คำสั่งวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ที่ 009 /2557
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาและคัดเลือกบทความในการประชุมวิชาการระดับชาติด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ครั้งที่ 2 (The Second National Conference on Public Affairs Management)
"ชุมชนท้องถิ่น: พลังแห่งการปฏิรูปประเทศไทย
(Local Communities: Power of Thailand's National Reform)"

ตามที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีนโยบายในการนำผลงานวิจัยจากวิทยานิพนธ์หรือการค้นคว้าอิสระระดับบัณฑิตศึกษา และผลงานทางวิชาการ ออกเผยแพร่สู่ชุมชนและสังคม เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ภายใต้โครงการประชุมวิชาการระดับชาติด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ครั้งที่ 2 (The Second National Conference on Public Affairs Management) "ชุมชนท้องถิ่น: พลังแห่งการปฏิรูปประเทศไทย (Local Communities: Power of Thailand's National Reform)" นั้น

เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาบทความในการประชุมวิชาการระดับชาติด้านการบริหารกิจการสาธารณะ ครั้งที่ 2 (The Second National Conference on Public Affairs Management) "ชุมชนท้องถิ่น: พลังแห่งการปฏิรูปประเทศไทย (Local Communities: Power of Thailand's National Reform)"ระหว่างวันที่ 7-8 สิงหาคม 2557 โดยวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงแต่งตั้งให้บุคคลผู้มีรายชื่อดังต่อไปนี้ เป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาและคัดเลือกบทความในการประชุมวิชาการระดับชาติดังกล่าว ดังนี้

1. รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์
2. ศาสตราจารย์ นพ.ดร.วันชัย วัฒนศัพท์
3. Prof. Gayl D. Ness Ph.D.
4. Prof. Hirofumi Ando Ph.D.
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ
6. รองศาสตราจารย์ ดร.สุจินต์ สิมารักษ์
7. รองศาสตราจารย์ ดร.ลิลี่ โกศัยยานนท์
8. รองศาสตราจารย์ ดร.สุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ
9. รองศาสตราจารย์ ดร.ลำปาง แม่นมาตย์
10. รองศาสตราจารย์ ดร.ชนะพล ศรีฤาชา
11. รองศาสตราจารย์ ดร.อำนวย คำตื้อ
12. รองศาสตราจารย์ ดร.เกษราวัลย์ นิลวรางกูล
13. รองศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญณี แนรอท
14. รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข
15. รองศาสตราจารย์วิลาวรรณ พันธุ์พฤกษ์
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ พิทักษานุรัตน์
17. Dr. Bonnie Brereton
18. ดร.หควณ ชูเพ็ญ
19. ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
20. ดร.ศิวัช ศรีโภคางกูล

โดยให้คณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาและคัดเลือกบทความในด้านต่าง ๆ สำหรับการนำเสนอผลงานในการประชุมวิชาการระดับชาติให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดงาน และให้คณะกรรมการมีอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และสั่งการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาบทความในการจัดประชุมวิชาการดังกล่าว เพื่อเป็นเกียรติและชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยฯ ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2557

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ)

HMOH-24

หน้าต่าง (นโยบาย) ที่ถูกปิดตาย: สองทศวรรษร่างกฎหมายน้ำของประเทศไทย
The Closed(Policy)Window: 20years of the Drafting Water Law in Thailand.

กิตติ วิสารกาญจน*
*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษากระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2536 ถึงปัจจุบัน โดยใช้แนวคิดตัวแบบกระแสนโยบายและหน้าต่างนโยบายของ จอห์น คิงดอนมาเป็นกรอบในการอธิบายและวิเคราะห์กระบวนการก่อรูปและกำหนดระเบียบวาระนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กระแสปัญหากระแสนโยบาย และกระแสการเมืองได้ไหลมาบรรจบกันและหน้าต่างนโยบายถูกเปิดออกหลายครั้ง โดยการจัดทำกฎหมายน้ำได้ถูกกำหนดให้เป็นวาระสำคัญของหลายรัฐบาลแต่หน้าต่างนโยบายกลับต้องปิดตัวลงในเวลาต่อมา โดยมีสาเหตุมาจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการไร้เสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถผลักดันให้ออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้สำเร็จจนกระทั่งปัจจุบัน

ABSTRACT

This paper was intended to study the process of Water Law drafting in Thailand over the past twenty years.Theconcept of Policy Window and Policy Streams Model byJohn Kingdonwere used asa framework for descript and analyze the policy formation and agenda setting process. The results revealedthat the flows ofa problem stream,a political stream anda policy stream havecome together during that time andopened the policy windows of water management law and policy. Consequently, the Water Law drafting process was an important policy agenda under the National Water Policy, but the policy windows were closedafterward cause by the lack of public participation on the policymaking process together with instability of Thai politics. Up to now, the enactment of the Water Law has not yet been successful.

คำสำคัญ: หน้าต่างนโยบาย, การก่อรูปนโยบาย, กฎหมายน้ำ
Key Words: Policy Window, Policy Formation, Water Law

บทนำ

ถึงวันนี้คงไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่า เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญของประเทศไทยในปัจจุบัน ท่ามกลางสภาพปัญหาภัยพิบัติด้านทรัพยากรน้ำที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นน้ำแล้งน้ำขาดแคลนซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม เมืองกับชนบท ต้นน้ำกับปลายน้ำปัญหาน้ำท่วมซึ่งสร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้างอยู่เป็นประจำทุกปี และขยายวงไปสู่ความขัดแย้งจากความไม่เป็นธรรมในการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำรวมทั้งปัญหาน้ำเสียและสภาพแหล่งน้ำเสื่อมโทรมจนไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม

ความพยายามอย่างหนึ่งของภาครัฐในการที่จะสร้างเครื่องมือทางนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้แก่ การยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำหรือร่างกฎหมายน้ำโดยมุ่งหวังจะให้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำที่ครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกมิติ ทั้งการกำหนดสิทธิในน้ำ การจัดตั้งองค์กรระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมน้ำขาดแคลน ซึ่งเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530และมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกร่างใหม่ขึ้นอีกหลายฉบับโดยหลายหน่วยงานเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาออกเป็นกฎหมาย ผ่านการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายครั้งแต่จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่สามารถประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ใช้ระยะเวลายาวนานฉบับหนึ่งของประเทศไทยจึงมีความน่าสนใจว่า ในการก่อรูปนโยบายหรือการจัดทำร่างกฎหมายน้ำนั้นมีกระบวนการอย่างไรและมีปัญหาอุปสรรคอะไรที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ โดยพิจารณาจากกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองซึ่งไหลเวียนอยู่ในสังคมการเมืองไทยในช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายน้ำของประเทศไทย ในแง่การเกิดขึ้นของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง รวมทั้งการเปิดขึ้นและปิดลงของหน้าต่างนโยบายในกระบวนการการจัดทำร่างกฎหมายน้ำ
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคอันเป็นสาเหตุที่ทำให้การออกกฎหมายน้ำไม่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งข้อเสนอแนะถึงแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสม

วิธีการวิจัย

บทความนี้ เป็นการศึกษาเบื้องต้นในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการก่อรูปและจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy formation and Agenda setting) โดยใช้ตัวแบบกระแสนโยบายและหน้าต่างนโยบาย(Policy Streamand Policy WindowModel) ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายน้ำของไทย มีขอบเขตในการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ถึงปัจจุบัน โดยมีข้อมูลจากตำรา รายงานวิจัย บทความเชิงวิชาการ และเอกสารราชการ อันได้แก่ ร่างตัวบทกฎหมาย บันทึกข้อความ รายงานการประชุมต่างๆ ทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ ประกอบกับการถ่ายทอดประสบการณ์ตรงของผู้เขียนในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการดังกล่าวในช่วงปีพ.ศ. 2545–2555ซึ่งมีข้อมูลจากการสังเกตการพูดคุยทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้เกี่ยวข้องแล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปรายงานผลในเชิงพรรณนาความ

แนวการวิเคราะห์ด้วยตัวแบบกระแสนโยบายและหน้าต่างนโยบาย (Policy Streamsand Policy WindowModel) ถูกพัฒนาขึ้นโดย จอห์น คิงดอน (Kingdon, 1995) ในหนังสือชื่อ Agendas, Alternatives and Public Policy ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี 1984 โดยแนวคิดนี้เสนอว่าการก่อรูปและกำหนดวาระของนโยบายใด ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการไหลมาพบกันของกระแส 3 กระแส ได้แก่

กระแสปัญหา (Problem Stream) เป็นเรื่องของสภาพการณ์อันเป็นเงื่อนไขที่ประเด็นปัญหาสังคมในความสนใจของสาธารณชนจะถูกนิยามความหมายและ เข้าสู่ความสนใจของรัฐบาล โดยเงื่อนไขในการเกิดขึ้นของกระแสปัญหา อาจดูได้จากตัวชี้วัด (indicator) ที่บ่งชี้ถึงขนาดความสำคัญ และความเร่งด่วนของปัญหา, เหตุการณ์ (Event) หรือวิกฤติการณ์สำคัญที่เป็นตัวเร่งให้ปัญหาดังกล่าวอยู่ในความสนใจของสังคม และผลสะท้อนกลับ (Feed back) จากการดำเนินการที่ผ่านมาของรัฐบาลซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างข้อเสนอนโยบายใดๆ

กระแสนโยบาย (Policy Stream) เป็นเรื่องของการสร้างทางเลือกหรือข้อเสนอนโยบายในการแก้ไขปัญหา โดยข้อเสนอนโยบายต่างๆ จะถูกสร้างขึ้นจากชุมชนนโยบาย (Community policy) ซึ่งได้รวมเอาความคิดเห็นของบรรดาผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย ข้าราชการ นักวิชาการ นักวิจัย ที่ปรึกษาของรัฐบาล ฯลฯ ที่อยู่เบื้องหลังการในสนับสนุนหรือผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐบาล

กระแสการเมือง (Political Stream) ได้แก่ ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มพลังทางสังคมซึ่งสร้างแรงสนับสนุนหรือแรงกดดันให้เกิดการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยประกอบด้วย **อารมณ์ของชาติ (National mode)** ซึ่งสามารถรับรู้ได้ผ่านข่าวสารที่แพร่หลาย การพูดคุยแสดงความคิดเห็น การสำรวจทัศนคติของประชาชน หรือจากผลการใช้สิทธิเลือกตั้ง 2) **แรงกดดันทางการเมือง** (Political Forces) ของบรรดาพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลอยู่ในระบบการเมือง และ 3) **สถานการณ์ภายในของรัฐบาล** ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหารหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายอันนำไปสู่การผลักดันนโยบายใหม่ที่อยู่ในความสนใจของตนเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐบาลได้

เมื่อกระแสทั้งสามไหลมาบรรจบพบกัน จะนำไปสู่การเปิดขึ้นของหน้าต่างของโอกาส (Windows of Opportunity) ที่จะผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่วาระการตัดสินใจนโยบาย โดยปกติหน้าต่างนโยบายมักจะ เปิดขึ้นและปิดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเปิดขึ้นของหน้าต่าง อาจเป็นได้ทั้งจากสถานการณ์เฉพาะหน้าที่คาดหมายไม่ได้และคาดหมายได้ล่วงหน้า

หน้าต่างนโยบายอาจถูกกดดันให้เปิดขึ้นจากกระแสปัญหาเร่งด่วนที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ หรืออาจเปิดขึ้นจากแรงกดดันทางการเมืองหรือความสนใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจก็ได้ แต่ถ้าชุมชนนโยบาย ยังไม่มีการผลิตทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมหรือเป็นที่ยอมรับ ก็จะยังไม่สามารถผลักดันเป็นข้อเสนอเข้าสู่ระเบียบวาระการตัดสินใจของรัฐบาลได้นอกจากนี้ในการผลักดันข้อเสนอนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนหรือเชื่อมประสานกระแสทั้งสามจากผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ซึ่งอาจเป็นรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ รวมทั้งตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อผลักดันข้อเสนอนโยบายเข้าสู่วาระการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจในบริบทสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย

สำหรับเหตุผลของการเลือกแนวคิดตัวแบบกระแสนโยบายและหน้าต่างนโยบายมาใช้ในการศึกษาและอธิบายกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายน้ำนั้น เนื่องจากผู้เขียนได้เคยใช้แนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย (Discursive Policy Analysis) ในการอธิบายถึงกระบวนการกำหนดสิทธิในน้ำ ในช่วง พ.ศ. 2535-2550ซึ่งเป็นหนึ่งในเนื้อหาส่วนสำคัญของร่างกฎหมายน้ำ (กิตติ วิสารกาญจน, 2555) ในแง่การเมืองของความหมาย (Politics of Meaning)ซึ่งมีจุดเน้นในการเปิดเผยถึงการต่อสู้

ต่อรองนิยามความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในน้ำ ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของกระบวนก่อรูปนโยบายและปัญหาอุปสรรคในภาพรวมจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) การศึกษาครั้งนี้จึงเปลี่ยนจุดเน้นในการวิเคราะห์ไปที่การเกิดขึ้นของกระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย เพื่อเปิดมุมมองในการวิเคราะห์กระบวนนโยบายอีกแง่มุมหนึ่ง

ผลการวิจัย

1. กระแสปัญหา :กระแสน้ำแล้งน้ำท่วม

มองย้อนกลับไปในทศวรรษที่ 2520 – 2530 ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่องมาถึงฉบับที่ 4 การดำเนินนโยบายมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตสูงสุดในภูมิภาคเอเชียจนได้รับการเรียกขานว่าเป็นจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในขณะที่การผลิตในภาคเกษตรกรรมเริ่มปรับตัวเป็นการผลิตในเชิงพาณิชย์มากขึ้น พื้นที่ชนบทกลายเป็นเมือง นาข้าวกลายเป็นสวนผลไม้ส่งออก ไร่ทุ่งกลายเป็นนิคมอุตสาหกรรม การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบก่อให้เกิดปัญหาความความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเมืองและชนบทเขื่อนและไฟฟ้าแย่งที่ดิน ป่า และปลาไปจากวิถีชีวิตชาวบ้านรวมทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (คริสเบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557 น. 217-322)

ช่วงทศวรรษที่ 2530 – 2540 ฝนแล้งกลายเป็นฝันร้ายของภาคเกษตรกรรมที่กำลังเติบโต สภาวะความแปรปรวนของอากาศตั้งแต่ พ.ศ. 2530 – 2536ส่งผลให้เกิดสภาวะฝนตกน้อยและฝนตกทิ้งนานช่วงแทบทุกปี จนกระทั่งในต้นปี พ.ศ. 2537 ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ มีน้ำน้อยที่สุดตั้งแต่ก่อสร้างเขื่อนมา (วุฒิสภา, 2546, น. 202 – 203) ในขณะที่น้ำท่วมก็ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ ในปีพ.ศ. 2531 ที่ภาคใต้เกิดน้ำท่วมโคลนถล่มหมู่บ้านในเขตรอยต่อของจังหวัดนครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี มีผู้เสียชีวิตกว่า 240 รายหลายพันคนไร้ที่อยู่อาศัยส่วนในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาก็เกิดอุทกภัยซ้ำซากทุกปีในพ.ศ.2538 เกิดน้ำท่วมใหญ่รุนแรงสร้างความเสียหายตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์จนถึงกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจนเกิดน้ำท่วมขังนานหลายเดือนวิกฤติน้ำแล้งและน้ำท่วมกลายมาเป็นกระแสปัญหาซึ่งเป็นที่สนใจของสังคมไทย

ในทศวรรษที่ 2540 เริ่มมีการนิยามความหมายของปัญหาด้านทรัพยากรน้ำใหม่ จากเดิมที่เคยมองว่าน้ำแล้งน้ำท่วมเป็นเรื่องของภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นเรื่องของการดำเนินนโยบายที่ขาดประสิทธิภาพและการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสม การจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ส่งผลกระทบทั้งต่อตัวทรัพยากรและต่อวิถีชุมชนและชีวิตของผู้คนโดยเฉพาะจากการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของรัฐมิติของความขัดแย้งในการแก่งแย่งเข้าควบคุมจัดการทรัพยากรน้ำซับซ้อนมากขึ้นและสะท้อนออกมาด้วยการเดินขบวนประท้วงและชุมนุมเรียกร้องที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆโดยในปี พ.ศ.2533 มีการชุมนุมเรียกร้องในประเด็นปัญหาความขัดแย้งปัญหาด้านน้ำเพียง 10 ครั้ง แต่ในปี พ.ศ.2538ได้เพิ่มขึ้นเป็น 58 ครั้ง (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ, 2544, น.413) ในภาคประชาชนได้มีการจัดตั้งขบวนการเคลื่อนไหว เช่น เครือข่ายเกษตรกรรายย่อยในภาคเหนือ ภาคอีสาน และกลุ่มสมัชชาคนจน โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกนนำ พร้อมกับมีการชุมนุมประท้วงรัฐบาลบนท้องถนนในปัญหาเกี่ยวกับความยากจนและปัญหาผลกระทบต่อวิถีชีวิตของ

ชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ดิน ป่าไม้ ที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายใต้ข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น (ประภาส ปิ่นตกแต่ง, 2541, น.27-39)

2. กระแสนโยบาย :โลกาภิวัตน์ การพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ห้วงเวลาเดียวกัน ข้ามออกไปจากพรหมแดนประเทศไทย ในโลกตะวันตกกระแสปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของศตวรรษที่ 21ซึ่งต่างพยายามแสวงหาแนวทางในการแก้ไขจนนำไปสู่การปรากฏขึ้นของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แพร่หลายไปทั่วโลก

ในปี 2535 ผลจากการประชุมนานาชาติเกี่ยวกับน้ำและสิ่งแวดล้อม ณ กรุงดับบลิน ประเทศไอร์แลนด์ได้ก่อให้เกิด "หลักการดับบลิน"อันประกอบไปด้วยหลักสำคัญ4 ประการได้แก่1)น้ำเป็นทรัพยากรที่จำกัดและเปราะบาง มีความจำเป็นต่อความยั่งยืนของชีวิตและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม2) สมควรให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ3)สตรีต้องมีบทบาทในการจัดหาการบริหารจัดการและการดูแลรักษาแหล่งน้ำ และ4) น้ำมีคุณค่าทางเศรษฐกิจสำหรับภาคการใช้ต่างๆ และจำเป็นต้องถือว่าเป็นสินค้าในเชิงเศรษฐกิจ

หลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็น "หลักบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน" (Integrated Water Resources Management : IWRM)ซึ่งปรากฏอยู่ใน Agenda 21 จากการประชุม Earth Summit กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิลในปีเดียวกัน ซึ่งต่อมาได้แพร่หลายไปในหลายประเทศทั่วโลก ภายใต้อิทธิพลการสนับสนุนขององค์กรการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ซึ่งได้กำหนดเป็นเงื่อนไขการกู้ยืมเงินว่าจะต้องมีการปฏิรูป ระบบชลประทานและการบริหารจัดการน้ำบนพื้นฐานแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo – liberal development paradigm)ซึ่งมุ่งเน้นการลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกำหนดให้น้ำมีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งนำไปสู่การแพร่หลายกระแสการปฏิรูประบบชลประทานและการบริหารจัดการน้ำไปทั่วโลก (Peter P. Mollinga and Alex Bolding, 2003, p. 2-3)

สำหรับประเทศไทย การตื่นตัวของทั้งภาครัฐและภาคประชาชาสังคมในการจัดการกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำได้เคลื่อนตัวเข้ามาสู่การเป็นนโยบายระดับชาติ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้มีการรับเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้เป็นครั้งแรก โดยได้กำหนดเป้าหมายที่แตกต่างจากที่เคยผ่านมา ได้แก่การจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำทั้ง 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่โครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ จัดทำระบบข้อมูลแหล่งน้ำเพื่อการวางแผนและกำหนดนโยบายการจัดสรรน้ำ การป้องกันและบรรเทาอุทกภัย การส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชน และเริ่มมีการกล่าวถึงการปรับปรุงอัตราค่าใช้น้ำชลประทานและการจัดเก็บค่าน้ำซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ในช่วงเวลานี้เองที่ได้เกิดกระแสนโยบายหรือชุมชนนโยบายที่ผลักดันการจัดทำร่างกฎหมายน้ำขึ้นโดยตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทสูง ได้แก่ ข้าราชการ นักวิชาการ นักกฎหมาย และผู้แทนจากรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำโดยในปี พ.ศ.2535 คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นเป็นฉบับแรก (คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์, 2546)และในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันก็ได้มีการผลิตงานวิชาการและรายงานวิจัยเกี่ยวกับ

แนวทางการบริหารจัดการน้ำตามมาอีกหลายฉบับซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ล้วนมีข้อเสนอให้มีกติกาทางกฎหมายที่จะกำหนดสิทธิในน้ำของรัฐและของเอกชนให้ชัดเจน โดยให้รัฐออกกฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการต่างๆ มาควบคุมการใช้น้ำและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บค่าน้ำรวมทั้งการมีกลไกการบริหารจัดการน้ำในรูปแบบองค์กรระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ(กิตติ วิสารกาญจน, 2555, น. 82-89)

ล่วงเข้าสู่ทศวรรษที่ 2540 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ส่งผลให้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวคิดสิทธิชุมชนแพร่หลายไปในสังคมไทย ประกอบกับ ประกอบกับวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 ส่งผลให้แนวคิดท้องถิ่นนิยมและเศรษฐกิจพอเพียงถูกกล่าวถึงมากขึ้นในสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่การเกิดกระแสต่อต้านคัดค้านการจัดทำร่างกฎหมายน้ำจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหลายกลุ่ม โดยมีข้อโต้แย้งว่ากฎหมายน้ำจะเป็นการรวบอำนาจจัดการน้ำของรัฐซึ่งทำลายวิถีการใช้น้ำและการจัดการน้ำของท้องถิ่น และมีเนื้อหาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการใช้การอนุรักษ์และฟื้นฟู และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนและท้องถิ่นของตนอีกทั้งในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายน้ำของภาครัฐยังขาดมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วถึง(เนตรดาว แพทยกุล และมนตรี จันทวงศ์, 2543, น.46-82)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการต่อต้านคัดค้านอย่างต่อเนื่อง แต่ภาครัฐก็ยังคงมีความพยายามที่จะจัดทำร่างกฎหมายน้ำและมีกระแสนโยบายที่ดำเนินสืบเนื่องมาตลอด โดยเรื่องดังกล่าวปรากฏเป็นนโยบายสำคัญของทุกรัฐบาล ทั้งในนโยบายน้ำแห่งชาติที่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2543ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 8 – 10) ในแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ ในแผนนิติบัญญัติแห่งชาติ อีกทั้งยัง มีการจัดสัมมนา การผลิตงานวิจัยและงานวิชาการในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แต่ก็ไม่อาจที่จะดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะกระแสต่อต้านคัดค้านที่เกิดขึ้นจากแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่เปลี่ยนไปสู่แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนซึ่งส่งผลให้เกิดทางเลือกนโยบายหรือข้อเสนอนโยบายใหม่ ๆ แต่ปัจจัยที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ได้แก่ ความผันผวนทางการเมืองและการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในหัวข้อถัดไป

กระแสการเมือง : การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการเปิดขึ้นและปิดลงของหน้าต่างนโยบาย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายน้ำฉบับแรกได้ถูกยกร่างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร แต่กว่าที่หน้าต่างนโยบายจะเปิดออกเพื่อผลักดันเข้าสู่วาระการพิจารณาได้ก็ล่วงไปถึงปี พ.ศ.2537 โดยกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้นำร่างกฎหมายน้ำฉบับที่สภาวิจัยแห่งชาติได้ยกร่างขึ้นเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย แต่เนื่องจากขณะนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535จึงส่งผลให้มีเนื้อหาบางส่วนซ้ำซ้อนกัน คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ถอนเรื่องออกเพื่อนำไปทบทวนปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมก่อนเป็นอันว่าหน้าต่างนโยบายก็ปิดตัวลงเป็นครั้งแรก

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทช.)ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับร่างกฎหมายน้ำมาดำเนินการต่อโดยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2540 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธหน้าต่างนโยบายก็ได้ถูกเปิดขึ้นมาอีกครั้ง เมื่อสทช. ได้เสนอร่างกฎหมายน้ำ สู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งแต่ปรากฏว่าสำนักงาน ก.พ.และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้มีความเห็นให้ชะลอเรื่องไว้ก่อนเพื่อรอการจัดโครงสร้างส่วนราชการและกลุ่มภารกิจตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2543) ส่งผลให้ร่างกฎหมายน้ำฉบับนี้ไม่ถูกเสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งสิ้นสุดรัฐบาล

ช่วงปี พ.ศ.2541-2543 ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้มีความพยายามที่จะกอบกู้ระบบเศรษฐกิจของประเทศจากวิกฤต โดยเห็นชอบในหลักการที่จะรับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งตามเงื่อนไขความช่วยเหลือกำหนดให้รัฐบาลต้องมีกรอบนโยบายน้ำที่ชัดเจน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตด้วยการสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและหน่วยงานด้านนโยบายระดับสูงโดยกำหนดกรอบของกฎหมายน้ำว่าต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ การบังคับใช้ และบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติในการใช้น้ำ มีมาตรการป้องกันและบรรเทาภาวะน้ำท่วม รวมถึงการคืนทุนระบบชลประทานด้วยการกำหนดราคาน้ำ (Water Pricing)

จากเงื่อนไขดังกล่าว ได้นำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติและนโยบายน้ำแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ.2543 และภาครัฐได้มีความพยายามที่จะผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งแต่เงื่อนไขตามสัญญาเงินกู้ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียดังกล่าว ได้กลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ร้อนแรงในสังคมไทย โดยเฉพาะในเรื่องผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำและเกษตรกรรายย่อยซึ่งขยายตัวการเป็นการเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมายน้ำนำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนหลายกลุ่ม

กระแสของการคัดค้านกฎหมายน้ำและเรียกร้องให้มีการจัดทำกฎหมายน้ำฉบับประชาชนลุกลามไปอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายน้ำต้องล่าช้าออกไป ประกอบกับช่วงปี พ.ศ.2544-2545 ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการและปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมทำให้หน้าต่างนโยบายก็ถูกปิดอีกครั้งเพื่อรอการปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่

ภายหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 ได้มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต่อมาในปี พ.ศ.2546-2548กรมทรัพยากรน้ำ ได้เริ่มกระบวนยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยในครั้งนี้ได้ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อดำเนินการปรับปรุงและยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคทั่วประเทศ จำนวน 9 ครั้ง เพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อมูลปัญหาต่างๆนำมาประกอบการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกำหนดเนื้อหาหลักของร่างกฎหมายน้ำ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) และหลังจากได้ร่างกฎหมายแล้วยังได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศอีก14 ครั้งเพื่อนำความเห็นมาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย(สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) การดำเนินการครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมมากกว่า 5,000 คน มีการแจกแบบสอบถามมากกว่า 6,000 ฉบับ ซึ่งเป็น

เครื่องบ่งชี้ถึงแนวโน้มถึงการให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ(พัชรี สิโรรส, 2550) ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วนมากขึ้นในขณะที่กระแสต่อต้านเริ่มลดลง

ในปี พ.ศ. 2548 หน้าต่างนโยบายจึงได้เปิดออกอีกครั้งหนึ่ง โดยกรมทรัพยากรน้ำได้ผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติแต่เพราะความผันผวนทางการเมืองจากการประท้วงขับไล่รัฐบาล จนนำไปสู่การยุบภาและการรัฐประหารเมื่อวันที่19 กันยายน 2549 ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายน้ำหยุดชะงักลงอีกครั้ง

ต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวซึ่งมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนรัฐสภา รวมทั้งได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้ประกาศให้ปี พ.ศ.2550 เป็นปีแห่งการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา โดยมีการถวายพระราชสมัญญานาม "พระบิดาแห่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ" และประกาศให้เรื่องน้ำเป็น "วาระแห่งชาติ" (กรมทรัพยากรน้ำ, 2550)

อารมณ์ของชาติที่ต้องการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นส่งผลให้หน้าต่างนโยบายแง้มเปิดออกโดยกรมทรัพยากรน้ำได้เสนอร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งและในครั้งนี้ร่างกฎหมายน้ำเดินทางไปได้ไกลที่สุด โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างรวดเร็ว (อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระในระดับหลักการของร่างกฎหมายฉบับที่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมากซึ่งเป็นเหตุให้มีการเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมายน้ำในภายหลัง แต่ไม่ขอกล่าวรายละเอียดในที่นี้) และผ่านไปถึงวาระรับหลักการของสนช.มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการเสนอร่างกฎหมายน้ำอีกฉบับที่จัดทำขึ้นโดยสมาชิก สนช. เพื่อพิจารณาควบคู่ไปกับฉบับของรัฐบาล (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550)แต่ด้วยเนื้อหาของร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อน และกระทบต่อสาธารณะในหลายด้าน ประกอบกับกรรมาธิการหลายคนมีความคิดเห็นขัดแย้งกันหลายประเด็นที่ไม่สามารถตกลงให้เป็นที่ยอมรับทุกฝ่ายได้ส่งผลให้ระหว่างการพิจารณามีกรรมาธิการลาออกถึง3 ราย และถึงแม้ท้ายที่สุดจะได้ร่างกฎหมายน้ำที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯแต่เมื่อถึงวาระการพิจารณาในการประชุมนัดสุดท้ายของ สนช. ได้มีสมาชิก สนช. รายหนึ่งขอให้มีการนับองค์ประชุมและจบลงด้วยการปิดประชุม ร่างกฎหมายน้ำฉบับนี้ จึงเป็นอันสิ้นสภาพไปพร้อมการหมดอายุลงของ สนช.

หลังการเลือกตั้งเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวชไม่ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ยังค้างอยู่ในการพิจารณาของสนช. ส่งผลให้ร่างกฎหมายน้ำตกไปและต้องเริ่มต้นกระบวนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยในช่วงปี พ.ศ.2550 - 2551 ได้มีการดำเนินการทบทวนปรับปรุงร่างกฎหมายน้ำและจัดทำกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติม โดยครั้งนี้กรมทรัพยากรน้ำได้ร่วมมือกับนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นดำเนินการยกร่างกฎหมายและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2551ก, 2551ข, 2552) แต่ท่ามกลางสภาวะไร้เสถียรภาพของ

รัฐบาลจากเหตุชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดปรากฏการณ์ "ตุลาการภิวัฒน์" ที่ส่งให้นายสมัคร สุนทรเวช ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และต่อเนื่องด้วยรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ที่จบลงการยุบพรรคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งการผลักดันร่างกฎหมายน้ำจึงทำได้เพียงแค่ผ่านเข้าไปค้างเพื่อรอการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลต่อไป

ปลายปี พ.ศ. 2551เมื่อมีการเปลี่ยนขั้วรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะในฝ่ายบริหารหน้าต่างนโยบายแทบปิดลงอย่างมิดชิดเนื่องจากรัฐบาลใหม่ไม่ยืนยันการดำเนินการร่างกฎหมายน้ำที่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐบาลเดิมแต่ในฝ่ายนิติบัญญัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายพรรคการเมืองได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหลายฉบับ สภาพการณ์ดังกล่าวสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายน้ำฉบับรัฐบาลเพื่อเสนอไปประกบคู่พิจารณาร่วมกันในรัฐสภา ประกอบกับแผนนิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2552 – 2554 ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายน้ำเป็นหนึ่งในร่างกฎหมายสำคัญที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนแต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ซึ่งนำไปสู่วิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองและการชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยุบสภาเมื่อ พ.ศ. 2552 – 2553การดำเนินการผลักดันร่างกฎหมายจึงเป็นไปอย่างยากลำบากถึงแม้กรมทรัพยากรน้ำจะพยายามเปลี่ยนทิศทางในการผลักดันร่างกฎหมายน้ำผ่านคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแทนที่จะผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามช่องทางปกติ แต่ดำเนินการดังกล่าวก็เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สามารถผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้กระทั่งสิ้นสุดสมัยของรัฐบาลนี้

การเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ส่งให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ แต่เพียงหนึ่งเดือนรัฐบาลก็ต้องเผชิญวิกฤติมหาอุทกภัยที่ร้ายแรงที่สุดในรอบ 50 ปี กระแสน้ำท่วมไหลบ่ามาตั้งแต่ภาคเหนือตอนบนจนถึงใจกลางกรุงเทพมหานคร มีผู้ได้รับผลกระทบมากกว่า 12 ล้านคน มูลค่าความเสียหายมากกว่า 1.4 ล้านล้านบาท วิกฤติดังกล่าวส่งผลให้ประเด็นการจัดการน้ำกลับมาสู่ความสนใจของสาธารณชนและรัฐบาลอีกครั้งหลังจากเหตุการณ์เริ่มสงบลง รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายคณะ แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับมีแนวโน้มที่จะรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอีกครั้ง มีการริเริ่มดำเนินโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท โดยเฉพาะโครงการผันน้ำจากแม่น้ำปิง จังหวัดกำแพงเพชร ลงสู่แม่น้ำแม่กลอง จังหวัดกาญจนบุรี หรือที่เรียกว่า "ฟลัดเวย์ตะวันตก" ได้รับการต่อต้านคัดค้านจากภาคประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางและนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองในเวลาต่อมา

สิ่งที่น่าสังเกตและน่าแปลกใจ คือในสภาวะที่ "อารมณ์ของชาติ" ในความต้องการแก้ไขปัญหาด้านน้ำพุ่งขึ้นสูงสุด อีกทั้งกลุ่มกดดันทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนต่างมุ่งหาเครื่องมือที่จะจัดการกับปัญหา แต่การผลักดันกฎหมายน้ำกลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลและไม่ถูกผลักดันนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเลยแม้แต่ครั้งเดียวในสมัยของรัฐบาลนี้ ทั้งที่รัฐบาลได้กำหนดให้เป็นหนึ่งในร่างกฎหมายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามแผนนิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2558 ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้ในหลายสาเหตุ ทั้งเกิดจากวิกฤติการเมืองที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็มักจะมีการเปลี่ยนตัวข้าราชการ

ผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี และระดับผู้ปฏิบัติทำให้การดำเนินดังกล่าวขาดความต่อเนื่อง ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบอย่างเบ็ดเสร็จเสียก่อน รวมทั้งอาจเกิดจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจมองว่าหากให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจจะทำให้การดำเนินการล่าช้ายิ่งขึ้น

ต่อมาเมื่อวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองได้ประทุขึ้นอีกครั้งจากความพยายามออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การประท้วงอย่างต่อเนื่อง และท้ายที่สุดจึงจบลงด้วยการทำรัฐประหารของกองทัพในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557หน้าต่างของโอกาสที่จะผลักดันร่างกฎหมายน้ำจึงยังไม่ถูกเปิดออกอีกครั้งจนกระทั่งวันนี้

อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

ยี่สิบปีกฎหมายน้ำ: ขีดจำกัดการอธิบายและกุญแจหน้าต่างที่หายไป

บทความนี้ เป็นความพยายามอธิบายให้เห็นถึงกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองในกระบวนการยกร่างกฎหมายน้ำ ซึ่งพบว่าหลายครั้งที่กระแสต่างๆ ได้ไหลมารวมกัน และเปิดหน้าต่างของโอกาสที่จะผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่วาระการพิจารณา แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จซึ่งจากผลการศึกษาค้นพบว่าเหตุแห่งความไม่สำเร็จอาจเกิดจากการไม่สามารถหาบทสรุปของข้อเสนอนโยบายที่ลงรอยกันได้ ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งนำไปสู่การต่อต้านคัดค้านและการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเกิดจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

สำหรับข้อจำกัดของการใช้ตัวแบบกระแสนโยบายในการวิเคราะห์และอธิบายกระบวนการยกร่างกฎหมายน้ำในครั้งนี้ คือตัวแบบดังกล่าวไม่ให้ความสำคัญกับความขัดแย้งภายในของแต่ละตัวกระแส ราวกับว่าในแต่ละกระแสมีความเป็นหนึ่งเดียวกันและไม่มีอะไรที่ไหลทวนกระแส โดยเฉพาะในกรณีของกระแสนโนบายซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดทางเลือกนโยบายโดยชุมชนนโยบายนั้น เราพบว่ามีทางเลือกนโยบายจำนวนมากถูกผลิตขึ้นบนพื้นฐานของความรู้ ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ทัศนคติที่แตกต่างหลากหลายของตัวแสดงนโยบายต่างๆภายในกระแสนโยบายจึงเต็มไปด้วยมิติความขัดแย้งอย่างซับซ้อน ซึ่งถึงแม้บทความนี้จะมุ่งพิจารณาในแง่กระบวนการกำหนดนโยบาย ไม่ได้มุ่งพิจารณาเนื้อหาของนโยบายหรือเนื้อหาของร่างกฎหมายน้ำ แต่เราก็พบร่องรอยความขัดแย้งและการต่อสู้ต่อรองที่ไหลเวียนอยู่ในกระแสนโยบาย เช่น การรวมศูนย์อำนาจรัฐกับการกระจายอำนาจ สิทธิเชิงเดี่ยวและสิทธิเชิงซ้อน แนวคิดการจัดการนิยมที่มุ่งจัดการกับธรรมชาติกับนิเวศน์นิยมที่มุ่งอยู่กับธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งตัวแบบนี้อาจละเลยที่จะพูดถึงมิติความขัดแย้งของแนวคิดอุดมการณ์ต่างๆ ภายในกระแสนโยบาย และไม่สามารถที่จะอธิบายได้ว่า เหตุใดในบางนโยบายจึงสามารถผลักดันออกมาได้สำเร็จท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งสุดท้ายมันทำให้เราต้องหวนกลับไปมองแต่พลังของกระแสการเมืองเป็นหลัก และนั่นทำให้ผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ด้วยตัวแบบนี้แทบไม่มีอะไรแตกต่างจากการใช้ตัวแบบชนชั้นนำที่ดูเหมือนจะโบราณและล้าสมัยไปเสียแล้วสำหรับวงการนโยบายศาสตร์ปัจจุบัน

สำหรับข้อเสนอแนะสุดท้ายเป็นการเรียกร้องถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยในศาสตร์แห่งนโยบาย ผู้เขียนเคยได้รับฟังคำกล่าวที่ย้อนแย้งกันอย่างถึงที่สุดจากแวด

วงของผู้พยายามผลักดันนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า "กฎหมายดีๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม มักจะไม่เคยออกมาจากรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย" ตัวอย่างเช่นกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535ซึ่งผ่านรัฐสภาออกบังคับใช้ในสมัยรัฐบาลหลังการรัฐประหารของคณะ รสช. และเมื่อพิจารณาจากกระบวนการยกร่างกฎหมายน้ำ ก็พบว่าเริ่มต้นขึ้นในรัฐบาลหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2534และเดินทางไปได้ไกลที่สุดจนเกือบผ่านออกมาเป็นกฎหมายในรัฐบาลหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2549 เช่นกัน ปรากฏการณ์ย้อนแย้งดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้หลายคนมองว่าการรัฐประหารคือกุญแจในการเปิดหน้าต่างนโยบาย และต้องอาศัยโอกาสนี้ในการช่วงชิงพื้นที่สำหรับการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่างในสังคม

กล่าวอย่างถึงที่สุด นี่คือคำถามสำคัญที่บรรดานักวิเคราะห์นโยบายและกลุ่มผลักดันนโยบายร่วมสมัย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน) จำเป็นต้องตอบให้ได้ว่าการพยายามช่วงชิงพื้นที่และผลักดันนโยบายหรือร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจ ภายใต้ระบบการเมืองที่ปราศจากความเป็นประชาธิปไตยหรือปราศจากความชอบธรรมทางการเมืองนั้นจะถือว่าเป็นความสำเร็จในทางนโยบายได้หรือไม่ และถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะต้องร่วมมือกันสร้างแนวคิดทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนกำหนดนโยบายสาธารณะที่วางอยู่บนพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันประเด็นนโยบายหรือร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และไม่ต้องรอหยิบยืมกุญแจเปิดหน้าต่างจากคณะรัฐประหารเพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับผลักดันนโยบายสาธารณะอีกต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อเป็นเกียรติในวาระครบรอบอายุ60 ปีนายพิพัฒน์ กัญจนพฤษ์ อดีตหัวหน้าฝ่ายกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และอดีตผู้อำนวยการกลุ่มงานนิติการกรมทรัพยากรน้ำ ผู้อุทิศทุ่มเทอยู่เบื้องหลังการผลักดันร่างกฎหมายน้ำมากว่า20 ปี ด้วยความสุจริตใจและคำนึงถึงประโยชน์แห่งสาธารณะและส่วนรวม ผู้ซึ่งเป็นทั้งหัวหน้าและเป็นแบบอย่างในชีวิตราชการของผู้เขียน ด้วยการยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริตตลอดอายุราชการ

เอกสารอ้างอิง

กรมทรัพยากรน้ำ. 2550. *วาระน้ำแห่งชาติ.*กรุงเทพฯ: คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ (วาระน้ำแห่งชาติ 21 กรกฎาคม 2543)

กิตติ วิสารกาญจน. 2555.*การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย :การศึกษาในเชิงวาทกรรม.*กรุงเทพฯ: วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์.2536.*รายงานการสัมมนาเรื่อง การจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ.*กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรฯ.

คริสเบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2557. *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย.*กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

เนตรดาว แพทยกุล และมนตรี จันทวงศ์. 2543. *สายน้ำและความเป็นไท (น้ำ : การจัดการทรัพยากรน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน).* เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.

ประภาส ปิ่นตกแต่ง 2541. *การเมืองบนท้องถนน.* กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก.

พัชรี สิโรรส. 2555. "ร่วมด้วยช่วยกันในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม" ใน *พลวัตนโยบายสาธารณะ จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน.* กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ.2544 .*รายงานการวิจัย การบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย,*กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วุฒิสภา. 2554.*รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2547. *รายงานโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (รายงานหลัก).*กรุงเทพฯ:คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2548.*รายงานโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (รายงานหลัก).*กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ,คณะอนุกรรมาธิการทรัพยากรน้ำ.2550. *รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... .* กรุงเทพฯ: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร.

สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. 2543. *การสัมมนา ร่างกฎหมายน้ำในประเทศไทยและกฎหมายน้ำในประเทศญี่ปุ่น.*กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (เอกสารประกอบการสัมมนา กรกฎาคม 2543)

Kingdon,J.W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Longman.

Mollinga, P.P. & Bolding, A. 2004.*The Politics of Irrigation Reform Contested Policy Formulation AndImplementation in Asia, Africa and Latin America.*Ashgate Publishing Ltd., England.