



ภาคประชาสังคมกับการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการ: กรณีศึกษา  
การบริหารจัดการอุทกภัยบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำกกและแม่น้ำโขง  
อริญชัยวิชญ์ แสงนักรธรรม

**Civil Society and Integrated Transboundary Flood Management: The Case Study of  
Flood Management at the Confluence of the Kok and Mekong Rivers**

Arinchawich Saengnaktham

ภาควิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200

Department of International Affairs, Faculty of Political Science, Thammasat University, Phra Nakhon, Bangkok, 10200

\*Corresponding author. E-mail : chasom\_t@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำกกและแม่น้ำโขง โดยศึกษามิติด้านการมีส่วนร่วม ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เพื่อทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่ภาคประชาสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนร่วมกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะศึกษาบทบาทของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่และสมาคมเชียงใหม่เมืองน่าอยู่ โดยใช้กรณีศึกษาเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนบริเวณจุดบรรจบระหว่างแม่น้ำกกและแม่น้ำโขง

สำหรับการศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งคัดเลือกจากการเป็นองค์กรในพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่ดำเนินการขับเคลื่อนประเด็นเกี่ยวกับแม่น้ำโขง ข้อมูลที่ได้รับจะถูกนำมาวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดด้านการมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ

ผลการศึกษาพบว่าภาคประชาสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศในการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เนื่องจาก NGOs ขาดเอกภาพ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองเป็นสำคัญ ส่งผลให้ข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของ NGOs ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่สามารถต่อรองกับภาครัฐหรือองค์การระหว่างประเทศได้นอกจากนั้น เนื่องจาก NGOs ไม่ได้เป็นตัวแทนของภาคประชาสังคมโดยรวม ทำให้ NGOs เลือกที่จะไม่เข้าร่วมดำเนินงานกับทั้งสองภาคส่วนเพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชน

**คำสำคัญ:** ภาคประชาสังคม การมีส่วนร่วม การบริหารจัดการแบบบูรณาการ อุทกภัยข้ามพรมแดน

**Abstract**

This article aims at examining the roles of Thai civil society in relation to integrated transboundary flood management at the confluence of the Kok and Mekong Rivers. This study will probe into civic participation, a crucial factor for effective water resources management regarding the Integrated Water Resources Management concept, in order to bring to light the roots of the civil society's absence in integrated transboundary flood management with the government and international organization meaningfully. To achieve this objective, roles of NGOs; Chiang Khong Conservation Group and Association of Chiang Saen Livable City, will be scrutinized.

Qualitative research method will be utilized together with documentary research and in-depth interview with NGOs in Chiang Rai Province in order to compile data. The data will be further analyzed according to the concept of participation of the Integrated Water Resources Management.



As a result, the study found out that civil society does not meaningfully participate with the government and international organization in integrated transboundary flood management because they are incongruous with each other and prioritize only their group's benefits. Due to this conflict, their attempts to propound their needs and suggestions end up in failures since they cannot negotiate with the government and international organization. Moreover, since NGOs do not exactly represent the civil society as a whole, they do not participate in transboundary flood management with such actors because they lack of support from local people.

**Keywords:** civil society, participation, integrated management, transboundary flood

## บทนำ

แม่น้ำก เป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านจังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายของประเทศไทย และเป็นแม่น้ำสาขาของแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้จุดบรรจบของแม่น้ำทั้งสองซึ่งอยู่บริเวณสบก อำเภอยางแสน จังหวัดเชียงราย ประสบปัญหาอุทกภัยข้ามพรมแดนที่เรียกว่า อุทกภัยแบบผสม (Mekong River Commission, March, 2012: i-ii) อันเกิดจากปริมาณของแม่น้ำกและแม่น้ำโขง กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่แม่น้ำกและแม่น้ำโขงมีปริมาณน้ำมาก ย่อมส่งผลให้น้ำจากแม่น้ำกไม่สามารถไหลลงแม่น้ำโขงได้อย่างปกติ จึงก่อให้เกิดอุทกภัยบริเวณดังกล่าว ซึ่งอุทกภัยข้ามพรมแดนเป็นภัยพิบัติอันเกิดจากน้ำที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศไทยและประเทศในลุ่มน้ำโขงตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขง

ตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งยังส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ (Global Water Partnership, 2010, May 6) โดยประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้าสู่นโยบายการพัฒนาของประเทศ ดังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ที่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศอย่างคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นองค์การในระดับภูมิภาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนในทุกมิติ ก็ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้าสู่นโยบายการบริหารจัดการแม่น้ำโขง ดังที่ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์การพัฒนาลุ่มน้ำโขง พ.ศ. 2559-2563 ซึ่งกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Mekong River Commission, 2016, pp. 73-76) อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่เกิดขึ้นพบว่าภาคประชาสังคมของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Organization: NGO)<sup>1</sup> ที่ดำเนินการเกี่ยวกับแม่น้ำโขง มีความอ่อนแอและไม่มีเอกภาพ เนื่องจาก NGOs แต่ละกลุ่มมีจุดยืนที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด ซึ่งเป็นสาเหตุให้ NGOs ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับภาครัฐในกระบวนการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการ (Wajjwalku, 2015)

งานวิจัยนี้สนใจที่จะค้นหาสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อบทบาทของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำกและแม่น้ำโขง โดยมีคำถามวิจัยที่สำคัญ คืออะไรเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางไม่ให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการร่วมกับภาครัฐ และองค์การระหว่างประเทศ โดยการศึกษาการมีส่วนร่วมของ NGOs ในการดำเนินงานของภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ โดยใช้กรณีศึกษาของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ และสมาคมเชียงใหม่เมืองน่าอยู่ ซึ่งเป็น NGOs หลักในพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการแม่น้ำโขงมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และ NGOs ทั้งสองกลุ่มสามารถสะท้อนถึงการขาดเอกภาพของภาคประชาสังคมได้อย่างชัดเจน เนื่องจากทั้งสองกลุ่มมีความขัดแย้งกัน และกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ไม่สามารถร่วมมือกับภาครัฐได้ ในขณะที่สมาคมเชียงใหม่เมืองน่าอยู่สามารถร่วมมือกับภาครัฐ

<sup>1</sup> บทความวิจัยนี้ใช้ชื่อเรียก NGOs ในภาษาไทยว่าองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เนื่องจากเป็นคำที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม สำนักงานราชบัณฑิตยสภาได้ให้ความหมาย NGOs ในภาษาไทยว่า องค์กรนอกภาครัฐ



### วัตถุประสงค์และวิธีวิจัย

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่กลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของและสมาคมเชียงใหม่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำของคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ และแผนปฏิบัติการระดับประเทศของคณะกรรมการแม่โขง โดยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็น NGOs ในจังหวัดเชียงรายที่ขับเคลื่อนประเด็นเกี่ยวกับแม่น้ำโขง ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษเอกสารและข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างจากประธานและสมาชิกกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของและสมาคมเชียงใหม่ นำอยู่ ซึ่งแบบสัมภาษณ์ที่ใช้เป็นคำถามปลายเปิดเน้นทางด้านกรณีมีส่วนร่วมและความร่วมมือตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เพื่อศึกษาว่าภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐหรือไม่ และภาครัฐให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ นอกจากนี้ แบบสัมภาษณ์ดังกล่าวได้รับการทดสอบด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งหากพบว่ายังได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน ก็จะเพิ่มเติมคำถามสำหรับรวบรวมข้อมูลต่อไป จนกระทั่งได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน และนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์ผลการศึกษาด้วยวิธีการพรรณนา โดยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ

### ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่กลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของและสมาคมเชียงใหม่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำของคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ และแผนปฏิบัติการระดับประเทศของคณะกรรมการแม่โขงตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในกรณีการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำกกและแม่น้ำโขง ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการอุทกภัยแบบบูรณาการล้มเหลว เป็นผลมาจากการที่ NGOs ขาดเอกภาพและไม่มีความเข้มแข็ง อันเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากกลุ่มรักษ์เชียงใหม่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับภาคส่วนที่มีจุดยืนตรงกันเท่านั้น ในขณะที่สมาคมเชียงใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมกับชาวบ้าน NGOs และองค์การระหว่างประเทศ แต่สามารถมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐ

สำหรับกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของคนในอำเภอเชียงของ ในปี พ.ศ. 2539 ภายใต้การนำของนายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยที่ผ่านมา ทางกลุ่มเห็นว่าแท้จริงแล้วอุทกภัยเป็นเรื่องปกติทางธรรมชาติ จึงไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทกภัยโดยตรง อย่างไรก็ตาม ทางกลุ่มมีความเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีลักษณะผิดธรรมชาติ เนื่องจากระดับน้ำในแม่น้ำโขงมีความผันผวน สามารถสูงขึ้นหลายเมตรภายในเวลาชั่วข้ามคืน และหากแม่น้ำสาขาภายในประเทศสูงขึ้นเช่นกัน ชาวบ้านที่อาศัยหรือประกอบอาชีพริมแม่น้ำก็จะเดือดร้อน และแม้ว่าการดำเนินการของภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การติดตั้งวัดระดับน้ำจะช่วยให้ชาวบ้านสามารถอพยพได้ทันเวลา แต่ก็ไม่สามารถลดความเสียหายที่มีต่อทรัพย์สินและพืชผลทางการเกษตรได้ การดำเนินงานที่ผ่านมาของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่จะมีความร่วมมือกับชาวบ้านผ่านการณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการพัฒนาแม่น้ำโขงที่มีต่อท้องถิ่น โดยการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน มีการศึกษาและทำวิจัยร่วมกัน เพื่อสนับสนุนให้ชาวบ้านเป็นนักวิจัย ซึ่งจะช่วยให้ชาวบ้านเกิดความรู้และความเข้าใจในท้องถิ่นของตน ทั้งยังสามารถสร้างเครือข่ายการทำงานในกลุ่มน้ำกร่วมกับกลุ่มนิเวศลุ่มน้ำกก เพื่อให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ การแลกเปลี่ยนปัญหาหารือกัน อันนำไปสู่การเกิดเครือข่ายระหว่างภาคประชาสังคมได้ก็ตาม แต่ลักษณะของความร่วมมือดังกล่าวเป็นการร่วมมือกับกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกันเท่านั้นเพื่อให้เกิดเป็นเครือข่ายที่ทำงานในทิศทางเดียวกัน โดยสถานการณ์นี้ได้แสดงให้เห็นถึงการขาดเอกภาพระหว่างภาคประชาสังคมทั้งหมด และการไม่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยรวม เนื่องจากกลุ่มรักษ์เชียงใหม่เลือกที่จะร่วมมือกับภาคประชาสังคมที่มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกันเท่านั้น และไม่ร่วมมือกับกลุ่มอื่นซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกัน

จากปัญหาด้านความเป็นเอกภาพของภาคประชาสังคมและสถานะการเป็นตัวแทนของภาคประชาชนของ NGOs ที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่ปัญหาเรื่องความร่วมมือของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่ของกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทางกลุ่มมองว่าการดำเนินงานของทั้งสองภาคส่วนมีปัญหา เนื่องจากมีทิศทางการดำเนินงานที่แตกต่างจากการดำเนินงานของกลุ่มที่เน้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้วยภูมิปัญญาชาวบ้านและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยกลุ่มรักษ์เชียงใหม่มีความเห็นว่าหน้าที่ภาครัฐ

กลุ่มอนุรักษ์และสังคมศาสตร์



แบ่งขอบเขตความรับผิดชอบเป็นช่วงเป็นตอนตามขอบเขตการปกครอง เป็นการขัดกับธรรมชาติของแม่น้ำ และนำไปสู่การดำเนินโครงการของแต่ละหน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อน ดังสังเกตได้จากโครงการขุดลอกแม่น้ำเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัยซึ่งมีความซ้ำซ้อนจากหลายหน่วยงาน กลุ่มรักษ์เชียงของจึงได้พยายามเสนอแนะให้ภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือปรับปรุงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ ให้สามารถร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมจัดการ เพื่อก่อให้เกิดการได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน และวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ควรบริหารจัดการแม่น้ำทั้งสายโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำ อย่างไรก็ตาม แม้วากลุ่มรักษ์เชียงของจะได้ให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือเมื่อเข้าร่วมการประชุมรับฟังความต้องการของประชาชนซึ่งจัดขึ้นโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นประจำทุกปี แต่ในทางปฏิบัติข้อเสนอของกลุ่มรักษ์เชียงของกลับไม่เคยได้รับการตอบสนอง เนื่องจากคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่ได้นำคำแนะนำเหล่านั้นมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นสาเหตุให้กลุ่มรักษ์เชียงของไม่ได้มีส่วนร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ

สำหรับองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มรักษ์เชียงของมีความเห็นว่าคณะกรรมการแม่น้ำโขง เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการแม่น้ำโขง ไม่สามารถส่งเสริมความร่วมมือของภาคประชาสังคมได้ เนื่องจากไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มและเครือข่ายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ จากสถานการณ์ทั้งสองกรณี ส่งผลให้กลุ่มรักษ์เชียงของไม่เข้าร่วมในการประชุมเพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือของคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ และไม่เข้าร่วมการประชุมเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการระดับประเทศของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ถึงแม้ว่าทั้งสองหน่วยงานจะเชิญกลุ่มรักษ์เชียงของเข้าร่วมการประชุมก็ตาม เนื่องจากกลุ่มรักษ์เชียงของมีความเห็นว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือและคณะกรรมการแม่น้ำโขงมีแนวทาง การดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางของกลุ่มและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้ โดยสิ่งที่เกิดขึ้นนำไปสู่ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ<sup>2</sup>

สำหรับสมาคมเชียงแสนเมืองน่าอยู่ ซึ่งเป็นสมาคมที่จดทะเบียนจัดตั้งกับกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยมีนายสุเทพ ล้อสีทอง เป็นประธาน มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมของ เมืองเชียงแสน สำหรับเหตุการณ์อุทกภัยอันเกิดจากแม่น้ำโขง ทางสมาคมไม่ได้มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัย แต่เน้นการดำเนินงานทางด้าน การต่อต้านการสร้างท่าเรือเชียงแสน การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง และการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของเมืองเชียงแสน โดยสมาคมเชียงแสนเมืองน่าอยู่มีความเห็นต่อการแจ้งเตือนอุทกภัยของภาครัฐว่าชาวบ้านไม่ค่อยรับทราบสถานการณ์แม่น้ำโขง เนื่องจากภาครัฐจะแจ้งก็ต่อเมื่อระดับน้ำสูงใกล้จะเกิดอุทกภัยแล้ว

สำหรับการดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือที่ผ่านมา ทางสมาคมไม่ได้มีความร่วมมือกับภาคประชาสังคมอื่น ๆ นอกจากนั้น สมาคมเชียงแสนเมืองน่าอยู่ยังมีความเห็นว่าชาวบ้านให้ความสำคัญกับชีวิตประจำวันของตนเองมากกว่าการดำเนินการร่วมกับสมาคม ทั้งยังมีแต่ความหวาดกลัวภาครัฐ ไม่กล้าแสดงออกในกรณีที่มีความเห็นแตกต่าง ในเวลาเดียวกัน สมาคมเชียงแสนเมืองน่าอยู่ไม่ได้ร่วมมือกับ NGOs กลุ่มอื่น ๆ เนื่องจากมีแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่าง อย่างไรก็ตาม สมาคมได้เข้าร่วมการประชุมเพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ โดยคุณสุเทพ ล้อสีทอง ในฐานะประธานสมาคมได้เข้าร่วมการประชุมและดำเนินการจัดทำแผนดังกล่าว ซึ่งคุณสุเทพสามารถแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะแก่ที่ประชุม และขอให้ภาครัฐจัดทำโครงการพัฒนาลานเอนกประสงค์ริมแม่น้ำโขงบริเวณอำเภอเชียงแสน อย่างไรก็ตาม คุณสุเทพมีความเห็นว่าหากสิ่งที่ตนเองเสนอแล้วรัฐไม่นำไปพิจารณาหรือปฏิบัติก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะตนเองได้ทำหน้าที่ในการมีส่วนร่วมตามสิทธิของตนเองแล้ว โดยสิ่งที่เกิดขึ้นพบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือไม่ได้นำเอาข้อเรียกร้องของสมาคมเชียงแสนเมืองน่าอยู่ไปปฏิบัติ นอกจากนี้ แม้วคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเป็น องค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการอุทกภัยในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่าง แต่สมาคมเชียงแสนเมืองน่าอยู่ก็ไม่ได้รู้จักหรือเคยมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการแม่น้ำโขง ดังนั้น แม้วการที่สมาคมได้มีส่วนร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำกก

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ผู้แทนกลุ่มรักษ์เชียงของ 28 เมษายน 2559



และโขงภาคเหนือในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำ แต่การตระหนักถึงบทบาทของตนเองเพียงแต่การสื่อสารความคิดเห็นหรือความต้องการต่อภาครัฐ โดยที่ภาครัฐจะนำความเห็นเหล่านั้นไปปฏิบัติหรือไม่ก็ไม่สำคัญ และการที่ภาครัฐไม่รับเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคมไปปฏิบัติ รวมถึงการที่สมาคมเชียงแสนเมืองน้ำอยู่ไม่รู้จักคณะกรรมการแม่น้ำโขง จึงสามารถกล่าวได้ว่าสมาคมเชียงแสนเมืองน้ำอยู่ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful Participation) ในการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือและคณะกรรมการแม่น้ำโขง ตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ<sup>3</sup>

จากข้อมูลข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความไม่มีเอกภาพและความอ่อนแอของ NGOs ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการ ซึ่งส่งผลให้ภาคประชาสังคมไม่สามารถมีส่วนร่วมกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศตามที่แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการได้เสนอไว้ เนื่องจาก NGOs ไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องของตนเองได้สำเร็จ เพราะไม่มีแนวร่วมจากชาวบ้านและ NGOs กลุ่มอื่นๆ สนับสนุน ทำให้ขาดกำลังที่จะเรียกร้องให้ภาครัฐปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นเหตุให้กลุ่มรักษ์เชียงของเลือกที่จะไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือ และแผนปฏิบัติการระดับประเทศคณะกรรมการแม่น้ำโขง รวมทั้งเป็นเหตุให้การมีส่วนร่วมของสมาคมเชียงแสนเมืองน้ำอยู่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องต่างๆ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำนำไปปฏิบัติได้เลย

### อภิปรายผลการศึกษา

แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการได้รับคำจำกัดความโดยองค์การโกลบอล วอเตอร์ พาร์ทเนอร์ชิพ ว่าเป็นแนวคิดที่กล่าวถึงกระบวนการส่งเสริมการพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมและความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ และให้ความสำคัญกับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในการร่วมตัดสินใจ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Global Water Partnership, 2010, March 25)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่การศึกษาของ Wajjwalku (2015) ได้ค้นพบว่าความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมยังขาดความชัดเจนในด้านของคุณภาพ ถึงแม้ว่าภาคประชาสังคมจะมีโอกาสเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งยืนยันว่าผลประโยชน์และข้อเรียกร้องเหล่านั้นจะได้รับการตอบสนอง โดยงานวิจัยนี้จะขยายความข้อถกเถียงของ Wajjwalku โดยวิเคราะห์ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการในลุ่มน้ำก๊ก ภายใต้การประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เพื่อชี้วัดถึงความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการไม่เกิดขึ้นจริง

สำหรับกรณีการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำก๊กและแม่น้ำโขง ภาคประชาสังคมถือเป็นภาคส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ประกอบกับการตระหนักถึงความสำคัญของภาคประชาสังคมดังปรากฏอยู่ในกฎหมายและนโยบายทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในบ้านสบกก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่าภาคประชาสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ เช่น ไม่ได้มีส่วนร่วม กับคณะกรรมการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือในการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำก๊กและโขงภาคเหนือ และคณะกรรมการแม่น้ำโขงในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับประเทศ เนื่องจากภาคประชาสังคมขาดเอกภาพและมีความอ่อนแอทำให้ไม่มีพลังผลักดัน นอกจากนี้ยังมีวาระของตนเองที่ไม่ใช่ความต้องการของประชาชนด้วย จึงไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด ไม่สามารถต่อรองกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศได้ นำไปสู่ความไม่สามารถในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

กลุ่มมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ผู้แทนสมาคมเชียงแสนเมืองน้ำอยู่ 24 เมษายน 2559



กับคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือและคณะกรรมการแม่น้ำโขงในการบริหารจัดการอุทกภัยได้อย่างมีความหมาย ส่งผลให้การมีส่วนร่วมตามแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการซึ่งถูกประยุกต์ใช้ในนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศไม่ประสบผลสำเร็จ

สำหรับบริบทระดับประเทศ เนื่องจากภาคประชาสังคมเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐ ในทางหลักการ ภาคประชาสังคมจึงควรมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะสิ่งเหล่านั้นล้วนมีผลกระทบต่อวิถีชีวิต อีกทั้ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังถือเป็นหัวใจของวัฒนธรรมพลเมืองตามแนวทางประชาธิปไตย (Priscoli, 2004) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่าภาคประชาสังคมมักมีบทบาทเชิงรับ (Passive participation) ต่อการมีส่วนร่วม (Heyd & Neef, 2004) ซึ่งอันที่จริงแล้วภาคประชาสังคมสามารถมีบทบาทด้านการมีส่วนร่วมได้มากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่ภาคประชาสังคม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิแก่ภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากร การรับทราบข้อมูล และการแสดงความคิดเห็น (ราชกิจจานุเบกษา, 11 ตุลาคม 2540 และ 24 สิงหาคม 2550) นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการของประเทศ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กล่าวถึงบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) และฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้ระบุถึงการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและบริหารจัดการด้วยภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นผสมผสานกับเทคโนโลยีการจัดการน้ำ เพื่อให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพทางสังคม และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ประชากรมีขีดความสามารถในการรับมือกับผลกระทบจากอุทกภัยด้วยตนเองต่ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า NGOs ทั้งสองกลุ่มไม่ได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐตามสิทธิของตนเอง โดยกลุ่มรักษ์เชียงของและสมาคมเชียงแสนเมืองนำอยู่ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในการเข้าร่วมการประชุมเพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ ซึ่งแผนดังกล่าวมีความสำคัญต่อทุกภาคส่วน เนื่องจากเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาลุ่มน้ำในทุกมิติ รวมถึงการบริหารจัดการอุทกภัย อันจะส่งผลโดยตรงต่อภาคประชาสังคมในพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมด โดยปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหอันเนื่องมาจากการขาดเอกภาพระหว่าง NGOs ทั้งสองกลุ่ม ที่มีจุดยืนต่อการรณรงค์เกี่ยวกับแม่น้ำโขงที่ต่างกัน โดยกลุ่มรักษ์เชียงของให้ความสำคัญกับการต่อต้านการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงของประเทศจีนและลาวเพราะมีข้อห่วงกังวลถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนริมแม่น้ำโขง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์ปลาบึก ในขณะที่สมาคมเชียงแสนเมืองนำอยู่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองเชียงแสนที่ผู้คนพึ่งพิงอยู่กับแม่น้ำโขง รวมถึงการต่อต้านการสร้างท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 อันเป็นท่าเรือที่มีการก่อสร้างในแม่น้ำโขง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ แต่ไม่เห็นด้วยกับการอนุรักษ์ปลาบึก เนื่องจากกรมประมงได้เป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว จากกรณีข้อห่วงกังวลที่แตกต่างกันส่งผลให้ NGOs ทั้งสองกลุ่มไม่สามารถร่วมมือกันเพื่อก่อให้เกิดการบูรณาการในการดำเนินงาน ซึ่งนำไปสู่การไม่มีจุดร่วมทางการดำเนินงานและการไม่มีอำนาจในการเจรจากับคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ และเมื่อ NGOs ขาดเอกภาพและความเข้มแข็งข้อเรียกร้องต่าง ๆ ก็ไม่มีพลังและไม่ได้รับการตอบสนองจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ เนื่องจากเป็นการเรียกร้องจาก NGOs บางกลุ่ม ซึ่งไม่สามารถเป็นตัวแทนของภาคประชาสังคมในลุ่มน้ำโดยภาพรวมได้ ดังเช่นการที่ข้อเสนอแนะของกลุ่มรักษ์เชียงของที่ได้เสนอให้คณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ให้มีสัดส่วนจากผู้แทนภาคประชาสังคมที่เป็นคนในพื้นที่ให้มากขึ้น หรือข้อเสนอของสมาคมเชียงแสนเมืองนำอยู่ที่ต้องการคัดค้านการสร้างท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือก็ไม่ได้ทำให้ข้อเสนอทั้งสองเกิดผลในทางปฏิบัติ<sup>4</sup> ซึ่งผลที่ตามมาคือการที่ NGOs ถอยห่างออกจากการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ นอกจากนี้ การที่ NGOs บางกลุ่มยังไม่สามารถก้าวข้ามแนวคิดที่ว่า การได้เข้าไปในพื้นที่ในที่ประชุมและมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อภาครัฐในที่ประชุมเพื่อร่วมจัดทำ

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ 28 ,เมษายน 2559



แผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือคือการมีส่วนร่วม ซึ่งแท้จริงแล้วข้อเรียกร้องของ NGOs ในฐานะผู้แทนภาคประชาสังคมจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของภาคประชาสังคม ดังนั้น แม้ว่าภาคประชาสังคมจะมีสิทธิตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่าภาคประชาสังคมไม่ได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐ และการมีสิทธิดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นสิ่งยืนยันว่าผลประโยชน์และข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมจะได้รับการตอบสนอง (Wajjwalku, 2015) เนื่องจากการขาดเอกภาพและพลังของ NGOs ที่จะเจรจาต่อรองกับภาครัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของภาคประชาสังคมทั้งหมด

นอกจากนี้ ในมิติระหว่างประเทศ แม้ว่าภาคประชาสังคมได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการลุ่มน้ำโขง พ.ศ. 2559-2563 ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการวางแผนและการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค (Mekong River Commission, 2016, pp. 73-76) แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มรักษ์เชียงใหม่และสมาคมเชียงใหม่กลับไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดทำแผนปฏิบัติการระดับประเทศของคณะกรรมการแม่โขง โดยสาเหตุของการไม่มีส่วนร่วมสำหรับกลุ่มรักษ์เชียงใหม่เป็นเพราะกลุ่มเลือกไม่มีส่วนร่วม เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการแม่โขงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขา เพราะเป็นองค์การที่มีข้อจำกัดในด้านสถาบันที่ไม่สามารถนำข้อห่วงกังวลหรือข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้ ดังเช่นกรณีที่ภาคประชาสังคมแสดงข้อคัดค้านการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงของประเทศจีนและลาวผ่านคณะกรรมการแม่โขง เนื่องจากห่วงกังวลต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นต่อแม่น้ำโขงและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของภาคประชาสังคม ซึ่งในปัจจุบันพบว่าระดับแม่น้ำโขงมีความผันผวนผิดปกติ เกิดเหตุการณ์อุทกภัยริมฝั่งแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้ง จากการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (13 มีนาคม 2558) พบว่า ในช่วงต้นเดือนมีนาคม 2558 ระดับแม่น้ำโขงได้สูงขึ้นและท่วมพื้นที่การเกษตรริมฝั่งโขงบริเวณจังหวัดเชียงราย ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและพืชผลทางการเกษตรของชาวบ้านอย่างหนัก โดยผลที่เกิดขึ้นคือคณะกรรมการแม่โขงไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องจากภาคประชาสังคมให้เกิดผลออกมาตามที่ภาคประชาสังคมปรารถนา เนื่องจากมีบทบาทเชิงสถาบันที่จำกัด ไม่มีอำนาจบังคับให้ประเทศอื่นๆ ปฏิบัติตามได้ ส่งผลให้กลุ่มรักษ์เชียงใหม่เกิดการต่อต้านและไม่เข้าร่วมการดำเนินงานปฏิบัติการระดับประเทศของคณะกรรมการแม่โขง ถึงแม้ว่าจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมเพื่อดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของสมาคมเชียงใหม่กลับไม่ได้เกิดขึ้นในการดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการแม่โขง โดยเหตุผลของการไม่เข้าร่วมของสมาคมเชียงใหม่แตกต่างจากกลุ่มรักษ์เชียงใหม่และมีความน่าสนใจคือ สมาคมเชียงใหม่ไม่รู้จักคณะกรรมการแม่โขง ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มรักษ์เชียงใหม่และสมาคมเชียงใหม่ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการแม่โขงไม่ประสบผลสำเร็จตามที่แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการได้เสนอไว้ เนื่องจาก NGOs ทั้งสองกลุ่มขาดเอกภาพและขาดความร่วมมือระหว่างกันเพื่อหาจุดยืนร่วมในการแสดงข้อเรียกร้องหรือข้อห่วงกังวลที่มาจากภาคประชาสังคมทั้งหมด ส่งผลให้ข้อเรียกร้องไม่ได้รับการตอบสนอง ซึ่งนำไปสู่การที่ NGOs เพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการแม่โขงเพราะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (Meaningful participation) ระหว่างภาคประชาสังคมและองค์การระหว่างประเทศจึงยังไม่เกิดขึ้นในกรณีการบริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำกกและแม่น้ำโขง

### สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมไม่เกิดขึ้น คือ การที่ NGOs ขาดเอกภาพไม่มีความร่วมมือระหว่างกัน ส่งผลให้ไม่สามารถเรียกร้องให้ภาครัฐนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของตนไปสู่ การปฏิบัติ ทำให้ NGOs เลือกไม่มีส่วนร่วมกับภาครัฐ รวมทั้ง การที่โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศมีการดำเนินการที่ขัดกันเอง ถึงแม้ว่ากฎหมายให้หน่วยงานสนับสนุนการมีส่วนร่วม แต่หน่วยงานก็ไม่สามารถทำได้ โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือเห็นว่าข้อเรียกร้องของ NGOs เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้จึงไม่



ดำเนินการตามข้อเรียกร้องดังกล่าว ในขณะที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีอำนาจที่จำกัดจึงไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องของภาคประชาสังคมให้เกิดผลขึ้นได้ในระดับระหว่างประเทศ เพราะไม่สามารถบังคับให้ประเทศอื่น ๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้น ภาคประชาสังคมจึงไม่มีส่วนร่วมกับภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุให้การ บริหารจัดการอุทกภัยข้ามพรมแดนแบบบูรณาการบริเวณจุดบรรจบของแม่น้ำกกและแม่น้ำโขงล้มเหลว

### กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (.สกว) ภายใต้โครงการทุนวิจัยมหาบัณฑิต สกวสังคมศาสตร์ และเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ - ด้านมนุษยศาสตร์ .

### เอกสารอ้างอิง

- ราชกิจจานุเบกษา. (11 ตุลาคม 2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (24 สิงหาคม 2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นจาก <http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/Constitution2550.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554. สืบค้นจาก [http://www.nesdb.go.th/download/article/article\\_20160323112418.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112418.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559. สืบค้นจาก [http://www.nesdb.go.th/download/article/article\\_20160323112431.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf)
- สำนักงนราชบัณฑิตยสภา. (5 กุมภาพันธ์ 2551). เอ็นจีโอ-สมพันธ์. สืบค้นจาก <http://www.royin.go.th/?knowledge=เอ็นจีโอ-สมพันธ์-๕-กุม>
- เงินปล่อยน้ำลงโขงท่วม 2 ฝั่งเชียงราย. (13 มีนาคม 2558). หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. สืบค้นจาก <http://www.ry19.com/s/tpd/2113963>
- Global Water Partnership. (2010, March 6). Key IWRM Concepts. Retrieved from <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/Key-IWRM-concepts/>
- Global Water Partnership. (2010, March 25). What is IWRM?. Retrieved from <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/>
- Heyd, H., & Neef, A. (2004, December). Participation of Local People in Water Management: Evidence from the Mae Sa Watershed. Northern Thailand. EPTD Discussion Paper No. 128. Retrieved from <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/60326/2/eptdp128.pdf>
- Priscoli, J. D. (2004). What is Public Participation in Water Resources Management and Why is it Important?. International Water Resources Association: Water International, 29(2). Retrieved from [http://www.iwr.usace.army.mil/Portals/70/docs/iwrreports/What\\_is\\_Public\\_participation\\_in\\_Water\\_Resources\\_and\\_Why\\_is\\_i.pdf](http://www.iwr.usace.army.mil/Portals/70/docs/iwrreports/What_is_Public_participation_in_Water_Resources_and_Why_is_i.pdf)
- Mekong River Commission. (n.d.) Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin 5 April 1995. Retrieved from <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>
- Mekong River Commission. (2012, March). Working Paper 2011-2015: The Impact & Management of Floods & Droughts in the Lower Mekong Basin & The Implications of Possible Climate Change. Retrieved from <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/basin-reports/FMMP-working-paper-110820.pdf>
- Mekong River Commission. (2016). Basin Development Strategy 2016-2020. 73-76. Retrieved from <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>
- Wajjwalku, S. (2015). State – community relations and the integrated water management in Northern Thailand: The case study of the People Council of Ing River. TIGER Discussion Paper. Project TIGER. Osaka University. Retrieved from [http://tiger.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/03/2-4-13f\\_siipom.pdf](http://tiger.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/03/2-4-13f_siipom.pdf)





- . ผู้แทน. สมาคมเชียงใหม่เมืองน่าอยู่. (24 เมษายน 2559). สัมภาษณ์.
- . ผู้แทน. กลุ่มรักษ์เชียงใหม่. (28 เมษายน 2559). สัมภาษณ์.
- . ผู้แทน. คณะกรรมการลุ่มน้ำกกและโขงภาคเหนือ. (28 เมษายน 2559). สัมภาษณ์.