

- ชื่อ นายกิตติ วิสารกาญจน
วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชื่อเรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย
: การศึกษาเชิงวาทกรรม
(The Politics of Policymaking Process on Water Rights in Thailand
: A Discourse Approach)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย ในเชิงวาทกรรม (Discourse) และการเมืองของความหมาย (Politics of Meaning) โดยศึกษาถึง พัฒนาการของแนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำของประเทศไทย และกระบวนการประกอบสร้างและ เปลี่ยนแปลงความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำ ในบริบทการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ละช่วงสมัย รวมทั้งศึกษาถึงบทบาทของตัวแสดงนโยบายต่างๆ ในการต่อสู้ต่อรองเพื่อ ช่างชิง นิยามความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยผู้วิจัยใช้วิธีวิทยา วิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย (Discursive policy analysis) เพื่อศึกษาการประกอบสร้างวาทกรรม (Discursive construction) ของนโยบายสิทธิในน้ำผ่านภาษา (Language) หรือตัวบท (Text) ที่ ปรากฏในงานเขียนต่าง ๆ เช่น ร่างกฎหมาย ข้อเสนอแนะนโยบาย รายงานการวิจัย รายงานการประชุม รวมทั้งบทสนทนาและข้อถกเถียงของตัวแสดงนโยบายต่างๆ ในกระบวนการร่างกฎหมายน้ำ ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2550

ผลการวิจัยพบว่า วาทกรรมสิทธิในน้ำถูกประกอบสร้างขึ้นจากชุดของความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมที่ครอบงำตัวแสดง นโยบายต่างๆ ในช่วงเวลานั้น โดยถูกให้ความหมายผ่านอำนาจขององค์ความรู้ต่างๆ อาทิเช่น กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การมีส่วนร่วม สิทธิชุมชน ฯลฯ ความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำ เช่น น้ำเป็นของรัฐ น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน น้ำเป็นของส่วนรวม น้ำเป็นของชาติ ได้ถูกประกอบสร้างขึ้นโดยตัวแสดงนโยบายต่างๆ ในขั้นตอนของการระบุปัญหา นโยบายและ กำหนดวาระในกระบวนการนโยบาย แต่เนื่องจากตัวแสดงนโยบายต่างๆ ไม่สามารถที่จะผลักดันให้ เกิดการยอมรับร่วมกันในวาระนโยบายและล้มเหลวในการประกอบสร้างความหมายของสิทธิ ในน้ำเพื่อส่งผ่านเข้าสู่การเป็นวาทกรรมเชิงสถาบัน ความไม่ลงรอยและถกเถียงในความหมายต่างๆ เหล่านั้น เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จกระทั่งปัจจุบัน

Abstract

This study is focused on the policymaking process on water rights in Thailand with emphasis on discourse and the politics of meaning. The study examines the development of Thai water resources policy. The key research questions are how the water rights policy discourses are produced, reproduced, and transformed in the political, economic and social contexts of each period and what are the role of various policy actors and their discursive struggles over the meanings in the policymaking process. Using the methodology of discursive policy analysis this study investigates the discursive construction of water rights policy via language or text in bill drafts, policy proposals, research reports, minutes, as well as discussions, debates and arguments of policy actors taking place in the water bill drafting processes during the years of 1992 to 2007.

The research result shows that the water rights discourses were constructed by a set of knowledge of the natural resources management and the power relations between state and society that hegemonized policy actors in each period. These discourses were given meanings through power of knowledge of law, economics, participation and community rights. The water rights discourses such as water belongs to the state, water is the public domain of state, water is common, water belongs to the nation, have been shaped by various actors during the policy problem identification and agenda setting stages of the policy processes. Since these policy actors could not push for a common policy agenda and failed to construct meanings for water rights into the institutionalized discourses caused by the paradox and discordance this led to the current unsuccessful water rights policy in Thailand.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทนำ

บริบทการพัฒนาของสังคมไทย นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ภายใต้แนวคิดการทำให้ทันสมัย (Modernization theory) ตามแบบตะวันตก ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเติบโตของภาคเศรษฐกิจ ประกอบกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชนเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากร ได้ส่งผลให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมหาศาล ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขาดแคลนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม และปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่นับวันจะ ยิ่งทวีความซับซ้อนและความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

เมื่อพิจารณานโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมา พบว่ามุ่งเน้นการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำต้นทุนในลักษณะการพัฒนาแบบอเนกประสงค์เพื่อนำน้ำมาใช้ประโยชน์ในหลายด้าน เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การอุปโภคบริโภค การผลิตพลังงาน การคมนาคม การรักษา ระบบนิเวศน์และขับไล่ น้ำเค็ม เป็นต้น ความต้องการใช้น้ำมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่น้ำต้นทุนมีปริมาณคงที่หรือลดลงอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการบุกรุกทำลายระบบนิเวศน์แหล่งน้ำ อีกทั้งศักยภาพในการขยายโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มเติมยังมีข้อจำกัดทางกายภาพของสภาพพื้นที่ ตลอดจนปัญหาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของผู้คนจากการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งส่งผล ให้การจัดการแหล่งน้ำเพิ่มเติมและการจัดการน้ำเพื่อสนองต่อความต้องการใช้น้ำทำได้ยากยิ่งขึ้น (โสภารัตน์, 2551 : 25-27) สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ความพยายามของรัฐที่จะการสร้างเครื่องมือ นโยบายใหม่เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งข้อเสนอประการหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้น้ำโดยการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความพยายามที่จะจัดทำร่างกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ โดยเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในช่วงปี พ.ศ. 2535 โดยได้มีการศึกษาวิจัยและการรวบรวมความคิดเห็นในการยกร่างกฎหมายนี้เพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหารหลายครั้ง และประเด็นหนึ่งที่มีการวิวาทะกันในทุกเวทีแลกเปลี่ยน ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในน้ำและกรรมสิทธิ์ในน้ำ (Water Rights and Ownership of Water) โดยมีการ

นำเสนอภาพความจริง นิยามปัญหา และประกอบสร้างความหมายของสิทธิในน้ำผ่านภาษาหลากหลาย เช่น “น้ำเป็นของรัฐ” “น้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” “น้ำเป็นของส่วนรวม” “น้ำเป็นของชาติ” เพื่อที่จะส่งผ่านความหมายและผลักดันเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำ ในแง่นี้ การกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำ จึงถือเป็นประเด็นทางการเมือง (Politics Issue) โดยความหมายของนโยบายสิทธิในน้ำนั้น ถูกประกอบสร้างขึ้นจากชุดของความรู้/อำนาจของวาทกรรมต่างๆ ที่ส่งผ่านและผลักดันเข้าสู่กระบวนการนโยบายในฐานะของ “วาทกรรมนโยบาย” ซึ่งในที่นี้ คำว่า “วาทกรรม” มิได้หมายถึงการสื่อสารด้วยคำพูด ถ้อยคำ หรือภาษา อย่างที่เข้าใจกันโดยทั่วไปเท่านั้น แต่หมายถึง “ระบบและกระบวนการในการผลิตสร้างเอกลักษณ์ (Identity) และความหมาย (Significance) ให้กับสิ่งต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง หรือตัวตนของเราเอง” ซึ่งวาทกรรมจะทำหน้าที่จริงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับในช่วงเวลาหนึ่งพร้อมกันกับเก็บกด/ปิดกั้น เอกลักษณ์และความหมายของบางสิ่งบางอย่างที่ดำรงอยู่ให้เลือนหายไป ดังนั้น วาทกรรมจึงเป็นเรื่องที่มากกว่าแค่ภาษาหรือคำพูด และมีภาคปฏิบัติที่รวมเอาจารีตปฏิบัติ ความคิด ความเชื่อ คุณค่า และสถาบันต่าง ๆ ในสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นไว้ (ไชยรัตน์, 2543 : 19-21)

