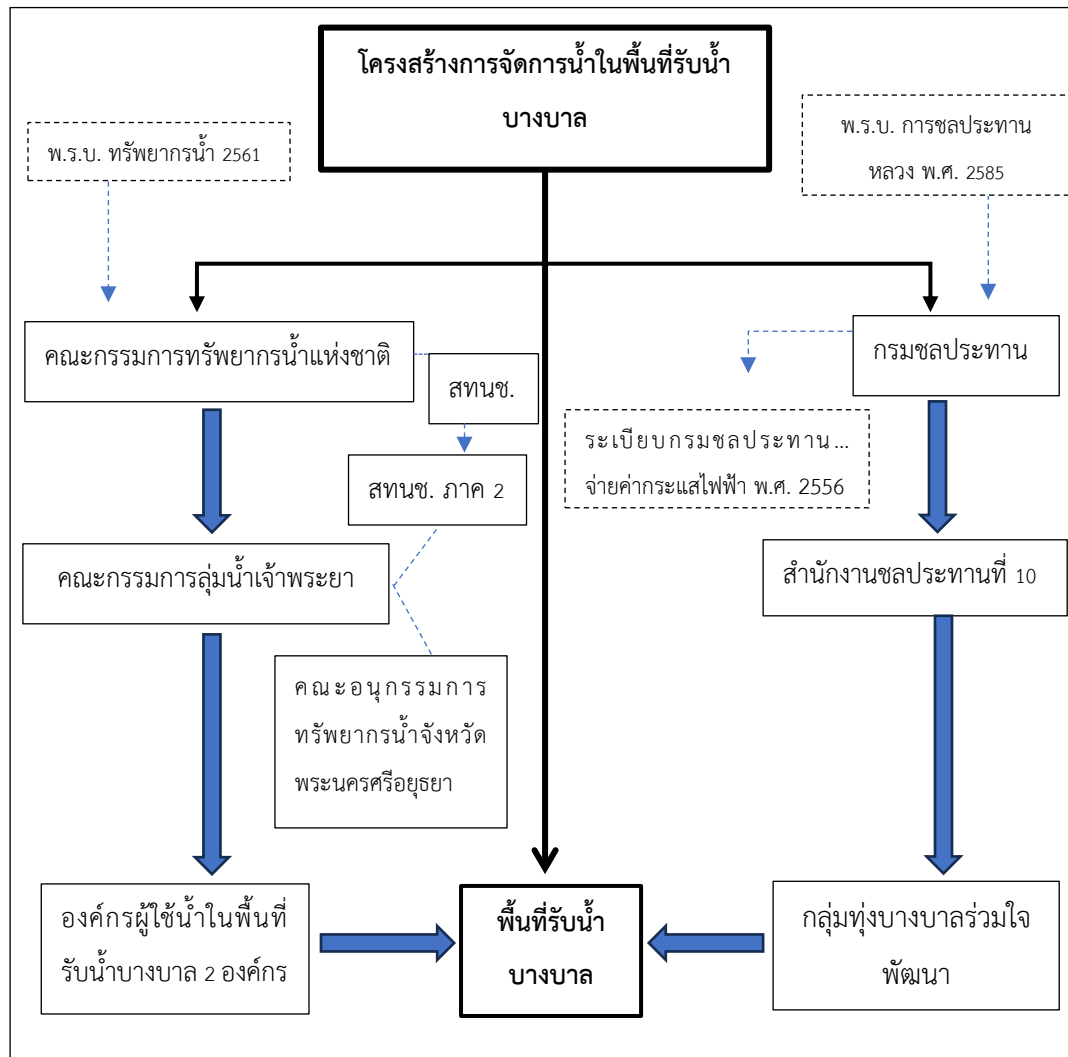
1. กลุ่มผู้ใช้น้ำบริหารคลอง 1 ซ้าย พัฒนา ในตำบลบางหัก (ภาคเกษตรกรรม)
2. กลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มบริหารต้นกล้ารวงทอง ในตำบลบางหลวง (ภาคเกษตรกรรม)

#### 4.2.2.3 บทสรุปโครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปในพื้นที่รับน้ำบางบาล

กล่าวโดยสรุปการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลซึ่งได้รับอิทธิพลจากพระราชบัญญัติ  
ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 และการจัดการน้ำตามกฎหมายของกรมชลประทานนั้น สามารถ  
สะท้อนให้เห็นผ่านแผนภาพด้านล่างนี้



<sup>10</sup> [www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/PwYKnHbrL6Yib7A](http://www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/PwYKnHbrL6Yib7A)



ภาพสรุปโครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปในพื้นที่รับน้ำบางบาล

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตาราง พื้นที่รับน้ำบางบาลอยู่ภายใต้ทิศทางการจัดการน้ำหลายรูปแบบและหลายระดับ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงพบว่ากลไกเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจเท่าเทียมกันในการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำในพื้นที่

ยกตัวอย่างเช่น การจัดการน้ำของกรมชลประทาน ซึ่งมีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ “กลุ่มทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา” ในฐานะกลไกที่สะท้อนการมีส่วนร่วม หลักการประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจในการจัดการน้ำระดับพื้นที่ กระนั้นก็ตาม ในความเป็นจริงกลับพบว่า กลุ่มนี้ไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงให้กับชาวบ้านในการบริหารจัดการน้ำได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก ผู้นำกลุ่มไม่ได้ทำหน้าที่ไม่เข้าใจความสลับซับซ้อนของพื้นที่ และไม่มีการตรวจสอบความทั่วถึงในการจัดสรรน้ำ รวมไปถึงไม่มีการชี้แจงรายละเอียดการดำเนินงาน อีกทั้ง เนื่องจากพื้นที่รับน้ำบางบาลมีขนาดใหญ่คือ 27,450

ไร ทำให้กลุ่มนี้ไม่สามารถดูแลพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ในแง่บทบาทของกลุ่มพบว่า กลุ่มและกรรมการไม่มีบทบาทมากนักในการจัดการน้ำ เช่น การจัดหาแหล่งน้ำ การดูแลประตูน้ำ และที่สำคัญคือไม่มีบทบาทในการจัดสรรน้ำ รวมไปถึงไม่มีระเบียบ กติกาของกลุ่มในการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ แม้ออนประชุมจะมีการระบุให้ชาวบ้านทำน้ำเข้าถึงน้ำก่อนต้นน้ำ ทว่า ในความเป็นจริงชาวบ้านที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำมีโอกาสใช้น้ำก่อน บทบาทหลักที่กลุ่มมีคือการเก็บค่าน้ำในช่วงการทำนาหลังน้ำท่วม อย่างไรก็ตาม การจัดการเงินของกลุ่มกลับไม่มีความโปร่งใส (ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สทนทากลุ่ม, 1 เมษายน 2565)

กลุ่มทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา ไม่มีอำนาจมากนักในการต่อรองทิศทางการจัดการน้ำกับหน่วยงานรัฐได้ เนื่องจากลำพังตัวกลุ่มเองก็มีความเปราะบางในหลายมิติดังที่กล่าวไป เหตุดังนี้ จึงสรุปเบื้องต้นได้ว่า กลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นไม่ได้ทำงานอย่างที่ควรจะเป็น และกรมชลยังคงเป็นผู้ควบคุมความเป็นไปของการจัดการน้ำในพื้นที่

ในอีกด้านหนึ่ง โครงสร้างการจัดการน้ำที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้ส่งผลต่อการสถาปนากลไกการจัดการน้ำระดับพื้นที่หลายส่วน ยกตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งพื้นที่รับน้ำบางบาลจัดอยู่ในลุ่มน้ำนี้ อย่างไรก็ตาม แม้เจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำจะมีไว้เพื่อกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทว่า ในแง่สัดส่วนของคณะกรรมการกลับมีตัวแทนจากประชาชนเข้าไปร่วมแบ่งปันอำนาจในการจัดการน้ำไม่มากนัก เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยามีตัวแทนจากองค์กรผู้ใช้น้ำเพียง 3 คน ซึ่งไม่ได้มาจากพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล

ดังนั้น จึงน่าสนใจว่ารูปแบบการจัดการน้ำในรูปของคณะกรรมการลุ่มน้ำนี้จะมีอำนาจกำหนดทิศทางการจัดการน้ำได้เพียงใด กล่าวอีกแบบคือ จะสามารถเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนในพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งประสบกับความยากลำบากในการจัดการน้ำได้หรือไม่ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะชี้ให้เห็นบทบาทของกลไกใหม่เหล่านี้มากยิ่งขึ้นในหัวข้อถัดไป

#### 4.3 การจัดการน้ำภายใต้นโยบาย “พื้นที่รับน้ำบางบาล”

กฎ กติกา และบรรทัดฐาน ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลมิได้มีเพียงโครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปเท่านั้น แบบแผนการจัดการน้ำในพื้นที่แห่งนี้ยังถูกกำหนดทิศทางโดยนโยบายพื้นที่รับน้ำ ดังนั้น หัวข้อนี้จึงมุ่งแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำ ดังนี้

##### 4.3.1 ความเป็นมาของนโยบายพื้นที่รับน้ำโดยสังเขป



แนวทางการบรรเทาปัญหาอุทกภัยโดยใช้พื้นที่หนองน้ำ (flood retention areas) หรือนโยบายพื้นที่รับน้ำ เป็นการจัดการน้ำแบบไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง (nonstructural measures) กล่าวคือ ไม่ต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (heavy infrastructure) แต่ให้ความสำคัญกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use planning) และกลไกการช่วยเหลือเยียวยา (insurance mechanisms) ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของการแก้ปัญหาที่ท่วมในแนวทางนี้ก็เพื่อป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นต่อพื้นที่ที่ตั้งอยู่ทางตอนล่างของพื้นที่ที่รับน้ำไว้แทน (Trakuldit & Faysse, 2019: 1)

ในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2538 แนวคิดเรื่องพื้นที่รับน้ำหรือพื้นที่หนองน้ำ (flood retention area) กลายเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในยุคสมัยรัชกาลที่ 9 ภายใต้ชื่อ “แก้มลิง” (monkey cheek) สำคัญของแนวคิดนี้คือ การเก็บน้ำไว้ในช่วงน้ำท่วมในพื้นที่ตอนบนรอบกรุงเทพฯ การเก็บน้ำไว้จะช่วยบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ตอนล่าง นอกจากนี้ยังสามารถนำน้ำที่เก็บไว้ไปใช้ผลักดันน้ำเค็มในช่วงฤดูแล้งได้อีกด้วย (Trakuldit & Faysse, 2019: 1-2)

ในอดีต ได้มีความพยายามที่จะนำแนวทางการจัดการน้ำเช่นนี้ไปปฏิบัติใช้จริงอยู่บ่อยครั้ง ภายใต้ชื่อที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น พื้นที่รับน้ำ พื้นที่รับน้ำนอง และแก้มลิง ทว่า อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันคือมุ่งปกป้องพื้นที่ทางตอนล่างไม่ให้เกิดความเสียหายจากน้ำท่วม

จากการที่พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้ประสบเหตุการณ์น้ำท่วมหลายครั้ง ส่งผลให้เกิดความเสียหายหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งสร้างความเสียหายเป็นวงกว้างโดยเฉพาะในพื้นที่เศรษฐกิจ และพื้นที่อุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อการลงทุนในพื้นที่อย่างมาก เหตุนี้ รัฐจึงพยายามกำหนดแนวทางการจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาที่ท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา

ยกตัวอย่างเช่น ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมเฉียบพลันเมื่อ พ.ศ. 2549 ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง เป็นเหตุให้มีการกำหนดโครงการพื้นที่รับน้ำนอง โดยการเปลี่ยนพื้นที่ทุ่งนาของชาวบ้าน ซึ่งตั้งอยู่ด้านนอกเกาะเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและพื้นที่อุตสาหกรรมให้กลายเป็นพื้นที่รับน้ำ (นิรมล ยวนบุญย์, 2556)

จากนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 รัฐบาลยุคยิ่งลักษณ์ได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังกู้เงินจำนวน 3.5 แสนล้านบาท เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ซึ่งถือเป็นโครงการออกแบบและก่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน เพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศไทย หรือที่เรียกว่า “โครงการเพื่อออกแบบและก่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของประเทศไทย” งบประมาณของโครงการประมาณ 70,000 ล้านบาท ถูกนำมาใช้ในจังหวัดอยุธยา 3 โครงการ ได้แก่ การขุดคลองลัดแม่น้ำเจ้าพระยาจากอำเภอบางบาลไปอำเภอบางไทร การปรับปรุงคลองจากอำเภอบางบาลไปอำเภอบางบาล เพื่อให้นำน้ำจากแม่น้ำป่าสักให้ไหลไปยังคลองระพีพัฒน์ รวมไปถึง

การสร้างพื้นที่รับน้ำผ่านโครงการปรับปรุงพื้นที่แก้มลิงในจังหวัดอยุธยา (เครือมาศ เฉลิมฉัตร, 2556; Trakuldit & Faysse, 2019: 3)

อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำภายใต้โครงการนี้ถูกวิพากษ์จากสังคมเป็นวงกว้าง เหตุเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อยมาก ประกอบกับเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ส่งผลให้โครงการนี้ต้องยุติลงไปในช่วงพ.ศ. 2558

กระนั้นก็ดี พ.ศ. 2558 กรมชลประทานได้นำแนวคิดเรื่องพื้นที่รับน้ำกลับมาปิดฝุ่นอีกครั้ง โดยกรมชลประทานได้จ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วยหลายส่วน เช่น การระบุพื้นที่รับน้ำ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การประเมินด้านเศรษฐกิจ และกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ การศึกษาครั้งนี้เสร็จสิ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2560 (Trakuldit & Faysse, 2019: 4)

นอกจากนี้ กรมชลประทานได้มีการบรรจุโครงการการจัดการน้ำท่วมซึ่งรวมถึงนโยบายพื้นที่รับน้ำไว้ในแผนบรรเทาอุทกภัยเจ้าพระยาตอนล่างจำนวน 9 แผน ประกอบด้วย (1) โครงการปรับปรุงระบบชลประทานเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง (2) โครงการคลองระบายน้ำหลากชัยนาท-ป่าสัก-อ่าวไทย (3) โครงการคลองระบายน้ำควบคู่นนวงแหวนรอบที่ 3 (4) โครงการปรับปรุงโครงข่ายระบบชลประทานฝั่งตะวันตก (5) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา (6) โครงการบริหารจัดการพื้นที่นอกคันกั้นน้ำ (7) โครงการคลองระบายน้ำหลากบางบาล-บางไทร (8) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำแม่น้ำท่าจีน และ (9) โครงการพื้นที่รับน้ำนอง หรือนโยบายพื้นที่รับน้ำ

แผนทั้งหมดนี้จะช่วยบรรเทาปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างผ่านการตัดยอดน้ำหลากหน้าเขื่อนเจ้าพระยาก่อนที่จะไหลออกสู่อ่าวไทย และเพิ่มความสามารถในการระบายน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2563, หน้า 1-1)

หากเป็นดังนี้ พื้นที่น้ำท่วมในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างจะลดลงถึง 1.70 - 3.50 ล้านไร่ ใน 14 จังหวัดของไทย ทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนคืนกลับมา (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2563: 3-3 - 3-5)

ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่า แผนป้องกันน้ำท่วมข้างต้นถูกนำไปปฏิบัติใช้ทั้งหมด 5 แผนด้วยกัน คือ (1) การเสริมคันกั้นน้ำเจ้าพระยาความยาว 54 กิโลเมตร (2) การก่อสร้างประตูระบายน้ำ 2 แห่งคือ ประตูระบายน้ำคลองบางหลวง และประตูระบายน้ำคลองบางบาล (3) คลองระบายน้ำบางบาล-บางไทร 22.5 กิโลเมตร (4) เขื่อนพระนครศรีอยุธยา (คมลักษณ์ ไชยยะ, 2562) และ (5) โครงการพื้นที่รับน้ำนอง

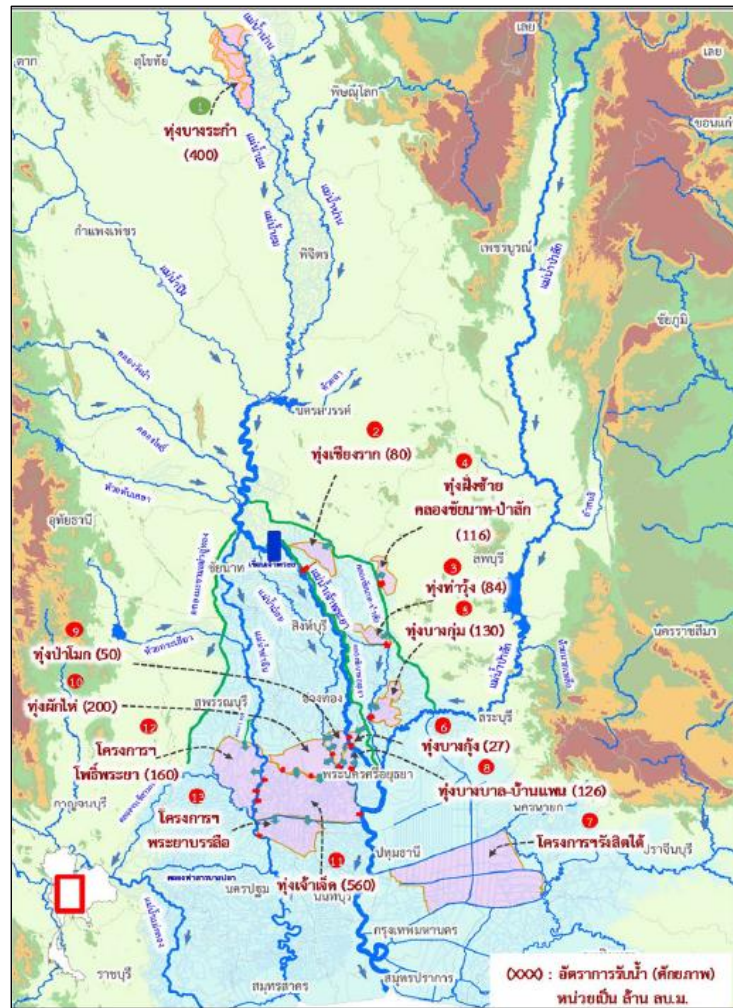
จากทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รัฐได้มีความพยายามหลายครั้งในการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติใช้ในประเทศไทย ทว่า การดำเนินนโยบายนี้ยังไม่ได้ถูกปฏิบัติใช้อย่างกว้างขวางมากนัก

อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2559 นโยบายพื้นที่รับน้ำถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางอีกครั้งเมื่อรัฐอ้างเหตุผลเดิมที่ว่า จากเหตุการณ์น้ำท่วมหลายครั้งในอดีต ซึ่งสร้างความเสียหายหลายด้านต่อสังคม ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาบริหารจัดการน้ำ โดยการเปลี่ยนพื้นที่นาของชาวบ้านให้กลายเป็นพื้นที่รับน้ำ เพื่อที่จะตัดยอดน้ำไม่ให้ไหลไปยังพื้นที่ตอนล่างของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา คือ พื้นที่อุตสาหกรรมและเมือง จากนั้น รัฐจะระบายน้ำออกเมื่อถึงเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ การจะกำหนดให้ผืนนาเป็นพื้นที่รับน้ำได้นั้น รัฐต้องเข้ามาวางแผนการใช้ที่ดินผ่านการกำหนดให้ชาวนาทำนาไวกว่าเดิม เพื่อเตรียมพื้นที่นาไว้รับน้ำในช่วงหลังการเก็บเกี่ยวข้าว (ประยูร เย็นใจ, 2563)

ดังนั้น พ.ศ. 2559 ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้น จึงมอบหมายให้กรมชลประทานและหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาผ่านการปรับแผนการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ลุ่มต่ำ เพื่อใช้พื้นที่เป็นพื้นที่แก้มลิงรับน้ำ ยกตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของโครงการบริหารจัดการน้ำแบบชุมชนมีส่วนร่วมในทุ่งบางระกำ “โครงการบางระกำโมเดล 60” มากไปกว่านั้น รัฐยังได้ขยายนโยบายพื้นที่รับน้ำไปยังหลายพื้นที่ในพื้นที่ลุ่มต่ำเจ้าพระยาตอนล่าง โดยสรุป รัฐได้ประกาศใช้นโยบายพื้นที่รับน้ำทั้งหมด 13 แห่งในประเทศไทย ได้แก่ โครงการบางระกำโมเดล 60 ทุ่งเชียงราก ทุ่งท่าม่วง ทุ่งฝั่งซ้ายคลองชัยนาท-ป่าสัก ทุ่งบางกุ่ม ทุ่งบางกุ่ม ทุ่งป่าโมก ทุ่งผักไห่ ทุ่งโพธิ์พระยา ทุ่งบางบาล-บ้านแพน ทุ่งเจ้าเจ็ด และทุ่งโครงการพระยาบันลือและทุ่งโครงการรังสิตใต้ (ประยูร เย็นใจ, 2563)

รัฐกล่าวว่า การคัดเลือกพื้นที่เหล่านี้ให้เป็นพื้นที่รับน้ำนั้น ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า เนื่องจากในช่วงน้ำท่วมนั้น ผลผลิตของชาวนามักได้รับผลกระทบอยู่ตลอดเวลา ขณะเดียวกัน รัฐก็ไม่ได้มีความพร้อมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำได้แต่เพียงการบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้าเป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องปล่อยให้พื้นที่เกษตรกรรม และทำการชดเชยเยียวยาในภายหลัง เหตุดังนี้ รัฐจึงเลือกพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่รับน้ำ ทั้งนี้ นโยบายนี้ก่อให้เกิดผลดีต่อทั้งสองฝ่ายคือระหว่างรัฐกับชาวนา กล่าวคือ รัฐไม่ต้องชดเชยเยียวน้ำท่วมจากการที่ปล่อยน้ำเข้าผืนนาของชาวบ้าน ขณะเดียวกัน ชาวนาจะได้รับการจัดสรรน้ำทำนาไวกว่าเดิม โดยสรุป เกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่รับน้ำสามารถสรุปได้ 7 ประการ คือ เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำน้ำท่วมประจำ เป็นพื้นที่ปิดล้อมเก็บน้ำได้ มีแนวเขตแข็งแรง ไม่ท่วมหมู่บ้าน ชุมชนส่วนใหญ่ ไม่ท่วมเส้นทางสัญจรในท้องถิ่น มีทางระบายน้ำเข้าออกได้ กรมชลประทานมีน้ำต้นทุนเพียงพอให้ในปีนั้น กรมชลประทานสามารถลำเลียงน้ำไปทำการเพาะปลูกก่อนได้โดยไม่เกิดการสูญหายระหว่างทาง (ประยูร เย็นใจ, 2563: 31)

การจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำ 13 แห่งในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาของประเทศไทยที่กล่าวมา สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



แผนที่แสดงพื้นที่รับน้ำทั้ง 13 ท่ง ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา

ที่มา: ประยูร เย็นใจ, 2563

พื้นที่รับน้ำทั้ง 13 แห่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 1,414,898 ไร่ และมีศักยภาพรับน้ำได้ถึง 1,914 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้เกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท่ง สะท้อนให้เห็นจากข้อมูลในตารางด้านล่างนี้

ที่	พื้นที่ลุ่มต่ำ	จังหวัด	พื้นที่รับน้ำ (ไร่)	กระจายน้ำเข้าทุ่ง ปริมาณน้ำ (ล้าน ลบ.ม.)
1	ทุ่งบางระกำ	พิษณุโลก	265,000	400
2	ทุ่งเชียงราก	ชัยนาท, นครสวรรค์, สิงห์บุรี	38,300	80
3	ทุ่งท่าม่วง	ลพบุรี	45,700	84
4	ทุ่งฝั่งซ้ายคลองชัยนาท-ป่าสัก	ลพบุรี	72,680	116
5	ทุ่งบางกุ่ม	พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี, ลพบุรี	83,000	130
6	ทุ่งบางกุ้ง	พระนครศรีอยุธยา	17,000	27
7	ทุ่งบางบาล-บ้านแพน	พระนครศรีอยุธยา	33,450	107
8	ทุ่งผักไห่	พระนครศรีอยุธยา, อ่างทอง	20,854	50
9	ทุ่งผักไห่	พระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี	124,879	200
10	ทุ่งเจ้าเจ็ด	พระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี	350,000	500
11	โครงการาโพธิ์พระยา	สุพรรณบุรี	167,351	160
12	โครงการาพระยาบรรลือ	นครปฐม, นนทบุรี, ปทุมธานี, พระนครศรีอยุธยา	95,494	รับน้ำผ่านทุ่ง 100 ลบ.ม./วินาที
13	โครงการารังสิตใต้	ปทุมธานี	101,190	รับน้ำผ่านทุ่ง 80 ลบ.ม./วินาที
รวม			1,414,898	1,914

ที่มา: ประยูร เย็นใจ, 2563

อย่างไรก็ดี จากพื้นที่รับน้ำทั้ง 13 แห่งที่กล่าวมานั้น การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำเพียงแห่งเดียวคือ พื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นหลัก ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

#### 4.3.2 การเปลี่ยนทุ่งบางบาล (Bang Ban floodplain) ให้กลายเป็น “พื้นที่รับน้ำบางบาล” (Bang Ban catchment) โดยอำนาจรัฐ

##### 4.3.2.1 การก่อตัวของนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลในระดับจังหวัด

###### ทิศทางการจัดการน้ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในภาพรวม

ทิศทางการบริหารจัดการน้ำเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยให้กับพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญที่สะท้อนทิศทางการจัดการน้ำโดยรวมของจังหวัดคือ **พักตก ป้องกัน และระบายได้** (โครงการชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป., หน้า 18) สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ที่มา: โครงการชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป.: 18

จากภาพสามารถอธิบายความหมายการจัดการน้ำในแต่ละรูปแบบ (โครงการชลประทาน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป.: 18; ประชาชาติธุรกิจ, 2561) ได้ดังนี้

1. **ระบายได้** หมายถึง การแก้ปัญหาน้ำท่วมโดยใช้สิ่งก่อสร้างภายใต้ชื่อ โครงการระบายน้ำ หลากบางบาล-บางไทร ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งระบายน้ำจากตอนเหนือลงสู่ทางใต้คือทะเลอ่าวไทยให้ เร็วยิ่งขึ้น เหตุที่ต้องสร้างคลองระบายน้ำแห่งนี้ก็เพราะแม่น้ำ 4 สายหลักจะไหลมารวมกันที่จังหวัด อยุธยาทำให้มีปริมาณน้ำมาก เหตุนี้จึงต้องสร้างคลองระบายน้ำความยาว 23 กิโลเมตร เพื่อที่จะ เปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำให้เร็วยิ่งขึ้น กล่าวคือ ช่วยระบายน้ำในช่วงน้ำท่วมได้สูงถึง 12,000 ล้าน ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที

2. **พักตก** หมายถึง การแก้ปัญหาน้ำท่วมผ่านนโยบายพื้นที่รับน้ำ มีวิธีการคือการเปลี่ยนผิวนาของชาวบ้านที่ตั้งอยู่ทางด้านทิศตะวันตกของจังหวัดอยุธยาให้กลายเป็นพื้นที่รับน้ำโดยการปรับ พฤติกรรมของเกษตรกรในพื้นที่ผ่านการปรับปฏิทินการเพาะปลูกข้าวเหลือเวลา เพื่อลดความเสียหายให้กับพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมในช่วงฤดูน้ำหลาก โดยรัฐมองว่าพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ที่น้ำท่วมขังทุกปีอยู่แล้ว พื้นที่รับน้ำในจังหวัดอยุธยามีทั้งหมด 7 แห่ง ได้แก่ ทุ่งบางบาล ทุ่งป่าโมก ทุ่งบ้านนาแพน ทุ่งผักไห่ ทุ่งเจ้าเจ็ด ทุ่งบางกุ่ม และทุ่งบางกุ่มให้กลายเป็นพื้นที่รับน้ำ ทั้งนี้ ความสามารถในการรับน้ำของทุ่งทั้ง 7 เทียบเท่ากับเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์

พื้นที่รับน้ำในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้ง 7 แห่ง สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



พื้นที่รับน้ำทั้ง 7 แห่ง ในจังหวัดอยุธยา

ที่มา: โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา, 2560

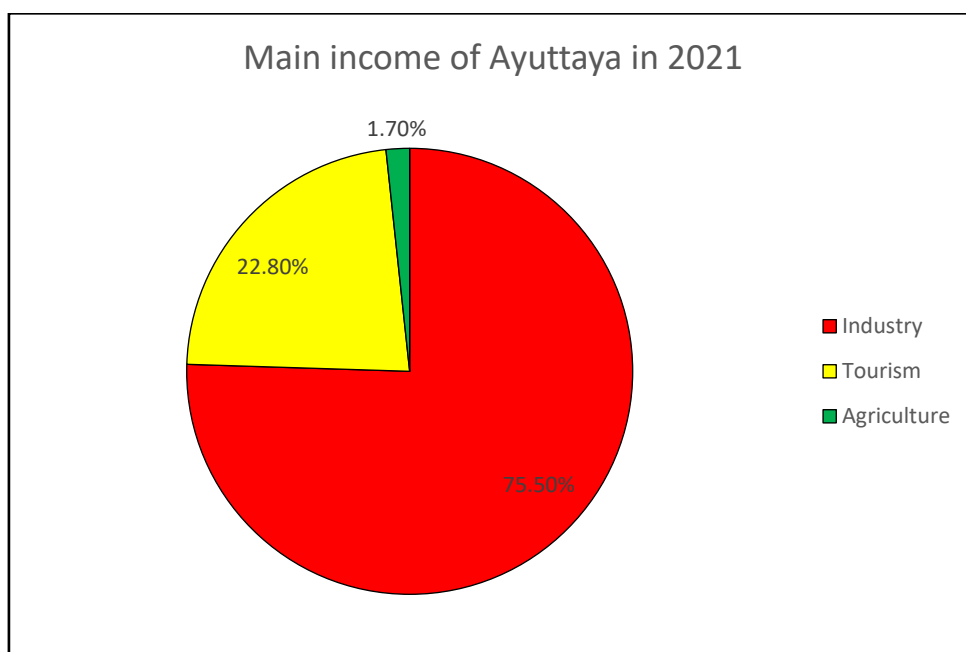
**3. ปังออก** หมายถึง การปกป้องไม่ให้พื้นที่ในฝั่งตะวันออกของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับความเสียหายจากปัญหาอุทกภัย ทั้งนี้ พื้นที่ฝั่งตะวันออกคือที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ประมาณ 2,500 แห่ง และเป็นฐานการผลิตสำคัญของของบริษัทใหญ่ เช่น ฮอนด้า แคนนอน พานาโซนิค สวารอฟสกี รวมถึงอุตสาหกรรมที่ใช้ฮาร์ดดิสก์ เช่น เวสเทิร์น ดิจิทัล ในนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน ซึ่งในอดีตพื้นที่แถบนี้เคยได้รับความเสียหายจากปัญหาน้ำท่วมมาแล้ว

กล่าวคือ พื้นที่อุตสาหกรรมในฝั่งตะวันออกของจังหวัดอยุธยาได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยอย่างหนักเมื่อ พ.ศ. 2554 ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั่วโลกลดลง สะท้อนให้เห็นจากการลงทุนในพื้นที่ใน พ.ศ. 2554 หายไปประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ เหตุดังนี้ แผนการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดอยุธยาจึงมุ่งหวังสร้างเติบโตทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ให้คืนกลับมาอีกครั้ง (ประชาชาติธุรกิจ, 2560)

ในเวลาต่อมา หลายบริษัทได้สร้างเขื่อนของตัวเองเพื่อป้องกันน้ำท่วม เช่น เขื่อนรอบนิคมอุตสาหกรรมบางปะอินที่ใช้เงินสร้าง 700 ล้านบาท โดยภาครัฐให้การสนับสนุน 2/3 ของเงินทั้งหมด ยกตัวอย่างเช่น นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนครซึ่งมีผู้ประกอบการ 22 โรงงาน ได้มีการสร้างคันดินและเขื่อนเคลื่อนที่มีระดับความสูงถึง 8.2 เมตร ความยาว 7 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 2,050 ไร่ เช่นเดียวกับกับ อุตสาหกรรมบ้านหว่าซึ่งมีผู้ประกอบการ 125 โรงงาน ก็ได้มีการสร้างเขื่อนคันดินบดอัดแน่นเสริมด้วยวัสดุป้องกันกัดเซาะ (Grocell stones Grotex) มีความสูง 5.4 เมตร ความกว้างของฐาน 22 เมตร ความยาว 11 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 2,500 ไร่ รวมถึงในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมบางปะอินซึ่งมีผู้ประกอบการ 93 โรงงาน ได้มีการสร้างเขื่อนคันดินบดอัดแน่นซึ่งสันเขื่อน

ออกแบบโดยใช้ผนังคอนกรีตรูปตัวยู (RC flood wall) ความสูง 6 เมตร ความยาวของเขื่อน 10 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 1,962 ไร่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2560)

พื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดอยุธยาสร้างรายได้ให้กับจังหวัดเป็นอันดับหนึ่งติดต่อกันหลายปี สะท้อนให้เห็นจากสถิติเมื่อ พ.ศ. 2564 ตามภาพด้านล่างนี้



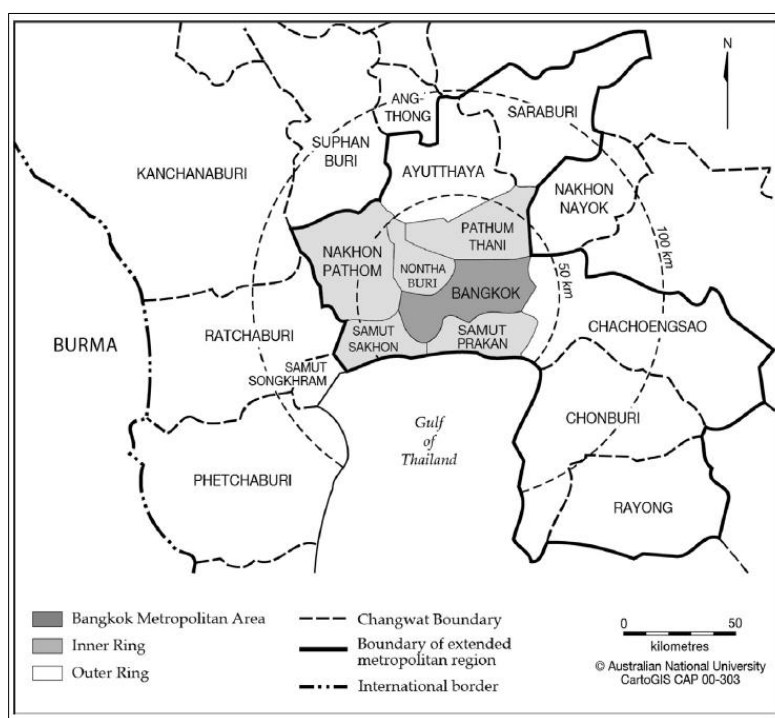
ผู้วิจัยสร้างขึ้นจาก สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2566

จากภาพ รายได้หลักของจังหวัดมาจากอุตสาหกรรมร้อยละ 75.5 รองลงมาคือภาคการท่องเที่ยวร้อยละ 22.8 ทว่า ภาคการเกษตรในจังหวัดอยุธยาไม่ใช่รายได้สำคัญของจังหวัด กล่าวคือมีรายได้ร้อยละ 1.7

ในแง่นี้เอง ภาคอุตสาหกรรมจึงถูกให้ความสำคัญมากกว่า สะท้อนให้เห็นจากในช่วง พ.ศ. 2561 หน่วยงานรัฐระดับจังหวัดได้เดินทางไปยังพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่อำเภอวังน้อย พร้อมยืนยันว่าพื้นที่ทางอุตสาหกรรมทางทิศตะวันออกจะไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมอย่างแน่นอน เหตุเพราะ เป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่รับน้ำซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตก โดย สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขณะนั้นกล่าวว่า “พื้นที่อำเภอวังน้อย เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตพักน้ำอยู่แล้ว และทางชลประทานเองก็ได้ผันน้ำเป็นระลอก ซึ่งจะทำให้การทำงานในพื้นที่ง่ายขึ้น กับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ที่เรียกว่า พักตก บ่อกัก ระบายได้ ตรงนี้ก็เป็นงานต่าง ๆ ที่เราร่วมมือกัน เพราะฉะนั้นเรื่องการจัดการน้ำผมคิดว่า ถ้าเราเตรียมตัวและเฝ้าระวัง เราจะสามารถควบคุมและลดความเสียหายได้” (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561)



ไม่เพียงเท่านั้น รัฐไม่เพียงมุ่งปกป้องพื้นที่อุตสาหกรรมทางด้านทิศตะวันออกของจังหวัดอยุธยาเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งปกป้องพื้นที่ตอนล่างที่สำคัญคือ กรุงเทพฯ ปริมณฑล อีกด้วย ซึ่งจะเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นหากดูจากตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่รับน้ำในจังหวัดอยุธยาซึ่งตั้งอยู่ทางตอนบนของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ที่ถูกป้องกันจากน้ำท่วมในทางตอนใต้ของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากแผนที่ด้านล่างนี้



ที่มา: Marks and Lebel (2016)

จากทิศทางการจัดการน้ำในภาพรวมของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาภายใต้หลักการ **พักตัก** **ปล่อยออก และระบายได้** ที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการน้ำในจังหวัดอยุธยาตกอยู่ภายใต้การยึดกุมอำนาจโดยชนชั้นนำ (elite capture) คำนี้ในรัฐศาสตร์อธิบายความหมายโดยรวมว่า คือการที่ประเทศถูกชนชั้นนำกลุ่มเล็ก ๆ จับจองเป็นของตัวเอง และทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนกลายเป็นผลประโยชน์ของชนชั้นนำ<sup>11</sup>

ในการจัดการน้ำท่วมที่ตกอยู่ภายใต้การยึดกุมอำนาจโดยชนชั้นนำ (elite capture) คือ การจัดการน้ำน้ำท่วม (flood management) ถูกออกแบบโดยชนชั้นนำผ่านการใช้เครื่องมือเชิงเทคนิคและความเชี่ยวชาญเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้อง เช่น ความเสี่ยงที่น้อยลงจากน้ำท่วมและ

<sup>11</sup> หมายความว่าของการอธิบายการยึดกุมอำนาจโดยชนชั้นนำ (elite capture) เพิ่มเติมได้ที่

[decode.plus/20210601/?fbclid=IwAR3sVPyiML-bWVMso1rd6MYyDgEULB0J0mLd9yS0NiDTp-bt\\_cTJTmb5iil](https://decode.plus/20210601/?fbclid=IwAR3sVPyiML-bWVMso1rd6MYyDgEULB0J0mLd9yS0NiDTp-bt_cTJTmb5iil)

ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ยกตัวอย่าง คำมั่นสัญญาในการป้องกันน้ำท่วมที่ถูกอ้างถึงอยู่บ่อยครั้ง คือ การป้องกันเมืองหลวงกรุงเทพฯ การจัดการน้ำเช่นนี้มองข้ามประชาชนที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง ที่เป็นผู้เสียสละ (Lebel & Lebel, 2020; Lebel, Manuta, & Garden, 2011)

เรื่องเล่าหลักในเชิงนโยบาย (dominant policy narrative) ที่ถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรม ให้กับการจัดการน้ำแนวนี้คือ การจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมนั้น ควรให้ความสำคัญกับการรักษาพื้นที่สำคัญและพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง (high-value economic activities) ซึ่งเป็นพื้นที่ของทุน (capital) และเป็นพื้นที่ที่มีอำนาจทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อ พ.ศ. 2549 ซึ่งรัฐผันน้ำไปยังพื้นที่เกษตรกรรอบอยุธยาเพื่อปกป้องกรุงเทพฯ เรื่องเล่าหลักที่ถูกใช้คือ กรุงเทพฯถูกปกป้องอีกครั้งจากผู้กล้า (heroes) คือ ชุมชนในจังหวัดอยุธยาที่ยอมเสียสละเพื่อชาติ แม้จะเจ็บปวด รวมไปถึง เหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อพ.ศ. 2559 ประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวว่า “ขอบคุณชาวนาที่เสียสละผืนนาของพวกเขา” รับน้ำแทน (Lebel & Lebel, 2020; Lebel, Manuta, & Garden, 2011)

การจัดการน้ำท่วมในสังคมไทยที่ยกย่องชุมชนในฐานะผู้เสียสละเพื่อชาตินั้น แท้จริงแล้วก็คือการเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การจัดการน้ำภายใต้หลักการพัก ป้องออก ระบายได้ในจังหวัดอยุธยา เพื่อบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมให้กับพื้นที่ตอนล่างโดยการโยนภาระให้กับพื้นที่อื่นเช่นนี้ ทำให้เรื่องความเป็นธรรม (fairness) กลายเป็นประเด็นสำคัญ เหตุเพราะการป้องกันน้ำท่วมโดยวิธีการใช้พื้นที่รับน้ำแทน คือการโยนภาระ (allocate burdens) และโยนความเสี่ยง (allocate risks) จากน้ำท่วมให้แก่ตัวแสดงอื่นในสังคม ซึ่งหลายครั้งไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win) เนื่องจากการจัดการน้ำด้วยแนวทางนี้ก่อให้เกิดการได้อย่างเสียอย่าง (trad-offs) และความขัดแย้งทางการเมือง ฯลฯ (Lebel, Manuta, & Garden, 2011: 46)

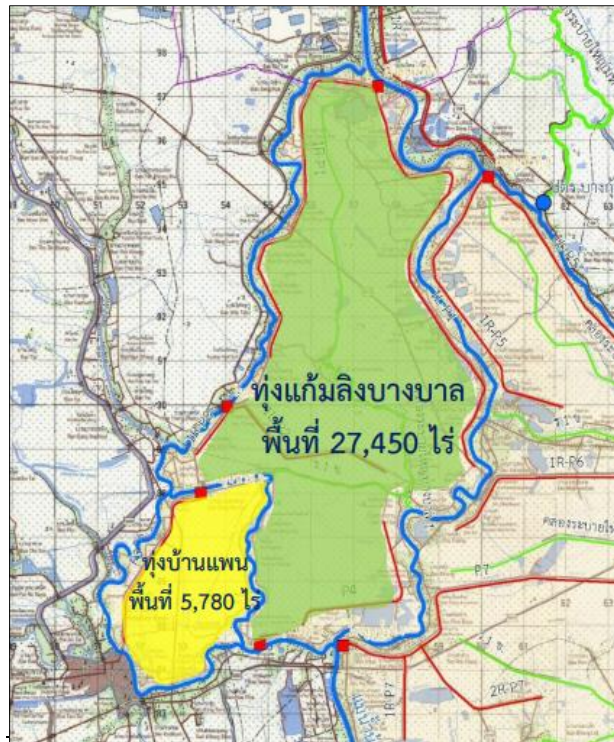
ในแง่นี้ การดำเนินนโยบายที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายจึงมีความสำคัญอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น การนำนโยบายรับน้ำไปปฏิบัติในต่างประเทศมีเงื่อนไขสำคัญที่ชาวบ้านจะให้การยอมรับนโยบายนี้คือ การชดเชยเยียวยา (compensation) ในระยะยาว กล่าวคือ หากการชดเชยเยียวยาถูกออกแบบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน (shared understanding) ในรูปแบบการจัดการน้ำ และได้รับการยอมรับอย่างดีจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ยกตัวอย่างเช่น การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติในยุโรปดำเนินไปโดยการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้า (stakeholders) ร่วมออกการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำและกำหนดแนวทางการชดเชยเยียวยา (Trakuldit & Faysse, 2019: 1-2)

อย่างไรก็ดี ในประเทศแถบเอเชียพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบและถกเถียงเรื่องจัดการน้ำภายใต้ต้นนโยบายพื้นที่รับน้ำและการชดเชยเสียหายถือเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่ง เนื่องจากการจัดการน้ำในประเทศแถบนี้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐที่รวมศูนย์และเจ้าหน้าที่รัฐในระบบราชการสะท้อนให้เห็นจากการศึกษาหลายชิ้นที่ชี้ว่า รัฐไม่ได้ยินยอมที่จะสละอำนาจเพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย กรมชลประทานถือเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจหลักในการจัดการน้ำของประเทศ กรมชลประทานมีความพยายามน้อยมากในการสร้างการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม (participatory irrigation management) เพื่อให้ชาวบ้านได้เสนอผลประโยชน์ของตนเองในการจัดการน้ำ (Trakuldit & Faysse, 2019: 1-2)

จากพื้นที่รับน้ำในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้ง 7 แห่งที่กล่าวมานั้น การศึกษาคั้งนี้จะให้ความสำคัญกับพื้นที่รับน้ำบางบาลเป็นหลัก ในส่วนต่อไปจะแสดงให้เห็นว่าภายใต้ทิศทางการจัดการน้ำที่โยนความเสี่ยงและต้นทุนจากน้ำท่วมให้กับคนบางบาลข้างต้น ปრაกฏตัวขึ้นจากกระบวนการที่มีลักษณะอย่างไร ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการน้ำหรือไม่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

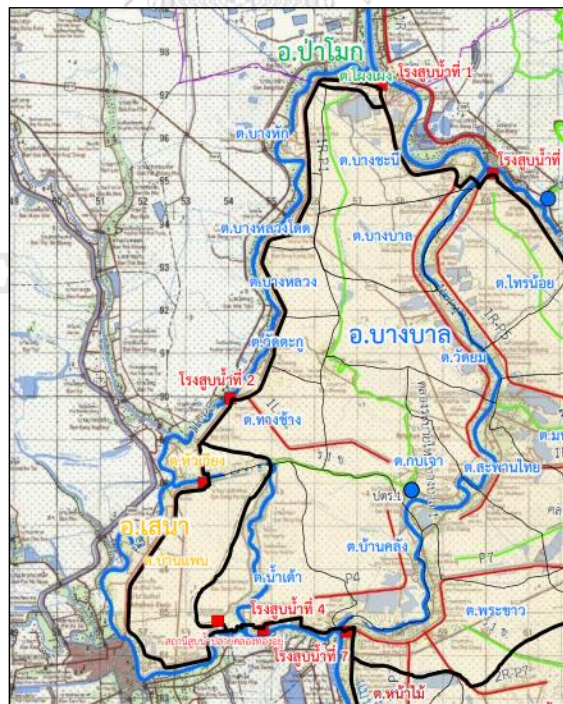
#### **การก่อตัวของนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล**

พื้นที่รับน้ำบางบาลมีขอบเขตพื้นที่ตามนโยบายทั้งหมด 27,450 ไร่ ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่หลายตำบลในอำเภอบางบาล ดังที่ปรากฏในภาพด้านล่างนี้



ภาพรวมของนโยบาย

ที่มา: สำนักงานชลประทานที่ 10, ม.ป.ป.



ตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่รับน้ำบางบาล

ที่มา: สำนักงานชลประทานที่ 10, ม.ป.ป.

ใน พ.ศ. 2560 แบบแผนการจัดการน้ำในทุ่งบางบาลถูกกำกับควบคุมโดยนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลเป็นครั้งแรก โดยฉัตรชัย สารีกลยะ รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้อนุมัตินโยบายแก้มลิงหรือพื้นที่รับน้ำ เพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ลุ่มต่ำภาคกลาง 12 แห่ง เพื่อรับน้ำในช่วงน้ำหลาก รวมพื้นที่รับน้ำทั้งหมด 1.15 ล้านไร่ สอดคล้องกับที่ สมเกียรติ ประจักษ์ อธิบดีกรมชลประทานขณะนั้นได้กล่าวว่า พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเพาะปลูกของเกษตรกรในพื้นที่ภาคกลางให้เร็วขึ้นกว่าเดิมเป็นครั้งแรก เพื่อเตรียมพื้นที่ไว้สำหรับรับน้ำเข้าในช่วงฤดูน้ำหลาก เพื่อปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม ช่วงเวลานี้เป็นเวลาที่เริ่มรับน้ำอย่างหนัก (มติชน, 2560; ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565; ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง, 5 มิถุนายน, 2564; Molle, Chompadist, & Bremard, 2021)



ภาพการประกาศนโยบายพื้นที่รับน้ำในระดับกระทรวงของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2560

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ, 2560

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจะถูกนำไปปฏิบัติจริงในพ.ศ. 2560 นโยบายนี้เริ่มก่อรูปตั้งแต่ช่วงเวลาก่อนหน้านั้น

กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2559 นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลเริ่มก่อตัวอย่างเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการที่ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้น สั่งการให้กรมชลประทานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการร่วมกันเพื่อบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มต่ำภาคกลาง โดยการใช้พื้นที่แก้มลิงธรรมชาติหน่วงน้ำผ่าน **การปรับแผนการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่ลุ่ม** (ประยูร เย็นใจ, 2563)

ทิศทางการจัดการน้ำระดับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้างต้น ถูกทำให้เป็นจริงได้โดยหน่วยงานระดับจังหวัดอยุธยา ซึ่งตัวแสดงนโยบายที่ขับเคลื่อนนโยบายรับน้ำในจังหวัดอยุธยา ประกอบด้วยหลายส่วน ดังนี้



ภาพการนำเสนอนโยบายพื้นที่รับน้ำ  
ของกรมชลประทานร่วมกับจังหวัดในจังหวัดอยุธยา  
(ที่มา: จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2560)

เริ่มต้นจาก คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (single command) ระดับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา<sup>12</sup> แต่งตั้งโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 องค์กรประกอบของคณะกรรมการชุดนี้สะท้อนให้เห็นจากตารางด้านล่าง

ที่	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ตำแหน่ง
1	เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	ประธานกรรมการ
2	หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด รวมถึงราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น แต่มีหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัดด้วย	กรรมการ
3	เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดที่ได้รับมอบหมาย	เลขานุการ

องค์กรประกอบของคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ  
ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2559)

จากนั้นในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2559 คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (single command) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ทำการประชุม โดยสาระสำคัญของการประชุมครั้งนี้คือ

<sup>12</sup> ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนงานด้านเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จากการที่เขื่อนหลายแห่งที่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ทำการระบายน้ำ ส่งผลให้พื้นที่ปลูกข้าวหลายแห่งทางใต้ของเขื่อนได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม เช่น ทุ่งบางบาล ทุ่งป่าโมก และทุ่งเจ้าเจ็ด เหตุดังนี้ เพื่อแก้ปัญหาผลกระทบจากน้ำท่วมดังกล่าว รัฐจึงเข้ามาจัดการพื้นที่โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการทำนาใหม่เพื่อให้มีการเก็บเกี่ยวผลผลิตให้ทันก่อนน้ำท่วม จากนั้นพื้นที่เหล่านี้จะกลายเป็นพื้นที่รับน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในพื้นที่ดังกล่าว (คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559)

ดังนั้น คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (single command) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงออกคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2559 แต่งตั้ง “คณะกรรมการวางแผนกำหนดเหลือเวลาการเพาะปลูกข้าว” ในฐานะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายนี้ชุดแรกเพื่อให้บริการบริหารจัดการน้ำและการจัดการการเพาะปลูกข้าวมีความเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพ (คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559)

คณะกรรมการวางแผนกำหนดเหลือเวลาการเพาะปลูกข้าวประกอบด้วยคณะกรรมการย่อย 3 ส่วน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายพื้นที่รับน้ำในจังหวัดอยุธยา (คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559) คณะกรรมการย่อยทั้ง 3 ชุด มีรายละเอียด ดังนี้

**1. คณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**  
ซึ่งมีหน้าที่ 3 ด้านหลัก ประกอบด้วย

- 1) อำนวยการ และกำกับดูแล ให้คำแนะนำแนวทางในการแก้ไขปัญหาและให้คำปรึกษาการดำเนินการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลาของจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 2) ติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลา และการบริหารจัดการในเรื่องอื่น ๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 3) ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

องค์ประกอบของคณะกรรมการคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลือเวลาสะท้อนให้เห็นจากตารางด้านล่างนี้

ที่	องค์ประกอบ	ตำแหน่ง
1	ผู้ว่าราชการจังหวัดอยุธยา	ประธาน
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รองผู้ว่าฯ ที่ได้รับมอบหมาย</li> <li>- ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ</li> </ul>	รองประธาน คณะกรรมการ
3	<p>กรรมการประกอบด้วยหลายส่วนคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด</li> <li>- ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ</li> <li>- ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร</li> <li>- ผู้แทนกรมการข้าว</li> <li>- ผู้แทนกรมชลประทาน</li> <li>- เกษตรและสหกรณ์จังหวัด</li> <li>- ผู้อำนวยการโครงการชลประทานจังหวัด</li> <li>- ประมงจังหวัด</li> <li>- ปศุสัตว์จังหวัด</li> <li>- ผู้อำนวยการสถานีพัฒนาที่ดินพระนครศรีอยุธยา</li> <li>- ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยข้าวพระนครศรีอยุธยา</li> <li>- ปฏิรูปที่ดินจังหวัด</li> <li>- หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด</li> <li>- หัวหน้าสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์พระนครศรีอยุธยา</li> <li>- ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 5 จังหวัดชัยนาท</li> <li>- ท้องถิ่นจังหวัด</li> <li>- พาณิชย์จังหวัด</li> <li>- หัวหน้า ปก. จังหวัด</li> <li>- ประชาสัมพันธ์จังหวัด</li> <li>- อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ</li> <li>- นายอำเภอทุกอำเภอ</li> <li>- ประธานหอการค้าจังหวัด</li> <li>- ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด</li> </ul>	กรรมการ
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกษตรจังหวัด</li> <li>- หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร</li> <li>- หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาการผลิต สำนักงานเกษตรจังหวัด</li> <li>- หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัด</li> </ul>	กรรมการและ เลขานุการ



ผู้วิจัยสร้างขึ้นจาก คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลื่อมเวลา  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559

2. คณะทำงานวางแผนเหลื่อมเวลาการเพาะปลูกข้าวและประมง พร้อมจัดสรรน้ำ มีหน้าที่ดังนี้

- 1) จัดทำแผนปฏิบัติงาน การวางแผนการดำเนินงานการปลูกข้าวเหลื่อมเวลา การส่งน้ำ และการทำประมงของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 2) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลื่อมเวลา
- 3) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการอำนวยการวางแผนปลูกข้าวเหลื่อมเวลาจังหวัด

องค์ประกอบของคณะทำงานวางแผนเหลื่อมเวลาการเพาะปลูกข้าวและประมง พร้อมจัดสรรน้ำ สะท้อนให้เห็นจากตารางด้านล่างนี้

ที่	องค์ประกอบ	ตำแหน่ง
1	รองผู้ว่าจังหวัด	ประธาน คณะทำงาน
2	เกษตรและสหกรณ์จังหวัด	รองประธาน
3	คณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐหลายส่วน ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด</li> <li>2. นายอำเภอทุกอำเภอ</li> <li>3. ท้องถิ่นจังหวัด</li> <li>4. ประมงจังหวัด</li> <li>5. ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยข้าว</li> <li>6. ปฎิรูปที่ดินจังหวัด</li> <li>7. หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด</li> <li>8. ผู้บังคับการควบคุมกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยจังหวัด</li> <li>9. อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ</li> <li>10. ประธานสภาเกษตรกรจังหวัด</li> <li>11. ผู้อำนวยการโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ</li> <li>12. นายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียง</li> <li>13. นายกเทศมนตรีตำบลบางนมโค</li> </ol>	คณะทำงาน

ที่	องค์ประกอบ	ตำแหน่ง
	14. ประธานสภาเทศบาลตำบลหัวเวียง 15. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลमारวิชัย กำนันตำบลสามตุ่ม อำเภอเสนา	
	16. เกษตรจังหวัด 17. ผู้อำนวยการโครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา	คณะทำงาน และเลขานุการ

ผู้วิจัยสร้างขึ้นจาก คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลา  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559

### 3. คณะทำงานจัดทำเวทีประชาคมเพื่อการวางแผนปลูกข้าว ส่งน้ำ และการทำประมง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีหน้าที่ดังนี้

- จัดทำแผนการปฏิบัติงาน ลงพื้นที่จัดทำเวทีประชาคม เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจการปลูกข้าวเหลืองเวลา การส่งน้ำ และการทำประมง ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 1) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาจังหวัด
- 2) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาจังหวัดมอบหมาย

องค์ประกอบของคณะทำงานจัดทำเวทีประชาคมเพื่อการวางแผนปลูกข้าว ส่งน้ำ และการทำประมง มีดังนี้

ที่	องค์ประกอบ
1	นายอำเภอทุกอำเภอ
2	หน่วยทหารที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่
3	ปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายในพื้นที่รับผิดชอบ
4	พัฒนาการอำเภอทุกอำเภอ
5	ผู้แทนโครงการชลประทานจังหวัดอยุธยา หรือผู้แทนโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาที่รับผิดชอบในพื้นที่
6	สาธารณสุขอำเภอทุกอำเภอ
7	สมาชิกสภาเกษตรกรจังหวัดอยุธยา ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
8	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
9	กำนัน ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

10	เกษตรอำเภอทุกอำเภอ
----	--------------------

ผู้วิจัยสร้างขึ้นจาก คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559

การขับเคลื่อนการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลผ่านคณะกรรมการ 4 ชุดหลักที่กล่าวมาข้างต้นคือ เครือข่ายนโยบายระดับจังหวัดที่เกิดจากการรวมตัวกันของตัวแสดงต่าง ๆ (network of power relations) เพื่อผลักดันนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลให้เกิดขึ้นจริง

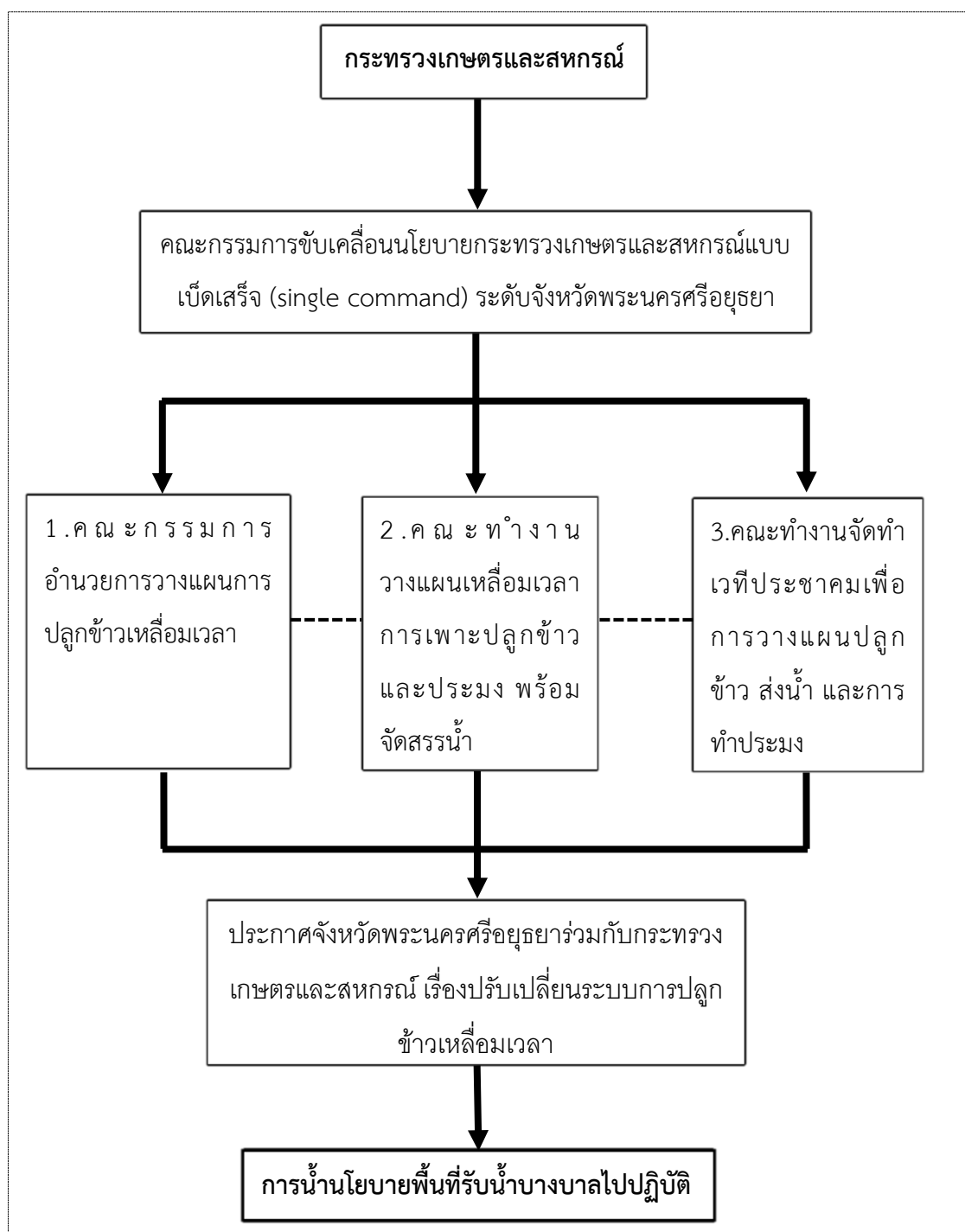
จากองค์ประกอบของผู้กำหนดนโยบาย (policy actors) ที่ปรากฏในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายเกือบทั้งหมดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ ยกเว้นกรรมการ 1 คนในคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาซึ่งเป็นตัวแสดงนอกภาครัฐ (non-state actor) คือ **ประธานหอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**

เหตุตั้งนี้ ลักษณะของเครือข่ายนโยบายพื้นที่รับน้ำจึงมีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) ซึ่งรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำไว้ที่รัฐ โดยไม่มีตัวแทนของประชาชนพื้นที่รับน้ำซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายเข้าไปร่วมแบ่งปันอำนาจ (distribution of voice and authority) ในการจัดการน้ำในพื้นที่แม้แต่คนเดียว

นอกจากนี้ แม้จะมีตัวแทนจากภาคเอกชนเพียงคนเดียวคือประธานหอการค้าจังหวัดในฐานะผู้กำหนดนโยบายในระดับพื้นที่ ทว่าภาคอุตสาหกรรมมีอิทธิพลต่อทิศทางการกำหนดนโยบายรับน้ำอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมองไปที่เจตนารมณ์ของการจัดการน้ำของจังหวัดอยุธยาภายใต้หลักการ **พักตก ป้อนออก ระบายได้** ที่นำเสนอไปก่อนหน้าพบว่า พื้นที่รับน้ำทางด้านทิศตะวันตกสร้างขึ้นเพื่อไม่ให้น้ำท่วมพื้นที่อุตสาหกรรม 2,500 กว่าแห่งทางทิศตะวันออก เหตุตั้งนี้ภาคอุตสาหกรรมจึงมีอำนาจมากกว่าชาวนาในกระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำ

ลักษณะเครือข่ายนโยบายระดับจังหวัดที่รวมศูนย์โดยรัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพื้นที่อุตสาหกรรมเช่นนี้ จะส่งผลให้นโยบายรับน้ำในจังหวัดอยุธยาก่อตัวเป็นสถาบัน (institutionalization) กฎระเบียบและรูปแบบการมีส่วนร่วมจะถูกพัฒนาให้เป็นระเบียบแบบแผน (แก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2558: 227) โดยจะส่งผลต่อการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ กล่าวคือ นโยบายนี้จะกำหนดว่า ชาวบ้านบางบาลจะได้รับน้ำทำนาเมื่อไหร่และอย่างไร รวมถึงผืนนาของพวกเขาจะต้องรับเมื่อไหร่ ในปริมาณแค่ไหน และยาวนานเพียงใด

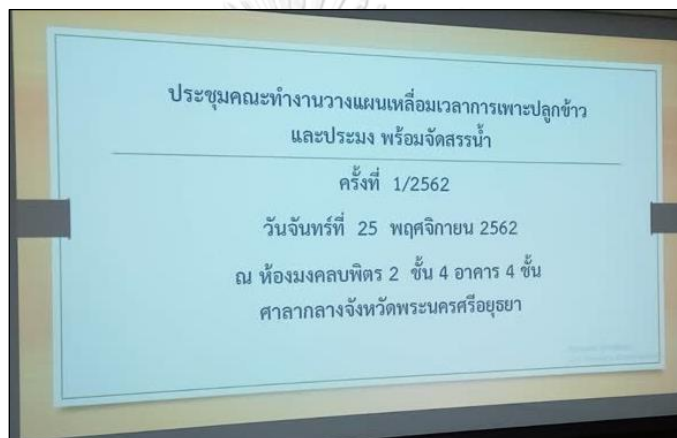
โดยสรุป การกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลสามารถสรุปเป็นโครงสร้างได้ตามภาพด้านล่างนี้



ที่มา: ผู้วิจัย

จากโครงสร้างการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติข้างต้นพบว่า เครือข่ายนโยบายระดับจังหวัดได้ทำการบริหารจัดการน้ำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมผ่านขั้นตอนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำในระดับจังหวัด ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

เกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในฐานะคณะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการวางแผนเหลื่อมเวลาการเพาะปลูกข้าวและประมง พร้อมจัดสรรน้ำ จะส่งหนังสือเชิญกรรมการที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการจากสำนักงานเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประมงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และภาคส่วนต่างๆ ที่ถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ เพื่อเข้าร่วมประชุมวางแผนเพื่อกำหนดแนวทางการปลูกข้าวและการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำทั้ง 7 แห่งในจังหวัดอยุธยา เนื้อหาการประชุม เช่น กรมชลประทานจะวางแผนการส่งน้ำสำหรับทำนา การปล่อยน้ำเข้าทุ่งเพื่อป้องกันเมืองและอุตสาหกรรม และการจัดสรรน้ำทำนาหลังน้ำท่วม (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง, 6 พฤศจิกายน 2566)



การประชุมของคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลื่อมเวลา  
ที่มา: กรมประชาสัมพันธ์, 2562



บรรยากาศการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลื่อมเวลา  
ที่มา: กรมประชาสัมพันธ์, 2562

จากนั้น คณะกรรมการจะนำข้อมูลจากการประชุมมากำหนดเป็น **ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา**ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลือมเวลา และจะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทำการลงนาม และจะนำประกาศดังกล่าวไปแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติตามในลำดับต่อไป

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ พบว่า ก่อน พ.ศ. 2559 เคยมีการศึกษาของ ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ (2551) เรื่อง **โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำองเพื่อบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล(1)”** ซึ่งส่วนหนึ่งของผลการศึกษาพบว่า ประชาชนร้อยละ 94 ในพื้นที่รับน้ำบางบาลให้การสนับสนุนนโยบายนี้ เช่นเดียวกับที่ ชลิต ดำรงค์ศักดิ์ อธิบดีอธิบดีกรมชลประทานกล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่า ประชาชนในพื้นที่ 90 เปอร์เซ็นต์ให้ความร่วมมือในการนำนโยบายปฏิบัติ (คมชัดลึก, 2555)

ในเวลาต่อมา ยุคปัจจุบันภายใต้การขับเคลื่อนนโยบายของคณะกรรมการวางแผนกำหนดเหลือมเวลาการเพาะปลูกข้าว พบว่า รัฐได้จัดทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่รับน้ำ โดยทำการเชิญตัวแสดงต่าง ๆ เข้าร่วม เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนเกษตรกร ฯลฯ จำนวนผู้เข้าร่วมทั้งหมดประมาณ 50-60 คน ขึ้นอยู่ขอบเขตของแต่ละพื้นที่รับน้ำ ทั้งนี้ ก่อนที่จะน่านโยบายรับน้ำไปปฏิบัติ รัฐจะทำประชาคมทุกครั้ง (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง, 6 พฤศจิกายน 2566)

ผลของการทำประชาคมพบว่า รัฐกล่าวไปในทิศทางเดียวกันคือชาวบ้านในพื้นที่ยอมรับการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติ

ยกตัวอย่างเช่น การประชุมของคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลือมเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ซึ่ง จูอะติ พงศ์มณีรัตน์ รองอธิบดีกรมประมงรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้น ในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมครั้งนี้ ได้ทำการสรุปเนื้อหาการประชุมที่กล่าวถึงการทำให้ประชาคมในพื้นที่รับน้ำของจังหวัดอยุธยาไว้ดังนี้

*“ในแต่ละอำเภอที่อยู่ในเขตทุ่งรับน้ำ ได้จัดเวทีทำประชาคมการปลูกข้าวเหลือมเวลาแล้ว ผลการทำประชาคมพบว่า เกษตรกรเห็นด้วยกับแผนการปลูกข้าวเหลือมเวลา แต่มีข้อเสนอว่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบริหารจัดการน้ำตามปฏิทินที่กำหนด”*

(สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2559)

รูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสะท้อนให้เห็นจาก การทำประชาคมในทุ่งเสนาและทุ่งบางบาล ซึ่งได้เชิญราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ผลพบว่า ราษฎรส่วนใหญ่ต้องการเข้าร่วมและยอมรับให้พื้นที่ของเขาเป็นพื้นที่รับน้ำ (โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพลเทพ , 2560)

สอดคล้องกับที่สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขณะนั้น กล่าวว่า กระบวนการก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่รับน้ำของจังหวัดใน พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดทำประชาคมทั้งสิ้น 1,488 หมู่บ้านในพื้นที่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2561) สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ยังกล่าวเพิ่มเติมดังนี้

**“...เรามีการประชาคมทุกหมู่บ้าน จริงๆ แล้วได้แจ้งผู้นำทุกหมู่บ้าน ทุกชุมชน ให้มีประชาคมเพื่อรับทราบว่าเราผันน้ำเข้าทุ่ง และเลื่อนการทำให้เร็วขึ้น 40 วัน ทำให้เราเสียหายแค่ 1 ใน 10 ของปีที่แล้ว”**

(จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2560)

สอดคล้องกับที่ โบริ์แดง ทาแก้ว ผู้อำนวยการโครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา นั้นนำเสนอให้เห็นถึงการนำนโยบายรับน้ำไปปฏิบัติในพื้นที่รับน้ำ 7 แห่งของจังหวัดอยุธยา ได้มีการทำประชาคมและบันทึกข้อตกลงกับตัวแทนชาวนา ผลพบว่าชาวนายอมให้พื้นที่ของพวกเขาเป็นพื้นที่รับน้ำ (มติชน, 2561)

จากกระบวนการมีส่วนร่วมที่รัฐจัดตั้งกล่าว ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นจากอำนาจรัฐรวมศูนย์เท่านั้น หากแต่รัฐยังได้สร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำเวทีประชาคมเพื่อการวางแผนปลูกข้าว ส่งน้ำ และการทำประมง ซึ่งได้จัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่รับน้ำหลายครั้ง และได้ข้อสรุปจากการทำประชาคมในพื้นที่ว่าชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายพื้นที่รับน้ำเห็นด้วยกับการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองไปยังเนื้อหาของการจัดทำประชาคมเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับข้อมูลจากพื้นที่รับน้ำบางบาล กลับพบว่า ลักษณะของการทำประชาคมมีข้อจำกัดหลายประการเกิดขึ้น กล่าวคือ เป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่แคบ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มไม่ได้ถูกนับรวม มากไปกว่านั้น ข้อเสนอบางส่วนจากประชาชนไม่ได้รับการตอบรับ และที่สำคัญคือ ไม่ได้เป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (meaningful participatory) การมีส่วนร่วมดำเนินไปใน

รูปแบบที่อำนาจในการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดดังต่อไปนี้

ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาหลายปีนำเสนอให้เห็นถึงกระบวนการกลายเป็นพื้นที่รับน้ำบางบาลซึ่งเขาเคยได้เข้าร่วมไว้ว่า ในอดีตหลังเหตุการณ์น้ำท่วม พ.ศ.2554 รัฐบาลขณะนั้นได้ลงพื้นที่เพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนบางส่วน มีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างรัฐกับชาวบ้านว่าจะให้มีการทำนบปราง ทว่า กลับไม่มีน้ำให้ทำนา รวมไปถึง ตกลงกันว่าจะมีการชดเชยไร่ละ 5,000 แต่ในความเป็นจริง ชาวบ้านกลับไม่ได้เงินจำนวนดังกล่าว (ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สนทนากลุ่ม, 19 กันยายน 2566)

สอดคล้องกับที่ชาวบ้านอีกท่านกล่าวถึงกระบวนการนโยบายพื้นที่รับน้ำปฏิบัติไว้ว่า เมื่อครั้งอดีตเคยมีการศึกษาวิจัยเพื่อสอบถามความเห็นชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านก็ได้เสนอความคิดเห็นในเรื่องการชดเชยไป ทว่ากลับไม่ได้รับการยอมรับ ในเวลาต่อมา นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลถูกนำไปปฏิบัติโดยที่ชาวบ้านไม่ได้แสดงความคิดเห็น สะท้อนให้เห็นจากบทสัมภาษณ์ด้านล่างนี้

“อย่างปี 54 น้ำท่วมกรุงเทพ ท่วมอยุธยาหมดเลย ตามโรงงานท่วมหมด เลียหายเยอะแยะ รัฐก็เลยตั้งนโยบาย คือ เอานโยบายมาให้ทุ่งบางบาลเป็นที่เก็บน้ำ เพราะเราเป็นที่ราบลุ่ม

แต่ไม่เคยมาสัมภาษณ์ ไม่เคยมาถามความคิดเห็นของคนบางบาลเลยว่า คนบางบาลเห็นด้วยไหมกับการที่จะเอาทุ่งบางบาลเป็นพื้นที่รับน้ำ ไม่เคยมาถามไม่เคยมาพูด

เคยมาทำวิจัยแต่ทำแล้วก็ไปมึงบเป็นร้อยล้าน ก็มาหลังจากปี 54 นั้นแหละ ซึ่งทางเราก็เรียกร้องไปว่าขอให้ชดเชยไร่ละ 4000 บาท เขาก็รับคำนี้ไปแล้วก็จบไปเลยไม่มี

บางบาลกลายเป็นทุ่งรับน้ำโดยที่บางบาลไม่ได้มีส่วนร่วมไปนั่งคุยว่าคุณเห็นด้วยไหมว่าบางบาลรับน้ำหรือคุณไม่เห็นด้วยไม่มีใครรู้คือตั้งอุปโลกน์ว่าเราเป็นพื้นที่รับน้ำโดยที่เราก็ไม่ยอมรับ ก็มาตั้งเก็บค่าน้ำเราปีสองครั้ง หลังจากนั้นมาก็ท่วม เรื่อย ๆ ปี 59 60 ก็ท่วมมาตลอด ท่วมแบบนี้ ชลประทานไม่เคยมีแนวทางการช่วยเหลือ...นโยบายนี้ รัฐอุปโลกน์ขึ้นมาตั้งให้เราโดยที่ไม่ให้เราออกความคิดเห็นว่าเห็นด้วย-ไม่เห็นด้วย”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)



สอดคล้องกับที่ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล กล่าวถึงกระบวนการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติไว้ว่า

“ไม่เห็นมีประชามอะไรเลย เหมือนมีมาสัมภาษณ์มาคุย มาชาวเสียง ไม่ได้มีการจัดประชุม เค้ายุตามร้านค้า ประชาคมต้องมีพยานรับรู้ผู้ใหญ่บ้าน แค่แก้มลิงธรรมชาติ เราก็งงไม่รู้

ตอนนั้น เขาบอกแค่จะมีให้ทำนา คือ ถ้าเป็นแก้มลิงจะยกคันล่อมไม่ให้ท่วมหมู่บ้าน และให้ทำนาสองหน แต่ในช่วงฤดูแล้งจะได้จะชดเชยให้ ทั้งหมดนี้ เหมือนเป็นการสร้างฝันแล้วก็ลอกไม่ได้อะไรซักอย่าง คันล่อมก็ไม่มีเลย ทุกอย่างต้องช่วยเหลือตัวเองทั้งนั้น มันสวนกันหมดเลย”

“ตอนแรกเขาก็มาชาวเสียง ก็เข้ามาสอบถามว่าจะเอาที่นี่เป็นแก้มลิง คือ กั้นหมู่บ้านของเราไม่ให้ท่วม เหมือนจะยกคันดินล่อมโดยทาวีกันไม่ให้หมู่บ้านเราน้ำท่วม แต่ในความเป็นจริง เอน้ำมาใส่เราตุ้ม ๆ เหมือนอ้าปากแล้วเอน้ำมาใส่ปากถึง แล้วก็ทำเหมือนไม่มีหมู่บ้านคน จมหมด บ้านไหนสองชั้นก็ไม่เดือนร้อน สัตว์มีพิษ แต่ถ้าเป็นบ้านรุ่นพ่อรุ่นแม่ก็เหลือใครเข้าไปในบ้านได้ ชาวบ้านที่มีเงินก็ถมที่ แต่ถ้าไม่มีเงินก็ทนรับสภาพไป สมัยก่อนน้ำท่วมก็พายเรือ แต่ตอนนี้ไม่สามารถผ่านไปได้ เพราะว่าติดคันไ้นั้นคันนี้ คันบ่อทราย”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

เช่นเดียวกันกับชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลอีกท่าน ซึ่งชี้ให้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ ความว่า

“ที่ดูแล้ว พี่ไม่รู้เรื่องกันเลยนะว่าจะเป็นแก้มลิง มันมีอยู่ปีหนึ่งที่นักศึกษามาลงพื้นที่ ก็มาบอกว่า สมมติเป็นแก้มลิง คือเราปล่อยน้ำเข้าไปในทุ่ง พวกพี่ต้องการอะไร? พวกพี่ไม่ต้องการอะไรมาก ก็ขอให้ยกบ้านพวกพี่ให้สูงขึ้น หมายความว่าติดบ้านให้พื้นน้ำ หรือว่ากั้นบริเวณให้มันอยู่

เขามาเสนอนโยบายว่า จะให้ย้ายไปอยู่ที่อื่น ซึ่งไม่มีใครยอมหรอกที่จะปล่อยน้ำเข้ามาในทุ่ง แล้วจะให้ย้ายไปอยู่รวมกันอยู่ตรงนั้นตรงนี้ที่จัดสรรให้ไม่มีใครยอมหรอก ตรงนี้เป็นที่พ่อที่แม่เราที่เราอยู่ของเรามา

แล้วมันก็หายไปเลย อยู่ ๆ เป็นแก้มลิงเมื่อไหร่ พี่ก็ไม่รู้ตัวหรอก ไม่รู้ตัว พออันนั้นจริง ๆ ก็ หน่วยงานราชการก็บอกว่า ไม่ใช่เป็นพื้นที่แก้มลิง แต่เป็นพื้นที่รับน้ำถูกรับน้ำหลาก แล้วเดี๋ยว...จะปล่อย[น้ำ]เข้าไป เราก็เป็นแก้มลิง เราเลยไม่รู้ที่เราเป็นอะไรเนี่ย พวกพี่ก็ยังไม่รู้ว่าเราเป็นอะไรเนี่ย”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

สอดคล้องกับการสัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า การกลายเป็นพื้นที่รับน้ำนั้น “เราไม่รู้ ใครบอกยังหาตัวตนไม่ได้” (สัมภาษณ์ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลแบบกลุ่ม 3, 18 กันยายน 2566)

จากข้อมูลการนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลกล่าวถึงการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบคือ

1) การมีส่วนร่วมที่สร้างขึ้นจากงานวิจัยในช่วงก่อนเหตุการณ์น้ำท่วม พ.ศ. 2554 ซึ่งผู้วิจัยเข้าใจว่าชาวบ้านหมายถึง โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล(1)” (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551) โดยโครงการนี้ชี้ว่าชาวบ้านร้อยละ 94 ในพื้นที่รับน้ำบางบาลเห็นด้วยกับโครงการนี้ ทว่า เมื่อย้อนมองวิธีการวิจัยที่ใช้คือการยอมรับของประชาชนกลับพบว่า มีข้อจำกัดอย่างมาก

กล่าวคือ งานชิ้นนี้สร้างการมีส่วนร่วมโดยใช้แบบสอบถามทั้งหมด 454 ชุด โดยแบ่งเป็นแบบสอบถามสำหรับผู้นำชุมชนจำนวนทั้งหมด 54 ชุด และแบบสอบถามสำหรับครัวเรือนจำนวน 454 ชุด ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 3 กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 1) กลุ่มประชากรที่มีบ้านและที่ทำกินอยู่ในพื้นที่โครงการ 2) กลุ่มประชากรที่มีเฉพาะที่ทำกินอยู่ในพื้นที่โครงการและมีบ้านอยู่นอกพื้นที่โครงการฯ 3) กลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมตามธรรมชาติและไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการฯ เนื่องจากไม่มีบ้านและที่ทำกินอยู่ในพื้นที่โครงการฯ จัดเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง การศึกษาชิ้นนี้มองว่าการทำแบบสอบถามครั้งนี้คือ “การประชุมการมีส่วนร่วมของประชาคม และการสำรวจความคิดเห็นต่อโครงการใช้พื้นที่บางบาล (1) เป็นแก้มลิง” (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

ชาวบ้านกล่าวว่า การทำวิจัยในส่วนนี้เคยได้พบเห็นมาก่อนหน้าว่ามีการลงมาทำวิจัยจริง และชาวบ้านพยายามเสนอความต้องการหลายส่วน ทว่า เมื่อนำนโยบายนำไปปฏิบัติจริง ข้อเสนอของชาวบ้านกลับไม่ได้รับการตอบรับ

อย่างไรก็ดี ชาวบ้านในพื้นที่มองว่าการทำวิจัยเช่นนี้เป็นเพียงการ “ชาวเสียง” ไม่ใช่การทำประชาคมอย่างแท้จริง เพราะคณะวิจัยลงไปสอบถามตามร้านค้า ตามบ้านเรือนในชุมชน ฯลฯ ซึ่งการทำประชาคมในมุมมองชาวบ้านต้องมียุทธศาสตร์ประกอบมากกว่านั้น (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565) มากไปกว่านั้น การจัดทำแบบสอบถามแค่เพียง 454 ชุด ถือว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่รับน้ำที่มีทั้งหมด 27,450 ไร่ และในพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล ประกอบด้วย 16 ตำบล ซึ่งมีประชาชนมากกว่า 454 คน ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำ เหตุนี้ การทำแบบสอบถามแค่เพียง 454 ชุด จึงไม่สามารถเป็นตัวแทนผู้คนในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้ทั้งหมด

2) การทำประชาคมที่จัดขึ้นเพื่อนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ ดังที่เจ้าหน้าที่รัฐหลายท่านได้กล่าวไว้แล้วว่า นโยบายรับน้ำเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน ทว่า การทำประชาคมในส่วนนี้ ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำหลายคนกลับไม่ได้รับรู้มาก่อนว่ามีการทำประชาคมอย่างแท้จริง

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำภายใต้ต้นนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจึงไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (meaningful participation) ที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มได้รับโอกาสแสดงความคิดเห็น และความคิดเห็นนั้นมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางนโยบาย ซึ่งไม่ใช่แค่เพียงเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่เป็นที่ผู้ตัดสินใจบริหารจัดการน้ำ

ประเด็นสำคัญคือ กระบวนการมีส่วนร่วมที่รัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร จึงส่งผลให้การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติได้เกิดข้อครหาในหมู่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ดังที่กล่าวไป

ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการทำประชาคมของรัฐ เป็นการนำเสนอข้อมูลฝ่ายเดียวจากหน่วยงานรัฐ ซึ่งชาวบ้านมีข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลอย่างเต็มที่ สะท้อนให้เห็นจากลักษณะของกระบวนการการทำประชาคมโดยหน่วยงานรัฐที่ไม่เอื้อต่อการแสดงความคิดเห็นของชาวบ้านอย่างเต็มที่ต่อการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ด้านล่างนี้

“...ทำประชาคมเชิญชาวบ้าน มาถามว่าโอเคไหม เหมือนแกมบังคับ...ชาวบ้านเขาก็มีข้อแย้ง [แต่]ก็แย้งไม่ได้เต็มปาก”

“[การทำประชาคม] เป็นเหมือนการประชุมกันธรรมดามากกว่า [คือ] เป็นเรื่องแจ้งให้ทราบ เป็นสิ่งที่เอาไว้เป็นข้อมูลในการที่จะใช้ในการบริหารจัดการ ก็คือ เขาก็เชิญเกษตรกรมา โครงการส่งน้ำแต่ละที่เขาก็จะเชิญมาในพื้นที่ของตัวเองที่อยู่ในแต่ละทุ่ง โครงการส่งน้ำเชิญตัวแทนมาผู้ใหญ่บ้านผู้แทนเกษตรกร...เขาก็จะเกริ่นไปว่าปีนี้เราจะปล่อยน้ำตรงนี้เมื่อไหร่ ให้ท่านเก็บเกี่ยวให้เสร็จภายในเมื่อไหร่...อันนี้ก็จะเป็นในลักษณะของการทำประชาคม”

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ  
ในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัด, 6 พฤศจิกายน 2566

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการมีส่วนร่วมที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติมีลักษณะที่แคบทั้งแง่ของจำนวนผู้เข้าร่วม และในแง่ของเนื้อหาการทำประชาคม เหตุดังนี้จึงกล่าวได้ว่าอยากว่านโยบายนี้คือความต้องการของในพื้นที่รับน้ำบางบาลอย่างแท้จริง แม้อาครรัฐยกย่องชวนาในพื้นที่ว่าพวกเขาคือ “ผู้เสียสละ” จากการทำผืนดินที่พวกเขาทำนานองไปด้วยน้ำเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำท่วมกรุงเทพฯ (Trakuldit & Faysse, 2019: 3)

#### 4.3.2.2 การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ (policy implementation)

ภายหลังจากที่คณะกรรมการวางแผนกำหนดเหลือมเวลาการเพาะปลูกข้าวได้วางแผนการทำนาและการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำแล้วเสร็จ จากนั้น รัฐได้กำหนด “**ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลือมเวลา**” ซึ่งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลือมเวลาเสนอไปยังผู้ว่าให้ทำการลงนาม และประกาศนี้จะถูกส่งต่อให้หน่วยงานระดับพื้นที่ เช่น โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล เกษตรอำเภอก ฯลฯ นำไปบังคับใช้เพื่อบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง 2, 6 พฤศจิกายน 2566)

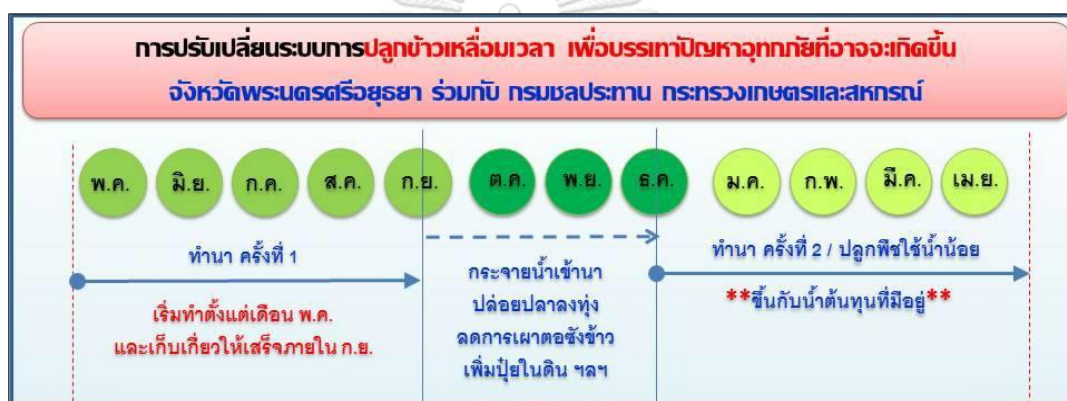
ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลือมเวลามีสาระสำคัญดังนี้

“จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีนโยบายปรับเปลี่ยนระบบปลูกข้าวเหลือมเวลาในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากอุทกภัยซ้ำซาก และเป็นการจัดระบบปลูกข้าวใน

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้ปลูกข้าวปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวทันต่อกำหนดการเปิดพื้นที่ให้เป็นพื้นที่รับการระบายน้ำ ซึ่งเป็นระยะเวลาปล่อยน้ำเข้านาปล่อยปลาเข้าทุ่ง ในพื้นที่ทุ่งรับการระบายน้ำ จำนวน 7 ทุ่ง ได้แก่ ทุ่งบางบาล ทุ่งป่าโมก ทุ่งผักไห่ ทุ่งบ้านแพน ทุ่งเจ้าเจ็ด ทุ่งบางกุ่ม และทุ่งบางกุ่ม จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงเห็นสมควรปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลือระยะเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา”

(ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561)

การปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวตามประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยาหรือปฏิทินการปลูกข้าวแบบใหม่ สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



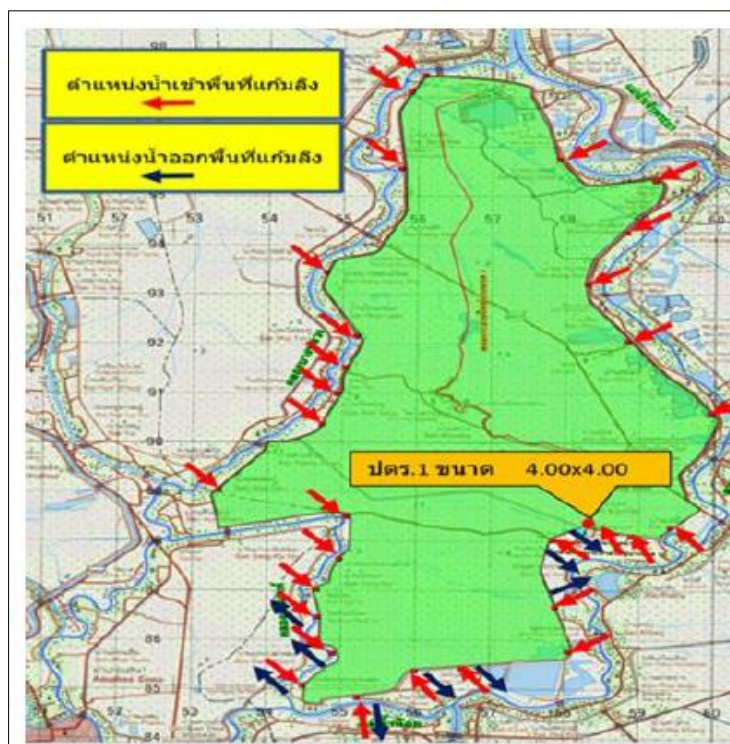
ที่มา: โครงการชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป.: 18

จากภาพ นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจะแบ่งการจัดการน้ำในพื้นที่ออกเป็น 3 ช่วงเวลา (ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2559, 2561, 2562, 2563, 2565) ดังนี้

1. การปลูกข้าวรอบที่ 1 คือการปลูกข้าวนาปี รัฐจะกำหนดว่าชาวนาต้องเริ่มปลูกข้าวในช่วงวันที่ 16 เมษายน – 20 พฤษภาคม โดยมีรายละเอียดว่า พื้นที่ที่เริ่มปลูกในวันที่ 16 เมษายน คือพื้นที่ริมตลิ่ง พื้นที่นอกคันกั้นน้ำ พื้นที่ใกล้แหล่งน้ำ ในส่วนของพื้นที่ที่ต้องเริ่มปลูกตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม คือ พื้นที่นโยบายรับน้ำ เช่น พื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งจะเก็บเกี่ยวในช่วงวันที่ 1 สิงหาคม – 15 กันยายน

2. ช่วงการปล่อยน้ำเข้าทุ่งรับน้ำหรือ การปล่อยน้ำเข้านา เอาปลาเข้าทุ่ง โดยรัฐกำหนดว่าชาวนาต้องเก็บเกี่ยวข้าวให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 15 กันยายน เพราะจากวันที่ 16 กันยายน - 30 พฤศจิกายน รัฐจะปล่อยน้ำเข้าทุ่งในระดับประมาณ 30-50 เซนติเมตร โดยรัฐจะจัดหาพันธุ์ปลาโตเร็วมาปล่อยในพื้นที่รับน้ำทั้ง 7 เพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในพื้นที่ อนึ่ง รัฐกล่าววาระยะเวลาการปล่อยน้ำอาจเปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นอยู่กับการระบายน้ำในพื้นที่ตอนบน

หากชาวนาฝ่าฝืนหรือทำนาตลาดเคลื่อนจากประกาศจังหวัดข้างต้น จนเกิดความเสียหาย รัฐจะไม่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามนี้มิใช่เพื่อ “ขู่” ให้ชาวนาปลูกข้าวตรงตามปฏิทินเป็นหลัก เพราะในความเป็นจริงหากเกิดความเสียหายภาครัฐมีการช่วยเหลืออยู่ดี (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง, 6 พฤศจิกายน 2566)



จุดรับน้ำเข้า-ออกในพื้นที่รับน้ำบางบาล

ที่มา: <http://irrigation.rid.go.th/rid10/bangban/home.html>

ทั้งนี้ พื้นที่รับน้ำบางบาลมีขอบเขตตามนโยบายคือ 27,450 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่การเกษตรประมาณ 17,886 ไร่ และมีครัวเรือนเกษตรกรประมาณ 1,119 ราย (เรณู กสิกุล และคณะ, 2564: 5) หลักการของกรมชลประทานคือ รัฐจะเปิดน้ำเข้าทุ่งเมื่อเขื่อนเจ้าพระยามีการระบายน้ำในปริมาณสูงสุดผ่านอาคารควบคุมน้ำเข้าทุ่งกว่า 30 แห่ง รวมระยะเวลาหน่วงน้ำในทุ่งบางบาลประมาณ 3 เดือน (เจ้าหน้าที่กรมชลประทานกล่าวในเวทีประชุมกับชาวบ้านในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565; ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงระยะเวลาน้ำท่วมยาวนานกว่านั้น มีหน้าซ้ำน้ำยังท่วมสูงอีกด้วย เป็นเหตุให้คนในพื้นที่ทั้งชาวนาและอาชีพอื่นประสบกับความยากลำบากในการดำรงชีวิตอย่างมาก



ขอบเขตพื้นที่รับน้ำบางบาล

ที่มา: สำนักงานชลประทานที่ 10, ม.ป.ป.

