



แนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหา
มลพิษทางน้ำและความขัดแย้งด้านการใช้น้ำภาคการเกษตร
The Designing and Planning Guideline in Infrastructure for
Solving the Wastewater Pollution and Water-Use Conflict in
Agricultural Sector



โดย

อมร กฤษณพันธ์

ได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2559

โดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



แนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทาง
น้ำและความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรเกษตร

The Designing and Planning Guideline in Infrastructure for Solving the
Wastewater Pollution and Water-Use Conflict in Agricultural Sector



เลขหมู่.....
เลขทะเบียน..... 149095
วันเดือนปี..... - 4 ค.ค. 2561

b. 12880942
i.

ได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2559

โดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำนำ

รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและความขัดแย้งด้านการใช้น้ำภาคการเกษตร” ซึ่งจัดทำโดยบุคคลากรจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สืบค้นและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำ ตลอดจนศึกษาและประเมินศักยภาพ ตลอดจนข้อจำกัดของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกแบบและวางแผนเพื่อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและวางแผนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างเพื่อความยั่งยืน

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและบุคคลากรที่สนใจในการจัดทำแนวทางและการนำไปประยุกต์ใช้ในการสร้างความเข้มแข็งเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น

ผู้วิจัย

สิงหาคม 2560

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง “การสร้างความเข้มแข็งเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น” สำเร็จได้ เนื่องจากหน่วยงานและบุคคลากรหลายท่านได้ให้ความกรุณาช่วยเหลือและอนุเคราะห์ข้อมูล ซึ่งคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ โดยเฉพาะบุคคลากรหลายท่านจากกรมควบคุมมลพิษที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ข้อเสนอแนะ คำปรึกษาและแนะนำ ตลอดจนความคิดเห็นที่มีคุณค่าต่องานวิจัยฉบับนี้ ขอขอบพระคุณชาวชุมชน แกนนำชุมชน และนักวิชาการที่ให้ความร่วมมือโดยตลอด ในการตอบข้อซักถาม สัมภาษณ์ และเก็บข้อมูล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รายงานการวิจัยของผู้วิจัยสำเร็จลุล่วง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณโดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณสนับสนุนงานวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ ที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ดำเนินไปได้ และคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคคลากรหลายท่านจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังที่เล็งเห็นความสำคัญในงานวิจัยชิ้นนี้

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะผู้วิจัย และผู้ช่วยนักวิจัยทุกท่านที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุน กระตุ้นเตือน และเป็นกำลังใจด้วยกันตลอดมา

ผู้วิจัย

สิงหาคม 2560

บทนำ

ชื่อโครงการวิจัย (ภาษาไทย) แนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและความขัดแย้งด้านการใช้น้ำภาคการเกษตร

(ภาษาอังกฤษ) The Designing and Planning Guideline in Infrastructure for Solving the Wastewater Pollution and Water-Use Conflict in Agricultural Sector

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. 2559 จำนวนเงิน 900,000 บาท (เก้าแสนบาทถ้วน) ระยะเวลาการทำวิจัย 1 ปี ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2558 ถึง 31 สิงหาคม 2560 รายชื่อผู้ดำเนินการวิจัย พร้อมหน่วยงานที่สังกัดและหมายเลขโทรศัพท์

- หัวหน้าโครงการวิจัย นายอมรฤกษ์พันธ์
 - หน่วยงานต้นสังกัด สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
 - หมายเลขโทรศัพท์และโทรสาร โทรศัพท์ 02-329-3839 โทรสาร 02-329-3838

คำสำคัญ (Keywords)

แนวทางการออกแบบและวางแผน (Designing and Planning Guideline), มลพิษทางน้ำ (Wastewater Pollution), ความขัดแย้งด้านการใช้น้ำ (Water-Use Conflict), แนวทางการมีส่วนร่วม (Participatory Approach), โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)

บทคัดย่อ

ในพื้นที่ที่มีรูปแบบเฉพาะที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคการเกษตร ซึ่งมีการแทรกตัวระหว่างกันและกันของ พื้นที่นาข้าวและพื้นที่ประมง ด้วยลักษณะเฉพาะดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้อย่างมากมายและรุนแรง ซึ่งส่วนใหญ่เน้นในท้ายที่สุดนำไปสู่ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ ดังนั้นการกระจายอำนาจได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อบริหารจัดการในพื้นที่เหล่านี้ อีกทั้งพื้นที่ชนบทนี้นั้น ภาคประชาชนและส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องยังขาดความพร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการ แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้เปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มทางสังคมอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์การกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ยังคงคลุมเครือ แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่เหล่านี้ยังคงได้สร้างโอกาสให้กับชุมชนท้องถิ่นที่จะสร้างความเข้มแข็งในการต่อสู้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้นๆ

ABSTRACT

The juxtaposition within the agricultural land-uses in rural area results in severe ecological problems, especially degradation of water resources. In this area, decentralization has also been implemented, a process already saddled, as it were, with problems of low local capacity. Overlaying of the decentralization initiative on the complex ecological tensions in the area has rendered devolved, formal environmental management functions problematic and created spaces susceptible to the various influences of non-state social actors. They can create opportunities for meaningful grassroots community's empowerment to strengthen residents' claim to a clean environment vis-à-vis polluting actors through active engagement. Within this formal devolution process, informal transactions and the role of intermediaries are ubiquitous and critical in determining outcomes.

สารบัญ

เรื่อง	หน้า	
คำนำ	ii	
กิตติกรรมประกาศ	iii	
บทนำ	iv	
บทคัดย่อภาษาไทย	v	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	vi	
สารบัญ	vii	
สารบัญตาราง	x	
สารบัญภาพ	xi	
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	3
	1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย	4
	1.3.1 ขอบเขตทางด้านพื้นที่	4
	1.3.2 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา	5
	1.4 ทฤษฎี สมมุติฐาน และกรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย	6
บทที่ 2	การทบทวนวรรณกรรม	7
	2.1 ธรรมชาติของการพัฒนาที่ยั่งยืน	7
	2.1.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน	7
	2.1.2 มาตรการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	8
	2.1.3 ธรรมชาติ	9
	2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผังการพัฒนา	13

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และทำซ้ำอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2.2.1	ผังการพัฒนา	13
2.3	แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ	16
2.3.1	การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ	17
2.3.2	องค์ประกอบหลักของ IWRM	18
2.4	ความขัดแย้ง	22
2.4.1	ความหมายของความขัดแย้ง	22
2.4.2	รากฐานของความขัดแย้ง	22
2.4.3	ประเภทของความขัดแย้ง	23
2.4.4	มูลเหตุของความขัดแย้ง	24
2.4.5	รูปแบบของพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความขัดแย้ง	26
2.4.6	การจัดการความขัดแย้ง	27
2.5	การมีส่วนร่วมของประชาชน	30
2.5.1	ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน	30
2.6	การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม	34
บทที่ 3	ระเบียบและกระบวนการวิจัย	35
3.1	วิธีการดำเนินการวิจัย	35
3.1.1	กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนา	35
3.1.2	ขั้นตอนและระเบียบวิธีในการวิจัย	36
3.1.3	เครื่องมือในการดำเนินการวิจัย	37
3.1.4	การวิเคราะห์ข้อมูล	38
บทที่ 4	พื้นที่ศึกษา และการแก้ไขและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	39
4.1	บทนำ	39
4.2	พื้นที่ศึกษา	40
4.3	สถานการณ์มลพิษทางน้ำและแนวทางการแก้ไข	41
4.4	กระบวนการทางสังคมและนโยบายสาธารณะ	46

เรื่อง	หน้า
บทที่ 5 การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	47
5.1 การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม	47
5.2 แนวทางการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	49
5.3 ศักยภาพและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	50
5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	51
บทที่ 6 หน้าที่ บทบาทและการมีส่วนร่วม	57
6.1 บทบาทภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมทางสิ่งแวดล้อม	57
6.2 บทบาทภาครัฐในการประสานความร่วมมือในแนวทางการมีส่วนร่วม	63
6.3 บทบาทของนักวิชาการจากองค์กรปกครองส่วนกลางในการเป็นแกนผลักดันการแก้ไขปัญหาในแนวทางสันติ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน	68
บทที่ 7 สรุปผล	72
เอกสารอ้างอิง	75

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และตั้งอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ฐานคติของความขัดแย้งแบบดั้งเดิมและแบบปัจจุบัน	22
5.1	การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแยกรายกรมในช่วงปี 2547 ถึงปี 2552	54
5.2	การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงอุตสาหกรรมแยกรายกรมในช่วงปี 2542 ถึงปี 2552	55



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญรูปภาพ

รูปภาพที่		หน้า
1.1	แสดงแผนที่ขอบเขตลุ่มน้ำปราจีนบุรี	4
1.2	แสดงแผนผังทฤษฎีหรือกรอบแนวคิด	6
2.1	แสดงยุคสมัยของการจัดการน้ำในช่วง 200 ปีที่ผ่านมา	16
4.1	แสดงผลกระทบต่อการทำการประมงในพื้นที่แม่น้ำสารภี	39
4.2	แสดงลักษณะทางกายภาพของแม่น้ำสารภี	41
4.3	แสดงตำแหน่งประตูระบายน้ำและพื้นที่ใกล้เคียง	42
4.4	สภาพมลพิษทางน้ำในพื้นที่คลองสารภี	43

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

จากสถานการณ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ความท้าทายหนึ่งที่สามารถพบได้คือ “ปัญหาความขัดแย้งจากการใช้น้ำ” ซึ่งมีสาเหตุมาจากทั้งปริมาณน้ำที่ไม่เพียงพอต่อการใช้งานและจากคุณภาพของน้ำที่ไม่เหมาะสมต่อการใช้งาน ทั้งนี้การที่ผู้ใช้น้ำมีอย่างหลากหลายประเภทมากขึ้นกว่าในอดีต เป็นต้นว่า ในอดีตนั้น สัดส่วนหลักของผู้ใช้น้ำจะมาจากภาคการเกษตร แต่ในปัจจุบัน สัดส่วนของผู้ใช้น้ำมีการเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกัน นอกจากภาคการเกษตรแล้ว ยังมีผู้ใช้จากภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้น้ำที่รุนแรง และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในหลายๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาด้านคุณภาพน้ำไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก โดยจะเห็นได้อย่างหลากหลายถึงแม้จะเกิดขึ้นภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำเดียวกันก็ตาม กล่าวคือ ผู้ใช้น้ำภาคการเกษตร ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งด้านการใช้น้ำในพื้นที่คลองสารภี จังหวัดปราจีนบุรี โดยข้อขัดแย้งเกิดขึ้นในสองลักษณะกว้างๆ คือ ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำระหว่างชุมชนกับชุมชน และความขัดแย้งด้านการบริหารจัดการระหว่างชุมชนกับรัฐ ความขัดแย้งในการใช้น้ำค่อนข้างรุนแรงและยาวนาน

ปัญหาความขัดแย้งข้างต้นมีสาเหตุหลักมาจากคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรม อันเกิดมาจากความแตกต่างในการใช้น้ำระหว่างประชาชนเหนือน้ำ (Upstream) และประชาชนท้ายน้ำ (Downstream) ซึ่งได้แก่ ความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างการทำนาและการทำประมง ความขัดแย้งดังกล่าวมีส่วนทำให้ชาวบ้านมุ่งใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรน้ำถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ความขัดแย้งระหว่างประชาชนสองกลุ่มเกิดจากกิจกรรมการประกอบอาชีพของฝ่ายหนึ่งสร้างความเสียหายให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง แน่นนอนที่สุด ทั้งสองกลุ่มต้องการน้ำที่มีคุณภาพที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ แต่เมื่อชาวนาต้องระบายน้ำออกจากทุ่งนาเพื่อเตรียมการเก็บเกี่ยวผลผลิต หรือในช่วงฤดูฝนหรือน้ำหลากก็เช่นเดียวกัน ชาวนาจำเป็นที่จะต้องระบายน้ำในนาลงสู่แม่น้ำลำคลองเพื่อลดผลกระทบและความ

เสียหายต่อนาข้าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่เนื่องจากระบายน้ำในนาข้าวได้ทำให้ตะกอนดินเลนที่เน่าเหม็น แก๊สไข่เน่า และแอมโมเนีย ตลอดจนมลพิษสารเคมีต่างๆ ที่สะสมอยู่ในนาข้าว ทั้งสารอินทรีย์จำพวกฟางข้าว และสารเคมี เช่น ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชที่ใช้ในกระบวนการทำนาได้ไหลทะลักเข้ามาในลำคลอง ทำให้ปลาตายแบบล้างบาง สร้างความเสียหายให้กับผู้เลี้ยงปลา กระชังและผู้ทำประมงพื้นบ้านเป็นอย่างมาก จึงเกิดเป็นชนวนของความขัดแย้งขึ้นและความขัดแย้งนี้ก็นับแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อยๆ

ในส่วนความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากข้อมูลที่มีความสลับซับซ้อน ยากต่อการทำความเข้าใจของชาวบ้าน ส่งผลให้ชาวบ้านเกิดความไม่เชื่อมั่นต่อภาครัฐในความจริงจังในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น ความขัดแย้งลักษณะดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความร่วมมือต่อกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ และยังส่งผลให้ชาวบ้านขาดจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากร โดยมุ่งแต่จะตัดทวงทรัพยากรให้ได้มากที่สุด เนื่องจากขาดความรู้สึกรักการเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่น

แนวทางหนึ่งที่น่ามาปฏิบัติใช้เพื่อเสริมสร้างและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้น้ำที่นอกเหนือจากมาตรการหรือนโยบายต่างๆ คือ แนวทางการออกแบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำนี้เปรียบเสมือนแกนหลักสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นของรัฐบาลที่ส่งต่อมาจากนโยบาย แผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไข้ปัญหาทั้งในระดับของแผนระยะสั้นและระยะยาว

แต่ที่ผ่านมามีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในด้านต่างๆ เพื่อให้บังเกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติยังมีเพียงส่วนน้อย ความล้มเหลวของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่นที่ได้ออกแบบกันไว้มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ส่งผลให้แนวทางการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปได้ยาก และเป็นประเด็นที่กล่าวถึงกันมากที่สุดด้านธรรมาภิบาล (Good Governance) ประเด็นหนึ่งในปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ ได้ริเริ่มประยุกต์แนวความคิดมีส่วนร่วม (Participatory Approach) ที่วิวัฒนาการมาจากกระแสความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปในกระบวนการพัฒนาและอนุรักษ์เพื่อให้ผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสของธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่เน้นการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ซึ่งประเทศไทยได้มีความเคลื่อนไหวร่วมไปกับกระแสดังกล่าวด้วย ดังจะเห็นได้จากการแก้ไข้กฎหมายหลายฉบับและในนโยบายการพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอถึงกระแสดังกล่าวที่เกิดขึ้นทั่วโลก ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนว่ามีผลต่อในทางปฏิบัติในกระบวนการออกแบบและวางแผนด้วยเช่นกัน

อีกทั้งวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยชิ้นนี้ยังสนับสนุนจุดมุ่งหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เน้นเสริมสร้างสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน โดยการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน และสร้างภาคประชาการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการบริการแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันยังต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม ในการครอบครองสิทธิ การเข้าถึง การใช้และการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อป้องกันและลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งสามารถเป็นฐานการดำรงชีวิตของคนในสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันและเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงแนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและความขัดแย้งด้านการใช้น้ำอย่างยั่งยืนนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

จากความสำคัญและที่มาข้างต้น สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ดังนี้ คือ

- 1) เพื่อศึกษา สํารวจและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับวิวัฒนาการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำ
- 2) เพื่อศึกษาและประเมินศักยภาพ ตลอดจนข้อจำกัดของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกแบบและวางแผน
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการมีส่วนร่วมในการกระบวนการออกแบบและวางแผนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างเพื่อความยั่งยืน

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตทางด้านพื้นที่

การวิจัยในโครงการแนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและความขัดแย้งด้านการใช้น้ำจะจำกัดอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำรองแม่น้ำปราจีนบุรีสายหลัก ลุ่มน้ำหลักปราจีนบุรีหลัก



รูปภาพที่ 1.1 แสดงแผนที่ขอบเขตลุ่มน้ำปราจีนบุรี

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ (http://www.pcd.go.th/info_serv/water_sarape_pic05.htm)

1.3.2 ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

- 1) วิวัฒนาการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำ
- 2) ศักยภาพและข้อจำกัดของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกแบบและวางแผน
- 3) แนวทางการมีส่วนร่วมในการกระบวนการออกแบบและวางแผนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐอย่างเพื่อความยั่งยืน



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ข้อเสนอโครงการวิจัย “แนวทางการออกแบบและวางแผนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและความขัดแย้งด้านการใช้น้ำ” นี้ มีแนวความคิดหลักที่เกี่ยวข้องดังนี้

เกี่ยวข้องดังนี้

- ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Good Governance and Sustainable Development)
- แนวคิดเกี่ยวกับผังการพัฒนา (Development Plan)
- การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management: IWRM)
- ความขัดแย้ง (Conflicts)
- การมีส่วนร่วมของประชาชนชน (Public Participation)

2.1 ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Good Governance and Sustainable Development)

2.1.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง “การตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไปในอนาคต” แต่เนื่องจากทุกครั้งที่มีการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน ต้องมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคต การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาหนี้ โดยการพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติไว้ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมหรือมหภาค คือ หากมีความจำเป็นที่จะดำเนินการให้กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทีใดทีหนึ่ง ก็จะต้องเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมในที่อื่นๆ เป็นการชดเชยเพื่อให้ในแง่มหภาคของคุณภาพสิ่งแวดล้อมคงอยู่ได้ดังเดิม

2.1.2 มาตรการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความล้มเหลวของการพัฒนาแบบดั้งเดิมที่ผ่านมา นอกจากจะทำลายสิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชพรรณแล้ว ยังพบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศ ได้สร้างปัญหาให้กับความเป็นอยู่ของมนุษย์ และวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างมหาศาล เนื่องจากรัฐบาลไม่รับผิดชอบ ไม่ฉับไวต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน ระบบราชการมีคอร์รัปชันสูง ขาดประสิทธิภาพ ฯลฯ นานาชาติจึงได้ประชุมร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวคิดที่เป็นกลางที่สุด มาเยียวยา ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผลสรุปที่ได้คือ ทั่วโลกควรปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเสียใหม่ โดยจะต้องยกเลิกการพัฒนาซึ่งรัฐเป็นผู้ชี้แนะและออกคำสั่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ในลักษณะ “รัฐประชาชาติ” (Nation State) โดยปรับเปลี่ยนเป็น “ประชารัฐ” (Civil State) ซึ่งเป็น “ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นประชาสังคม” ประชาสังคม หรือ Civil Society คือ การพัฒนาที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยทุกฝ่ายในสังคมต่างให้ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน คำว่า “ประชารัฐ” จึงหมายถึง รัฐซึ่งมีรัฐบาล เอกชน และประชาชนร่วมมือกันในทุกเรื่องที่เป็นสาธารณะ นั่นเอง

ดังนั้น การที่แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนจะสำเร็จลงได้หรือไม่อย่างไรนั้น ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และที่สำคัญ รัฐบาลในหลายๆ ประเทศจะต้องปรับเปลี่ยนมุมมองเสียใหม่ จากที่เคยมองว่ารัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน รัฐบาลจึงสามารถควบคุมและครอบงำประชาชนให้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ มาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม ทั้งในระดับการร่วมรับรู้การตัดสินใจขององค์กรของรัฐ และในระดับการร่วมตัดสินใจ และจะต้องมีการตกลงกันให้ชัดเจนว่าสัดส่วนของบทบาท ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนานั้นควรจะเป็นลักษณะใด หรือที่เรียกว่า “ประชารัฐ” นั่นเอง และเพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถแทรกเข้าไปในทุกส่วนของสังคมโลก เมื่อเริ่มต้น ทศวรรษที่ 1980 องค์กรสหประชาชาติ จึงเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความล้มเหลวในการพัฒนาตามที่กล่าวมาข้างต้น เร่งปฏิรูประบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการปฏิรูปการเมือง การบริหาร การศึกษา การจัดและลดความยากจน การส่งเสริมให้มีการบูรณาการทางการผลิต ทางเกษตร การสร้างงาน ที่พอเพียงกับการเติบโตของประชากร การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการลดอัตราการขยายตัวของประชากร ฯลฯ โดยนำระบบการจัดการที่ดี มาใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้การพัฒนาคุณภาพของอนาคตที่เป็นรูปธรรม วิธีการดังกล่าวนี้เรียกว่า ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หรือ Good Governance

2.1.3 ธรรมาภิบาล (Good Governance)

โดยความหมายของ “Good Governance” นี้ แต่เดิมนานาชาติโลก หรือ World Bank ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง “ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา” ส่วน Commission on Global Governance ได้ให้คำนิยามคำว่า “Governance” ไว้ในเอกสารชื่อ Our Global Neighborhood ว่า หมายถึง ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ ได้กระทำลงในหลายทิศทาง โดยมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ ด้วยการร่วมมือกันจัดการในเรื่องนั้นๆ โดยวิธีการจัดการดังกล่าว UNDP ได้นำเสนอไว้ 7 ประการ โดยกล่าวไว้ว่า องค์ประกอบทั้ง 7 ประการต่อไปนี้ ควรถูกกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของประเทศโลกที่ 3 ซึ่งได้แก่

- ประชาชนจะต้องยอมรับในความชอบธรรมของรัฐบาล (Legitimacy) และรัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในกิจการที่ได้กระทำลงไป (Accountability)
- ประชาชนจะต้องมีอิสระเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และในการมีส่วนร่วม (Freedom of Association and Participation)
- จะต้องมีการอบแห่งกฎหมายที่ชัดเจน และเป็นระบบที่ก่อให้เกิดสภาพที่มั่นคงเป็นหลักประกันต่อชีวิตและการทำงานของพลเมือง รวมทั้งเป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อผู้ประกอบการ และเกษตรกร นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอหน้ากัน ทั้งนี้โดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ จะต้องเปิดเผยเป็นที่รู้กันล่วงหน้า ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มีวิธีการที่ประกันการบังคับใช้กฎหมาย การตัดสินข้อขัดแย้ง ต้องเป็นการตัดสินใจโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระและเชื่อถือได้ รวมถึงจะต้องมีกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ได้ เมื่อหมดประโยชน์ใช้สอย
- ระบบราชการจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจการต่างๆ (Bureaucratic Accountability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการงบประมาณของรัฐซึ่งจะต้องมีการควบคุม ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของรัฐและบุคลากร เพื่อป้องกันมิให้ใช้ทรัพยากรโดยมิชอบ ทั้งนี้จะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ในการปฏิบัติราชการทุกระดับ

- จะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่น่าเชื่อถือ โดยรัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- จะต้องมีการบริหารงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- จะต้องมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับองค์กรของประชาสังคม ซึ่งหมายถึงองค์กรประชาชน (People's organization) และองค์กรอาสาสมัครเอกชน (NGOs)

องค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นเป็นมิติใหม่ของการจัดการพัฒนาโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลาง เป็นแนวทางที่ทุกส่วนในโลกจะต้องผนึกกำลังให้เป็นกระแสหลัก โดยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโลกทัศน์ของผู้นำทุกระดับ (ทั้งภูมิภาค ชาติ ชุมชน) ไปเป็นแบบพหุนิยมองค์รวม (Holistic Pluralism) ด้วย มิใช่เอกนิยมองค์รวม