นอกจากวาทกรรมนโยบายจะถูกประกอบสร้างขึ้นโดยวาทกรรมต่างๆ ในสังคมแล้ว การนิยามปัญหา หรือการให้ความหมายแก่วาทกรรมนโยบายแบบหนึ่งก็ย่อมจะนำไปสู่ภาคปฏิบัติภายใต้อำนาจของวาทกรรมแบบหนึ่งด้วย ในแง่นี้ “วาทกรรมนโยบาย” จึงเป็นทั้งสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมและเป็นสิ่งที่กำหนดโครงสร้างอำนาจของผู้คนในสังคมไปพร้อมๆ กัน หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “การเมืองของการประกอบสร้างความหมาย” (Politics of Meaning)

สำหรับการเลือกประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีความน่าสนใจ ดังนี้

1. ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการผลักดันข้อเสนอ นโยบายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในน้ำ เพื่อเข้าสู่วาระนโยบายโดยตัวแสดงนโยบายที่หลากหลาย กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเปรียบเสมือนสนามหรือเวทีแห่งการปะทะถกเถียงของวาทกรรมที่แสดงให้เห็นถึงมิติของการสนับสนุนผลักดัน ต่อสู้ต่อรอง ประสานผลประโยชน์ และช่วงชิงนิยามความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำ อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและปฏิสัมพันธ์ของบรรดาตัวแสดงนโยบาย

ต่าง ๆ ที่พยายามสร้างตำแหน่งแห่งที่ใหม่หรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหนึ่งในปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญของสังคมไทยในปัจจุบัน

2. ภายใต้บริบททางสังคมการเมืองไทยที่กำลังเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ไปสู่แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Participatory / Deliberative Democracy) บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการกำหนดนโยบายและเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม ได้ถูกให้ความสำคัญมากขึ้น ซึ่งย่อมหมายถึงการมีตัวแสดงนโยบายใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจึงไม่ชัดเจนเหมือนการเมืองสมัยเก่า และพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนหรือต่อสู้ต่อรองในมุมมองแนวความคิด ค่านิยม ทักษะคติ เกี่ยวกับประเด็นสังคมหรือปัญหาสาธารณะก็ได้เปิดกว้างขึ้นด้วย (พัชรี ลิโรรส, 2550ก) กรณีศึกษานี้จึงมีความน่าสนใจว่า ถึงแม้ภาครัฐจะมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางหลายครั้ง แต่กระนั้นก็ไม่สามารถผลักดันให้มีการกำหนดสิทธิในน้ำหรือสามารถผลักดันร่างกฎหมายน้ำให้ผ่านกระบวนการและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายได้สำเร็จจนกระทั่งปัจจุบัน การวิเคราะห์นโยบายเชิงวาทกรรมนี้ จึงอาจเปิดเผยให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทยในอีกแง่มุมหนึ่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของแนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงเรื่องเล่าหลักของการพัฒนาและบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม
2. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการประกอบสร้างและการเปลี่ยนแปลงนิยามความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำ พร้อมทั้งวิเคราะห์มิติของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการต่อสู้ต่อรองเพื่อช่วงชิงนิยามความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำในกระบวนการกำหนดนโยบาย

วิธีวิจัย กรอบการวิจัย และที่มาของข้อมูล

ผู้วิจัยออกแบบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีวิทยาแนววิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย (Discursive policy analysis) โดยกำหนดกรอบการวิจัยขั้นตอนกระบวนการทำให้เป็นปัญหา นโยบาย (Policy problemization) และกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย (Problem definition and policy agenda - setting process) โดยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสำหรับการศึกษานี้ ได้แก่ แนวคิดวาทกรรม และการวิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย (Discourse and Discursive policy analysis) ซึ่งเป็นแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดสกุล postmodern แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในน้ำและสิทธิในน้ำ (Water Ownership and Water Rights) และแนวคิดสิทธิชุมชน

ที่มาและวิธีการรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย ร่างกฎหมาย ข้อเสนอ นโยบาย รายงานการวิจัย บทความเชิงวิชาการ รายงานและบันทึกการประชุม สื่อออนไลน์ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ และทุติยภูมิ

2. การถ่ายทอดประสบการณ์ตรงของผู้วิจัยในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การยกร่าง และการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. และอนุบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุม สังเกต พูดคุยหรือทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และรายงานผลการวิจัย

ผลการวิจัย

1. จากการศึกษาพัฒนาการของแนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำของประเทศไทย โดยวิเคราะห์เฉพาะนโยบายที่สำคัญในระดับภาพรวม ได้แก่ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะ ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในช่วงปี 2475 - 2550 สามารถแบ่งช่วงพัฒนาการของแนวนโยบายออกได้เป็นสองระยะตามการเปลี่ยนแปลงของเรื่องเล่าหลักของการพัฒนา ได้แก่

แนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำในกระแสการพัฒนา เริ่มเกิดขึ้นหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี 2475 จนถึงช่วงก่อนทศวรรษ 2520 ภายใต้บริบทสังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ การเมืองมีความผันผวนสูงมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งสลับกับการครอบงำโดยระบอบเผด็จการทหาร ในขณะที่กลุ่มอำนาจใหม่ๆ เริ่มเข้ามามีอำนาจและบทบาททั้งในทางการเมืองและภาคเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เช่น นักการเมือง กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ คณะนายทหาร กลุ่มนักศึกษาปัญญาชนกลุ่มเกษตรกรชาวไร่ชาวนา มีการปะทะกันของแนวคิดทางการเมืองต่างๆ เช่น อนุรักษนิยมเสรีประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยนโยบายการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความทันสมัยตามแบบตะวันตก ในขณะที่การผลิตในภาคเกษตรกรรมยังถือเป็นรายได้หลักของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนไปสู่การส่งเสริมการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน น้ำ ไฟฟ้า เพื่อรองรับภาคธุรกิจและการลงทุนอย่างกว้างขวาง แนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำในช่วงนี้พบว่ามุ่งเน้นไปที่การจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำให้เพียงพอสำหรับภาคการเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำและระบบชลประทานขนาดใหญ่จำนวนมาก

ล่วงมาถึงทศวรรษที่ 2520 เผด็จการทหารเริ่มเสื่อมอำนาจลง การเมืองมีเสถียรภาพและพัฒนาไปสู่แนวทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในภาคเศรษฐกิจมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ภาคเศรษฐกิจและการลงทุนมีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้นซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ โดยเริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำแผนลุ่มน้ำ การพัฒนาและการจัดสรรน้ำเพื่อสำหรับภาคการใช้น้ำอื่นนอกภาคการเกษตร เช่น ภาคอุปโภคบริโภค ภาคอุตสาหกรรม และเริ่มมีการกล่าวถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง น้ำท่วม และการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำบ้างในนโยบายเพียงกว้างๆ สืบเนื่องมาจนกระทั่งถึงทศวรรษ 2530 ปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรและผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลพวงจากการพัฒนาอย่างไม่สมดุลได้ถูกกล่าวถึงและแพร่หลายอย่างกว้างขวางในสังคมไทย มีการรับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาไว้ในสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) และเริ่มนำแนวคิดบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานในระบบลุ่มน้ำมาใช้จริงจัง แต่ทั้งหมดนี้ยังคงมีเป้าประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้สามารถนำทรัพยากรน้ำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก โดยการบริหารจัดการน้ำในขณะนั้น เป็นไปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้

ที่รัฐ และยังไม่มีการปฏิบัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนอยู่ในนโยบายด้านทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด

แนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำภายใต้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปลี่ยนแปลงเรื่องเล่าหลักของการพัฒนา จากการพัฒนากระแสหลักไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา จนได้รับการเรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับสีเขียว” มีการรับเอาแนวคิดใหม่ เช่น แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Developments) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) มาอยู่ในนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ได้ก่อให้เกิดการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และแนวคิดชุมชนท้องถิ่นนิยมมาใช้ในการฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนทิศทางการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมกับการเติบโตและแพร่หลายของแนวคิดสิทธิชุมชนในภาคประชาสังคมซึ่งนำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ประเด็นเรื่องการจัดสรรน้ำเพื่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำและสร้างความเป็นธรรมในการใช้น้ำแก่ทุกภาคส่วนได้กลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและถูกให้ความสำคัญจากสังคมเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของภาครัฐ ได้มีการรับเอาแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบรรจุไว้ในวิสัยทัศน์และนโยบายน้ำแห่งชาติอย่างชัดเจน ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงปลายทศวรรษที่ 2540 ภายหลังจากวิกฤติทางการเมืองและการรัฐประหาร 2549 ปัญหาเรื่องน้ำได้ถูกผลักดันให้เป็น “วาระน้ำแห่งชาติ” และมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารจัดการน้ำจากเดิมที่มุ่งเพียงจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มเติม ไปสู่การวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับภาพรวมและในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยเน้นในเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ การจัดการมลพิษทางน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมและภัยแล้ง การวางแผนการจัดสรรน้ำเพื่อความเป็นธรรมแก่ภาคการใช้น้ำต่างๆ และการบริหารจัดการแบบบูรณาการหลายหน่วยงาน รวมถึงความพยายามที่จะกำหนดสิทธิในน้ำไว้ในกฎหมายแม่บทด้านทรัพยากรน้ำให้มีความชัดเจนด้วย

พัฒนาการของโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำ พบว่าในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในด้านใดด้านหนึ่งอยู่ใน 40 กว่าหน่วยงาน สังกัดอยู่ใน 9 กระทรวง การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ต่าง

สังกัดกระทรวงและต่างมีกฎหมายเป็นของตนเอง ซึ่งสะท้อนภาวะของการขาดเอกภาพและปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น ในปี พ.ศ. 2531 - 2532 เพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการประสานการปฏิบัติงานด้านทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ ต่อมา เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้มีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่เดิมที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน และจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงาน ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำของประเทศ แต่กระนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำหลักทั่วประเทศ โดยมีการเพิ่มสัดส่วนของผู้ใช้น้ำในคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เนื่องจากยังไม่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงาน จึงส่งผลให้ไม่สามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเรื่องเล่าหลักของการพัฒนา จากการพัฒนากระแสหลักไปสู่เรื่องเล่าใหม่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ส่งผลต่อแนวนโยบายและองค์กรบริหารจัดการน้ำอย่างมีนัยสำคัญ โดยแนวนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงตามเรื่องเล่าหลักและบริบทของสังคมการเมืองภายใต้การครอบงำของชุดความรู้/วาทกรรมที่มีอิทธิพลอยู่ในบริบทการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ในช่วงเวลานั้นๆ เช่น ภายใต้เรื่องเล่าหลักที่แนวคิด/วาทกรรมการพัฒนากระแสหลักและรัฐราชการที่ครอบงำสังคมไทย แนวนโยบายด้านทรัพยากรน้ำก็เป็นไปโดยมุ่งเน้นแต่เพียงการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ ในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และวิถีชีวิตของประชาชน และเป็นไปแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐเป็นหลัก ซึ่งต่อมาเมื่อเรื่องเล่าหลักได้ของภาครัฐเปลี่ยนไปสู่การครอบงำของแนวคิด/วาทกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายด้านทรัพยากรน้ำก็เปลี่ยนแปลงทิศทางไปสู่เรื่องของการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำควบคู่กับการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพิ่มเติม และในภาคปฏิบัติการของกระบวนการนโยบายก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามด้วย เช่น มีการกำหนดให้สัดส่วนองค์กรประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการ

กลุ่มน้ำต้องมีสัดส่วนของผู้ใช้น้ำหรือภาคประชาชนเพิ่มขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

2. การประกอบสร้างและช่วงชิงความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำ

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำ ในช่วงปี พ.ศ. 2535 – 2550 พบว่า วาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำได้เผยตัวขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในบริบทสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องเล่าหลักของการพัฒนา จากที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและภาคเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ไปสู่กระแสแนวคิดที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการผลิตสร้าง ผลิตซ้ำ และเปลี่ยนแปลงความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำจากบรรดาตัวแสดงนโยบายต่างๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีวาทกรรมนโยบายที่ถูกประกอบสร้างขึ้นและช่วงชิงความหมายเพื่อกำหนดสิทธิในน้ำ ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2535 – 2550 อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ชูควาทกรรม ได้แก่

วาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ ประกอบสร้างความหมายขึ้นจากชุดของความรู้/วาทกรรม “ความเป็นรัฐ” ซึ่งมีพื้นฐานความคิดว่า รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมในฐานะผู้ทรงสิทธิในทรัพยากรสาธารณะแทนประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐ ประกอบกับเข้ากับแนวคิดการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยวหรือการรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่รัฐ โดยใช้กลไกต่างๆ ของรัฐในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในการประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ ได้แก่ นักกฎหมายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการด้านกฎหมาย

วาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ มีการให้ความหมายแก่ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำว่า ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการกำหนดสิทธิในน้ำไว้อย่างชัดเจนในระบบกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่เปิดให้ทุกคนสามารถเข้าถึงน้ำได้อย่างเสรี (Open access) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำของภาคการใช้น้ำต่างๆ ที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในการใช้และเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชน ด้วยการกำหนดสิทธิในน้ำไว้ในกฎหมายแม่บทด้านทรัพยากรน้ำ ผ่านการสร้างความรู้/หรือความจริงขึ้นมาชุดหนึ่งว่า ปัญหาความขัดแย้งในประเด็นการแย่งชิงน้ำนั้นมีสาเหตุจากความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของการใช้น้ำ เช่น ภาค

เกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม โดยประชาชนผู้ใช้น้ำไม่สามารถตกลงกันหรือจัดการกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ เองได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยกลไกรัฐในการเป็นตัวกลางสำหรับจัดการกับปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วน

เทคนิควิธี/กระบวนการสำคัญในการประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ ได้แก่ การใช้ข้อเท็จจริงเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามหลักวิชากฎหมาย โดยมีการศึกษาค้นคว้าและให้คำอธิบายจากชุดความรู้และหลักวิชาการด้านกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการแบ่งแยกสิทธิในน้ำของรัฐและของเอกชน คำอธิบายด้านกฎหมายนี้เองที่เข้าผูกขาดการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในน้ำ พร้อมกับทำหน้าที่กดทับ/กีดกันองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในน้ำประเภทอื่นๆ เช่น สิทธิชุมชน สิทธิการใช้ตามจารีตประเพณี สิทธิการจัดการน้ำตามภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้เลือนหายหรือลดความสำคัญลงไป และเข้าแทนที่ด้วยความคิดเรื่องการกำหนดสิทธิ ในน้ำตามระบบกฎหมาย โดยเน้นการแบ่งแยกส่วนกรรมสิทธิ์ของรัฐและกรรมสิทธิ์ของเอกชนอย่างชัดเจน และการกำหนดให้น้ำและแหล่งน้ำสาธารณะทั้งหมดเป็นของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถเข้าควบคุมจัดสรร และบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบใบอนุญาตหรือสัมปทาน

แนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นการตอกย้ำว่า ประชาชนนั้นไม่มีสิทธิในน้ำมาตั้งแต่เริ่มต้น แต่สิทธิในการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำนั้นเป็นสิทธิที่ได้รับมอบจากรัฐ และสามารถควบคุมและกำกับการใช้สิทธิดังกล่าวได้เพื่อธำรงรักษาประโยชน์ส่วนรวม ในแง่นี้ วาทกรรมน้ำเป็นของรัฐจึงเป็นการผลิตสร้างความหมายสำคัญว่า “รัฐเป็นเจ้าของน้ำ ประชาชนเป็นเพียงผู้ใช้น้ำ ตามสิทธิที่จะรัฐมอบให้” เท่านั้น ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวเป็นการตอกย้ำความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่รัฐมีสิทธิเหนือประชาชนผู้ใช้น้ำอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนว่า ตัวแสดงนโยบายยังคงถูกครอบงำด้วยชุดความคิด/ความรู้เกี่ยวกับอำนาจนำของระบบราชการและการรวมศูนย์อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจน

วาทกรรมน้ำเป็นของประชาชนและชุมชน ประกอบสร้างขึ้นจากชุดของความรู้/วาทกรรม “สิทธิชุมชน” โดยมีพื้นฐานความคิดว่า สิทธิในการใช้ การเข้าถึง และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้นเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยชุมชนหรือสมาชิกของชุมชนย่อมมีสิทธิในการสร้างกฎเกณฑ์หรือกติการ่วมกันในการใช้ การบำรุงรักษา ตลอดจนการหวงกันมิให้ผู้อื่นเข้าใช้ทรัพยากรในชุมชนท้องถิ่นของตนได้ ประกอบเข้ากับความรู้/วาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกำลังแพร่หลายและมีการรับรอง

สิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในการประกอบสร้างความหมาย ได้แก่ ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนประชาคม ผู้ใช้น้ำ ปราชญ์ชาวบ้าน และนักวิชาการด้านมานุษยวิทยาและสังคมวิทยา

วาทกรรมน้ำเป็นของประชาชนและชุมชน เผยตัวขึ้นในฐานะวาทกรรมต่อต้านวาทกรรมน้ำเป็นของรัฐที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายน้ำ โดยมีการให้ความหมายว่า สิทธิในการใช้และการเข้าถึงน้ำเป็นสิทธิชุมชนชนิดหนึ่ง ชุมชนและประชาชนผู้ใช้น้ำนั้นมีการจัดสรรและบริหารจัดการน้ำตามจารีตประเพณีที่มีมานานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายในภาคเหนือของประเทศ การจัดการน้ำตามจารีตประเพณีของภาคอีสาน ฯลฯ ผ่านการสร้างความรู้/ความจริงขึ้นชุดหนึ่ง โดยมีการให้ความหมายว่า ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำและการแย่งชิงน้ำที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลพวงจากการนโยบายภาครัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ปริมาณการใช้น้ำเพิ่มสูงมากขึ้นและนำไปสู่การเกิดโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ซึ่งส่งกระทบในทางลบต่อวิถีชีวิตของชุมชนและระบบนิเวศน์ ซึ่งจากบทเรียนและประสบการณ์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่ามีประชาชนและชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากที่ได้รับบาดเจ็บและเสียหายจากการดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากร โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ โดยที่ภาครัฐไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้

การให้ความหมายซึ่งเป็นการต่อต้านวาทกรรมน้ำเป็นของรัฐที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การอธิบายว่า การกำหนดให้น้ำเป็นของรัฐโดยการนำระบบใบอนุญาตหรือสัมปทานมาใช้เป็นเพียงการสนองตอบต่อนโยบายเงินกู้ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียที่กำหนดให้มีการปฏิรูป การระบบชลประทานให้เพิ่มประสิทธิภาพในภาคการผลิตด้วยการกำหนดอัตราค่าน้ำที่รัฐจะต้องจัดเก็บ ซึ่งจะยิ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ และเป็นการปลักภาระทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำต้องรับภาระจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการเอื้อต่อการให้ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ที่มีทุนมากกว่ามีสิทธิในการใช้และการเข้าถึงน้ำได้มากกว่าและส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมและผู้ใช้น้ำทั่วไปถูกกีดกัน

เทคนิควิธี/กระบวนการสร้างความหมายให้แก่วาทกรรมน้ำเป็นของประชาชนและชุมชนจึงเป็นการ การสร้างอัตลักษณ์ในการจัดการน้ำของชุมชนขึ้นใหม่ด้วยการเชิดชูองค์ความรู้และความสำเร็จในการบริหารจัดการน้ำตามจารีตประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น พร้อมกันกับสร้าง

ข้อตรงข้ามด้วยการตอกย้ำภาพความล้มเหลวของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำด้วยการชี้ให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งและความเดือดร้อนจากการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ผ่านมา พร้อมกันกับการกล่าวอ้างสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรองไว้แล้ว โดยประชาชนและชุมชนมีสิทธิในน้ำในฐานะที่เป็นสิทธิชุมชนอยู่แล้วแต่ดั้งเดิม และมีสิทธิในการร่วมกำหนดกติกาและกฎเกณฑ์การใช้น้ำของชุมชนเองได้ โดยภาครัฐสมควรมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนให้สามารถดำเนินการไปตามหลักการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

ในแง่นี้ วาทกรรมน้ำเป็นของประชาชน/ชุมชน จึงเป็นการผลิตสร้างความหมายใหม่ว่า “ประชาชน/ชุมชนเป็นเจ้าของน้ำ รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน” ซึ่งการให้ความหมายดังกล่าวสะท้อนถึงลักษณะการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ด้วยการกลับหัวกลับหางให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เหนือกว่ารัฐ ในการจัดการกับทรัพยากรน้ำในชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ชุดความคิด/ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยขับเคลื่อนและส่งผ่านความหมายเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายผ่านข้อเรียกร้องและการชุมนุมประท้วงของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน

วาทกรรมน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำซึ่งถูกประกอบสร้างขึ้นจากการผนวกรวมชุดความคิด/แนวร่วมวาทกรรมเรื่อง “ความเป็นรัฐ” “สิทธิชุมชน” “การมีส่วนร่วมของประชาชน” และ “กลไกตลาด” ซึ่งเกิดขึ้นจากการจัดทำโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและยกร่างกฎหมายน้ำ โดยมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกภาคทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ภายใต้ตัวแสดงนโยบายที่หลากหลายเพิ่มขึ้นทั้งนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้แทนส่วนข้าราชการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ใช้น้ำจากภาคการใช้น้ำต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

วาทกรรมน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้มีการให้ความหมายว่า รัฐต้องรับรองสิทธิในน้ำไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้และการเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีสิทธิและอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการน้ำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามใจชอบอย่างไร้ขีดจำกัด และภายใต้

วาทกรรมน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่มีการกำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำไว้อย่างชัดเจน แต่มีการให้ความหมายในเรื่องนี้ว่า น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายความว่า ทั้งรัฐและประชาชนต่างมีสิทธิในน้ำอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด โดยมีการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำของเอกชนทั้งในระดับปัจเจกของแต่ละบุคคล และสิทธิในการใช้น้ำของแต่ละลุ่มน้ำซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิของกลุ่มที่อาจจัดสรรเพื่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ตามหลักกลไกตลาดภายใต้ระบบการบริหารจัดการและการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำที่ภาคประชาชนในลุ่มน้ำมีส่วนร่วม และให้สิทธิแก่รัฐในการเข้าแทรกแซงหรือควบคุมการใช้น้ำได้เฉพาะในกรณีเกิดสถานการณ์วิกฤติหรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น

เทคนิควิธี/กระบวนการสร้างความหมายให้แก่วาทกรรมน้ำสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การสลายอัตลักษณ์และทำให้เป็นพวกเดียวกัน/สิ่งเดียวกัน โดยผนวกรวมความเป็นรัฐและความเป็นประชาชน/ชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน ภายใต้ชุดความรู้/วาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การกำหนดให้มีองค์กรจัดการลุ่มน้ำ ในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีสัดส่วนองค์ประกอบของภาคประชาชนและภาครัฐเท่าเทียมกัน และให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดสรรสิทธิการใช้น้ำของแต่ละลุ่มน้ำด้วยระบบใบอนุญาต การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการรับรองสิทธิการจัดการน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีการจัดตั้งขึ้นตามจารีตประเพณีด้วย ซึ่งทำให้ความแตกต่างหลากหลายทั้งหมดต่างถูกผนวกรวมเข้ามาอยู่ได้ร่วมเดียวกันภายใต้เทคนิคการจัดการนี้