3. ภายหลังก้นน้ำลดจะเรียกว่า การทำนารอบที่ 2 หรือ การปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งตามนโยบายจะเริ่มปลูกในวันที่ 1-31 ธันวาคม โดยมีรายละเอียดว่า พื้นที่ที่เริ่มปลูกวันที่ 1 ธันวาคม คือ พื้นที่ลุ่มต่ำที่ระบายน้ำออกได้ก่อน ส่วนพื้นที่อื่น ๆ จะเริ่มปลูกในวันที่ 15 ธันวาคม เป็นต้นไป

ควรกล่าวด้วยว่า การทำนาในทั้งสองรอบนั้น กรมชลประทานให้คำแนะนำแก่ชาวนาว่าจะจัดสรรอย่างเพียงพอในการปลูกข้าวตามระบบปลูกข้าว และทันตามกรอบระยะเวลาการปลูกที่ระบุไว้ (ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561; Molle, Chompadist, & Bremard, 2021) นอกจากนี้ประกาศยังระบุอีกว่า พันธุ์ข้าวที่ใช้ในการปลูกในพื้นที่รับน้ำนั้นต้องมีอายุตั้งแต่เริ่มปลูกจนถึงเก็บเกี่ยวคือ 110 -120 วัน (ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561, 2565)

อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติยังมีรายละเอียดหลายประการที่ไม่ได้ถูกระบุไว้ในประกาศจังหวัดข้างต้น แต่มีผลต่อการจัดการน้ำในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญดังรายละเอียดต่อไปนี้

**ในการจัดสรรน้ำทำนารอบที่ 1** (รัฐไม่เก็บค่าน้ำ) โดยกรมชลประทานจะเริ่มจัดสรรน้ำให้ชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลในวันที่ 18 เมษายน และให้ชาวนาเริ่มทำการเพาะปลูกวันที่ 1

พฤษภาคม หากเป็นดังนี้ ชาวนาจะสามารถเกี่ยวข้าวก่อนที่รัฐจะปล่อยน้ำเข้าทุ่งได้ทัน (กลางเดือนกันยายน) และนาข้าวไม่ได้รับความเสียหาย

อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์นี้บังคับใช้เฉพาะพื้นที่ลุ่มต่ำเท่านั้น เพราะหากเป็นชาวนาในพื้นที่ดอนจะเริ่มทำนาได้ต่อเมื่อกรมอุตุฯได้ประกาศเข้าสู่ฤดูฝน ซึ่งในทุ่งรับน้ำบางบาลมีทั้งพื้นที่ลุ่มต่ำและพื้นที่ดอน (ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561; เจ้าหน้าที่กรมชลประทานกล่าวในเวทีประชุมกับชาวบ้านในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565; ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

จากเงื่อนไขการทำงานที่ขึ้นอยู่กับประกาศของกรมอุตุฯนี้เอง จึงมีโอกาสสูงที่ชาวนาจะทำนาคลาดเคลื่อนกับปฏิทินเพาะปลูกและการปล่อยน้ำเข้าทุ่งของรัฐ

**การทำงานรอบที่ 2 นาปรัง** จะเริ่มทำหลังจากน้ำเริ่มลดประมาณกลางเดือนธันวาคม-มกราคม และเกี่ยวเดือนเมษายนนั้น พบว่า ชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลต้องจ่ายเงินเพื่อเข้าถึงน้ำในการทำนา (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565)

สาเหตุที่เกษตรกรในทุ่งบางบาลต้องเสียค่าน้ำมาจากการที่กรมชลประทานต้องสูบน้ำโดยใช้กระแสไฟฟ้า จากนั้นเมื่อกรมชลประทานกำหนด “ระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมจ่ายค่ากระแสไฟฟ้า ของเกษตรกรในเขตโครงการประเพณีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของกรมชลประทาน พ.ศ. 2556” ระเบียบฉบับนี้ครอบคลุมพื้นที่ชลประทานประเพณีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าทั้งหมดรวมถึงทุ่งรับน้ำบางบาลด้วย (ระเบียบกรมชลประทาน, 2556) จึงเป็นเหตุให้ชาวนาในทุ่งบางบาลต้องเสียค่าน้ำไร่ละ 100-150 บาท สำหรับการทำนาในรอบที่ 2 แม้ว่าระเบียบนี้ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายแก้มลิงรับน้ำบางบาล แต่ก็ส่งผลกระทบต่อชาวนาในพื้นที่ ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำแก้มลิงยังต้องซื้อน้ำเพื่อทำนาอีกด้วย ในแง่นี้ นอกจากรัฐจะมีอำนาจรวมศูนย์ในการจัดการน้ำในพื้นที่บางบาล สถานะของน้ำยังเป็นสินค้าอีกด้วย (commodification of water)

ประเด็นสำคัญอีกประการคือ การบริหารจัดการน้ำตามประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลือเวลานั้น พบว่าหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีอำนาจจัดการน้ำหลักตามประกาศนี้คือ **กรมชลประทาน** ซึ่งแบ่งโครงสร้างการจัดการน้ำจากบน-ลงล่าง กล่าวคือ หน่วยงานส่วนกลางคือ กรมชลประทาน หน่วยงานระดับรองลงมาคือ สำนักงานชลประทานที่ 10 ซึ่งดูแลการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลำดับต่อมาคือหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่รับน้ำบางบาลคือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565)



ยกตัวอย่างเช่น กระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรน้ำสำหรับการทำนาและการปล่อยน้ำเข้าทุ่งที่หน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมชลประทานส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากขั้นตอนการสูบน้ำต้องทำหนังสือส่งไปยังกรมชลประทานส่วนกลาง หรือแม้แต่ในช่วงน้ำท่วม “...ชาวบ้านไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่แล้ว” เพราะภาครัฐเป็นผู้จัดการ (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565)

นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐส่วนอื่นก็ไม่ได้มีบทบาทหลักในการควบคุมทิศทางการจัดการน้ำ กล่าวคือ มีบทบาทแค่เพียงประสานงานและรับข้อมูลจากกรมชลประทานเป็นหลักเท่านั้น ไม่ว่าจะในช่วงการจัดสรรน้ำทำนา หรือแม้แต่ในช่วงน้ำท่วม เพราะการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลเป็นเรื่องของกรมชลประทาน สะท้อนให้เห็นจากประโยคที่ว่า “บางบาลมันเป็นเหมือนพื้นที่รันทดเป็นพื้นที่ผู้เสียสละ...แล้วก็คือมันพูดยากมันต้องขึ้นอยู่กับชลประทานเขาบริหารจัดการว่าเขาจะบริหารจัดการยังไง” (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 1, 19 เมษายน 2565; ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 2, 19 เมษายน 2565; ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 เมษายน 2566; ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 3, 19 เมษายน 2565)

นอกจากนั้น แม้ในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะมีการสถาปนากลไกการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจในการจัดการน้ำหลายส่วน ทว่า กลไกเหล่านี้กลับไม่ได้ทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากนัก

สะท้อนให้เห็นจาก “กลุ่มทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา” เจตนารมณ์ของการจัดตั้งกลุ่มนี้คือ มุ่งสร้างการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management) ที่เปิดให้ผู้ใช้น้ำชลประทานเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมชลประทาน (กรมชลประทาน, 2548: 9) ซึ่งกลุ่มนี้ถูกกรมชลประทานประเมินศักยภาพของกลุ่มว่าเป็น **กลุ่มที่เข้มแข็ง**<sup>13</sup>

ทว่า อำนาจในการจัดการน้ำของกลุ่มกลับมีไม่มากนัก เหตุเพราะกลุ่มทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา มีบทบาทแค่เพียงการเก็บเงินค่าน้ำหรือค่าไฟฟ้าในการสูบน้ำเท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบาทในการเป็นกระบอกเสียงในการตัดสินใจเรื่องน้ำแต่ประการใด เพราะอำนาจในการจัดการน้ำในพื้นที่ยังคงอยู่ที่กรมชลประทาน มิหนำซ้ำ การจัดการเงินของกลุ่มยังขาดความโปร่งใสอีกด้วย เหตุนี้ ในมุมมองชาวบ้าน กลุ่มที่ชลประทานมองว่าจะเป็นกลไกการมีส่วนร่วม กลับมีความอ่อนแอและไม่สามารถสร้างการตัดสินใจที่แท้จริงได้ (ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สทนทากลุ่ม, 1 เมษายน 2565)

<sup>13</sup> คู่มือประเมินคะแนนกลุ่มผู้ใช้น้ำของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล ได้ที่ [www.irrigation.rid.go.th/rid10/bangban/DataManage/5/5.1.pdf](http://www.irrigation.rid.go.th/rid10/bangban/DataManage/5/5.1.pdf)

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ปัจจุบันอำนาจการจัดการน้ำถูกกำหนดทิศทางโดยพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งได้จัดวางอำนาจของประชาชนในการจัดการน้ำไว้หลายส่วนด้วยกัน ดังที่อรรถพงษ์ ฉันทานุมัติ จากสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กล่าวว่า กฎหมายน้ำฉบับนี้เน้นการกระจายอำนาจมากขึ้นเพื่อสร้างการใช้ประโยชน์ด้านน้ำร่วมกันของคนในสังคมผ่านกลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งเป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้ง และที่สำคัญคือองค์กรผู้ใช้น้ำที่สามารถสะท้อนปัญหาในชุมชนและเสนอไปยังคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)<sup>14</sup>

ในพื้นที่รับน้ำบางบาลมีการจัดตั้งกลุ่มตามกลไกใหม่เหล่านี้ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากพื้นที่รับน้ำบางบาลรวมอยู่ด้วยคือ ชูเกียรติ บุญมี นายกเทศบาลตำบลบางบาล<sup>15</sup>

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่กลับไม่ได้ใช้งานกลไกนี้เท่าที่ควร สะท้อนให้เห็นจากการเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากการปิดประตูระบายน้ำบางบาล จนเป็นเหตุให้น้ำล้นไปท่วมบ้านเรือนของคนในพื้นที่ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ซึ่งชูเกียรติ บุญมี สมาชิกคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยาได้ลงพื้นที่ และต้องรอให้กรมชลประทานตัดสินใจเปิดประตูระบายน้ำเพื่อคลี่คลายปัญหา ซึ่งกว่าจะเปิดประตูได้ ต้องรอการอนุญาตจากกรมชลประทาน จนถึงตอนนั้นชาวบ้านก็ได้รับผลกระทบแล้วเรียบร้อย ทำให้ ชูเกียรติ บุญมี กล่าวว่า “ชื่อประตูระบายน้ำ แต่ไม่ได้ระบายน้ำตามชื่อประตู ผมไม่รู้จะสร้างมาทำไม” พร้อมกับเสนอให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อบริหารการเปิด-ปิดประตูระบายน้ำบางบาลระหว่างกรมชลประทาน หน่วยงานท้องถิ่น ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ<sup>16</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>14</sup> ดูเพิ่มเติม งานเสวนาทางเลือกการจัดการน้ำชุมชน [www.facebook.com/chula.cusri/videos/492062265953624](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/492062265953624)

<sup>15</sup> ดูรายชื่อกรรมการลุ่มน้ำเพิ่มเติม [www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/d6GqEBG2Qf7Paqm](http://www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/d6GqEBG2Qf7Paqm)

<sup>16</sup> ดูเหตุการณ์เพิ่มเติม [facebook.com/Newscenter2021/posts/pfbid02f7M9MnDbCx1DgFQp6BCRuk6hL9cXFFxyDvaeC8h7xASF1Lfpft94x7rxLQn3sWNeI](http://facebook.com/Newscenter2021/posts/pfbid02f7M9MnDbCx1DgFQp6BCRuk6hL9cXFFxyDvaeC8h7xASF1Lfpft94x7rxLQn3sWNeI) และ [www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_3538124](http://www.matichon.co.th/news-monitor/news_3538124)



ภาพน้ำท่วมจากการปิดประตูระบายน้ำบางบาล

ที่มา: [www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_3538124](http://www.matichon.co.th/news-monitor/news_3538124)

จากข้อเสนอของ ชูเกียรติ บุญมี ซึ่งเป็นสมาชิกคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา ให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างกรมชลประทาน หน่วยงานท้องถิ่น และชาวบ้าน สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่สามารถตัดสินใจเรื่องการจัดการน้ำได้อย่างแท้จริง ทำให้สมาชิกคณะกรรมการลุ่มน้ำต้องหาทางออกด้วยกลไกอื่น

นอกจากนั้น ในเขตอำเภอบางบาลยังมีการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 สองกลุ่มด้วยกัน คือ “กลุ่มผู้ใช้น้ำบริหารคลอง 1 ซ้าย พัฒนา” ในตำบลบางหัก และ “กลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มบริหารต้นลำรางทอง” ตำบลบางหลวง<sup>17</sup>

แต่บทบาทในการจัดการน้ำขององค์กรผู้ใช้น้ำในพื้นที่กลับยังไม่เห็นเป็นรูปธรรม สะท้อนให้เห็นจากเวทีประชุมที่จัดโดยกรมชลประทานวันที่ 8 เมษายน 2565 โดยเชิญชาวบ้านผู้ใช้น้ำในพื้นที่และเจ้าของธุรกิจบ่อทรายเข้าร่วมด้วย ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการประชุมในครั้งนี้นพบว่า ชาวบ้านได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำในเชิงเนื้อหา เช่น การเพิ่มค่าชดเชยจากผลกระทบที่รุนแรงของน้ำท่วมและเสนอให้สร้างการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย แต่รัฐกลับตอบว่าข้อเสนอบางเรื่องของชาวบ้านต้องได้รับการตัดสินใจในระดับที่ใหญ่กว่า เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) (เวทีประชุมของรัฐกับชาวบ้านในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565) และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของคณะกรรมการทั้งสอง พบว่ามีตัวแทนของประชาชนในพื้นที่รับน้ำบางบาลเข้าไปตัดสินใจน้อยมาก จึงกล่าวได้ว่ายากกว่าข้อเสนอของคนบางบาลจะได้รับการตอบรับ

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดองค์กรผู้ใช้น้ำทั้งสองได้ที่ [www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/PwYKnHbrL6Yib7A](http://www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/PwYKnHbrL6Yib7A)

กล่าวโดยสรุป กลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นมาทั้ง กลุ่มผู้ใช้ น้ำชลประทาน คณะกรรมการลุ่มน้ำและองค์กรผู้นำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีบทบาทในการจัดการน้ำในพื้นที่อย่างเต็มที่ กล่าวอีกแบบคือ มีลักษณะเป็นเพียงโครงสร้าง ไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้านการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลอย่างแท้จริง

ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำตามประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลืองเวลานั้น จึงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรมชลประทาน สอดคล้องกับการศึกษาของ กิตติ วิสารกาญจน (2565: 72-73) ที่ชี้ให้เห็นรูปแบบการจัดการน้ำของกรมชลประทานที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารของกรมชลประทานไม่มีการแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน ที่มีลักษณะขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนโครงสร้างของหน่วยงานอื่นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

#### 4.3.3 บทสรุปกระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล

การจัดการน้ำเพื่อรักษาผลประโยชน์จากน้ำท่วมให้กับพื้นที่อุตสาหกรรมฝั่งตะวันออกของจังหวัดอยุธยา จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี รวมไปถึงกรุงเทพมหานคร ผ่านนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น เกิดขึ้นจากเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) สะท้อนให้เห็นจากโฉมหน้าของคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาทั้ง 3 ชุด ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (single command) ระดับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานรัฐเป็นหลัก

กระบวนการกำหนดนโยบายนี้จึงสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่าง รัฐ ประชาชน และภาคอุตสาหกรรม โดยรัฐได้กำหนดการจัดการน้ำเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ ฝืนนาที่ชาวนาทำนาต้องกลายมาเป็นพื้นที่รับน้ำเป็นระยะเวลาหลายเดือน โดยปราศจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความหมายของประชาชนในการร่วมแบ่งปันอำนาจการจัดการน้ำในพื้นที่ แม้รัฐจะมีการทำประชาคมในพื้นที่ พร้อมสรุปว่าประชาชนให้การยอมรับ อย่างไรก็ตาม กระบวนการทำประชาคมได้นำมาซึ่งข้อกังขาหลายประการ เช่น จำนวนครั้งการจัดประชาคมประชาชนผู้เข้าร่วม เนื้อหาการประชุม กล่าวให้ถึงที่สุดคือ ความเป็นประชาธิปไตยของการทำประชาคม มีมากน้อยแค่ไหน เหตุเพราะ ชาวบ้านหลายคนในพื้นที่กล่าวว่า การกำหนดนโยบายนี้ไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของพวกเขาอย่างแท้จริง

มากไปกว่านั้น ไม่เพียงกระบวนการเปลี่ยนทุ่งบางบาลให้เป็นพื้นที่รับน้ำบางบาลจะปราศจากการมีส่วนร่วมเท่านั้น ทว่า การบังคับใช้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลภายใต้ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลือง

เวลานั้น ได้ดำเนินไปโดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนน้อยมากเช่นกัน กล่าวคือ ในระดับพื้นที่กรมชลประทานคือผู้มีบทบาทหลักในการจัดการน้ำทั้งในการจัดสรรน้ำสำหรับทำนาทั้งรอบที่ 1 และ 2 รวมไปถึงอำนาจในการควบคุมประตูระบายน้ำเข้าพื้นที่รับน้ำบางบาล

ดังนั้น การจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลทั้งในระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ (meso and micro level) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ แต่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกลับไม่มีอำนาจในการจัดการน้ำในพื้นที่ของตนเอง

#### 4.4 ผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล

ผลจากการบังคับใช้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางการจัดการน้ำในพื้นที่หลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ ภาพการจัดการน้ำในอดีตที่น้ำท่วมไม่ได้สร้างผลกระทบมากนัก เนื่องจากชาวบ้านสามารถปรับตัวได้พอสมควรผ่านการปลูกบ้านเรือนใต้ถุนสูง ไปจนถึง ความเป็นอิสระของชาวนาในการทำนาที่ไม่ต้องถูกควบคุมจากนโยบายรับน้ำได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ดังนั้น เพื่อนำเสนอให้เห็นภาพผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล ในส่วนนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

##### 4.4.1 ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่าย (win-win) จากนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล

ฝ่ายสนับสนุนนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลชี้ให้เห็นว่า นโยบายนี้ไม่เพียงมุ่งบรรเทาปัญหาอุทกภัยให้กับพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุนกลับคืนมาเท่านั้น เหตุเพราะนโยบายนี้ได้กระจายผลประโยชน์ไปยังชาวนาที่เสียสละรับน้ำอีกด้วย

กล่าวคือ ชาวนาสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำได้สะดวกมากยิ่งขึ้น การเหยียน้ำท่วมที่เป็นธรรมชาติชาวนาไม่ต้องรอน้ำฝนในการทำนาเพราะรัฐจัดสรรน้ำผ่านการสูบน้ำซึ่งจะช่วยให้ชาวนาทำนาตรงตามปฏิทินของรัฐและไม่ถูกน้ำท่วมข้าว นอกจากนี้ รัฐยังมอบสิทธิพิเศษให้แก่ชาวนาบางบาลในฐานะ “ผู้เสียสละเพื่อส่วนรวม” คือสิทธิการทำนาปรังปีต่อไปพร้อมกับให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิตและค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเปิดน้ำเข้าทุ่ง หรือแม้แต่ในช่วงที่รัฐปล่อยน้ำเข้าทุ่ง พื้นที่บางบาลสามารถกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวอีกด้วย เหตุเพราะ “ปริมาณน้ำท่วมผืนนาอันเว้งกว้างไกลสุดสายตาเหมาะอย่างยิ่งสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจของชุมชนเมืองในการออกไปแคมป์ing พายเรือ ชมนก ตกปลา ชมดอกบัว พืชพรรณธรรมชาติต่าง ๆ ได้ตามอัธยาศัย” รวมไปถึง น้ำท่วมดีกว่าน้ำแล้งเนื่องจาก “การมีน้ำเข้าไปอยู่ในทุ่งนาในบางปีแสดงให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่... แตกต่างจากการไม่มีน้ำในผืนนา ทุ่งนาแห้งแล้งแต่กระแหน้ำใต้ดินไม่มี จะทำการปลูกพืชก็ไม่ได้ประชาชนอดอยากยากจน” (เน้นโดยผู้วิจัย) (โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล, ม.ป.ป., [www.irrigation.rid.go.th.rid10/bangba](http://www.irrigation.rid.go.th.rid10/bangba); ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

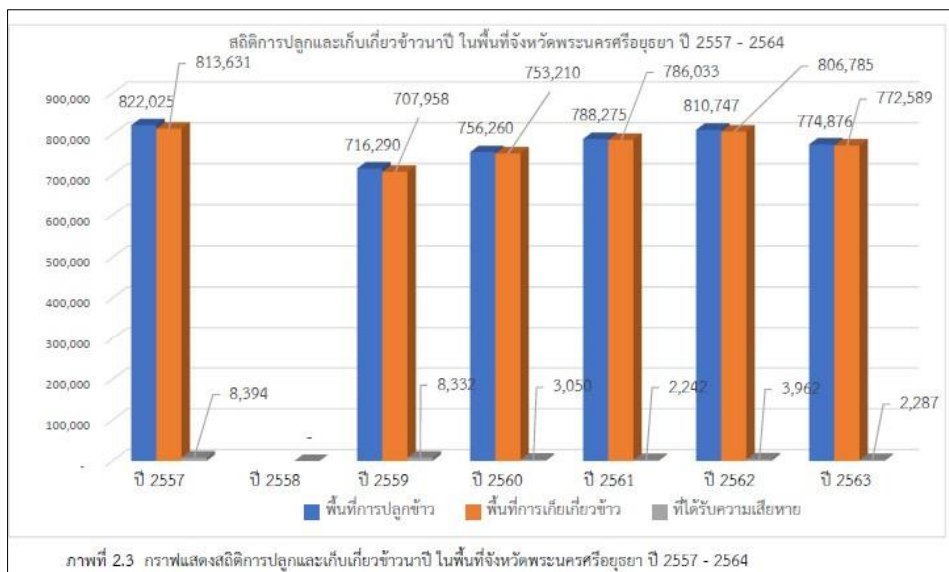
ในขณะเดียวกัน ภาครัฐเองก็ได้ประโยชน์จากนโยบายเช่นกัน กล่าวคือ การปรับจิ้งหะการ ทำนาให้เร็วขึ้นในพื้นที่รับน้ำ ส่งผลให้เมื่อฤดูน้ำหลากมาเยือน ข้าวไม่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม เนื่องจากนโยบายพื้นที่รับน้ำกำหนดให้ชาวนาเก็บเกี่ยวข้าวก่อนที่รัฐจะปล่อยน้ำท่วมมา เหตุนี้ รัฐจึงประหยัดค่าชดเชยความเสียหายในพื้นที่เพาะปลูกของชาวบ้านเป็นจำนวนเงิน 1,113 บาทต่อไร่ มากไปกว่านั้น การทวงน้ำในทุ่งยังช่วยลดพื้นที่เพาะปลูกข้าว ทำให้ช่วยแก้ปัญหาข้าวล้นตลาดได้ในเวลาเดียวกัน (โครงการชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ม.ป.ป., หน้า 24; สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2563, หน้า 3-82)

สอดคล้องกับที่สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขณะนั้นกล่าวว่า

“จากการปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกข้าวเป็นแบบเหลื่อมเวลา ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา พบว่า สามารถลดความสูญเสียจากเดิมได้หลายเท่าตัว ล่าสุด ในปีที่ผ่านมามีนาข้าวได้รับความเสียหายเพียง 13 ไร่เท่านั้น นอกจากนี้ การเก็บเกี่ยวข้าวได้ทันก่อนถึงช่วงน้ำหลาก ยังส่งผลให้เกษตรกรได้ผลผลิตข้าวที่มากขึ้น และยังขายข้าวได้ราคาดีขึ้นอีกด้วย ผมอยากเทียบให้ฟังว่า ในปี 2554 อุทกภัยสร้างความเสียหายให้เราว่า 390,000 ไร่ ส่วนปี 2559 เสียหาย 39,000 ไร่ แต่ในปีที่แล้วหลังจากเลื่อนการทำนาแล้วเราเสียหาย 3,000 ไร่ ลดลงถึง 10 เท่า และในปีที่เราเสียหายเพียง 13 ไร่เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นตัวเลขที่น่าพอใจมาก และสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนถึงการที่ชาวนาและพี่น้องประชาชน จะได้ไม่ต้องทนทุกข์กับน้ำเข้านาอีก” (เน้นโดยผู้วิจัย)

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561

ผลประโยชน์จากนโยบายพื้นที่รับน้ำ สะท้อนให้เห็นผ่านสถิติความเสียหายของพื้นที่เกษตรกรรมจากน้ำท่วมที่ลดน้อยลงในช่วงหลังการดำเนินนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ซึ่งสามารถสรุปได้ตามข้อมูลด้านล่างดังนี้



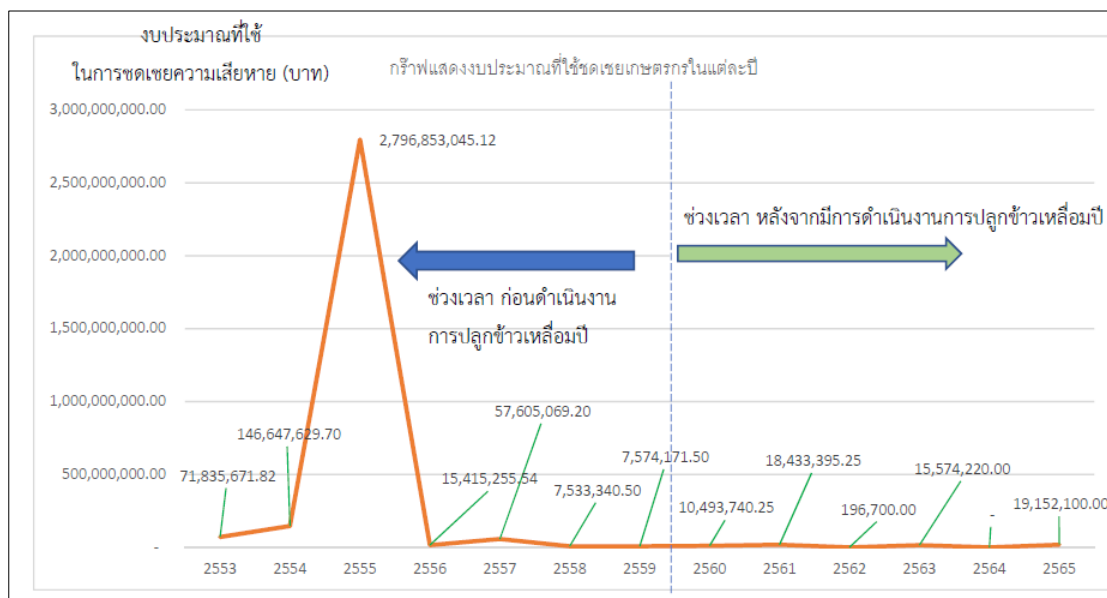
ที่มา: อุเทน สีลาเม, 2565



ที่มา: อุเทน สีลาเม, 2565

จากความเสียหายที่จากน้ำท่วมในพื้นที่เกษตรกรรมข้างต้น ทำให้รัฐประหยัดงบประมาณในการชดเชยเยียวยาแก่เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำของจังหวัดอยุธยาทั้ง 7 ทุ่ง กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2553-2559 ซึ่งเป็นช่วงก่อนนโยบายไปปฏิบัติพบว่า รัฐต้องจ่ายเงินชดเชยความเสียหายแก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเฉลี่ยปีละ 461.86 ล้านบาท แตกต่างอย่างชัดเจนกับช่วงเวลาภายหลังการน่านโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติคือ ช่วง พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งรัฐจ่ายเงินชดเชยความเสียหายน้ำท่วมแก่เกษตรกรแค่เพียงเฉลี่ยปีละ 10.45 ล้านบาท ซึ่งรัฐมองว่าช่วงเวลาดังกล่าวสามารถประหยัดงบได้ถึง 1,600 ล้านบาท (อุเทน สีลาเม, 2565: 44-45)

ทั้งนี้ การประหยั้ดงบประมาณในการชดเชยความเสียหายจากน้ำท่วมในพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่รับน้ำ สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ที่มา: อุเทน สีสาน, 2565

อย่างไรก็ดี การเปรียบเทียบสถิติของรัฐเช่นนี้แม้จะช่วยให้เห็นภาพของความเสียหายที่ลดลง แต่ควรกล่าวด้วยว่า น้ำท่วมไม่ได้เกิดขึ้นทุกปี ดังเช่น ระหว่าง พ.ศ. 2562-2563 พื้นที่รับน้ำบางบาลไม่ได้ประสบกับปัญหาน้ำท่วมหนัก มากไปกว่านั้น ช่วงเวลานี้ได้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ กล่าวคือ รัฐไม่จัดสรรน้ำให้ทำนา เหตุดังนี้ การลดลงของงบประมาณในการชดเชยความเสียหายแก่ชาวนา อาจเป็นเพราะการเกิดขึ้นของปัญหาน้ำแล้งด้วยเช่นกัน รวมไปถึง การที่น้ำท่วมไม่ได้อรุนแรงมากนัก ทำให้การทำนาไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากน้ำท่วม

ไม่เพียงเท่านั้น จังหวัดพระนครศรีอยุธยายังได้รับรางวัล “เลิศรัฐ” สาขาบริการภาครัฐ ประจำปี 2561 ภายใต้ชื่อผลงานการบริหารจัดการน้ำที่ดีของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ความเป็นมาของรางวัลนี้เกิดจากการที่ สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขณะนั้น ได้ทำงานร่วมระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบประปาหมู่บ้าน และที่สำคัญคือการจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่อุตสาหกรรมผ่านหลายโครงการ ได้แก่ การดำเนินโครงการขุดคลองบางบาล-บางไทร สำหรับป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มต่ำในอนาคต การสร้างเขื่อนรอบพื้นที่อุตสาหกรรมประมาณ 2,500 แห่ง และสุดท้ายคือ การกำหนดให้เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำทำนาเหลืองเวลา เพื่อเตรียมพื้นที่รับน้ำในช่วงน้ำหลาก ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิตให้กับเกษตรกร และในช่วงน้ำท่วมมีการปล่อยปลาเพื่อสร้างอาชีพให้แก่เกษตรกรในช่วงเว้นว่างจากการทำนา ทั้งนี้ การจัดการน้ำ



ทั้งหมดเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาน้ำท่วม และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการย้ายฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรม (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561) (เน้นโดยผู้เขียน)



ภาพการรับรางวัลการบริหารจัดการน้ำที่ดี

ที่มา: จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2561

จากผลประโยชน์ทั้งหมดที่(จะ)เกิดขึ้นจากนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลที่กล่าวมา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์ให้เห็นว่า ในระดับพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น ชาวบ้านได้รับผลประโยชน์อย่างไรที่ระบุไว้ในนโยบายหรือไม่ เพราะกล่าวได้ว่า การจัดการน้ำเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง (political choices) มีทั้งคนที่ได้ประโยชน์และผลกระทบในเวลาเดียวกัน ดังเช่นการปล่อยมลพิษในพื้นที่ต้นน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อคนท้ายน้ำอย่างเลี่ยงไม่ได้ (Zwarteveen et. al, 2017) รวมถึง การจัดการน้ำเป็นเรื่องของการจัดสรรอำนาจในมิติต่าง ดังนั้น การจัดการน้ำจึงได้อย่างเสียอย่าง (trade-off) และสร้างความขัดแย้งทางในสังคมได้เช่นกัน (Lebel, Manuta, & Garden, 2011; Zwarteveen & Boelens, 2014)

ดังจะเห็นได้จากข้อมูลในพื้นที่ชี้ว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริงจากนโยบายเห็นจะมีเพียงการปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ชาวบ้านผู้เสียสละรับน้ำกลับ

“ได้อย่างเดียวก็แค่ประมอให้เป็นผู้เสียสละเท่านั้นเอง”

ชาวบ้านกล่าวในเวทีประชุมของรัฐในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565)

ดังนั้น ในหัวข้อถัดไปจะนำเสนอให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายรับน้ำบางบาล 3 ส่วน คือ ผลกระทบต่อแบบแผนการปลูกข้าวในพื้นที่รับน้ำบางบาล ผลกระทบในช่วงน้ำท่วม และผลกระทบจากการขาดแคลนน้ำ

#### 4.4.2 ผลกระทบต่อแบบแผนการทำนาในพื้นที่รับน้ำบางบาล

แม้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลมิได้เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้ชาวนาต้องทำนา 2 รอบ เหตุเพราะก่อนหน้านี้ชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้เริ่มทำนาสองรอบตั้งแต่ช่วงประมาณ 2553-2560 (Molle, Chompadist, & Bremard, 2021)

กระนั้นก็ดี ความแตกต่างของการปลูกข้าวก่อนและหลังการน่านโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติ คือ ก่อนบังคับใช้นโยบาย ชาวนาในพื้นที่รับน้ำสามารถทำนาได้โดยไม่ต้องมีปฏิทินการทำนาของรัฐมาควบคุม สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ของชาวนาในพื้นที่ ดังนี้

“ก่อน 54 ก็มีการทำนา 2 รอบ แต่ไม่ได้มีกติกากัน 15 กันยายน ไม่มีกติกากัน”

ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สนทนากลุ่ม, 18 กันยายน 2565

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากบังคับใช้นโยบายพื้นที่รับน้ำ ชาวนาถูกควบคุมจังหวะการทำนา รัฐจะระบุวันจัดสรรน้ำ วันเพาะปลูกข้าว วันเก็บเกี่ยว และวันปล่อยน้ำเข้าทุ่ง เหตุดังนี้ แม้ช่วงก่อนและหลังการบังคับใช้นโยบาย ชาวนาจะทำนามากกว่า 1 รอบ แต่ความเป็นอิสระและความต้องการน้ำสำหรับทำนามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ภายหลังจากบังคับใช้นโยบายรับน้ำ ชาวนาต้องปลูกข้าวและเก็บเกี่ยวให้ทันก่อนวันที่ 15 กันยายน เหตุดังนี้ ความต้องการน้ำทำนาจึงสูงมาก เพราะชาวนาต้องทำนาเพื่อเก็บเกี่ยวให้ทันก่อนที่น้ำจะท่วมทุ่ง

#### 4.4.3 ผลกระทบในสถานการณ์น้ำท่วม

คำว่า “พื้นที่รับน้ำบางบาล” ไม่ใช่คำที่มีอยู่ตามธรรมชาติหรือตามวิถีวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนบางบาล แต่คำนี้เป็นประดิษฐ์กรรมจากแนวคิดการจัดการน้ำสมัยใหม่ ภายใต้นโยบายที่เชื่อว่าคนบางบาลมี “วิถีชีวิต” ที่คุ้นเคยกับน้ำท่วมมาโดยตลอด (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2565, www.bkktribune.com)

อย่างไรก็ตาม น้ำท่วมตามธรรมชาติในอดีต มีความแตกต่างอย่างมากกับน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากนโยบายพื้นที่รับน้ำ กล่าวคือ น้ำท่วมในอดีตถือเป็นน้ำท่วมที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติเป็นหลัก (natural floods) ทว่า ภายใต้นโยบายพื้นที่รับ น้ำท่วมไม่เพียงเกิดจากธรรมชาติ หากแต่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐ ในแง่นี้ น้ำท่วมจึงเกิดขึ้นจากฝีมือของมนุษย์ (artificial flood water) ซึ่งบ่อยครั้งน้ำท่วมมีระดับที่ลึก และท่วมนานกว่าน้ำท่วมตามธรรมชาติ (Trakuldit & Faysse, 2019: 2-3) ซึ่งยากเกินกว่าที่คนบางบาลจะปรับตัวได้ ในแง่นี้ นโยบายรับน้ำจึงสร้างผลกระทบอย่างรุนแรงและกว้างขวาง สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ของชาวบ้านในพื้นที่ ดังนี้

“น้ำไม่ใช่ธรรมชาติแบบเก่า...มันไม่เป็นธรรมชาติ ธรรมชาติคือค่อย ๆ ขึ้น...[แต่ในปัจจุบัน] ต้องดูกรมชลประทานเป็นหลัก จากธรรมชาติ มากรมชลฯ” ในแง่นี้ การจัดการน้ำภายใต้โครงสร้างปัจจุบันจึงทำให้ชาวบ้านมองว่า “น้ำมีเจ้าของ” (ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สนทนากลุ่ม, 18 กันยายน 2566) สอดคล้องกับที่ประชาชนในพื้นที่กล่าวว่า

“สมัยก่อนมันท่วมแล้วมันก็แห้งไป แต่เดี๋ยวนี้น้ำมันมีเจ้าของ เหมือนเทน้ำใส่แก้ว ทางนี้ก็ไม่ให้เข้า ทางนี้ก็ไม่ให้เข้า [น้ำ]มันก็สูง อันไหนมันเข้าได้ มันก็เข้าไป”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้จึงมุ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และวิถีชีวิต ที่เกิดขึ้นในช่วงน้ำท่วมในพื้นที่รับน้ำบางบาล สะท้อนให้เห็นได้จากรายละเอียดดังนี้

แม้นโยบายจะระบุช่วงเวลาน้ำท่วมประมาณ 3 เดือน คือ 15 กันยายน จนถึงช่วงกลางเดือนธันวาคม แต่ในความเป็นจริงระยะเวลาการท่วมกลับยาวนานกว่านั้น นอกจากนี้ ชาวบ้านชี้ให้เห็นว่าเกณฑ์การปล่อยน้ำของรัฐสร้างผลกระทบต่อชาวบ้านอย่างมาก กล่าวคือ เนื่องจากสภาพพื้นที่ปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การทำธุรกิจบ่อทราย บ่อทรายไม่ต้องการให้น้ำเข้าท่วม จึงได้มีการสร้างแนวป้องกันน้ำท่วม รวมไปถึง ชาวบ้านที่มีฐานะได้มีการสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น ถมดินเพื่อทำบ้านสูง การติดบ้าน ฯลฯ เหตุดังนี้ หากรัฐปล่อยน้ำเข้าพื้นที่ในระดับ 2 เมตร จึงไม่ได้หมายความว่า คนในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะถูกน้ำท่วมในระดับ 2 เมตรเท่ากันหมด เนื่องจากความแตกต่างในเชิงพื้นที่และในเชิงศักยภาพในการรับมือกับน้ำท่วมของคนมีความแตกต่างกัน (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

นอกจากนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นจาก การสูญเสียรายได้ในช่วงน้ำท่วม ความยากลำบากในการเดินทาง ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบ้านเรือนและทรัพย์สินในครัวเรือน ซึ่งรวมถึงผลผลิตทางเกษตร ไปจนถึงความเจ็บป่วยและความไม่สะดวกที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมในแต่ละมิติ (Thabchumpon & Arunotai, 2017)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เพียงเกิดจากน้ำท่วมเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาแทรกซ้อนด้านอื่น เช่น มลพิษทางน้ำจากบ่อทรายในช่วงหลังน้ำลด ซึ่งทำให้ข้าวและดินของชาวนาเสียหายจนต้องเจรจางกันที่ศาล (ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล ท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

ไม่เพียงเท่านั้น ไม่เพียงชาวนาเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่ยังมีคนอาชีพอื่นที่ได้รับความเสียหายตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านทุ่งบางบาลที่ทำงานในโรงงานทำรองเท้าในช่วงน้ำท่วม ต้องออกจากบ้านแต่เช้าและต้องเสียเงินค่าเรือวันละ 100 บาท แต่ได้ค่าแรงวันละ 300 บาท (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 6, 18 พฤษภาคม 2565)

นอกจากนั้น ในช่วงน้ำท่วมชาวบ้านจำเป็นต้องอพยพไปอาศัยบนท้องถนนที่สูง พร้อมทั้งขนย้ายสิ่งของต่าง ๆ ตามมาด้วย ซึ่งประสบความยากลำบากในการดำเนินชีวิตอย่างมาก รวมทั้ง เนื่องจากในพื้นที่การทำธุรกิจบ่อทรายหลายแห่ง ส่งผลให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบจากฝุ่นและความไม่สะดวกในช่วงที่พักอาศัยบนท้องถนนในช่วงน้ำท่วม (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)



ภาพความเป็นอยู่และการเคลื่อนย้ายสิ่งของ  
มาไว้บนท้องถนนของคนบางบาลในช่วงน้ำท่วม พ.ศ. 2564 ถ่ายโดยผู้วิจัย



