

แนวทางการกำหนดธรรมนูญการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติโดยวิธีการสานเสวนา :
กรณีศึกษาคว้านพะเยา*

The Procedure to Formulate the Charter on
Natural Resource Management by Public
Deliberation: Case study on Phayao Lake

สหทัย วิเศษ^{1*} และชัยวัฒน์ จันธิมา²

Sahathaya Wises¹ and Chaiwat Chantima²

¹มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phayao Campus, Thailand.

²สถาบันปวงพญาพายว

Phayao Forum Institute

*Corresponding Author. Email: kungwises@hotmail.co.th



Doi : 10.14456/jmcupeace.2016.50

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ วิเคราะห์หลักการและแนวทางในการพัฒนาธรรมนูญคว้านพะเยา และวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาธรรมนูญคว้านพะเยา เป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยใช้กระบวนการสานเสวนาในกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการคว้านพะเยา จำนวน 4 กลุ่ม ในกลุ่มภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่นและท้องที่ ภาควิชาการและภาคประชาสังคม รวม 80 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบของกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ กฎหมายในการจัดการคว้านพะเยา ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

*บทความนี้เป็นการสังเคราะห์จากงานวิจัยเรื่อง “การสานเสวนาเพื่อออกแบบธรรมนูญคว้านพะเยาที่พึงปรารถนา” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า

มาตรการทางสังคมของภาคประชาชน ที่มีการบูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการสมัยใหม่ การจัดการทะเลสาบสงขลา และการจัดการน้ำเฉพาะพื้นที่ของต่างประเทศ 2) หลักการในการร่างธรรมนูญกวันพะเยา ได้แก่ หลักกฎหมายที่แบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน หลักกติกาทางสังคมของชุมชนที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน และหลักธรรมาภิบาลที่เน้นคุณธรรม ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยแนวทางการร่างธรรมนูญกวันพะเยาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การพัฒนาที่ยั่งยืน กระบวนการเรียนรู้ และพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการกวันพะเยา 3) กระบวนการพัฒนาธรรมนูญกวันพะเยา ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 การออกแบบธรรมนูญกวันพะเยา โดยวิเคราะห์กฎหมาย กติกาทางสังคม และมาตรการทางสังคมในประเทศไทยและต่างประเทศ ขั้นตอนที่ 2 การสานเสวนาพิจารณาธรรมนูญกวันพะเยาในกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ขั้นตอนที่ 3 การสานเสวนาหาฉันทามติธรรมนูญกวันพะเยา ให้มีการพัฒนากลไกการจัดการกวันพะเยา ในรูปของคณะกรรมการพัฒนา กวันพะเยา และสภาพพัฒนา กวันพะเยา

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยมีดังนี้ ควรพัฒนากลไกที่เป็นองค์กรหลักในการจัดการกวันพะเยา จัดตั้งกองทุนพัฒนา กวันพะเยา จัดทำแผนแม่บทในการจัดการกวันพะเยา จัดประชุมร่วมกับเทศบาลเมืองพะเยาที่มีแนวคิดในการจัดทำพระราชบัญญัติกวันพะเยา นำมติจากการสานเสวนาเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ธรรมนูญกวันพะเยานำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

คำสำคัญ: สานเสวนา, ธรรมนูญ, กวันพะเยา

Abstract

This research study the law for natural resource management, analyze the principles and guidelines for developing the Phayao Lake charter and to design the Phayao Lake charter. The research methodology is action research in 4 groups 80 people of Phayao Lake stakeholder's (governmental sector, people sector, local administration organization, local authorities, academic sector and civil society sector) with public deliberation process. It is found that

1) The law for natural resource management consist of the law for Phayao lake management, the local ordinances of a local administration organization for natural resource management, the social agreements based on the integration of local knowledge and modern management, the management of Songkhla Lake and the management of a specific area in other countries. 2) The principles for developing the charter are the law divided into clear categories, the social agreements of a community that are correspond to local livelihoods and good governance based on virtue, transparency, and accountability. The guidelines for drafting the charter is based the stakeholder's on participation, sustainable development, learning and awareness-raising process and develop a mechanism for participatory management of Phayao lake. 3) The processes for developing the charter are: the first stage for designing the charter by study about the law, social agreements of communities, and social measures in Thailand and other countries. The second stage is a public deliberation of Phayao Lake stakeholder's for considering the draft. The third stage is a public deliberation for the consensus of the charter. The agreement was made about establishing Local Committees or Phayao Lake Development Council.

The research suggestions are develop a mechanism for participatory management of Phayao lake, establish Phayao lake development fund, prepare the Phayao lake master plan, meeting with the Phayao Municipality and propose the consensus of public deliberation to relevant organizations for implementing the charter of Phayao lake.

Keyword: Public deliberation, Phayao Lake, Charter

บทนำ

กว๊านพะเยา เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในจังหวัดพะเยา นับแต่ 75 ปีที่ก่อเกิดเป็น กว๊านพะเยาในปี 2484 เป็นต้นมา ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยาเพื่ออุปโภค บริโภค ทำประมง เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ผลิตน้ำประปา และแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ปัจจุบันกว๊านพะเยาได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงมากขึ้นตามลำดับ ได้แก่ ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา ปัญหาการขยายตัวของวัชพืช คุณภาพ น้ำในกว๊านพะเยาลดต่ำลง ส่งผลให้ผลผลิตชนิดสัตว์น้ำในกว๊านพะเยา มีปริมาณลดน้อยลง เนื่องมาจากการเสื่อมสภาพของแหล่งน้ำธรรมชาติ การบุกรุกพื้นที่จากการขยายตัวของตัวเมือง และที่ทำกินของราษฎร การเปลี่ยนสภาพแหล่งน้ำอันเนื่องมาจากการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย การเกษตร อุตสาหกรรมในครัวเรือน รวมถึงสิ่งปฏิกูลจากแหล่งชุมชน สารเคมีจาก แหล่งเกษตรกรรม และน้ำทิ้งจากร้านอาหาร อีกประการหนึ่งคือ การทำการประมงด้วย วิธีผิดกฎหมายด้านการประมงตาม พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490 เช่น การใช้ยาเบื่อเมา วัตถุ ระเบิด ไฟฟ้า สาเหตุดังกล่าวล้วนแต่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ทรัพยากรสัตว์น้ำทั้งสิ้น (พงษ์พันธุ์ สุนทรวิภาส และคณะ, 2555)