วาทกรรมน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นการผลิตสร้างความหมายใหม่ว่า “ทั้งรัฐและประชาชนต่างเป็นเจ้าของน้ำร่วมกันและมีสิทธิในการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียมกัน” โดยไม่มีการกำหนดชัดเจนเรื่องกรรมสิทธิ์ในน้ำไว้ในระบบกฎหมาย วาทกรรมน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้จึงมีลักษณะของความหมายที่คลุมเครือและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถตีความหมายของวาทกรรมดังกล่าวได้ และการให้ความหมายดังกล่าวได้สะท้อนถึงลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เน้นความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างสิทธิของรัฐ สิทธิของเอกชน และสิทธิของชุมชน ในการใช้การเข้าถึง และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน

วาทกรรมน้ำเป็นของส่วนรวม เป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ซึ่งเป็นการย้อนกลับไปใช้ ชุดความรู้/วาทกรรมความเป็นรัฐและการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชนตามระบบกฎหมายอีกครั้ง โดยบรรดาตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทมาก ได้แก่ เทคโนโลยี แครต และผู้ทรงคุณวุฒิ (ในคณะกรรมการกฤษฎีกา) และผู้แทนจากส่วนราชการ โดยถูกผลิตสร้างขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงความหมายจากข้อเสนอ นโยบายหรือร่างกฎหมายที่เสนอให้กำหนดให้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีการให้ความหมายว่า การกำหนดสิทธิในน้ำโดยให้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นอาจให้ผลในทางกฎหมายที่ไม่แตกต่างจากระบบเข้าถึงอย่างเสรี เนื่องจากการไม่มีการกำหนดกรรมสิทธิ์ในน้ำไว้อย่างชัดเจน และยังมีข้อสงสัยว่าหมายถึงการที่ไม่มีที่ผู้ใดสามารถอ้างสิทธิการเป็นเจ้าของน้ำได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพของการใช้น้ำที่แท้จริงที่เอกชนมีสิทธิในการใช้และการถือครองเป็นเจ้าของน้ำได้ ดังนั้น การกำหนดสิทธิในน้ำจึงต้องแยกเป็นสองส่วนออกจากกัน ได้แก่ ส่วนที่เป็นสิทธิในตัวน้ำ (ตัวทรัพยากร) และส่วนที่เป็นสิทธิในแหล่งน้ำ (ระบบทรัพยากร) และนำไปสู่การเผยตัวของวาทกรรม “น้ำเป็นของส่วนรวม” ซึ่งหมายความว่าทั้งรัฐและประชาชน ต่างถือกรรมสิทธิ์เฉพาะใน “ตัวน้ำ” ร่วมกัน แต่สำหรับตัวแหล่งน้ำสาธารณะ และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์

เทคนิควิธี/กระบวนการสำคัญในการประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมน้ำเป็นของส่วนรวม ได้แก่ การใช้อำนาจของความรู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามหลักกฎหมายเพื่อแบ่งแยกสิทธิในน้ำของรัฐและของเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่า วาทกรรมน้ำเป็นของส่วนรวม คือ การผลิตซ้ำและต่อยาววาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ โดยการแปลงรูปของภาษาเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการต่อต้านจากภาคประชาชนนั่นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของความหมายที่ปรากฏจากตัวร่างกฎหมายแล้วพบว่า วาทกรรมน้ำเป็นของส่วนรวม ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่เน้นการรวมอำนาจการจัดการไว้ที่รัฐ เช่น การกำหนดให้ทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะทั้งหมดเป็นของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถผูกขาดอำนาจในการเข้าควบคุม จัดสรร และบริหารจัดการน้ำได้อย่างชอบธรรมตามกฎหมาย โดยอาศัยองค์ความรู้และกลไกรัฐจัดตั้งขึ้น และไม่เปิดโอกาสให้ องค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิในน้ำประเภทอื่นๆ เช่น สิทธิชุมชน สิทธิการใช้ตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น ขึ้นมามีอำนาจหรือมีความสำคัญร่วมด้วย

ในแง่นี้ วาทกรรมน้ำเป็นของส่วนรวมที่ประกอบสร้างขึ้นใหม่จึงไม่ต่างจากการผลิตซ้ำความหมายของวาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ ซึ่งต่อยาวความไม่เท่าเทียมในความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารจัดการน้ำที่รัฐมีสิทธิเหนือประชาชนผู้ใช้น้ำอย่างชัดเจน และเป็นสิ่งสะท้อนว่า

ชุดความคิด/ความรู้เกี่ยวกับการรวมศูนย์อำนาจรัฐยังคงมีอิทธิพลครอบงำตัวแสดงนโยบายซึ่งอยู่ระบบภาคราชการอย่างทรงพลัง

วาทกรรมน้ำเป็นของชาติ เป็นวาทกรรมสิทธิในน้ำที่ถูกประกอบสร้างความหมายและเผยตัวขึ้นในการขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ช่วงปี 2550 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายน้ำสองฉบับควบคู่กัน ได้แก่ ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเสนอวาทกรรมนโยบายน้ำเป็นของส่วนรวม และร่างกฎหมายที่จัดทำโดยคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำในคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งนำเสนอวาทกรรมนโยบายน้ำเป็นของประชาชน ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำขึ้นใหม่โดยตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทมากได้แก่ นักการเมือง นายทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายการเมืองในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในบริบทสังคมการเมืองไทยที่กระแสดชาตินิยมกำลังมีอิทธิพลในระหว่างจากการชุมนุมทางการเมืองและการรัฐประหาร 2550 ประกอบกับกระแสของสังคมที่มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านนโยบายการกำหนดสิทธิในน้ำในร่างกฎหมายน้ำ ซึ่งได้มีการยกอ้างขึ้นหลายฉบับบนพื้นฐานของชุดความรู้/แนวร่วมวาทกรรมที่หลากหลาย ได้นำไปสู่การปรากฏตัวขึ้นของวาทกรรมน้ำเป็นของชาติ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. โดยมีการให้ความหมายว่า น้ำเป็นของชาติ ซึ่งรัฐและประชาชนมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์ พัฒนาและอนุรักษ์

การผูกโยงเรื่องสิทธิและอำนาจในการจัดการน้ำเข้าไว้กับวาทกรรมความเป็นชาติ เป็นเทคนิควิธีทางภาษาที่แนบเนียนในการที่จะจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในกระบวนนโยบายซึ่งตกอยู่ในกับดักของวิธีคิดแบบคู่ตรงข้าม ได้แก่ วาทกรรมน้ำเป็นของรัฐ และน้ำเป็นของประชาชน/ชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีการให้ความหมายว่าทั้งรัฐ ชุมชน และประชาชนต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของชาติ ดังนั้น เมื่อกำหนดให้น้ำเป็นของชาติ จึงหมายความว่า ทั้งรัฐ ชุมชน และประชาชนต่างก็เป็นเจ้าของและมีสิทธิในน้ำร่วมกัน และที่สำคัญกว่านั้นคือ “ความเป็นชาติ” เป็นวาทกรรมที่เต็มไปด้วยคลุมเครือของความหมาย ซึ่งแตกต่างจาก “ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หรือ “ความเป็นส่วนรวม” ซึ่งได้มีการอธิบายและถกเถียงกันในความหมายภายใต้อำนาจ

ของความรู้/วาทกรรมทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างชัดเจนในฐานะที่เป็นหลักวิชาการ