ภาพการเคลื่อนย้ายสิ่งของและสัตว์เลี้ยงมาไว้บนท้องถนน  
ของคนบางบาลในช่วงน้ำท่วม พ.ศ. 2564 ถ่ายโดยผู้วิจัย

รวมทั้ง น้ำท่วมยังได้ทำลายพื้นที่สาธารณะในการร่วมมือแก้ไขปัญหา เพราะได้เกิดการแบ่งแยกระหว่างคนในพื้นที่รับน้ำกับคนนอกพื้นที่ ซึ่งฝ่ายหลังต้องการให้มีการปล่อยน้ำเข้าทุ่ง เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในหมู่ชาวบ้านด้วยตนเอง ในแง่นี้ จึงสร้างความยากลำบากในการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาอีกด้วย (นักวิชาการท่านหนึ่ง, 20 มีนาคม 2566)

นอกจากนั้น ยังพบอีกว่าผลกระทบที่เกิดจากน้ำท่วมยังส่งผลกระทบต่อการทำงานตามนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลที่รัฐกำหนดให้ชาวนาต้องทำนาตามกรอบเวลาคือ ชาวนาต้องเก็บเกี่ยวก่อนวันที่ 15 กันยายน รัฐกล่าวอีกว่า ภายหลังจากการปล่อยน้ำเข้าทุ่ง รัฐจะระบายน้ำออกแค่เพียงบางส่วนเท่านั้น โดยจะเหลือน้ำไว้ให้ชาวนาเตรียมดินทำนาในรอบต่อไปคือรอบหลังจากน้ำท่วม

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงกลับพบว่า การทำนาหลังน้ำท่วมนั้นได้เกิดขึ้นจำกัดของการเข้าถึงน้ำทำนา สะท้อนให้เห็นจากเกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาลชี้ว่า เนื่องจากลักษณะที่นาในพื้นที่มีทั้งลุ่มและดอน ทำให้ในช่วงหลังน้ำท่วม ชาวนาในพื้นที่ลุ่มต้องการเร่งระบายน้ำออกจากที่นาให้ไวที่สุด เพื่อที่จะเริ่มกระบวนการทำนาในตรงตามปฏิทินของรัฐ ส่งผลให้ชาวนาในพื้นที่ดอน ขาดแคลนน้ำสำหรับการทำนาหลังน้ำท่วม เพราะชาวนาในที่ลุ่มได้ปล่อยน้ำออกไปหมดแล้ว (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

ในแง่นี้ แม้รัฐจะอ้างว่านโยบายพื้นที่รับน้ำจะส่งผลดีต่อการทำงานหลังน้ำท่วม เพราะรัฐจะเก็บน้ำไว้ให้ชาวนาทำนา ทว่า ในความเป็นจริงกลับหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะด้วยกรอบระยะเวลาการทำงานที่จำกัด ทำให้ชาวนาในที่ลุ่มเร่งระบายน้ำออก ส่งผลให้ชาวนาในที่ดอนไม่มีน้ำทำนา

สุดท้ายแล้ว ปัญหาการเข้าถึงน้ำข้างต้น จะส่งผลกระทบต่อภัยอันกลับมายังการจัดการน้ำภายใต้ปฏิทินการทำนาของรัฐเช่นเคย กล่าวคือ ชาวนามีความเสี่ยงที่จะทำนาคลาดเคลื่อน และเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม

จากผลกระทบจากน้ำท่วมที่เกิดขึ้นพบว่ารัฐได้ดำเนินการชดเชยเยียวยาในหลายมิติทั้งการเยียวยาบ้านเรือนเสียหาย รวมไปถึงการเยียวยาความเสียหายในด้านการเกษตร

ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์น้ำท่วมในพื้นที่รับน้ำบางบาลเมื่อ พ.ศ. 2564 รัฐได้กำหนด “หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2564” หลักเกณฑ์นี้กำหนดอัตราการช่วยเหลือเยียวยาไว้หลายส่วน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564) เช่น

- 1) ความเสียหายของข้าว ชดเชยไร่ละ 1,340 บาท
- 2) ความเสียหายต่อพืชไร่และพืชผัก ชดเชยไร่ละ 1,980 บาท
- 3) ความเสียหายต่อไม้ผลยืนต้น และอื่น ๆ จะได้ไร่ละ 4,048 บาท

อย่างไรก็ตาม การชดเชยด้านพืชยังมีรายละเอียดอีกว่า ต้องเป็นกรณีที่พื้นที่เพาะปลูกมีพืชตายหรือเสียหายจนไม่สามารถฟื้นฟูหรือเยียวยาให้กลับสู่สภาพเดิมได้อีก และจะได้รับการชดเชยไม่เกินครัวเรือนละ 30 ไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2564) มากไปกว่านั้น การชดเชยเยียวยาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ทำการประกาศภัยพิบัติเสียก่อน เกษตรกรจึงจะได้รับการชดเชยเยียวยาด้านพืช สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ถ้าเกิดเขาไม่ประกาศ [ภัยพิบัติ] เราก็ช่วยเหลือเขาไม่ได้ พอมีเกษตรกรมาแจ้งแล้วก็ช่วยเหลือเขาไม่ได้ถ้าช่วยเหลือไม่ได้อันนี้ต้องเป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น แล้วที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือเพราะทางจังหวัดไม่ได้เข้ามาคือเราต้องดูจังหวัดด้วยต้องดูปภ.ด้วยเราต้องดูในตัวคำสั่งว่าเค้าประกาศจุดไหนอะไรยังไง”

(ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 3, 19 เมษายน 2565)

ควรกล่าวด้วยว่า การประกาศภัยพิบัติของรัฐมีข้อจำกัดด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในบางพื้นที่เกิดความเสียหายจากน้ำท่วมเหมือนพื้นที่อื่น ทว่า รัฐกลับไม่ประกาศเขตภัยพิบัติ เหตุนี้ จึงเกิดการชดเชย

เหยี่ยวที่ไม่ครอบคลุม (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565)

นอกจากนี้ การชดเชยเหยี่ยวทางด้านเกษตรประกอบด้วยหลายขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ 1) เกษตรกรต้องขึ้นทะเบียนก่อนหน้าที่จะเกิดภัยพิบัติ 2) เกษตรกรต้องเขียนเอกสาร กษ 01 หรือแบบยื่นความจำนงขอรับการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติด้านพืช เพื่อขอความช่วยเหลือ 3) เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จะลงไปตรวจสอบว่ามีปัญหาจริงหรือไม่ และจะทำเอกสาร กษ 02 คือ แบบประมวลรวบรวมความเสียหายและกรช่วยเหลือ เพื่อตรวจสอบข้อมูลว่าที่ชาวบ้านแจ้งมานั้นถูกต้องหรือไม่ และจะทำการลงข้อมูลในระบบเพื่อให้ชาวบ้านรับรองข้อมูลของตนเอง 4) จากนั้นจะมีการนำเรื่องเข้าประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ (ก.ช.ค.อ) ซึ่งเป็นกรมพิจารณาเบื้องต้นในเรื่องของความเสียหาย ก่อนที่จะส่งเรื่องไปสู่ระดับจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบและพิจารณา 5) จากนั้น ก.ช.ค.อ จะส่งเรื่องข้อมูลไปยัง ประชุมคณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) และหากให้การเห็นชอบ ข้อมูลจะถูกส่งไปตามกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยเหยี่ยวให้กับเกษตรกร (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 3, 19 เมษายน 2565)

ทั้งนี้ กระบวนการดำเนินการชดเชยเหยี่ยวเกษตรกรในความเป็นจริงใช้เวลาพอสมควร เนื่องจากหลายปัจจัย เช่น เจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติการต้องตรวจสอบความเสียหายให้ถูกต้อง เหตุเพราะอาจผิดกฎหมายได้ รวมไปถึง ในช่วงน้ำท่วมความเสียหายยังไม่ปรากฏชัด ต้องรอระดับน้ำลดลงเสียก่อน และบางพื้นที่น้ำท่วมหนักและกระแสน้ำไหลแรงก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ รวมไปถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในพื้นที่มีเพียง 4 คน เหตุดังนี้ กระบวนการชดเชยเหยี่ยวจึงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร กว่าที่ชาวบ้านจะได้รับเงิน กล่าวคือ น้ำท่วมช่วงเดือนกันยายน ชาวบ้านได้รับการชดเชยในช่วงประมาณกลางเดือนกุมภาพันธ์ (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 3, 19 เมษายน 2565)

อย่างไรก็ตาม จากกระบวนการชดเชยเหยี่ยวปัญหาน้ำท่วมที่กล่าวมา พบว่า เกษตรกรจะได้รับการชดเชยก็ต่อเมื่อมีการประกาศภัยพิบัติ รวมไปถึงขั้นตอนการดำเนินงานจะใช้เวลาพอสมควร

มากไปกว่านั้น เกณฑ์การชดเชยเหยี่ยวคือเกณฑ์มาตรฐานทั่วประเทศ กล่าวคือ ไม่ว่าจะน้ำท่วมในพื้นที่รับน้ำ หรือไม่ใช่พื้นที่รับน้ำ ชาวบ้านก็จะได้รับเงินในจำนวนเท่ากัน การศึกษาของ Trakuldit and Faysse (2019: 1-2) ชี้ว่า การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำไปปฏิบัติ เงื่อนไขสำคัญที่ชาวบ้านให้การยอมรับคือเรื่องของการชดเชยเหยี่ยว (compensation) ในระยะยาว ซึ่งการชดเชยเหยี่ยวที่ได้รับการยอมรับร่วมกันนั้น ต้องเกิดจากการออกแบบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อที่จะสร้างเข้าใจร่วมกัน (shared understanding)

ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ว่า การชดเชยเยียวยาต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบของรัฐไทยนั้น ดำเนินไป โดยรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ กล่าวคือ รัฐกำหนดหลักเกณฑ์จากระดับประเทศและบังคับใช้กับทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่รับน้ำหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น จากข้อจำกัดของการชดเชยเยียวยาที่กล่าวมา ทำให้เกิดคำถามที่ว่า ชาวบ้านได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมมากน้อยแค่ไหนในการต้องรับน้ำท่วม โดยนโยบายรัฐ

สะท้อนให้เห็นจากเหตุการณ์ในที่ประชุมเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2565 ระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานรัฐ เช่น กรมชลประทาน เกษตรอำเภอลำทะเมนชัย ฯลฯ ซึ่งกำนันจากตำบลปากหักในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้กล่าวถึงการชดเชยเยียวยาในเวทีประชุมไว้ว่า ชาวบ้านฝากกำนันมาว่า ความเดือนร้อนและสภาพปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำในยุคปัจจุบันนั้น “เราเอื้ออาทรกับคนปทุมธานี คนนนทบุรี คนกรุงเทพฯ” โดยการรับน้ำไว้แทน จนเกิดผลกระทบหลายด้าน เหตุดังนี้ การชดเชยเยียวยาให้กับคนบางบาลจึงไม่ควรใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปเหมือนที่เป็นอยู่ เหตุเพราะค่าชดเชยเยียวยา “...มันน่าจะมากกว่า [นี้] ไหม...ทำไมค่าชดเชยไม่มากกว่านั้น” (เนื้อหาบางส่วนจากการประชุมระหว่างรัฐกับชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, 8 เมษายน 2565) อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของกำนันยังไม่ทราบชะตากรรมว่าจะได้รับการตอบรับหรือไม่

ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีประชาชนในพื้นที่กล่าวไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

“ที่เขาพูดอยู่นี้อยากให้มาชดเชยน้ำท่วมเป็นแก้มลิง ซึ่งเราทำ [นา] ได้แค่สองรอบ ชาวบ้านเขามองว่าไม่เคยได้อะไรพิเศษจากคนอื่นเลย ทั้งประเทศได้ [ชดเชย] เหมือนกันหมด เราเป็นพื้นที่เสียสละ แต่ก็ได้ [ชดเชย] เหมือนเขาไง”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 4, 8 เมษายน 2565)

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ที่กล่าวถึงความไม่สมดุลกันระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วม กับจำนวนเงินค่าชดเชยเยียวยาที่ชาวบ้านได้รับ ดังนี้

“บางบาลมันเป็นเหมือนพื้นที่รันทดเป็นพื้นที่ผู้เสียสละ...แล้วก็คือมันพูดยากมันต้องขึ้นอยู่กับชลประทานเขาบริหารจัดการว่าเขาจะบริหารจัดการยังไง...ถามว่าคนบางบาลมันชินไหมมันชิน แต่ในเรื่องคุณภาพชีวิตมันไม่ได้ อย่างเช่นว่า ถ้าไม่ผลจะออกไปขายก็ต้องมาจมน้ำ เมล่อนจมน้ำ กล้วยจมน้ำกำลังจะตัดเครืออย่างนี้ รายได้ที่เขา [ควรได้รับ] กับเงินที่ได้รับการเยียวยา มันไม่คุ้มกับที่เขาเสียไป คืออยากให้มีการบริหารจัดการน้ำที่ดีกว่านี้และยั่งยืนกว่านี้...”

(ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำ

บางบาลท่านหนึ่ง 3, 19 เมษายน 2565)



นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังกล่าวถึงปัญหาการเยียวยาที่ไม่ได้สัดส่วนเมื่อเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมอีกด้วยว่า

“คนที่กำหนดนโยบายเขาอยู่ในระดับกระทรวง เขาอยู่ในแบบที่เป็นผู้บริหารทั้งหมด เราเป็นผู้ปฏิบัติอย่างเดียว แต่ในบางครั้งเรื่องของการกำหนดนโยบายต้องมีการสอบถามผู้ปฏิบัติบ้างว่าในบางครั้งเราอยู่กับเกษตรกรเหมือนเป็นญาติคนหนึ่งเมื่อไปหาเกษตรกรเดือดร้อนอะไร เขาต้องการอะไร บางทีเราก็จะสะท้อนภาพกลับไป แล้วได้แค่ส่งความคิดเห็นขึ้นไปเท่านั้นโดยไม่สนรูปธรรมในการปฏิบัติอันนี้ผมคิดว่าไม่มีประโยชน์อยากให้เรารับฟังเราในขั้นตอนปฏิบัติก็คืออยากจะบอกว่าน้ำมันมาไว ...มันมีอุทกภัยที่ผ่านมาแล้วในการแก้ไขปัญหาหรือว่าการช่วยเหลือเยียวยาในครั้งต่อ ๆ ไปควรจะดีกรอบยังไง ควรจะเพิ่มที่ตรงไหนควรจะลดที่ตรงไหนเพื่อให้มันถูกจุด เพราะว่าเราปฏิบัติอย่างเดียวคือรับเขาอย่างเดียวมาแล้วก็ปฏิบัติตามนั้นคือจบไป ไม่มีการทำอะไร มันยังยืนประมาณนี้”

(ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำ  
บางบาลท่านหนึ่ง 3, 19 เมษายน 2565)

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการชดเชยเยียวยาปัญหาน้ำท่วมของรัฐจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่สร้างผลกระทบซ้ำเติมจากนโยบายพื้นที่รับน้ำด้วยเช่นกัน หากความเสียหายทั้งกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ไม่ได้รับการเยียวยาอย่างที่ควรจะเป็น

#### 4.4.4 สถานการณ์การเข้าไม่ถึงน้ำของชาวนาในทุ่งบางบาล

ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่รับน้ำบางบาลที่ปรากฏให้เห็นจากภาพบ้านเรือนที่ถูกน้ำท่วมจนมืดหลังคาและภาพการหลังไหลเข้ามาของอุ้งยังชีพจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่รับน้ำบางบาลที่มีให้เห็นอย่างดาษดื่นในหน้าสื่อ ทำให้หลายคนเข้าใจว่า “น้ำท่วม” คือปัญหาเดียวที่เกิดขึ้นในพื้นที่แห่งนี้ กระนั้นก็ตาม ในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้เกิดปัญหาการเข้าไม่ถึงน้ำและการขาดแคลนน้ำในการทำนา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลอย่างมีนัยสำคัญ เหตุนี้จึงจำเป็นต้องนำเสนอให้เห็นผลกระทบในส่วนนี้

เนื่องจากการเข้าไม่ถึงน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น เกิดขึ้นในบริบทที่การจัดการน้ำในพื้นที่อยู่ภายใต้ต้นนโยบายพื้นที่รับน้ำ ซึ่งมีสาระสำคัญคือของนโยบายคือ รัฐเข้ามาปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการปลูกข้าวใหม่โดยใช้ปฏิทินการปลูกข้าวที่แข็งที่อ (fixed calendar) กล่าวคือ ชาวนาจำเป็นต้องรีบปลูกข้าวหน้าน้ำท่วม และหากเกิดการทำนาที่คลาดเคลื่อนจากปฏิทินการทำนา รัฐจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น การขาดแคลนน้ำและการเข้าถึงน้ำได้ช้า ย่อมเท่ากับว่าชาวนาต้องทำนาคลาดเคลื่อนกับ

ปฏิทินการเพาะปลูกที่รัฐกำหนดไว้อย่างแข็งทื่อ ในแง่นี้ ปัจจัยการเข้าถึงน้ำทำนาจึงมีความสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ ถ้าชาวนาทำนาล่าช้า การเก็บเกี่ยวก็ต้องล่าช้าตามไปด้วย

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้เกิดเหตุการณ์การเข้าถึงน้ำทำนาที่ล่าช้าสะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ด้านล่างนี้

“คนที่ทำล่า [ช้า] คือ ไม่มีน้ำทำ ปลายทาง [กับต้นน้ำ] ได้น้ำห่างกันครึ่งเดือน ทางนี้ [กรมชลประทาน] ไม่สู้บ เราอยู่ห่างต้นน้ำ”

สัมภาษณ์ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล,  
สนทนากลุ่ม, 18 กันยายน 2566

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ว่า “บางบาลนี่คือเป็นพื้นที่บาปเจอแบบนี้ทุกปี ถึงไม่ท่วมก็แล้งคือเหมือนว่าเกษตรกรเขาปลูกต้องรีบปลูกทันทีเพื่อที่จะให้ทันน้ำ คือเหมือนชีวิตเขารู้อยู่แล้วว่ายังไงน้ำก็ท่วม” (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง, 19 เมษายน 2565)

จากจังหวะการทำนาที่เร่งรีบเพื่อให้ตรงตามระยะเวลาการจัดการน้ำที่รัฐกำหนด เป็นให้เห็นนโยบายนี้เข้ามากำกับควบคุมพฤติกรรมของชาวนาในการทำนาอย่างมาก สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ของชาวนาที่ว่า

“...มันมีกฎเกณฑ์ 15 กันยายนเป็นตัวบีบ ระยะเวลามันเป็นตัวบีบมันถึงได้เป็นแบบนี้ไง คือเราได้น้ำช้าเราก็อช้า...ระยะเวลามันก็บีบเราไง”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

แตกต่างกับชาวนาในพื้นที่อื่นที่สามารถเก็บเกี่ยวหลังวันที่ 15 กันยายนได้ แต่ชาวนาทุ่งบางบาลนั้น

“ถ้าน้ำมา 15 กันยายน ต้องไม่มีข้าวในนา มันเป็นแบบนี้ไง”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

สอดคล้องกับที่ปลัดอำเภอบางบาลกล่าวว่า จากข้อจำกัดหลายประการส่งผลให้ชาวนาไม่สามารถทำนาพร้อมกันได้ แต่เวลาน้ำท่วมกลับท่วมพร้อมกัน (ปลัดอำเภอบางบาลกล่าวในเวทีประชุมระหว่างรัฐกับชาวบ้านในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565)

ทั้งนี้ การขาดแคลนน้ำและการเข้าไปไม่ถึงน้ำเกิดขึ้นทั่วทั้งพื้นที่รับน้ำบางบาล ทั้งที่เกิดจากปัจจัยทางธรรมชาติ ระบบจัดสรรน้ำ และเกิดจากการบริหารจัดการน้ำ (water governance) ในรูปแบบของนโยบาย ซึ่งบางครั้งเอื้อให้กับตัวแสดงที่มีอำนาจเอาเปรียบผู้ด้อยอำนาจในพื้นที่ในเรื่อง

การจัดการน้ำ เช่น ชวนาน้ำได้เปรียบชาน้ำท้ายน้ำ รวมไปถึงการนำน้ำไปใช้ผลักดันน้ำเค็มเพื่อปกป้องพื้นที่เมืองให้มีน้ำสะอาดบริโภค ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.4.4.1 ข้อจำกัดของการต้องรอกรมอุตุนิยมวิทยาประกาศเข้าสู่ฤดูฝน

การจัดสรรน้ำสำหรับการทำนารอบที่ 1 ในช่วงเดือนพฤษภาคมนั้น ชวนาน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลที่ทำนาในพื้นที่ลุ่ม กรมชลประทานจะสูบน้ำให้ทำนาก่อน แต่ถ้าเป็นชวนาน้ำในพื้นที่ดอนจะได้รับการจัดสรรน้ำจากกรมชลประทานก็ต่อเมื่อกรมอุตุนิยมวิทยาประกาศให้ประเทศไทยเข้าสู่ฤดูฝนเสียก่อน ชวนาน้ำจึงจะได้รับน้ำทำนา (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 1, 19 เมษายน 2565; เวทีประชุมกับชาวบ้านในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม, 2566)

เจ้าหน้าที่รัฐกล่าวว่า เกณฑ์นี้เริ่มต้นใช้ประมาณพ.ศ. 2562 -2563 เนื่องจากประเทศไทยประสบกับปัญหาภัยแล้ง ดังนั้น ชวนาน้ำในพื้นที่ดอนในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะได้รับจัดสรรน้ำทำนารอบที่ 1 ก็ต่อเมื่อกรมอุตุนิยมวิทยาออกประกาศเข้าสู่ฤดูฝน (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 1, 19 เมษายน 2565)

จากนโยบายพบว่าการทำนารอบที่ 1 รัฐกำหนดว่าพื้นที่รับน้ำบางบาลจำเป็นต้องเริ่มปลูกข้าวตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม เพื่อที่จะเก็บเกี่ยวให้ทันก่อนวันที่ 15 กันยายน ก่อนที่น้ำจะท่วมผืนนา อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลการประกาศเข้าสู่ฤดูฝนของกรมอุตุนิยมวิทยาพบว่า ช่วงเวลาประกาศเข้าสู่ฤดูฝนในบางปีมีความล่าช้าอย่างมาก กล่าวอีกแบบคือ ช่วงเวลาที่ประกาศมีความคลาดเคลื่อนกับจังหวะการทำนาในพื้นที่รับน้ำบางบาล สะท้อนให้เห็นจากการประกาศสิ้นสุดฤดูร้อนเพื่อเข้าสู่ฤดูฝนของกรมอุตุนิยมวิทยาในรอบ 6 ปี ที่ผ่านมา ดังตารางด้านล่างนี้

พ.ศ.	วันที่กรมอุตุนิยมวิทยาประกาศให้ประเทศไทยเข้าสู่ฤดูฝน
2561	26 พฤษภาคม พ.ศ. 2561
2562	20 พฤษภาคม พ.ศ. 2562
2563	18 พฤษภาคม พ.ศ. 2563
2564	15 พฤษภาคม พ.ศ. 2564
2565	13 พฤษภาคม พ.ศ. 2565
2566	22 พฤษภาคม พ.ศ. 2566

ที่มา: ผู้เขียน

ดังนั้น การประกาศเข้าสู่ฤดูฝนที่ล่าช้าจึงมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งกำหนดให้ชวนาน้ำต้องทำนาตามปฏิทินของรัฐอย่างเคร่งครัดเพื่อเก็บเกี่ยวก่อน

15 กันยายน ก่อนที่น้ำจะท่วมข้าว เนื่องจากหากกรมอุตุฯ ประกาศเข้าสู่ฤดูฝนช้า ชาวนาที่ได้รับน้ำซ้ำ เหตุดังนี้ ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่ข้าวของชาวนาจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม

สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ของชาวนาในพื้นที่ ถึงประเด็นเรื่องการเฝ้ารอน้ำจากการประกาศเข้าสู่ฤดูฝนของกรมอุตุฯ ดังนี้

“ชลประทานบอกว่าจะสูบน้ำให้ทำนาปี คือ เทียวพฤษภา คือจะสูบน้ำให้ก็ ต่อเมื่อกรมอุตุฯ ประกาศเข้าสู่ฤดูฝน ซึ่งทุ่งอื่นเขารอประกาศเข้าสู่ฤดูฝนได้ เพราะว่า เขาสามารถเก็บเกี่ยวหลัง 15 กันยายนได้ แต่พวกพี่ ถ้าน้ำมา 15 กันยายน ต้องไม่มีข้าวในนา มัน เป็นแบบนี้ไง ก็ทำให้เกษตรกรอย่างพวกพี่ก็กลัวว่า เฮ้ยถ้าเกิดว่าเราทำซ้ำ แล้วเมื่อหน้ามา ไร่ คือ มันไม่มีอะไรจะบอกเราแน่นอนว่า น้ำจะมาจริงไหมอะไรไหม เราก็ต้องรีบทำไง”

“...ที่ไหนก็สั่งให้ทำนาก็ต่อเมื่อ [กรมอุตุฯ] ประกาศเข้าสู่ฤดูฝน แต่ทุ่งบางบาลที่ พี่ทำยารอให้ประกาศเข้าสู่ฤดูฝนเลย เพราะว่า พอรอประกาศให้เข้าสู่ฤดูฝน พอ 15 กันยายน ข้าวต้องไม่มีในนาแล้ว ถ้าเกิดน้ำมา เขาก็จะปล่อยน้ำเข้านาพวกพี่ เพราะถ้า หว่านล่าไป พอ 15 กันยายนปล่อยน้ำเข้า ข้าวพวกพี่ก็ยังไม่ไถวันเกี่ยว จากจะขายได้ 7000 8000 (แต่ที่ว่า) เคยขายได้ 3500 พี่ก็เคยขายกันมาแล้ว เพราะขายข้าวหนีน้ำ เพราะ เขาปล่อยน้ำเข้าทุ่ง มันก็เลยไม่มีอะไรที่แน่นอนเลยไง”

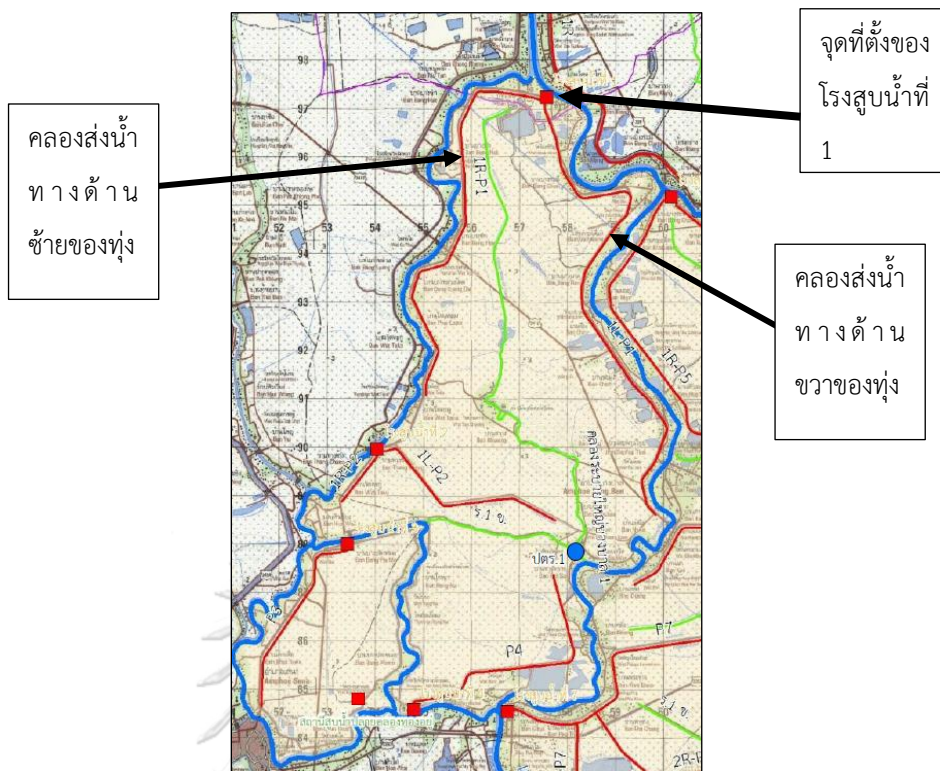
(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

#### 4.4.4.2 การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรน้ำของระบบชลประทานในพื้นที่รับน้ำบางบาล

เนื่องจากพื้นที่รับน้ำบางบาลตั้งอยู่ในเขตชลประทาน ทำให้การใช้น้ำของประชาชนในพื้นที่ มาจากระบบชลประทานเป็นหลัก ภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำซึ่งมีเวลาการทำนาที่เคร่งครัด จำเป็น อย่งยิ่งที่การจัดสรรน้ำของรัฐต้องตรงตามเวลาไปด้วย

ทั้งนี้ ในการจัดสรรน้ำสำหรับทำนา กรมชลประทานจะสูบน้ำจากโรงสูบน้ำที่ 1 ตั้งอยู่ทางตอน เหลือสุดของพื้นที่รับน้ำบางบาล จากนั้นจะกระจายน้ำไปยังคลองส่งน้ำเพื่อให้ชาวนาทำนา ชาวบ้าน ในพื้นที่กล่าวถึงความสำคัญของโรงสูบน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลไว้ว่า เนื่องจากพื้นที่แห่งนี้อยู่ห่างจาก แหล่งน้ำสำคัญ ที่จะใช้ในการทำนา ดังนั้น ถ้าไม่มีโรงสูบน้ำของชลประทาน ชาวบ้านก็ทำนากันไม่ได้ (ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สทนทากลุ่ม, 19 กันยายน 2566)

ภาพของการจัดสรรน้ำสามารถสะท้อนให้เห็นเบื้องต้นจากแผนที่ด้านล่าง ดังนี้



ที่มา: สำนักงานชลประทานที่ 10, ม.ป.ป.

กระนั้น ในความเป็นจริงกลับพบว่าการจัดสรรน้ำทำนาผ่านระบบชลประทานในพื้นที่ที่เกิดข้อจำกัด เป็นเหตุให้ชาวนาในพื้นที่ได้รับผลกระทบอย่างมาก กล่าวคือ แม้กรมชลประทานได้ทำการทดสอบประสิทธิภาพของระบบการจัดสรรน้ำและสรุปว่าชาวนาในพื้นที่ได้รับน้ำอย่างทั่วถึง ทว่า ยังมีชาวนามากที่เข้าไม่ถึงน้ำและเข้าถึงน้ำอย่างยากลำบาก จนบ่อยครั้งนำไปสู่การแย่งชิงน้ำและเกิดความขัดแย้งระหว่างชาวนาด้วยกันเองในการแย่งชิงน้ำทำนา (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

สะท้อนให้เห็นจากบทสัมภาษณ์ของชาวนาในพื้นที่ที่กล่าวถึงการจัดสรรน้ำผ่านระบบชลประทานในพื้นที่รับน้ำบางบาลซึ่งสร้างมานานหลายปี จึงไม่ตอบโจทย์ต่อการใช้น้ำในบริบทปัจจุบัน ดังนี้

“การเปิดน้ำก็ไม่เคยมาถามว่าเปิดน้ำเท่านี้ไปถึงไหม ดูแลคูคลองให้เราไม่เคยดูแล ก็คือ เปิดน้ำตามคลองมา มึงจะทำยังไงก็ทำกัน คือ ไม่ให้ความคิดของเกษตรกรมาคิดว่าน้ำตรงเนี่ยมันจะไปถึงไหม นา 100 ไร่ [ระบบ] ชลประทานทำมาเกือบ 30 -40 ปี เป็นของเก่าคือสมัยนั้นทำนาปีแต่เดี๋ยวนี้ทำนาปรัง น้ำต้องใช้มาก แล้วประตุนั้นแบบเดิมทั้งหมด คือ ไม่ตรงกับสเปคของชาวนาที่ทำนาปรังแล้ว”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)

ภาพของการเข้าถึงน้ำทำนาที่ยากลำบากสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในพื้นที่รับน้ำบางบาลใน โชนทางใต้คือ หมู่บ้านที่มีชื่อเรียกว่า “บ้านขวาง” มีพื้นที่ปลูกข้าวประมาณ 1,000 ไร่ ซึ่งประสบ ปัญหาการขาดแคลนน้ำอย่างมาก สะท้อนให้เห็นจากบทสัมภาษณ์ของชาวนาในพื้นที่นี้ที่ว่า

“คือหมู่บ้านเรามันอยู่ตรงกลาง แล้วน้ำมันวิ่งล้อมรอบ มันไม่มีเส้นทางที่จะเข้ามาในเนี่ย ในทุ่งเรา นอกจากเขาทิ้งน้ำมันถึงจะมาลงคลอง”

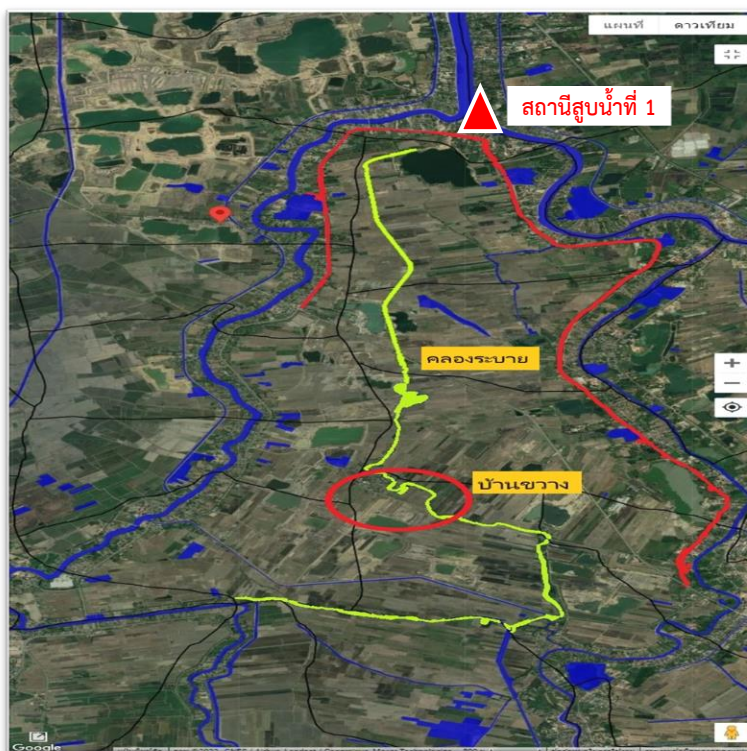
“เขาให้เราเก็บเกี่ยวก่อน 15 กันยา แต่เวลาส่งน้ำเขาไม่ส่งมาให้ ให้เราดิ้นรนหาน้ำ พอถึงเวลาที่จะให้เราเกี่ยว เราไม่มีน้ำเราอยู่ท้าย ต้นน้ำเขามีน้ำเค้าก็ทำนาก่อน แล้วเราอยู่ท้ายเราไม่มีน้ำ เวลาเราก็จะหมด เพราะถึงเวลาเราก็ลำบากน้ำก็จะเข้าทุ่ง

ที่นี้ทางเราเป็นที่ต่ำกว่าเขา คือ เขาปล่อยน้ำมาจากทางไหนมันก็จะเข้าเราได้เลย เราก็จะท่วม คือบางทีเราก็ต้องรีบปั่น [ข้าว] ที่จะหนีน้ำ กตিকাคือ หลังจาก 15 กันยา เขาจะไม่รับผิดชอบ คุณจะไปปลูกอะไรก็ต้องเสร็จก่อน แต่ก่อนหน้านั้น เขาไม่สูบน้ำให้เรา เราก็ไม่มีน้ำทำ คือ เค้าบอกว่าจะส่ง แต่ก็ส่งไปตามคลองส่ง คือเขาส่งโดยรอบปึกซ้าย ปึกขวา เราอยู่ตรงกลาง เราต้องรอให้ทั้งซ้ายทั้งขวา ที่ลงตรงคลองเรา เราถึงจะมีน้ำ

แต่เราก็เสียค่าน้ำไร่ละประมาณ 150 บาท อันนี้คือ ช่วยค่ากระแสไฟฟ้า คือเรายอมเสียเพราะว่ามันเป็นรายได้ของเรา เราไม่ได้รับความเป็นธรรมตรงนี้การบริหารจัดการน้ำ”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

ภาพตำแหน่งที่ตั้งของบ้านขวางในพื้นที่รับน้ำบางบาลที่ระบบการจัดสรรน้ำชลประทานเข้าไปไม่ถึง สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ที่มา: ผู้วิจัยปรับปรุงจาก Google Maps

จากภาพ เส้นสีแดงคือ คลองส่งน้ำของระบบชลประทาน โดยสถานีสูบน้ำที่ 1 จะสูบน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วส่งต่อไปยังคลองสีแดงเพื่อสนับสนุนน้ำเพื่อการทำนา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคลองไส้ไก่เชื่อมต่อจากคลองสีแดงเข้าไปยังพื้นที่บ้านขวาง ทว่า คลองไส้ไก่กลับเกิดการตีบตัน ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัย เช่น การทำถนนที่ไม่มีท่อลอดใต้ดิน ส่งผลให้น้ำไม่สามารถไหลผ่านได้สะดวก ในแง่นี้คนบ้านขวางจึงต้องใช้น้ำจากคลองระบายหรือคลองน้ำทิ้งเป็นหลัก (เส้นสีเขียวอ่อนตรงกลาง) แต่ก็ต้องรอให้ขวานาดันน้ำขึ้นมาสำเร็จเสียก่อน จากนั้นจึงจะทิ้งน้ำไปยังคลองระบายเพื่อให้คนบ้านขวางมีน้ำใช้ในการทำนา (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าพื้นที่รับน้ำบางบาลมีเนื้อที่ 27,450 ไร่ ซึ่งถือว่ามีขนาดใหญ่ แต่กลับมีโรงสูบน้ำที่ 1 เพียงแห่งเดียวที่ทำการจัดสรรน้ำทำนาให้กับชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งในอดีตรัฐได้มีการทดสอบความทั่วถึงของการจัดสรรน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลจากโรงสูบน้ำที่ 1 โดยชาวบ้านบอกว่าน้ำถึงบ้านขวางแค่เพียงครั้งเดียว หลังจากนั้นน้ำกลับไปไม่ถึงขวานาตอนใต้ (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

มากกว่านั้น ความยากลำบากในการเข้าถึงน้ำของคนบ้านขวางยังเกิดจากธุรกิจบ่อทราย แม้การศึกษาของ ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ (2551) ชี้ให้เห็นว่าในอดีตทุ่งบางบาลมีบ่อทรายแค่เพียง 2% หรือ 690 ไร่ ทว่า ในยุคปัจจุบันบ่อทรายในทุ่งบางบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างมากกล่าวคือ

ในทุ่งบางบาลมีบ่อทรายประมาณ 7,000 ไร่ (เจ้าหน้าที่กรมชลประทานกล่าวในเวทีประชุมกับชาวบ้านในทุ่งแก้มลิงบางบาล, 8 เมษายน 2565)

จำนวนธุรกิจบ่อทรายที่สูงขึ้นนี้ส่งผลต่อการจัดการน้ำในทุ่งอย่างมาก กล่าวคือ ในอดีตการจัดสรรน้ำของกรมชลประทานเข้าถึงชาวนาทำนาผ่านคลองไส้ไก่ที่ชาวบ้านเรียกว่า คลองตายนต์ แต่หลังจากที่มีการเปิดธุรกิจบ่อทรายในพื้นที่หลัง พ.ศ. 2560 น้ำกลับไปไม่ถึงชาวบ้าน เหตุเพราะเส้นทางน้ำถูกกีดขวางจากบ่อทราย (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565) ภาพตัวอย่างการทำนาและธุรกิจบ่อทรายติดกันในพื้นที่รับน้ำบางบาล มีดังนี้



ภาพของธุรกิจบ่อทราย (กองดินสีขาว) ที่ติดกับพื้นที่นาในทุ่งบางบาล  
ถ่ายโดยผู้วิจัย

#### 4.4.4.3 การประกาศงดทำนา และการไม่จัดสรรน้ำโดยรัฐ

ในช่วง พ.ศ. 2562 และ 2563 ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาภัยแล้งที่รุนแรงที่สุดในรอบ 40 ปี กรมชลประทานไม่จัดสรรน้ำให้ชาวนาทำนา เพราะปริมาณน้ำของ 4 เขื่อนหลักในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเหลือแค่อ้อยละ 29 หรือประมาณ 5,300 ล้าน ลบ.ม. เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ชาวนาในทุ่งบางบาลจึงไม่สามารถทำนาได้ถึง 3 ฤดูกาลต่อเนื่องกันในช่วงเวลาดังกล่าว (เรณู กสิกุล และคณะ, 2564, หน้า 11; กองบรรณาธิการ, 2562(ข))

จากปรากฏการณ์นี้ส่งผลผลกระทบหลายประการตามมา การไม่จัดสรรน้ำหมายความว่า ชาวนาไม่มีน้ำทำนาหรือได้รับการจัดสรรน้ำที่ช้า ทำให้เมื่อเข้าสู่ฤดูเก็บเกี่ยว ชาวนาไม่สามารถเก็บเกี่ยวพร้อมกันได้ ดังนั้นหากรัฐปล่อยน้ำเข้าทุ่งวันที่ 15 กันยายน ในที่นาของชาวบ้านจึงยังคงมีข้าวที่ยังไม่เกี่ยว สะท้อนให้เห็นจากเหตุการณ์ในช่วงพ.ศ. 2559 ช่วงเวลาสิ้นเดือนกันยายน ในทุ่งยังคงมีข้าวชาวบ้านอยู่ ทำให้กรมชลประทานต้องชะลอการปล่อยน้ำเข้าทุ่ง ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในจังหวัดอยุธยา (Molle, Chompadist, & Bremard, 2021)



ในแง่นี้ แม้น้ำแล้งหรือการขาดแคลนน้ำ กับน้ำท่วมจะเกิดขึ้นคนละช่วงเวลา แต่ภายใต้ นโยบายรับน้ำ ส่งผลให้ทั้งสองเหตุการณ์เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ นโยบายพื้นที่รับน้ำกำหนดว่า ก่อน วันที่ 15 กันยายน ชาวนาต้องเก็บเกี่ยวข้าวให้หมด ไมเช่นนั้นแล้ว รัฐจะไม่ชดเชยเยียวยาในกรณีที่นา ข้าวได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม เหตุเพราะชาวนาละเมิดกติกาของนโยบาย เหตุดังนี้ การเข้าถึงน้ำ ได้ช้า ซึ่งไม่ได้เกิดจากความผิดพลาดของชาวนานั้น จึงส่งผลให้ชาวนาทำนาคลาดเคลื่อนจากกรอบ เวลาของรัฐ เหตุดังนี้ เมื่อผลกระทบจากการจัดการน้ำเกิดขึ้นต่อชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาล จึงไม่ใช่ สาเหตุของธรรมชาติเท่านั้น หากแต่ยังเกิดจากปัจจัยทางการเมืองด้วยเช่นกัน (Elmhirst, Middleton, & Resurrección, 2017; Zwarteveen & Boelens, 2014)

ควรกล่าวด้วยว่า ชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลไม่ได้มีที่ดินเป็นของตนเอง เพราะร้อยละ 80 ของชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลคือ ชาวนาที่ทำนาเช่า ด้วยเหตุดังนี้ จึงส่งผลให้ชาวนาไม่สามารถ ปรับแต่งที่ดินเพื่อสร้างแหล่งกักเก็บน้ำในช่วงขาดน้ำตามการทำเกษตรแบบผสมผสานและแนวคิด เกษตรทฤษฎีใหม่ได้ เหตุเพราะเจ้าของที่ไม่ต้องการให้ผู้เช่าปรับแต่งที่ดิน (ชาวบ้านทุ่งบางบาลคนที่ 3, 8 เมษายน 2565; กองบรรณาธิการ, 2562(ก))

อย่างไรก็ตาม แม้ชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะประสบกับความยากลำบากในการเข้าถึงน้ำ ดังที่นำเสนอไป ทว่า หากมองสถิติการปลูกข้าวของรัฐในภาพรวมของจังหวัดอยุธยา พบว่า พื้นที่ปลูก ข้าวไม่ได้ลดจำนวนลงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2562-2563 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐ ประกาศงดทำนา แต่พื้นที่ปลูกข้าวยังคงมีจำนวนใกล้เคียงกันอย่างมาก สะท้อนให้เห็นจากภาพ ด้านล่างนี้



ที่มา: อุเทน สีลาเม, 2565

จากข้อมูลพื้นที่ปลูกข้าวในจังหวัดอยุธยาตั้งแต่ปี 2562-2563 สะท้อนให้เห็นว่ามีสถิติไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญมากนัก แม้ในช่วงเวลาข้างต้นรัฐประกาศให้ชาวนางดทำนา เนื่องจากปัญหาขาดแคลนน้ำ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ชาวนาปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่งของรัฐ โดยเลือกทำนา เช่นเคย เหตุุดังนี้ ประเด็นสำคัญคือ ชาวนาใช้วิธีการใดในการเข้าถึงน้ำเพื่อทำการปลูกข้าวให้ทันกรอบระยะเวลาของนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล

การศึกษาครั้งนี้พบว่า ชาวนาได้แสวงหาวิธีการเข้าถึงน้ำหลากหลายรูปแบบ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การดิ้นรนหาน้ำและแย่งชิงน้ำกันระหว่างชาวนาในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การนำวัสดุไปขวางทางน้ำเพื่อให้น้ำล้นเข้ามาตนเอง เช่น การเจาะคลอง การทำคันดิน และการทำท่อผี โดยที่ไม่ต้องเสียเงินสูบน้ำหรือต้นทุนด้านอื่นเพื่อนำน้ำเข้ามา สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ด้านล่างนี้

“ยกตัวอย่าง คุณเจาะท่อผี ซึ่งนาคุณมี 50 ไร่ น้ำก็เข้ามาคุณ แต่น้ำข้าง ๆ ไม่มีน้ำ เพราะน้ำชลประทานเค้ามีกำหนดการเปิดน้ำน้อยเขาก็เปิดน้อย น้ำก็ไปไม่ถึง เพราะว่าชลประทานเค้าต้องมีน้ำนอนคลองเขาเปิด 12 ชั่วโมง ถ้าเปิด [น้ำ] น้อย ก็จะไม่ [น้ำ] ก็จะไม่ไย ก็จะไม่ทะเลาะ ก็เขียนป้ายต่อกันแล้ว ว่าท่อต่อแหล่งข้างอะไรบ้าง เพราะคนทำท่อผีก็จะโดนคนที่ไม่ทำท่อผีด่า”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)

การแย่งน้ำทำนาเช่นนี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวนาในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ของชาวนา ด้านล่างนี้

“ก็มีความขัดแย้งด้านอื่น อย่างคนที่เป็เกษตรกรด้วยกันก็ปิดน้ำเช่นคนนาต้นน้ำก็ปิดคลอง คือเอาน้ำคนเดียวโดยไม่ต้องสูบ คือ การขัดแย้งครั้งยิ่งใหญ่ของเกษตรกรเป็นเพราะเรื่องนี้ คือเขา [กรมชลประทาน] เปิดมาดีแล้วตามคลอง หากเราต้องการเราก็เปิดแล้วก็วิดเอา แต่บางคนเค้าปิดน้ำให้น้ำล้นเข้ามาโดยไม่ต้องสูบ ทำให้คนที่อยู่ปลายน้ำไม่ได้น้ำ ยกตัวอย่างเช่น นาย A ได้มีการปิดเลยเพื่อให้ล้นเข้ามาโดยใช้กะละมังมาปิดท่อให้มันสูงให้น้ำล้นเข้ามาไม่ให้ไปถึงทางท้ายน้ำ นี่คือการขัดแย้งของเกษตรกร”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)

“...คือตอนนี้ น้ำต้นทุนน้อย ทุกคนก็ทะเลาะกัน”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

ภาพการใช้น้ำของชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลโดยการทำท่อผี สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ภาพการกีดขวางคลองชลประทานเพื่อนำน้ำเข้ามา  
ถ่ายโดยชาวบ้านในพื้นที่

สาเหตุของการใช้ท่อผีเกิดจากการที่ระบบชลประทานไม่สามารถส่งน้ำให้ชาวนาอย่างทั่วถึง และมีชั่วโมงการสูบน้ำให้ชาวนาไม่มากนัก และที่สำคัญคือกรมมีปฏิทินทำนาของรัฐเข้ามาควบคุมให้ทำนาตามกรอบก่อนที่รัฐจะเปิดน้ำเข้าทุ่ง เป็นเหตุให้ชาวนาต้องใช้วิธีอื่นที่ประหยัดต้นทุนเพื่อให้ได้น้ำมา อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงน้ำด้วยท่อผีส่วนมากจะเป็นการใช้น้ำส่วนตัว ส่งผลให้พื้นที่นาใกล้เคียงไม่มีน้ำใช้ทำนา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการแย่งชิงน้ำกันเองระหว่างเกษตรกร จนนำไปสู่ความขัดแย้งและส่งผลให้น้ำไหลไปสู่พื้นที่ปลายน้ำและไม่เพียงพอต่อการทำนา (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

ภาพการแย่งชิงน้ำยังพบเห็นได้ในพื้นที่ทางตอนใต้ของพื้นที่รับน้ำบางบาล สะท้อนให้เห็นจากการที่ชาวนาตักน้ำทำคันดินกั้นคลองลาดซ้ำ หรือคลองระบาย เพื่อใช้เป็นที่กักเก็บน้ำไว้ใช้เอง เป็นเหตุให้น้ำไปถึงพื้นที่ตอนใต้อย่างยากลำบาก สะท้อนเห็นจากภาพด้านล่างนี้



ภาพคันการตั้งคันดินกั้นคลองระบาย  
ถ่ายโดยชาวบ้านในทุ่งบางบาล



ภาพขายน้ำที่ถูกกั้นไว้ทำนา และ ภาพหาปริมาณน้ำอันน้อยนิดที่ไหลไปยังทำนน้ำ  
ถ่ายโดยชาวบ้านในทุ่งบางบาล

การทำคันดินกั้นคลองระบายเช่นนี้ดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของคนทำนน้ำในทัศนะของคนทำนน้ำ ถือเป็นการเปลี่ยนน้ำจากทรัพยากรร่วมเป็นทรัพยากรส่วนบุคคล (private property) ดังที่ชาวนา กล่าวว่า “...เค้าบอกว่าน้ำเป็นของเขา” ไม่เพียงเท่านั้น ยังเกิดความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจการต่อรองระหว่างคนทำนน้ำกับต้นน้ำ เหตุเพราะ “ชาวบ้านบ้านขวางก็ทำอะไรไม่ได้ เราไปคุยกับเขาไม่ได้หรอกมันเป็นที่เขา” (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

จากข้อจำกัดการเข้าถึงน้ำของชาวนาท้ายน้ำที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นเหตุให้พวกเขาต้องดิ้นรนหาทางออกอื่นเพื่อหาน้ำมาใช้ในการทำนาให้ทันตามกรอบเวลาที่รัฐกำหนดไว้ก่อนที่น้ำจะท่วมทุ่ง ซึ่งจากข้อมูลในพื้นที่พบว่าชาวนาต่อสู้ต่อรองหลายรูปแบบด้วยกัน

วิธีแรกคือการต่อรองกับหน่วยงานรัฐผ่านการยื่นหนังสือไปยังศูนย์ดำรงธรรมและเทศบาลในพื้นที่ เพื่อให้มีการปรับปรุงคลองที่ตื้นตันและตื้นเขินให้กลับมามีสภาพสมบูรณ์อีกครั้ง เพื่อให้ทำนาที่รัฐจัดสรรมาสามารถไหลมาถึงที่นาของพวกเขาได้อย่างเคย อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้ก็กลับยังไม่ได้รับการตอบรับเพื่อแก้ไข เนื่องจากเกิดความทับซ้อนทางอำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

รูปแบบต่อมาพบว่า คนบ้านขวางได้ดิ้นรนหาน้ำเองผ่านการแย่งพื้นที่สูบน้ำจากคลองน้ำขึ้นน้ำลงบริเวณฝายของหมู่บ้าน ชาวนาบางรายต้องใช้เครื่องสูบน้ำถึง 3 เครื่อง เหตุเพราะพื้นที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งน้ำเป็นเหตุให้ต้องสูบน้ำหลายต่อกว่าจะได้ทำนา ด้วยเหตุนี้ ชาวนาปลายน้ำจึงต้องเสียต้นทุนเพื่อทำนามากกว่า เช่น ค่าน้ำมันในการสูบน้ำ สะท้อนให้เห็นจากบทสัมภาษณ์ของชาวนาด้านล่างนี้

“[การใช้น้ำในพื้นที่บ้านขวาง] หลัก ๆ เราก็รอชลประทาน ที่จะสูบน้ำมา พอน้ำที่ชลประทานสูบน้ำมาที่ปั๊ม 1 มันไม่พอ เราก็ต้องไปหาน้ำเพื่อมาทำนาเอง เพราะข้าวกำลังออกรวง เราก็จะไปตั้งเครื่องสูบน้ำที่คลองน้ำขึ้นน้ำลง ตรงฝายหมู่บ้าน เครื่องก็ไปตั้งต่อเอา ไปตั้งแย่งที่การตั้งที่จะตั้งยังไม่พอเลย ดินน้ำขึ้นตอนมาแล้วก็วิดน้ำขึ้นอีกทอดหนึ่ง สามทอด สองทอด ค่าน้ำมันต้นทุนเราก็สูงด้วย ต้องจัดน้ำใส่คลอง เพื่อที่จะให้มันมาถึงนาเรา ถ้ามันน้อยก็ไม่ถึง ต้องวิดจากคลองขึ้นมาอีกรอบหนึ่ง ก็เท่ากับว่าใช้เครื่องสองตัวบางคนก็ถึงสามตัว คนอยู่ท้ายน้ำ ต้นทุนก็มากกว่า”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)



ภาพการสูบน้ำจากบ่อน้ำขึ้นน้ำลงของชาวนาปลายน้ำ  
ถ่ายโดยชาวบ้านในทุ่งบางบาล

ชาวบ้านยังชี้อีกว่า การจัดสรรน้ำผ่านระบบชลประทานของรัฐมีข้อจำกัด เป็นเหตุให้ชาวบ้านต้องพึ่งพาตนเองเป็นหลัก สะท้อนให้เห็นจากบทสัมภาษณ์ของชาวนาที่ว่า

“คือถ้าน้ำไม่มานะ ไม่ถึงเราก็ทำอะไรไม่ได้ เหมือนชลประทานให้เราพึ่งพาตนเอง คือเส้นทางน้ำเราก็มีอยู่ท้ายหมู่บ้านนี้ พอช่วงแล้ง น้ำลง น้ำก็ขึ้นมาไม่ถึงท้ายหมู่บ้าน คือ เราก็ไม่รู้ว่าจะไปเอาน้ำมาจากทางไหนแล้วช่วยขว...แล้วฝนก็ตกมาช่วยแบบนี้เลย โดยฝนก็ไม่แน่นอน...”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

ไม่เพียงเท่านั้น การไม่มีแหล่งน้ำไว้ทำนา ยังเกิดปัญหาในช่วงฝนตกอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อฝนตกหนัก น้ำท่วมข้าวที่เพิ่งเริ่มทำ ส่งผลให้ชาวบ้านต้องการสูบน้ำออกจากนาเพื่อไปพักน้ำไว้ที่อื่นก่อนทว่า กลับไม่มีคลองไว้ให้พักน้ำ ดังนั้น จึงต้องสูบน้ำไปยังที่นาข้างเคียง จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวนาอีกทอดหนึ่ง (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 18 พฤษภาคม 2565)

มากไปกว่านั้น ชาวนาในบ้านขวางได้ใช้วิธีเข้าถึงน้ำ โดยการซื้อน้ำจากบ่อปลาในบริเวณใกล้เคียงเพื่อมาใช้ทำนาในราคาไร่ละ 150 บาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า น้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้กลายเป็นสินค้า (commodification of water) จากการที่ต้องเร่งรีบหาน้ำเท่าที่จะหาได้เพื่อทำนาให้ทันก่อนที่รัฐจะเปิดน้ำท่วมทุ่งตามนโยบายพื้นที่รับน้ำ



ภาพการซื้อน้ำทำนาจากบ่อปลา (บ่อด้านขวาของภาพ)  
ของชาวนาทางตอนใต้ของทุ่งบางบาล  
ถ่ายโดยผู้วิจัย

ภาพของการซื้อน้ำทำนายังพบเห็นในพื้นที่ทางตอนเหนือของทุ่งรับน้ำบางบาล กล่าวคือ จากบริบทการบังคับใช้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล กำหนดกรอบการทำนาก่อนน้ำท่วม เป็นเหตุให้ชาวนาต้องเร่งรีบทำนา ส่งผลให้ความต้องการน้ำในพื้นที่สูงอย่างมาก เหตุดังนี้ การประกาศงดทำนาของรัฐในช่วง พ.ศ. 2562-3563 จึงเกิดเหตุการณ์ที่คนบางกลุ่มฉวยใช้โอกาสนี้โกยผลประโยชน์โดยการสูบน้ำจากคลองสาธารณะมาขายน้ำให้ชาวนาทำนา สะท้อนให้เห็นจากการที่ชาวบ้านให้สัมภาษณ์ถึงช่องว่างของนโยบายรับน้ำ ดังนี้

“...แต่นายทุนเขาบอกว่า เดียวเมื่อน้ำมันจะเยอะ นายทุนตั้งเครื่องสูบน้ำ ชาวนากลัวว่าจะไม่ได้ทำนา เขาเก็บไร่ละ 400 แล้วพอเก็บได้ไม่กี่วัน พอกรมอุตุนิยมวิทยาประกาศเข้าสู่ฤดูฝน ชลประทานสูบน้ำให้เลย นายทุนเอาพวกพี่ไป 400 พี่ไม่ได้ใช้น้ำเลยสักหยดพี่”

“...ชาวนายยังเงเขาก็ต้องอยากทำนา ก็พอคนอื่น [ปลูกข้าว] ได้ต้นแล้ว เรายังไม่ได้ เดียวนาลุ่มนาตอนก็ทะเลาะกันเองอีกอยู่ดีแหละ ชาวนาจึงคืออยากทำนาให้มันพร้อม ๆ กัน”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

ลักษณะของการจัดการน้ำระดับย่อยในกลุ่มนี้ คือ มีสมาชิกประมาณ 30 คน ทำนาประมาณ 3,000 ไร่ อย่างไรก็ตาม กลุ่มนี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เท่ากัน เนื่องจากนายทำนุ (นามสมมติ) มีที่ดินติดกับแม่น้ำส่งผลให้อยู่ในตำแหน่งได้เปรียบมากกว่าชาวนาที่ใช้น้ำในระแวกนั้น นายทำนุจึงติดตั้งระบบสูบน้ำและนำน้ำมาขายให้กับชาวนาใกล้เคียง ซึ่งทำนาในพื้นที่ที่มีลักษณะ “นาตาบอด” กล่าวคือ ทางเลือกในการเข้าถึงน้ำมีน้อย จึงจำเป็นต้องอาศัยน้ำจากนายทำนุ เพราะรัฐประกาศไม่ส่งน้ำให้ทำนา

ราคาค่าน้ำทำนาที่ชาวนาต้องจ่ายประมาณ 300-400 ต่อไร่ สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ดังนี้

“เขามาประชุม เหมือนมาขออนุญาตในพื้นที่ประชุม วันนั้นมีการประชุมอะไรขึ้นไม่รู้ เขาบอก จะสูบน้ำเพื่อทำนา เพราะว่า เขาก็จะทำนาของเขาด้วย แล้วก็สูบน้ำให้พวกท่านทำนาแต่เขาขอเก็บค่ากระแสไฟฟ้า ไร่ละ 300 บาท แล้วพออยู่ ๆ ไม่พามาเก็บเพิ่มเป็น 400 บาท ต่อไร่ คือเราก็ต้องเอา”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

ชาวบ้านยังกล่าวถึงสาเหตุที่ราคาน้ำขึ้นเป็น 400 เนื่องจากความต้องการน้ำมีสูง เพราะชาวบ้านได้บทเรียนจากน้ำท่วมในปีก่อนหน้า ดังนั้นจึงต้องรีบทำนาให้ทัน สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ก็เพราะเที่ยวหลัง ปีที่ผ่านมาคือ 65 น้ำมาไวโซใหม่ เราก็เห็นประสบการณ์จากตรงนั้นแล้ว ปีนั้นเราเสีย 300 บาท พอปีนี้เขาบอกเขาจะสูบ เขาจะเริ่มสูบให้เร็วขึ้นเพื่อให้เราทำได้ทำนา เขาขอเก็บเป็น 400 บาท พวกเราก็กลัวจะไม่ทันเก็บเกี่ยว เราก็รีบเอาเลย 400 ก็ 400 ไปเป็นหนี้เป็นสินมาให้เขาเลย อืม...นั่นแหละ มันเป็นแบบนี้”

สอดคล้องกับชาวนาที่ซื้อน้ำอีกท่าน ซึ่งกล่าวว่า

“เขาสูบน้ำเราก็ซื้อน้ำเขาไร่ละ 400 ตอนแรก 250 แล้วก็มารอบสองก็ขึ้นมา 400 เราจำเป็นต้องพึ่งเขา เพราะว่าชลประทานไม่สูบให้ เพราะว่ารัฐประกาศไม่ให้ทำนาไง ถ้าเราไม่เอาน้ำเขา เราก็ไม่ได้ทำนา โดยนาที่มี 100 ไร่ แต่ที่ซื้อน้ำกับเขาเนี่ยมี 37 ไร่ นาที่เหลือก็ตั้งเครื่องสูบน้ำกันเอง”

“[ถ้าไม่พึ่งน้ำจากเขาไม่ได้] ไม่ได้ ถ้าอย่างนั้นก็ไม่ได้ทำนา”



“[ช่วงเวลาการซื้อน้ำ] ก็ช่วงฤดูแล้ง ถ้าฤดูฝนชลประทานสูบน้ำ แต่มีอยู่ช่วงหนึ่ง เขาไม่สูบน้ำให้เลยทั้งฤดูแล้งและฤดูฝน เลยต้องหยุดทำนา”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 4, 8 เมษายน 2565)

จากความต้องการน้ำที่สูง แต่ปริมาณน้ำมีน้ำ ซึ่งเกิดขึ้นในบริบทที่ทุ่งบางบาลอยู่ภายใต้การจัดการน้ำโดยนโยบายรับน้ำ พบว่า ชาวนามีอำนาจในการต่อรองไม่มากนัก ดังที่ชาวบ้านกล่าวว่า “ต่อ [รอง] ไม่ได้ ก็คือเขาเรียกสี่เรียกห้าเรียกหกก็ต้องให้ตามนั้น” เพราะหากไม่มีน้ำก็ไม่ได้ทำนา ราคาที่นายทำนุตกลงกับชาวนาตอนแรกคือ ไร่ละ 250-300 แต่ต่อมาราคาน้ำได้ขึ้นสูงถึงไร่ละ 400 บาท สาเหตุที่ขึ้นราคาเนื่องจากนายทำนุสูบน้ำไปขายไว้นั้น เพื่อให้ชาวนาทำนาหนีน้ำท่วมได้ทันเวลา (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 4, 8 เมษายน 2565)

หากประเมินมูลค่าจะพบว่า พื้นที่มากกว่า 3,000 ไร่ ของชาวนาที่ต้องซื้อน้ำจากนายทำนุ คิดเป็นเงินสูงถึง 1,000,000 บาท ต่อการทำนาหนึ่งรอบ

จากข้อจำกัดของพื้นที่นาที่อยู่ไกลจากแหล่งน้ำ ประกอบกับการถูกเอาเปรียบจากนายทุนผู้ขายน้ำ เป็นเหตุให้ชาวากลุ่มนี้ ไม่สามารถจัดการน้ำบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นธรรมได้ง่ายนัก ด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงพยายามต่อสู้ต่อรองโดยใช้วิธีการอื่นเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานการณ์เช่นนี้ได้ ดังจะเห็นได้จากการพยายามเข้าไปต่อรองกับหน่วยงานรัฐเพื่อประหยัดต้นทุนการเข้าถึงน้ำ (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

เริ่มจากการสอบถามนายอำเภอในพื้นที่ว่าหากจะใช้คลองเพื่อสูบน้ำต้องทำอะไร ซึ่งนายอำเภอบอกว่าต้องติดต่อผ่านเทศบาล จากนั้นกลุ่มนี้จึงส่งจดหมายไปยังเทศบาลเพื่อขอใช้พื้นที่คลองในการตั้งเครื่องสูบน้ำพลังงานแสงอาทิตย์ (โซลาร์เซลล์) ในกรณีของแผงโซลาร์เซลล์ ชาวนาได้เข้าไปพูดคุยกับสมาชิกวุฒิสภา (สว.) ในพื้นที่เพื่อให้การสนับสนุน รวมถึงเดินทางไปยังสำนักงานพลังงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ทั้งนี้ เหตุผลของการต่อรองครั้งนี้ก็เพื่อให้หลุดพ้นจากอำนาจนายทุนผู้ขายน้ำ ผ่านการสูบน้ำมาใช้เองของชาวากลุ่มบางชะนีโดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์ ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาต้นทุนค่ากระแสไฟฟ้าได้เยอะ และสามารถทำนาได้ตรงตามปฏิทินที่รัฐได้กำหนดไว้ก่อนที่น้ำจะท่วมนาข้าว โดยเฉพาะในช่วงที่กรมชลประทานไม่สูบน้ำให้ชาวนาทำนา อย่งไรก็ตาม ความพยายามของชาวากลุ่มบางชะนีประสบความสำเร็จแค่เพียงการขอใช้พื้นที่กับเทศบาลเท่านั้น แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนแผงโซลาร์เซลล์แต่อย่างใด แม้พวกเขาจะใช้ความพยายามตลอดเวลาและต้นทุนไปกับกระบวนการนี้พอสมควรก็ตาม (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

อย่างไรก็ดี ภายใต้สถานการณ์ยากลำบากในการเข้าถึงน้ำเช่นนี้ ยังพบอีกว่า ชาวนาในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้รวมกลุ่มในหลายระดับเพื่อบริหารจัดการน้ำกันเองในพื้นที่ เพื่อทำนาให้ทันตามกรอบปฏิทินที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ผ่านการสูบน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยามาใช้ในแปลงนาของตน (เรณู กสิกุล และคณะ, 2564: 11) สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ดังนี้

“หน้าแล้งไม่มีน้ำ ต้องช่วยเหลือตัวเองรวมกลุ่ม ชาวนามีน้ำใช้ทำนาคนเดียว อีกคนไม่มีน้ำ ไม่รู้ทำไงกัน โดยได้เอดี [การรวมกลุ่มสูบน้ำกันเอง] มาจาก [ตำบล] บางชะนี และบางหลวงโตด ซึ่งเราทำ[นา]ในระแวกนี้ก็เอาด้วย”

ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 12 พฤศจิกายน, 2564 สอดคล้องกับที่ชาวบ้านกล่าวว่า การทำนารอบหลังน้ำท่วมคือ ช่วงเดือนธันวาคม รัฐไม่สูบน้ำให้ทำนา เหตุนี้จึงเกิดการรวมกลุ่มกันเองของชาวนา เพื่อสูบน้ำโดยตรงจากแม่น้ำโดยใช้ต้นทุนในการสูบน้ำของชาวนาเอง (ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สนทนากลุ่ม, 18 กันยายน 2566)

การรวมกลุ่มสูบน้ำเพื่อทำนาเกิดขึ้นหลายแห่งในพื้นที่รับน้ำบางบาล ประกอบด้วย 6 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มบางชะนี 2) กลุ่มบางบาลหมู่ที่ 1 3) กลุ่มบางบาลหมู่ที่ 2 4) กลุ่มบางหักและบางหลวงโตด 5) กลุ่มบ้านขวาง และ 6) กลุ่มกบเจา รายละเอียดของกลุ่ม (เรณู กสิกุล และคณะ, 2564, หน้า 11-12; ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สนทนากลุ่ม, 1 เมษายน 2565)



ตำแหน่งที่ตั้งของการรวมกลุ่มชาวนาเพื่อสูบน้ำในทุ่งบางบาลโดยสังเขป

ที่มา: ผู้วิจัยปรับปรุงมาจาก Google Maps

กลุ่มเหล่านี้มีลักษณะร่วมหลายประการ กล่าวคือ ถือกำเนิดขึ้นจากการที่รัฐไม่จัดสรรน้ำให้ทำนาเพราะกลัวว่าหากได้น้ำชาจะส่งให้ทำนาชาและน้ำท่วมนาข้าวได้ โครงสร้างของกลุ่มประกอบด้วยประธาน กรรมการ และสมาชิก ซึ่งพบว่าแต่ละกลุ่มมีสมาชิกประมาณ 20-30 คน โดยที่ชวานาบางรายเป็นสมาชิกมากกว่า 1 กลุ่ม เพราะทำนาหลายไร่ ขั้นตอนการทำงานของกลุ่มจะเริ่มต้นโดยการร่วมกันออกเงินประมาณ 800-1200 บาท เพื่อเป็นกองกลาง เงินนี้จะถูกนำไปซื้อเครื่องสูบน้ำท่อ ใช้ปรับปรุงระบบส่งน้ำให้เชื่อมถึงกันได้ รวมถึงใช้จ่ายค่ากระแสไฟฟ้าจากการสูบน้ำ ทั้งนี้ จำนวนเงินที่ใช้ในการรวมกลุ่มครั้งนี้สูงมาก เช่น กลุ่มบางบาล 2 เก็บเงินได้ถึง 700,000 บาท (ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2, 12 พฤศจิกายน 2564)

การจัดตั้งกลุ่มอิสระของชวานาเช่นนี้สะท้อนว่า ปัญหาขาดแคลนน้ำในพื้นที่บางบาลภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำนั้น ส่งผลกระทบต่อชวานาอย่างถึงราก ด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงต้องดิ้นรนหาทางเอาชีวิตรอดด้วยตนเอง เหตุเพราะไม่สามารถที่จะพึ่งพารัฐได้ อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำของชวานาเช่นนี้สะท้อนการจัดการน้ำโดยชุมชนในระดับย่อยที่น้ำถือเป็นทรัพยากรร่วม ซึ่งถูกจัดการโดยชุมชนพื้นที่รับน้ำบางบาล ที่สมาชิกในกลุ่มต่างพยายามจัดสรรน้ำให้ทั่วถึงสมาชิกทุกคน สะท้อนให้เห็นจากสมาชิกในกลุ่มสูบน้ำที่กล่าวว่า

“ทำได้ดี ไม่รบกัน” หรือ “สมาชิก 20 ราย [ได้น้ำทั่วถึง]

ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล, สนทนากลุ่ม, 1 เมษายน 2565

โดยสรุป ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลทั้ง ผลกระทบในช่วงน้ำท่วม และผลกระทบจากการขาดแคลนน้ำ เป็นภาพสะท้อนอย่างดีว่า ความเป็นธรรมและความยั่งยืนในการจัดการน้ำมีไม่มากนัก เหตุเพราะ นอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมไม่เต็มที่ในการกำหนดนโยบายแล้ว พวกเขายังได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างรุนแรงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ประชาชนในพื้นที่หาได้จำยอมต่อสถานการณ์เช่นนี้ไม่ พวกเขาได้พยายามแสวงหาทางออกเพื่อแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากการจัดการน้ำผ่านการต่อสู้ต่อรองในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างการจัดการน้ำที่เป็นธรรมและยั่งยืนยิ่งขึ้นในพื้นที่

#### 4.5 การเมืองของการต่อสู้ต่อรองเรื่องการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล

จากแบบการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นมาในพื้นที่รับน้ำหลายส่วน โดยเฉพาะนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลซึ่งส่งผลกระทบต่อหลายประการต่อชาวบ้าน เหตุดังนี้ ชาวบ้านในพื้นที่จึงแสวงหาแบบการต่อสู้ต่อรองในเรื่องการจัดการน้ำในหลายวิธี ดังต่อไปนี้

### 4.3.1 การต่อสู้ต่อรองตามกลไกของรัฐ

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รัฐได้สถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำหลายด้านตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ ทั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในฐานะกลไกการแก้ไขความขัดแย้ง และองค์กรผู้ใช้น้ำที่ถือเป็นกลไกสะท้อนปัญหาจากระดับชุมชนขึ้นไปสู่ระดับชาติ<sup>18</sup> กระจายอำนาจทั้งสองส่วนนี้ได้ถูกสถานะขึ้นในพื้นที่จังหวัดอยุธยาและพื้นที่รับน้ำบางบาล คือ การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา<sup>19</sup> และการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำในอำเภอบางบาล ทว่า กลไกการกระจายอำนาจด้านการจัดการน้ำทั้งสองส่วนกลับไม่ได้มีบทบาทแก้ไขปัญหของชาวบ้านมากนัก

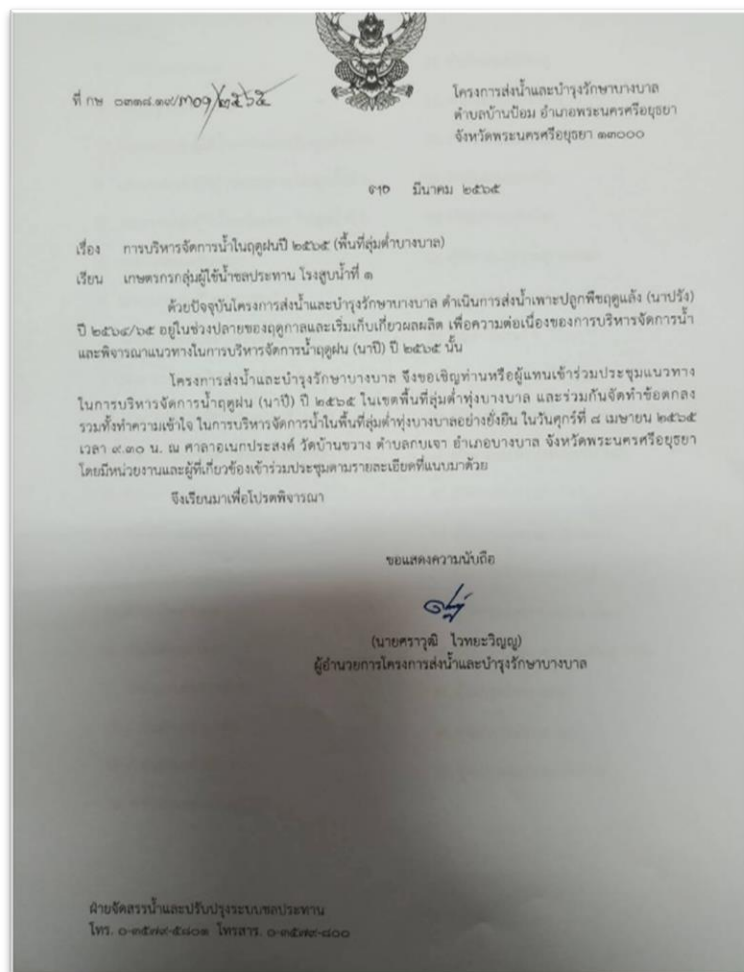
อย่างไรก็ตาม ประชาชนได้พยายามต่อสู้ต่อรองผ่านกลไกของรัฐหลายส่วน ยกตัวอย่างเช่น ชาวนาที่ทำนาทางตอนใต้ซึ่งประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำทำนาทำการยื่นหนังสือไปยังศูนย์ดำรงธรรมและเทศบาลในพื้นที่ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหการเข้าไม่ถึงน้ำในการทำนา แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหา และอีกกรณีคือการยื่นหนังสือไปยังเทศบาลเพื่อขอใช้พื้นที่สูบน้ำด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ของ ชาวนาที่ต้องซื้อน้ำทำนา

นอกจากนี้ ชาวบ้านในพื้นที่ยังได้ต่อสู้ต่อรองในเวทีการประชุมของรัฐที่จัดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในครั้งนี้ด้วย

ในวันที่ 8 เมษายน 2565 กรมชลประทานได้จัดเวทีประชุมในพื้นที่รับน้ำบางบาล ณ บ้านขวาง อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รายละเอียดในหนังสือเชิญผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคธุรกิจบ่อทราย และกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยมีหัวข้อการประชุมคือ “การบริหารจัดการน้ำในฤดูฝน พ.ศ. 2565 (พื้นที่ลุ่มต่ำบางบาล)” วัตถุประสงค์เพื่อ “ประชุมหาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำฤดูฝน (นาปี) พ.ศ. 2565 ในเขตพื้นที่ลุ่มต่ำบางบาล และร่วมจัดทำข้อตกลง รวมทั้งทำความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มต่ำบางบาลอย่างยั่งยืน”

<sup>18</sup> อัดถพงษ์ ฉันทานุมิตี จากสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กล่าวไว้ในงานเสวนา “ทางเลือกการจัดการน้ำชุมชน...” ดูเพิ่มเติม [www.facebook.com/chula.cusri/videos/492062265953624](http://www.facebook.com/chula.cusri/videos/492062265953624)

<sup>19</sup> คูรายชื่อกรรมการลุ่มน้ำเพิ่มเติม [www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/d6GqEBG2Qf7Paqm](http://www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/d6GqEBG2Qf7Paqm) และการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำสองกลุ่มในเขตอำเภอบางบาล ดูเพิ่มเติม [www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/PwYKnHbrL6Yib7A](http://www.cloudstorage.onwr.go.th/index.php/s/PwYKnHbrL6Yib7A)



ภาพหนังสือเชิญเข้าร่วมประชุมของกรมชลประทาน

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าลักษณะการประชุมครั้งนี้มีข้อจำกัดหลายประการในการรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำ กล่าวคือ แม้การประชุมครั้งนี้จะมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนดังที่ระบุในหนังสือเชิญ อย่างไรก็ตาม เมื่อการประชุมได้เริ่มต้นขึ้นกลับพบว่าประเด็นหลักกลับเป็นเรื่องเชิงเทคนิค กล่าวคือ ในช่วงที่รัฐปล่อยน้ำเข้าทุ่งนั้น ปริมาณน้ำที่ปล่อยเข้าทุ่งในช่วงฤดูน้ำหลากควรมีระดับเท่าใด สะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐในเวทีประชุมว่า

“เพราะฉะนั้น วันนี้จะให้ความตกลงกันโดยคุยกันว่า ความพอดีของการรับน้ำเข้าทุ่ง ควรเป็นอย่างไร ที่ไม่เกิดผลกระทบ เพราะในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อการเพาะปลูก จะต้องไม่มีผลกระทบกับที่อยู่อาศัย ถนนหนทาง และกิจกรรมอื่น ๆ เช่น บ่อทราย”

เจ้าหน้าที่รัฐที่จัดการประชุมยังกล่าวอีกว่า

“เราต้องมีการบริหารจัดการที่อยู่กันได้ในทุ่งเดียวกัน เพื่อเอื้อเพื่อต่อกัน ต้องไม่เกิดผลกระทบซึ่งกันและกัน เรามาหาความพอดีในพื้นที่ทุ่ง”

“อยากเน้นว่า เราต้องบริหารจัดการน้ำให้อยู่ร่วมกันได้ในพื้นที่ทุ่งเดียวกัน ครับ” สอดคล้องกับคำกล่าวของเจ้านีกรมชลประทานอีกท่านที่ว่า

“วันนี้จริง ๆ ประเด็นที่อยากได้คือ เรื่องของระดับน้ำในการเข้าสู่พื้นที่เนาะ...”

(เนื้อหาจากการสังเกตการณ์ประชุมระหว่างรัฐกับชาวบ้าน, 2565)

จากข้อความข้างต้น เวทีนี้เจ้าหน้าที่รัฐให้ความสำคัญกับประเด็นแคบ ๆ เท่านั้นคือ การทำข้อตกลง (MoU) ระดับน้ำที่ควรปล่อยเข้าทุ่ง และการแจ้งวันและเวลาที่จะส่งน้ำให้ชาวบ้านทำนาเท่านั้น ดังที่ผู้เข้าร่วมกล่าวว่า “...ชลประทานตั้งวัตถุประสงค์มาแค่ปล่อยน้ำเท่าไรเท่านั้นเอง” ดังนั้น การจัดเวทีเพียงเพื่อทำข้อตกลงประเด็นเชิงเทคนิคข้างต้นได้มองข้ามปัญหาหลายประการในทุ่งบางบาล สะท้อนให้เห็นจากทัศนคติของชาวบ้านต่อเวทีครั้งนี้ คือ

“การประชุมวันนี้ไม่เกี่ยวกับเราเลย..แล้วก็มาบอกว่าวันนี้เปิดน้ำเท่านั้นเท่านั้นเท่านั้นเอง...เขาไม่ได้มาค้นหาปัญหาของเกษตรกรในเรื่องของการทำนาในเรื่องของความเป็นอยู่จากน้ำท่วม เขาไม่ได้ถามปัญหานั้น...ไม่ใช่เวทีของเรา...ถ้าจะถามปัญหาแค่นี้ก็โทรมาถามก็ได้ไม่ถึงกับต้องจัดเวที...เวทีนี้คงแก้ปัญหาไม่ได้”

“คือถ้าหากมีเวทีให้เกษตรกรพวกชาวบ้านเวทีเล็ก ๆ ไม่ต้องเวทีใหญ่ถ้ามานั่งกันแบบนี้ใครจะกล้าพูดมีชื่อผู้อำนวยการใครต่อใครมานั่งใครจะกล้าพูดก็ต้องเป็นวงเล็ก ๆ มานั่งคุยกัน 9 คน 10 คน เล็ก ๆ มานั่งเสนอพูดแล้วจะคิดออก”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 2565, 8 เมษายน)



ภาพบรรยากาศเวทีประชุมที่จัดโดยกรมชลประทาน  
ที่มา: เพชบุรี เพจสำนักงานชลประทานที่ 10

นอกจากนี้ หากวิเคราะห์เนื้อหาการระดมในเชิงรายละเอียดยิ่งเห็นภาพชัดว่า การประชุมของรัฐในครั้งนี้ไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาของคนในพื้นที่รับน้ำบางบาลมากนัก

สะท้อนให้เห็นจากข้อเรียกร้องของผู้เข้าร่วมประชุม ที่ไม่รู้ชะตากรรมว่าจะได้รับการตอบรับหรือไม่ กล่าวคือ กำนันจากตำบลบางหักในทุ่งบางบาล ได้สะท้อนความเดือดร้อนและสภาพปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขที่ชาวบ้านฝากมาว่า การบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันนั้น “...เราเอื้ออาหารกับคนปทุมธานี คนนนทบุรี คนกรุงเทพฯ” เพื่อไม่ให้น้ำท่วมพื้นที่เหล่านี้ โดยการให้รัฐปล่อยน้ำเข้าทุ่งและชาวบ้านได้รับผลกระทบ ดังนั้น การชดเชยเยียวยาปัญหาน้ำท่วมไม่ควรที่จะใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปเหมือนที่รัฐใช้ในพื้นที่บางบาลตอนนี้ แต่ค่าชดเชยเยียวยา “...มันน่าจะมากกว่าไหม...ทำไมค่าชดเชย

ไม่มากกว่านั้น” ในขณะเดียวกัน เกษตรกรผู้เข้าร่วมอีกท่านได้กล่าวสนับสนุนข้อเสนอของกำนันข้างต้น พร้อมเพิ่มเติมอีกว่า จากการเป็นพื้นที่รับน้ำบางบาลนั้น ชาวบ้านเป็นผู้เสียสละ ทว่าแนวทางการแก้ไข ปัญหากลับมีลักษณะทั่วไปเหมือนพื้นที่อื่น ๆ ไม่ได้มีลักษณะพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งชาวบ้านได้อย่างเดียวคือ “...แค่ปรบมือให้เป็นผู้เสียสละเท่านั้นเอง” ดังนั้น เกษตรกรท่านนี้จึงเรียกร้องว่า จากเดิมที่ ชาวนาต้องเสียค่าน้ำทำนานั้น รัฐต้องช่วยให้ชาวนาไม่เสียค่าน้ำ กล่าวคือ ชลประทานควรสูบน้ำให้ ชาวนาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เพราะบางบาลเป็นทุ่งรับน้ำ

ไม่เพียงเท่านั้น เกษตรกรยังกล่าวอีกว่า น้ำท่วมบางบาลหลายครั้งโดยเฉพาะ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีระยะเวลาห่างกัน 10 ปี แต่เหตุใดภาครัฐไม่ถอดบทเรียนแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเพื่อ บรรเทาปัญหาในพื้นที่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และกล่าวอีกว่า คนบางบาลไม่มีพื้นที่ให้แสดงความ คิดเห็นในการเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ

จากข้อเสนอหลายประการของชาวบ้านในเวทีประชุมนี้ พบว่า หน่วยงานรัฐโดยเฉพาะกรม ชลประทานกล่าวว่า ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ในเวทีนี้ได้ เพราะต้องเสนอไปยังระดับที่ใหญ่กว่า ยกตัวอย่างเช่น ข้อเสนอของกำนันเด่นเรื่องค่าชดเชยที่พิเศษกว่าพื้นที่อื่นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาใน ระดับที่ใหญ่กว่านี้ เช่น ระดับลุ่มน้ำและ ระดับชาติคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เจ้าหน้าที่รัฐยังกล่าวอีกว่า กรมชลประทานไม่สามารถตัดสินใจเรื่องชดเชยเยียวยาเพียงลำพังได้ เพราะเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดและอำเภอ เจ้าหน้าที่ที่ยืนยันอีกว่า “วันนี้ จริง ๆ ประเด็นที่อยากได้คือ เรื่องของระดับน้ำในการเข้าสู่พื้นที่...อยากให้สรุปเรื่องพื้นที่ลุ่มต่ำจะรับ น้ำเท่าไร อยากให้ตกลงผลิตรงนี้...” จากนั้นตอนจบการประชุมเจ้าหน้าที่ยังกล่าวอีกว่า “ทุกปัญหาที่ ท่านเสนอมา ก็นำไปนำเสนอผู้ใหญ่หาทางแก้ไข ขอขอบคุณทุกท่านที่มาร่วมประชุมในครั้งนี้ ช่วยกันแล้ว เราจะอยู่ร่วมกันได้”

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการประชุมกำนันจากตำบลบางหักได้เน้นย้ำอีกทีว่า เรื่องนี้เป็นเรื่อง ที่ชาวบ้านเรียกร้องกันมากในฐานะเป็นผู้เสียสละ ฉะนั้นแล้ว การเข้าร่วมเวทีประชุมครั้งนี้ “อย่างน้อย ๆ วันนี้ต้องได้อะไรบ้างครับ คือเชิญพวกเรามาแล้วจะบอกว่า เราพูดไปแล้วไม่มีใครฟังผมว่ามันคงไม่ใช่ นะครับ”

กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว แม้เวทีนี้จะมุ่งหวังให้เกิดการจัดการน้ำที่ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้ อย่างยั่งยืนดังที่ปรากฏในหนังสือเชิญก็ตาม ทว่าในความเป็นจริงแล้ว เนื้อหาของการประชุมกลับเน้น แต่เพียงเรื่องเชิงเทคนิคในการจัดการน้ำ เช่น ระดับน้ำที่ควรปล่อยเข้าทุ่ง กับวันและเวลาที่รัฐจะ จัดสรรน้ำให้ชาวนาทำนาเท่านั้น



ดังนั้น กลไกที่รัฐสถาปนาขึ้นโดยอ้างว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำนั้น ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคือที่ซับซ้อนในพื้นที่รับน้ำบางบาลอย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงพิธีกรรม ทว่าโดยเนื้อแท้แล้ว การจัดการน้ำยังคงรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ

#### 4.3.2 การต่อสู้ต่อรอนบนพื้นที่สื่อ (Media)

สื่อถือเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการออกมาผลักดันประเด็นปัญหาที่เกิดจากการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อใหม่อย่างเฟซบุ๊ก (Facebook) ที่กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญของคนไร้อำนาจในการนำเสนอข้อมูลอีกด้าน (Dore et al., 2012: 28) ที่แตกต่างไปจากเรื่องเล่าหลักของรัฐที่มองว่า น้ำท่วมกับคนบางบาลเป็นของคู่กัน ในแง่นี้ สื่อช่วยฉายภาพให้สาธารณะหรือสังคมเห็นถึงความเดือดร้อน ซึ่งจะช่วยสร้างแรงหนุนให้การมุ่งแก้ปัญหาทางการเมืองของชาวบ้านได้อีกทางหนึ่ง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541: 131)

ทั้งนี้ เนื่องด้วยมีสื่อหลายสำนักที่นำเสนอข่าวการจัดการน้ำในทุ่งแก้มลิงบางบาล แต่การศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงเฉพาะเพจเฟซบุ๊ก “อยุธยา-Atutthaya Station” เพราะมีความน่าสนใจหลายประการคือ เดิมทีเป็นเพจนำเสนอการท่องเที่ยวในจังหวัดที่มีผู้ติดตามเพจมากถึง 43,200 คน (ตัวเลข ณ วันที่ 7 กันยายน 2565)

ทว่าในช่วงน้ำท่วมเพจนี้นำเสนอปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่อย่างแข็งขันและมีผู้กดไลค์และร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างล้นหลาม ยิ่งกว่านั้น ผู้ดูแลเพจยังเป็นคนที่เติบโตในพื้นที่ ซึ่งเข้าใจสภาพปัญหาในพื้นที่เป็นอย่างดี เพจนี้นำเสนอข่าวเรื่องการบริหารจัดการน้ำมาตั้งแต่ พ.ศ. 2560 และเข้มข้นมากยิ่งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2564 และ 2565 จวบจนปัจจุบันเพจยังคงนำเสนอข่าวพร้อมกับตั้งคำถามให้สังคมได้เห็นอีกด้านของการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่บางบาล