ในการจัดการกว๊านพะเยาที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจในการจัดการตาม บทบาท และภารกิจของตนเอง โดยมีกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเป็นมาตรการในการ ควบคุม อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายของหน่วยงานเหล่านี้เป็นเรื่องใกล้เคียงสำหรับภาค ประชาชน มีความขัดกันในเรื่องนี้ และการบังคับใช้กฎหมาย เช่น มาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิชุมชนในการจับสัตว์น้ำในกว๊านพะเยายังไม่มีการแก้ไขให้สอดคล้องกันทั้งระบบ กฎหมายลำดับรองคือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และกฎหมายลูกบางบทได้แก่ ประกาศเรื่องกำหนดกว๊านพะเยาเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ และกำหนดเครื่องมือที่อนุญาตให้ทำการประมง พ.ศ. 2492 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ให้ชุมชนใช้สิทธิชัดเจนและขาด การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ อีกทั้งยังเป็นกฎหมายควบคุมและ สั่งการ ปัญหาทางกฎหมายเกิดจากการบังคับใช้ประกาศ เรื่อง กำหนดกว๊านพะเยาเป็นที่จับ สัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ และกำหนดเครื่องมือที่อนุญาตให้ทำการประมง พ.ศ. 2492 ได้แก่ การกำหนดเขตห้ามทำการประมง และการกำหนดเครื่องมือที่อนุญาตให้ใช้ได้ส่งผล กระทบต่อชาวประมงในชุมชนใกล้เคียง (วิฑูรย์ ตฤณกา ปิยอร เปลี่ยนผดุง และสันติวัฒน์ พิทักษ์พล, 2556) สถานการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ ระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มการเมือง ภาคประชาชนทั้งการเผชิญหน้า และการ รวมกลุ่มกันพูดคุยกันตามจุดต่างๆ

ในการหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาวานพะเยาก็เช่นเดียวกัน ได้มีการจัดเวทีสานเสวนาหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาวานพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ภายใต้โครงการวิจัยเพื่อเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งด้านกฎหมายแก่ภาคประชาชน ศึกษากรณีชุมชนรอบกว๊านพะเยา โดยสถาบันพระปกเกล้า ในปีพ.ศ. 2555 (สหทัย วิเศษ และชัยวัฒน์ จันธิมา, 2555) มีเป้าหมายเพื่อหาทางออกร่วมกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการกว๊านพะเยาทุกกลุ่ม ที่จะต้องเกิดจากการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นระบบมากกว่าการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและรายกรณี (Charoenratana, 2016) โดยใช้วิธีการสานเสวนาหาทางออกร่วมกัน ผลการศึกษาได้ค้นพบประเด็นปัญหาร่วม 3 ด้าน คือ 1) ระบบนิเวศกว๊านพะเยา 2) ระบบบริหารจัดการกว๊านพะเยา และ 3) การสร้างจิตสำนึกและการใช้ประโยชน์กว๊านพะเยาร่วมกัน ทั้งนี้ในประเด็นระบบการบริหารจัดการกว๊านพะเยา มีข้อเสนอคือ ให้มีกฎหมายเฉพาะพื้นที่หรือกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งอาจจัดทำในรูปแบบธรรมนูญกว๊านพะเยามีกลไกคือ สภาพัฒนากว๊านพะเยาหรือคณะกรรมการท้องถิ่น เป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับ

ดังนั้นการวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากฎหมายเฉพาะพื้นที่ในรูปแบบธรรมนูญกว๊านพะเยา ผ่านกระบวนการสานเสวนาของตัวแทนจากกลุ่มราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ท้องที่ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ผลที่ได้จากการศึกษาจะได้ร่างธรรมนูญกว๊านพะเยาที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการและใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยา เพื่อใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบท และสภาพปัญหาของกว๊านพะเยา รวมทั้งใช้ขยายผลในการพัฒนากฎหมายเฉพาะพื้นที่อื่นต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ใช้กระบวนการ “สานเสวนาหาทางออกร่วมกัน” (Public deliberation) เพื่อหาฉันทามติเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานโครงการวิจัยฯ ดำเนินการวิจัยโดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำข้อมูลประกอบการร่างธรรมนูญ ประชุมเพื่อพัฒนาและยกร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา จัดเวทีสนทนากลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอของแต่ละกลุ่มต่อร่างธรรมนูญกว๊านพะเยาที่พึงปรารถนา และปฏิบัติการสานเสวนาในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อหาฉันทามติร่วมต่อร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา และจัดทำธรรมนูญกว๊านพะเยาที่พึงปรารถนา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ได้คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากตัวแทนแต่ละกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม จำนวน 4 กลุ่มๆ ละ 20 คน รวม 80 คนประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการก๊วนพะเยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น/ท้องที่รอบก๊วนพะเยา องค์การภาคประชาชน ภาควิชาการและภาคประชาสังคมในจังหวัดพะเยา มีเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้ที่เคยเข้าร่วมในเวทีสานเสวนาหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาการก๊วนพะเยา จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ.2555 และอีกกลุ่มเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการก๊วนพะเยา

เครื่องมือในการวิจัย ประกอบด้วย เอกสารสรุปประเด็นกฎหมาย กติกาสังคม หรือมาตรการสังคมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ข้อดีและข้อเสียแต่ละประเภท และแนวคำถามประกอบการสนทนากลุ่มในหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลกฎหมาย กติกาสังคม หรือมาตรการสังคมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ หลังจากนั้นจัดทำเอกสารร่างธรรมนูญก๊วนพะเยา เพื่อนำมาจัดเวทีสานเสวนาร่างธรรมนูญก๊วนพะเยาที่พึงปรารถนา และเวทีสานเสวนาหาฉันทามติร่วมต่อร่างธรรมนูญก๊วนพะเยา ในงานสมัชชาสุขภาพจังหวัดพะเยา พ.ศ. 2556 ผลการวิจัยพบว่า

1. กฎหมาย กติกาสังคม หรือมาตรการสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย กติกาสังคม หรือมาตรการสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งในประเทศ และต่างประเทศ จำนวน 5 รูปแบบ ได้แก่

1) หน่วยงานภาครัฐในการจัดการก๊วนพะเยา กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับก๊วนพะเยา 13 องค์การได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพะเยา สำนักงานธนารักษ์จังหวัดพะเยา สำนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา สำนักงานประมงจังหวัดพะเยา ศูนย์วิจัยประมงน้ำจืดก๊วนพะเยา สำนักงานประปาพะเยา-ดอคำใต้ เทศบาลเมืองพะเยา โครงการชลประทานพะเยา สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพะเยา สำนักงานจังหวัดพะเยา โครงการสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าพะเยา สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดพะเยา หน่วยงานในการจัดการก๊วน

พะเยา ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค มากกว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเหล่านี้จะมีบทบาทในการควบคุม ดูแล บำรุงรักษา จัดให้ใช้ประโยชน์ ให้คำแนะนำปรึกษา ส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงทำแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่น และประเมินผลโครงการตามกฎหมายของแต่ละกระทรวง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ การดูแล การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น จำนวน 4 กรณี ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ อำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาลเมืองสิงหนคร ตำบลสทิงหม้อและตำบลหัวเขา อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะ และเป็นพื้นที่ประกอบอาชีพของประชาชน ทั้งนี้เป็นไปตามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นหมายถึง กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนในเขตท้องถิ่น ดังนั้นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นการประกาศศกติกา และข้อตกลงร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่รับรองอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างยั่งยืน

ในการนำรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการกว๊านพะเยาที่มีพื้นที่โดยรอบรับผิดชอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทั้งเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีประเด็นที่สามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่ที่กว๊านพะเยา ดังนี้ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหมู่บ้าน และระดับตำบล ในลักษณะที่เป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขาที่ไหลลงกว๊านพะเยา (2) การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากว๊านพะเยา และสภาพพัฒนากว๊านพะเยาที่มาจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน โดยให้มีสัดส่วนและที่มาในจำนวนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการจัดการกว๊านพะเยา (3) ใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการร่างกฎกติกาในการจัดการกว๊านพะเยาในรูปแบบของกฎหมายท้องถิ่น หรือกฎหมายเฉพาะพื้นที่

กว๊านพะเยา และ (4) มีกองทุนสำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมการจัดการกว๊านพะเยา เพื่อให้มีการดำเนินงานด้านการพัฒนา การอนุรักษ์ การจัดการอย่างเป็นรูปธรรม และต่อเนื่อง

3) ชุมชนและองค์กรภาคประชาชน ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลชุมชนและองค์กรที่มีบทบาทด้านการจัดการ การดูแล การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) ธรรมนูญลุ่มน้ำภูมิ อำเภอรัตนบุรี อำเภอกวนเนียง อำเภอบางกล่ำ และอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (2) คณะกรรมการศึกษาฟื้นฟูและจัดการลุ่มน้ำแม่ตาช้าง จังหวัดเชียงใหม่ (3) กลุ่มผู้ใช้น้ำอ่างเก็บน้ำห้วยตุ่น ตำบลบ้านต่น อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา (4) กลุ่มผู้ใช้น้ำอ่างเก็บน้ำแม่सान จังหวัดลำพูน (5) การจัดการป่าชายเลน กรณีบ้านโคกพยอม ตำบลละงู อำเภอละงู จังหวัดสตูล และ (6) การจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดินบ้านแม่หมี่ ตำบลหัวเมือง อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง ทั้ง 6 กรณีมีการกำหนดรูปแบบมาตรการทางสังคม หรือระเบียบกฎเกณฑ์ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ บนพื้นฐานขององค์ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน รวมทั้งการผสมผสานกับความรู้สมัยใหม่จากหน่วยงานภายนอก ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 และ 67 ว่าด้วยสิทธิชุมชน และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 46 และ 47 ว่าด้วยการจัดทำธรรมนูญระบบสุขภาพแห่งชาติ เพื่อนำมาเป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำมาตรการทางสังคม

ในกระบวนการพัฒนากฎกติกาทางสังคมขององค์กรภาคประชาชน นั้นได้นำหลักการมีส่วนร่วม การใช้กลไกทางสังคม ทุนสังคมที่มีอยู่ในชุมชน และการบูรณาการจากทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา หาทางออก นำมาสู่การกำหนดข้อตกลงและกติกาทางสังคม ในการปฏิบัติการมีการจัดตั้งกลุ่ม คณะกรรมการ สภาลุ่มน้ำ หรือเครือข่ายเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน และนำเอาประเด็นปัญหาไปพัฒนาหาแนวทางแก้ไข ในการนำรูปแบบของกติกาของชุมชนมาใช้ในการจัดการกว๊านพะเยานั้น มีประเด็นที่สามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่กว๊านพะเยา 3 รูปแบบได้แก่ (1) รูปแบบที่เป็นทางการ ในกรณีของธรรมนูญลุ่มน้ำที่ชุมชนกำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 46 และ 47 ว่าด้วยการจัดทำธรรมนูญระบบสุขภาพแห่งชาติ (2) รูปแบบที่เป็นการจัดการร่วมระหว่างภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ภาครัฐ ที่มีการกำหนดกติกาภายใต้องค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับการจัดการแบบสมัยใหม่เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในการจัดการลุ่มน้ำ และ (3) รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยชุมชนได้กำหนดกติกา การประกาศใช้ และบังคับใช้กันเองภายในชุมชน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม หลักธรรมาภิบาล และหลักการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4) การจัดการพื้นที่เฉพาะในประเทศไทย กรณีลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพ บริบทชุมชน และสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกับกว๊านพะเยา การทำประมงที่เข้มข้นและใช้เครื่องมือที่ทันสมัยทำให้สัตว์น้ำในทะเลสาบสงขลาลดจำนวนลง รวมทั้งความหลากหลายของสัตว์น้ำและพืชน้ำก็ลดลงด้วย ในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนงบประมาณ ในเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามมติคณะรัฐมนตรี มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ในการบริหารจัดการเมืองศรีส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงระดับตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมและกำหนดทิศทาง ในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ทะเลสาบ มีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ชาวบ้านในพื้นที่เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นและกิจกรรมการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิชาการและนักวิชาการในหลายระดับ รวมทั้งจัดทำโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการการจัดการองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ธรรมนูญลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา)

ในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ผ่านมา ได้มีชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพัฒนากระบวนการและกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการทะเลสาบสงขลา โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทะเลสาบสงขลา รวมไปถึงคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการการจัดการองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ธรรมนูญลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา) ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้กับกว๊านพะเยาซึ่งมีลักษณะทางระบบนิเวศ และสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันกับทะเลสาบสงขลา

5) มาตรการทางสังคมในการจัดการน้ำในต่างประเทศ ได้ศึกษาการจัดการน้ำในต่างประเทศ จำนวน 5 กรณี 1) การจัดการน้ำข้ามพรมแดน กรณีแม่น้ำหิมาลายันที่ไหลผ่านประเทศภูฏานและอินเดีย (Sunita Narain, 2006) 2) น้ำกับการแก้ไขปัญหามลพิษของชุมชนในประเทศอินเดีย (UNDP, 2006) 3) การจัดการลุ่มน้ำร็อคกี้ รัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา (St. Joseph County Conservation District, 2006) 4) การจัดการน้ำในพื้นที่ทะเลสาบบิเว จังหวัดชิกะ ประเทศญี่ปุ่น (2006) และ 5) การจัดการลุ่มน้ำโดนเลสาบประเทศกัมพูชา (Chuan Chanrithy, 2005 และ Marko Keskinen & Mak Sithirit, 2009) พบว่ามี 3 ลักษณะคือ ลักษณะแรก เป็นการจัดการน้ำระหว่างประเทศ ที่มีเป้าหมาย

เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนภายในประเทศ โดยมีการพัฒนากรอบความร่วมมือในการจัดการน้ำข้ามพรมแดน การจัดตั้งคณะกรรมการในการจัดการน้ำข้ามพรมแดน และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการจัดการน้ำ ลักษณะที่สองคือการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กโดยชุมชน ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากภาคประชาชนในทุกขั้นตอน มีการจัดตั้งคณะกรรมการผ่านสภาของหมู่บ้าน โดยให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการปรึกษาหารือ เพื่อหาแนวทางการตัดสินใจร่วมกัน ทำงานร่วมกันบนพื้นฐานการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนและรัฐ และลักษณะที่สามเป็นการจัดการน้ำเฉพาะพื้นที่ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การทำแผนการจัดการลุ่มน้ำ การจัดตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนของชุมชนและองค์กรที่มีการประชุมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการพัฒนาชุมชน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความตระหนักในการพัฒนาลุ่มน้ำร่วมกัน

2. หลักการ แนวทางและกระบวนการในการพัฒนาธรรมณูญกวีานพะเยา

หลักการในการร่างธรรมณูญกวีานพะเยา ประกอบด้วย 1) หลักกฎหมาย ที่แบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน มีกลไกดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากทุกภาคส่วน มีการทำแผนงาน การทำกิจกรรมในด้านการจัดการ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การกำหนดบทลงโทษที่มาจากความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน 2) หลักกติกาทางสังคมของชุมชน ที่ยึดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ความสอดคล้องกับวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น องค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับการจัดการแบบสมัยใหม่ และสิทธิชุมชน รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และ 3) หลักธรรมาภิบาล ที่ยึดหลักคุณธรรม ศีลธรรม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ จริยธรรม ความถูกต้องชอบธรรม และการยกย่องเชิดชูผู้ทำคุณประโยชน์แก่สังคม เพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่คนในสังคม รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

แนวทางในการจัดทำร่างธรรมณูญกวีานพะเยา ให้ความสำคัญกับ 1) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และองค์กรทุกภาคส่วนที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการกวีานพะเยา 2) การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำกวีานพะเยา ที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น และลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ 3) การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์

การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยาอย่างยั่งยืน 4) การสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในจังหวัดพะเยา และนักท่องเที่ยวให้มีจิตสำนึกและความตระหนักในการดูแลรักษากว๊านพะเยา 5) การพัฒนาและกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการกว๊านพะเยาในรูปแบบของคณะกรรมการท้องถิ่น 6) การกำหนดกฎกติกาภายใต้องค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับการจัดการแบบสมัยใหม่ และ 7) ธรรมนูญกว๊านพะเยาถือเป็น ระเบียบกติกาของชุมชน ดังนั้นจึงไม่มีการกำหนดบทลงโทษ และใช้มาตรการทางสังคมในชุมชนเป็นตัวกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ กระบวนการพัฒนาธรรมนูญกว๊านพะเยาที่พึงปรารถนาประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 การออกแบบธรรมนูญกว๊านพะเยา เป็นกระบวนการในการศึกษาข้อมูลกฎหมาย และมาตรการทางสังคมจากกรณีศึกษา ได้แก่ กฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่น กติกาทางสังคมของชุมชน การจัดการทะเลสาบสงขลา และการจัดการน้ำในต่างประเทศ โดยนำองค์ความรู้ และบทเรียนมาปรับใช้ในการออกแบบร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา วิเคราะห์หลักในการจัดทำร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา ได้แก่ หลักกฎหมายที่มีการแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน หลักกติกาทางสังคมของชุมชนที่ยึดหลักความสอดคล้องกับวิถีชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น และหลักธรรมาภิบาล ที่ยึดหลักคุณธรรม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการยกย่องเชิดชูผู้ทำคุณประโยชน์แก่สังคม เพื่อให้เป็นแบบอย่าง โดยผสมผสานทั้ง 3 รูปแบบเป็นแนวทางในการร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา และ 3) ยกร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา จากข้อสรุปรูปแบบและหลักการในการร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา ผู้วิจัยนำมาออกแบบร่างธรรมนูญกว๊านพะเยาที่พึงปรารถนา โดยแบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 2 การสานเสวนาพิจารณาร่างธรรมนูญกว๊านพะเยา เริ่มจากการจัดเวทีสานเสวนาใน 4 กลุ่มได้แก่ ท้องถิ่นและท้องที่ ภาควิชาการและภาคประชาสังคม โดยจัดแยกสายกลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อร่างธรรมนูญกว๊านพะเยาของแต่ละกลุ่ม มี 4 ประเด็น คือ 1) การพัฒนาธรรมนูญกว๊านพะเยา 2) การบังคับใช้ประกาศผังเมืองรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548 ที่หมดอายุในปี พ.ศ.2555 จนกว่าจะมีประกาศผังเมืองรวมพะเยาฉบับใหม่ 3) การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินบริเวณกว๊านพะเยา และ 4) การจัดทำแผนพัฒนากว๊านพะเยาอย่างยั่งยืน และขั้นตอนที่ 3 การสานเสวนาหาฉันทามติต่อธรรมนูญกว๊านพะเยาที่พึงปรารถนา ประกอบด้วย การสานเสวนาหาฉันทามติร่วมต่อธรรมนูญกว๊านพะเยาที่พึงปรารถนา กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมพิจารณามติธรรมนูญกว๊านพะเยาในเวทีสมัชชาสุขภาพพะเยา พ.ศ. 2557 ได้มีการแก้ไขถ้อยคำ และลงฉันทามติร่วมเรียงตามลำดับ ดังนี้

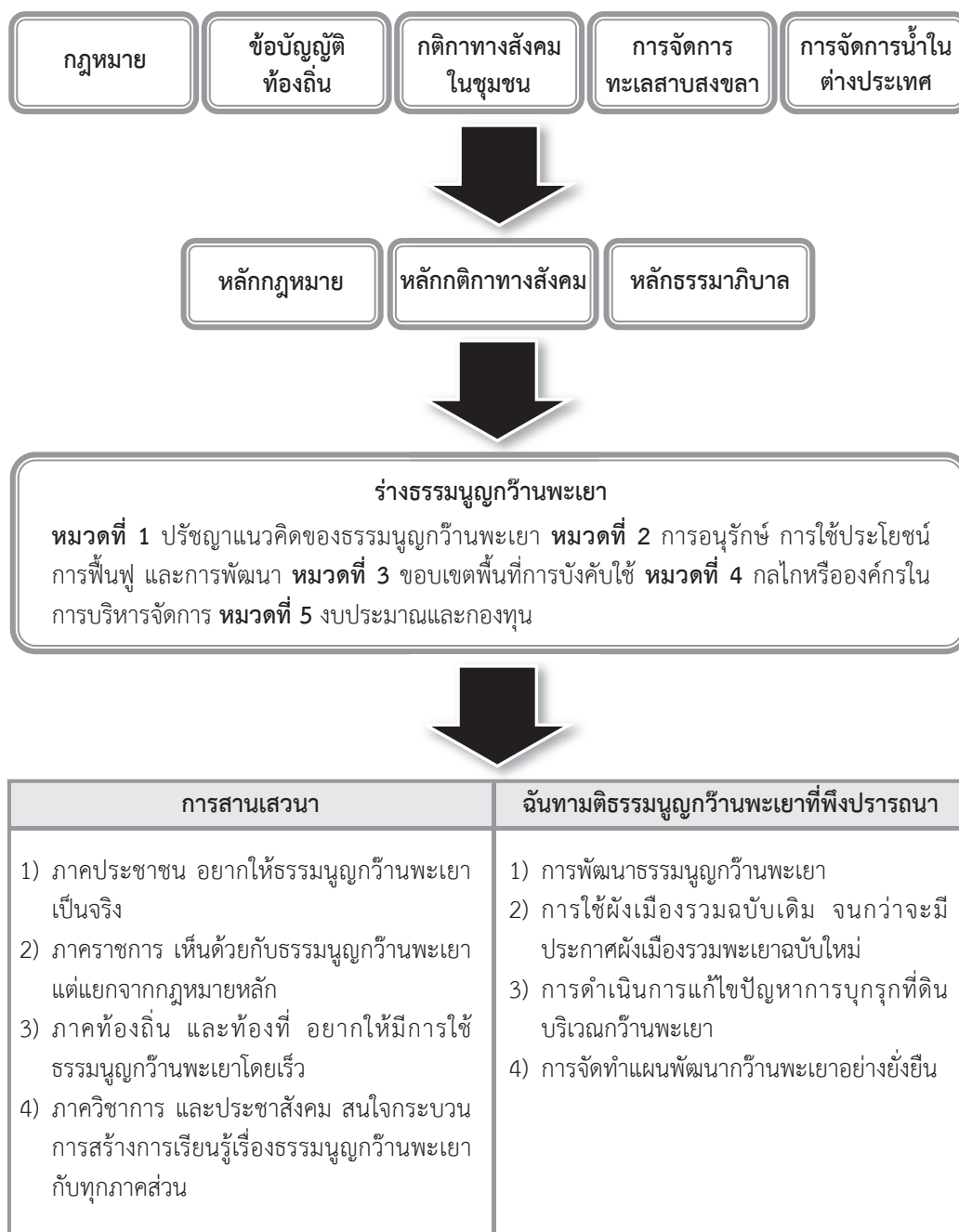
(1) การพัฒนาธรรมเนียมกวนพะเยา ที่มีลักษณะเป็นกติกาของชุมชน ไม่ใช่กฎหมาย ที่มีบทลงโทษ รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการท้องถิ่น และสภาพัฒนากวนพะเยาที่มาจาก ตัวแทนของทุกภาคส่วน ให้จังหวัดพะเยารับการขับเคลื่อนในการจัดทำธรรมเนียมกวนพะเยา เป็นข้อพิจารณาในการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการกวนพะเยาอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน

(2) ผังเมืองรวมเมืองพะเยา พ.ศ.2548 ที่หมดอายุในปี พ.ศ.2555 ให้จังหวัดพะเยา นำกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ใช้อยู่ปัจจุบัน มาบังคับใช้จนกว่าจะมีการประกาศใช้ผังเมืองรวม เมืองพะเยาฉบับใหม่ และให้กรมโยธาธิการและผังเมือง พิจารณาหาแนวทางในการควบคุม ความสูงและความห่างของสิ่งก่อสร้างริมกวนพะเยา

(3) การดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินบริเวณกวนพะเยา ให้คณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จังหวัดพะเยา โดยให้มีองค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรอบกวนพะเยาให้สัมฤทธิ์ผล และ รายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบ

(4) การจัดทำแผนพัฒนากวนพะเยาอย่างยั่งยืน ให้จังหวัดพะเยา มหาวิทยาลัย พะเยา และองค์กรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมผลักดัน และสานต่อการพัฒนาแผนงานพัฒนา กวนพะเยาอย่างยั่งยืนใน 5 แผนงานที่มูลนิธิชัยพัฒนาได้เข้ามาหนุนเสริม และนำไปใช้เป็น แผนงานหลักของการบริหารจัดการกวนพะเยา

การพัฒนา “ธรรมเนียมกวนพะเยาที่พึงปรารถนา” สรุปรูปเป็นแผนภาพกระบวน ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กระบวนการพัฒนา “ธรรมนูญกวนพะเยาที่พึงปรารถนา”

อภิปรายผล

การดำเนินงานวิจัย “การสานเสวนาออกแบบธรรมนูญก๊วนพะเยาที่พึงปรารถนา” ผู้วิจัยพบว่า กระบวนการพัฒนาสู่ธรรมนูญก๊วนพะเยา เริ่มจากขั้นตอนที่ 1 การออกแบบธรรมนูญก๊วนพะเยา ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลกฎหมาย และมาตรการทางสังคมเพื่อนำมาปรับใช้ ในการออกแบบร่างธรรมนูญก๊วนพะเยา การวิเคราะห์หลักการและแนวทางในการจัดทำร่างธรรมนูญก๊วนพะเยา ขั้นตอนที่ 2 การสานเสวนาพิจารณาร่างธรรมนูญก๊วนพะเยา ขั้นตอน ที่ 3 การสานเสวนาหาฉันทามติต่อธรรมนูญก๊วนพะเยาที่พึงปรารถนา และนำผลจากการ สานเสวนาไปใช้ประโยชน์ สอดคล้องกับการศึกษาของสตีธร ธนานิธิโชติ และคณะ (2558) กล่าวว่าตัวแบบของการจัดกระบวนการเวทีอภิปรายประเด็นปัญหาที่มีการอ้างอิง ถึงกันอย่าง กว้างขวางที่สุดกระบวนการหนึ่ง คือ การจัดกระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะของมูลนิเค เทอร์ริง (Kettering Foundation) และสถาบันเวทีอภิปราย ประเด็นปัญหาแห่งชาติ (National Issues Forums Institute, NIFI) ประเทศสหรัฐอเมริกาที่เน้นการเปิดพื้นที่ให้ ประชาชนเข้ามาร่วมกันพูดคุย ใช้เหตุผล และตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในชีวิต ประจำวันของชุมชนหรือของประเทศ ประกอบด้วย 1) การเตรียมการโดยการเตรียมข้อมูล เตรียมเอกสาร เตรียมคนและเตรียมสถานที่ 2) การจัดกระบวนการปรึกษาหารือ และ 3) การนำผลจากการจัดกระบวนการไปใช้ประโยชน์

กระบวนการสานเสวนาได้สร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน เป็นเรื่องของสิทธิ และการสร้างความสมดุลเพื่อหาทางออกในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติใน ก๊วนพะเยา แม้ว่าความขัดแย้งยังไม่หายไป แต่การตัดสินใจที่มีต่อการจัดการก๊วนพะเยาบน พื้นฐานของการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง ทุกกลุ่มผลประโยชน์ในทุกด้าน ในรูปแบบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม ผ่านกลไกของการสานเสวนาปรึกษาหารือระดับองค์กรในชุมชน ระดับตำบล และระดับจังหวัด สอดคล้องกับกรณีการสานเสวนาในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของ ประเทศเนปาล (Bettye Pruitt and Philip Thomas, 2007) ผลที่เกิดขึ้นจากการสาน เสวนาประเด็นหนึ่งพบว่า ได้สร้างให้เกิดความร่วมมือของภาคประชาสังคม พรรคการเมืองใน เมืองกาฐมาณฑุ และภูมิภาคต่างๆ เกิดการขยายเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้ง การสานเสวนาได้สร้างพื้นที่ของการมีส่วนร่วมเพื่อใช้ทรัพยากรส่วนรวมร่วมกัน และได้พัฒนา ให้เกิดสัมพันธภาพที่สามารถให้ความปรึกษาในเรื่องต่างๆ ได้

นอกจากนี้ กระบวนการสานเสวนาได้สร้างให้เกิดการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น โดยพัฒนากฎหมายเฉพาะท้องถิ่น หรือธรรมนูญกวันพะเยา ถือเป็นต้นแบบในการพัฒนาธรรมนูญกวันพะเยาโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความสอดคล้องกับระบบนิเวศของกวันพะเยา วิถีชีวิต และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายในการจัดการกวันพะเยาในอนาคต ด้วยการสร้างฉันทามติร่วมที่ผ่านการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง สอดคล้องกับที่วันชัย วัฒนศัพท์ (2557) กล่าวว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้กระบวนการสานเสวนาเพื่อก่อเกิด หรือ Generative Dialogue หรือบางคนใช้ Deliberation เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางให้ชัดเจนใหม่ โดยมีมุมมองจากทุกภาคส่วน เริ่มจากฐานราก ท้องถิ่นสมานฉันท์ จากตำบลสู่จังหวัด สู่การเมืองสมานฉันท์ระดับชาติ

ทั้งนี้ ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของการสานเสวนาออกแบบธรรมนูญกวันพะเยา พบว่า 1) ด้านกระบวนการ พบว่า กระบวนการมีความยืดหยุ่นไม่ติดความเป็นทางการ บรรยากาศที่มีความเป็นกันเอง สร้างให้เกิดบรรยากาศประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ สอดคล้องกับ ปาริชาต สุวรรณบุปผาและคณะ (2559) กล่าวว่า การสร้างบรรยากาศของการสานเสวนาให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกไว้วางใจ จะทำให้เวทีนั้นกลายเป็นพื้นที่แห่งโอกาสของการพูดคุยที่เรียกว่า “พื้นที่ปลอดภัย” กลายเป็นความกระตือรือร้นที่จะพูด กระบวนการสานเสวนานั้นเป็นการบ่มเพาะความเป็นมนุษย์ที่เป็นการฟังด้วยใจฟังด้วยเมตตา ฟังโดยไม่ตัดสินไว้วางใจ และฟังด้วยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา 2) ด้านผู้เข้าร่วม พบว่า มีความคุ้นเคยกัน เพราะเป็นเครือข่ายทำงานร่วมกันในภาครัฐ ภาคท้องถิ่น ท้องที่ และภาคประชาสังคม มีเป้าหมายเดียวกันคือ ต้องการแก้ไขปัญหากวันพะเยา อีกทั้งแกนนำบางคนได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะทำงานยกร่างธรรมนูญกวันพะเยา และ 3) ด้านผู้จัดกระบวนการ พบว่า มีความเข้าใจในแนวคิดการสานเสวนาและประสบการณ์ในเวทีสานเสวนาหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาของกวันพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ภายใต้โครงการวิจัยเพื่อเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งด้านกฎหมายแก่ภาคประชาชนที่มีกิจกรรมร่วมกันหลายครั้ง ทำให้มีความคุ้นชินกับกระบวนการดังกล่าว มีความมั่นใจ มีศักยภาพ และความสามารถที่จะเป็นผู้นำการพูดคุยแบบมีส่วนร่วมได้ มีการวางตนเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เพื่อสร้างให้เกิดการยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน

สรุป

ผู้วิจัยมีข้อสรุปที่สำคัญจากการสานเสวนาออกแบบธรรมนูญกวีานพะเยาที่พึงปรารถนา พบว่ากระบวนการสานเสวนาได้ทำให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อร่วมกันออกแบบกฎหมายเฉพาะพื้นที่กวีานพะเยาหรือธรรมนูญกวีานพะเยาในลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ด้วยการสร้างฉันทามติที่มาจากการตกลงร่วมกัน โดยทุกภาคส่วนมีความมุ่งหวังที่จะเห็นการเกิดขึ้นของธรรมนูญกวีานพะเยา และการนำธรรมนูญกวีานพะเยาไปสู่การปฏิบัติการอย่างแท้จริง โดยภาคประชาชน มีความต้องการให้ธรรมนูญกวีานพะเยาเป็นจริง ภาคราชการต้องการให้แยกธรรมนูญกวีานพะเยาจากกฎหมายหลัก ภาควิชาการ และท้องถิ่น มีความต้องการให้มีการใช้ธรรมนูญกวีานพะเยาโดยเร็ว และภาควิชาการ และประชาสังคม สนใจกระบวนการสร้างการเรียนรู้เรื่องธรรมนูญกวีานพะเยากับทุกภาคส่วน กล่าวได้ว่า การสานเสวนาได้สร้างกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการหาทางออก และแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปปฏิบัติ

การวิจัยนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปปฏิบัติ โดยสำนักงานจังหวัดพะเยาซึ่งเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรพัฒนากลไกที่เป็นองค์กรหลักในการจัดการกวีานพะเยาได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการทำหน้าที่ในการบริหาร และสภาพัฒนา กวีานพะเยา ทำหน้าที่กำหนดกฎกติกาในการจัดการกวีานพะเยา จัดตั้งกองทุนพัฒนา กวีานพะเยา จัดทำแผนแม่บทในการจัดการกวีานพะเยา ประชุมร่วมกับเทศบาลเมืองพะเยา ที่มีแนวคิดในการจัดทำพระราชบัญญัติกวีานพะเยา ซึ่งจะเป็นรูปแบบกฎหมายเฉพาะพื้นที่ โดยนำเสนอร่างธรรมนูญกวีานพะเยาที่เป็นผลสรุปของการศึกษาวิจัย ทั้งนี้ ในส่วนของภาคประชาสังคมและภาควิชาการ ควรนำมติจากการสานเสวนาธรรมนูญกวีานพะเยา และร่างธรรมนูญกวีานพะเยาเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งนำเสนอต่อแผนงานพัฒนาลุ่มน้ำกวีานพะเยาในพระราชดำริ มูลนิธิชัยพัฒนา เพื่อให้ร่างธรรมนูญกวีานพะเยานำไปสู่การปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาต่อยอดในประเด็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกว๊านพะเยา ควรจะมีการศึกษาในประเด็นแนวทางการสร้างระบบการสื่อสารสาธารณะ เพื่อสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมในการจัดการกว๊านพะเยา และการศึกษาในประเด็นการพัฒนากลไกการจัดการลุ่มน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ต้นน้ำกว๊านพะเยาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ในรูปแบบของสภาประชาชนลุ่มน้ำ โดยพัฒนาจากกลไกที่มีอยู่เดิมเช่น กลุ่มเหมืองฝาย กลุ่มผู้ใช้น้ำแต่ละลำห้วย เพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการพื้นที่ต้นน้ำกว๊านพะเยาแบบบูรณาการทุกภาคส่วน