สำหรับประเทศไทย นักคิด นักวิชาการ ได้ร่วมกันเปิดเวทีความคิด แลก และตีความแนวคิดเรื่องธรรมรัฐ จนกระทั่งถูกนำไปกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ได้อาศัยหลักคิดดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญในการประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สำคัญ ในการพัฒนาสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐ และระบบราชการ ให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และหากพิจารณาประกอบกับโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2550 แล้ว จะพบว่า “หลักธรรมรัฐ” ได้ถูกบรรจุไว้อย่างชัดเจนในเรื่องต่างๆ เช่น การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการให้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มี เสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามแนวทางธรรมรัฐ (Good Governance) จนกระทั่งสำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ¹ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจัดทำแผน และโครงการในการปรับปรุงงานที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. ได้แก่

¹ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุม เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ลงมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

- **หลักนิติธรรม (The Rule of Law)** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจ ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล
- **หลักคุณธรรม (Morality)** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
- **หลักความโปร่งใส (Accountability)** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
- **หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ
- **หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
- **หลักความคุ้มค่า (Cost – Effectiveness or Economy)** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

อาจจะกล่าวโดยสรุปว่า กระแสโลกาภิวัตน์กำลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบอย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อทั้งเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย ดังนั้น ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนจะต้องสนับสนุนหลักทั้ง 6 ประการตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้ร่วมกันปรับบทบาท ปรับวิธีการทำงานของแต่ละภาคให้สนับสนุนเกื้อกูลกัน ให้เกิดกำลังที่สามารถดึงดวงผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์เข้าสู่ประเทศไทย อย่างไรก็ตามการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกระดับ กล่าวคือ

- 1) ระดับบุคคล คือ ประชาชนตระหนักว่าตนเองมีอำนาจ กล้าใช้อำนาจบนความรับผิดชอบและเป็นธรรม
- 2) ระดับชุมชน คือ การประสานสิทธิอำนาจของชุมชนเข้ากับการปกครองท้องถิ่น
- 3) ภาคธุรกิจเอกชน คือ การบริหารการจัดการ ธุรกิจ เอกชน รัฐวิสาหกิจให้ตรวจสอบได้ โปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคม
- 4) ภาคการเมืองและราชการ คือ การกระจาย ให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีการตรวจสอบภายในและระหว่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

จากหลักดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการสร้างธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อมๆ กันทั้ง 3 ส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งในภาครัฐได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้วแม้ว่าขณะนี้ยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากนักและคงต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะทำให้ระบบราชการโปร่งใสได้ ซึ่งก็ยังคงคิดว่าไม่ได้ทำอะไรเลย สำหรับภาคเอกชนจำเป็นต้องเสริมสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น โดยควรมีการปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็งและความสุจริต วิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะภาคเอกชนดำเนินธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น จึงควรสร้างกลไกการตรวจสอบและการกำกับดูแลภาคธุรกิจเอกชน สำหรับภาคประชาสังคมควรให้มีความเข้มแข็ง โดยให้มีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น เร่งรัดการก่อตั้งองค์กรภาคสังคมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ครบถ้วน เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีการส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กรต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และชุมชนท้องถิ่น และชุมชนอื่นๆ ให้มีความเข้มแข็งแล้วก็จะก่อให้เกิดการคานและถ่วงดุลอำนาจของรัฐ

อย่างไรก็ตามเพื่อให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์หนึ่งซึ่งไม่ควรเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐ แต่เป็นการรวมตัวกัน จากทุกภาคของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ใน การประสานงาน เชื่อมโยงการทำงานทั้ง 3 ภาคให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่าง สร้างสรรค์ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงให้เกิดในสังคมไทยอย่างยั่งยืน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับผังการพัฒนา (Development Plan)

2.2.1 ผังการพัฒนา (Development Plan)² คือ ผังกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในระดับ ต่างๆ โดยกำหนดกรอบ รูปแบบ และมาตรการของการพัฒนา ที่สามารถควบคุม หรือชี้นำ การพัฒนาพื้นที่นั้นๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่วางไว้ โดยมีมิติของการวางผัง (Planning Dimensions) ที่จะต้องประกอบด้วยสาระของกิจกรรม พื้นที่ และระยะเวลา สาระของกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายและ การแปลง นโยบายไปสู่แผนงานและโครงการย่อย รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของโครงการย่อยที่จะ ดำเนินการก่อน-หลัง มิติทางด้านพื้นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาลงบนพื้นที่ ภูมิประเทศในพื้นที่ วางผัง ส่วนมิติทางด้านระยะเวลา ในการวางแผนพัฒนาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต้อง พิจารณารูปแบบกรอบการวางแผนโครงการพัฒนา เพื่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างมี ระบบ

1) การออกแบบชุมชนเมือง เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสรรค์ สภาพแวดล้อมของเมือง ซึ่งจะเป็นสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนเมือง โดยเน้นคุณภาพ 3 ด้าน คือ (1) คุณภาพทางด้านสุนทรียภาพ (2) คุณภาพทางด้านชีวิต ของสังคมเมือง และ (3) คุณภาพของสิ่งแวดล้อม

(1) คุณภาพทางสุนทรียภาพ หมายถึง รูปทรง 3 มิติ ซึ่งมีความเป็นระเบียบ สวยงาม และทำให้เกิดการจดจำได้ง่ายโดยคำนึงถึงกาลเวลา มีความสอดคล้องกับสถานที่ตั้ง และสภาวะแวดล้อม จนเกิดเป็นภาพรวมของพื้นที่แต่ที่สำคัญที่สุด การออกแบบต้อง เกิดจากจิตสำนึกที่ดี โดยคุณภาพทางสุนทรียภาพ ประกอบด้วย

- ความประทับใจทางสายตาที่เกิดจากเส้นสายและรูปทรง
- สุนทรียภาพทางสายตา

² ทฤษฎีและความรู้ด้านผังเมือง กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ISBN.974-2853-51-3

- ความสัมพันธ์ระหว่างอาคาร - ที่ว่าง - ภูมิทัศน์
- ความสำคัญของสัดส่วนมนุษย์
- การสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองด้านกายภาพ 3 มิติ
- การสร้างพื้นที่สาธารณะอย่างมีคุณภาพ
- จินตภาพของเมืองที่มีเอกลักษณ์และโครงสร้างที่จัดจ้าน
- เมืองที่เติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างธรรมชาติ
- องคร่วม ซึ่งมีความหมายมากกว่าการรวมของส่วนย่อยๆ
- ความกลมกลืนระหว่างสิ่งก่อสร้างใหม่กับสภาพแวดล้อมเดิม
- การสร้างวิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคต

(2) คุณภาพชีวิตของสังคมเมือง หมายถึง การสร้างชุมชนเมืองเพื่อให้มนุษย์ใช้งานผู้ออกแบบจึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจในรูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์เพื่อสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างเหมาะสม ในกรณีทั่วไป มนุษย์ในสังคมเมืองย่อมต้องการการเข้าถึงสถานที่ต่างๆได้อย่างสะดวก ต้องการรสชาติที่หลากหลาย ต้องการความตื่นตาตื่นใจ ต้องการความปลอดภัย ฯลฯ ดังนั้นการออกแบบต้องแสดงถึงความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ เช่นอนุรักษ์อาคารต่างยุคต่างสมัยให้สามารถคละเคล้ากันไปอย่างผสมผสานกลมกลืน การจัดระบบทางเดินเท้าเชื่อมโยงผ่านจุดที่น่าสนใจอย่างต่อเนื่อง สร้างสรรค์พื้นที่เอนกประสงค์สำหรับกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ฯลฯ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ จะทำให้เกิดผลงานการออกแบบที่สนองประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์อย่างแท้จริงสรุปได้ว่า คุณภาพชีวิตของสังคมเมืองต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชน พฤติกรรมของสังคม และการเพิ่มคุณภาพชีวิต

(3) คุณภาพของสิ่งแวดล้อม หมายถึง ความรู้ความเข้าใจและการให้ความสำคัญต่อความสบายทางสรีระ และสุขอนามัยของชุมชน เช่น การควบคุมร่มเงา แสงสว่าง ลม อุณหภูมิ ให้พอเหมาะ ปลอดภัยภาวะทั้ง กลิ่น เสียง สายตา และสัมผัสทางอื่น การป้องกันภัยทางธรรมชาติ ฯลฯ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อถนอมไว้ให้ชนรุ่นลูกรุ่นหลาน โดยคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

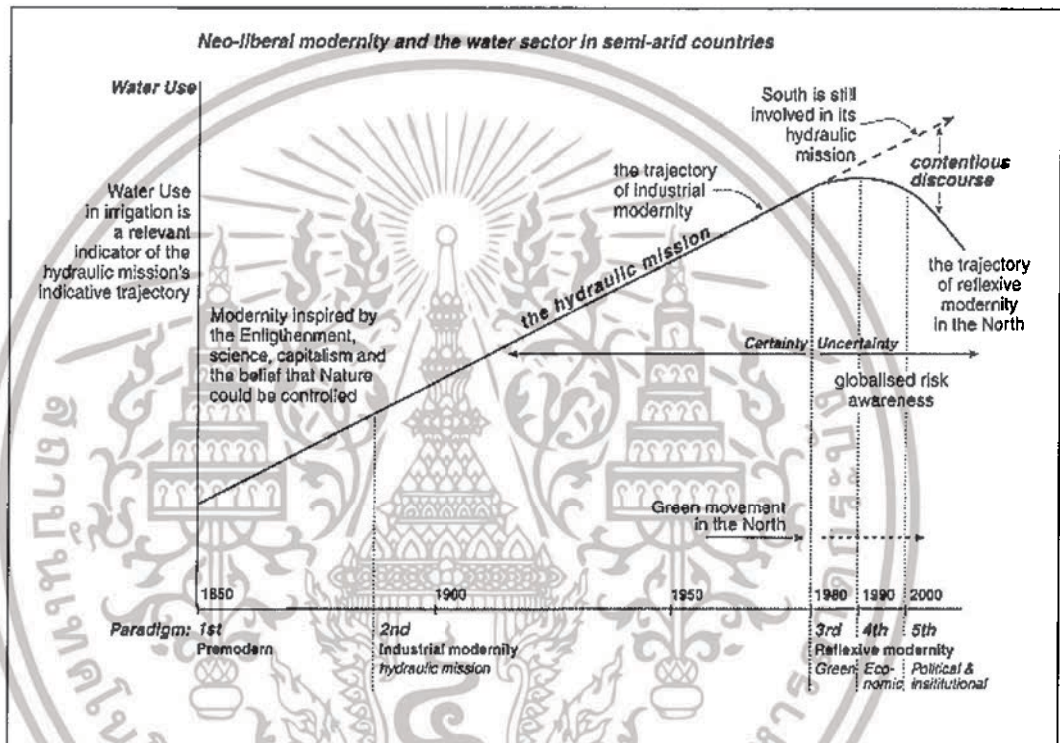
- สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในเมือง

- คุณภาพของสิ่งแวดล้อมในย่านพักอาศัย
- การรักษาและฟื้นฟูระบบนิเวศของเมือง
- การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- การพลิกฟื้นพื้นที่สูญเสียเปล่าให้กลายเป็นพื้นที่มีคุณค่า
- สภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงอยู่ของสังคม
- การค้นคว้าและนำความรู้ใหม่ๆ จากการวิจัยไปประยุกต์ใช้
- การพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ ที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม
- การควบคุมรูปทรงของชุมชนให้เกาะกลุ่มกัน ไม่กระจัดกระจาย
- ดุลยภาพระหว่างสภาพธรรมชาติกับสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น



2.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management: IWRM)

วิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรน้ำ (ในประเทศพัฒนาแล้ว) ในช่วง 2 ศตวรรษที่ผ่านมา ได้เคลื่อนผ่านยุคสมัยของความรู้ในการจัดการมาแล้วอย่างน้อย 5 ยุค ซึ่ง Allan (2003) ได้แบ่งความรู้ ออกตามช่วงเวลาต่างๆ ดังรูปข้างล่าง



รูปภาพที่ 2.1 แสดงยุคสมัยของการจัดการน้ำในช่วง 200 ปีที่ผ่านมา

จากยุคที่เน้นการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการเป็นหลัก (demand oriented) มาสู่ยุคการจัดการที่มองปริมาณน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด (supply oriented) แต่ก็เป็นมุมมองน้ำที่แยกขาดออกจากบริบทและทรัพยากรอื่นๆ จนมาสู่ยุค multi-functional adaptive framework (Jeffrey and Geary, 2004 p.2) ที่มอง “น้ำ” อย่างเป็นองค์รวม (holistic) และบูรณาการ (integrated) โดยมองให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างน้ำกับคนและระบบนิเวศวิทยา (Wallace et al., 2003) และ IWRM คือ แนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของแนวทางการจัดการน้ำในยุคปัจจุบันที่เน้นการบูรณาการได้เป็นอย่างดี

2.3.1 การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (IWRM)

ปี 2002 ในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่ Johannesburg, คณะกรรมการที่ปรึกษา ด้านเทคนิค ขององค์กรพันธมิตรน้ำโลก (the Technical Advisory Committee of Global Water Partnership ; GWP-TAC) ได้ให้นิยาม IWRM ว่า “เป็นกระบวนการที่ ส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือการพัฒนาและการจัดการน้ำ ที่ดินและทรัพยากรที่ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านเศรษฐกิจ และความเท่าเทียมกันใน ด้านสวัสดิการสังคม โดยอยู่บนฐานความยั่งยืนของระบบนิเวศวิทยา ที่สำคัญ น้ำ ควรได้รับ การจัดการภายใต้ขอบเขตความเป็นลุ่มน้ำ ภายใต้หลักการธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วม ของสาธารณะ” (GWP-TAC, 2000) โดยแนวคิด IWRM ของ Global Water Partnership (GWP) ข้างต้น ได้รับการยอมรับและได้รับการผลักดันให้มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางใน เวทีองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งจาก The World Water Council (WWC), Global Water Partnership (GWP), the World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB) และ แหล่งทุนระหว่างประเทศหลายองค์กร โดยองค์กรเหล่านี้ อาจไม่ได้ตระหนักถึงข้อจำกัด หรือความไม่สมบูรณ์ของแนวคิดดังกล่าว จนถูกมองว่าเป็น “the only sustainable solution” (Durham et al., 2002, p333)

แต่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีเอกสารหลักฐานที่ดีที่ชี้ให้เห็นว่าแนวคิด IWRM ของ GWP นั้นมีจุดอ่อน (European Commission, 2006) ที่ต้องได้รับการตรวจสอบให้มากขึ้น หนึ่งในข้อวิจารณ์เหล่านั้นก็คือ แนวคิด IWRM เป็นเรื่องยาก – หรือ อาจจะเป็นไปไม่ได้เลย ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะตัวอย่างในแถบประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ ที่ พบว่า มีการจัดการน้ำที่มีความสำเร็จอยู่น้อย แต่ไม่มีกรณีใดเลยที่เป็นไปตามแนวทาง IWRM (Biswas ,2004 และ Biswas et al., 2005) ขณะเดียวกัน Allan (2003) และ Gyawali (2003) พบว่า แนวคิด IWRM นั้น ไม่ได้ช่วยให้ ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ มี ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงเหตุผล ถึงความยุ่งยาก ซับซ้อนของการดำเนินการตามแนวคิดนี้ เลย

ในประเด็นของการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัตินั้น Jonker (2002 p.719) ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจาก IWRM พยายามที่จะจัดการกับปัญหาที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน (complex and complicated) อย่างมาก นั่นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน และการวางแผนข้ามสาขา ซึ่งทำ ให้นำไปปฏิบัติได้ยาก เพราะสิ่งที่ IWRM บอกให้จัดการนั้น เป็นการจัดการสิ่งที่ไม่สามารถ จัดการได้ เช่น กระบวนการธรรมชาติ Jonker เสนอว่าการจะนำแนวคิดเรื่อง sustainable development เข้าไปผนวกกับ IWRM (meso-level) อาจ เป็นไปได้ในระดับปฏิบัติการ

(micro –level) นั้น ต้องจัดการในระดับกิจกรรมของมนุษย์ ดังนั้นแนวคิด IWRM ที่เหมาะสมตามแนวคิดของ Jonker ควรเป็น *'managing people's activities in a manner that promotes sustainable development (improving livelihoods without disrupting the water cycle)'*

อย่างไรก็ดี คำว่า “การจัดการ” ภายใต้แนวคิด IWRM ของ GWP เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าคำว่า ควรเข้าใจในความหมายที่กว้างขวางที่สุด และเน้นว่า IWRM เป็นเรื่องของกระบวนการ ไม่ใช่เป้าหมาย ในตัวมันเอง และยังเป็นกระบวนการของการจัดความสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนระหว่างมุมมองและเป้าหมายที่แตกต่างหลากหลายของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่ง Grigg (1999) เห็นว่า ประเด็นนี้คือ ประเด็นสำคัญที่ทำให้การจัดการแบบบูรณาการ แตกต่างไปจากการจัดการในแบบอื่นๆ ในขณะที่ Pahl-Wostl et al (2004) กลับเห็นว่า คำอธิบายในแนวคิด IWRM นั้น เป็นคำอธิบายที่มีลักษณะของการเป็นเป้าหมายที่ชัดเจนอยู่แล้ว และสิ่งที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว คือ แนวทางแบบ adaptive management

Grigg (1999) เห็นว่า ปัญหาการแย่งชิงการนำของกระบวนการที่สนใจการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ก็คือ ชุดความคิดเหล่านี้ เน้นที่จะจัดการกับความหลากหลายของข้อเท็จจริง ซึ่งเขาเชื่อว่า ประโยชน์หลักของการใช้การจัดการน้ำมีแบบบูรณาการในฐานะกระบวนการที่สนใจก็คือ การที่เป็น *'กรอบคิดสำหรับ การวางแผน การจัดการ และการควบคุมระบบทรัพยากรน้ำให้กับกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นไปตามเป้าหมายการใช้ประโยชน์ ซึ่งได้รวมมิติ 2 ด้านที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน นั่นคือ มิติทางสังคม และมิติทางนิเวศวิทยา'*

2.3.2 องค์ประกอบหลักของ IWRM

องค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการทำงาน หรือการทำความเข้าใจต่อเรื่อง การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการได้แก่ (1) ยอมรับว่าจำเป็นต้องใช้แนวทางบูรณาการ แนวทางนิเวศวิทยา แนวทางองค์รวมในการจัดการ และ (2) ยอมรับหลักการการมีส่วนร่วม

- **แนวทางบูรณาการ แนวทางนิเวศวิทยาและแนวทางองค์รวม**

เป็นที่ยอมรับกันว่า การจัดการทรัพยากรน้ำต้องคำนึงถึงการบูรณาการธรรมชาติของน้ำเข้ากับกระบวนการทางนิเวศวิทยาในลุ่มน้ำ ซึ่งขึ้นอยู่กับปฏิรูปทางนโยบายและการจัดการเชิงสถาบัน แนวคิดการจัดการทรัพยากรอย่างบูรณา

การ ได้กลายมาเป็นแนวคิดยอดนิยมสำหรับโครงการจัดการน้ำจำนวนมาก (Jewitt 2002; Matondo 2002) และ การดำเนินนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ อาจมองได้ว่าเป็นแนวทางที่จะเอาชนะ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และน้ำที่จัดการอย่างแยกส่วนอย่างที่เป็นอย่างอยู่

อย่างไรก็ดี บทเรียนเรื่องแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ตื่นตัวอย่างมาก ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา แต่ ปฏิบัติการต่างๆ ของการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็ยังเป็นเพียงการเพิ่มสีส่นเท่านั้น เช่นเดียวกับ แนวคิดการจัดการน้ำอย่างบูรณาการเอง ก็อาจตกอยู่ในสภาพเดียวกัน คือ ถูกทำให้มีความหมายที่แตกต่างกันไปสำหรับแต่ละคน และสุดท้ายก็จะกลับคืนเข้าสู่ภาวะปกติ และจะกลายเป็น คำพูดโดยทั่วไป กรอบการปฏิบัติการ ซึ่งได้รับการส่งเสริมโดยรัฐบาล และองค์กรทุน (Biswas 2004)

การบูรณาการสำหรับการจัดการทรัพยากรต่างๆ นั้น มีนัยยะที่กล่าวถึงกัน โดยทั่วไป 2 ระดับ ระดับแรกคือ ระดับของการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน กระทรวง กรมที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลทรัพยากรที่แตกต่างกัน ให้มา ดำเนินการจัดทำแผนและปฏิบัติการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ระดับที่สอง คือ ระดับของการบูรณาการตัวทรัพยากร ระหว่างทรัพยากรน้ำกับทรัพยากรอื่นๆ ในลุ่มน้ำ มีตั้งแต่ข้อเสนอที่เป็นการบูรณาการทรัพยากรรายชนิด เช่น น้ำในแม่น้ำ น้ำใต้ดิน และชายฝั่ง/บูรณาการน้ำ ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ เป็นต้น ไปจนถึง ข้อเสนอที่เป็นแบบ ecosystem base management ซึ่งล่าสุด ในแวดวงชุมชน นักวิทยาศาสตร์ยุโรป ได้นำเสนอ แนวทางการจัดการลุ่มน้ำ โดยใช้แนวคิด Ecohydrology and Phytotechnology ซึ่งพัฒนาร่วมกันระหว่าง UNESCO และ UNEP ซึ่งมีคู่มือที่เผยแพร่ทั่วไปเมื่อปี 2004 ประเด็นสุดท้ายสำหรับการบูรณาการ คือ แนวทางที่พยายามเสนอความเป็นองค์รวมที่มากขึ้น งานศึกษาในแนวนี้ได้แก่ งานศึกษาที่พยายามจะบูรณาการ ความเป็นวิทยาศาสตร์ เข้าสู่กระบวนการสาธารณะ เช่น งานของ Bruce L. Rhoads et al (1999) งานของ John Gutrich et al (2005)

อย่างไรก็ดี ข้อแตกต่างสำคัญ ที่ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของความคลุมเครือก็คือ ในระบบนิเวศที่ซับซ้อน และการที่จะต้องจัดการกับระดับที่หลากหลายของความไม่แน่นอนนั้น ต้องการความรู้ในลักษณะ Multidisciplinary ซึ่งหมายถึง การต้องการชนิดของความรู้ที่หลากหลายประเภทและความเข้าใจเชิงเหตุผลอย่างเป็น

ระบบ (scientific) ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้กับการใช้ความรู้จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ต่างๆ ไม่เฉพาะจาก ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมักถือเอาว่า วิธีทางที่ตนยึด เป็นสิ่งที่ถูกต้อง สูงสุด (scientism) ขณะเดียวกันก็มักจะปฏิเสธความรู้และกระบวนการที่คนที่ไม่เป็น วิทยาศาสตร์ (science) เช่น ความรู้จากชาวบ้าน ในข้อดีนี้ ย่อมช่วยลดความตึง เครียดในการจัดการลุ่มน้ำระหว่างนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ กับชุมชน ลงได้

- การมีส่วนร่วมของสาธารณะ/ ชุมชน/ ประชาสังคม/ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

องค์ประกอบส่วนที่สองของการจัดการ คือ หลักเรื่อง Inclusive and participatory โครงการจัดการลุ่มน้ำที่ยึดหลักการมีส่วนร่วม จะมีประสิทธิภาพ มากกว่าโครงการที่มีการรวมศูนย์ตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง มีงานวิชาการจำนวนมาก อ้างว่า การดำเนินการจัดการอย่างมีส่วนร่วม จะช่วยเชื่อมต่อความสัมพันธ์ของผู้ที่ มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการจัดการน้ำ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนให้ดีขึ้นได้ (Bruns and Meinzen-Dick 1997; Van der Lee 2002)