จากการเนื้อหาการจัดการน้ำที่เพจนำเสนอต่อสาธารณะพบว่า มีสาระสำคัญคือการตอบโต้เรื่องเล่าหลักในสังคมโดยเฉพาะจากเนื้อหาของนโยบายที่มองว่า คนบางบาลมีความคุ้นชินกับน้ำท่วมเป็นอย่างดี ในแง่นี้พวกเขาจึงสามารถปรับตัวได้

แต่ในทางตรงกันข้าม เพจได้นำเสนอข้อมูลอีกด้านว่าการเป็นพื้นที่รับน้ำไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมแต่เกิดจากการจำยอม พร้อมทั้งนำเสนอภาพของผลกระทบที่รุนแรงที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมในระดับที่สูงและระยะเวลายาวนานพร้อมกับเสนอว่า

“เราไม่ควรชินกับความลำบาก เราควรช่วยกันผลักดัน พัฒนา เปลี่ยนแปลงให้อะไร ๆ ก็ตามที่เป็นคุณภาพชีวิตเราไม่ย่ำแย่ไปกว่านี้”

“อย่าหุนหวก ตาบอด จำยอมกับคำว่าลำบาก...เมื่อมีโอกาสที่จะทำให้ชีวิตดีขึ้น  
ต่อสู้เพื่อลูกหลานให้มีชีวิตดีขึ้นเราควรทำอะไร...”<sup>20</sup>

เพงยังกล่าวอีกว่า เราน้ำท่วมมา 20-30 ปี ไม่ได้หมายความว่าเราต้องชิน เราต้องควรลำบาก  
ต่อไป เพราะ สถานการณ์น้ำท่วมต้องดีขึ้นกว่าเดิม<sup>21</sup>

การนำเสนอที่สะท้อนว่า เมื่อรัฐรู้ว่าคนบางบาลน้ำท่วมมาแต่อดีต แทนที่รัฐจะแก้ปัญหา  
ท่วมในพื้นที่ รัฐกลับนำข้ออ้างเรื่องน้ำท่วมมาสนับสนุนนโยบายพื้นที่รับน้ำ และส่งผลให้ประชาชน  
ต้องแบกรับภาระเพื่อพื้นที่อุตสาหกรรมและเมือง (ยอดพล เทพสิทธิ และฐานิดา บุญวรรณ, 2561:  
151)

ไม่เพียงเท่านั้น เนื้อหาของเพงยังสนับสนุนเรื่องเล่าที่ว่า น้ำท่วมที่เกิดขึ้นไม่ใช่ชีวิต (เดชรัต  
สุขกำเนิด, 2565) หรือไม่ใช่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ หากแต่เกิดจากการจัดการน้ำที่ผิดพลาด  
ในแง่ การมอบเพียงถุงยังชีพจึงไม่ใช่ทางออกในระยะยาว<sup>22</sup> ด้วยเหตุนี้ เพงจึงพยายามเรียกร้องให้  
การจัดการน้ำดีขึ้นกว่าเดิมผ่านการออกมาเรียกร้องช่วยกันแก้ปัญหา ดีกว่ายอมจำนน<sup>23</sup>

ในแง่ นี้ จึงกล่าวได้ว่า ภายใต้การจัดการน้ำที่รวมศูนย์โดยรัฐ ช่องทางการแสดงความคิดเห็น  
แบบทางการที่รัฐกำหนดไว้ทั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือแม้แต่องค์กรผู้ใช้น้ำตามพระราชบัญญัติ  
ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงแทนชาวบ้านที่ถูกน้ำท่วมได้ ดังนั้น ชาวบ้านจึง  
ต้องใช้สื่อเพื่อนำเสนอปัญหา ความลำบาก ดังเช่นกรณีของเพง อยูธยา-Ayutthaya Station ที่แม้โดย  
เนื้อแท้แล้วจะเป็นเพจการท่องเที่ยว แต่ในบริบทที่ชาวบ้านเจอปัญหาน้ำท่วม เพจท่องเที่ยวต้องหันมา  
นำเสนอปัญหาสังคมของชาวบ้านด้วยในเวลาเดียวกัน ซึ่งมีส่วนช่วยให้สังคมรับรู้ปัญหา เข้าใจปัญหา  
และเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการแก้ปัญหามาน้ำท่วมในพื้นที่บางบาลอีกช่องทางหนึ่งด้วย  
ดังจะเห็นได้จากการที่แอดมินเพจได้เปิดกลุ่มไลน์เพื่อแลกเปลี่ยนปัญหาและนัดระดมมวลชนออกไป  
ประท้วงเรื่องน้ำ (ดูเพิ่มเติมกลุ่มไลน์ “แจ้งข่าวสารน้ำท่วมอยุธยา”)

<sup>20</sup> ดูเพิ่มเติม [web.facebook.com/Ayutthayastation/photos/a.774562659360176/2151572884992473/](https://www.facebook.com/Ayutthayastation/photos/a.774562659360176/2151572884992473/)

<sup>21</sup> ดูเพิ่มเติมที่ อยูธยา 1-Ayuthhaya Station, 2564, <https://web.facebook.com/Ayutthayastation/photos/a.774562659360176/2151572884992473/>

<sup>22</sup> ดูเพิ่มเติม อยูธยา-Ayuthhaya Station, 2564, [facebook.com/Ayutthayastation/photos/a.774462106036898/2091371157679313/](https://www.facebook.com/Ayutthayastation/photos/a.774462106036898/2091371157679313/)

<sup>23</sup> ดูเพิ่มเติม อยูธยา 1-Ayuthhaya Station, 2564, <https://www.facebook.com/Ayutthayastation/photos/a.774562659360176/2151572884992473/>

#### 4.3.3 การต่อสู้ต่อรองในมิติของการผลิตสร้างความรู้ (production of knowledge) ในพื้นที่รับน้ำบางบาล

จากการที่กระบวนการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลเพื่อปกป้องเมืองและอุตสาหกรรมดำเนินไปโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็น กระบวนการก่อตัวของนโยบายการจัดการน้ำ ซึ่งตัวแสดงในเครือข่ายนโยบาย (policy network) คือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก และแม้จะมีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำผ่านการทำประชาคมกับชาวบ้านในพื้นที่ ทว่า โดยเนื้อแท้แล้วกลับเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ไม่มีความหมายต่อกระบวนการตัดสินใจมากนัก กล่าวคือ เป็นเพียงการให้ชาวบ้านรับทราบว่า จะดำเนินนโยบาย แต่ไม่ได้รับฟังชาวบ้าน และชาวบ้านไม่ได้มีอำนาจกำหนดทิศทางการจัดการน้ำอย่างแท้จริง ในแง่นี้ การดำเนินนโยบายจึงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐเป็นหลัก

มากไปกว่านั้น ในการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลยังมีการสร้างงานวิจัยเพื่อศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้ชื่อ โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล(1)” (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)



ขอบเขตพื้นที่บางบาล (1)

ที่มา: ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551

ความเป็นมาของการวิจัยชิ้นนี้เกิดจากการที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แผนรวมการบริหารจัดการน้ำท่วมในโครงการจัดทำรอบและประสานการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา เมื่อ พ.ศ. 2543 รวมถึงใน พ.ศ. 2546 ยังมีการศึกษาภายใต้ชื่อโครงการหาความสัมพันธ์ของระดับน้ำและปริมาณน้ำปากแม่น้ำเจ้าพระยาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งได้รับรางวัลการวิจัยดีเด่นจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

ผลการศึกษาทั้งสองชิ้นชี้ว่า หากไม่มีมาตรการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา จะก่อให้เกิดผลกระทบตามมา โดยเฉพาะหากเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เช่น ในพ.ศ. 2538 2545 และ 2549 ในอนาคต หากไม่มีพื้นที่รับน้ำหลากขนาดกลางถึงขนาดใหญ่เพื่อรับน้ำชั่วคราวในพื้นที่เกษตรกรรมและชนบทของทุ่งฝั่งตะวันตกและตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง จะส่งผลให้น้ำไหลไปยังพื้นที่ลุ่มน้ำตอนล่างอย่างรวดเร็ว เช่น กรุงเทพฯ ปทุมธานี นนทบุรี เป็นต้น เหตุตั้งนี้ ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นมูลค่ามหาศาล ดังนั้น การศึกษาทั้งสองชิ้นจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมแบบบูรณาการและยั่งยืนในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาทั้งระบบ คือ การดำเนินมาตรการที่ใช้สิ่งปลูกสร้าง และมาตรการที่ไม่ใช้สิ่งปลูกสร้างเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม ยกตัวอย่าง เช่น การปรับปรุงพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่ที่น้ำท่วมถึงบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาให้เป็นพื้นที่รับน้ำ และการสร้างคลองผันน้ำให้ไหลไปยังอ่าวไทยได้รวดเร็ว (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอชิ้นนี้ยังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เหตุนี้เอง จึงเกิดความพยายามนำแนวทางการแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง สะท้อนให้เห็นจาก คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้มีคำสั่งเมื่อ พ.ศ. 2547 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการประสานงานดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ ทำหน้าที่ประสานระหว่างหน่วยงานแต่ละฝ่ายให้ดำเนินโครงการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งคณะทำงานวิชาเพื่อทำงานวิจัยในโครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล(1)” ขึ้นนี้ เพื่อกำกับดูแลภาพรวมของการศึกษาวิจัยในการดำเนินโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยมอบหมายให้ให้จัดทำงานวิจัยและพัฒนาโครงการเพื่อนำพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่เคยเป็นพื้นที่น้ำท่วมในอดีตมาใช้เป็นพื้นที่รับน้ำนอง (แก้มลิง) เพื่อแก้ปัญหาน้ำ

น้ำท่วมและมุ่งสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับเกษตรกรตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงอย่างยั่งยืนไปพร้อม ๆ กัน โดยคัดเลือกพื้นที่บางบาล 1 เป็นพื้นที่โครงการนำร่อง (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

การศึกษาชิ้นนี้ทำโดย ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และทีมวิจัยอีกหลายคนประกอบด้วย นักวิจัยจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จำนวน 7 คน นักวิจัยจากกรมชลประทาน จำนวน 3 คน และนักวิจัยจากสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 9 คน นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานสนับสนุนและร่วมดำเนินการวิจัยอีกหลายส่วน ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมชลประทาน กรมที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง อำเภอบางบาล อำเภอบำเพ็ญ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์กรการบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางบาล และอำเภอต่อเนื่อง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551) มีระยะเวลาการดำเนินการวิจัย 1 ปี โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ดำเนินการวิจัยระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2550 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม 2550 และระยะที่ 2 ดำเนินการวิจัยระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2551 (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

ในรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของการศึกษานี้ได้แบ่งการนำเสนอผลการศึกษา 2 ส่วน คือ

1. ส่วนแรกมุ่งแสดงให้เห็นถึงแง่มุมเชิงเทคนิควิศวกรรม โดยการนำความรู้วิศวกรรมมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงการปรับปรุงพื้นที่ทุ่งบางบาลเพื่อให้สามารถกลายเป็นพื้นที่รับน้ำได้ จากผลการศึกษาพฤติกรรมทางชลศาสตร์ด้วยแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ พื้นที่รับน้ำจะช่วยลดระดับน้ำหลากตามแนวริมทางน้ำสายหลักของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาประมาณ 1-2 เมตร ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายจากน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นต่อพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า การใช้พื้นที่บางบาล (1) เพียงแห่งเดียวมารับน้ำจะช่วยตัดยอดน้ำได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

นอกจากนี้ กระบวนการเปลี่ยนพื้นที่บางบาลให้เป็นพื้นที่รับน้ำประกอบด้วยกลไกทางวิศวกรรมหลายส่วน เช่น การสร้างคันป้องกันน้ำท่วม การสร้างอาคารชลศาสตร์ควบคุมน้ำ การสร้างและปรับปรุงคลองส่งน้ำ-คลองกระจายน้ำและคลองระบายน้ำ และการจัดทำระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชน อุตสาหกรรม และสวน (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

2. ผลการศึกษาส่วนที่สองแสดงให้เห็นว่า การนำเปลี่ยนทุ่งบางบาลให้เป็นพื้นที่รับน้ำนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม องค์กร และกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดรูปแบบการชดเชยอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ มีการสร้างข้อตกลงเงื่อนไข วิธีการชดเชย และระยะเวลาในการชดเชย ในรูปแบบที่มีความแตกต่างไปจากระเบียบของทางราชการที่ใช้อยู่เดิม รวมถึงต้องประเมินความเสียหายจากน้ำท่วมโดยไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การจ่ายค่าชดเชยอาจใช้ข้อมูลของรัฐที่ตั้งบนฐานของความถูกต้องเหมาะสม เป็นธรรม และการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

มากไปกว่านั้น การศึกษาครั้งนี้ยังนำเสนอให้เห็นถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องผ่านแบบสอบถาม

การศึกษาชิ้นนี้แบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ แบบสอบถามสำหรับผู้นำชุมชนจำนวนทั้งหมด 54 ชุด และแบบสอบถามสำหรับครัวเรือนจำนวน 454 ชุด ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 3 กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 1) กลุ่มประชากรที่มีบ้านและที่ทำกินอยู่ในพื้นที่โครงการ 2) กลุ่มประชากรที่มีเฉพาะที่ทำกินอยู่ในพื้นที่โครงการและมีบ้านอยู่นอกพื้นที่โครงการฯ 3) กลุ่มประชากรที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมตามธรรมชาติและไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการฯ เนื่องจากไม่มีบ้านและที่ดินทำกินอยู่ในพื้นที่โครงการฯ จัดเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง การศึกษาชิ้นนี้มองว่าการทำแบบสอบถามครั้งนี้คือ “การประชุมการมีส่วนร่วมของประชาคม และการสำรวจความคิดเห็นต่อโครงการใช้พื้นที่บางบาล (1) เป็นแก้มลิง” (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

ผลการศึกษาชี้ว่า เกษตรกรและผู้นำชุมชนจำนวนร้อยละ 94 มีความเห็นด้วยและยอมรับการจัดทำแก้มลิงในพื้นที่บางบาล (1) รวมถึงมีบางส่วนเห็นว่า การตัดสินใจต่อนโยบายนี้ให้ขึ้นอยู่กับความเห็นของส่วนร่วม นอกจากนี้ ผู้นำชุมชนและเกษตรกรที่เห็นด้วยต่อโครงการนี้ยินดีให้ความร่วมมือ แต่ภาครัฐต้องปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการน้ำให้สามารถทำนาได้ 3 ครั้ง กล่าวคือ ทำปรางได้ 2 ครั้งต่อปี และทำนาปี 1 ครั้งต่อปี รวมไปถึงต้องปรับปรุงที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคพื้นที่ให้ปลอดภัยจากน้ำท่วม และปรับปรุงรูปแบบการชดเชยให้เป็นธรรมและทันกาลอย่างแท้จริง (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

การศึกษาชิ้นนี้ชี้ว่าการดำเนินนโยบายนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบคือ ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตเดิม การหยุดประกอบอาชีพบางอย่างชั่วคราวในช่วงน้ำท่วม และมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับน้ำต้องทำการขออนุญาต ในด้านตรงข้ามนโยบายนี้ได้สร้างผลประโยชน์ต่อประชาชนหลายประการ อาทิ การเข้าถึงน้ำที่สะดวกมากขึ้น รายได้เพิ่มมากขึ้น ประชาชนในพื้นที่เกษตรกรรมสามารถอยู่ร่วมกับน้ำท่วมได้อย่างสบายใจและความเสียหายจากน้ำท่วมลดลง ประชาชนได้รับการชดเชยที่เป็นระบบและเป็นธรรม (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

การผลิตสร้างความรู้โดยผู้เชี่ยวชาญในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นงานวิจัยชิ้นปฐมบทสำคัญ ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลในหลายมิติด้วยกัน

ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งในเรื่องเล่า (narratives) ที่ถูกใช้เพื่อสร้างความาชอบธรรมให้กับการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล สะท้อนให้เห็นจากสาระสำคัญของการศึกษาที่เสนอว่า การใช้ทุ่งบางบาลเป็นพื้นที่รับน้ำ มีส่วนช่วยสำคัญในการช่วยบรรเทาความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กล่าวคือ ระดับน้ำหลากในบริเวณรินทางน้ำสายหลักของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาจะลดลงประมาณ 1-2 เมตร เหตุนี้ พื้นที่ทางตอนล่างของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาจึงไม่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

การสร้างเรื่องเล่านี้มีส่วนในการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐในการโยกความเสี่ยง (allocate risk) ที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมไปให้กับคนบางบาลรับไว้แทน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม การศึกษานี้มองว่าการนโยบายไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการต่อชาวบ้านในพื้นที่ ทั้งในแง่ของการเข้าถึงน้ำที่สะอาด การชดเชยที่เป็นธรรม รายได้ที่เพิ่มขึ้น ฯลฯ ทว่าเมื่อนโยบายนี้ถูกปฏิบัติจริงกลับมีผลกระทบมากกว่าผลประโยชน์ ในแง่นี้ การผลิตสร้างความรู้โดยผู้เชี่ยวชาญในการจัดการน้ำ จึงมีความแตกต่างจากความจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างมาก

นอกจากนี้ ในช่วงปล่อยน้ำเข้าพื้นที่รับน้ำบางบาล รัฐยังใช้หลักเกณฑ์ที่การศึกษาชิ้นนี้ได้กำหนดเอาไว้ว่า พื้นที่รับน้ำบางบาลสามารถเก็บกักน้ำได้ที่ความลึก 3.0 เมตร ซึ่งเป็นความลึกที่เหมาะสมที่สุด ส่วนระดับความลึกกรองลงมาที่พื้นที่รับน้ำบางบาลสามารถรับน้ำได้คือ 2.0 เมตร (ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 1, 19 เมษายน 2565; ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านชี้ให้เห็นว่า เกณฑ์การปล่อยน้ำของรัฐสร้างผลกระทบต่อชาวบ้านอย่างมาก กล่าวคือ เนื่องจากสภาพพื้นที่ปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน คือ การทำธุรกิจบ่อทราย บ่อทรายไม่ต้องการให้น้ำเข้าท่วม จึงได้มีการสร้างแนวป้องกันน้ำท่วม รวมไปถึงชาวบ้านที่มีฐานะได้มีการสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมเช่นเดียวกัน เหตุนี้ หากรัฐปล่อยน้ำเข้าพื้นที่ในระดับ 2 เมตร จึงไม่ได้หมายความว่า คนในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะถูกน้ำท่วมในระดับ 2 เมตรเท่ากันหมด เนื่องจากความแตกต่างในเชิงพื้นที่และในเชิงศักยภาพในการรับมือกับน้ำท่วมของคนมีความแตกต่างกัน (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1, 18 พฤษภาคม 2565)

มากไปกว่านั้น การสรุปผลวิจัยว่าชาวบ้านในพื้นที่ร้อยละ 94 เห็นด้วยกับนโยบายพื้นที่รับน้ำ ควรถูกต้องข้อสงสัยเช่นเดียวกัน เนื่องจากพื้นที่บางบาลมีขนาดใหญ่และมีชาวบ้านอยู่อาศัยและทำนาในพื้นที่หลายชีวิต

กระนั้น การศึกษาชิ้นนี้กลับชี้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมที่สร้างขึ้นจากการทำแบบสอบถามจำนวน 454 ชุด คือตัวบ่งชี้ว่า “เกษตรกรในพื้นที่บางบาล (1) ร้อยละ 94 สนับสนุนให้จัดทำแก้มลิงในพื้นที่บางบาล 1” (ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ, 2551)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงชาวบ้านในพื้นที่มองว่า วิธีการมีส่วนร่วมผ่านแบบสอบถามไม่ใช่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมไปถึง ข้อเสนอที่ชาวบ้านให้ไปหลายข้อที่ชาวบ้านเสนอไปในงานวิจัยชิ้นนี้ กลับไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติใช้จริงในพื้นที่

จากการดำเนินนโยบายที่รวมศูนย์ไว้ที่รัฐ ประกอบกับ การผลิตสร้างความรู้ที่ไม่ได้เปิดพื้นที่ให้ชาวบ้านร่วมด้วย และเป็นความรู้ที่สนับสนุนนโยบาย และเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านในพื้นที่

ในแง่นี้ การต่อสู้ต่อรองในมิติการผลิตสร้างความรู้ร่วมกัน (co-production of knowledge) ด้านการจัดการน้ำระหว่างคนในพื้นที่ จึงเป็นรูปแบบการต่อรองที่สำคัญในเรื่องการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล

ในพื้นที่รับน้ำบางบาล ชาวบ้านใช้วิธีการต่อสู้ต่อรองในพรมแดนของความรู้ ภายใต้ “งานวิจัยเพื่อท้องถิ่น”

การวิจัยเพื่อท้องถิ่นมีความเป็นคือ งานวิจัยเชิงปฏิบัติการ (participatory action research) ที่เริ่มพัฒนาขึ้นในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงทศวรรษ 1980 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ทำการสนับสนุนงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น (community-based research) (Scurrah, 2013) ลักษณะสำคัญของงานวิจัยนี้คือ การใช้งานวิจัยมาเสริมพลังให้กับตัวแสดงชายขอบ (marginalized people) ที่ถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และกระบวนการผลิตสร้างความรู้ เพื่อที่ส่งเสริมให้ชาวบ้านสามารถพึ่งพาตนเอง (self-reliance) รวมไปถึงการสร้างการพัฒนาที่เป็นธรรม (equitable development) ทั้งในระดับชุมชนและในระดับชาติ ผ่านการสร้างความชอบธรรมให้กับความรู้ของชาวบ้าน (people's knowledge) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการแก้ปัญหาของชุมชนในเชิงโครงสร้างทั้งในเรื่องของความยากจนและความไม่เป็นธรรม (Scurrah, 2013)

ในช่วงประมาณ พ.ศ. 2557-2558 คือจุดเริ่มต้นของการวิจัยเพื่อท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำ เกิดจากการที่ภาคประชาสังคมต้องการเสริมพลังให้กับชาวบ้านที่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ และอยากเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในพื้นที่สามารถปรับตัวได้โดยไม่ยอมจำนนต่อสถานการณ์ สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ ดังนี้



“งานที่ลงไปทำกับพื้นที่บางบาลทำโดยใช้เครื่องมือของงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นใช้ งานวิจัยท้องถิ่นไป empower ชาวบ้านให้มีความสามารถในการที่จะปรับตัว จัดการ กับสถานการณ์ที่มันเกิดขึ้น โดยที่ไม่ได้รู้สึกว่าจะต้องจ่ายอม จำนวน ต่อสถานการณ์ที่มัน กระทบต่อตัวเขา...เราอยากทำให้ชาวบ้านมีทางเลือกมากขึ้น สามารถปรับตัวพึ่งพาตัวเองได้ ไม่ใช่แบบรอถูกยั้งชีพ”

(ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

การทำวิจัยในปีที่ 1 ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง แต่เน้นการใช้งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นมาสร้างพื้นที่ให้ชาวบ้านได้ถกเถียงแลกเปลี่ยนเพื่อหาแนวทางในการรับมือกับ สถานการณ์ในพื้นที่รับน้ำ โดยมุ่งเน้นการสร้าง “นักวิจัยชุมชน” เพื่อเรียนรู้พื้นที่และใช้ข้อมูลความรู้ จากการวิจัยแก้ไขปัญหาของชุมชนทั้งในเรื่องการปรับตัวและกระบวนการตัดสินใจ (ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

ในแง่ของกระบวนการศึกษาวิจัย พบว่างานวิจัยเพื่อท้องถิ่นออกแบบมาเพื่อสร้างกระบวนการ เรียนร่วมแบบมีส่วนร่วม (participatory learning process) โดยมีวิธีการนำเนินการวิจัยที่เปิดพื้นที่ ให้กลุ่มชาวบ้านทำงานวิจัยร่วมกัน ตั้งแต่ การระบุปัญหา (identification of problems) การเก็บ ข้อมูล และการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาของพวกเขาเพื่อพัฒนาให้ดีขึ้น (Scurrah, 2013)

กล่าวคือ หลักการสำคัญของการวิจัยเพื่อท้องถิ่น ไม่ใช่งานวิจัยเพื่อศึกษาหาคำตอบและความ รู้อย่างเดียว แต่เป็นงานวิจัยที่มุ่งปฏิบัติการ (action) เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาผ่านการสร้าง ทางเลือกและทางออก (ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

สะท้อนให้เห็นจากกระบวนการทำวิจัย นักวิจัยได้เรียนรู้กระบวนการวิจัยโดยตัวเองหลาย ส่วน เช่น การนิยามปัญหา ขอบเขตปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหา รวมไปถึงการทำความเข้าใจ พัฒนาการการจัดการน้ำในพื้นที่ทั้งก่อนและหลังการเป็นพื้นที่รับน้ำ การเก็บข้อมูลการจัดการน้ำใน พื้นที่ด้วยตนเอง กล่าวคือ เป็นงานวิจัยที่มุ่งให้ชาวบ้านฝึกทำงานอย่างเป็นระบบในมิติต่าง ๆ (ภาค ประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

กระบวนการวิจัยเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านได้รู้จักพื้นที่ของตนเองมากยิ่งขึ้น สะท้อนให้เห็นจากบท สัมภาษณ์ของชาวบ้านที่ว่า

“เริ่มแรกเลยในกลุ่มเกษตรกรไม่มีปัญหา แต่พอทำวิจัยไปพบว่า ปัญหามันมีแต่ ละคนช่วยนำเสนอทุกคนมีปัญหา แต่ทุกคนไม่มีโอกาสได้พูด ไม่มีโอกาสได้ชี้แจง ปัญหา มีหมด และปัญหาเยอะด้วย เช่น ปัญหาเรื่องการปรับตัวกับน้ำ...เมื่อเราได้เอาคนมารื้อ พื้นที่ปัญหา ซึ่งปัญหาในใจเยอะแยะ แต่ไม่มีโอกาสได้พูด ตอนแรกก็ไม่ได้เป็นอะไร บ้าน

เราก็มีน้ำท่วมประจำ แต่พอหนักเข้า พอหนักเข้า ปัญหาก็มีโดยปัญหาก็มาจากเกษตรเพื่อร่วมงาน เราก็ได้รู้ว่าปัญหามันจริง แต่เราไม่เคยรู้ว่ามันเป็นปัญหา ทำไมคนเราถึงอยู่ตักตวนแบบนี้ เพราะเราไม่มีการแก้ไขปัญหา พอมาทำวิจัยก็ได้ปัญหาที่ได้จากการเสนอแนะ การพูดคุยในกลุ่ม นักเข้าหนักเข้าพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงาน[รัฐ] คือปัญหาอันไหนเกษตรกรแก้ได้ ก็แก้เลยเราไม่ค่อย อันไหนที่เราแก้ไม่ได้ ก็ส่งให้หน่วยงาน แต่หน่วยงานข้าราชการ...ไม่เห็นปัญหาของเราหรอก...พอจะแก้ก็แก้ไม่ตรงจุด ปัญหาของเราคือว่าทำไมน้ำมาเราไม่มีที่เก็บน้ำ เราจึงค้นหาคลองบึงที่ไม่ใช้มาเก็บน้ำเพื่อแก้ปัญหาหน้าแล้ง แต่ปัญหามันแก้ไม่ได้ ร้อยเปอร์เซ็นต์หรอก แต่มันได้แบ่งเบาจุด ๆ... คือปัญหามันได้มาจากการพูดคุย”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)

ตัวอย่างข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยของชาวบ้านมีหลายส่วนด้วยกัน เช่น ชาวบ้านพยายามชี้ให้เห็นถึงพลวัตของการจัดการน้ำในพื้นที่ในแต่ละยุค ซึ่งพบว่าการจัดการน้ำในยุคปัจจุบันภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการต่อพื้นที่ คือ การขาดแคลนน้ำในการทำและต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น พร้อมทั้งชี้อีกว่า มาตรการแก้ไขปัญหารัฐ เช่น การส่งเสริมให้ทำอาชีพอื่นในช่วงน้ำท่วมนั้น ไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่รับน้ำบางบาล รวมไปถึงการชดเชยเยียวยาจากน้ำท่วมยังคงไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน<sup>24</sup>

จากกระบวนการทำวิจัยของชาวบ้านที่กล่าวมา ได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่หลายประการ ดังนี้

กระบวนการวิจัยที่让ชาวบ้านได้เรียนรู้หาคำตอบการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่โดยกลุ่มชาวบ้านเป็นหลัก มีส่วนช่วยสร้างความมั่นใจให้กับชาวบ้านในพื้นที่ในการกล้าแสดงออก เหตุเพราะ ชาวบ้านได้เข้าใจปัญหาของตนเองมากยิ่งขึ้น เหตุดังนี้จึงมีข้อมูลในการนำเสนอและต่อรองกับผู้มีส่วน สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ด้านล่างนี้

“แต่ก่อนที่ไม่สามารถพูดจะไปหาอำเภอ คือ ไปส่วนราชการพวกที่จะไม่กล้าไปแล้ว เพราะว่า กลัว ไปติดต่อส่วนราชการเราจะต้องทำตัวยังไง เขาถึงจะช่วยเรา แต่เมื่อมีงานวิจัยเข้ามา...เหมือนสอนเราตั้งแต่เริ่มว่า เราจะคิดยังไง คือ สอนให้เราคิดเป็น ทำ

<sup>24</sup> ดูเพิ่มเติม โครงการกระบวนการปรับตัวของเกษตรกรในพื้นที่รับน้ำตำบลบางชะนี อำเภอบางบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระยะที่ 1 และ โครงการการมีส่วนร่วมในการเสริมศักยภาพแหล่งกักเก็บน้ำทางการเกษตรในพื้นที่ทุ่งรับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ได้ กล้าคิด กล้าทำ คิดแบบนี้ แล้วสามารถทำอะไรต่อ คือ เหมือนเป็นครูที่มาสอนเรา”

“...แต่ว่าตอนนี้พอถือไมค์ที่สามารถพูดไปได้ เพราะว่างานวิจัยสอนพวกพี่ สอนให้กล้าคิดไม่ต้องกลัวอะไร สอนให้กล้าคิดกล้าทำ กล้าแสดงออก พี่ต้องขอบคุณมากเลย งานวิจัยที่มาช่วยตาสีตาสายอย่างพวกพี่”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

ผลสะท้อนของการทำวิจัยในพื้นที่รับน้ำบางบาล ยังสะท้อนให้เห็นจากบทสัมภาษณ์ด้านล่าง

นี้

“ตอนแรกก็ไม่ได้คาดหวังอะไรเลย แต่ว่ามันสมหวังได้หลายเรื่อง ตอนแรกก็สงสัยว่าวิจัยมันจะทำอะไรได้ เราไม่รู้เรื่องวิจัยไง มันจะทำอะไรได้ แต่วิจัยมันศึกษาปัญหาในพื้นที่เราและเพื่อเอาปัญหานั้นมาสู่การแก้ไข [พองานวิจัยเข้ามา]แก้ไขได้หลายเรื่องนะ เช่น แก้ไขปัญหาคนและปัญหาที่สำคัญจริง ๆ เลย คือ กลุ่มเกษตรกรได้มีการพูดคุย เอาปัญหามาคุยกัน ซึ่งทำระยะยาวและปัญหาบางบาลเป็นปัญหาระยะยาว ภัยแล้งก็มีแล้งก็มีปัญหาน้ำ[ท่วม]อีก”

“[งานวิจัย]เข้ามามันเป็นเหมือนกับการช่วยเราเรียบเรียงปัญหา 123 ซึ่งปกติเราก็จะเอาทำยไปหาหัวแล้วเราไม่รู้จักว่าจะเรียบเรียงว่าอันไหนจะแก้ก่อนแค่นั้นอันไหนควรพูดอันไหนไม่ควรพูดเราก็จะเป็นแบบชาวบ้าน แต่พอมีทีมวิจัยเราเข้าใจมากขึ้น เรา รู้ จังหวะ เราก็จัดระหว่างอันนี้เขาพูดเรื่องนี้เราก็จดไว้ แล้วก็จะถามเรื่องนี้ เรามีวิธีให้ทำ แล้วก็ถามเรื่องนี้หากเราไม่มีความรู้ ไม่มีเรื่องความเหลื่อมล้ำ ไม่มีการวิเคราะห์ถอดบทเรียน เราจะไม่รู้เลย เราจะพูดไม่เป็น แต่พอเราวิเคราะห์ถอดบทเรียนมันก็คือปัญหาที่เราทำทุกวันนั่นแหละ แต่เราไม่รู้จักเชื่อมั่นว่าเราต้องทำยังไงไม่คุ้นกับชื่อนี้”

“เมื่อก่อนจะพูดอะไรก็กลัว ไม่กล้า เราไม่ใช่ข้าราชการ เราเป็นชาวนา แล้วก็พูดอย่างที่เรารู้สึกความรู้สึกเราไม่มีอะไร ใครทำอะไรเราได้แต่เราไม่กล้าอะไร แต่เดี๋ยวนี้ กล้าแล้ว เมื่อก่อนที่พูดไม่ได้นะ ไม่กล้า แต่เดี๋ยวนี้ไปที่ไหนมีคนกลัวทุกคนต้องเรียกชื่อคนแรก”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)

“เราไม่คุยกันก็แก้ปัญหไม่ได้ แต่พอเอาพวกขัดแย้งมาคุยกันมันก็ลดความขัดแย้งลงไป เยอะ”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 4, 8 เมษายน 2565)

นอกจากนักวิจัยชาวบ้านจะได้รับความมั่นใจในการต่อรองทั้งในการแสดงออก และในการมีข้อมูลในการแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังพบอีกว่า ชาวบ้านพยายามเชื่อมต่อการวิจัยกับกลไกเชิงสถาบันในการจัดการน้ำของรัฐ (government institutions) เพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำที่เป็นอยู่ในพื้นที่ให้เป็นธรรมและพัฒนามากขึ้นกว่าเดิม

เหตุผลสำคัญของการเชื่อมต่อกับกลไกการจัดการน้ำของรัฐเนื่องจาก กระบวนการทำวิจัยมุ่งหวังให้เกิดการแก้ปัญหาในพื้นที่รับน้ำบางบาลที่เป็นระบบและได้รับการยอมรับจากทางราชการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมองว่าเป็นกาแก้ไขปัญหาระยะยาว เหตุดังนี้ รูปแบบการต่อรองผ่านงานวิจัยจึงมีการเชิญเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมผลิตสร้างความรู้ สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

“เราก็คิดว่าในการเคลื่อนมันต้องมีการดึงกลุ่มที่มีสถานะ มีบทบาท ให้เข้ามาทำงานร่วมกัน มันต้องเคลื่อนผ่านกลไกที่เป็นทางการด้วย เพราะยังไงเขาก็มีบทบาทมีหน้าที่ของเขาอยู่ มีกำนัน มีชลประทาน ไม่งั้นก็เป็นต่างคนต่างทำ การผลักดันของเราก็เหมือนไม่มีความชอบธรรม จึงคิดว่าต้องสร้างความร่วมมือกับกลไกที่มีอยู่ กลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีอยู่ เพื่อขับเคลื่อนให้มีพลังเคลื่อนมากขึ้น ซึ่งถ้ามี พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีองค์กรผู้ใช้น้ำ และสามารถกำหนดแผนอะไรต่าง ๆ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่มากขึ้น”

(ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

ในกระบวนการทำวิจัยได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการทำวิจัย สะท้อนให้เห็นจากการทำวิจัยในช่วงพ.ศ. 2564 ภายได้ชื่อ โครงการการมีส่วนร่วมในการเสริมศักยภาพแหล่งกักเก็บน้ำทางการเกษตรในพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา งานวิจัยชิ้นนี้ประกอบด้วยนักวิจัย 15 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในพื้นที่ ทั้งนี้พบว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐร่วมทำวิจัยด้วย ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำจากโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล เจ้าหน้าที่จากสำนักงานเกษตรอำเภอบางบาล ผู้อำนวยการ รพ.สต.บางชะนี สมาชิกสภาเทศบาลตำบลบางบาล และนายกเทศบาลตำบลบางบาล (เรณู กสิกุล และคณะ, 2564)

การมีทีมวิจัยที่ประกอบด้วยหน่วยงานรัฐข้างต้น ส่งผลให้กระบวนการดำเนินวิจัยเปรียบเสมือนพื้นที่ต่อรองระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่ไปด้วยในเวลาเดียวกัน (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565) สะท้อนให้เห็นจากคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“โดยกระบวนการวิจัยทำให้เขา [ชาวบ้าน]กับชลประทานทำงานร่วมกันมากขึ้น ทำให้เปิดพื้นที่ในการสื่อสารกันระหว่างหน่วยงานกับชาวบ้าน พอทำงานร่วมกันก็กล้าพูดคุยนอกความคิดเห็น มันก็เป็นกระบวนการต่อรองแบบหนึ่งเหมือนกันผ่านกระบวนการทำงานร่วมกัน ก็มีการคุย ว่าชลประทานเปิดน้ำช่วงนี้ได้ไหม เพราะแต่ก่อนชลประทานคิดเองอย่างเดียวว่าจะเปิดน้ำช่วงไหน แต่พอมาทำงานร่วมกัน เขาเองก็คุ้นเคยกับชลประทานมากขึ้น เขากล้าเสนอกความคิดเห็นมากขึ้น”

(ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

นอกจากนี้ ชาวบ้านยังได้ใช้กระบวนการวิจัยเข้าไปต่อรองกับหน่วยงานรัฐเพื่อขอใช้พื้นที่สูบน้ำโดยใช้พลังงานแสงอาทิตย์เพื่อประหยัดต้นทุนค่าน้ำในการทำนา โดยการยื่นหนังสือไปยังเทศบาล (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

รวมไปถึง ชาวบ้านพยายามในการนำผลการศึกษามาจากการวิจัยเข้าไปบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำในพื้นที่ เพื่อสำรองน้ำไว้ในหน้าแล้ง ชาวบ้านได้มีการนำแผนไปเสนอให้กับหน่วยงานรัฐในพื้นที่เพื่อทำการพัฒนาต่อไปในอนาคต (เรณู กลสิกุล และคณะ, 2564) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำได้ประสบกับข้อจำกัดในเชิงขอบเขตอำนาจ เนื่องจากชาวบ้านเสนอไปยังกรมชลประทานเพื่อให้เข้ามาพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำที่เรียกว่า “บ่อหลา” ทว่า บ่อหลาไม่ใช่พื้นที่ที่ชลประทานใช้อำนาจได้ ดังนั้น ข้อเสนอจึงคงต้องตามต่อไปว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ (ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565)

ไม่เพียงเท่านั้น ชาวบ้านยังได้เชื่อมต่อกับงานวิจัยกับกลไกการจัดการน้ำในส่วนกลางคือกรมชลประทานในกรุงเทพฯ

ใน พ.ศ. 2564 ได้เกิดปัญหาอุทกภัยในพื้นที่รับน้ำบางบาลอีกครั้ง เป็นเหตุให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบหลายด้าน โดยเฉพาะการสูญเสียรายได้ในช่วงน้ำท่วม ทว่า การทำนาหลังน้ำท่วม ชาวบ้านต้องเสียค่าน้ำทำนา เหตุนี้ ชาวบ้านจึงมองว่าพวกเขาได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมมาแล้ว ยังต้องมาซื้อน้ำทำนาอีก ยกตัวอย่างเช่น หากชาวนาทำนา 100 ไร่ โดยต้องซื้อน้ำไร่ละ 400 บาท จะรวมเป็นเงินถึง 40,000 บาท โดยที่พวกเขาไม่ได้มีรายได้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงทำให้ชาวนาไม่มีเงินมาจ่าย

หรือไม่ก็ต้องทำการกู้หนี้ยืมสินมาจ่ายค่าน้ำทำนา (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565) สอดคล้องกับที่ชาวบ้านในพื้นที่ได้สะท้อนสภาพความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำท่วม ดังนี้

“ก็คือปีนั้น [พ.ศ. 2564] พวกพี่หมดตัวไปกับน้ำกันหมดแล้วไง หนี้สินก็ยังมีอยู่  
กันเยอะทั้งโดนน้ำ โดนหนู โดนนก โดนหนอนเล่นงานข้าว ก็เลยไม่มีทางไปแล้วไง ก็เลย  
ไปขอความอนุเคราะห์จากท่านอธิบดี”

(เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

ชาวบ้านในกลุ่มวิจัยจึงเข้าไปต่อรองกับกรมชลประทานในระดับพื้นที่ เพื่อที่จะขอขงดเว้นการเก็บค่าน้ำทำนาในรอบหลังจากน้ำท่วม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐกล่าวว่าการเก็บค่าน้ำทำนาในช่วงเดือนธันวาคม คือ กติกาที่บังคับใช้ในเขตชลประทานทั่วทั้งประเทศในราคาในละ 150 บาท กระนั้น ชาวบ้านพยายามยื่นเรื่องขอขงดเว้นการเก็บค่าน้ำ ทว่า กลับมีขั้นตอนที่ยาวนาน กล่าวคือ ชาวบ้านต้องส่งหนังสือไปที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล จากนั้นหนังสือจะถูกส่งต่อไปยัง สำนักงานชลประทานที่ 10 และจะถูกส่งต่ออีกทีไปยังกรมชลประทานส่วนกลางในกรุงเทพฯ (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)

จากขั้นตอนการขอขงดเว้นการเก็บค่าน้ำทำนาต่อกรมชลประทานที่ยาวนานข้างต้น ทำให้ชาวบ้านมองว่า หากเฝ้ารอกระบวนการที่ยืดเยื้อเช่นนี้ พวกเขาจะต้องถูกคิดค่าน้ำก่อนทำนาอย่างแน่นอน (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566) ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ว่า การจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น เหตุเพราะ การตัดสินใจบริหารจัดการน้ำต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางเป็นหลัก

ในเวลาต่อมา วันที่ 29 พฤศจิกายน 2564 ชาวบ้านจึงรวมตัวกันเพื่อนำหนังสือไปยื่นให้กับกรมชลประทานส่วนกลางในกรุงเทพฯ ด้วยตัวเอง เพื่อกระชับเวลาการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับกระบวนการเตรียมตัวเพื่อต่อรองในครั้งนี้ พบว่า ชาวบ้านในทีมวิจัยได้ทำการจัดเตรียมข้อมูลปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่ และถ่ายทอดออกมาเป็นภาษาที่ทางการ กระชับเข้าใจง่ายยิ่งขึ้นโดยการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมและเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ รวมไปถึง การเตรียมขั้นตอนการพูดคุยให้มีระบบมากยิ่งขึ้น โดยที่ชาวบ้านไม่แย่งกันพูด จากนั้น ทำการนัดหมายกับกรมชลประทาน ซึ่งในขั้นตอนนี้ ชาวบ้านได้รับการช่วยเหลือจากสื่อสาธารณะในการช่วยติดต่อกับกรมชลประทาน (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565; เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566)



ภาพการยื่นหนังสือต่อกรมชลประทานของชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล  
ที่มา: ชาวบ้านในทุ่งบางบาล

หนังสือที่ชาวบ้านยื่นให้กับกรมชลประทานมีชื่อเรื่องว่า “ การของดการเก็บค่ากระแสไฟฟ้า วิตน้ำของโรงสูบน้ำทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล ” โดยกลุ่มเกษตรกรทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล สารระสำคัญของหนังสือฉบับนี้คือ

นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลได้สร้างผลกระทบต่อชาวบ้านอย่างมาก แต่รัฐกลับมิได้รับผิดชอบเยียวยา ช่วยเหลือ ในเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นจากนโยบายนี้ รวมไปถึง จากปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นต่อชาวบ้านในพื้นที่ทั้งบ้านเรือนเสียหาย ไม้ผล ไม้ยืนต้นที่ชาวบ้านดูแลอย่างยากลำบากต้องมาได้รับความเสียหาย เหตุุดังนี้ ชาวบ้านจึงมองว่าการเก็บค่าน้ำทำนาในช่วงเวลาที่ยากลำบากเช่นนี้ ถือเป็น

การซ้ำเติมชาวบ้านในพื้นที่ ดั้งนั้น ชาวบ้านจึงอยากให้กรมชลประทานพิจารณาประเด็นที่ชาวบ้านเสนอ (กลุ่มเกษตรกรทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล, 2564) ดังต่อไปนี้

“1) การเสียเงินค่าสูบน้ำ 150 บาท ในห้วงเวลาที่ยากลำบากของเกษตรกร ตอนนี้ควรมีกรณีพิเศษให้กับเกษตรกรในพื้นที่รับน้ำ และอยากให้ท่านตอบข้อสงสัยของเกษตรกรว่า ท่านทราบหรือไม่ว่ามีการเรียกเก็บ ในอัตรา 150 บาท ต่อไร่ ในเมื่อเป็นทรัพย์สินของข้าราชการ ทำไมต้องเรียกเก็บ