บรรณานุกรม

- ชานด้า เอส.ฮอจด์. แปลและเรียบเรียงโดย วันชัย วัฒนศัพท์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2555). เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง การประชาสัมพันธ์ทางออกและการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: พรินติ้ง ฮอลล์.
- ปาริชาติ สุวรรณบุปผา และคณะ (2559). พุทธศาสนากับการอยู่ร่วมกัน ระหว่างคนกลุ่มใหญ่และกลุ่มน้อยในสังคมไทย. โครงการความร่วมมือระหว่างฝ่ายความขัดแย้งด้านศาสนาและการเมือง แห่งกระทรวงการต่างประเทศสหพันธรัฐสวิส (FDFA) ศูนย์ความมั่นคงศึกษา ETH ซูริค สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. กรุงเทพมหานคร: พรินเทอรี่.
- พงษ์พันธุ์ สุนทรวิภาช และคณะ. (2555). การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืนของชาวประมงในกว๊านพะเยา. วารสารวิจัยเทคโนโลยีการประมง. 6(2), 97-107.
- เมธัส อนุวัตรอุดม.(2557). สันติสนทนา Peace Dialogue. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส เจริญการพิมพ์ จำกัด.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2554). เอกสารประกอบการเสวนาเรื่องการสานเสวนาหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหารอบกว๊านพะเยา. สถาบันพระปกเกล้า. (อัดสำเนา)
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2557) สานเสวนา: จากท้องถิ่นสมานฉันท์ สู่อำนาจระดับชาติ (ของประชาชน). วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. 1(1), 55-74.

- วิฑูรย์ ตฤตก่า ปิยอร เปลี่ยนผดุง และสันธิวัฒน์ พิทักษ์พล. (2556). **รายงานการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมรูปแบบการจับสัตว์น้ำในกว๊านพะเยาใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน**. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา.
- สหัทยา วิเศษ และชัยวัฒน์ จันธิมา.(2555). **รายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างพลังทางกฎหมายแก่ภาคประชาชนด้วยการสานเสวนาหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหารอบกว๊านพะเยา**. สถาบันปวงผญาพายาว
- Asit K. Biswas. (2011).**Cooperation or conflict in transboundary water management: case study of South Asia**. from <http://www.thirdworldcentre.org/hsjsouthasia.pdf>
- Bettye Pruitt and Philip Thomas. (2007) **Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners**. Trydells Tryckeri AB, Sweden.
- Chuon Chanrithy. (2005). **Extending the Tonle Sap Initiative in the Greater Mekong Sub region**. GMS Environment Ministers’ Meeting, Greater Mekong Sub Region Economic Cooperation Program 25–26 May 2005, Shanghai. from <http://www.gms-eoc.org/authors/gms-eoc?PageNo=18211>
- Charoenratana, S. et al. (2016). Inequality and Vulnerability among Informal Debt in Thai Society. **Journal of MCU Peace Studies**. 4(1), 188-208.
- Lake Biwa: Experience and Lessons learned Brief**. (2006). from http://www.worldlakes.org/uploads/05_Lake_Biwa_27February2006.pdf
- Marko Keskinen & Mak Sithirit. (2009). **Tonle Sap Lake and its management the diversity of perspectives and institutions**. from https://www.academia.edu/3718631/Tonle_Sap_Lake_and_its_management_the_diversity_of_perspectives_and_institutions
- St. Joseph County Conservation District. (2006). **The Rocky River Watershed Management Plan**. from <http://www.stjoeriver.net/wmp/docs/RRPlan.PDF>
- Sunita Narain. (2006). **Community-led Alternatives to Water Management: India Case Study**. From <http://hdr.undp.org/en/content/community-led-alternatives-water-management-India-case-study>

UNDP. (2006). **Human Development Report 2006 Beyond scarcity: Power, poverty and the global water.** from <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/267/hdr06-complete.pdf>

Translated Thai References

- Anuwatudom, M. (2014). **Peace Dialogue.** Bangkok: Sor Jareoun Printing .
- Hodge, Sandra S. Edited by Wattanasup, W. and Permpoonwiwat, S. (2014). **Paper Workshop on Deliberation and peaceful conflict resolution.** (2nd ed.). Bangkok: Printing Hall Co., Ltd.
- Suntornwipat, P. et al. (2012) Participation in Aquatic Resource Conservation for Sustainability by Fishermen in Kwan Phayao. **Journal of Fisheries Technology Research**,6 (2) July-December 2012, 97-107.
- Suwanbubbha, P. et al. (2016) **Buddhism and Majority-Minority Coexistence in Thailand.** The Religion Politics Conflict Desk of the Swiss FDFA Center for Security Studies, ETH Zurich Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University. Bangkok: Printery.
- Taludkum, W., Pienpadung, P. and Pitakpon, S. (2014). **Law Measurement to Promote the Piscatorial Pattern in Kwan Phayao with Sustainable Utilization.** Faculty of Law, Phayao University.
- Wattanasup, W. (2014). Dialogue: from Local Politics of Reconciliation to the Deliberative Democracy. **Journal of MCU Peace Studies.** 1(1), 55-74.
- Wattanasup, W. (2012). **Seminar Paper on Public deliberation to Solve the Area Surrounding Kwan Phayao Problems.** King Prajadhipok's Institute (Mimeographed)
- Wises. S. and Chantima, C. (2014). **The Strengthen on Legal Empowerment with Public Deliberation to Solve the Area Surrounding Kwan Phayao Problems.** Phayao Forum Institute.