ดังนั้น วาทกรรมน้ำเป็นของชาติ จึงเป็นการประกอบสร้างความหมายของสิทธิในน้ำขึ้นมาใหม่โดยการสลายอัตลักษณ์ของรัฐ ประชาชน และชุมชน สลายอัตลักษณ์และอำนาจขององค์ความรู้วิชาการแขนงต่างๆ เคยให้ความหมายเกี่ยวกับสิทธิในน้ำ มาผนวกรวมไว้ภายใต้ความเป็นชาติ พร้อมกับทำหน้าที่ปกปิด/กดทับความแตกต่างหลากหลายความหมายอื่นหรือองค์ความรู้อื่นให้เลือนหายหรือหมดความสำคัญลงไปอย่างไม่ต้องมีการตั้งคำถามอีกต่อไปได้อย่างแนบเนียนและทรงพลัง

ข้อค้นพบและอภิปรายผล

1. กระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำในฐานะสนามปะทะของวาทกรรม จากการวิเคราะห์การประกอบสร้างวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำ พบว่า ความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำมีการเปลี่ยนแปลงความหมายไปตามอิทธิพลของชุดความรู้/วาทกรรมที่แพร่กระจายในสังคมและครอบงำตัวแสดงนโยบายซึ่งมีบทบาทอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายในแต่ละช่วงเวลา โดยจากกรณีศึกษาได้ปรากฏตัวแสดงนโยบายที่หลากหลายในการผลักดันประเด็นดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการนโยบาย เช่น นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนผู้ใช้น้ำ จากภาคการใช้น้ำต่างๆ ซึ่งบรรดาตัวแสดงนโยบายทั้งหลายต่างประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำในฐานะที่เป็น “ตัวแทนหรือร่างทรง” ของความรู้/วาทกรรมที่ครอบงำตัวแสดงเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น ในบริบทที่ระบบราชการมีความเข้มแข็งและกระบวนการกำหนดนโยบายยังผูกติดกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ตัวแสดงนโยบายซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายภาครัฐ และนักวิชาการก็มักมีข้อเสนอในการกำหนดสิทธิในน้ำที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจตามกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อประโยชน์ของส่วนรวม และให้อำนาจรัฐในการควบคุมการใช้น้ำของประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงเดี่ยวภายใต้กลไกและโครงสร้างของระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ

แต่เมื่อบริบทของสังคมการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น มีการรับเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจมาอยู่ในแนวนโยบายของรัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้มีตัวแสดงนโยบายเพิ่มขึ้นและมีความหลากหลายมาก

ยิ่งขึ้น สำหรับในกรณีของกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำ ได้ปรากฏตัวแสดงใหม่ๆ เช่น ตัวแทนจาก ผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ประชาคมกลุ่มน้ำ องค์กรพัฒนาเอกชน และ ผู้ทรงคุณวุฒิสายาต่างๆ ซึ่งร่วมกันการประกอบสร้างความหมายของสิทธิในน้ำขึ้นภายใต้อิทธิพล และอำนาจของความรู้/วาทกรรมต่างๆ เช่น วาทกรรมน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประกอบสร้างความหมายขึ้นร่วมกันโดยความรู้/วาทกรรมหลายชุด เช่น ความเป็นรัฐ กลไก ตลาด ความเป็นชุมชน ความเป็นชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ ในฐานะของการเป็น แนวร่วมวาทกรรม

นอกจากมิติของการประสานและร่วมมือแล้ว การวิเคราะห์ในเชิงวาทกรรมยังแสดงให้เห็น ถึงมิติของการต่อต้านคัดค้าน เช่น วาทกรรมน้ำเป็นของประชาชนซึ่งเผยตัวขึ้นจากกระแสของการ ต่อต้านคัดค้านการกำหนดสิทธิในน้ำของรัฐ ภายใต้การขับเคลื่อนของขบวนการเคลื่อนไหวภาค ประชาชนตลอดช่วงระยะเวลาที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีประเด็นการ คัดค้านว่า การเข้าควบคุมการจัดการน้ำโดยรัฐและกลไกตลาดจะทำลายสิทธิการใช้น้ำและการ จัดการน้ำตามจารีตประเพณีที่ได้สืบทอดกันมา เช่น การจัดการน้ำในระบบเหมือนฝายของ ภาคเหนือ การใช้น้ำตามจารีตของภาคอีสาน เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่การผลิตสร้างวาทกรรมขึ้นต่อผู้ วาทกรรมสิทธิในน้ำที่ภาครัฐผลิตสร้างขึ้น ได้แก่ น้ำเป็นของประชาชน/ชุมชน บนพื้นฐานของ ชุดความรู้หรือวาทกรรมสิทธิชุมชน ซึ่งสะท้อนถึงการต่อสู้ต่อรองในการที่จะจัดความสัมพันธ์ เชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรใหม่โดยเชื่อมโยงมิติทางประวัติศาสตร์และนิเวศวัฒนธรรมของ ชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดสิทธิในการจัดการน้ำ เป็นต้น

2. สิทธิในน้ำในฐานะที่เป็นวาทกรรม การวิเคราะห์นโยบายในเชิงวาทกรรม มีความสำคัญในการอธิบายว่า บรรดาความคิด ความเชื่อ ความรู้ และความหมายของคนสังคมนั้น มิได้เกิดขึ้นเองหรือเป็นแต่เพียงเรื่องของการถกเถียงด้วยเหตุผลหรือตรรกะเท่านั้น แต่สิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์หรืออำนาจของวาทกรรมที่บุคคลเหล่านั้นรับมาและยึดถือไว้ เช่นเดียวกับวาทกรรมนโยบายจึงมีความหมายที่ขึ้นอยู่กับว่าบรรดาตัวแสดงนโยบายนั้น สมทาน อยู่ในวาทกรรมชุดใด ในแง่นี้ การวิเคราะห์กระบวนการประกอบสร้างความหมายวาทกรรม นโยบายสิทธิในน้ำ จึงเป็นการตรวจสอบและสืบค้นกระบวนการประกอบสร้างความหมาย รวมทั้ง รายละเอียด ความสลับซับซ้อนและความเป็นมาของวาทกรรม โดยจากการศึกษาพบว่านโยบาย สิทธิในน้ำเป็นวาทกรรมซึ่งถูกประกอบสร้างขึ้นจากอำนาจของความรู้จากสาขาวิชาต่างๆ เช่น ความรู้ทางกฎหมาย ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนา ความรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชน

ฯลฯ แต่ความรู้ทั้งหลายเหล่านี้ไม่ได้เป็นตัวแทนของความจริงสูงสุดหรือเป็นธรรมชาติ และการที่ความรู้ใดจะกลายเป็นความจริงขึ้นมาได้ย่อมมีมิติของการบังคับ ยัดเยียดหรือกระบวนการเฉพาะบางอย่างที่ทำให้เป็นเช่นนั้น การวิเคราะห์วาทกรรมนโยบายจะทำให้มองเห็นมิติมุมมองในแง่ของความรุนแรงและอำนาจของความรู้/วาทกรรมที่มีอิทธิพลต่อตัวแสดงนโยบายต่างๆ และการกำหนดนโยบายจึงมิใช่มีแค่เรื่องของข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น หรือความเหมาะสมของทางเลือกนโยบายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงอุดมการณ์ ทศนคติ และผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังตัวแสดงนโยบายด้วย

การศึกษาในเชิงวาทกรรม ยังช่วยทำให้เรามองเห็นลักษณะของการต่อสู้ต่อรองเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มต่างๆ เช่น บรรดาตัวแสดงนโยบายที่อยู่ในภาคราชการมักมีข้อเสนอที่ให้สิทธิและอำนาจแก่รัฐในฐานะที่เหนือกว่าเพื่อให้สามารถใช้อำนาจรัฐในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานอำนาจรัฐและประโยชน์ส่วนรวม แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งกลุ่มตัวแสดงนโยบายที่อยู่ในภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ก็จะมีข้อเสนอนโยบายที่สนับสนุนสิทธิและอำนาจในการจัดการน้ำเป็นของประชาชนและชุมชน และต่างก็ส่งผ่านความหมายดังกล่าวเข้ามาต่อสู้ต่อรองในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยใช้เทคนิควิธี/ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมที่หลากหลาย เช่น การสร้างทศนะให้เป็นความรู้ การสร้างคู่ตรงข้ามเพื่อกำหนดอัตลักษณ์ใหม่ การให้ความหมายแบบกลับหัวกลับหาง หรือการผนวกรวมพร้อมทั้งสลายอัตลักษณ์ของวาทกรรมอื่นให้หมดความหมายลง เป็นต้น ในแง่นี้ ในการวิเคราะห์นโยบาย จึงมิใช่มีแค่มุมมองเรื่องของความเป็นเหตุเป็นผลหรือเป็นเรื่องการเมืองผลประโยชน์ตามแนวการวิเคราะห์นโยบายกระแสหลักทั่วไปเข้าใจเท่านั้น แต่ยังอาจมองในฐานะของการต่อสู้ต่อรองกันของวาทกรรมเพื่อสร้างอำนาจในการครอบงำด้วย

3. ความลึกลับและไม่ลงรอยในความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำ จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำในเชิงวาทกรรม พบว่า มีข้อถกเถียง ถึงความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำ ทั้งในแง่ของความหมายที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และในแง่ของความหมายที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ตัวอย่างเช่น ความหมายของวาทกรรม “น้ำเป็นของรัฐ” มีการถกเถียงกันว่า หมายความว่าถึงขั้นที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำและมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการ หรือเป็นเพียงการถือกรรมสิทธิ์ในน้ำแทนประชาชนในรัฐเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น หรือความหมายของวาทกรรม “น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ก็มีการให้ความหมายเป็นสองแนวทางว่า หมายถึง น้ำเป็นของส่วนรวมที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน แต่ไม่มี

สิทธิในการอ้างความเป็นเจ้าของน้ำ ในแหล่งน้ำสาธารณะได้ หรือหมายความว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่ไม่มีเจ้าของหรือไม่ได้มีการกำหนดสิทธิในน้ำไว้ และทุกคนสามารถเข้าใช้สอยได้อย่างเสรี (Open access) หรือแม้กระทั่งในการกำหนดให้ “น้ำเป็นของชาติ” มียังข้อถกเถียงสำคัญว่า “ความเป็นชาติ” จะถือกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำอย่างไร ในเมื่อความหมายของความเป็นชาติเองยังเป็นสิ่งที่ไม่ชัดเจน โดยมีการมองว่าเป็นเพียงจินตนากรรมหนึ่งที่ถูกรวบรวมสร้างขึ้นในยุครัฐชาติสมัยใหม่เท่านั้น และยังไม่สามารถเชื่อมโยงกับชุดความรู้ในเรื่องระบบการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำได้แต่อย่างใด

วาทกรรมสิทธิในน้ำต่างๆ ที่ประกอบสร้างขึ้นและส่งผ่านความหมายเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงความหมายอยู่ตลอดเวลา และความหมายนั้นเต็มไปด้วยความลึกลับและไม่ลงรอย โดยบรรดาตัวแสดงนโยบายต่างๆ ทั้งที่อยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยตรงและเคลื่อนไหวอยู่ในบริบทของสังคมการเมือง ต่างก็ไม่สามารถสร้างความเข้าใจหรือความหมายของวาทกรรมสิทธิในน้ำ และส่งผ่านความหมายเข้ามาเป็นวาทกรรมเชิงสถาบันที่ตัวแสดงยอมรับในความหมายร่วมกันได้ ความลึกลับและไม่ลงรอยของความหมายดังกล่าวมาแล้วนี้จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถผลักดันนโยบายการกำหนดสิทธิในน้ำหรือร่างกฎหมายน้ำสามารถออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้สำเร็จ

4. ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย : น้ำควรเป็นของใคร?

คำถามที่ชวนให้ถกเถียงในประเด็นสุดท้าย ซึ่งไม่ได้เป็นคำถามของงานวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ เราควรมีข้อเสนอเชิงนโยบายอย่างไรในการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำที่เหมาะสมกับบริบทสังคมการเมืองไทยในปัจจุบัน หรือการตอบคำถามพื้นฐานว่า “น้ำควรเป็นของใคร”

จากผลการศึกษาพบว่า ความไม่สำเร็จของการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำประการหนึ่งนั้น อาจเกิดจากความลึกลับและไม่ลงรอยของวาทกรรมสิทธิในน้ำต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งของกลุ่มตัวแสดงนโยบายต่าง ๆ และเกิดการต่อต้านคัดค้านตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ในแง่นี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) ซึ่งเสนอและพัฒนาขึ้นโดย Elinor Ostrom (1990, 1999, 2000, 2010) นักวิชาการชาวสหรัฐอเมริกา ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ในหัวข้อเรื่องธรรมาภิบาลทางเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 2009 มาใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายเรื่องสิทธิในน้ำ

แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วม เป็นการผสมผสานองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์และกลไกตลาดทางเศรษฐศาสตร์เพื่อนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน โดยเป็นการทำทนายองค์ความรู้ดั้งเดิมที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรร่วม โดยแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่าทรัพยากรส่วนรวมที่เปิดให้ผู้คนสามารถใช้และเข้าถึงได้อย่างเสรีนั้น หากปราศจากการควบคุมแล้ว จะถูกใช้จนหมดสิ้น โดยไม่มีผู้ใช้คนใดสนใจจะดูแลรักษา และผู้ใช้แต่ละคนต่างก็แข่งขันกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นให้มากที่สุด พฤติกรรมดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม” (The Tragedy of Common) (Hardin, 1968 Cite by Ostrom, et al. 1999 p.278)

Ostrom อธิบายว่าลักษณะพิเศษของทรัพยากรร่วมว่าเป็นทรัพยากรที่ยากต่อการกีดกันผู้ใช้รายอื่น ซึ่งมีลักษณะคล้ายสินค้าสาธารณะ และในขณะเดียวกันก็เป็นสินค้าที่ต้องมีการแข่งขันในการใช้และเมื่อมีการใช้แล้วจะลดจำนวนลง (Subtractability of use) ซึ่งทำให้ทรัพยากรร่วมยากต่อการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมง แหล่งน้ำ ระบบชลประทาน ซึ่งองค์ความรู้เดิมในการจัดการทรัพยากรร่วมนั้น มีการเสนอให้จัดการด้วยสองแนวทาง ได้แก่ การมอบกรรมสิทธิ์และอำนาจการควบคุมจัดการให้แก่รัฐหรือรัฐบาล (State/Government Property) หรือแปรรูปให้ไปเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในความดูแลของเอกชน (Privatization) เช่น การให้สัมปทาน แต่ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่าแท้จริงแล้ว การจัดการทรัพยากรร่วมโดยให้อยู่ในความควบคุมเบ็ดเสร็จของรัฐ ในบางครั้งอาจไม่สามารถตรวจเฝ้าระวังและควบคุมอย่างทั่วถึงและมีค่าใช้จ่ายสูง ในขณะที่การแปรรูปไปเป็นของเอกชนซึ่งอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดการและเข้าถึงทรัพยากร และพบว่าการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชนนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าสองแนวทางดังกล่าว ซึ่งผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมอย่างมีประสิทธิภาพด้วยกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ชุมชนกำหนดและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

แนวคิดดังกล่าวนี้ ได้กำหนดลักษณะและองค์ประกอบของทรัพยากรร่วมว่า ประกอบด้วยสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นระบบทรัพยากร (Resources System) ซึ่งหมายความถึงระบบที่ทำหน้าที่ผลิตหน่วยทรัพยากรนั้นออกมา เช่น ท้องทะเลที่ผลิตทรัพยากรประมง แหล่งน้ำต้นทุนในระบบชลประทาน อีกส่วนหนึ่งได้แก่ หน่วยทรัพยากร (Resource unit) ซึ่งหมายถึง ตัวของทรัพยากรที่ผู้ใช้สามารถถือครองเป็นเจ้าของหรือเก็บเกี่ยวจากระบบทรัพยากร เช่น ตัวน้ำ สัตว์น้ำ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดกติกาในการใช้ทรัพยากรร่วมของชุมชน ซึ่งนำไปสู่การกำหนดสิทธิ ในทรัพยากรใน

ลักษณะที่เป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดหนึ่ง โดยประเภทของสิทธิของผู้ใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึง (Access) สิทธิในการเก็บเกี่ยวตัดดวงทรัพยากร (Withdrawal) สิทธิในการจัดการและกำหนดกติกาในการจัดการ (Management) สิทธิในการกีดกันผู้ที่มีใช้สมาชิกในชุมชน (Exclusion) และสิทธิในการขายหรือโอนสิทธิทั้ง 4 ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น (Alienation)

ประเด็นที่เสนอในแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ได้แก่ ข้อเสนอว่า ในการจัดการทรัพยากรร่วมนั้นอาจมอบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรให้แก่ผู้ทรงสิทธิที่หลากหลายได้ตามระดับของการควบคุมที่เหมาะสม โดยอาจกำหนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกลุ่มหรือชุมชน (Group/Communal property) กรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคลหรือองค์กร (Individual/Firm property) กรรมสิทธิ์ของรัฐ (State/Government Property) หรืออาจไม่มีการกำหนดสิทธิไว้เลยก็ได้ (Open access) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นข้อเสนอในแนวทางเช่นเดียวกับหลักการสิทธิเชิงซ้อนตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งอาจมีประโยชน์ในการที่จะเป็นทางเลือกของวาทกรรมนโยบายที่ช่วยลดความขัดแย้งและการติดขัดกับดักคู่ตรงข้ามระหว่างการเป็นของรัฐและการเป็นของชุมชนอย่างที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ได้ เนื่องจากวาทกรรมที่เสนอขึ้นใหม่นี้เป็นการเปิดพื้นที่ให้สิทธิต่างๆ ได้เข้ามาาร่วมจัดการ ซึ่งถือเป็นการใช้เทคนิคการผนวกรวมเป็นพวกเดียวกันไว้โดยยังคงเอกลักษณ์และความแตกต่างหลากหลายของวาทกรรมไว้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเชิงวาทกรรมแสดงให้เห็นว่า หากเรามองสิทธิในน้ำในฐานะที่เป็นวาทกรรม จะพบว่าความหมายของวาทกรรมนโยบายนั้นมีการเลื่อนไหลและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาไปตามอำนาจของความรู้/วาทกรรมที่ครอบงำอยู่ในสังคมการเมือง ดังนั้น คำตอบว่าวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำแบบใดที่ดีหรือเหมาะสมที่สุดนี้จึงไม่อาจมีคำตอบใดที่ถูกต้องเป็นที่สุดได้ ในแง่นี้ ผู้วิจัยจึงมีมุมมองว่า สิ่งสำคัญที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทยประสบความสำเร็จนั้น อาจไม่ได้อยู่ที่การหาคำตอบดังกล่าวจึงมิใช่การตัดสินใจว่าองค์ความรู้แบบใดที่ดีที่สุดเหมาะสมที่สุดจากมุมมองของใครคนใดคนหนึ่ง แต่ต้องเป็นการหาคำตอบนี้จากทุกภาคส่วนของสังคมการเมือง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวอย่างแท้จริง อันจะช่วยลดความขัดแย้ง สร้างความเข้าใจ และนำไปสู่การยอมรับในความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

5. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำ มีข้อสังเกตว่า ในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของความไม่ประสบความสำเร็จในการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำหรือกระบวนการจัดทำกฎหมายน้ำของประเทศไทย ยังมีปัจจัยในด้านอื่นที่น่าสนใจ เช่น ความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งซึ่งส่งผลให้กระบวนการนำเสนอกฎหมายเกิดความล่าช้าและหยุดชะงัก การขาดการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ของการกำหนดสิทธิในน้ำอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยในด้านงบประมาณของทางราชการ ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากกระบวนการยกร่างและเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาที่มีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้ระยะเวลายาวนาน ดังนั้น ในการวิจัยขั้นต่อไป จึงสมควรวิเคราะห์ด้วยมุมมองด้านอื่นเหล่านี้ ซึ่งอาจทำให้เห็นข้อจำกัดและปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำในมุมมองอื่นเพิ่มขึ้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎา บุญชัย. “กระบวนการต่อรองกับการประกอบสร้างความรู้ท้องถิ่นในการจัดการน้ำ” ใน ความรู้กับการเมือง เรื่องทรัพย์สินกร. 151 - 189 กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), 2548
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะกุล. ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายและการวางแผนสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550
- ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์และความเป็นอื่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา, 2543.
- . ภาษากับการเมือง/การเป็นการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- พัชรี สิโรตส. การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550ก
- . “รัฐและประชาชนในการร่วมร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ใน รัฐศาสตร์สาร, 28, 1 (มกราคม - เมษายน 2550) : 157- 190, 2550ข
- มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2544

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2553 เข้าถึงได้จาก <http://journal.nida.ac.th/journal/attachments/p000109.pdf>

วุฒิสภา. คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย. รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2546

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547

----- . รายงานฉบับสุดท้าย (รายงานหลัก) โครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คณะอนุกรรมาธิการทรัพยากรน้ำ. รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. กรุงเทพฯ : สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2550

สภาวิจัยแห่งชาติ. คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์. รายงานการวิจัย กฎหมายน้ำ. กรุงเทพฯ : (เอกสารอัดสำเนา), 2536

สันติจิตา กาญจนพันธ์. “สถานภาพความรู้เกี่ยวกับชุมชนและแบบแผนการจัดการทรัพยากร.” ใน พลวัติของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนทัศน์และนโยบาย. 213- 278. อานันท์ กาญจนพันธ์. บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... กรุงเทพฯ : (เอกสารอัดสำเนา), 2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ : (เอกสารอัดสำเนา), 2547

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2536

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

----- . “นโยบายสิ่งแวดล้อม.” ใน การบริหารการปกครองสาธารณะ (Good Governance) : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. 106-125. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553

- อานันท์ กาญจนพันธุ์. “สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร: สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับวิถีคิด.” ใน พลวัติของชุมชนในการจัดการทรัพยากร: กระบวนการทัศน์และนโยบาย. 25-90. อานันท์ กาญจนพันธุ์. บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543
- มติชุมชน วิถีคิดท้องถิ่น ว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544
- “ฐานทรัพยากรในฐานะทุนชีวิตกับการจัดการแบบมีส่วนร่วม” ใน ฐานทรัพยากร...ทุนชีวิตของสังคมไทย. 46 – 89 กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และณรงค์ ใจหาญ, การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536
- Fischer, F. Reframing public policy. Oxford: Oxford University Press., 2003
- Fischer, F. & Forester, J. (eds.) The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. 3rd Ed. London: Duke University Press., 2005
- Hajer, M. A. The Politics of Environmental Discourse: Ecological and the Policy Process. Oxford: Clarendon Press., 1995
- Hajer, M. A. & Wagenaar H. (eds) Deliberative policy analysis :Understanding Governance in Network Society. Cambridge: Cambridge University Press., 2003
- Jacobs, K. “Discourse Analysis and its Utility for Urban Policy Research.” In Urban Policy Research. 24,1 (March 2006) : 39-52
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms, Journal of Economic Perspectives 14, Summer, 137-158.
- Ostrom, E. et al (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges, Science 284, 278-282.
- Ostrom. (2009, December 8). Beyond Markets and States : Polycentric Governance of Complex Economic Systems, from http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf.
- Stone, D.A. Policy Paradox and Political Reason. Glenview. IL: Scott, Foresman and Company., 1988