2) พื้นที่ทุ่งรับน้ำบางบาลเป็นพื้นที่พิเศษที่เราเป็นพื้นที่ที่เสียสละ และน้ำท่วมหนักมาโดยตลอด ถึงเวลาลาฤตนาปรังก็ไม่ให้เกษตรกรทำนา ทำให้เกษตรกรเสียโอกาสในการสร้างเศรษฐกิจของตนเอง และทำให้คุณภาพชีวิตของเกษตรกรด้อยคุณภาพลง บ้านเรือนที่เสียหาย รวมถึงข้าวของเครื่องใช้ในครัวเรือนก็เสียหาย ชลประทานจะมีการชดเชยหรือรับผิดชอบอย่างไรได้บ้าง ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวเกิดจากการบริหารจัดการของกรมชลประทาน

3) จากการกำหนดทุ่งบางบาลเป็นพื้นที่รับน้ำการปล่อยน้ำเข้าทุ่งใช้อำนาจอะไรในการบริหารจัดการ ซึ่งเกษตรกรมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิของคนที่อยู่ในพื้นที่ทุ่งรับน้ำ ซึ่งที่ผ่านมาเวลาจะปล่อยน้ำเข้าทุ่งบอกว่าทุ่งแก้มลิงพอเกษตรกรจะวิดน้ำบอกละไม่ใช้พื้นที่แก้มลิง/ ทุ่งรับน้ำ ซึ่งเป็นการซ้ำเติมเกษตรกร หากท่านมีระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทุ่งรับน้ำต่างๆ ขอให้ชี้แจงรายละเอียดให้กับเกษตรกรในพื้นที่ทุ่งรับน้ำได้ทราบและทำความเข้าใจร่วมกันด้วย”

CHULALONGKORN UNIVERSITY (กลุ่มเกษตรกรทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล, 2564)

จากข้อเรียกร้องทั้ง 3 ประการของชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล จะเห็นได้ว่า ข้อ 3 สะท้อนอย่างชัดเจนถึงกระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล ที่ดำเนินไปโดยความคลุมเครือ กล่าวคือ ชาวบ้านต้องถามหาที่มาของอำนาจในการประกาศให้พวกเขาต้องเป็นพื้นที่รับน้ำ โดยที่พวกเขาเองยังไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

จากข้อเรียกร้องในหนังสือ พบว่า มีเพียงการงดเก็บค่าน้ำในการทำนาเท่านั้น ที่รัฐให้การตอบรับ สะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวที่ว่า “เขา [กรมชลประทาน] ไม่เก็บค่าน้ำในปี 64 คือ รอบแรกเราต้องเสียค่าน้ำ แต่เราไม่เสีย...ซึ่งทำนาฟรีครอบคลุมทั้งอำเภอไม่เสียค่าน้ำเลย คือเราไปขอในนามของเกษตรกรกลุ่มวิจัย” (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565) แต่ไม่ได้ทำเป็นเอกสาร



ทางการ ในแง่ที่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐเกรงว่าการงดเก็บค่าน้ำในบางบาลจะกลายเป็นมาตรฐานที่พื้นที่ชลประทานแห่งอื่นอาจนำไปใช้เป็นแบบอย่างในการเรียกร้องได้

ภายใต้การจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลที่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายไม่เอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอปัญหา และเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล จะเห็นได้ว่า การต่อสู้ในพรมแดนของความรู้มีความสำคัญอย่างมาก ในการเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ในการแก้ไขปัญหามานagementน้ำในพื้นที่

สะท้อนให้เห็นจากลักษณะสำคัญของการวิจัยที่เปิดพื้นที่ให้หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการผลิตสร้างความรู้ทั้งเจ้าหน้าที่จากเกษตรอำเภอ และเจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน ในแง่ที่ การผลิตความรู้ของชาวบ้านเปิดกว้างให้การแก้ไขปัญหามากกว่ารัฐเสียอีก กล่าวคือ ชาวบ้านพร้อมเจรจาหาทางออก งานวิจัยชาวบ้านในบริบทของบางบาลเป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ที่ชาวบ้านกับหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันผลิตสร้างความรู้การจัดการน้ำร่วมกัน ชาวบ้านไม่ได้ใช้งานวิจัยในฐานะการโต้กลับอำนาจ (counter hegemonic) หรือมุ่งต่อต้านโครงการรัฐอย่างถึงราก แต่มุ่งแสวงหาทางออกร่วมกันโดยการรวมเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มเข้าร่วมทำวิจัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนใช้งานวิจัยในฐานะกระบวนการในการต่อสู้ต่อรองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับชุมชนเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบนความต้องการของคนในชุมชน (Middleton, Pengkam, & Tivasuradej, 2017: 71; Sangkhamanee, 2014: 90)

อย่างไรก็ตาม การต่อสู้ในพรมแดนของความรู้ภายใต้งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นที่กล่าวมาได้พบกับข้อจำกัดหลายประการ

ยกตัวอย่าง ในปัจจุบันหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนทุนวิจัยได้เปลี่ยนแนวทางการดำเนินวิจัยไปในทิศทางที่ทางการยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการบริหารโครงการเป็นหลัก และปฏิบัติกับงานวิจัยท้องถิ่นเสมือนหนึ่งว่านักวิชาการเป็นคนทำวิจัย ยกตัวอย่างเช่น การเขียนโครงการ การเสนอโครงการ เน้นเอกสารเป็นหลัก ไม่ได้เน้นการเป็นพี่เลี้ยงให้กับชาวบ้านในการกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยน สะท้อนให้เห็นจากแบบฟอร์มในการทำวิจัยซึ่งสวนทางกับสิ่งที่ทำกับชาวบ้านก่อนหน้านี้ กล่าวคือ “ไม่ใช่งานวิจัยของชุมชนแล้ว” เพราะงานวิจัยท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการเปิดพื้นที่ให้ชาวบ้านร่วมวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญของปัญหา ออกแบบกระบวนการวิจัยร่วมกัน เก็บข้อมูลร่วมกัน (ภาคประชาสังคม, 1 เมษายน 2565) ดังนั้น การต่อสู้ในพรมแดนความรู้จึงมีอุปสรรคพอสมควรในยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ โจทย์สำคัญคือการผลิตสร้างความรู้ของชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลจะถูกยกระดับให้ไปไกลกว่าเดิมได้อย่างไร เนื่องจาก กล่าวได้ว่าการจัดการน้ำเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัยในประเทศไทยไม่เพียงถูกนำไปใช้ในพื้นที่รับน้ำในอำเภอบางบาลหรือในจังหวัดอยุธยาเท่านั้น หากแต่ยัง

มีอีกหลายจังหวัดที่มีการนำนโยบายแก้ปัญหาน้ำท่วมไปบังคับใช้ เหตุดังนี้ การต่อสู้ในมิติความรู้ในพื้นที่ บางบาลแต่เพียงส่วนเดียวจึงไม่อาจเพียงพอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขยายรูปแบบการต่อสู้เพิ่มเติมไป จากมิติการผลิตสร้างความรู้ เช่น การใช้งานวิจัยเชื่อมต่อกับกระบวนการกำหนดนโยบายในระดับชาติ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการน้ำ รวมไปถึงการขยายงานวิจัยไปสู่กระบวนการ ตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะ มากไปกว่านั้น ลำพังงานวิจัยเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะใช้เป็น แนวทางให้กับทุกปัญหาได้ แต่จำเป็นต้องได้รับการหนุนเสริมจากการต่อสู้รูปแบบอื่น เช่น ขบวนการ เคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในนโยบายระดับชาติด้วย เช่นกัน (Scurrah, 2013)

#### 4.6 สรุปท้ายบท

การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นเหตุให้โครงสร้างการจัดการน้ำในยุคก่อนหน้าต้องยุติบทบาท ลงไป จากนั้นการจัดการน้ำได้ถูกจัดวางโครงสร้างใหม่ ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือการจัดตั้ง สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ การกำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ และการบังคับใช้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ฐานคิดหลักของการสถาปนาโครงสร้างการจัดการ น้ำใหม่มีหลายส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายพยายามแก้ไขปัญหการจัดการน้ำในเรื่องของ การขาดความเป็นเอกภาพ การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน อันเนื่องมาจากหน่วยงานมี มากมาย เหตุนี้ โครงสร้างการจัดการน้ำใหม่จึงมุ่งแก้ปัญหาส่วนนี้เป็นหลัก ไม่เพียงเท่านั้น ฐานคิดใน การออกแบบการจัดการน้ำในยุคนี้ไม่ได้มุ่งรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งเปิดพื้นที่ให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำกับรัฐอีกด้วยผ่านกลไกสำคัญ 2 ส่วนคือ คณะกรรมการ ลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำ

อย่างไรก็ตาม แม้กลไกเหล่านี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ชุมชนร่วมจัดการน้ำ ทว่า ในรายละเอียด ยังคงพบข้อสังเกตถึงความเป็นไปได้ถึงการเข้ามาจัดการน้ำของประชาชน เช่น ที่มาของโครงสร้างการ จัดการน้ำใหม่ ไม่ได้มาจากประชาชน แต่มาจากผู้กำหนดนโยบายไม่กี่กลุ่ม และมีการใช้อำนาจ เบ็ดเสร็จจากกฎหมายมาตรา 44 ในช่วงที่ประเทศไทยปกครองโดยทหารมาออกแบบการจัดการน้ำ ใหม่ด้วย แม้จะมีกระบวนการรับฟังในช่วงการจัดทำกฎหมายนี้ แต่ก็มีเสียงคัดค้านจากภายนอกด้วย เช่นกัน นอกจากนี้ ในแง่เนื้อหาของการจัดการน้ำ พบว่า หลายส่วนเป็นข้อจำกัดต่อการเข้าไปมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการน้ำ เช่น สัดส่วนของภาคประชาชนในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติที่มีไม่มากนัก รวมไปถึง กลไกที่รัฐอ้างว่ามุ่งกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ กลับไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริง สะท้อนให้เห็นจากการกำหนดแผนลุ่มน้ำที่ถูก กำกับควบคุมโดยแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่ถูกควบคุมโดยยุทธศาสตร์ชาติ

20 ปี อีกต่อหนึ่ง มีพักต้องกล่าวถึง ขั้นตอนการกำหนดแผนลุ่มน้ำ ที่สุดท้ายแล้ว ต้องให้ กนช. อนุมัติ เหตุดังนี้ กนช. จึงมีอำนาจจัดการน้ำในสังคมไทยอย่างแท้จริง ดังนั้น แม้รัฐจะพยายามเปิดพื้นที่ให้ ชุมชนเข้าร่วมจัดการน้ำ แต่โดยเนื้อแท้แล้ว การจัดการน้ำยังคงผูกขาดไว้ที่รัฐเช่นเคย

จากภาพรวมโครงสร้างการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ข้างต้น โครงสร้างหลายส่วนได้ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่รับน้ำบางบาล เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ เจ้าพระยา และองค์กรผู้ใช้น้ำ

อย่างไรก็ตาม การนำกลไกใหม่เหล่านี้ไปปฏิบัติใช้ในพื้นที่ยังคงไม่ได้มีบทบาทมากนัก สะท้อนให้เห็นจากกรณีศึกษาพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งมีโครงสร้างการจัดการน้ำที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ การนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติในฐานะนโยบายปกป้องพื้นที่เมืองและ อุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดโครงสร้างการจัดการน้ำที่รวมศูนย์โดยรัฐ ดังสะท้อนให้เห็นจากปฏิทินการ ทำนาใหม่ของรัฐที่แข็งทื่อ (fixed calendar) โดยมีกรมชลประทานเป็นผู้มีอำนาจหลักในการจัดสรร น้ำทำนา การปล่อยน้ำเข้าทุ่ง รวมถึงควบคุมเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ใช้ทำนา แม้จะมีการสถาปนากลไกการมี ส่วนร่วมและการกระจายอำนาจในรูปแบบของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน องค์กรผู้ใช้น้ำและ คณะกรรมการลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ทว่า กลไกเหล่านี้กลับมิได้ทำ หน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องการจัดการน้ำ เลยแม้แต่หน่อย ภายใต้การจัดการน้ำเช่นนี้ได้นำมาซึ่งผลกระทบหลายประการในพื้นที่รับน้ำบางบาล ทั้งการลดทอนอำนาจของประชาชนในการจัดการน้ำ ผลกระทบในช่วงปล่อยน้ำเข้าทุ่ง และที่สำคัญ ผลกระทบในช่วงหน้าแล้ง มากไปกว่านั้นยังพบว่าสถานะของ “น้ำ” ในทุ่งบางบาลได้ถูกเปลี่ยนไปสู่ สินค้าที่ชาวนาต้องจ่ายเงินเพื่อให้ได้ทำนา อันเนื่องมาจากความเร่งรีบในการทำนาตามปฏิทินของรัฐ จากสถานการณ์ที่ยากลำบากจากนโยบายน้ำเช่นนี้ เป็นเหตุให้ชาวบ้านลุกขึ้นมาต่อสู้ต่อรอง หลากหลายรูปแบบทั้งการใช้เพื่อที่สื่อเพื่อนำเสนอข้อมูลอีกด้านและจัดตั้งกลุ่ม รวมถึงการใช้งานวิจัย ชาวบ้านในฐานะการผลิตความรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ไปจนถึงการเข้าไปยื่น หนังสือต่อรัฐส่วนกลางเพื่อให้การจัดการน้ำเป็นธรรมและยั่งยืนกว่าเดิม

## บทที่ 5

### บทสรุปและอภิปรายผลการวิจัย

บทสรุปท้ายของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสรุปผลการศึกษาที่ได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4 เนื้อหาทั้งสองบทมุ่งตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การศึกษาครั้งนี้ 3 ส่วน ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและพัฒนาการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ก่อนและหลังรัฐประหาร 2557 2) เพื่อศึกษาปฏิบัติการ กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่ 3) เพื่อศึกษาผลกระทบของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชุมชน ขณะที่ส่วนที่สองเป็นการอภิปรายผลการวิจัย และส่วนที่สามคือข้อเสนอแนะจากการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

หัวข้อนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) พลวัตของการจัดการน้ำในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 2) การบริหารจัดการน้ำระดับปฏิบัติการในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำ และการเมืองของการต่อสู้ต่อรองการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนี้

##### 5.1.1 พลวัตของการจัดการน้ำในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

###### 5.1.1.1 แนวคิดและพัฒนาการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ก่อนรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ก่อนที่รัฐจะขยายอำนาจเหนือการจัดการน้ำในท้องถิ่นนั้น พบว่า ทรัพยากรน้ำถูกจัดการโดยรูปแบบการจัดการของชุมชน (common property) มีลักษณะสำคัญคือการมองการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวม ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเท่าเทียม

อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำภายใต้อำนาจชุมชนได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเข้าสู่ยุคสมัยราชการที่ 5 กล่าวคือ ช่วงนี้รัฐได้สถาปนาระบบการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจในด้านความรู้การจัดการน้ำโดยการให้ความสำคัญกับความรู้ตะวันตกซึ่งมองข้ามความรู้ของท้องถิ่น รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารจัดการน้ำ กระนั้นก็ดี ในช่วงรัชกาลที่ 5 ระบบการจัดการน้ำของรัฐยังไม่ได้แผ่ขยายอำนาจเต็มที่ จนกระทั่งช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้ขยายอำนาจการจัดการน้ำมากยิ่งขึ้น ภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ทิศทางการจัดการน้ำในช่วงนี้มุ่งเปลี่ยนน้ำให้กลายเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อตอบสนองต่อผลการพัฒนา

จากการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐข้างต้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการตามมา ได้แก่ ความขัดแย้ง การย้ายถิ่นฐาน การถดถอยของอำนาจประชาชนในการจัดการน้ำ ฯลฯ ในแง่หนึ่ง ยุคต่อมาจึงเกิดปรากฏการณ์การลุกขึ้นมาทวงคืออำนาจของประชาชนในการจัดการน้ำผ่านการรวมตัวที่เรียกว่า “สมัชชาคนจน” ผลจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชน ทำให้เกิดการเปลี่ยนทิศทางการจัดการทรัพยากรหลายด้าน เช่น การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเขื่อนมากยิ่งขึ้น รวมถึงการรับรองสิทธิชุมชนผ่านรัฐธรรมนูญ 2540 กระนั้นก็ดี ในทางปฏิบัติการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นจริงก็มีข้อจำกัด และต้องสิ้นสุดการบังคับใช้ลงเมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2549

จากนั้นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ทิศทางการจัดการน้ำของไทยดำเนินไปสู่รูปแบบการแปรรูปน้ำให้เป็นสินค้า (privatization) และการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อบริหารจัดการน้ำมากยิ่งขึ้น เหตุเพราะรัฐไทยต้องกู้เงินจากองค์กรระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในสังคมไทย

รูปแบบการจัดการน้ำในภาพใหญ่ของไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐอีกครั้ง ภายหลังจากเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งรัฐพยายามสถาปนากลไกการจัดการน้ำหลายส่วนภายใต้ฐานคิด Single Command พร้อมทั้งกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่อุตสาหกรรมของไทย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 การจัดการน้ำได้เปลี่ยนแปลงอีกครั้ง ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นในบทต่อไป

#### 5.1.1.2 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ในช่วงเวลาหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้เกิดการยุติบทบาทโครงสร้างการจัดการน้ำที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 หลายส่วน เช่น คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ฯลฯ

รัฐไทยในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสากล ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) การมีแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

เจตนารมณ์ร่วมของการสร้างรูปแบบการจัดการน้ำทั้ง 3 ส่วน เหตุเพราะการจัดการน้ำของไทยตลอดหลายปีที่ผ่านมาขาดการประสานงาน ไม่มีเอกภาพ รวมไปถึงการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ความมุ่งหมายในการออกแบบการจัดการน้ำในยุคนี้ยังให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมไปถึงกระจายอำนาจลงไปในระดับพื้นที่

ในแง่นี้ การจัดการน้ำที่บัญญัติไว้ในเชิงเนื้อหาจึงไม่ได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐอย่างเต็มที่ สะท้อนให้เห็นจากกลไกการจัดการน้ำ “แบบล่างขึ้นบน” (bottom-up) ที่ถูกแบบขึ้นมาในยุคนี้ 2 ส่วน ได้แก่

### **คณะกรรมการลุ่มน้ำ**

คณะกรรมการลุ่มน้ำมีองค์ประกอบ 37-46 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ว่าฯ ในเขตลุ่มน้ำนั้น คณะกรรมการลุ่มน้ำคัดเลือกกรรมการลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่รองประธานจำนวน 2 คน นอกจากนี้ ยังมีกรรมการโดยตำแหน่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำ ผู้แทนหน่วยงาน 13 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมที่ดิน กรมประมง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

นอกจากนี้ยังมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงกรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดละ 1 คน กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้นำในเขตลุ่มน้ำภาคละ 3 คน รวม 9 คน กรรมการลุ่มน้ำผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติในระดับภาคทำการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงานเพื่อเป็นเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 1 คน และแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน 2 คน

### **องค์กรผู้ใช้น้ำ**

องค์กรผู้ใช้น้ำถือเป็นโครงสร้างระดับล่างสุดของโครงสร้างการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยมีความหมายว่า “บุคคลซึ่งใช้น้ำบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน รวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ร่วมกันในหมู่สมาชิกเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ” การจัดทะเบียนองค์กรผู้ใช้น้ำแบ่งได้ 3 ประเภท คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคอุตสาหกรรม

อำนาจในการจัดการน้ำขององค์กรผู้ใช้น้ำมีหลายส่วน เช่น สมาชิกองค์กรผู้ใช้น้ำองค์กรละ 1 คน มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำในเขตลุ่มน้ำได้ โดยเป็นตัวแทนจากภาคเกษตรกรรม 3 คน ภาคอุตสาหกรรม 3 คน และภาคพาณิชย์กรรม 3 คน รวมใน 1 ลุ่มน้ำมี 9 คน กรรมการลุ่มน้ำผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ มีสิทธิได้รับการคัดเลือกไปเป็นกรรมการผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทั้งประเทศมีจำนวน 4 คน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าความสำคัญของโครงสร้างการจัดการน้ำข้างต้นคือเมื่อมีการจัดตั้งโครงสร้างดังกล่าวขึ้นมา ทิศทางการจัดการน้ำของไทยจะถูกกำหนดด้วยโครงสร้างเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรน้ำที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจะถูกจัดสรรอย่างไรท่ามกลางตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคม ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำจะถูกเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขอย่างไรบ้าง รวมไปถึง รูปแบบการจัดการน้ำที่ตั้งขึ้นยังกำหนดอีกว่าสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและอำนาจในการจัดการน้ำของใครที่ถูกให้ความสำคัญในสังคม และความรู้และความเชี่ยวชาญเรื่องการจัดการน้ำแบบใดที่ได้รับการตอบรับเพื่อนำมาใช้จัดการน้ำในสังคมไทย (Zwarteveen et al., 2017)

จากความสำคัญของการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นใหม่ในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ภายใต้ฐานคิดการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจนั้น พบว่า แม้จะมีการให้ความสำคัญต่อการจัดการน้ำ “แบบล่างขึ้น-บน” กล่าวอีกแบบคือ ไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐอย่างเต็มที่ ทว่า โดยเนื้อแท้แล้วยังคงมีช่องว่างหลายประเด็นที่ไม่เอื้อต่อการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำของรัฐไทย

สะท้อนให้เห็นจากกระบวนการก่อตัวของรูปแบบการจัดการน้ำในยุคนี้ ซึ่งก่อตัวขึ้นภายใต้บริบทที่ประเทศไทยไม่ได้ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย กล่าวอีกแบบคือ รัฐบาลเผด็จการนั่นเอง ดังจะเห็นได้จาก การจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) เกิดขึ้นจากการใช้มาตรา 44 ซึ่งมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้กับรัฐบาลในการกำหนดทิศทางสังคมไทยโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ ในกรณีของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พบว่า ผู้มีอำนาจในการร่างกฎหมายนี้ทั้ง 27 คน มีตัวแทนจากภาคประชาสังคมเพียงคนเดียว ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ยากกว่ากฎหมายนี้มีที่มาจากประชาชนในประเทศอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเชิงรายละเอียดของโครงสร้างการจัดการน้ำที่ตั้งขึ้นในยุคนี้ ยิ่งสะท้อนชัดว่าการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนยังคงอยู่ภายใต้เครื่องหมายคำถาม เช่น สัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทั้ง 24 คน ประกอบด้วย กรรมการส่วนใหญ่ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ผู้แทนส่วนราชการในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี และผู้อำนวยการขององค์การมหาชน สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระบอบราชการเพราะแง่มุมการมีส่วนร่วมของประชาชนลดลงอย่างเห็นได้ชัด มิพักต้องกล่าวถึง โครงสร้างการจัดการน้ำระดับล่างลงมา คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งสัดส่วนของกรรมการประกอบด้วยตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำจากภาคเกษตรกรรม 3 คนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหารได้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการน้ำหลายส่วน โดยเฉพาะการสถาปนา 3 กลไกหลักในการจัดการน้ำคือ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.

2561 ซึ่งกลไกระดับชาติเหล่านี้ส่งผลให้กลไกด้านอื่นเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย อาทิ การกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำในประเทศไทยใหม่ จากเดิมมี 25 ลุ่มน้ำ แต่ปัจจุบันเหลือเพียง 22 ลุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยมองว่าเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหารข้างต้น เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่เพื่อการทำงานเท่านั้น เนื่องจากอำนาจการจัดการน้ำไม่ได้ถูกโอนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำก็ตาม เหตุดังนี้ รัฐจึงยังคงเป็นผู้มีอำนาจหลักในการจัดการน้ำของสังคมไทย

### 5.1.2 การบริหารจัดการน้ำระดับปฏิบัติการในพื้นที่รับน้ำบางบาล

การสถาปนา 3 เสาหลักด้านการจัดการน้ำในระดับชาติภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กลไกเหล่านี้มีบทบาทหลักในการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการน้ำของสังคมในระดับปฏิบัติการ เช่น กำหนดว่าชาวบ้านจะได้รับน้ำทำนาเมื่อไหร่ และอย่างไร รวมถึงชาวบ้านจะมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำด้วยรูปแบบใดบ้าง ฯลฯ

ดังนั้น ในส่วนนี้จะนำเสนอให้เห็นถึง การจัดการน้ำระดับปฏิบัติการโดยแสดงให้เห็นผ่านกรณีศึกษาพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) โครงสร้างการจัดการน้ำตามกลไกทั่วไปของประเทศไทย และ 2) การจัดการน้ำภายใต้นโยบาย “พื้นที่รับน้ำบางบาล” ดังนี้

#### 5.1.2.1 โครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาล

##### ก. โครงสร้างการจัดการน้ำตามแบบฉบับของกรมชลประทาน

เนื่องจากพื้นที่รับน้ำบางบาลตั้งอยู่ในเขตชลประทาน เหตุดังนี้โครงสร้างการจัดการน้ำในพื้นที่จึงถูกกำหนดทิศทางโดยกรมชลประทาน ซึ่งมีหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่ 2 ระดับหลัก ได้แก่ 1) สำนักงานชลประทานที่ 10 ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานในลุ่มน้ำเจ้าพระยา 2) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล ทำหน้าที่ดูแลการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลและบริเวณใกล้เคียง

นอกจากนี้ กรมชลประทานยังได้จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชื่อว่า “ทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม

ไม่เพียงเท่านั้น กรมชลประทานยังได้ประกาศใช้ “ระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าของเกษตรกรในเขตโครงการประเภทย่อยน้ำด้วยไฟฟ้าของกรม



ชลประทาน พ.ศ. 2556” ในพื้นที่รับน้ำบางบาล ส่งผลให้ชาวนาในพื้นที่ต้องจ่ายเงินซื้อน้ำเพื่อทำนา ในรอบการเพาะปลูกนาปรัง ไร่ละ 100-150 บาท

### **ข. โครงสร้างการจัดการน้ำภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในพื้นที่รับน้ำบางบาล**

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 นำมาซึ่งการกำหนดโครงสร้างการจัดการน้ำระดับปฏิบัติการในพื้นที่ให้ตรงตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งกลไกในระดับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจในการจัดการน้ำให้กับประชาชนในพื้นที่รับน้ำบางบาล ดังนี้

**คณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา** มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการน้ำในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์เป็นประธาน ทั้งนี้ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีตำบลบางบาล และตัวแทนจากองค์กรผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม 3 คน อย่างไรก็ตาม ในกรณีกรรมการผู้ใช้น้ำที่มาจากองค์กรผู้ใช้น้ำข้างต้นกลับไม่ใช่ตัวแทนจากชาวบ้านบางบาล เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำจากพื้นที่อื่น เหตุุดังนี้ จึงกล่าวได้ว่ากลไกนี้จะสามารถสร้างพื้นที่การจัดการน้ำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากจำนวนสัดส่วนของชาวบ้านนั้นมีน้อย มีפקต้องกล่าวถึง กรณีของกรรมการที่มาจากผู้นำท้องถิ่นในอำเภอบางบาลคือ นายกเทศมนตรีตำบลบางบาล ซึ่งแม้จะมีตำแหน่งในคณะกรรมการชุดนี้ ทว่า เมื่อเกิดปัญหาการจัดการน้ำในพื้นที่ กลับมิได้ใช้กลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำในการหาทางออกให้กับชาวบ้านได้มากนัก

**องค์กรผู้ใช้น้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล** ประกอบด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มผู้ใช้น้ำบริหารคลอง 1 ซ้าย พัฒนา ในตำบลบางหัก (ภาคเกษตรกรรม) 2) กลุ่มผู้ใช้น้ำกลุ่มบริหารต้นกล้ารวงทอง ในตำบลบางหลวง (ภาคเกษตรกรรม)

**คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา** แต่งตั้งตามคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2565 ซึ่งมีองค์ประกอบ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และรองประธานคือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ฝ่ายทหาร) ฯลฯ

จากกลไกโครงสร้างการจัดการน้ำทั่วไปของพื้นที่รับน้ำบางบาลที่กล่าวมาทั้งหมด พบว่าในระดับปฏิบัติการจริงกลไกหลายส่วนไม่สามารถทำงานได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง เช่น กลุ่มทุ่งบางบาลร่วมใจพัฒนา ในฐานะกลไกที่สะท้อนการมีส่วนร่วม ประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจในการจัดการน้ำระดับพื้นที่ก็ตาม ทว่า ในความเป็นจริงกลับพบว่า กลุ่มนี้ไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงให้กับชาวบ้านในการบริหารจัดการน้ำได้อย่างแท้จริง และการจัดการน้ำยังคงรวมศูนย์

ไว้ที่รัฐ มิพักต้องกล่าวถึง องค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งยังไม่ได้มีบทบาทมากนักในการแก้ปัญหาการจัดการน้ำให้กับประชาชนในพื้นที่

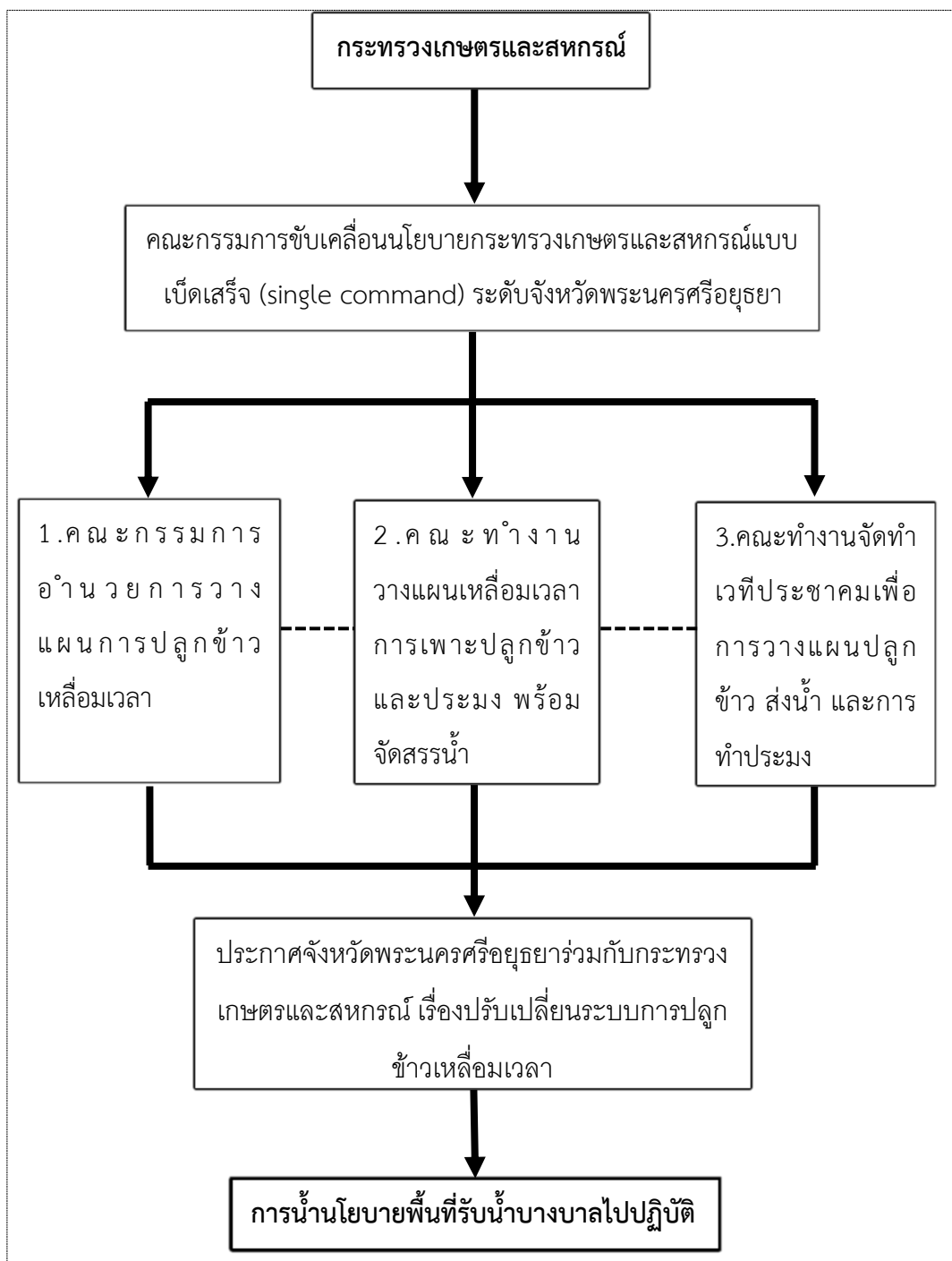
อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลมิได้มีเพียงโครงสร้างทั่วไปดังที่กล่าวมาเท่านั้น แต่ยังมีรูปแบบการจัดการน้ำตามนโยบายพื้นที่รับน้ำซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากโครงสร้างเหล่านี้ ซึ่งจะนำเสนอให้เห็นในหัวข้อถัดไป

#### 5.1.2.2 การจัดการน้ำภายใต้นโยบาย “พื้นที่รับน้ำบางบาล”

การเปลี่ยนทุ่งบางบาล (Bang Ban floodplain) ให้กลายเป็น “พื้นที่รับน้ำบางบาล” (Bang Ban catchment) โดยนโยบายของรัฐ

ภายหลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่หลายครั้งในบริเวณพื้นที่ลุ่มต่ำเจ้าพระยา ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่อุตสาหกรรมที่สูญเสียความมั่นใจในการลงทุนในประเทศไทยอย่างมาก เหตุนี้ รัฐจึงกำหนดนโยบายหลายส่วนเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นจากนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล ซึ่งมีสาระสำคัญคือทำให้พื้นที่ในทุ่งบางบาลจำนวน 27,450 ไร่ กลายเป็นที่หน่วงน้ำเพื่อไม่ให้น้ำไหลไปสร้างผลกระทบให้กับพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมในทางทิศตะวันออกของจังหวัดอยุธยา รวมไปถึงจังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี และกรุงเทพมหานคร

การดำเนินการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล เกิดขึ้นได้ด้วยการขับเคลื่อนของตัวแสดงนโยบายหลายส่วนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายนโยบาย สะท้อนให้เห็นจากภาพด้านล่างนี้



ที่มา: ผู้วิจัย

จากภาพจะเห็นได้ว่า การดำเนินการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลเพื่อปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม จะเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จ (single command) ระดับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนกำหนดเหลือมเวลาการเพาะปลูกข้าวซึ่งถูกแบ่งออก 3 ส่วน ได้แก่ 1)

คณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลา 2) คณะทำงานวางแผนเหลืองเวลาการเพาะปลูกข้าวและประมง พร้อมจัดสรรน้ำ 3) คณะทำงานจัดทำเวทีประชาคมเพื่อการวางแผนปลูกข้าว ส่งน้ำ และการทำประมง

คณะกรรมการวางแผนกำหนดเหลืองเวลาการเพาะปลูกข้าวทั้ง 3 ชุด คือตัวแสดงสำคัญในระดับจังหวัดที่ทำการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละชุดจะพบว่า ตัวแสดงนโยบาย (policy actors) ทั้งหมดคือตัวแทนจากภาครัฐ ยกเว้นกรณีของคณะกรรมการคณะกรรมการอำนวยการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาซึ่งมีตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมร่วมเป็นส่วนหนึ่งด้วย คือ ประธานหอการค้าจังหวัดอุษายา

จากองค์ประกอบของเครือข่ายนโยบายการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลข้างต้น ชี้ให้เห็นว่ารัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยให้กับพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า แม้จะมีตัวแทนภาคอุตสาหกรรมเพียงคนเดียวในเครือข่ายนโยบายนี้ ทว่า พวกเขาก็มีอำนาจในการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำในพื้นที่อย่างมาก สะท้อนให้เห็นจากเจตนาของนโยบายที่มุ่งสร้างความมั่นใจในการลงทุนผ่านการยืนยันว่าพื้นที่อุตสาหกรรมจะ “แห้ง” ในช่วงน้ำท่วม

ในอีกด้านหนึ่ง ชาวบ้านในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงที่ต้องรับภาระรับน้ำท่วมเพื่อในพื้นที่อุตสาหกรรมแห้ง กลับไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนโยบายนี้เพื่อที่จะร่วมแบ่งปันอำนาจ (distribution of voice and authority) ในการจัดการน้ำในพื้นที่แม้แต่คนเดียว

มากไปกว่านั้น แม้รัฐจะมีการจัดตั้ง คณะทำงานจัดทำเวทีประชาคมเพื่อการวางแผนปลูกข้าว ส่งน้ำ และการทำประมง เพื่อสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ ทว่า โดยเนื้อแท้ของการมีส่วนร่วมกลับไม่ได้เป็นไปอย่างมีความหมาย (meaningful participation) เหตุเพราะยังคงมีชาวบ้านหลายคนที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการทำประชาคม หรือในกรณีที่เข้าร่วมก็ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ต่อทิศทางการจัดการน้ำเช่นนี้

มิพักต้องกล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนของการนำนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลไปปฏิบัติ (policy implementation) ภายใต้ประกาศจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลืองเวลา ที่ดำเนินไปโดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรมชลประทาน เนื่องจากประชาชนมีอำนาจน้อยมากในการต่อรองการจัดการน้ำทั้งในช่วงการทำตามปฏิทินใหม่ของรัฐ 2 รอบ และในช่วงของการปล่อยน้ำเข้าพื้นที่รับน้ำบางบาล

กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว นอกจากกระบวนการจัดการน้ำภายใต้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐ และมีเจตนาเพื่อรักษาพื้นที่อุตสาหกรรมให้ปลอดภัยจากปัญหาน้ำท่วมดังที่กล่าวมาแล้ว การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่าอีกว่า เมื่อนโยบายนำไปปฏิบัติจริงได้สร้างผลกระทบหลายประการ ดังนี้

### 5.1.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำ และการเมืองของการต่อสู้ต่อรองการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

#### 5.1.3.1 ผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในความฝันและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการจัดการน้ำของรัฐ

แม้ภาครัฐจะนำเสนอให้เห็นว่า นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจะนำมาซึ่งความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์ กล่าวคือ ฝ่ายแรกคือพื้นที่อุตสาหกรรมที่ถูกยืนยันว่าจะไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม ในอีกด้านหนึ่งชาวบ้านบางบาลที่ “เสียสละ” รับน้ำแทนนั้น ก็พลอยได้ผลประโยชน์จากนโยบายหลายด้าน อาทิ การเข้าถึงน้ำที่สะดวก การสร้างรายได้จากน้ำท่วม ทั้งการทำประมงและการกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ การได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม ฯลฯ

กระนั้นก็ตาม เนื่องจากการจัดการน้ำเป็นเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ภายหลังบังคับมีการบังคับใช้นโยบายย่อมส่งผลให้มีคนได้ประโยชน์และได้รับผลกระทบ เหตุนี้เองนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจึงไม่อาจสร้างความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์เหมือนที่รัฐระบุไว้ สะท้อนให้เห็นจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำหลายประการในพื้นที่

ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงน้ำท่วม แตกต่างอย่างมากกับน้ำท่วมในอดีตที่มีลักษณะท่วมตามธรรมชาติ หากแต่น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันภายใต้นโยบายรัฐนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้าน อาทิ การเดินทาง ความเสียหายต่อทรัพย์สิน รายได้ เป็นต้น

ไม่เพียงเท่านั้น ยังพบอีกว่า พื้นที่รับน้ำบางบาลไม่ได้ประสบกับปัญหาน้ำท่วมเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเจอปัญหาการขาดแคลนน้ำอีกด้วย ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัย เช่น การต้องรอกกรมอุตุฯ ประกาศเข้าสู่ฤดูฝนเสียก่อนจึงจะเริ่มทำนาได้ ปัญหาการจัดสรรน้ำของระบบชลประทานในพื้นที่ และการประกาศงดทำนาของรัฐโดยการไม่จัดสรรน้ำในช่วงภัยแล้ง

การเข้าไม่ถึงน้ำเกี่ยวข้องอย่างมากกับนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลที่กำหนดให้ชาวนาต้องทำนาตรงตามปฏิทินของรัฐ ซึ่งกำหนดว่า ก่อนวันที่ 15 ต้องไม่มีข้าวในนาเหตุเพราะรัฐจะปล่อยเข้าทุ่ง ดังนั้น ชาวนาจึงต้องรีบทำนา ก่อนที่ฝนน้ำของพวกเขาจะถูกน้ำท่วม ดังนั้น ความต้องการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลจึงสูงมาก นำมาซึ่งปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างชาวนา รวมไปถึงการเปลี่ยนน้ำให้เป็นสินค้า เนื่องจากการซื้อขายน้ำในพื้นที่เพื่อทำนาให้ทันก่อนที่น้ำจะท่วม

#### 5.1.3.2 การเมืองของการต่อสู้ต่อรองการจัดการน้ำของผู้คนในพื้นที่รับน้ำบางบาล

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำในหลายมิติ เป็นเหตุให้ชาวบ้านในพื้นที่ที่ต้องสร้างพื้นที่การต่อสู้ต่อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำที่เป็นอยู่ให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังจะเห็นได้จากการต่อรองบนพื้นที่สื่อ (media) ในฐานะเครื่องมือของคนไร้อำนาจในสังคม เพื่อนำเสนอข้อมูลการจัดการน้ำในมุมกลับ (counter) ให้สังคมได้รับรู้ ทั้งนี้ สื่อที่มีบทบาทหลักในพื้นที่รับน้ำบางบาลคือ เฟซบุ๊กเพจ “อยุธยา-Atutthaya Station” มุ่งนำเสนอข่าวการบริหารจัดการ

น้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลหลายปีต่อเนื่อง เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาของการนำเสนอพบว่า มุ่งชี้ให้เห็นถึง กระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลว่าปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากภาวะ “จ่ายอม” พร้อมทั้งชี้ว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการ น้ำในพื้นที่มีได้เกิดขึ้นจากปัจจัยทางธรรมชาติ หากแต่เป็นผลลัพธ์ของการบริหารจัดการน้ำ ดังนั้น เพจจึงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในพื้นที่ผ่านหลายช่องทาง เช่น การสร้างกลุ่มเพื่อ รายงานข่าวสารการจัดการน้ำ รวมไปถึงการนัดชุมนุมประท้วงเรื่องน้ำในพื้นที่

นอกจากการต่อรองบนพื้นที่สื่อ ชาวบ้านในพื้นที่ยังรวมกลุ่มเพื่อทำวิจัยชาวบ้าน (production of knowledge) เพื่อต่อสู้ต่อรองในพรมแดนของความรู้การจัดการน้ำในพื้นที่

งานวิจัยชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลมีลักษณะสำคัญคือ การทำความเข้าใจพัฒนาการการจัดการน้ำในพื้นที่เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายการจัดการน้ำของรัฐ โดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำ ซึ่งได้กลับเนื้อหา นโยบายรับน้ำบางบาลที่ว่านโยบายนี้มีแต่ผลประโยชน์แก่ทุกกลุ่ม ไปจนถึงการศึกษาเพื่อแสวงหาแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมในยามขาดน้ำ เป็นต้น (ดูเพิ่มเติมใน เรณู กสิกุล และคณะ, 2564) การหาแหล่งกักเก็บน้ำในพื้นที่ในแง่หนึ่งก็เพื่อแก้ปัญหา การขาดแคลนน้ำ แต่อีกแง่หนึ่งคือ ชาวบ้านจะได้ไม่ต้องซื้อน้ำเพื่อทำนาอีกต่อไปในรุ่นลูกหลาน เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5, 17 มีนาคม 2566) ในแง่นี้ การแสวงหาแหล่งกักเก็บน้ำจึงเป็น วิธีการหลักหนึ่การซื้อน้ำทำนาของคนในพื้นที่

นอกจากนี้ แม้งานวิจัยของรัฐจะไม่เปิดพื้นที่ให้ชาวบ้าน แต่งานวิจัยชาวบ้านได้เชิญให้ หน่วยงานรัฐเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในที่วิจัยทั้งเขตรอำเภอและกรมชลประทานในพื้นที่ สะท้อนให้ เห็นว่าชาวบ้านไม่ได้มุ่งใช้งานวิจัยเพื่อโต้กลับอำนาจนำ (counter hegemonic) เพื่อต่อต้านโครงการ รัฐอย่างถึงราก เช่น กรณีของเขื่อนปากมูล แต่ในพื้นที่รับน้ำบางบาล งานวิจัยมุ่งแสวงหาทางออกของ ปัญหาองค์รวม (comprehensive solutions) ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (stakeholders) ในแง่นี้ ชุมชนใช้งานวิจัยในฐานะกระบวนการในการต่อสู้ต่อรองเพื่อสร้างความชอบ ธรรมให้กับชุมชนเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบนความต้องการของคนในชุมชน (Jakkrut Sangkhamanee, 2015: 90; Middleton et al, 2017: 71)