กลไกสำหรับการมีส่วนร่วมถูกระบุว่าจะเป็นเครื่องมือ หรือแนวทางที่จะ เอาชนะระบบราชการ และการตัดสินใจที่รวมศูนย์ อีกทั้งยังช่วยทำให้มีความชอบ ธรรมในด้านการจัดองค์กร (Duda and El-Ashry 2000) การแสดงความเป็น เจ้าของในการตัดสินใจ และการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มต่างๆ ที่มีความสนใจที่ แตกต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ จะช่วยหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในเรื่อง ทรัพยากร ด้วยการสร้างความเชื่อใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

มีกรณีศึกษาที่ชี้ว่า การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมที่ได้รับการบูรณา การเข้าไปสู่การสร้างองค์การจัดการน้ำอย่างบูรณาการ นั้นสามารถนำไปสู่การ จัดการน้ำได้เป็นอย่างดี เช่น การจัดตั้ง คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนภายใต้ โครงการการจัดการของ Murray-Darling Basin ในประเทศออสเตรเลีย (Blackmore 1995) ขณะที่ องค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำของประเทศ ไทย ซึ่งมีภาคส่วนที่ไม่ใช่ราชการอยู่ครึ่งหนึ่งนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดการลุ่มน้ำ ของไทยได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสูง แต่เมื่อพิจารณากันใน รายละเอียด ก็จะพบว่า คนเหล่านี้แทบจะไม่ได้มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับ (ผู้นำ) ชุมชนเลย และในอีกหลายกรณี แผนงานการมีส่วนร่วมในระดับลุ่มน้ำ ก็มักจะ เกิดขึ้นหลังจากที่ได้กัน ผู้ที่มีส่วนได้เสียออกตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกที่มีการกำหนด ทิศทางการจัดการงานทั้งหมด และมักจะเป็นการปรึกษาหารือในระยะเวลานั้นๆ ที่

สำคัญ คือ ขาดกลไกที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในระหว่างกระบวนการทำงาน

นอกจากนี้ Cooke and Kothari's (2001) ยังตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ว่า การมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่นั้น มักเป็นการใช้ “อำนาจ” ของคำว่า “การมีส่วนร่วม” (“new tyranny” of participation) เสียมากกว่า และนี่ก็เป็นประเด็นที่ท้าทายสำหรับงานพัฒนาที่จะต้องระมัดระวังมากขึ้นว่า การมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่ ได้สร้างความชอบธรรมให้ผู้มีอำนาจมีอำนาจมากขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะ เมื่อมีงานวิชาการจำนวนมากพบว่า ในโลกแห่งความเป็นจริง การรับเอาแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้ นั้น ส่วนใหญ่ใช้เพียงแค่ว่าเป็น “โวหาร” ทั้งในการวางแผนและการจัดการเท่านั้น (Dube and Swatuk 2002; Van der Lee 2002; Jane Adams et al 2005) งานศึกษาของ Thomas Webler and Seth Tuler (2001) ชี้ให้เห็นว่า ความเข้าใจที่ว่า how best to involve the public in watershed planning emerged? นั้น มีคำตอบอยู่ใน 4 มุมมองของผู้ที่เคยร่วมอยู่ในกระบวนการวางแผน ซึ่งผู้ที่มีส่วนในการออกแบบกระบวนการและจัดกระบวนการ ต้องให้ความสำคัญ ได้แก่

- มุมมองที่ 1 มองว่า กระบวนการที่ดี คือสิ่งที่เชื่อถือได้และชอบธรรม ซึ่งหล่อเลี้ยงความเชื่อถือของสังคมต่อผลที่เกิดขึ้น
- มุมมองที่ 2 มองว่า กระบวนการที่ดี เป็นเหมือนสิ่งที่จะผลิตผลลัพธ์ที่มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับได้ในทางเทคนิค
- มุมมองที่ 3 มองว่า กระบวนการที่ดี ต้องเน้นที่ ความยุติธรรม – ความถูกต้อง ของกระบวนการ
- มุมมองที่ 4 มองว่า กระบวนการที่ดี ต้องเน้นที่ การให้การศึกษา ประชาชนและการส่งเสริมให้เกิดการพูดคุย สนทนาในทางสร้างสรรค์

อีกทั้งในกระบวนการมีส่วนร่วม “ความขัดแย้ง” ก็มักเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ ทั้งในระดับเป้าหมาย (goals) ของกระบวนการวางแผน และในระดับของปฏิบัติการ ซึ่งเป็นความแตกต่างตามระดับของความเชื่อและการให้คุณค่าต่อการมีส่วนร่วม หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน โดยไม่ได้รับการพิจารณา เช่น การขาดโอกาสที่จะเสนอความคิดเห็น หรือ มีการใช้ข้อมูลเชิง

เทคนิคในการตัดสินใจเพียงด้านเดียว นั้นจะทำให้ความตึงเครียดที่มีอยู่ รุนแรงมากขึ้น

2.4 ความขัดแย้ง (Conflicts)

2.4.1 ความหมายของความขัดแย้ง (Definition of conflict)

จากการทบทวนวรรณกรรม อาจพอสรุปได้ว่า “ความขัดแย้ง หมายถึง ความรู้สึกที่เกิดจากการรับรู้ของตนเอง ว่าได้เกิดสิ่งที่ตรงข้ามกับตนเอง กลุ่ม หรือองค์กรขึ้นและสิ่งเหล่านั้นอาจมีผลกระทบในทางตรงหรือทางอ้อมได้”

2.4.2 ฐานคติของความขัดแย้ง (assumption of conflict)

ฐานคติของความขัดแย้ง แบ่งออกเป็นสองแนวคิดที่ต่างกัน ซึ่งในหนังสือทั่วไป อาจจะใช้ชื่อแตกต่างกันบ้าง เช่น แนวคิดเก่า (Old view) กับ แนวคิดปัจจุบัน (current view) แนวคิดเชิงลบ (negative view) กับแนวคิดเชิงบวก (positive view) แนวคิดแบบดั้งเดิม (traditional view) กับแนวคิดของนักปฏิสัมพันธ์ (interactionism view) เป็นต้น สำหรับในบทความนี้ผู้เขียนขอใช้ คำว่าแนวคิดแบบดั้งเดิม (traditional view) กับแนวคิดปัจจุบัน (current view) การเปรียบเทียบความแตกต่างของฐานคตินี้ระหว่างสองแนวคิดดังกล่าวแสดงไว้ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ฐานคติของความขัดแย้งแบบดั้งเดิมและแบบปัจจุบัน

ฐานคติแบบดั้งเดิม	ฐานคติในปัจจุบัน
1. ความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี ต้องหาวิธีลดหรือทำลายให้หมดสิ้น	1. ความขัดแย้งเป็นเรื่องดีที่ควรส่งเสริมให้มีขึ้นและควบคุมให้อยู่ในระดับที่มีผลต่อความก้าวหน้าของงาน
2. ไม่ควรจะให้เกิดความขัดแย้งขึ้น	2. ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นธรรมชาติที่ต้องเกิดขึ้น
3. ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการสื่อสารที่ไม่ชัดเจน ความไม่เข้าใจกัน ความไม่ไว้วางใจและจริงใจต่อกัน	3. ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทน การแข่งขันกันทำงานและความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายของงาน
4. หน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือ จัดการให้ความขัดแย้งหมดสิ้นไป	4. หน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือ ทำให้ระดับความขัดแย้งอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อความก้าวหน้าของงาน
5. ถ้าต้องการให้องค์การมีผลการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ต้องขจัดความขัดแย้งให้หมดสิ้นไป	

	5. ถ้าต้องการให้องค์การมีผลการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ต้องควบคุมและจัดการความขัดแย้งให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม
--	---

2.4.3 ประเภทของความขัดแย้ง (type of conflict)

ความขัดแย้งอาจแบ่งประเภทโดยใช้ระดับของการเกิดความขัดแย้งเป็นเครื่องกำหนดประเภทได้ 6 ประเภท คือ

- ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในตัวของแต่ละบุคคล ความขัดแย้งประเภทนี้ มักจะมีอิทธิพลต่อความขัดแย้งประเภทอื่นๆ ด้วย บุคคลจะมีความขัดแย้งเมื่อเกิดความไม่มั่นใจในงาน ที่ทำคำสั่งที่ได้รับ หรือมีความคาดหวังส่วนตนที่จะทำงานให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ความขัดแย้งระหว่างแต่ละบุคคลเกิดจากความแตกต่างกันด้านบุคลิกภาพ บทบาท หรือพฤติกรรมที่มีต่อกันและกัน
- ความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับกลุ่ม ความขัดแย้งประเภทนี้ มักจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบของพฤติกรรมซึ่งถูกกดดันจากกลุ่มให้เกิดการคล้อยตามกัน (conformity) เช่น การถูกลงโทษเมื่อทำผิดไปจากปทัสฐานของกลุ่ม
- ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์การเดียวกัน กลุ่มจะเกาะตัวกัน และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ดังนั้น โอกาสที่แต่ละกลุ่ม ฝ่ายหรือแผนกในองค์การจะเกิดความขัดแย้งกันจึงเป็นไปได้เสมอ
- ความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ความขัดแย้งประเภทนี้ คือ การแข่งขัน (competition) นั่นเอง ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการพัฒนาผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยี บริการ หรือ การแข่งขันด้านราคา รวมทั้งการควบคุมจากองค์กรต่างๆ ของภาครัฐบาล
- ความขัดแย้งระหว่างบุคลากรซึ่งอยู่คนละองค์กร ตัวอย่างความขัดแย้งประเภทนี้จะพบได้ในหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไป

ตัวอย่างการแบ่งประเภทของความขัดแย้งอีกแนวหนึ่งเป็นทัศนะของ Thomas L. Ruble และ Richard A. Cosier ซึ่งแบ่งความขัดแย้งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ความขัดแย้งด้านเป้าหมาย (goal conflict) ความขัดแย้งประเภทนี้เกิดขึ้นเมื่อสภาพที่พึงประสงค์ หรือผลลัพธ์ที่ต้องการไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง
2. ความขัดแย้งด้านสติปัญญา (cognitive conflict) ความขัดแย้งประเภทนี้เกิดขึ้นเมื่อการตีความเกี่ยวกับสถานการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งมีความแตกต่างกัน
3. ความขัดแย้งด้านอารมณ์และความรู้สึก (affective conflict) เมื่อบุคคลมีอารมณ์หรือความรู้สึกที่แตกต่างกันและเข้ากันไม่ได้ ก็จะเกิดความขัดแย้งประเภทที่สามนี้ขึ้น

นอกจากนั้นก็ยังมีการแบ่งประเภทความขัดแย้งออกเป็นลักษณะที่ต่างจากที่กล่าวแล้วอีก เช่น ความขัดแย้งในแนวนอน (horizontal conflict) ซึ่งหมายความถึงความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ในระดับเดียวกันกับความขัดแย้งในแนวตั้ง (vertical conflict) ซึ่งหมายถึงความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา นักวิชาการบางท่านก็สนใจรายละเอียดในการศึกษาความขัดแย้งเฉพาะเรื่อง เช่น ความขัดแย้งระหว่างสายงานหลักกับสายงานที่ปรึกษา (line-staff conflict) ความขัดแย้งในด้านบทบาท (role conflict) ความขัดแย้งในด้านโครงสร้าง (structural conflict) ความขัดแย้งด้านจริยธรรม (ethical conflict) เป็นต้น

2.4.4 มूलเหตุของความขัดแย้ง (causes of conflict)

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การโดยทั่วไปมาจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

1. ความแตกต่างกัน (differentiation) ความแตกต่างกันอาจเกิดจาก ความแตกต่างส่วนบุคคล โดยเฉพาะในด้านค่านิยม (value) และการรับรู้ (perception) ความแตกต่างระหว่าง กลุ่ม ฝ่าย/แผนก ซึ่งมีมโนทัศน์ (concept) ที่แตกต่างกัน
2. การบิดเบือนด้านข่าวสารข้อมูล (communication distortions) ข้อมูลและข่าวสารต่างๆ ซึ่งจะต้องสื่อสารไปหากันและกันอาจเกิดการคลาดเคลื่อนด้านภาษา ความเข้าใจไม่ตรงกัน มีการรบกวนต่อข่าวสาร ทั้งโดยจงใจและไม่จงใจ ได้รับข่าวสารไม่ตรงกัน ก่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกัน นำมาซึ่งความไม่เข้าใจกันและเกิดความขัดแย้งกันขึ้นในที่สุด
3. การแบ่งปันทรัพยากร (share resources) องค์การมักจะมีทรัพยากร เช่น คน เงิน เครื่องจักร ฯลฯ อยู่จำกัด ในขณะที่ความต้องการด้านทรัพยากรของกลุ่มหรือฝ่าย

ต่างๆ จะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา การขาดแคลนทรัพยากรก่อให้เกิดความอึดอัดในการทำงาน และการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดความแตกแยกและความขัดแย้งกันขึ้นได้

4. ความไม่เหมาะสมของเป้าหมาย (*goal incompatibility*) บุคคล กลุ่ม ฝ่าย/แผนก ในองค์การมีเป้าหมายที่แตกต่างกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เป็นการยากที่จะทำให้เป้าหมายขององค์การถูกใจทุกฝ่าย
5. ความเกี่ยวพันระหว่างงานที่ทำ (*task interdependence*) ถ้างานในแต่ละฝ่ายต้องเกี่ยวข้องกันมากเท่าใดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งยิ่งมีมากเท่านั้น
6. ความไม่ชัดเจนในงานและบทบาท (*ambiguous jobs and roles*) การวิเคราะห์งานที่ไม่ชัดเจนในเรื่องของขอบเขตหน้าที่หรือบทบาทที่ต้องกระทำในงานแต่ละงานจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน หรือการขาดหายไปของงานบางอย่าง ความไม่เข้าใจกันหรือการเผชิญหน้ากันอาจเกิดขึ้นจากสิ่งเหล่านี้ได้
7. ความกดดันในเรื่องเวลา (*time pressure*) การกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของงาน (*deadline*) ที่น้อยเกินไปโดยไม่คำนึงถึงสภาพภาพของบุคลากร ทรัพยากร และเงื่อนไขสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้ง
8. ระบบการให้ผลตอบแทน (*reward system*) ระบบให้ผลตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งระดับบุคคล กลุ่ม ฝ่าย/แผนก การแข่งขันแบบแพ้-ชนะ ก่อให้เกิดความร่วมมือในกลุ่มของตนและขัดขวางกลุ่มอื่น การมุ่งแสวงหาผลตอบแทนให้กลุ่มหรือตัวเองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่แพ้หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม
9. การเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอน (*uncertainty change*) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ ถ้าการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์บุคคลจะมีความพึงพอใจแต่ถ้าการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในทางที่เขาไม่ต้องการบุคคลย่อมไม่พึงพอใจ นอกจากนั้นในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงหรือมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นได้เสมอ บุคคลมักจะมี ความเครียดและเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย

2.4.5 รูปแบบของพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความขัดแย้ง (conflict reaction styles)

ผลจากทฤษฎีและงานวิจัยหลายฉบับสรุปลักษณะรูปแบบของพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งออกเป็น 5 รูปแบบดังต่อไปนี้

1. *การหลีกเลี่ยง (avoiding)* การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งทำให้บุคคลไม่ต้องได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจ บางคนอาจจำความเจ็บช้ำที่เกิดจากความขัดแย้งในอดีตที่เพิ่งผ่านมาและไม่อยากให้สภาพความรู้สึกอย่างนั้นเกิดขึ้นอีก พวกเขาอาจหลีกเลี่ยง ปฏิเสธไม่เข้าร่วมกิจกรรมที่เห็นว่าจะมีความขัดแย้ง พฤติกรรมการหลีกเลี่ยงเป็นผลมาจากความเชื่อที่ว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี ควรจะหลีกเลี่ยงหรือกำจัดให้หมดสิ้นไป นอกจากนี้บางคนยังมองว่าการโต้แย้งหรือการถกเถียงกันเป็นพฤติกรรมแบบเด็ก น่ารำคาญ ก่อให้เกิดปัญหาไม่สิ้นสุด ผู้ใหญ่คือผู้ที่วางตัวเป็นกลาง หรือประเภท “ลอยตัวเหนือปัญหา” ปลอยให้คนอื่นทะเลาะกันจนล้าไปเอง แล้วตนเองค่อยสวมรอยเข้าไปตรงกลางหรือเลือกเข้าข้างฝ่ายชนะจะดีกว่า

2. *การยินยอมให้ผู้อื่น (accommodating)* พฤติกรรมการยินยอมให้ผู้อื่นเข้าลักษณะ “แพ้เป็นพระ ชนะเป็นมาร” บุคคลที่เลือกรูปแบบพฤติกรรมนี้มักจะเป็นผู้ที่แคร์ต่อความรู้สึกผู้อื่น เก่งว่าสัมพันธ์ภาพที่มีอยู่จะเลวร้ายลงไป การยินยอมให้ผู้อื่นแสดงถึงความอดทน อดกลั้น มีความเป็นผู้ใหญ่ ความขัดแย้งหรือการแย่งชิงกันเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ เป็นลักษณะของคนที่ไม่เห็นแก่ตัว ไม่รู้จักเสียสละ อย่างไรก็ตามถ้ามองในอีกแง่หนึ่งคนที่ทำตามคนอื่นเสมอแสดงถึงการเป็นคนที่ไม่มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีพฤติกรรมที่ชอบเชื่อฟังบุคคลอื่น ซึ่งเป็นลักษณะพฤติกรรมเหมือนเด็กที่ต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ตลอดเวลา

3. *การแข่งขัน (competing)* ในทัศนะของบุคคลซึ่งเลือกรูปแบบนี้จะมองว่าการทำงานก็เหมือนกับการเล่นเกม ทุกคนจะต้องมุ่งสู้ชนะด้วยวิธีการต่างๆ เท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อตนเองจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าคนอื่น คนชนะคือผู้เข้มแข็ง ผู้ประสบความสำเร็จหรือผู้มีความสามารถ ส่วนคนแพ้คือผู้อ่อนแอ ล้มเหลว และไร้ความสามารถ พวกเขาเชื่อว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นจะต้องมีผู้ชนะและผู้แพ้และแน่นอนพวกเขาไม่ยอมเป็นผู้แพ้ วิธีการต่างๆ ถูกจัดขึ้นมาใช้ไม่ว่าจะเป็นกลยุทธ์ การใช้อำนาจ การโต้เถียง การชักจูงโน้มน้าว หรือแม้กระทั่งการใช้เล่ห์เหลี่ยมต่างๆ นานา ความร่วมมือหรือการประสานงานกับฝ่ายตรงกันข้ามไม่มีเลยทุกคนมุ่งเพื่อตัวเองทั้งสิ้น สิ่งเหล่านี้จะขัดต่อบรรยากาศของการ

ทำงานแบบเป็นทีมอย่างจริงจังแล้วการแข่งขันหรือบรรยากาศประเภทแพ้ชนะ (win-lose) มีส่วนกระตุ้นแรงจูงใจส่วนบุคคลซึ่งเป็นเรื่องที่ดี แต่ถ้าทำแล้วก่อให้เกิดการแตกแยกย่อมไม่เป็นผลดี เมื่อมีผู้ชนะ (the winner) ย่อมมีผู้แพ้ (the loser) ซึ่งถ้าไม่ยอมกันก็จะแก้แค้นหรือขัดขวางกันต่อไปเรื่อยๆ

4. การประนีประนอม (compromising) การประนีประนอมเป็นทางสายกลางซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องได้และเสียในบางอย่าง ไม่ได้ครบตามที่ตนปรารถนา จัดเป็นวิธีการที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันต่อไปได้อย่างสันติ วิธีการในการประนีประนอมอาจใช้เทคนิคการเจรจาต่อรอง (bargaining) การไกล่เกลี่ยโดยผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลที่สาม (the third person) เป็นต้น

5. การร่วมมือซึ่งกันและกัน (collaborating) บุคคลซึ่งเลือกรูปแบบนี้คือบุคคลที่มีความปรารถนาที่จะทำให้ทั้งความต้องการส่วนตนและความต้องการของผู้อื่นบรรลุผลรวมกัน ทั้งสองฝ่ายจะเรียนรู้ว่าถ้าต่างฝ่ายต่างมุ่งเอาชนะกันโอกาสที่จะบรรลุตามความต้องการส่วนตนเป็นเรื่องยาก แต่ถ้าพวกเขาร่วมมือกันโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายมีความเป็นไปได้สูง ดังนั้นพวกเขาจะต้องร่วมมือกันโดยการทำงานอย่างเต็มที่บนพื้นฐานของความเปิดเผยและไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยอาศัยกระบวนการแก้ปัญหาและการวินิจฉัยสั่งการแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย รูปแบบการปรับตัวแบบที่ 5 นี้เป็นรูปแบบที่พึงประสงค์ในอุดมคติที่ทุกหน่วยงานต้องการ

2.4.6 การจัดการความขัดแย้ง (managing conflict)

เนื้อหาของการจัดการความขัดแย้งสำหรับบทความนี้ขอนำเสนอในประเด็นหลัก 3 หัวข้อ คือการป้องกันความขัดแย้ง การลดความขัดแย้ง และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยรายละเอียดของเนื้อหาในแต่ละประเด็นมีดังนี้

(1) การป้องกันความขัดแย้ง (preventing conflict) มีวิธีการหลายวิธีในการป้องกันความขัดแย้งมิให้เกิดขึ้น วิธีเหล่านั้นได้แก่

- การเน้นเป้าหมายรวมขององค์กรมากกว่าการเน้นเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม ทุกคนจะคำนึงถึงภาพรวมขององค์กร ลดความแตกต่างระหว่างเป้าหมายของแต่ละกลุ่มซึ่งเป็นต้นเหตุหนึ่งของความขัดแย้งลง

- การจัดโครงสร้างงานในองค์กรให้มีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนและความไม่เข้าใจในบทบาทของแต่ละฝ่าย
- พัฒนาระบบการสื่อสารระหว่างสมาชิกซึ่งอยู่ในฝ่ายที่ต่างกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการรับทราบข้อมูลที่แตกต่างกัน
- หลีกเลี่ยงการสร้างสถานการณ์แบบมุ่งแพ้ - ชนะ กัน กระจายความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นในองค์กร โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับทุกฝ่าย

(2) การลดความขัดแย้ง (reducing conflict) ถ้าความขัดแย้งอยู่ในระดับที่มากเกินไปและคิดว่าไม่เป็นผลดีต่อองค์กร ผู้บริหารอาจใช้วิธีการดังต่อไปนี้ในการลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

- การแยกกลุ่มที่ขัดแย้งออกจากกัน วิธีการแยกกลุ่มหรือการโยกย้ายเป็นวิธีการแก้ปัญหาแบบชั่วคราวเพราะมิใช่เป็นการแก้ที่ตัวสาเหตุของปัญหา แต่เป็นเพียงการหนีปัญหาหรือการลดปัญหาเท่านั้น ปัญหาเหล่านั้นอาจมีสิทธิ์เกิดขึ้นอีกครั้งได้
- จำกัดบทบาทการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคูกรณีโดยลดงานที่อาจต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันลงไป
- แต่งตั้งผู้ประสานงานระหว่างคูกรณี โดยเลือกผู้ที่ทั้งสองฝ่ายให้การยอมรับ
- การเชิญบุคคลจากภายนอกเข้าร่วมงาน บุคคลจากภายนอกจะสร้างความเกรงใจให้ทั้งสองฝ่ายไม่กล้าแสดงความขัดแย้งที่รุนแรงออกมา
- การหมุนเวียนงาน (Job rotation) การหมุนเวียนงานจะช่วยลดความเบื่อหน่าย และซ้ำซากจำเจในงานลงทำให้โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งน้อยลง
- การพัฒนาเป้าหมายของงานร่วมกัน การหันมาเน้นเป้าหมายขององค์กรช่วยทำให้ทุกคนตระหนักว่า ถ้าองค์กรอยู่รอดพวกเขาก็จะอยู่รอดด้วย

- การฝึกอบรมร่วมกันระหว่างสมาชิกจากฝ่ายต่างๆในองค์กร การฝึกอบรมทำให้บุคคลมีโอกาสดำเนินการและทำงานร่วมกันซึ่งจะช่วยทำให้บุคคลลดความขัดแย้งและร่วมมือกันมากขึ้น
- การหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง (avoiding) สิ่งใดที่ผู้บริหารรู้ว่าถ้าอนุมัติหรือให้ดำเนินการใดๆลงไปจะก่อให้เกิดความขัดแย้งก็ควรชะลอไว้ก่อนหรืองดการดำเนินการไปเลย
- การพบปะสังสรรค์ (meeting) โดยเฉพาะการพบปะแบบไม่เป็นทางการ
- การเวียนเฉย ปล่อยให้ขัดแย้งจนล้าไปเองทั้งคู่ โดยอาศัยเงื่อนไขเรื่องเวลาเป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้งลง

(3) การแก้ปัญหาความขัดแย้ง (conflict resolution) วิธีการในการแก้ปัญหาความขัดแย้งอาจดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

- การชี้แนะและการกดดัน การชี้แนะและการกดดันเป็นวิธีการที่อาศัยอำนาจหน้าที่และภาวะผู้นำเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ลักษณะการดำเนินการโดยวิธีการนี้ได้แก่ การชี้แนะโดยบุคคลกลุ่ม หรืออาศัยเสียงข้างมากจากการโหวตรวมทั้งการใช้กำลังหรืออำนาจหน้าที่บังคับเพื่อสลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- การประนีประนอม (compromise) โดยการไกล่เกลี่ยจากฝ่ายบริหารหรืออนุญาโตตุลาการ (arbitration) จากภายนอกองค์กร
- การอาศัยคะแนนเสียงแบบเอกฉันท์ (consensus) เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่ายมากกว่าที่จะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะ การดำเนินการใช้วิธีการชี้แจงให้ข้อมูลข่าวสารรวมทั้งการชักจูงหัวนล้อม (lobby) เพื่อให้ทุกฝ่ายคล้อยตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร
- การใช้กระบวนการแก้ปัญหา (problem solving) วิธีการนี้ถือว่าเป็นวิธีการที่แก้ไปที่ตัวปัญหาหรือความขัดแย้งโดยตรง เป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ทั่วไปมากวิธีหนึ่ง ลักษณะการดำเนินการโดยวิธีนี้จะออกมาในรูปของการประชุมแบบเผชิญหน้ากัน (confrontation meeting) และการเจรจาต่อรอง (bargaining) ในประเด็นต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน

- การปรับปรุงโครงสร้างและสายงานใหม่ เช่น การจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (matrix organization) การจัดสายงาน (work flow) หรือขั้นตอนของสายงานใหม่ การปรับปรุงช่องทางในการสื่อสาร เป็นต้น
 - การปรับปรุงกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เช่น การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ใช้นโยบายพบผู้บริหารโดยเปิดเผย (open door policy) หรือการใช้ผู้ประสานระหว่างผู้บริหารกับระดับล่าง (ombudsman) เป็นต้น
 - การสร้างเป้าหมายร่วมกัน (superordinate goals) เป้าหมายร่วมกัน หมายถึงเป้าหมายซึ่งช่วยทำให้คู่กรณีได้รับผลประโยชน์มากกว่าการติดยึดเฉพาะเป้าหมายของตนเอง วิธีการนี้จะช่วยลดการเห็นแก่ตนหรือกลุ่มของตนลง ทำให้ทุกฝ่ายหันมาร่วมมือกันและมององค์การในลักษณะภาพรวมมากขึ้น
 - การแสวงหาทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น (expansion resources) กรณีที่ความขัดแย้งเกิดจากการขาดแคลนหรือการแย่งชิงทรัพยากร การแสวงหาทรัพยากรเพิ่มขึ้นจากแหล่งต่างๆ จะช่วยลดความขัดแย้งดังกล่าวลงได้
- วิธีการลดปัญหาความขัดแย้งและวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งมีหลายวิธีการที่อาจคล้ายคลึงกัน เป็นการยากที่จะแยกออกจากกัน ในตำราบางเล่มใช้คำว่าวิธีการแก้ปัญหาเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามทั้งสองวิธีการมีเป้าหมายเดียวกัน คือการลดระดับความเข้มของความขัดแย้งซึ่งมีมากเกินไปจนความต้องการให้ลดน้อยลงอยู่ในระดับที่พึงประสงค์ หรือทำให้ความขัดแย้งนั้นๆ หมดสิ้น

2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน

2.5.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีด้วยกันหลากหลาย อาทิ เจมส์ เคอร์ตัน ได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ Involving Citizens in Community Decision Making (1991) Washington DC, National Civic League, page 10 ซึ่งแปลและเรียบเรียงเป็นภาษาไทย โดย วันชัย วัฒนศัพท์ สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2543 หน้า 1 – 10 ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งนำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความ

ต้องการและความเชื่อหรือค่านิยมของประชาชนเข้ามาประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีที่สาธารณชนให้การสนับสนุน”

ธนาคารโลก ได้อธิบายไว้ในหนังสือ The World Bank Participation Source book (1996), Washington DC: World Bank, paget XI ว่า “การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการริเริ่มการพัฒนาและการตัดสินใจที่มีผลต่อทรัพยากรทั้งหลายและมีผลต่อเขาทั้งหลาย” โดยที่โทมัส เบียร์เล่ (Thomas C. Beierle) และ เจอร์รี่ เคย์ฟอร์ด (Jerry Cayford) ในหนังสือ Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions (2002), Washington DC: Resources for the Future, page 6 กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเปรียบ กับ “กลไก” หลาย ๆ อย่างที่ส่งเสริมการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการตัดสินใจเชิงบริหาร” อีกทั้งกองทุนซูเปอร์ฟันด์ ขององค์การควบคุมมลพิษของสหรัฐอเมริกา หรือ Superfund Community Involvement Manual (2002), United States Environmental Protection Agency (page 3) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

“การมีส่วนร่วมของชุมชน” เป็นชื่อของกระบวนการที่องค์การควบคุมมลพิษ (EPA) บัญญัติใช้เพื่อที่จะบ่งบอกถึงกระบวนการที่สร้างให้เกิดการสานเสวนา (Dialogue) และความประสานร่วมมือกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ในพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนซูเปอร์ฟันด์ การมีส่วนร่วมของชุมชนที่ EPA ได้ดำเนินการนี้มีรากฐานในความเชื่อที่ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้อะไรก็ตามแต่ที่องค์กรของรัฐกำลังทำอยู่ในชุมชนของเขา และมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นต่อโครงการนั้นๆ เป้าหมายของกระบวนการก็เพื่อที่จะให้ประชาชน ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรและช่วยในการปรับปรุงการตัดสินใจของรัฐให้เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งออกเป็น 4 ระดับด้วยกัน โดยเริ่ม ตั้งแต่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุดจนถึงมากที่สุด ดังนี้

- (1) การให้ข้อมูลต่อประชาชน เป็นการมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุดในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่ (1) การให้ข้อมูลที่ประชาชนพึงจะรู้ในสิ่งที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกรณีที่เล็กๆ น้อยๆ และ (2) การให้ข้อมูล มักจะใช้เมื่อเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบมากนัก และประชาชนไม่

รู้สึกอยากเข้ามามีส่วนร่วมนัก ดังนั้น ผู้มีอำนาจจึงสามารถตัดสินใจและนำข้อมูลมาบอกให้ประชาชนทราบ

- (2) การปรึกษาหารือหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่ใช้กับโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนและหรือสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าระดับการให้ข้อมูล เพราะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการที่เกิดขึ้น แต่ การรับฟังความคิดเห็นจำเป็นต้องทำตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ โดยกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลให้ประชาชนได้ตระหนักถึง “ปัญหา” หรือ “ประเด็น” หลักของโครงการ และควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดหรือเสนอแนะเป็นระยะโดยตลอด

อย่างไรก็ดีการมีส่วนร่วมระดับนี้เป็นการมีส่วนร่วมขั้นปรึกษาหารือ การตัดสินใจ ยังเป็นบทบาทของผู้มีอำนาจ กระบวนการปรึกษาหารือนี้ เมื่อได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว จำเป็นต้องนำข้อคิด ข้อเสนอแนะ ข้อความเห็นต่าง ๆ ของประชาชนไปสรุปวิเคราะห์ หากเห็นว่ามิได้มีเหตุผล มีหลักการที่ดี มีความชอบธรรม ก็ควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอแนะ หากผู้มีอำนาจเห็นแตกต่าง จะต้องระบุแสดงความคิดเห็นต่างนั้นอย่างชัดเจน และบันทึกไว้ว่าทำไมตัดสินใจเช่นนั้น เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความหมายอย่างแท้จริง (Meaningful Participation)

- (3) การสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือตัวแทนต่างๆ มามีส่วนร่วมในการหาข้อยุติของการตัดสินใจร่วมกันโดยใช้กระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) กระบวนการนี้จำเป็นต้องใช้ในกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียได้รับผลกระทบอย่างมาก และประสงค์จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผลแห่งการตัดสินใจไม่ว่าจะตั้งธงไว้ล่วงหน้าว่าจะทำโครงการนั้นๆ ได้หรือไม่ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ความชอบธรรม โดยมีเป้าหมายของส่วนรวมและประเทศชาติเป็นที่ตั้ง แต่ไม่ละเลยผู้มีส่วนได้เสียส่วนน้อยที่มีผลกระทบโดยตรง โดยกระบวนการสร้างฉันทามติ อาศัยหลักการและวิธีการต่าง ๆ ได้แก่

- การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ยึดหลักการรวมเข้ามามีด้วยกันหรือ Inclusive ไม่ใช่กีดกันออกไปหรือการปิดกั้นหรือ Exclusive คือเปิดโอกาสให้ทุกคนที่คิดและเชื่อว่าตัวเองได้รับ

ผลกระทบได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ให้ระบุความห่วงกังวลในผลกระทบของเขาให้ชัดเจน และเน้นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นหลัก (Direct Stakeholders) หรือ Parties

- การเจรจาเพื่อหาฉันทามติจะต้องมีกติกาของการเจรจาที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน (Ground Rules)
- ต้องอาศัยคนกลางที่มีความสามารถในเชิงกระบวนการหรือเรียกว่า ผู้ช่วยกำกับกระบวนการกลุ่ม (Facilitator) เพื่อกำกับกระบวนการหรือกรณีที่มีความขัดแย้งแล้ว ต้องสามารถและเข้าใจหลักการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธีหรือผู้ไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediator) คนกลางดังกล่าวไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ
- กระบวนการการตัดสินใจ เป็นความร่วมมือกันเพื่อหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายพอใจ โดยแนวทางการเจรจารูปแบบยึดความต้องการของทุกฝ่าย Interest – based Negotiation ที่ไม่ใช่ยึดจุดยืนของแต่ละฝ่าย (Position – based Negotiation) และผลออกมาโดยใช้กระบวนการสร้างฉันทามติ

(4) การลงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่ประชาชนแต่ละคน ที่ละคน ใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นในโครงการ หรือกิจการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของรูปแบบของการมีส่วนร่วมชุมชนในโครงการและกิจกรรมต่างๆ ให้น่าสนใจ จากการศึกษาวิเคราะห์ของ Cohen และ Uphoff (1980) ที่ได้อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-making) ชุมชนได้ตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มกิจกรรม ในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม
- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (Implementation) เป็นไปในลักษณะของการเข้าร่วมวางแผนงาน และ การเป็นเจ้าของภาพ

- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งทางสังคมและส่วนตัว เช่น การสร้างอาชีพเสริมที่รายได้เข้าชุมชน และผู้ใช้แรงงานได้ค่าตอบแทน
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

2.6 การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม

จากประเด็นปัญหาข้างต้น แนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้การกระจายอำนาจ (Devolution) และการมีส่วนร่วม (Participatory Approach) เข้ามาเกี่ยวข้อง (Larson, 2002; Ribot, 2002a, 2002b, 2002c) ซึ่งในการศึกษาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเข้าใจความเชื่อมโยงกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชน นอกจากนี้ยังต้องทราบและเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง (Actors), อำนาจ (Power) และ ความเป็นเหตุเป็นผล (Accountability) ในรูปแบบการกระจายอำนาจของการจัดการสิ่งแวดล้อม (Agrawal and Ribot, 1999) อย่างไรก็ดีระดับและรูปแบบของการกระจายอำนาจ และผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจขึ้นกับหลายๆ ปัจจัย เช่น ความสามารถในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น, แรงจูงใจ, ประวัติศาสตร์การเมืองและสังคม, โครงสร้างทางสังคม, ชนชั้นสูงในท้องถิ่น, รูปแบบทางการเมืองปกครอง เป็นต้น (Larson and Ribot, 2004) ซึ่งการกระจายอำนาจ (Devolution) นั้นจะหมายถึงการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการกำหนดแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง

ในนิยามและรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีอยู่อย่างหลากหลาย อย่างไรก็ตามแนวความคิดของการมีส่วนร่วมมักเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและการปกครองอย่างประชาธิปไตย หรืออาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำไปสู่ความโปร่งใสทั้งในกระบวนการตัดสินใจและความโปร่งใสของรัฐบาล ซึ่งการมีส่วนร่วมมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำไปสู่การตัดสินใจร่วมกันในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และความยั่งยืนของการบริหารจัดการ ในโครงการวิจัยนี้การมีส่วนร่วมจะมุ่งพิจารณาในรูปแบบของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติทั้งในภาพรวมและในรายละเอียดต่างๆ ของการสร้างเสริมความเข้มแข็งเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน ภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

บทที่ 3

การดำเนินการวิจัย

3.1 วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยฉบับนี้จะเป็นการวิจัยเชิงค้นพบ (Exploratory Research) และการวิจัยเชิงประเมิน (Evaluative Research) โดยจะเน้นวิธีการเก็บข้อมูลโดยให้คนในพื้นที่และผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมให้ข้อมูลพร้อมทั้งช่วยประเมินเนื้อหาในโครงการ ตลอดจนแผนและนโยบายต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานวิจัยในโครงการนี้จะเรียกว่าการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Research) ทั้งนี้มุ่งเน้นกระบวนการและระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

กระบวนการวิจัยดังกล่าวประกอบด้วย การให้กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาได้ระดมความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ปัญหา ร่วมวางแผนยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา ร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหา และร่วมประเมินประสิทธิผลของยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้เสริมสร้างศักยภาพ

ซึ่งการวิจัยเชิงปฏิบัติการนับเป็นการวิจัยเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคมและชุมชนที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน โดยเป็นงานวิจัยที่เริ่มต้นจากชุมชน สนับสนุนให้ชาวบ้านหรือตัวแทนในชุมชนเป็นคนสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้กับตนเองและชุมชน โดยการศึกษาเรียนรู้ข้อมูล การศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบอยู่ โดยการร่วมกันวางแผน และกำหนดการดำเนินงานตามแผนหรือโครงการ พร้อมทั้งการปฏิบัติตามแผน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาได้ถูกต้องตรงตามความต้องการ และมีนักวิจัยภายนอก ทำหน้าที่เป็นผู้เอื้ออำนวยให้กระบวนการวิจัยบังเกิดผลสอดคล้องกับเป้าหมายอันนับได้ว่า การวิจัยได้ช่วยสร้างคุณลักษณะของการเรียนรู้แบบพหุภาคี พร้อมกับก่อให้เกิดผลพลอยได้ที่เป็นจิตสำนึกตระหนักในปัญหา หน้าที่ และร่วมกันแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่ม ทำงานร่วมกันทั้งแก้ปัญหา และพัฒนาอย่างต่อเนื่องยั่งยืนของชุมชน โดยรายละเอียดของกระบวนการวิจัยมีดังนี้

3.1.1 กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาฯ

กลุ่มเป้าหมายหลักในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ (1) ผู้นำชุมชนและชาวชุมชนภายในพื้นที่ศึกษา (2) ตัวแทนหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน กำนัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น และ (3) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

3.1.2 ขั้นตอนและระเบียบวิธีในการวิจัย

ขั้นตอนและระเบียบวิธีในการวิจัยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอนหลักๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1. ทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการศึกษาอย่างเป็นขั้นตอน ได้แก่ การรวบรวมกลั่นกรอง วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิที่เกี่ยวกับสภาพของพื้นที่โครงการ พื้นที่ต่อเนื่อง และชุมชน ตั้งแต่ความเป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2. ทำการศึกษาสำรวจในแหล่งพื้นที่ทำการศึกษากำหนดขึ้นมาจากข้อมูลทุติยภูมิและสำรวจพื้นที่เบื้องต้น ดำเนินการศึกษาโดยตั้งอยู่ภายใต้กระบวนการพัฒนาเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการแก้ไขความขัดแย้ง

ขั้นตอนที่ 3. สำรวจภาคสนามในแหล่งพื้นที่ที่เลือกทำการศึกษาแบ่งเป็น 2 ระยะ ดังนี้: ระยะที่ 1 สำรวจลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมโดยรอบเบื้องต้น ตลอดจนศึกษาสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครอง สังคมและวัฒนธรรม เพื่อจัดทำฐานข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำไปใช้ใน ช่วงต่อไป และระยะที่ 2 สำรวจอย่างละเอียด โดยการถ่ายรูป การจดบันทึก การสัมภาษณ์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยข้างต้น

ขั้นตอนที่ 4. ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาร่วมกันทั้งโครงการวิจัย เพื่อหาความสัมพันธ์และเชื่อมโยงของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจเพื่อการบริหารจัดการและการแก้ไขความขัดแย้ง และการออกแบบโครงสร้างพื้นฐาน

ขั้นตอนที่ 5. ทำการวิเคราะห์และสรุปศักยภาพและข้อจำกัด ในความสัมพันธ์ของรูปแบบและลักษณะของกระบวนการและผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการแก้ไขความขัดแย้งทั้งในกระบวนการตัดสินใจและการนำไปออกแบบโครงสร้างพื้นฐานภายใต้การมีส่วนร่วม

ขั้นตอนที่ 6. ขั้นตอนการจัดทำรายงานขั้นสุดท้ายเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติต่อไป

3.1.3 เครื่องมือในการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้มีกิจกรรมอยู่หลายประเภท ซึ่งจะต้องใช้วิธีการและเครื่องมือต่างกัน ดังนี้

1) การเก็บข้อมูลและศึกษาภาคเอกสาร (Document Review) โดยใช้แบบฟอร์มการเก็บข้อมูลรายละเอียด ซึ่งจะต้องดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทางกายภาพในแต่ละหน่วยอย่างละเอียดพร้อมบันทึกภาพ ริงวัต นอกจากนี้ลักษณะทางกายภาพแล้ว ยังรวมถึงลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมและทุนทางสังคมในพื้นที่ศึกษาอีกด้วย นอกจากนี้การใช้แบบสำรวจโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญแล้ว ในโครงการนี้ยังอาจจะมีการบันทึกข้อมูลโดยร่วมกับชาวชุมชน

2) การสำรวจ (Observation Survey ในโครงการนี้เรียก การสำรวจอย่างรวดเร็ว (Rapid survey) เป็นการสำรวจพื้นที่ที่ระบุและสภาพแวดล้อมในพื้นที่โดยใช้เวลาไม่มาก เพื่อเก็บข้อมูลเบื้องต้นให้เป็นพื้นฐานในการประเมินสถานภาพ และสถานการณ์ของพื้นที่เพื่อใช้ในการกำหนดเขตจริง

ในช่วงการสำรวจ ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จากท้องถิ่น ทั้งตำแหน่งที่แน่นอน ความสัมพันธ์ภายในชุมชนและภายนอกชุมชน กิจกรรมทางระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภัยคุกคามและอื่นๆ นั้น จะได้ข้อมูลจากหลายที่มา ซึ่งแหล่งของข้อมูลที่ได้อาจมีดังนี้ การสังเกตจากคณะผู้สำรวจ/ เจ้าของหรือผู้อาศัยในพื้นที่/ ประชาชนผู้อาศัยในละแวกใกล้เคียง/ หน่วยงานท้องถิ่น เป็นต้น

3) การจัดสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus-Group Interview) โดยวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อยนี้ คือ การแนะนำโครงการและกิจกรรมของโครงการ การร่วมกันระบุพื้นที่หรือบริเวณที่มีความสำคัญในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งระบุศักยภาพและอุปสรรค โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อความยั่งยืน ทั้งในกระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติ

4) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในช่วงการสำรวจรายละเอียด ผู้ดำเนินโครงการจะสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ และการนำไปปฏิบัติ ทั้งในระดับท้องถิ่นระดับจังหวัด และส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

3.1.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษานี้ อาจแบ่งได้ 3 กลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มลักษณะทางกายภาพ กลุ่มเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และทัศนคติความคิดเห็น ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ต่างกัน คือ

ข้อมูลกลุ่มกายภาพ จะใช้วิธีการพรรณนา และการวิเคราะห์ทางกายภาพ ซึ่งแสดงผลโดย รูปภาพ รูปถ่าย นอกจากนี้อาจมีข้อมูลที่วิเคราะห์โดยการพรรณนาทางสังคมศาสตร์อีกด้วย

ข้อมูลกลุ่มเศรษฐกิจและสังคม จะใช้วิธีวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปวิธีการพรรณนา และการวิเคราะห์ทางสังคมศาสตร์ อีกทั้งยังใช้สถิติเข้ามาช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์อีก ในที่นี้จะใช้เพียงสถิติอย่างง่ายหรือในขั้นพรรณนา (Descriptive level) เท่านั้น แต่หากจำเป็นต้องใช้วิธีการหาความสัมพันธ์ของตัวแปร (Associative level) โดยใช้ค่าสหสัมพันธ์ที่เหมาะสม

ข้อมูลกลุ่มทัศนคติ ใช้วิธีพรรณนาทางสังคมศาสตร์และสถิติอย่างง่ายในการวิเคราะห์

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ความเชื่อถือได้และความแม่นยำของข้อมูลไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล หลังจากนั้นได้นำข้อมูลที่จัดระบบไว้เป็นด้าน ๆ เช่น ด้านความรู้ความเข้าใจ ด้านทักษะความสามารถในการปฏิบัติ ฯลฯ มาทำการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลที่ต่างกัน วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต่างกัน และสถานที่ที่ต่างกัน โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation Analysis) จากนั้นนำข้อมูลมาสังเคราะห์และเชื่อมโยงกันตามประเด็นต่าง ๆ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย แล้วนำกลับไปให้ผู้ให้ข้อมูลรับรองความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง เสร็จแล้วจึงนำเสนอในลักษณะพรรณนาความ (Description)

บทที่ 4

พื้นที่ศึกษา และการแก้ไขและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

4.1 บทนำ

พื้นที่ลุ่มน้ำคลองสารภีมีพื้นที่ทั้งหมด 605.55 ตารางกิโลเมตร หรือ 378,468.75 ไร่ โดยครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ได้แก่ อ.เมือง (ต.โคกไม้ลาย ต.ไม้เค็ด และ ต.วัดโบสถ์) อ.บ้านสร้าง (ต.บางพลวง) และจังหวัดนครนายก ได้แก่ อ.ปากพลี (ต.ปากพลี ต.หินลาด ต.โคกกรวด ต.ท่าเรือ และ ต.เนินหอม) มีลำน้ำหลักสำคัญ คือ คลองสารภีซึ่งไหลลงสู่มแม่น้ำปราจีนบุรี บริเวณ ต.วัดโบสถ์ อ.เมือง จ.ปราจีนบุรี

การเปิดประตูระบายน้ำคลองสารภีเพื่อให้ชาวนาสามารถระบายน้ำออกจากนาข้าวและเก็บเกี่ยวข้าวได้ในเดือนพฤศจิกายน อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมาได้ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ มีการเน่าเสียในคลองสารภีและแม่น้ำปราจีนบุรี ส่งผลให้ปลาทั้งตามธรรมชาติและปลาที่เพาะเลี้ยงในกระชังของประชาชนที่เลี้ยงในแม่น้ำปราจีนบุรี บริเวณ อ.บ้านสร้าง จ.ปราจีนบุรี ตายเป็นจำนวนมาก



รูปที่ 4.1 แสดงผลกระทบต่อการทำการประมงในพื้นที่แม่น้ำสารภี

จากปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่นั้น และมีแนวโน้มที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เพียงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบทางเศรษฐกิจเท่านั้น ผลกระทบจากมลพิษดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมขึ้นอีกด้วย ทั้งความขัดแย้งระหว่างประชาชนและชุมชนที่อยู่ต้นน้ำคลองสารภี และประชาชนและชุมชนที่อยู่ปลายน้ำคลองสารภีที่ได้รับผลกระทบเป็นหลัก ด้วยเหตุดังกล่าว ในปี 2549 กรมควบคุมมลพิษจึงได้เกิดกระบวนการหารือกับภาคประชาชนในพื้นที่และได้ข้อสรุปร่วมกันว่าควรจะต้องจัดตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหานี้ร่วมกันเพื่อตรวจสอบ แหล่งกำเนิดมลพิษและหาสาเหตุของปัญหามลพิษในพื้นที่คลองสารภี และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไข ปัญหามลพิษในพื้นที่คลองสารภี เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาคุณภาพน้ำในคลองสารภีและแม่น้ำปราจีนบุรีที่จะส่งผลกระทบต่อปลาในธรรมชาติและการเลี้ยงปลาในกระชังที่มีการระบายน้ำผ่านประตูระบายน้ำคลองสารภีในช่วงปี พ.ศ. 2550

4.2 พื้นที่ศึกษา

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สถานการณ์มลพิษทางน้ำในพื้นที่คลองสารภีมีแนวโน้มที่รุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้น ทั้งเชิงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและในเชิงบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้สภาพปัญหาทางด้านมลพิษและแนวทางแก้ไขมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในปี พ.ศ. 2545 – 2547 ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ได้เกิดเหตุการณ์น้ำเน่าเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำปราจีนบุรี ตั้งแต่อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี เรื่อยมาจนถึงลุ่มน้ำบางปะกง เขตจังหวัดฉะเชิงเทรา อยู่เป็นประจำ ส่งผลให้สัตว์น้ำทั้งจากธรรมชาติและปลาในกระชังลอยตายเป็นจำนวนมาก จากการตรวจสอบพบว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากปริมาณน้ำเสียที่ระบายออกจากประตูระบายน้ำคลองสารภี ซึ่งจะเปิดระบายในช่วงเดือนพฤศจิกายนของทุกปี ทำให้น้ำเสียและตะกอนปริมาณมากไหลลงสู่แม่น้ำปราจีนบุรี

แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานงานภาครัฐทั้งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ได้มีการแก้ไขปัญหามาเพื่อตอบสนองต่อการร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากประชาชนในพื้นที่ โดยในปี พ.ศ. 2548 ชลประทานจังหวัดปราจีนบุรีได้มีการนำไม้หมอนมาทำเป็นบานกั้นน้ำชั่วคราว เพื่อดักกั้นตะกอน และระบายน้ำคลองสารภีโดยการให้น้ำไหลล้น (เหมือนฝายทดน้ำ) แทนการระบายแบบเดิมที่ใช้การยกบานประตูแล้วระบายน้ำออกทางใต้บานประตู และในปี พ.ศ. 2548 ดังกล่าว คุณภาพน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรียังมีผลกระทบต่อสัตว์น้ำ มากไปกว่านั้น ในปี พ.ศ. 2549 มีการระบายน้ำจากประตูในรูปแบบเดิมที่ใช้การยกบานประตูแล้วระบายน้ำออกทางใต้บานประตู ทำให้ ในปี พ.ศ. 2549 การเปิดประตูระบายน้ำคลองสารภี ยังคงส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำ



รูปที่ 4.2 แสดงลักษณะทางกายภาพของแม่น้ำสารภี

แต่ในปี พ.ศ. 2550 - ปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานจากส่วนกลาง และภาคประชาชน แบบบูรณาการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษ ตลอดจนแนวทางการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การมีส่วนร่วมในการออกแบบประตูปรับน้ำและการบริหารจัดการเปิด - ปิด ประตูปรับน้ำ

4.3 สถานการณ์มลพิษทางน้ำและแนวทางการแก้ไข

ประตูปรับน้ำคลองสารภี ตั้ง อยู่ที่ ต.วัดโบสถ์ อ.เมือง จ.ปราจีนบุรี อยู่ในลุ่มน้ำรองแม่น้ำปราจีนบุรีสายหลักลุ่มน้ำหลักปราจีนบุรี ประตูปรับน้ำแห่งนี้ถูกก่อสร้างในปี พ.ศ. 2520 แล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2523 โดยวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างนั้น เป็นโครงการรับน้ำนองและเก็บกักน้ำในลำนน้ำธรรมชาติเพื่อใช้ในการทำการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าวขึ้นน้ำพื้นที่ประมาณ 30,000 ไร่

ซึ่งจะเริ่มปิดประตูระบายน้ำตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม และจะเปิดประตูระบายน้ำออกเพื่อให้เกษตรกรทำการเก็บเกี่ยวผลผลิตประมาณเดือนพฤศจิกายนของทุกปี

เนื่องจากประตูระบายน้ำคลองสารภีเป็นประตูระบายน้ำบานเหล็กโค้ง ขนาด 2.00 – 6.00 ม. เมื่อเวลาเปิดระบายน้ำจะต้องเปิดระบายน้ำจากด้านล่างของประตูระบายน้ำ



รูปที่ 4.3 แสดงตำแหน่งประตูระบายน้ำและพื้นที่ใกล้เคียง

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ

แต่เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2545 กรมชลประทานได้รับเรื่องร้องเรียน กรณีน้ำในคลองสารภีและแม่น้ำปราจีนบุรีเน่าเสีย ทำให้ปลาในกระชังที่ประชาชนเลี้ยงในแม่น้ำปราจีนบุรีบริเวณอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรีตายเป็นจำนวนมาก และได้มีการร้องเรียนกรณีเดียวกันเข้ามาอีกหลายครั้งในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2546 และ พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ซึ่งปัญหาเรื่องกรณีนี้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องยังได้รับการร้องเรียนเช่นเดียวกัน โดยจะได้รับเรื่องในช่วงเวลาเดียวกันของทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



รูปที่ 4.4 สภาพมลพิษทางน้ำในพื้นที่คลองสารภี

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ปัญหาน้ำในคลองสารภีเน่าเสียเกิดจากการเปิด - ปิด ประตูระบายน้ำสำหรับกั้นน้ำในคลองก่อนไหลลงสู่แม่น้ำปราจีนบุรี โดยโครงการชลประทาน ปราจีนบุรีจะเปิดประตูระบายน้ำทุกวันที่ 10 พฤศจิกายนของทุกปี เพื่อระบายน้ำในนาข้าวให้ชาวนา สามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้ คลองสารภีจึงเป็นคลองที่รับน้ำผิวดิน (Run-Off) ที่มีคุณภาพต่ำจากพื้นที่ ส่วนใหญ่ที่เป็นไร่นา เมื่อมีการเปิดประตูระบายน้ำเพื่อระบายน้ำในคลองสารภีลงแม่น้ำปราจีนบุรีจะ ก่อให้เกิดผลกระทบกับปลาในกระชังที่ประชาชนเลี้ยงในแม่น้ำปราจีนบุรี เนื่องจากน้ำในคลองสารภี มีความสกปรกในรูปของบีโอดีสูงและมีออกซิเจนละลายอยู่น้อยมาก (DO เท่ากับ 0.9 มิลลิกรัมต่อ ลิตร) ทำให้ปลาขาดออกซิเจนตาย การเน่าเสียของแม่น้ำปราจีนบุรีจะเกิดในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ 1 อาทิตย์ หลังจากนั้นแม่น้ำจะมีการปรับคืนสู่สภาพเดิม และประชาชนจะสามารถเลี้ยง ปลาได้ตามปกติ

การประชุมหารือกับกลุ่มเครือข่ายประชาชนในจังหวัดปราจีนบุรี ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำบางปะกง ปราจีนบุรีและโตนเลสาป ศูนย์พัฒนากิจกรรมภาค พลเมืองปราจีนบุรี และกลุ่มอนุรักษ์แม่น้ำปราจีนบุรี และจังหวัดปราจีนบุรี เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม

พ.ศ. 2547 เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำในแม่น้ำบางปะกงเน่าเสีย โดยที่ประชุม มีมติว่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทุกระดับ รวมทั้งช่วยกันลดการปลูกข้าว จัดระเบียบ และลดการเลี้ยงปลาในกระชัง โดยภาครัฐจะช่วยเหลือในส่วนของหางานและสร้างรายได้ใหม่ทดแทนในส่วนที่ขาดหายไป และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและโรงงานอุตสาหกรรมเข้าใจและร่วมมือแก้ไขปัญหานอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีจะเป็นหน่วยสนับสนุนด้านกำลังคนและงบประมาณ รวมทั้งจัดทำโครงการเสริม เช่น โครงการจัดทำสื่อเผยแพร่การอนุรักษ์แม่น้ำปราจีนบุรี

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในคลองสารภีและแม่น้ำปราจีนบุรี โดยกรมควบคุมมลพิษ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2547 พบว่าน้ำในคลองสารภีในช่วงก่อนที่จะมีการเปิดประตูน้ำมีคุณภาพต่ำมาก มีค่าออกซิเจนละลาย (DO) อยู่ระหว่าง 0 – 0.2 มิลลิกรัมต่อลิตร และมีค่าความสกปรกในรูปของบีโอดีสูง จึงได้มีการประสานการปฏิบัติงานระหว่างโครงการชลประทานจังหวัดปราจีนบุรีและกรมควบคุมมลพิษ เพื่อหาทางป้องกันและแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยกรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในพื้นที่อย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป

จากการตรวจติดตามเมื่อเดือนตุลาคมและพฤศจิกายน 2548 ไม่พบปลาในกระชังในแม่น้ำปราจีนบุรีตาย เนื่องจากมีการใช้ Stop Log ช่วยกันตะกอนดินด้านหน้าประตูระบายน้ำและให้น้ำไหลผ่าน Stop Log ก่อน และระบายน้ำจากคลองสารภีลงแม่น้ำปราจีนบุรี โดยลดปริมาณการระบายน้ำให้น้อยลงแต่ใช้เวลาในการระบายมากขึ้น เพื่อให้ความสกปรกของน้ำในคลองสารภีถูกเจือจางโดยน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรี ทำให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีดีกว่าปีที่เกิดปัญหา ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์น้ำในแม่น้ำและในกระชัง และจากการตรวจวัดคุณภาพน้ำบริเวณที่เกิดเหตุ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2548 น้ำในคลองสารภีมีค่าออกซิเจนละลาย (DO) เท่ากับ 0.9 มิลลิกรัมต่อลิตร น้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีมีค่าออกซิเจนละลาย (DO) อยู่ระหว่าง 3.3 – 4.5 มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งสภาพน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีมีสภาพปกติ

● การดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำปี พ.ศ. 2549 – 2550

ในส่วนของกรมชลประทาน ได้สนับสนุนงบประมาณในปี 2550 เพื่อดำเนินการขุดลอกตะกอนดินที่ตกค้างด้านหน้าประตูระบายน้ำและแก้ไขระบบระบายน้ำโดยทำการปรับเปลี่ยนบานระบายชนิดบานเหล็กโค้ง ขนาด 2.00 – 6.00 ม. เป็นบานระบายตรง 2 ชั้น ขนาดสูงบานละ 3.31 เมตร กว้าง 5.50 เมตร เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการระบายน้ำจากเดิมระบายน้ำจากด้านล่างเป็นการระบายน้ำแบบล้นข้ามสันบานระบาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฟุ้งกระจายของตะกอนดินและเศษวัชพืชที่ตกจมอยู่

บริเวณด้านหน้าประตูระบายน้ำซึ่งน้ำส่วนบนนี้จะมีค่าออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) สูงกว่าน้ำในระดับความลึก 5 – 6 เมตร จากผิวน้ำนอกจากนี้ยังทำการติดตั้งตะแกรงเหล็กบนสันบานระบาย ช่วยให้เกิดการแตกกระจายของอนุภาคน้ำเป็นการเพิ่มปริมาณการละลายของออกซิเจนในน้ำ (DO) ให้มีค่าเพิ่มสูงขึ้นด้วย เพราะน้ำที่ระบายจากด้านบนจะตกกระแทกเกิดเป็นฟองคลุกเคล้ากับอากาศได้ดี ขณะนี้ผลการดำเนินงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว

● **การบริหารการเปิด-ปิดประตูระบายน้ำคลองสารภีในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว ปี พ.ศ. 2550 – ปัจจุบัน**

การบริหารการเปิดปิดประตูระบายน้ำในช่วงการเก็บเกี่ยวข้าว ปี 2550/2551 การดำเนินงานในส่วนนี้ ได้มีการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรการเปิด – ปิดประตูระบายน้ำทั้งนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ภาคข้าราชการที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามาเป็นคณะกรรมการในการทำงานร่วมกัน และคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารการเปิด – ปิด ประตูระบายน้ำ ดังนี้

- (1) กำหนดวันเปิด-ปิดประตูระบายน้ำ เปิดระบายน้ำวันที่ 8 พฤศจิกายน ทั้งนี้วันที่เปิดประตูระบายน้ำไม่ควรอยู่ในช่วงน้ำตาย
- (2) การประชาสัมพันธ์ ก่อนวันเปิดประตูระบายน้ำจะดำเนินการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ทราบโดยทั่วกันไม่น้อยกว่า 7 วัน
- (3) ระยะเวลาการระบายน้ำ จะระบายน้ำจนระดับด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำมีระดับไม่แตกต่างกัน ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 20 วัน
- (4) วิธีการระบายน้ำ จะระบายน้ำโดยการลดระดับสันบานลงเพื่อให้น้ำไหลล้นข้ามสันบานเพียงอย่างเดียว
- (5) อัตราการระบายน้ำ จะระบายน้ำไม่เกิน 2 ล้านลบ.ม./วัน ในช่วง 3 วันแรกของการระบาย
- (6) **ช่วงเวลาการระบายน้ำ**
 - **ระยะที่ 1** ในช่วง 3 วันแรกของการระบายน้ำจะระบายน้ำเฉพาะช่วงเวลากลางวัน 6.00-18.00 น. หรือ 10-12 ชั่วโมง

- **ระยะที่ 2** ในระยะต่อมาอีก 3 วัน จะระบายน้ำตลอด 24 ชั่วโมง โดยในช่วงกลางคืนจะลดปริมาณการระบายน้ำเหลือเพียง 50% ของอัตราการระบายน้ำในช่วงกลางวัน
- **ระยะที่ 3** หลังจากนั้นจะระบายน้ำตลอด 24 ชั่วโมง ในอัตราที่เท่ากันทั้งกลางวันและกลางคืน
- **ระยะที่ 4** เมื่อระดับน้ำด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำบริเวณประตูระบายน้ำคลองสารก็มีระดับเท่ากันแล้วจะยกบานล่างขึ้นเพื่อให้น้ำขึ้นลงตามปกติและสามารถถ่ายเทตะกอนดินที่อาจตกจมอยู่บริเวณด้านหน้าประตูระบายน้ำ

4.4 กระบวนการทางสังคมและนโยบายสาธารณะ

จากปรากฏการณ์ทางสังคมและการเคลื่อนไหวต่างของกลุ่มคนต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวภายใต้ความขัดแย้ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นเวลาเกือบสิบปีที่ปัญหาปลาตายจากคุณภาพน้ำในแม่น้ำปราจีนบุรีเน่าเสียในช่วงเดือนพฤศจิกายนของทุกปีไม่ได้รับการคลี่คลายหรือแก้ไขปัญหาลงและนับตั้งแต่มีปัญหาก็ก่อให้เกิดปมความขัดแย้งที่นับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่เปราะบางโดยกลุ่มที่มีความขัดแย้งซึ่งกันพร้อมที่จะวิวาทใช้กำลังได้อยู่ตลอดเวลา

จากปรากฏการณ์ปลาและกุ้งทั้งในกระชังและในแม่น้ำปราจีนบุรีตั้งแต่ปี 2546 ที่มีความรุนแรงมากในปี 2547 ซึ่งนับเป็นปีที่น้ำเน่าเสียส่งผลกระทบต่อไปจนถึงปากแม่น้ำบางปะกงทำให้ปลากระชังที่เกษตรกรเลี้ยงไว้ในกระชังรวมถึงปลาและกุ้งธรรมชาติตายลงไปรวมมูลค่าราว 60 ล้านบาท เกษตรกรราว 200 ครัวเรือน ไร่อาชีพ มีปัญหาหนี้สิน บางรายถึงขั้นคิดจะฆ่าตัวตายก็มี เพราะอาชีพการเกษตรด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำถือเป็นอาชีพที่ชาวบ้านแถบลุ่มน้ำปราจีน – บางปะกง มีความถนัดและสามารถทำอยู่กับบ้านโดยไม่ต้องย้ายครอบครัวไปไหน (บุศบง 2553)

บทที่ 5

การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

แม้ว่า ประเทศไทยจะมีกฎหมายและองค์การรองรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 แต่ดูเหมือนปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลไกการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามไม่ทันการขยายตัวของเศรษฐกิจทำให้เกิดการเร่งรัดนำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้เกินขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ ในขณะที่การนำเอานโยบายด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติเป็นไปอย่างเชื่องช้าและกฎหมายขาดการบังคับใช้ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงยังมีช่องว่างทางนโยบายและกลไกอยู่

5.1 การกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีลักษณะการปกครองที่รวมอำนาจและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาช้านาน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ กระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (ADB, 2008) โดยก่อนหน้าปี พ.ศ. 2535 การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีการกำกับดูแลในหลายกระทรวงและกรม ถึงอย่างไรก็ตาม จากรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา พบว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และพบอีกว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีบางส่วนถูกแบ่งแยกออกจากกันไม่มีการประสานงานกัน และบางส่วนมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งก็ส่งผลให้การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม โดยภายหลังจากการเข้าร่วมประชุมนานาชาติที่เมืองริโอ ดี จาเนโร ในปีพ.ศ. 2535 รัฐบาลไทยได้ปฏิรูปโครงสร้าง โดยมีอำนาจในการควบคุมมลพิษและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยงานท้องถิ่นในช่วงข้ามคืน การควบคุมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกถ่ายโอนไปยังส่วนท้องถิ่น โดยที่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นเพียงผู้สนับสนุนและกำกับดูแลในภาพรวมเท่านั้น โดยหลักการสำคัญในการนำการกระจายอำนาจและแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายหลังจาก พ.ศ. 2535 ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งภายใต้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้บรรจุแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในแต่ละส่วนอย่างชัดเจน โครงสร้างและหน่วยงานใหม่ที่เกิดขึ้นจะต้องปฏิบัติเพื่อรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปรับปรุงคุณภาพการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

การบรรจบกันของการกระจายอำนาจและแนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมนั้นคือ การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งออกภายใต้ พ.ร.บ.2535 ข้างต้น ภายใต้รูปแบบ การบริหารจัดการแบบใหม่ การบริหารราชการส่วนกลางได้ถูกถ่ายโอนภารกิจในการตัดสินใจ การใช้งบประมาณ และในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหมดไปสู่หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงาน ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงไม่ขึ้นกับส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในครั้ง นี้ยังสร้างพื้นที่แก่หน่วยงาน กลุ่มบุคคลและองค์กรอื่นๆ ที่สนใจได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้เขตควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจ สูงสุดในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แผนการลดและบรรเทามลพิษพร้อมทั้งแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้จัดทำขึ้น ซึ่งแผน ดังกล่าวข้างต้นจะถูกดำเนินจากส่วนท้องถิ่นเป็นขั้นตอนแรกโดยได้รับการแนะนำและแนวทางจาก แนวทางการจัดทำแผนการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด หลังจากนั้นจะส่งต่อแผนและแผนปฏิบัติการ ระดับท้องถิ่นต่อไปยังจังหวัดหรือส่วนภูมิภาคต่อไป

ในปี พ.ศ.2548 เขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ ทั้ง 5 จังหวัดได้ถูกประกาศให้เป็นเขตควบคุม มลพิษ ส่งผลให้ท้องถิ่นในเขต 5 จังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำแผน และแผนปฏิบัติการระดับท้องถิ่นของตนเองโดยอาศัยแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ระบุ ไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในระยะแรก เมื่อการกระจายอำนาจได้ถ่ายโอนภารกิจสู่ส่วน ท้องถิ่น ประชาชนและชุมชนต่างๆ สามารถเข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการในการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของเขาเหล่านั้น โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงใน การปฏิบัติให้เกิดแผนและแผนปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งมองได้ว่าหน่วยงานราชการจากส่วนกลางไม่ สามารถที่จะควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้และไม่อาจคาดการณ์ผลใดๆ ได้ อัน เนื่องมาจากความเป็นอิสระในการบริหารจัดการนั่นเอง ถึงแม้ว่าเขตปริมณฑลของกรุงเทพฯ จะถูก ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษในปี พ.ศ.2548 ความเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ในท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับประโยชน์อย่างมากในการกระจาย อำนาจในการนี้ ยกตัวอย่างเช่น จากกรณีศึกษาที่พบ องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดรับเจ้าหน้าที่เอง ซึ่งโดยมากเป็นประชาชนในท้องถิ่น โดยแทนที่จะถูกแต่งตั้งจากส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางที่เป็นมา ในอดีต ในทางกลับกัน บุคคลเหล่านั้นมักเป็นเครือข่ายหรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นซึ่งทำให้สังคมในท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงและซับซ้อนกันมากกว่าเดิม

ภายใต้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ได้ให้ความสนใจองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น หน่วยงานท้องถิ่นหลักในการปรับปรุงและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันนั้น ยังต้อง

ดำรงคะแนนเสียง ความนิยม และรักษาสมดุลของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นอีกด้วย การปฏิวัติโครงสร้างการบริหารจัดการนี้ส่งผลให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งที่ถูกเลือกตั้งและไม่ได้ถูกเลือกตั้งมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นมากขึ้น เช่น กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น กลุ่มชนชั้นผู้นำท้องถิ่น กลุ่มนักลงทุน เป็นต้น โดยในกระบวนการและขั้นตอนการตัดสินใจ บุคคลดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการโน้มน้าวและกำหนดทิศทางของผลลัพธ์ในการตัดสินใจต่างๆ เหล่านั้น

5.2 แนวทางการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

“แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ได้เริ่มประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ ก็คือ การรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมมิให้ถูกทำลายลงไปมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากพื้นที่นั้นมีปัญหามลพิษเกิดขึ้นแล้วหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะที่วิกฤตและรุนแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรการที่ใช้ดำเนินการนั้นแบ่งออก 2 อย่างคือ มาตรการด้านกฎหมาย และมาตรการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ สำหรับมาตรการด้านกฎหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเขตควบคุมมลพิษ กำหนดให้มีการติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งสามารถจัดส่งมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษไปบำบัด หรือกำจัดในระบบมลพิษรวมที่ท้องถิ่นจัดสร้างขึ้น และสุดท้ายจะต้องมีการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้การปล่อยทิ้งมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ สำหรับมาตรการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษนั้น จะต้องจัดให้มีการทำแผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แผนการจัดการและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซมบำรุงรักษา และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม แผนการจัดเก็บค่าบริการ เพื่อการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัด มีแผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยน้ำเสียและของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และแผนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ ซึ่งอย่างไรก็ตาม การกำหนดและจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัด นับได้ว่าเป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งในการช่วยรักษาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

5.3 คักยภาพและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวและชุมนุมของประชาชน สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยได้แก้ไขข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหลายประเด็น เช่น การตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก ทำให้สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทันที รวมทั้งการลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 ชื่อ เหลือเพียง 10,000 ชื่อ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมทั้ง 3 มิติ คือ (1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ระบุไว้ในมาตรา 56 มาตรา 57 เป็นต้น (2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน บัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 58 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 282 มาตรา 287 มาตรา 290 เป็นต้น และ (3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการพื้นฐานด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิไว้ในมาตรา 40 และเปิดโอกาสให้บุคคล (มาตรา 60) และชุมชน (มาตรา 67 วรรคสาม) สามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญควรมีการพัฒนากรอบแห่งการใช้สิทธิบางประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่ามีค่านิยมและแนวทางการใช้สิทธิอย่างไร เช่น สิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติลงมาพบว่า บัญญัติรับรองสิทธิไว้หลายประการทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่มีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชน เช่น ความชัดเจนเรื่องขอบเขตค่านิยม ระยะเวลาดำเนินการ อำนาจการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐภาระค่าใช้จ่ายการพิสูจน์ความเสียหายโดยเฉพาะคนยากจน ความชัดเจนเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดี เป็นต้น

5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่สิ่งใหม่ในสังคมไทย หากนับย้อนเวลาไป สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกที่มีอายุครบ 100 ปี เมื่อไม่นานมานี้ ส่วนเทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2476 อยู่คู่กับสังคมไทยมา 72 ปี ถึงแม้วันนี้มีการยุบเลิกสุขาภิบาลไปแล้ว แต่ก็แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยมีประวัติความเป็นมายาวนานพอควร รวมทั้งมีรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

การจัดการสิ่งแวดล้อม ก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกัน เช่น การดูแลรักษาความสะอาดทางน้ำทางบก การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จัดให้มีสิ่งแวดล้อม สาธารณะ จัดให้มีน้ำสะอาด สวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ จัดให้มีการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่จำเป็น และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ภารกิจเหล่านี้เดิมถูกมองว่าเป็นงานที่มีความสำคัญรองๆ ลงไป จึงทำให้บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นลดน้อยไปด้วย หากแต่สิ่งใหม่สำหรับสังคมไทย คือ การให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ บทบาทและความสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

เมื่อสิ่งแวดล้อมกลายเป็นวาระแห่งโลกตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ความห่วงใยในสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นหลักในแวดวงวิชาการ ประชมนานาชาติ และการบริหารประเทศ ความเสื่อมโทรมและความสกปรกที่เป็นพิษของสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นปัญหาใหญ่เกี่ยวกับความตายหรือความอยู่รอดของมนุษยชาติ สังคมไทยได้ตระหนักชัดว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกัน อีกทั้ง ดังจะเห็นได้จาก การปกครองท้องถิ่นไทยมีความสนใจมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน เช่น ในเรื่องโครงสร้าง ส่งผลให้มีการยุบองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล และยกฐานะสุขาภิบาลเดิมเป็นเทศบาลตำบล ด้านการบริหารบุคคล มีการปรับปรุงให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบมากยิ่งขึ้น เช่น ประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้

ด้วยการตระหนักของสังคมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิต ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในกรอบการ

จัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีทิศทางชัดเจนในการมอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในระดับท้องถิ่น โดยในมาตรา 290 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ

- 1) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และ
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายประการ จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ภารกิจในการดูแลแม่น้ำลำคลอง นอกจากมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำและทางระบายน้ำ ยังได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการควบคุมท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และการอนุมัติสิ่งปลูกสร้างในลำน้ำ ภารกิจด้านการใช้ที่ดิน หน้าที่ด้านผังเมือง ควบคุมอาคาร ดูแลรักษาที่สาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตลาด การปรับปรุงแหล่งชุมชน การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ภารกิจด้านการขนส่งจัดระบบจราจร รวมทั้งหน้าที่ในการจัดการและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้รับบทบาทในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เช่น การจัดตั้งและการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การขนส่งมวลชน การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเป็นการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่นครอบคลุมและมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น และสะท้อนบทบาทความสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสอดคล้องกับกระแสการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เน้นการกระจายอำนาจ ตามแนวทาง Think Globally, Act Locally อย่างไรก็ตาม หลักการและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยังคง

ไม่สามารถทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในทันที ยังมีองค์ประกอบอื่นที่จำเป็นต้องปรับตัวในการดำเนินการตามบทบาทใหม่นี้

สิ่งที่จำเป็นประการแรก คือ การปรับวิถีคิดขององค์กรปกครองท้องถิ่น การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสลับซับซ้อน หลากหลายมิติ การคิดแก้ปัญหาต้องวิเคราะห์อย่างครอบคลุม ไม่แก้ปัญหาตามอาการหรือแยกส่วน การวัดผลสำเร็จการจัดการสิ่งแวดล้อมจะเน้นเฉพาะประสิทธิภาพ และประสิทธิผลคงไม่พอ จำเป็นต้องคำนึงถึงความยั่งยืนและการพึ่งตนเองของชุมชนเป็นสำคัญด้วย

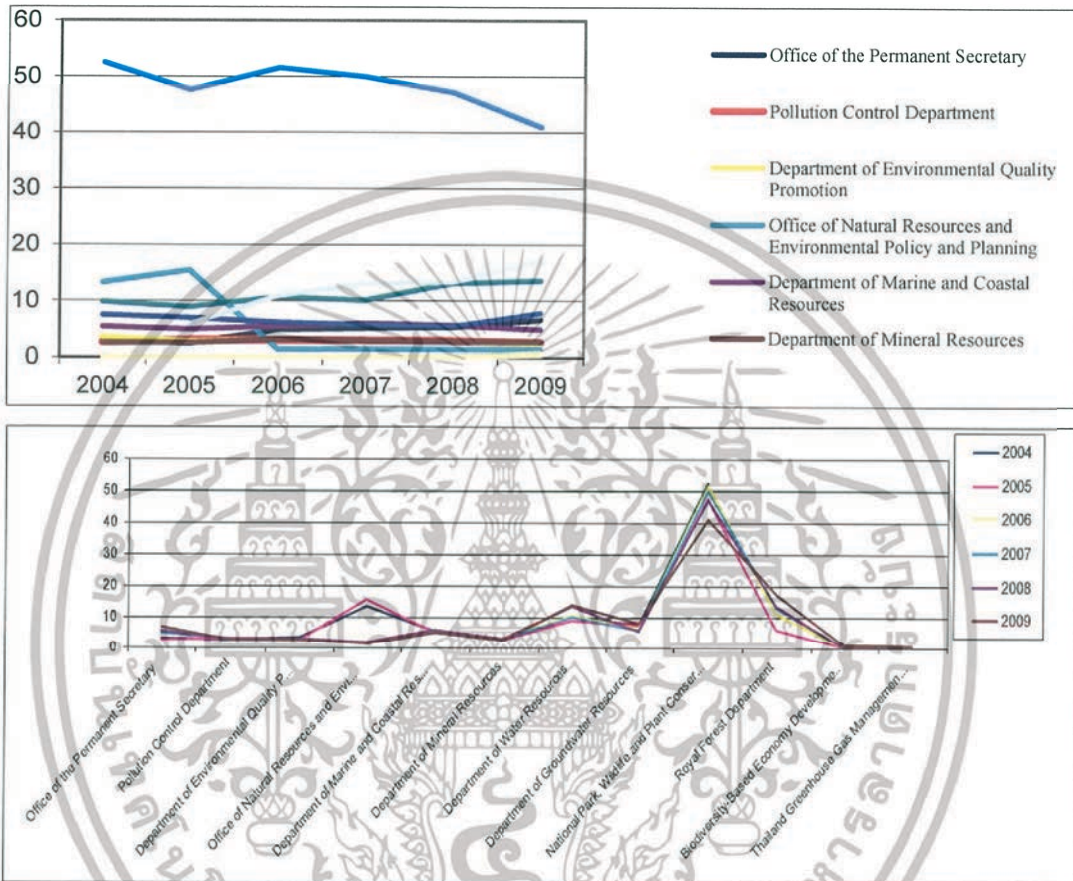
ประการที่สอง คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปรับปรุงวิธีการทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล คือ การมีระบบการบริหารที่โปร่งใส กะทัดรัด มีความโปร่งใส เปิดเผยส่งเสริมและให้อำนาจแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นด้วย

ประการสุดท้าย คือ เจตจำนงทางการเมือง หรือ Political Will จากผู้นำขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการขับเคลื่อนให้องค์กรปรับเปลี่ยนวิถีคิดและวิธีการทำงาน โดยผู้นำต้องตระหนักว่าความยั่งยืนของชุมชน คุณภาพชีวิตที่ดีของลูกหลาน และอนาคตของโลกใบนี้มีความสำคัญกว่าผลเลือกตั้งครั้งต่อไป และนี่คือความท้าทายขององค์กรปกครองท้องถิ่นในบทบาทใหม่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบอีกว่า ในปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลสิ่งแวดล้อมไปให้แก่ อบต.แล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่ อบต.เป็นจำนวนมากยังขาดความรู้และบุคลากรทั้งในระดับการจัดการและระดับเทคนิครวมทั้งทรัพยากรอื่นๆ ในระดับที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจ

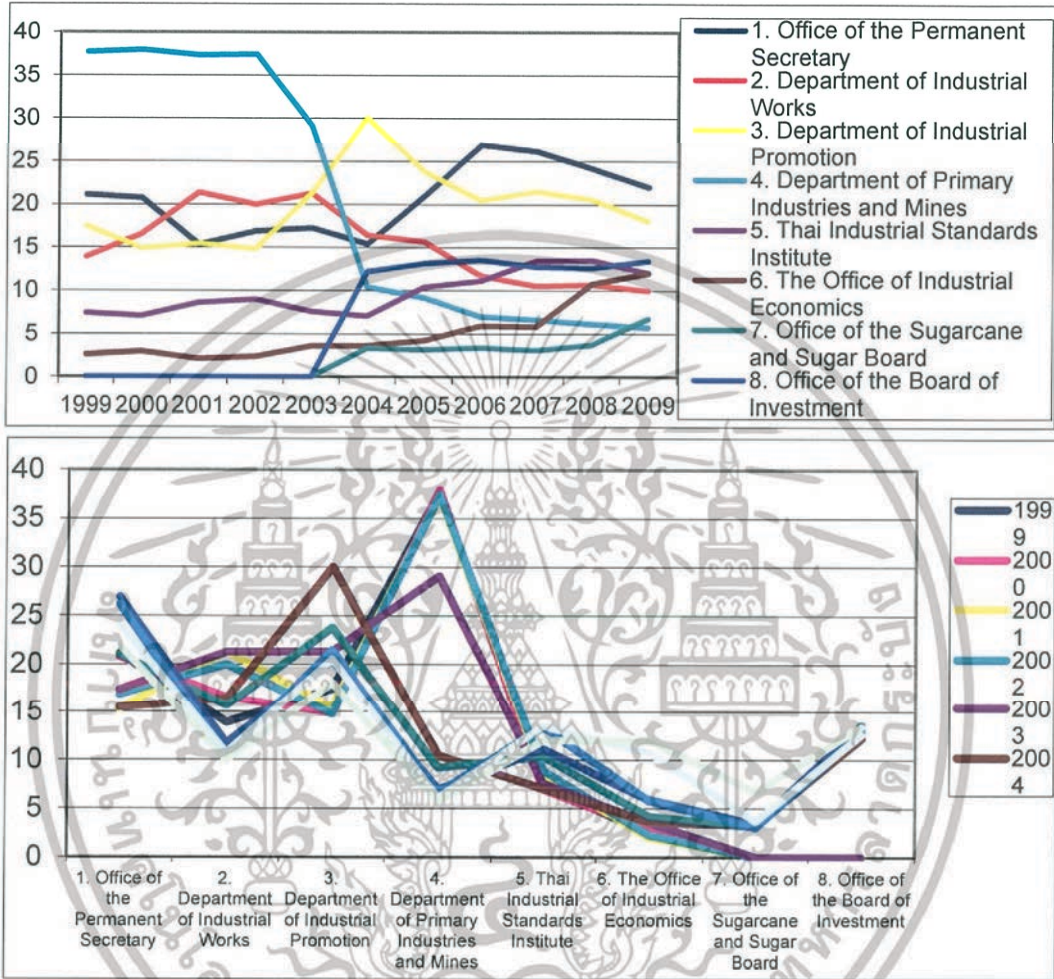
ในขณะที่ประชาชนถามหาความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ งบประมาณที่รัฐจัดให้กับดูแลสิ่งแวดล้อมนับว่าน้อยเมื่อคิดเป็นร้อยละของงบประมาณของรัฐและร้อยละของ GDP ในแต่ละปี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยิ่งไปกว่านั้น จากงบประมาณหมื่นกว่าล้าน แต่กว่าร้อยละ 70 เป็นงบดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่กรม ควบคุมมลพิษได้รับการจัดสรรงบประมาณปีละ 500 - 700 ล้านบาท เท่านั้น ดังนั้น การดูแลปัญหามลพิษทั่วประเทศให้มีประสิทธิภาพจากการดำเนินงานของส่วนกลางย่อมเป็นไปได้ส่วนองค์การ บริหารส่วนจังหวัดแม้จะมีรายได้ดีกว่าเมื่อเทียบกับเทศบาลและอบต.แต่ก็ไม่มีพื้นที่ให้ปฏิบัติการ กลไกอันประดัดประเดิด ลักลั่น ขาดการบูรณาการเช่นนี้ จึงไม่อาจแก้ไขปัญหามลพิษในระดับพื้นที่ได้

ตารางที่ 5.1 การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แยกรายการในช่วงปี 2547 ถึงปี 2552



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547 ถึงปี 2552

ตารางที่ 5.2 การกระจายตัวของงบประมาณภายในกระทรวงอุตสาหกรรมแยกรายกรมในช่วงปี 2542 ถึงปี 2552



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2542 ถึงปี 2552

เป็นที่ชัดเจนว่า แม้ประเทศไทยจะมีนโยบาย กฎหมายและกลไกมากมายเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทัดเทียมนานาชาติ แต่ก็มีช่องโหว่มากมาย เนื่องจากการบริหารจัดการยังขาดการบูรณาการ ขาดการบังคับใช้กฎหมาย และขาดการถ่ายโอน ความรู้ คนและจัดหางบประมาณให้แก่อปท.

ซึ่งการขับเคลื่อน อปท.ให้มีความสามารถและความเข้มแข็งด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้นจึงนับเป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติที่สำคัญในการนำพาประเทศไปสู่สิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิ

ที่ราษฎรไทยพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้
หน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 6

หน้าที่ บทบาทและการมีส่วนร่วม

6.1 บทบาทภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมทางสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นที่มีผลกระทบต่อ ประชาชนและชุมชนนั้น การกำหนดบทบาทภาคประชาสังคมต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมใน ท้องถิ่น มีจุดเริ่มต้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 โดยภายหลังได้มีการ แก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีสาระเพิ่มเติมที่สำคัญๆ ดังนี้

- มีการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการพิจารณา และตัดสินใจ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศ คณะกรรมการชุดนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มี รัฐมนตรีจากกระทรวงต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญมีผู้แทนจาก ภาคเอกชนเป็นกรรมการ
- มีการปรับโครงสร้างหน่วยราชการระดับกรมที่รับผิดชอบงานด้านมลพิษและ สิ่งแวดล้อมใหม่ โดยยกเลิกลำดับงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และตั้ง หน่วยงานระดับกรมขึ้นมาใหม่ 3 หน่วยงาน ซึ่งจะทำให้มีความเชื่อมโยงในงานด้าน มลพิษและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อันได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรม ควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยขึ้นกับกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มีการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ไปยังการปกครอง ส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ซึ่งถือเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่มีนัยสำคัญในการกระจาย อำนาจและการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมภายในประเทศ
- มีการกำหนดให้พื้นที่บางพื้นที่เป็นพื้นที่เฉพาะเพื่อเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และ เขตควบคุมมลพิษ ซึ่งหมายถึงการใช้วิธีการกำหนดและควบคุมพื้นที่เป็นครั้งแรก
- มีการกำหนดให้จังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษต้อง เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดมาที่ส่วนกลาง

โดยจังหวัดอื่นๆ ก็สามารถเสนอขอจัดทำได้หากต้องการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการพยายามกระจายอำนาจของภาครัฐสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ระบุเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไว้ว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ซึ่งจากเจตนารมณ์ดังกล่าว สิทธิและหน้าที่ในการบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนของกลุ่มและองค์กรต่างๆ ในชุมชน ก็ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

แต่หากมองย้อนกลับไป ตั้งแต่พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 จนพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และมาถึงปัจจุบัน จึงไม่น่าแปลกใจที่รูปแบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และปัญหามลพิษชุมชนที่ผ่านมามีเกิดขึ้นและเป็นไปตามกรอบและข้อกำหนดที่ภาครัฐโดยเฉพาะส่วนกลางกำหนดไว้ โดยนำมาปฏิบัติใช้ผ่านหน่วยงานภาครัฐตามลำดับชั้น (Top-Down Approach) จากหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม สู่หน่วยงานในระดับภูมิภาค และกำหนดให้หน่วยงานระดับภูมิภาคจัดทำแผนงาน (Plan) และแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ส่งกลับไปยังหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพิจารณา ซึ่งยังคงเป็นอยู่จวบจนปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ปรากฏการณ์พิพาทเกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจในด้านการแก้ไขปัญหาและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสืบเนื่องมาแต่อดีต และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยหนึ่งในสาเหตุดังกล่าวมาจากรูปแบบการตัดสินใจแบบบนลงสู่ล่าง โดยการมองประเด็นปัญหามลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐมากกว่าภาคประชาชน ซึ่งการละเลยพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับมิติต่างๆ ในสังคมอย่างรอบคอบ การขาดการบริหารจัดการที่เข้าใจบริบทอย่างถ่องแท้ถึงความต้องการและวิถีชีวิตของชุมชนได้สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของโครงสร้างและวิธีการบริหารจัดการ ทั้งในมิติทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย จึงก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจขึ้น จากชุมชนในระดับรากหญ้า ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ดังปรากฏตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ส่งผลให้หน้าที่และความรับผิดชอบต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคและสู่ท้องถิ่น โดย

ได้มีการจัดวางโครงสร้างให้เป็นองค์กรท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

การผลักดันการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยการขาดการเตรียมพร้อมและการสร้างเสริมขีดความสามารถ (Capacity Building) ให้กับหน่วยงานระดับท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ส่งผลให้องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องประสบปัญหาทั้งในด้านโครงสร้าง บทบาท อำนาจ หน้าที่ การบริหารจัดการ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดศักยภาพ และทรัพยากรในการดูแลบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในบางกรณี แนวทางการแก้ไขปัญหา กลับเป็นการทำให้เกิดปัญหาใหม่ลุกลามขยายวงกว้าง จนในที่สุดกลายเป็นกรณีพิพาท และหากท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการรับมือหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และทันเวลาที่แล้ว ความแตกแยกของชุมชนในท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวมได้

ดังนั้น การส่งเสริมภาคประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ริบบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างถูกวิธีจำเป็นต้องมีแนวทางสำคัญที่รัฐจะต้องนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

การจัดการมลพิษ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยท้องถิ่น น่าจะเป็นแนวทางสำคัญในการป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด ซึ่งแนวทางนี้ จำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่นั้น มีความรู้ ความเข้าใจ ยอมรับในบทบาทอันสำคัญในการแก้ไขปัญหามลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากผลกระทบด้านมลพิษ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นผลกระทบต่อชุมชนโดยรวม การบริหารจัดการแบบแบ่งตามเขตการปกครองของทางราชการไม่สามารถมาแบ่งหรือจำกัดเขตการกระจายของมลพิษได้ แนวทางและการดำเนินการบริหารจัดการภาวะมลพิษเหล่านั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนไม่เฉพาะแต่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น และไม่เฉพาะเขตรายรอบแหล่งมลพิษด้วยเช่นกัน

อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางควรมีบทบาทเป็นส่วนสนับสนุนและผู้ประสานความร่วมมือทั้งทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาและการบริหารจัดการ ซึ่งอย่างไรก็ตาม การเตรียมความพร้อมและการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของท้องถิ่นในเรื่องของการแก้ไขปัญหามลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการควบคู่กับการสร้างกระบวนการประสานงานที่ดีภายใน

ระดับพื้นที่และระหว่างพื้นที่ทั้งของประชาชนและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการรองรับ และสนับสนุนการกระจายอำนาจของรัฐ

โดยภาพรวมแล้ว ในการจัดการเพื่อการแก้ปัญหามลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ควรที่จะต้องพิจารณาในองค์ประกอบ 7 องค์ประกอบหลัก คือ

- 1) หลักการนิเวศวิทยา (Ecosystem Approach) เป็นแนวคิดที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศและไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ ซึ่งหลักการทางนิเวศวิทยาจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ไปพร้อมๆ กัน นั่นคือ ปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และปัจจัยทางด้านเทคนิค วิชาการเพื่อให้เห็นถึงการพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ อย่างเป็นระบบ และช่วยให้การวางแผนมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ในองค์ประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
- 2) การปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainable Action) ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มีอยู่ในปริมาณที่จำกัดและความสามารถในการรองรับของธรรมชาติก็มีข้อจำกัดในตัวเอง จึงจำเป็นต้องศึกษาความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการอย่างชาญฉลาด สร้างความสมดุลกับความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการเมืองการปกครองเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- 3) วิธีการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Approach) เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้พื้นที่กับสาธารณชน ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ โดยผ่านกระบวนการที่เปิดเผย มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและตัดสินใจร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่เป็นไปในทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน
- 4) เน้นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ (People-Oriented Problem) โดยให้ความสำคัญกับปัญหาที่แท้จริงที่ประชาชนประสบ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน โดยให้มีแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหามีหลักเกณฑ์และเหมาะสม เป็นแบบแผนบูรณาการ ที่จัดวางแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) การจัดการอย่างเหมาะสม (Adaptive Management) เป็นการตัดสินใจที่เกิดจากข้อมูลที่ถูกต้อง มีการประสานงานหรือรวมแนวความคิดใหม่ๆ มีการติดตาม

ประเมินผลเป็นระยะๆ และมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

- 6) ความเสมอภาค (Equal Emphasis) เป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และปัจจัยทางด้านวิชาการและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผน โดยรวมไปถึงความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ
- 7) การมองการณ์ในอนาคต (Future Orientation) เป็นการวางแผนต้องมีเป้าหมายระยะยาวในอนาคต สร้างข้อตกลงและความเห็นชอบร่วมกันจากทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย พื้นที่ดำเนินการและวิธีการปฏิบัติ

จากกรณีปัญหาความขัดแย้งด้านภาวะมลพิษจากภาคการเกษตรที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนทั้งต้นน้ำและปลายน้ำในพื้นที่ศึกษา ถือได้ว่า เป็นตัวอย่างสำคัญตัวหนึ่งของชุมชนที่ขาดความพร้อมในการแก้ไขปัญหาและจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น จนปัญหากลายเป็นข้อพิพาทในที่สุด โดยในเบื้องต้นชุมชนได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการอาศัยช่องทางที่ภาครัฐได้กำหนดกำหนดไว้ให้ นั่นคือ การร้องเรียนผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยงานดังกล่าวก็ได้ดำเนินการตามกรอบหน้าที่ความรับผิดชอบที่ส่วนกลางได้วางไว้ คือ ทำหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งการไปยังสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็เป็นไปในรูปแบบของหน่วยงานราชการที่มีข้อจำกัดในหลายด้าน โดยอย่างยิ่งด้านวิชาการ งบประมาณ และบุคคลากร ดังนั้น ปัญหาจึงเป็นปัญหาซ้ำซาก คือ มีเรื่องร้องเรียนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนในที่สุดชุมชนดังกล่าวเกิดการเรียนรู้ส่งผลให้รูปแบบการร้องเรียนเปลี่ยนจากการร้องขออำนาจรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นให้เข้ามาจัดการกับความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น กลายเป็นการร้องเรียนผ่านสื่อ การเดินขบวน และขยายการร้องเรียนสู่ระดับภูมิภาคและส่วนกลาง โดยให้หันกลับมาร่วมมือกันแก้ปัญหากันเองระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำทางต้นน้ำและกลุ่มผู้ใช้น้ำทางปลายน้ำ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานกลางที่คอยประสาน ตรวจสอบการแก้ไขปัญหาตามข้อตกลงที่ได้ทำร่วมกันไว้ ตลอดจนสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากกรณีปัญหาความขัดแย้งด้านการใช้น้ำดังกล่าวข้างต้น เป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหารองแวดล้อมแบบแยกส่วน แยกบทบาทความรับผิดชอบ และยกให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการ โดยได้แยกประชาชนที่ได้รับผลกระทบออกจากปัญหาโดยสิ้นเชิง โดยไม่พิจารณาว่ามลพิษทางน้ำเป็นเรื่องของพื้นที่และเกี่ยวข้องกับหลายภาคในสังคม ไม่ว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบซึ่งอยู่ใต้น้ำ ชุมชนเหนือน้ำที่เป็นแหล่งสะสมมลพิษ และชุมชนที่ห่างออกไปแต่มีความกังวลใจว่าอาจได้รับผลกระทบตามไปด้วยในไม่ช้า ดังนั้น การดำเนินการแก้ปัญหาจึงต้องมองภาพรวมของปัญหา ภาพรวมของสังคม ความร่วมมือในการกำหนดบทบาทของทุกส่วนที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยยุติการแก้ปัญหาในลักษณะการสั่งการตามที่เคยปฏิบัติกันมา ซึ่งมีได้แก่ปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่เป็นการผูกเงื่อนโซ่ให้ปัญหามีความสลับซับซ้อนขึ้น หรือเป็นการเก็บปัญหาไว้ โดยในเช้าปัญหาเหล่านี้ก็จะกลับมาส่งผลกระทบอีก

จากกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่าชุมชนได้เกิดการเรียนรู้ จึงมีการเปลี่ยนบทบาทจากการร้องเรียน แล้วคอยดูอยู่ห่างๆ ว่าปัญหาได้รับการแก้ไขหรือไม่ มาเป็นผู้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาขึ้นมาเอง โดยผลักดันให้เกิดข้อตกลงร่วมกันระหว่างสองพื้นที่ ซึ่งน่าจะเป็นวิธีที่ถูกต้องและประสบผลสำเร็จ แต่ยังมีจุดด้อยที่สำคัญอยู่ที่ทั้งสองกลุ่มขาดความรู้และความเข้าใจในเชิงวิชาการ การวางแผน และการจัดการปัญหาที่ถูกต้อง และที่สำคัญกระบวนการแก้ไขปัญหายังอยู่บนพื้นฐานที่ทั้งสองฝ่ายไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในขณะที่หน่วยงานสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานกำกับควบคุมระดับภูมิภาคและส่วนกลางก็ขาดสิ่งเหล่านี้ด้วยเช่นกัน ทำให้ปัญหาไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ดังนั้น การนำเอาเทคโนโลยีเข้าไปแก้ไขปัญหาสังคมจึงจำเป็นต้องอาศัยนักวิชาการทั้งทางด้านเทคนิคและสังคมเข้าไปสร้างโยงประสานระหว่างการผลิตร่วมของทุกภาคส่วน รวมทั้งสร้างความเข้าใจในจุดหมายร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาคือความไม่พึงพอใจในสังคมท้องถิ่นให้หมดไป โดยทุกฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมควรที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ การดำเนินการใดๆ จะต้องเกิดจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากประชาชนในกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่อยู่กับปัญหา รู้และเข้าใจถึงระดับความรุนแรงของปัญหาได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ
2. ผลกระทบในด้านอื่นๆ อย่างครอบคลุม นั่นคือ กระบวนการแก้ปัญหาโดยประชาสังคมควรคำนึงถึงผลกระทบในด้านอื่นๆ ด้วย เป็นที่ตระหนักดีว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาชนและประชาสังคม แต่ในบางครั้งประชาสังคมกลับใช้มาตรการความรุนแรงในการเรียกร้องความเป็นธรรม โดยขาดการคำนึงถึงผลกระทบในด้านอื่นๆ ที่จะตามมา เช่น ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น และในภาพรวมของจังหวัดและประเทศชาติ ซึ่งวิธีการดังกล่าว

นับเป็นวิธีที่ไม่ถูกต้องทั้งตามหลักการของรัฐธรรมนูญและแนวทางการปฏิบัติในทางกฎหมาย

ดังนั้น กระบวนการเรียกร้องเพื่อการแก้ปัญหาของประชาสังคมควรที่จะเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์ ในเชิงการปรึกษาหารือ ในเชิงร่วมกันตัดสินใจ และร่วมกันแก้ปัญหาโดยสันติวิธีมากกว่าการมุ่งเอาชนะโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันจะเป็นการทำลายความเข้มแข็งของความเข้มแข็งของโครงสร้างทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น และจะเป็นปัจจัยทางลบที่จะกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

3. ทุกส่วนภาคีต้องร่วมด้วยช่วยกัน กระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประชาสังคม จักต้องไม่ปล่อยให้เป็นที่ดินของภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการเพียงฝ่ายเดียว ประชาสังคมจักต้องมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และติดตามตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความกระจ่างและเข้าใจในวิธีการแก้ไขปัญหาทุกขั้นตอน อันจะนำมาซึ่งความสมานฉันท์ในสังคมท้องถิ่นต่อไป
4. กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรร่วมในพื้นที่ต้นน้ำต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มศักยภาพกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ต้นน้ำควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จักต้องเกิดขึ้นด้วยความจริงใจ มิใช่มุ่งแก้ปัญหาเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ควรมองถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมเชิงสร้างสรรค์โดยยึดหลักการเอาใจเขามาใส่ใจเรา
5. กลุ่มสนับสนุนอื่นที่เกี่ยวข้องต้องเป็นผู้ให้ความร่วมมือ เช่น สื่อมวลชน โรงเรียน และผู้ประกอบการอื่นๆ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม จักต้องมองปัญหาในหลายแง่มุม และส่งเสริมให้เกิดการแก้ปัญหาย่างสันติวิธี มากกว่าการร่วมกล่าวหาและมองสถานการณ์ในแง่ลบเพียงด้านเดียว ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ผลดีต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและปัญหาก็จะไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

6.2 บทบาทภาครัฐในการประสานความร่วมมือในแนวทางการมีส่วนร่วม

ดังที่กล่าวมาแล้ว พรบ. สิ่งแวดล้อม 2535 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ประกอบกับรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันใช้ 2 กลไกหลัก คือ (1) แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และ (2) แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งการกระจาย

อำนาจการบริหารจัดการดังกล่าวมิใช่การปล่อยให้ท้องถิ่นพัฒนาตามลำพัง แต่เป็นไปในรูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และการให้เอกภาพกับท้องถิ่นกับการพัฒนาตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันจะนำไปสู่ความชอบธรรมของการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนนำไปสู่วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันของกลุ่มประชาสังคมไปในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งในท้ายที่สุดจะส่งผลให้ชุมชนโดยรวมมีความเข้มแข็งขึ้น

ภายใต้องค์ประกอบสำคัญในการจัดการและแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการมองสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันส่งเสริมการเรียนรู้และการทำงานที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ทั้งจากองค์กรพัฒนา องค์กรชุมชน องค์กรรัฐ ประชาชน และนักวิชาการ เพื่อให้มุมมองของปัญหาและแนวทางแก้ไขมีความครอบคลุมและตอบสนองต่อการพัฒนาท้องถิ่นและพื้นที่โดยรวม

แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งต่างๆ เหล่านี้ข้างต้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้สั่งการและควบคุม (Command and Control) มาเป็นการให้บริการและการสนับสนุน (Service and Support) ซึ่งสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นแล้ว ภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีบทบาทอย่างยิ่งในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด โดยถูกคาดหวังจากทุกฝ่ายภายในระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งก็เป็นจุดมุ่งหมายหลักที่สำคัญของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมนั่นเอง

แต่ทว่า การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายด้านการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องอาศัยการมองปัญหาในเชิงภาพรวมของพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในขณะที่ อบต. เป็นหน่วยงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น ดังนั้น การวางบทบาทด้านการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นให้ดำเนินการเพียงลำพังจึงไม่่าจะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคยังคงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนทั้งทางด้านบุคคล ด้านงบประมาณและการคลัง และด้านการบริหารงาน ตลอดจนการกำกับดูแลอยู่

ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น หน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีหน่วยงานอื่นๆ เป็นหน่วยงานสนับสนุนทางด้านเทคนิคและวิชาการ เช่น ประมงจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด

สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น โดยหน่วยงานสนับสนุนเหล่านี้ ดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานระดับกรมและกระทรวงในส่วนกลาง ซึ่งบทบาทหน้าที่ส่วนใหญ่เน้นงานทะเบียนข้อมูลและงานป้องกันมากกว่างานแก้ปัญหา โดยให้บทบาทการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นนั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหน้าที่ประสานและสั่งการให้ดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับชุมชนด้วย

ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น บทบาทของภาครัฐจึงควรที่จะปรับเปลี่ยนไปในรูปแบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมด้วยช่วยกัน และมีกรอบนโยบายที่สอดคล้องประสานกัน โดยอาจจะจัดให้มีหน่วยงานประสานขึ้นมารองรับ เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษหรือภาวะมลพิษแบบพหุภาคี เป็นต้น ที่สำคัญต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เทคนิคการบริหารจัดการควรเป็นระบบบูรณาการใน 5 มิติสำคัญ คือ

- 1) การบริหารพื้นที่ เป็นการเสริมสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน โดยการเชื่อมต่อและเสริมสร้างเครือข่ายกับชุมชนอื่นๆ หรือองค์กรท้องถิ่นอื่นๆ ในแนวราบ
- 2) งบประมาณ มีการเกื้อกูลซึ่งกันและกันโดยมีเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกัน
- 3) การประสานงาน มีการเชื่อมต่อกับส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแนวตั้งเพื่อขอรับการสนับสนุนปัจจัยหรือทรัพยากรในการดำเนินงานและการบริหารจัดการ
- 4) องค์กร เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และทำงานร่วมกันและเป็นการพัฒนาศักยภาพในทิศทางและแนวทางการพัฒนาในภาพกว้างของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
- 5) ประยุกต์ใช้กระบวนการการมีส่วนร่วม ทั้งจากประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เข้าสู่กระบวนการการทำงานร่วมกันกับองค์กรของภาครัฐและเอกชน เพื่อการระดมความรู้และประสบการณ์จากฝ่ายที่มีอยู่ และสร้างเป็นระบบเครือข่ายการดำเนินงานหรือความเป็นประชาคมทั้งในระดับชุมชน ระหว่างชุมชน ตำบล ระหว่างตำบล ที่เชื่อมโยงพื้นที่กว้างขึ้นในระดับอำเภอและจังหวัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุด นั่นคือ ความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น

กรณีปัญหาความขัดแย้งด้านภาวะมลพิษทางน้ำของสองกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่น และภูมิภาค เป็นการดำเนินงานที่เป็นไปตามกรอบ กฎ กติกา ที่แต่ละหน่วยงานต้องรับผิดชอบ แต่การแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับไม่ประสบผลเท่าใดนัก ส่งผลให้

ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางน้ำไม่พึงพอใจ ซึ่งในกรณีบทบาทของภาครัฐที่เกิดขึ้น คือ ภายหลังจากการได้รับหนังสือร้องเรียน หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่งเรื่องต่อไปยังนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสูงขึ้นและเป็นเสมือนหัวหน้าหรือนายตามสายการปกครอง จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงส่งเรื่องต่อไปยังสิ่งแวดล้อมจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับควบคุมจากส่วนกลางที่มีบทบาทหน้าที่สนับสนุนงานส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบโดยตรงในปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยการสำรวจหาสาเหตุและหาแนวทางแก้ไข พร้อมทั้งรายงานผลการสำรวจในรูปแบบของการทำหนังสือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเสมือนหัวหน้าในพื้นที่

จากกระบวนการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานขาดจุดเชื่อมต่อสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารกับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบหรือมีความเดือดร้อนจากภาวะมลพิษดังกล่าวที่เกิดขึ้น เป็นการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในภาครัฐมิได้มีส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย นั่นคือ หน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยงานกำกับควบคุมจากส่วนกลางที่สนับสนุนส่วนภูมิภาคท้องถิ่น โดยรูปแบบการแก้ไขปัญหาเป็นลักษณะการสั่งการจากหน่วยงานควบคุม ในขณะที่ชุมชนผู้ได้รับความเดือดร้อนก็มิได้รับรู้ทั้งในด้านสาเหตุของปัญหา แนวทางการดำเนินการแก้ไข หรือแม้แต่ความคืบหน้าของการดำเนินงานแต่อย่างไร ประกอบกับการมองปัญหาภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงมุ่งแก้ไขที่แหล่งกำเนิดเพียงอย่างเดียว มิได้มองประเด็นเกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า ประเด็นทางด้านสังคม จิตวิทยา วัฒนธรรม และประเพณี วิถีชีวิตของท้องถิ่นเข้ามาร่วมด้วย ดังนั้น จึงส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นกลายเป็นปัญหาซ้ำซากที่ไม่มีทางออก ทวีความรุนแรงขึ้นส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

ในที่สุดชุมชนที่ได้ผลกระทบเข้าใจว่าความเดือดร้อนของตนไม่ได้รับการแก้ไขหรือดำเนินการใดๆ โดยการขาดการประสานด้านข้อมูล อีกทั้งประกอบกับระยะเวลาที่สะสมมาของปัญหาที่มีมามากกว่า 10 ปี ส่งผลให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบรวมตัวกัน และเริ่มกำหนดบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเอง โดยใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดำเนินการผ่านสื่อต่างๆ เพื่อหาแนวร่วมและขยายวงกว้างขึ้น ซึ่งแน่นอนจะส่งผลกระทบต่อชุมชนในภาคการเกษตรและประมงระหว่างกลุ่มคลสองกลุ่ม ทำให้ปัญหาขยายวงกว้างต่อไปอีก

แต่จากการสนับสนุนจากสื่อสารมวลชน นับได้ว่าเป็นจุดสำคัญที่กระตุ้นให้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคหันกลับมาสนใจและให้ความสนใจกับปัญหาอย่างจริงจังและรอบคอบขึ้น ซึ่งจากการสำรวจจะพบได้ว่า ปัญหาหลักที่เชื่อมโยงกันอยู่ในประเด็นนี้มีอยู่ 2 ประเด็นหลัก คือ

- 1) ปัญหาการขาดเทคนิคการจัดการมลพิษที่เบ็ดเสร็จและเหมาะสมกับพื้นที่ จึงทำให้ปัญหามลพิษเกิดขึ้นและยังคงมีอยู่ในพื้นที่มานาน
- 2) ทักษะของชุมชนทั้งสองชุมชนต่อหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ในทิศทางลบ

ดังนั้นหน่วยงานจากส่วนกลางโดยเฉพาะกรมควบคุมมลพิษจึงเป็นหน่วยงานรัฐระดับกรมที่เข้ามาเสริมสร้างและแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นร่วมกับชุมชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทบาทในการแก้ไขปัญหและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นนั้น ภาครัฐควรคำนึงถึงหลักการสำคัญ ดังนี้

1. การมองปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นเชิงองค์รวมของพื้นที่ โดยไม่จำกัดเฉพาะแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้น แต่ควรมองครอบคลุมถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบด้วย ทั้งชุมชนต้นน้ำ และชุมชนปลายน้ำนั่นเอง
2. ใช้การประสานงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องในแนวราบมากกว่าในแนวดิ่ง เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองทั้งในส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง ทำให้การแก้ไขปัญหและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
3. มองชุมชนในภาพรวมและให้ความสำคัญกับชุมชนทุกกลุ่มในท้องถิ่น โดยพึงตระหนักว่า เรื่องการแก้ไขปัญหและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นโดยรวม ไม่สามารถเก็บข้อมูลและสรุปผลของข้อมูลจากกลุ่มชุมชนเฉพาะกลุ่มได้ ซึ่งการมองเฉพาะกลุ่ม เฉพาะประเด็นอาจนำมาสู่ปัญหาผลประโยชน์ และทำให้ข้อขัดแย้งเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นในสังคม
4. ให้ความสำคัญกับบทบาทการเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมในด้านข้อมูล งบประมาณ การติดตามตรวจสอบ แทนการเป็นผู้ถือกฎหมาย กำกับ และควบคุม ทั้งนี้ เพื่อสร้างมิติแห่งความร่วมมือในสังคมท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

6.3 บทบาทของนักวิชาการจากองค์กรปกครองส่วนกลางในการเป็นแกนหลักด้านการแก้ไขปัญหาในแนวทางสันติ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน ให้ข้อเสนอแนะและสนับสนุนการพัฒนาประเทศโดยตลอด นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหลัทธิและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นในปัจจุบันนับได้ว่ายังคงเป็นช่วงวิกฤติที่ก้าวได้ ด้วยสาเหตุของปัญหาข้อขัดแย้ง ปัญหาความเสื่อมโทรม การไม่เข้าใจ การไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาหลัทธิและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสะสมมานานเป็นสิบปี ก่อให้เกิดปัญหาสังคมผูกโยงกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และวัฒนธรรม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางที่ไม่ยั่งยืน

ในขณะที่นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหลัทธิและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนไม่มากเพื่อแก้ปัญหาในขณะที่ปัญหาค้างอยู่ในภาวะวิกฤติ และกำลังส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจจะมาจกสาเหตุหลากหลายด้านด้วยกัน เช่น การขาดบุคลากรที่มีความพร้อมลงไปเผชิญกับปัญหา ซึ่งยังไม่เห็นแนวทางแก้ไขที่ชัดเจน หรืออาจต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานเกินไปที่จะเข้าถึงและสัมผัสกับชุมชนท้องถิ่นและปัญหาได้อย่างลึกซึ้งจนสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้บรรลุผลได้ ซึ่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหลัทธิและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นดังกล่าวควรที่จะมีการเตรียมความพร้อม วางแผน และลำดับความสำคัญ ขั้นตอนการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างชัดเจน ซึ่งครอบคลุมกระบวนการหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่น ก่อนการดำเนินงานในพื้นที่ โดยครอบคลุมทั้งด้านประชากร สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทอย่างละเอียดถี่ถ้วนจากแง่มุมของกลุ่มคนที่สนับสนุนและกลุ่มคนที่คัดค้าน เรียงลำดับสถานณ์อย่างละเอียด และที่สำคัญยิ่งต้องมีกระบวนการวิเคราะห์หาเทคนิควิธีการสร้างความมั่นใจในระดับหนึ่งว่าจะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ มิฉะนั้นแล้วการลงพื้นที่เก็บข้อมูลอาจจะกลับกลายเป็นการทำให้ปัญหาข้อพิพาทลุกลามใหญ่โตขึ้นก็เป็นได้
2. กิจกรรมและการดำเนินงานในพื้นที่ จะต้องมีการดำเนินงาน กลยุทธ์ที่ได้ทำการวิเคราะห์และซักซ้อมความเข้าใจเป็นอย่างดี เพราะนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้

จะเป็นกลไกสำคัญที่จะระบุนสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง และระบุกุ่มประชาชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การไม่ชี้หน้าแต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะเสริมสร้างขีดความสามารถของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน (Capacity Building) ให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เข้าใจปัญหาและร่วมกันแก้ไขปัญหาพร้อมกันพัฒนาท้องถิ่น
4. ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งมีได้หมายความว่าประชาชนทุกคนทุกหมู่เหล่าต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดให้มีขึ้น แต่ควรเริ่มจากประชาชนที่มีความตระหนัก และพร้อมลงมือแสดงบทบาทหน้าที่ของตน โดยใช้ภาษาเดียวกันกับชาวบ้าน
5. ชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างโดยพื้นฐาน การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหลพิษและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนของแต่ละพื้นที่ไม่สามารถใช้เป็นแบบอย่างของชุมชนอื่นๆ ได้ แต่สามารถเป็นบทเรียนได้ในระดับหนึ่ง ไม่ใช่ทั้งหมด ดังนั้น นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจึงต้องดำเนินงานบนพื้นฐานและศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่เป็นสำคัญ

กรณีปัญหาความขัดแย้งด้านมลพิษทางน้ำที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ศึกษา เป็นกรณีที่ทำทาบบทบาทของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นในปัจจุบันในการผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี นำข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์กับการออกแบบเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาในพื้นที่ พร้อมทั้งผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหวังให้ชุมชนหันหน้าเข้าหากัน ร่วมกันแก้ไขปัญหาหลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นในเชิงสร้างสรรค์ ต่อเนื่องและยั่งยืน

ดังนั้น บทบาทของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจึงชัดเจนในการเป็นกุญแจสำคัญ ในการเปิดประตูเข้าสู่การแก้ปัญหา จนกว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขให้คล่อง โดยในกรณีของพื้นที่ศึกษานั้น บทบาทของบทบาทของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลาง ก็คือ “คนกลาง (Intermediary)” ผู้ผลักดันการแก้ปัญหาและประสานให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในชุมชน ซึ่งยังต้องมีความระมัดระวังในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) การแก้ไขปัญหาหลพิษ จะต้องวางอยู่บนพื้นฐานการจัดการด้านเทคนิคอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ มีการเพิ่มขีดความเหมาะสมกับรูปแบบและลักษณะ

ประตูน้ำ ทั้งในเชิงการบริหารการปิด-เปิด งบประมาณ และความสามารถในการรองรับของชาวชุมชนที่จะต้องเป็นผู้ดูแลระบบ และการบริหารจัดการต่อไป

- 2) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม วิถีชีวิต และเรื่องทีละเอียดอ่อนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้ ชุมชนทั้งสองเป็นชุมชน การเกษตร วิถีชีวิตจะอยู่ในพื้นที่การเกษตรของแต่ละครอบครัว จะรวมตัวกัน เฉพาะงาน เช่น งานวัด งานประเพณี งานประชุมชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นช่วงที่ชุมชน เปิดรับข้อมูลข่าวสารที่ชุมชนส่วนใหญ่ว่าง และใช้ระยะเวลาไม่นานเกินไป ไม่กระทบ วิถีชีวิตแต่อย่างใด
- 3) การให้ความสำคัญกับขั้นตอนการประสานงานตามสายงานการปกครองในท้องถิ่น มีความจำเป็นอย่างยิ่งกับทุกส่วน การเข้าไปในพื้นที่ควรเริ่มมีการให้ข้อมูล ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ อบต. กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครองควรมีความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ของโครงการ การมีส่วนร่วมรับรู้ตามสายงานการปกครองนับว่ามีอิทธิพลต่อการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารในชุมชน ทำให้โครงการเกิดความน่าเชื่อถือและไว้วางใจมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญของความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ต่อไป
- 4) การเจรจาไกล่เกลี่ย การขาดการระมัดระวังคำพูด การใช้ถ้อยคำและกริยาท่าทาง อาจส่งผลกระทบต่ออุปสรรคต่อการที่จะประสานความเข้าใจก่อให้เกิดการต่อต้าน/คัดค้าน ไม่รับฟัง-รับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ การทำงานในชุมชนของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจำเป็นต้องสร้างทัศนคติที่เป็นกลางรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่าย รู้จักอ่อนน้อม ถ่อมตนและเป็นผู้ฟังที่ดี และยังสามารถให้เหตุผลในเชิงวิชาการได้อย่างถูกต้อง
- 5) ความคลาดเคลื่อนของข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการพูดต่อๆ กันของประชาชนในชุมชนหรือจากการเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อมูลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ อาจทำให้เกิดปัญหาด้านการยอมรับการดำเนินงานได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารที่ตรงกัน อาจใช้เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมลงนามผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนับเป็นแนวทางป้องกันความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้
- 6) การทิ้งช่วงเวลาการให้ข้อมูลการแก้ปัญหาเนิ่นนานเกินไป อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการตีความข้อมูลและเกิดการเข้าใจผิดได้ จึงจำเป็นต้องให้ข้อมูลเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบความเข้าใจของประชาชน มิให้เข้าใจผิดจนอาจก่อผลเสียหายต่อการแก้ไขปัญหาตามมาได้

7) การเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของประชาชนมิได้เสมอ หากมีข้อมูลหรือรายละเอียดใหม่ที่ทำให้ชุมชนสนับสนุนหรือคัดค้าน

การวางบทบาทที่เหมาะสมของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญตามที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาลพิษและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นเกิดผลสำเร็จตามความต้องการของทุกฝ่ายที่ได้กำหนดร่วมกัน



บทที่ 7

สรุปผล

จากที่ได้อธิบายมาในพื้นที่ศึกษา ได้แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในประเด็นของทรัพยากรน้ำและวิถีชีวิตในพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การแย่งการใช้น้ำ การปล่อยน้ำเสีย ซึ่งทั้งหมดส่งผลให้คุณภาพน้ำในพื้นที่เสื่อมโทรมลง ในท้ายที่สุด ชุมชนที่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับสายน้ำนั้นก็ไม่สามารถสืบสานรูปแบบวิถีชีวิตเดิมต่อไปได้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้ปลูกเร้าให้ชาวชุมชนต่อสู้เพื่อการดำรงสิทธิ์ในการที่จะได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมขึ้นมา

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนี้มีส่วนมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามความไม่สอดคล้องประสานและขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา ยังคงเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น การถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบของภาครัฐไปสู่ส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้นมีที่มาที่ไปจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งในส่วนภูมิภาคนั้นกระบวนการต่างๆ มักจะถูกครอบงำโดยกลุ่มคนบางกลุ่ม และกระบวนการเหล่านั้นประชาชนส่วนที่เล็กลงไม่มีสิทธิ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่าใดนัก

จากกรณีศึกษา แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่แตกต่างของการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม โดยแรกเริ่ม ชาวชุมชนผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถที่จะแสดงออกถึงความไม่พอใจและข้อขัดแย้งที่มีต่อการปล่อยมลพิษผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใดๆ ได้เลย และการเพิกเฉยของคณะกรรมการชุมชนในการที่จะสนับสนุนและส่งผ่านข้อคิดเห็นและความต้องการไปส่วนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับความช่วยเหลือและการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดปัญหาน้ำเสียอย่างรุนแรง ชาวชุมชนสามารถเรียกร้องแนวทางการแก้ปัญหาและเลือกตั้งกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการติดต่อประสานงานระหว่างชาวชุมชนและองค์กรภายนอก ซึ่งจากการนี้บทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลาง โดยเฉพาะนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

ในชุมชนทั้งในพื้นที่ต้นน้ำและปลายน้ำผู้ที่ได้รับผลกระทบทางมลพิษ แนวทางการปฏิบัติของผู้ที่เป็นตัวกลาง (Intermediaries) ที่เชื่อมโยงระหว่างชุมชนและกลุ่มภาคส่วนภายนอกได้แสดง

ออกมาในลักษณะ การสร้างความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเร่งด่วน ที่ตามมาด้วยแนวทางการแก้ไขที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะของคณะกรรมการชุดใหม่ โดยแต่เดิมนั้นส่วนใหญ่ตัวแทนจะเป็นกลุ่มคนในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยผู้ที่เป็นตัวกลางได้ช่วยและส่งเสริมในการแก้ไข ยกตัวอย่างเช่น การสอนวิธีการเก็บตัวอย่างน้ำเสีย และความหมายของค่าพารามิเตอร์ต่างๆ เป็นต้น ผู้ที่เป็นตัวกลางมีส่วนช่วยให้ชาวชุมชนได้เข้าถึงหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังมีส่วนในการผลักดันให้เกิดคณะกรรมการเฉพาะที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกเหนือไปจากที่กฎหมายได้จำกัดความไว้ ในบทบาทข้างต้นเหล่านี้ แนวทางในการปฏิบัติของผู้ที่เป็นตัวกลางได้ดำเนินไปอย่างไม่เป็นทางการ (Informality) แต่ยังคงสอดคล้องและตอบรับกับกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นทางการของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ซึ่งกล่าวได้ว่า กระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่เป็นตัวกลางและภาคส่วนต่างๆ ได้ดำรงและมีส่วนช่วยให้การทำงานของกระบวนการการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างสมดุลและสามารถปฏิบัติได้

ซึ่งแสดงว่า รัฐควรที่จะเข้าใจในบริบทอย่างถ่องแท้ในการประยุกต์ใช้แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีลักษณะของผลลัพธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรอย่างมากมายและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายและรุนแรง โดยมีพื้นฐานมาจากลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรน้ำที่ซับซ้อน อีกทั้งในพื้นที่เหล่านี้ยังคงพบว่า ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจยังคงดำเนินการโดยการขาดการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่ากระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการแล้วก็ตาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้กระบวนการการกระจายอำนาจในบริบทของพื้นที่ซึ่งไม่ควรจำกัดรูปแบบอยู่เพียงมิติของการถ่ายโอนอำนาจและความสามารถสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเท่านั้น

ถึงอย่างไรก็ตามจะพบว่า มีสามประเด็นที่ถูกเชื่อมโยงกับกระบวนการการกระจายอำนาจที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของทั้งรูปแบบของดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Transaction) และผู้ที่เป็นตัวกลาง (Intermediary)

อย่างแรกคือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นขาดความสามารถของในการบริหารจัดการ และช่องว่างระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในส่วนนี้เองผู้ที่เป็นตัวกลางมีความสามารถที่จะเชื่อมโยงและลดช่องว่างที่มีอยู่เดิมระหว่างชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ภายนอกได้เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลให้เกิดการตอบรับเพื่อการแก้ไขอย่างรวดเร็วและผลที่ได้เป็นที่ยอมรับต่อทุกภาคส่วน

ประเด็นที่สองเกี่ยวกับความอ่อนแอของชาวชุมชนที่ง่ายต่อการถูกรวบงำด้วยกลุ่มคนบางกลุ่มในท้องถิ่น ในกระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้การกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ถูกทำให้เบาบางลงโดยผู้ที่เป็นตัวกลางที่สามารถที่จะเชื่อมต่อชุมชนกับหน่วยงานที่อยู่สูงขึ้นไป

อย่างสุดท้าย การกระจายอำนาจได้เปิดพื้นที่ในท้องถิ่นที่ซึ่งให้โอกาสกลุ่มทางสังคมอื่นๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่เป็นตัวกลาง (Intermediary) ต่างๆ ให้คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมในการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพของชุมชนในการต่อสู้เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

ภายใต้การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในพื้นที่ จะเห็นได้ว่า รูปแบบการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ (Informality) และบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ (Intermediaries) ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งสามประเด็นข้างต้นจึงไม่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นตัวขัดขวางต่อโครงสร้างและต่อการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยแท้ที่จริงแล้วทั้งรูปแบบการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการและบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ควรที่จะนำมาประยุกต์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างจึงควรที่จะพิจารณาในประเด็นของการให้พื้นที่เพื่อดำเนินการในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและให้ความสำคัญในบทบาทของผู้ที่เป็นตัวกลางต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้โครงสร้างรัฐที่มีอยู่เดิมนั้นสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและทุกๆ ภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะในพื้นที่นั้นๆ

เอกสารอ้างอิง

กัลยา วาณิชย์บัญชา.การใช้ SPSS for Window ในการวิเคราะห์ข้อมูล, กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วน
จำกัด ซี เค แอนด์ เอส โฟโต้สตูดิโอ.2545

บุษบงก์ ขาวกัณฑ์. (2553) โศกนาฏกรรมที่คลองสารภี: ทิศทางสร้างสุข กับ พ.ร.บ. สุขภาพ
แห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.). *หมอนามัย*, ปีที่ 16 ฉบับที่ 9
หน้าที่ 31-35.

มนตรี จันทรวงศ์ พรทิพย์ บุญครอบและกฤษฎา บุญชัย (บก.) (2005) ชุมชนลุ่มน้ำวาง วิถีแห่งการ
จัดการทรัพยากรลุ่มน้ำท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง มลพิษพื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ กรุงเทพฯ

สมาคมสถาปนิกสยามฯ,กฎหมายอาคาร อาษา/2538,กรุงเทพฯ: บริษัท เมฆาเพรส จำกัด.2538

สมาคมสถาปนิกสยามฯ,กฎหมายอาคาร อาษา/2542,กรุงเทพฯ: บริษัท เมฆาเพรส จำกัด.2542

สมาคมสถาปนิกสยามฯ,กฎหมายอาคาร อาษา/2544,กรุงเทพฯ: บริษัท เมฆาเพรส จำกัด.2544

Allan, J.A., (2003) "IWRM/IWRAM: a new sanctioned discourse?" Occasional Paper 50,
SOAS Waters Issue Study Group, Available at [www.soas.ac.uk/water issues as
an Occasional Paper 50](http://www.soas.ac.uk/water%20issues%20as%20an%20Occasional%20Paper%2050).

Arnstein, S. R., (1969) "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, 35(4):216-24.

Bakker, K. (2003). "Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in
the South." *The Geographical Journal* 169(4): 328-342.

Ballweber, Jefferey A., (1995) "Prospects for Comprehensive, Integrated Watershed
Management under Existing Law." *Water Resources Update* 100:19-23

Bandaragoda D.J., (2006a) "Status of Institutional Reforms for Integrated Water
Resources management in Asia: Indicators from Policy Reviews in Five
Countries." Working Paper 108, Colombo, Sri Lanka: International Water
Management Institute (IWMI). 31p.

Bandaragoda D.J., (2006b) "Institutional adaptation for integrated water resources
management: An effective strategy for managing Asian river basins." Working

Paper 107, Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute (IWM). 44p.

Beak International (2001) "A review of Watershed Management Experience" Research Paper 11, BEAK Ref. 22037.1

Biswas, A.K, (2004) "Integrated Water Resources Management: A Reassessment: A Water Forum Contribution." Water International 29(2), pp. 248-256.

Biswas, A.K, O. Varis and C. Tortajada (eds.), (2005) Integrated water resources management in South and South-East Asia, Water Resources Management Series, Delhi: Oxford University

Press

Blackmore, D. J. (1995) "Murray-Darling Basin Commission: a case study in integrated catchment management." Water Science and Technology 32(5-6): 15-25.

Brent M. Swallow, Dennis P. Garrity, and Meine van Noordwijk (2001) "The Effects of Scales, Flows and Filters on Property Rights and Collective Action in Watershed Management" CAPRI WORKING PAPER NO. 16, CGIAR Systemwide Program on Collective Action and Property Rights

Bruce Hooper (2006) "Integrated Water Resources Management: Governance, Best Practice, and Research Challenges." Journal of Contemporary Water Research & Education, Issue 135, Pages 1-7 December 2006 Universities Council on Water Resources

Bruce L. Rhoads et al (1999) "Interaction Between Scientists and Nonscientists in Community-Based Watershed Management: Emergence of the Concept of Stream Naturalization." Environment Management, Vol.24 No 3, pp.297-308

Bruce Mitchell (2006) "IWRM in Practice: Lessons From Canadian Experiences." Journal of Contemporary Water Research & Education, Issue 135, Pages 51-55, December 2006. Universities Council on Water Resources

- Bruneau, R. (2005) "Watershed Management Research: A Review of IDRC Projects in Asia and Latin America" Working Paper 18, Rural Poverty and the Environment Working Paper Series. Ottawa: International Development Research Centre.
- Bruns and Meinsen-Dick (1997) "Renegotiating Water Rights: Directions for Improving Public Participation in South and Southeast Asia, Participation in Turbulent Times," Conference of the International Association for Public Participation, Toronto, Canada.
- Budds, J. and G. McGranahan (2003) "Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America" *Environment & Urbanization* 15(2): 87.
- Claudia Pahl-Wostl and Jan Sendzimir (2005) "The relationship between IWRM and Adaptive Water Management" *NeWater Working Paper No. 3*
- Cooke and Kothari's (2001) *Participation: the New Tyranny?* London: Zed Books, 2001. 207 pp
- David Brunckhorst, Phillip Coop and Ian Reeve (2006) "'Eco-civic' optimisation: A nested framework for planning and managing landscapes" *Landscape and Urban Planning*, Volume 75, Issues 3-4, 15 March 2006, Pages 265-281
- Delia Catacutan and Caroline Duque (2006) "Challenges and opportunities in managing Philippine Watersheds: The case of Manupali watershed in the southern Philippines." Paper presented to the Conference on Watershed Management in the Philippines, Don Mariano Marcos Memorial University, La Union, Philippines, 16-18 May 2006.
- Duda, A. and El-Ashry, M (2000) "Addressing the Global Water and Environmental Crises through Integrated Approaches to the management of Land, Water and Ecological Resources" *Water International* 25(1): 115-126.
- Durham, B., Rinck-Pfeiffer, S. and Guendert, D. (2002) *Integrated Water Resource Management through reuse and aquifer recharge, Desal.*, 152, 333-338.

- European Commission (2006) EU-INCO water research from FP4 to FR6 (1994-2006): A Critical Review. EUR 22017
- Everard, M. and Powell, A. (2002) "Rivers as living systems" *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 12, pp. 329-337
- Fiona Miller & Philip Hirsch (2003) "Civil Society and Internationalized River Basin Management" WORKING PAPER SERIES Working Paper No. 7 Australian Mekong Resource Centre University of Sydney
- Grigg, N.S. (1999) "Integrated Water Resources Management: Who should lead, who should pay?" *Journal of American Water Resources Association*, 35(3), pp. 527-534.
- Guijt, I. and Gaventa J. (1998) IDS Policy Briefings in Bamard, G. (ed.) Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- GWP-TAC (Global Water Partnership – Technical Advisory Committee) (2000) "Integrated Water Resources Management." TAC Background Paper No. 4, Stockholm: GWP.
- GWP-TAC (Global Water Partnership – Technical Advisory Committee) (2003) "Integrated Water Resources Management." TAC Background Paper No. 7, Stockholm: GWP.
- GWP-TAC (Global Water Partnership – Technical Advisory Committee) (2004) "...Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005" Why, What and How? Resources Management" TAC Background Paper No. 10, Stockholm: GWP.
- Gyawali, D. (2003) *Rivers, Technology and Society*. London: Zed Books.
- Heathcote, Isobel W. (1998) *Integrated Watershed Management: Principles and Practice*. New York: John Wiley and Sons, Inc; IWA, 2002. *Industry as a partner for sustainable development: Water Management*. IWA/UNEP, Beacon Press, London.

- Jane Adams et al (2005) "Watershed planning: Pseudo-democracy and its alternatives – the case of the Cache River Watershed, Illinois." *Agriculture and Human Values* (2005) 22: 327–338
- Jeffrey, P. and Geary, M. (2004) "Integrated Water Resources Management: lost on the road from ambition to realization?" In WATERMAX Conference, Beijing, November 2004.
- Jewitt, G. (2002) "Can Integrated Water Resources Management sustain the provision of ecosystem goods and services?" *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, 27(11-22), pp. 887-895.
- Jønch-Clausen, T. and Fugl, J., (2001) "Firming up the conceptual basis of Integrated Water Resources Management." *International Journal of Water Resources Development*, 17(4), pp.501-511
- John Cobourn (2001) "Why Integrated Watershed Management" in MANAGING WATERSHEDS IN THE NEW CENTURY PROCEEDINGS OF THE EIGHTH BIENNIAL WATERSHED MANAGEMENT COUNCIL CONFERENCE, Asilomar Conference Center, Pacific Grove, CA
- John Gutrich et al (2005) "Science in the public process of ecosystem management: lessons from Hawaii, Southeast Asia, Africa and the US Mainland" *Journal of Environmental Management*, Volume 76, Issue 3, August 2005, Pages 197-209
- Jonker, L.(2002) "Integrated water resources management: theory, practice, cases." *Physics and Chemistry of the Earth*, 27, pp. 719-720.
- Keen, M. (2003) "Integrated water management in the South Pacific: policy, institutional and socio-cultural dimensions." *Water Policy*, 5, pp. 147-164.
- Larson, A. M. (2002). Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are local governments up to the job? *World Development*, 30(1), 17–31.
- Larson, A.M. and Ribot, J.C., (2004), Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: An Introduction, *European Journal of Development Research*, 16(1), Spring 2004, pp.1–25.

- Lovelace, George W. and Rambo, Terry A. (1991) "Behavioral and Social Dimensions" in Easter, K. William Dixon John A. Hufschmidt Maynard M. Ed. Watershed Resources Management Studies from Asia and the Pacific. Singapore and Honolulu: Institute of Southeast Asian Studies and East-West Center; 1991; pp. 81-90.
- Le Huu Ti and Thierry Facon (2001) From Vision to Action: A Synthesis of Experiences in Southeast Asia. The FAO-ESCAP Pilot Project on National Water Visions
- Maaren, H. and Dent, M. (1995) "Broadening participation in integrated catchment management for sustainable water resources development" *Water Science and Technology* 35(5): 161
- Manfred Poppe (2004) "Integrated Watershed Management Planning in the Lower Mekong Basin A Comparative Analysis of National and Local Planning Systems in Cambodia, Lao PDR, Thailand and Viet Nam." Working Paper 11, MRC-GTZ Cooperation Programme Agriculture, Irrigation and Forestry Programme Watershed Management Component
- McIntosh, A. C. and C. E. Yniguez (2002) Privatization of Water Supplies in Ten Asian Cities. Manila, Asian Development Bank.
- Matondo, J.J.(2002) "A comparison between conventional and integrated water resources planning and management." *Physics and Chemistry of the Earth*, 27, pp. 831-838.
- Montree Chantawong (2002) "Civil society participation in river basin planning: a new blueprint?" *Mekong Update & Dialogue* Vol. 5 No. 2 April-June 2002 p2-3
- Muhammad Misanur Rahaman and Olli Varis (2005) "Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges." *Sustainability: Science, Practice, & Policy*. Spring 2005 V1 (1)
- Odendaal, P.E., (2002) "Integrated Water Resources Management (IWRM), with special reference to sustainable Urban Water Management" In: CEMSA 2002 Conference, Johannesburg, South Africa.

- Pahl-Wostl et al (2004) "Transitions to Adaptive Water Management: The NeWater Project." NeWater Working Paper 1 Report of the NeWater project -New Approaches to Adaptive Water Management under Uncertainty available on www.newwater.info
- Radif, Adil Al, (1999) "Integrated water resources management (IWRM): an approach to face the challenges of the next century and to avert future crises" *Desalination*, 124, pp. 145-153.
- Rahaman, M.M., Varis, O., Kajander, T. (2004) "EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches." *International Journal of Water Resources Development*, 20(4), pp. 565-576.
- Randall J.F. Bruins and Matthew T. Heberling (eds.) (2005) *Economic and Ecological Risk Assessment: application to watershed management*. CRC Press
- Ribot, J. C. (2002a). *Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Ribot, J.C., (2002b), *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability, Democracy, Governance and Human Rights Working Paper No.8*, Geneva: UNRISD and IDRC.
- Ribot, J.C., (2002c), *Workshop on Decentralization and the Environment: Assessing Participation for Rio+10, Workshop Concept Paper, Feb. 2002, Bellagio, Italy, World Resources Institute*
- Richard D. Margerum (1995) "Integrated Watershed Management: Comparing Selected Experiences in the U.S. and Australia." *Water Resources Update, Universities Council on Water Resources Issue No. 100: Spring, 1995*
- Sanoff, H. (ed.) (1978) *Designing with Community Participation*. New York: McGraw Hill.
- Thomas, J. and Durham, B. (2003) "Integrated Water Resource Management: looking at the whole picture" *Desalination*, 156(1-3), pp. 21-28.

- Thomas Webler and Seth Tuler (2001) "Public Participation in Watershed Management Planning: Views on Process from People in the Field." *Human Ecology Review*, Vol. 8, No. 2, 2001 P29-39
- Tiffen and Gichuki (2000) "People, property and profit in catchment management: examples from Kenya and elsewhere" In *Integrated watershed management in the global ecosystem*, ed., Rattan Lal. Boca Raton, FL: CRC Press, pp. 305-325.
- Tim Jones, Peter Newborne and Bill Phillips (2006) *Applying the principles of integrated water resource and river basin management – an introduction*. WWF-UK
- United Nation (2006) *The 2nd UN World March 2006 Water Development Report: 'Water, a shared responsibility'* available at www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/table_contents.shtml
- UNESCO. (1996) *Habitat Agenda and Istanbul Declaration*. 2nd United Nation Conference on Human Settlements, Istanbul, Turkey 3-14 June 1996. New York: United Nation of Public Information.
- Van der Lee, J. (2002) "An Integrated Learning Approach to River Basin Management" *Resources Policy* 8(1): 11-13.
- Vernooy, R. (1999) *Mapping, analysis and monitoring of the natural resource base in micro-watersheds: experiences from Nicaragua*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada.
- Wallace, J.S., Acreman, M.C. and Sullivan, C.A., (2003) "The sharing of water between society and ecosystems: from conflict to catchment-based co-management." *Philosophical transactions of the Royal Society of London, Series B, Biological sciences*, 358(1440), pp. 2011-2026.
- Walker, B. and B. C. Walker (2000). *Privatisation: Sell off or sell out? The Australian experience*. Sydney, ABC Books.

Wietzke Medema and P. Jeffrey (2005) "IWRM and Adaptive Management: Synergy or Conflict?" NwWater Report Series No.3 Report of the NewWater project - New Approaches to Adaptive Water Management under Uncertainty available on www.newwater.info

William Blomquist, Ariel Dinar and Karin Kemper (2005) "Comparison of Institutional Arrangements for River Basin Management in Eight Basins." World Bank Policy Research Working Paper 3636,

White, G.,(1998) "Reflections on the 50-year International Search for Integrated Water Management." Water policy 1, No. 1: 21.27.



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้