ไม่เพียงเท่านั้น ยังพบว่าชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาลได้ยกระดับความรู้เข้าไปต่อรองกับรัฐ เพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดการน้ำในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นจาก การรวมกลุ่มของเกษตรกรทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาลเข้ายื่นหนังสือให้กับอธิบดีกรมชลประทานในกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2564

สาระสำคัญของข้อเรียกร้องคือชาวบ้านนำเสนอผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำทั้งมิติ เศรษฐกิจและสุขภาพ พร้อมเชื่อมโยงให้เห็นว่าราคาข้าวตกต่ำแต่ต้นทุนทำนาสูง มีส่วนทำให้ปัญหาน้ำ รุนแรงมากขึ้นไปอีก ซึ่งความรุนแรงนี้ไม่สามารถชดเชยได้ด้วยมาตรฐานแบบเดิมที่นำมา พร้อมทั้ง คำถามว่ากรมชลประทานจะชดเชยอย่างไรในฐานะที่คนบางบาลเสียสละเป็นพิเศษเพื่อรับน้ำ มากไป

กว่านั้น ชาวบ้านต้องการคำอธิบายว่าเหตุใดชาวบ้านต้องเสียเงินค่าน้ำทำนา โดยเฉพาะในช่วงลำบาก จากน้ำท่วมเช่นนี้ ทั้งที่ทรัพยากรน้ำที่เป็นทรัพย์สินของข้าราชการ แต่ชาวบ้านกลับต้องจ่ายค่าน้ำไร่ละ 150 บาท และสุดท้ายชาวบ้านต้องการทราบถึงที่มาแห่งอำนาจในการประกาศให้ทุ่งบางบาลเป็นแก้มลิง เพราะนโยบายนี้ละเมิดสิทธิของคนในพื้นที่ (กลุ่มเกษตรกรทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล, 2564)

จากข้อเรียกร้องของชาวบ้านสะท้อนอย่างชัดเจนว่า นโยบายนี้สร้างผลกระทบอย่างมหาศาลต่อชุมชน และเป็นนโยบายที่มีความคลุมเคลือในการประกาศใช้อย่างมาก และที่สำคัญชาวบ้านยังเรียกร้องให้งดเก็บค่าน้ำ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของน้ำจากเดิมที่เป็นสินค้า ให้กลับมาเป็นทรัพยากรที่ชุมชนสามารถเข้าถึงได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินซื้อน้ำ ดังที่ชาวบ้านสะท้อนว่าต่อไปต้องไม่เสียค่าน้ำให้กับชลประทาน (เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3, 8 เมษายน 2565)

## 5.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น ในหัวข้อนี้จะนำเสนอการอภิปรายผลการศึกษาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

### 5.2.1 การเมืองของการปิดเป็นการจัดการน้ำตามหลักสากลในประเทศไทย

จากผลการศึกษาการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่นำเสนอไปจะเห็นได้ว่า การจัดการน้ำของไทยในยุคปัจจุบันมีองค์กรการจัดการน้ำระดับชาติ (Apex Body) ครอบคลุมตามแนวคิดการจัดการน้ำที่ได้มาตรฐานสากลสมัยใหม่ (modern international standard) ซึ่งใช้การออกแบบโดยที่ปรึกษาต่างชาติและคนไทยภายใต้อิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ADB และองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (Molle, 2007: 15 ) ประกอบด้วย 1) แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี ในฐานะแนวทางการดำเนินการหลัก 2) การประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และ 3) สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งถูกจัดตั้งด้วยมาตรา 44 ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในฐานะกลไกเชิงสถาบันหลัก (institution) ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำโดยเป็นหน่วยงานในกำกับของนายกรัฐมนตรี (แมน บุโรทกานนท์, 2562: 183)

เจตนารมณ์สำคัญของการสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำข้างต้น เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำที่ขาดการบูรณาการ ขาดเอกภาพ และมีความทับซ้อนของอำนาจในการจัดการน้ำ ดังนั้นโครงสร้างเหล่านี้จึงขีดเส้นแบ่งที่ชัดเจนในการจัดการน้ำระหว่าง หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (policy maker) ที่รับผิดชอบโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แยกออกจากหน้าที่การกำกับกติกา (regulator) ของกรมทรัพยากรน้ำ และหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการ (operator) ของกรมชลประทาน และกรมทรัพยากรน้ำใต้ดิน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังมุ่งแก้ปัญหาที่ไม่

พอใช้และการใช้น้ำอย่างไม่คุ้มค่าผ่านการแบ่งประเภทผู้ใช้น้ำออกเป็น กลุ่มผู้ใช้จ่ายน้อยเพื่อการยังชีพ และกลุ่มผู้ใช้จ่ายใหญ่ที่ใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์และการลงทุน ให้ผู้ใช้จ่ายใหญ่ต้องขออนุญาตการใช้น้ำ รวมไปถึงการกำหนดโครงสร้างการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งจัดทำแผนการจัดการเชื่อมโยงจากบนลงล่างไปถึงองค์กรผู้ใช้น้ำและการกำหนดมาตรการที่จำเป็นของหน่วยงานในการแก้ปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมในช่วงวิกฤติ (แมน บุโรทกานนท์, 2562: 169)

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาการจัดการน้ำในระดับพื้นที่รับน้ำบางบาลจะเห็นได้ว่าการสถาปนาโครงสร้างการจัดการน้ำตามหลักการสากลในรูปแบบเสาหลัก 3 ประการที่กล่าวมา กลับมิได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและแก้ปัญหาการจัดการน้ำในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

สะท้อนให้เห็นจากกลไกเชิงสถาบันหลายส่วนที่จัดตั้งในพื้นที่รับน้ำบางบาล ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งสัดส่วนของกรรมการส่วนใหญ่เต็มไปด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ แม้จะมีตัวแทนชาวบ้านเข้าร่วม แต่ก็มีเพียงแค่ 3 คนเท่านั้น มิพักต้องกล่าวถึง อำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำในการจัดการน้ำที่ต้องอยู่ภายใต้กำกับของหน่วยงานระดับชาติอีกทีหนึ่ง เช่น สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)

ในกรณีของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พบว่า องค์กรประกอบของกรรมการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งมุ่งมอบอำนาจการจัดการน้ำไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงในการสั่งการและการตัดสินใจมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา แม้จะมีการเปิดพื้นที่ให้ผู้แทนผู้ใช้น้ำจากลุ่มน้ำต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการ กนช. จำนวน 6 คน ทว่า หากมองจำนวนลุ่มน้ำของไทยจะพบว่ามียาจำนวนมาก แต่สัดส่วนของตัวแทนใน กนช. ก็มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของผู้แทนรัฐและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกในฐานะประธาน กนช. สามารถแต่งตั้งได้เอง (กิตติ วิสราภาญจน, 2564: 264)

มากไปกว่านั้น การจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลยังสะท้อนให้เห็นอีกว่า นอกจากโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นจะไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงให้กลับชาวบ้านอย่างแท้จริงแล้ว ในพื้นที่รับน้ำบางบาลซึ่งอยู่ภายใต้นโยบายรับน้ำ ซึ่งเกิดจากการขับเคลื่อนของเครือข่ายนโยบาย (policy network) ที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) บริหารจัดการน้ำเพื่อตอบสนองต่อตัวแสดงที่มีอำนาจมากกว่าชาวบ้านในพื้นที่ คือ ภาคอุตสาหกรรมและพื้นที่เมือง โดยที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายอย่างมีความหมาย

ในแง่นี้ การจัดการน้ำภายใต้วาทกรรมสากลหรือสมัยใหม่ผ่านฐานคิดหรือการออกแบบตามหลักสากลจึงไม่สามารถเป็นหลักปฏิบัติที่ดีเยี่ยม (best practice) ได้เสมอไป เนื่องจากปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการคือ

- 1) ฐานคิดในการจัดการน้ำไม่เคยเป็นกลาง (neutral) เพราะการจัดการน้ำที่ถูกสถาปนาขึ้นมานั้น สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม เช่น การบังคับใช้นโยบายตามหลักสากลได้มองข้ามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ไป รวมไปถึง การที่ผู้มีอำนาจกำหนดทิศทางจัดการน้ำ



สามารถฉวยใช้กลไกการจัดการน้ำเพื่อสร้างประโยชน์และสร้างความชอบธรรมได้ตลอดเวลา รวมไปถึงยังสามารถใช้การจัดการน้ำที่เป็นอยู่เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องและกีดกันตัวแสดงอื่นออกจากการจัดการน้ำได้อีกด้วย (Molle, 2007: 15; Molle, 2008: 131)

ดังนั้น การจัดการน้ำตามหลักการสากลที่ประเทศไทยใช้เป็นกรอบในการออกแบบการจัดการน้ำผ่าน 3 เสาหลักที่กล่าวมา ไม่สามารถสร้างการจัดการน้ำที่เป็นธรรม เท่าเทียม ได้อย่างแท้จริง เหตุเพราะ แม้จะมีการสถาปนาโครงสร้างให้สอดคล้องหลักสากลครบถ้วนสมบูรณ์ ทว่า เมื่อโครงสร้างหรือกลไกการจัดการน้ำเหล่านี้ถูกนำไปปฏิบัติใช้จริงกลับพบว่า ตัวแสดงที่มีอำนาจยังคงสามารถแสวงหาช่องทางบิดเบือน ฉวยใช้ช่องว่างจากการจัดการน้ำตามหลักสากลเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

2) กลไกการจัดการน้ำตามหลักสากลในยุคปัจจุบันถูกสถาปนาขึ้นในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นช่วงเวลาประเทศไทยถูกปกครองด้วยรัฐเผด็จการทหาร โครงสร้างการจัดการน้ำในในสังคมไทยถูกออกแบบในบริบทที่รัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จหลายประการ ทิศทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกลไกตามระบอบประชาธิปไตยตกอยู่ในสถานะถดถอย

ดังนั้น ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในยุคหลังการรัฐประหาร จึงเป็นไปได้ยากที่เนื้อหาของนโยบายจะเป็นประชาธิปไตยตามไปด้วย

สะท้อนให้เห็นจากผลการศึกษาการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในครั้งนี้ ซึ่งตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกันกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่นที่คนในชุมชนจำเป็นต้องพึ่งพิง เช่น การจัดการป่าไม้ และการจัดการที่ดิน ฯลฯ กล่าวคือ รัฐมีอำนาจรวมศูนย์ในการกำหนดทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ทั้งนี้ แม้ในทางหลักการ รัฐไม่ได้กล่าวว่ามีอำนาจการจัดการทรัพยากรอยู่ที่รัฐอย่างเต็มที่ เหตุเพราะรัฐมีความพยายามเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้ถ้อยคำสวยหรู ไม่ว่าจะเป็น “ความยั่งยืน” “กระจายอำนาจ” “ประชาคม” “มีส่วนร่วม” และ “ล่างขึ้นบน” (bottom-up) ซึ่งหากมองอย่างผิวเผิน ถือเป็นการจัดการทรัพยากรที่ก้าวหน้าอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อแท้กลับพบว่าการจัดการทรัพยากรในระดับปฏิบัติการจริงกลับไม่ได้เป็นอย่างที่รัฐบัญญัติไว้ในเชิงหลักการ สะท้อนให้เห็นจากผลการศึกษาครั้งนี้ที่ชี้ว่า อำนาจในการจัดการทรัพยากรของประเทศไทยยังคงไม่ได้ถ่ายโอนให้กับชุมชนและผู้คนในสังคมอย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมแค่เพียงบางส่วน ซึ่งไม่ได้มีความหมายหรืออิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการจัดการทรัพยากรอย่างเต็มที่ ดังนั้น อำนาจของประชาชนในการจัดการทรัพยากรของสังคมไทยในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 จึงถดถอยลงอย่างมาก

ในแง่นี้ การจัดการน้ำที่เป็นประชาธิปไตยในสังคมไทย ต้องทำความเข้าใจเชื่อมโยงกับระบบการปกครองที่เป็นอยู่ในประเทศด้วยเช่นกัน

### 5.2.2 การจัดการน้ำโดยอำนาจภายนอก (external authorities) คือทางออกของปัญหาโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วม?

จากผลการศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการจัดการน้ำของไทยในยุคปัจจุบันคือการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐผ่านการสถาปนากลไกต่าง ๆ โดยใช้แนวคิดการจัดการน้ำตามหลักสากล

หากมองจากจุดยืนแนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมของ Garrett Hardin จะพบว่าการจัดการน้ำของไทยในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นั้น สอดคล้องกับข้อเสนอของแนวคิดนี้ที่ว่า ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรมุ่งหวังแต่กอบโกยผลประโยชน์จนไม่สนใจที่จะรักษาดูแลให้ทรัพยากรคงอยู่อย่างยั่งยืน เหตุตั้งนี้ แนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมจึงเสนอทางออกเดียว (the only way) ของปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการให้อำนาจภายนอกจัดการทรัพยากรแทนผู้ใช้ทรัพยากรคือการจัดการน้ำที่รวมศูนย์โดยรัฐ

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า การจัดการน้ำที่รวมศูนย์โดยรัฐมีช่องว่างหลายประการ เช่น การดำเนินการจัดการน้ำที่มองข้ามการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่รับน้ำบางบาล เป็นเหตุให้เกิดผลกระทบตามมาหลายประการจากการจัดการน้ำที่รวมศูนย์อำนาจโดยรัฐ เช่น ความขัดแย้ง การแย่งชิงน้ำ ความจน และความไม่เป็นธรรม ฯลฯ

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้พิสูจน์ให้เห็นว่า การจัดการน้ำโดยอำนาจภายนอกคือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐนั้น ไม่ใช่คำตอบของปัญหาการจัดการน้ำเสมอไป กล่าวอีกแบบคือ การจัดการน้ำโดยอำนาจภายนอก (external authorities) ไม่ได้จบลงด้วยความสุขเสมอไป (happy ending) เหมือนอย่างที่แนวคิดโศกนาฏกรรมทรัพยากรร่วมของ Garrett Hardin เสนอว่าอำนาจภายนอกคือทางออกของปัญหาทรัพยากรร่วมกล่าวไว้ (Ostrom, 1990; Ostrom et al., 2002: 3-4) เหตุเพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาล เกิดจากปัจจัยสำคัญคือการจัดการน้ำโดยรัฐที่กระบวนการกำหนดนโยบายรวมศูนย์ไว้ที่รัฐ รวมถึงกลไกที่สถาปนาขึ้นมาไม่สามารถเป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำโดยรัฐรวมศูนย์ที่กล่าวมา ยังพบอีกว่า การจัดการน้ำโดยชุมชนในพื้นที่รับน้ำบางบาลในรูปแบบของการรวมกลุ่มจัดการน้ำกันเอง มีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน สะท้อนให้เห็นจากกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานที่มีบทบาทจัดการน้ำไม่มากนัก และการจัดการเงินของกลุ่มก็มีความไม่โปร่งใส นอกจากนี้ กลุ่มที่ชาวบ้านรวมตัวกันสูบน้ำในช่วงหน้าแล้ง

ก็ประสบกับข้อขัดหลายด้าน เช่น เป็นเพียงการรวมกลุ่มแบบหลวม ๆ เพื่อเอาตัวรอดในสถานการณ์น้ำแล้ง ในแง่หนึ่ง การจัดการน้ำในระดับชุมชนจึงมีอุปสรรคในการพัฒนาเช่นเดียวกัน

การจัดการน้ำในสังคมไทยจึงไม่สามารถจัดการน้ำโดยตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งเพียงลำพังได้ ดังนั้น การจัดการน้ำที่หลากหลาย โดยการสร้างพื้นที่ให้กับคนทุกกลุ่มเข้ามาร่วมกำหนดทิศทางการจัดการน้ำอย่างมีความหมาย เพื่อสร้างการจัดการน้ำที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริงต้องถูกให้ความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาการจัดการน้ำในยุคหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในครั้งนี้สามารถแบ่งได้ 2 ส่วนหลักคือ โจทย์การศึกษาในอนาคต และ ดังนี้

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. แม้นโยบายระดับชาติจะมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจในการจัดการน้ำ ทว่าเมื่อนำไปปฏิบัติจริง กลับพบข้อจำกัดหลายประการ เหตุดังนี้ ต้องทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจริง ที่ไม่ใช่เพียงแค่การระบุไว้ในกระดาษเท่านั้น

2. กระบวนการกำหนดนโยบายพื้นที่รับน้ำต้องสร้างการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (meaningful participation) ไม่ว่าจะเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางการนโยบาย การรับฟังเสียงของชาวบ้านทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่รับน้ำ

3. การชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นทางการเป็นธรรมกว่าที่เป็นอยู่

4. การสร้างการจัดการน้ำที่เป็นธรรมและยั่งยืน กล่าวคือ อำนาจในการจัดการน้ำ เสียงในการจัดการน้ำ และความรู้ในการจัดการน้ำ ถูกให้ความสำคัญอย่างมีความหมายท่ามกลางตัวแสดงที่หลากหลายในสังคม

#### 5.3.2 โจทย์การศึกษาในอนาคต

แม้นโยบายพื้นที่รับน้ำบางบาลจะมีขอบเขตพื้นที่ตามนโยบายคือ 24,750 ไร่ อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้พบว่า ในความเป็นจริง การบริหารจัดการน้ำของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่นอกขอบเขตนโยบายอีกด้วย เช่น พื้นที่นอกคันหรือพื้นที่ริมตลิ่งที่ตั้งอยู่ตามแม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางบาล และคลองบางหลวง ฯลฯ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยของชาวบ้านหลายแห่ง ในช่วงฤดูน้ำหลากพบว่า รัฐหน่วงน้ำในพื้นที่เหล่านี้เพื่อปกป้องเมืองและอุตสาหกรรมเป็นระยะเวลาหลายเดือน นำมาซึ่งผลกระทบที่รุนแรงหลายด้าน ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำจึงไม่จำกัดแค่พื้นที่ตามนโยบายเท่านั้น หากแต่ผลกระทบได้กระจายเป็นวงกว้าง

นอกจากนี้ เนื่องด้วยการศึกษาครั้งนี้มีกรณีศึกษาคือพื้นที่รับน้ำบางบาล ทว่า นโยบายพื้นที่รับน้ำถูกนำไปใช้ในพื้นที่ 13 แห่งของประเทศไทย คือ ท่งบางระกำ ท่งเชียงราก ท่งฝั่งซ้ายคลองชัยนาท-ป่าสัก ท่งท่าม่วง ท่งโพธิ์พระยา และในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่รับน้ำทั้งหมด 7 แห่ง คือ ท่งป่าโมก ท่งบ้านแพน ท่งผักไห่ ท่งเจ้าเจ็ด ท่งบางกุ้ง ท่งบางกุ่ม และท่งบางบาล เหตุดังนี้ จึงน่าสนใจว่า การเมืองของการจัดการน้ำในพื้นที่อื่น ๆ มีลักษณะอย่างไร

ไม่เพียงเท่านั้น เมื่อย้อนมองการจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมในภาพใหญ่จะพบว่า รัฐไม่เพียงใช้นโยบายพื้นที่รับน้ำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงนโยบายอื่น คือ (1) โครงการปรับปรุงระบบชลประทานเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง (2) โครงการคลองระบายน้ำหลากชัยนาท-ป่าสัก-อ่าวไทย (3) โครงการคลองระบายน้ำควบคู่ถนนวงแหวนรอบที่ 3 (4) โครงการปรับปรุงโครงข่ายระบบชลประทานฝั่งตะวันตก (5) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำแม่น้ำเจ้าพระยา (6) โครงการบริหารจัดการพื้นที่นอกคันกันน้ำ (7) โครงการคลองระบายน้ำหลากบางบาล-บางไทร (8) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำแม่น้ำท่าจีน แผนทั้งหมดนี้จะช่วยบรรเทาปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างผ่านการตัดยอดน้ำหลากหน้าเขื่อนเจ้าพระยาก่อนที่จะไหลออกสู่อ่าวไทย และเพิ่มความสามารถในการระบายน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2563, หน้า 1-1) หากเป็นดังนี้ พื้นที่น้ำท่วมในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างจะลดลงถึง 1.70-3.50 ล้านไร่ ใน 14 จังหวัดของไทย ทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนคืนกลับมา (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2563: 3-3 - 3-5)

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมา สามารถสรุปเป็นโจทย์การศึกษาในอนาคตได้ดังนี้

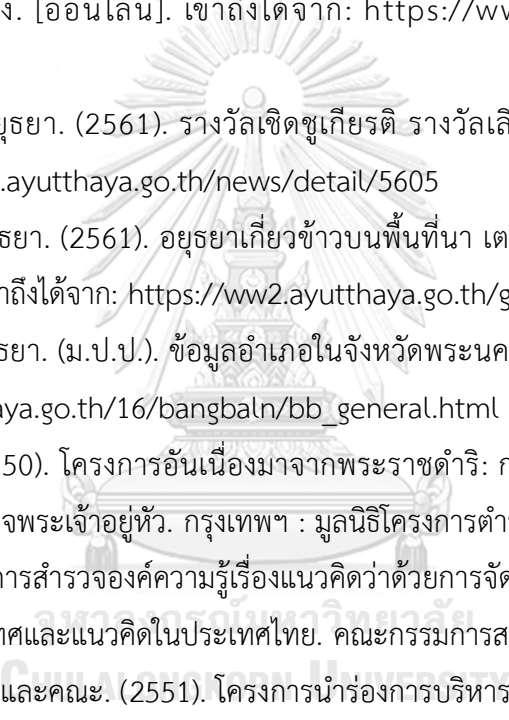
1. การศึกษาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่นอกคันกันน้ำหรือริมตลิ่ง โดยเฉพาะในมิติของผลกระทบและการต่อสู้ต่อรอง เหตุเพราะชาวบ้านได้มีการชุมนุมประท้วงเพื่อเปิดประตูหลายครั้ง
2. การศึกษานโยบายการจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำในประเทศไทย 13 แห่ง ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพของผลกระทบและการต่อสู้ต่อรองของชาวบ้านกว้างขวางยิ่งขึ้น
3. การศึกษาการจัดการน้ำเพื่อปกป้องพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรมภายใต้นโยบายอื่นที่ไม่ใช่พื้นที่รับน้ำ เช่น การสร้างประตูระบายน้ำ การก่อสร้างคลองระบายน้ำ (floodway) ในหลายจังหวัดของไทย เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมของการจัดการน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กนกพร คุณภุรีปัญญา. (2551). เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายน้ำในสังคมไทย: ศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2503-ปีปัจจุบัน. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมชลประทาน. (2554). การบริหารจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา. กรุงเทพฯ : กรมชลประทาน.
- กรมชลประทาน.(2548). การจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน. กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.
- กรมประชาสัมพันธ์. (2562). จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประชุมวางแผนเหลื่อมเวลาการเพาะปลูกข้าว และประมง พร้อมจัดสรรน้ำให้เพียงพอ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG191126194046596](http://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG191126194046596)
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559). หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 763/2559 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2559 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แบบเบ็ดเสร็จ. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2564). ขอส่งหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2564.
- กฤษฎา บุญชัย. (2548). กระบวนการต่อรองกับการสร้างความรู้ท้องถิ่นในการจัดการน้ำ. ใน ความรู้กับการเมืองเรื่องทรัพยากร. ฉวีวรรณ ประจบเหมาะ. กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- กลุ่มเกษตรกรทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล. (2564). การของดการเก็บค่ากระแสไฟฟ้าวิดน้ำของโรงสูบน้ำทุ่งรับน้ำอำเภอบางบาล. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- กองบรรณาธิการ. (2562(ก)). กู๋อยากทำนา. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [waymagazine.org/the-story-of-bangbarn01/](http://waymagazine.org/the-story-of-bangbarn01/)
- นิรมล ยวนบุญย์. (2556). ความเปราะบางและการต่อรองของชาวนาในอุตสาหกรรมข้าวภาคกลาง [1]. เข้าถึงได้จาก: <https://prachatai.com/journal/2013/04/46044>
- กองบรรณาธิการ. (2562(ข)). 15 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ทำกินของชาวนาแห่งบางบาล. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [waymagazine.org/the-story-of-bangbarn02/](http://waymagazine.org/the-story-of-bangbarn02/)
- กิตติ วิสารกาญจน. (2555). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย : การศึกษาในเชิงวาทกรรม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กิตติ วิสารกาญจน. (2564). โครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย: มุมมองเชิงวัฒนธรรมองค์การ. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 12(2), 241-268.

- กิตติ วิจารณ์กานจน. (2565). เรื่องการเมืองเชิงระบบราชการ กรณีศึกษาองค์การบริหารจัดการน้ำของไทย (พ.ศ. 2545-2563). ดุษฎีนิพนธ์นิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2558). เครือข่ายนโยบาย. ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2. ม.ร.ว.พฤษภานัน ชุมพร, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการสมัชชาสุขภาพ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2566). คำประกาศนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม เรื่อง “การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่รับน้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- คมชัตติโกออนไลน์. (2555). เล็งใช้ ‘บางบาล’เป็นโมเดลทำแก้มลิง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/12315>
- คมลักษณ์ ไชยยะ. (2562). การต่อสู้คัดค้านของประชาชนผู้ไม่เอาเชื้อนพระนครศรีอยุธยา. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [prachatai.com/journal/2019/05/82449](http://prachatai.com/journal/2019/05/82449)
- คำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 3616/2559 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2559, 26 ตุลาคม).
- คำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 51/2565 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2565, 18 สิงหาคม)
- เครื่องมือ เฉลิมฉัตร. (2556). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [ayutthaya.go.th/page.php?news\\_ID=3905](http://ayutthaya.go.th/page.php?news_ID=3905)
- โครงการชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (ม.ป.ป.). การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.
- โครงการชลประทานพระนครศรีอยุธยา. (2560). โครงการปลูกข้าวเหลืองเวลา ในพื้นที่ลุ่มต่ำทั้ง 7 ทุ่ง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [https://ww2.ayutthaya.go.th/news/print\\_detail/3912](https://ww2.ayutthaya.go.th/news/print_detail/3912)
- โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล. (ม.ป.ป.). บทที่ 1. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://irrigation.rid.go.th/rid10/bangban/DataManage/3/3.2.pdf>
- โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพลเทพ. (2560). กรมชลประทานเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาปี 54 และปี 60 มีความแตกต่างกันทั้งปริมาณน้ำ และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [govesite.com/pollathep/information.php?iid=20171108094639zqMVRKZ](http://govesite.com/pollathep/information.php?iid=20171108094639zqMVRKZ)
- จักรกริช สังขมณี. (2555). ชลกร: ประวัติศาสตร์สังคมว่าด้วยความรู้และการจัดการน้ำสมัยใหม่ในประเทศไทย. วารสารสังคมศาสตร์, 42(2), 93-115.

- จักรกริช สังขมณี. (2561). รัฐวิศวกรรมและมรดกจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://prachatai.com/journal/2019/05/82566>
- จักรกริช สังขมณี. (2562). รัฐวิศวกรรม: มองการสร้างรัฐราชการ ผ่านปฏิบัติการเชิงเทคโนโลยี. ฟ้าเดียวกัน, 17(2).
- จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2560). การบริหารจัดการน้ำ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://ww2.ayutthaya.go.th/news/detail/4126>
- จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2561). ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ลงพื้นที่ตรวจเยี่ยม เพื่อรับทราบและแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ให้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://ww2.ayutthaya.go.th/news/detail/5207>
- จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2561). รางวัลเชิดชูเกียรติ รางวัลเลิศรัฐ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://ww2.ayutthaya.go.th/news/detail/5605>
- จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2561). อยุธยาเกี่ยวข้าวบนพื้นที่นา เตรียมพร้อมป้องกันปัญหาน้ำท่วม. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://ww2.ayutthaya.go.th/gallery/detail/2673>
- จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (ม.ป.ป.). ข้อมูลอำเภอในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [ayutthaya.go.th/16/bangbaln/bb\\_general.html](http://ayutthaya.go.th/16/bangbaln/bb_general.html)
- ชนิดา ชิตบัณฑิต. (2550). โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์.
- ชล บุณนาค. (2555). การสำรวจองค์ความรู้เรื่องแนวคิดที่ด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป.
- ชูเกียรติ ทรัพย์ไพศาล และคณะ. (2551). โครงการนำร่องการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่การเกษตรเป็นพื้นที่รับน้ำนองเพื่อการบรรเทาอุทกภัยขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตามแนวพระราชดำริ “แก้มลิงพื้นที่บางบาล(1)”.  

- ไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ. (2543). นิเวศวิทยาการเมืองของการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ในประเทศไทย: กรณีศึกษาโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ฐนพงศ์ ลือขจรชัย. (2564). ชาติไทยของสยามเหนือชาวปัตตานีมลายูในศตวรรษที่ 19. ใน เมื่อใดจึงเป็นชาติไทย. ฐนพงศ์ ลือขจรชัย. กรุงเทพฯ: Illuminations Edition.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2565). พื้นที่ทุ่งรับน้ำ ไม่ใช่ พื้นที่ทุ่งรับกรรม: เสียงเรียกร้องจากชาวบางบาลถึงรัฐบาล. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://bkktribune.com/พื้นที่ทุ่งรับน้ำ-ไม่ใช่/>
- โดม ไกรปกรณ์. (2547). รัฐสมัยใหม่ - ชุมชน - โจร - การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารอักษรศาสตร์, 33(2), 1-26.

- ประชาชาติธุรกิจ. (2560). กนอ.การันตี 3 นิคมอุตสาหกรรม ลุ้นอีก 1 เดือนน้ำสู่ภาวะปกติ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [prachachat.net/economy/news-58569](http://prachachat.net/economy/news-58569)
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561). “สุจินต์ ไชยชุมศักดิ์” พ่อเมืองอยุธยา รุกแผนจัดการน้ำ-เสริมแกร่งท่องเที่ยว. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [prachachat.net/local-economy/news-270244](http://prachachat.net/local-economy/news-270244)
- ประยูร เย็นใจ .(2563). การบริหารจัดการน้ำและผลสัมฤทธิ์การใช้พื้นที่ลุ่มต่ำลุ่มน้ำเจ้าพระยา  
กรณีศึกษา : พุงผักไห่ (พ.ศ. 2560). กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.
- ปัทมาวดี ซูซูกิ และชล บุนนาค. (2552). โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมของไทย ใน เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบันสำนักทำพระจันทร์ / คณะ  
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : Openbooks.
- ปาณิสรา เทียนอ่อน. (2558). การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนในกลุ่มแม่น้ำแม่กลองในการต่อต้าน  
นโยบายบริหารจัดการน้ำของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ปิยะพงษ์ บุษบงก์. (2561). ถอดรหัสนโยบายสาธารณะและการวางแผน : เครื่องมือวิเคราะห์สำหรับ  
ศตวรรษที่ 21. มหาสารคาม : โครงการผลิตตำราฯ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง.
- เผ่าไทย สีนอำพล. (2565). การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วม?: มุมมองต่อการจัดการน้ำหลัง  
เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554. วารสารสังคมศาสตร์, 52(2): 80-105.
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (2561, 28 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอน 112ก. 44-83.
- พัชรินทร์ บัวลอย. (2549). ความหลากหลายและวิวาทะเกี่ยวกับการจัดการน้ำ: กรณีศึกษากลุ่มผู้ใช้น้ำ  
เหมืองฝายวังโฮ ตำบลเชียงดาว อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหา  
บัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พัชรี สีโรรส. (2556). พลวัตนโยบายสาธารณะ จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน : ประมวลผลงานทาง  
วิชาการของรองศาสตราจารย์ ดร. พชรี สีโรรส. กรุงเทพฯ: : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- มติชน. (2561). อยุธยาเตรียมพร้อม ผันน้ำเข้าทุ่ง 7 แห่ง กว่า 6 แสนไร่. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:  
[matichon.co.th/news-monitor/news\\_1138087](http://matichon.co.th/news-monitor/news_1138087)
- มนตรี จันทวงศ์. (2548). สถานะนโยบายน้ำของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การแปรรูปการบริหาร  
จัดการน้ำ. ใน ถอดรหัส สงครามแย่งชิงน้ำ. มนตรี จันทวงศ์ กรุงเทพฯ: พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. (2544). แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ :  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. (2548). น้ำของใคร-เพื่อใคร-โดยใคร. ใน ถอดรหัส สงครามแย่งชิงน้ำ.  
มนตรี จันทวงศ์ กรุงเทพฯ: พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์.
- แมน บุโรทกานนท์. (2562). นโยบายน้ำในช่วงเปลี่ยนผ่าน. วารสารวิจัยสังคม, 42(1), 155-188.



- ยศ สันตสมบัติ. (2544). มนุษย์กับวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยอดพล เทพสิทธิ์ และฐานิดา บุญวรรณ. (2561). รื้อสร้างบางระกำโมเดล: ความไม่เสมอภาคในการ  
รับภาระสาธารณสุข. นิตยสารสังคมศาสตร์. (11), 142-167.
- ระเบียบกรมชลประทาน. (2556). ระเบียบกรมชลประทานว่าด้วยหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมค่า  
กระแสไฟฟ้าของเกษตรกรในเขตโครงการประมงสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของกรมชลประทาน พ.ศ.  
2556.
- เรณู กสิกุล และคณะ. (2564). โครงการการมีส่วนร่วมในการเสริมศักยภาพแหล่งกักเก็บน้ำทาง  
การเกษตรในพื้นที่ทุ่งรับน้ำบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (รายงาน  
ผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ และพรพนา ก้วยเจริญ. (2556). จากบางระกำ ผ่านบางบาล ถึงนครปฐม ประชาชน  
อยู่ไหน?. กรุงเทพฯ; มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- วันทนา ศิวะ. (2546). สงครามน้ำ: การเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากชุมชนสู่เอกชน มลพิษ และผลประโยชน์  
(ศิริลักษณ์ มานะวงศ์เจริญ, Trans.). สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.
- วิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ. (2536). ข้อจำกัดและความขัดแย้งระหว่างแนวคิดกระแสหลักในการจัดการ  
ทรัพยากร และความรู้ทางนิเวศวิทยาของคนในท้องถิ่น. ใน สิ่งแวดล้อม'36 : ประชาชนต้องมี  
ส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม : เอกสารประกอบการสัมมนา 18-19 ธันวาคม 2536 ณ  
ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร. สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง และคณะ. กรุงเทพฯ  
: องค์การพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม'36.
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2564). การเมืองและการเคลื่อนไหวเรื่องอาหาร : การพัฒนาสถาบันของอชิปไตย  
ทางอาหารในรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบประเทศโบลิเวีย อินโดนีเซีย และไทย. พิษณุโลก: รัตน  
สุวรรณการพิมพ์ .
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). การเดินทางไปศึกษาดูงานและรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่อ  
ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ....ระหว่างวันอังคารที่ 24-วันพุธที่ 25 เมษายน 2561 ณ  
จังหวัดระยอง และจังหวัดจันทบุรี.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2561). คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ  
พ.ศ. ... [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [https://www.senate.go.th/view/44/รายนาม  
คณะกรรมาธิการTH/?cid=1020&ctype=2&status=1](https://www.senate.go.th/view/44/รายนามคณะกรรมาธิการTH/?cid=1020&ctype=2&status=1)
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2561). บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ...ครั้งที่ 34/2561.
- สันต์ชัย รัตนชะวัญ. (2551). ธรรมชาติในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาด  
ศึกษารณิการจัดสัมปทานน้ำในจังหวัดระยอง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (2566). แผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของ  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570). เอกสารไม่ตีพิมพ์.

สำนักงานชลประทานที่ 10. (ม.ป.ป.). โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาบางบาล. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:  
<http://irrigation.rid.go.th/rid10/bangban/DataManage/1/1.4.pdf>

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561). แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-  
2580)

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2563). โครงการศึกษาจัดลำดับความสำคัญแผนงานเพื่อบรรเทา  
อุทกภัยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา รายงานการศึกษา รายงานฉบับสุดท้าย (Final Report). ไม่ปรากฏ  
สถานที่พิมพ์.

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2565). สถานการณ์น้ำและความก้าวหน้าของการดำเนินงานตาม  
แนวทางพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. เอกสารไม่ตีพิมพ์.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2559). นางสาวจู่อะดี พงศ์มณีรัตน์ รองอธิบดีกรมประมง  
รักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ  
วางแผนการปลูกข้าวเหลืองเวลาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 3/2559 ณ ห้องประชุม 1 ศาลา  
กลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [opsmoac.go.th/news-preview-  
391991791086](http://opsmoac.go.th/news-preview-391991791086)

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2551). นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและ  
สิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เผ่าไทย สีนอำพล. (2565). การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วม?: มุมมองต่อการจัดการน้ำหลัง  
เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. 2554. วารสารสังคมศาสตร์, 52(2), 80-105.

แมน บุโรทกานนท์. (2562). นโยบายน้ำในช่วงเปลี่ยนผ่าน. วารสารวิจัยสังคม, 42(1), 155-188.

วันทนา ศิวะ. (2546). สงครามน้ำ: การเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากชุมชนสู่เอกชน มลพิษ และผลประโยชน์  
(ศิริลักษณ์ มานะวงศ์เจริญ, Trans.). สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.

องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ. (2560). นโยบายปรับเปลี่ยนระบบการปลูกข้าวเหลืองเวลานาปี.  
[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: [tubnum.go.th/public/news/data/detail/news\\_id/  
/54/menu/132](http://tubnum.go.th/public/news/data/detail/news_id/54/menu/132)

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ  
เครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพฯ: ศยาม.

อนุสรณ์ อุณโณ. (2547). ขบวนการสิทธิเหนือทรัพยากรส่วนรวมในสังคมไทย : เกษตรกรรมยั่งยืนใน

บริบทระบอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรส่วนรวม กรณีศึกษาโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมยั่งยืนของเกษตรกรรายย่อย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน.

อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2544). มิติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อุเทน สีลาเม. (2565). ผลการขับเคลื่อน แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านการเกษตรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. เอกสารไม่ตีพิมพ์.

### ภาษาอังกฤษ

Badenoch, N., Lazarus, K., Resurreccion, B. P., & Dao, N. (2012). Water governance and water rights in the Mekong Region. In *Water rights and social justice in the Mekong region* (pp. 1-16). Routledge.

Barnes, J., & Alatout, S. (2012). Water worlds: Introduction to the special issue of Social Studies of Science. *Social studies of science*, 42(4), 483-488.

Blake, D. J. (2015). King Bhumibol: The symbolic “father of water resources management” and hydraulic development discourse in Thailand. *Asian Studies Review*, 39(4), 649-668.

Blake, D. J., & Robins, L. (2017). *Water governance dynamics in the Mekong Region*. Strategic Information and Research Development Centre.

Dietz, T., Dolšak, N., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2002). The drama of the commons.

Dore, J., Lebel, L., & Molle, F. (2012). A framework for analysing transboundary water governance complexes, illustrated in the Mekong Region. *Journal of Hydrology*, 466, 23-36.

Elmhirst, R., Middleton, C., & Resurrección, B. P. (2017). Migration and floods in Southeast Asia: A mobile political ecology of vulnerability, resilience and social justice. *Living with floods in a mobile Southeast Asia*, 1-21.

Kanokwan Manorom. (2020). *Thailand's water shortage and inequality crisis*. EASTASIAFORUM. Retrieved 8/10 from

Stockholm International Water Institute. (n.d). Water Governance. Retrieved from [siwi.org/priority-area/water-governance/](http://siwi.org/priority-area/water-governance/).

United Nations Development Programme .(n.d). What is Water Governance?. Retrieved

from [watergovernance.org/governance/what-is-water-governance/](http://watergovernance.org/governance/what-is-water-governance/).

- Lebel, L., Chantavanich, S., & Sittitrai, W. (2017). Floods and migrants: Synthesis and implications for policy. In *Living with floods in a mobile Southeast Asia* (pp. 188-197). Routledge.
- Lebel, L., & Lebel, P. (2020). Policy narratives help maintain institutional traps in the governance of floods in Thailand. In *Urban Resilience to Droughts and Floods* (pp. 144-159). Routledge.
- Lebel, L., Manuta, J. B., & Garden, P. (2011). Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand. *Regional Environmental Change*, 11, 45-58.
- Marks, D., & Lebel, L. (2016). Disaster governance and the scalar politics of incomplete decentralization: Fragmented and contested responses to the 2011 floods in Central Thailand. *Habitat International*, 52, 57-66.
- Middleton, C., Pengkam, S., & Tivasuradej, A. (2017). Politics of knowledge and collective action in health impact assessment in Thailand: The experience of the Khao Hinsorn community. In *Water Governance and Collective Action* (pp. 70-81). Routledge.
- Molle, F. (2007). Irrigation and water policies: Trends and challenges. *Democratizing water governance in the Mekong region*, 9-36.
- Molle, F. (2008). Nirvana concepts, narratives and policy models: Insights from the water sector. *Water alternatives*, 1(1), 131-156.
- Molle, F., Chompadist, C., & Bremard, T. (2021). Intensification of rice cultivation in the floodplain of the Chao Phraya Delta. *Southeast Asian Studies*, 10(1), 141-168.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Ostrom, E. (2000). Reformulating the commons. *Swiss Political Science Review*, 6(1), 29-52.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C. B., Norgaard, R. B., & Policansky, D. (1999). Revisiting the commons: local lessons, global challenges. *science*, 284(5412), 278-282.
- Ostrom, E. E., Dietz, T. E., Dolšak, N. E., Stern, P. C., Stonich, S. E., & Weber, E. U. (2002). *The drama of the commons*. National Academy Press.

- Rhodes, R. A. (2008). Policy network analysis.
- Sangkhamanee, J. (2014). From Pak Mun to Xayaburi: The backwater and spillover of Thailand's hydropower politics. In *Hydropower development in the Mekong region* (pp. 83-100). Routledge.
- Scurrah, N. (2013). Countering hegemony and institutional integration: Two approaches to using Tai Baan research for local knowledge advocacy. *Governing the Mekong: Engaging in the politics of knowledge*, 27-48.
- Sultana, F. (2018). Water justice: why it matters and how to achieve it. *Water international*, 43(4), 483-493.
- Thabchumpon, N., & Arunotai, N. (2017). Living with and against floods in Bangkok and Thailand's central plain. In *Living with floods in a mobile Southeast Asia* (pp. 89-104). Routledge.
- Trakuldit, T., & Faysse, N. (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.
- Wegerich, K., & Warner, J. (2010). The multi-level governance of water and state-building processes: A longue durée perspective. In *The Politics of Water* (pp. 63-85). Routledge.
- Zwarteveen, M., Kemerink-Seyoum, J. S., Kooy, M., Evers, J., Guerrero, T. A., Batubara, B., Biza, A., Boakye-Ansah, A., Faber, S., & Cabrera Flamini, A. (2017). Engaging with the politics of water governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 4(6), e1245.
- Zwarteveen, M. Z., & Boelens, R. (2014). Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action. *Water international*, 39(2), 143-158.

### สัมภาษณ์

- เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1. (18 พฤษภาคม 2565). สัมภาษณ์.
- เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2. (18 พฤษภาคม 2565). สัมภาษณ์.
- เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 3. (8 เมษายน 2565). สัมภาษณ์.
- เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 4. (8 เมษายน 2565). สัมภาษณ์.

เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 5. (17 มีนาคม 2566). *สัมภาษณ์.*

เกษตรกรในพื้นที่รับน้ำบางบาล 6. (18 พฤษภาคม 2565). *สัมภาษณ์.*

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 1. (19 เมษายน 2565).  
*สัมภาษณ์.*

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 2. (19 เมษายน 2565).  
*สัมภาษณ์.*

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำบางบาลท่านหนึ่ง 3. (19 เมษายน 2565).  
*สัมภาษณ์.*

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง 1. (5 มิถุนายน, 2564).  
*สัมภาษณ์.*

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในพื้นที่รับน้ำระดับจังหวัดท่านหนึ่ง 2. (6 พฤศจิกายน 2566).  
*สัมภาษณ์.*

ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล. (1 เมษายน 2565). *สนทนากลุ่ม.*

ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล. (18 กันยายน 2566). *สนทนากลุ่ม.*

ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล. (19 กันยายน 2566). *สนทนากลุ่ม.*

ชาวบ้านในพื้นที่รับน้ำบางบาล. (29 มิถุนายน 2564). *สนทนากลุ่ม.*

นักวิชาการท่านหนึ่ง. (20 มีนาคม 2566). *สัมภาษณ์.*

ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำบางบาล 1. (18 เมษายน 2566). *สัมภาษณ์.*

ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่รับน้ำบางบาล 2. (12 พฤศจิกายน 2564). *สัมภาษณ์.*

ภาคประชาสังคม. (1 เมษายน 2565). *สัมภาษณ์.*



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

อาทิตย์ ภูบุญคง

วัน เดือน ปี เกิด

20 พฤศจิกายน 2537



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY