

การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ภายใต้วาระ
นโยบายสิ่งแวดล้อมโลก กรณีศึกษา พื้นที่ชุ่มน้ำที่มี
ความสำคัญระหว่างประเทศ

โดย

สุชาดา วัฒนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ภายใต้วาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก
กรณีศึกษา พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในประเทศไทย
The Politics of Local Natural Space in the Global Environmental Agenda :
The Case of Thailand 's Wetlands of International Importance

โดย

นางสุชาดา วัฒนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[คลิกที่นี่พิมพ์ชื่อคณะ]

วิทยานิพนธ์

ของ

[คลิกที่นี่พิมพ์ชื่อ-นามสกุลผู้ทำวิทยานิพนธ์]

เรื่อง

[คลิกที่นี่พิมพ์ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์]

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

[คลิกที่นี่พิมพ์ชื่อหลักสูตร]

เมื่อ วันที่ [คลิกที่นี่พิมพ์วันที่ เดือน ปี พ.ศ.]

ประธานกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

([คลิกที่นี่พิมพ์ชื่ออาจารย์])

กรรมการวิทยานิพนธ์

([คลิกที่นี่พิมพ์ชื่ออาจารย์])

กรรมการวิทยานิพนธ์

([คลิกที่นี่พิมพ์ชื่ออาจารย์])

คณบดี

([คลิกที่นี่พิมพ์ชื่ออาจารย์])

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะหาคำตอบว่า 1.พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่นถูกหยิบยกไปเป็นประเด็นปัญหาในวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลกอย่างไร และโดยสถาบันใด โดยเลือกกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (the wetlands of international importance) และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on Wetlands) เป็นกรณีศึกษา 2.เมื่อประเทศไทยลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐไทย ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างไร

การวิจัยนี้ พบว่า ชุมชนนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ (epistemic community) มีบทบาทสำคัญในการใช้ภาษา และความรู้ของผู้เชี่ยวชาญนิยามความหมายพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ให้เป็นทรัพยากรที่ประเทศต่างๆ ต้องใช้ร่วมกัน(international commons) โดยองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการหยิบยกมาเป็นวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่โครงสร้างอำนาจมีผู้เชี่ยวชาญเป็นตัวแสดงนโยบายหลัก และความรู้ของผู้เชี่ยวชาญเป็นความรู้นโยบาย และทำให้พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่นของประเทศไทย ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นพื้นที่ที่เป็นจุดขัดแย้ง (contested areas) ในความหมายว่า เป็นพื้นที่ที่ต้องรองรับการปฏิบัติงานของสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่น ที่ดำเนินการภายใต้กรอบนโยบาย และความรู้ที่กำหนดโดยสถาบันระดับโลก และต้องรองรับการนำนโยบายระดับชาติมาปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐ ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแบบมีส่วนร่วม ในพื้นที่นำร่อง ภายใต้การสนับสนุนของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า การเมืองและกระบวนการนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแบบมีส่วนร่วม ยังเป็นการเมืองของผู้เชี่ยวชาญ (politics of expertise) หรือการที่ชุมชนผู้เชี่ยวชาญมีอิทธิพลในการครอบงำ ควบคุมวิธีคิด และตัดสินใจนโยบาย

ABSTRACT

The Politics of Local Natural Space in the Global Environmental Agenda: The Case of Thailand's Wetlands of International Importance

The objectives of this research study are to illustrate two primary aspects: (1) in the case of wetlands of international importance and the Convention on Wetlands, how the issue of local natural space is transformed into global environmental agendas in term of international commons and, by which institutions, and (2) how the Convention signed by Thailand affects the Thai state's power structures and power relations in the transition period of participatory democracy.

This study shows that the epistemic community plays an important role, by means of language and expert knowledge, to define the meaning and the value of local natural space as wetlands and then categorize them as international commons. While the international NGO's play a crucial role to make the issue international agenda, for the sake of legitimacy for the international regime and governance in which the primary policy actors are experts exercising their knowledge. Thailand's local natural areas, which are designated as wetlands of international importance, are contested areas in term of institutions in the local level manage local natural space through the national government agencies in the policy framework and knowledge formulated at the global level. In the context of decentralization of power to localities and promotion of people's participation, politics and policy processes of wetlands international importance, facilitated by the expert, continue to be politics of expertise or influential epistemic community dominate the way of thinking and policy decisions.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยความสะดวก เมตตา กรุณา และความอดทนของอาจารย์ที่ปรึกษา ประกอบด้วย รศ.ดร. พัชรี สีโรต ประธานกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา ผศ.ดร. ธีระ นุชเปี่ยม กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รศ.ดร.ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ รศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์ ผศ.ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่คอยกำกับ ดูแล ให้คำแนะนำและแก้ไขงาน แต่ความบกพร่องใดๆ ที่ยังมีอยู่ เป็นความรับผิดชอบแต่ผู้เดียวของผู้เขียน

นอกจากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เขียนต้องขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ทุกท่าน ที่คอยแนะนำขั้นตอนต่างๆ ในการเรียน และแจ้งเตือนสิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามกำหนดเวลาของหลักสูตร ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ทุกท่าน ที่นอกจากจะบริการหนังสือ ตำราเรียน ตามหน้าที่อย่างดียิ่งแล้ว ยังมีน้ำใจห่วงใย ได้ถามทุกข์สุข และให้กำลังใจนักศึกษาทุกครั้งที่พบกัน

ผู้เขียนซาบซึ้งกับความรัก ความเอื้อเฟื้อ และความห่วงหาอาทรระหว่างเพื่อนร่วมรุ่นทุกคน โดยเฉพาะในช่วงสอบ และแก้วิทยานิพนธ์ กำลังใจจากเพื่อนๆ เป็นพลังที่สลายความอ่อนล้า และสร้างพลังให้ลุกขึ้นมาทำงานได้ดียิ่งกว่าอาหารเสริม หรือยาบำรุงใดๆ

ต้องขอขอบคุณครอบครัว ทั้งคุณพ่อ ผู้เป็นแบบอย่างของการรักการอ่านหนังสือ คุณแม่ผู้ล่วงลับ ที่เมื่อครั้งมีชีวิตอยู่ เป็นผู้ให้กำลังใจที่ดีที่สุด รวมทั้งพี่น้องๆ ที่ให้การสนับสนุนในลักษณะต่างๆ ขอขอบคุณ รศ.ดร.ดำรงค์ วัฒนา ที่ให้การสนับสนุนทุกเรื่อง และทำที่สุด ขอใจความเสียสละ และเป็นเด็กดี ของ ด.ช.ไท วัฒนา ลูกชาย ที่ทำให้แม่สามารถจัดการความรับผิดชอบในทุกเรื่องได้ และอยู่เคียงข้างแม่เสมอ เมื่อแม่ต้องการกำลังใจ และพลังในการทำงาน

สุชาดา วัฒนา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(3)
สารบัญกล่องข้อความ.....	(8)
สารบัญแผนภาพ	(9)
สารบัญภาพประกอบ	(10)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ปัญหาการวิจัยและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 คำถามการวิจัย	5
1.4 วิธีวิทยา ฐานคิด และขอบเขตในการวิจัย.....	5
1.5 ที่มาของข้อมูลและการรวบรวมข้อมูล.....	7
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ.....	9
1.7 แนวทางการนำเสนองานวิจัย.....	9
2. กรอบแนวคิดในการวิจัยและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 วาทกรรมและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงวิพากษ์.....	10
2.1.1 การวิเคราะห์ภาษาที่ใช้ในสังคม.....	13
2.1.2 การวิเคราะห์บริบทสังคมและตีความวาทกรรม.....	14
2.1.3 การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์.....	14
2.1.4 การวิเคราะห์ภาษาเชิงวิพากษ์.....	14

2.2 แนวคิดสังคมวิทยาสิ่งแวดล้อมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
2.2.1 สิ่งแวดล้อมคืออะไร.....	15
2.2.2 เราทราบว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร.....	17
2.2.3 อะไรคือปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม.....	19
2.2.4 เราจะจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างไร.....	23
3. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ภายใต้บริบทการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก	30
3.1 บริบทการเมืองและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก	30
3.2 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศและ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ.....	36
3.2.1 ประวัติความเป็นมา.....	36
3.2.2 พื้นที่ชุ่มน้ำ : ความหมายและประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ.....	37
3.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ : โครงสร้างองค์การบริหารและนโยบาย	41
3.3 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ.....	45
3.3.1 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและบริบททางสังคมในทศวรรษที่ 1970.....	45
3.3.2 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและบริบททางสังคมในทศวรรษที่ 1990.....	50
3.3.3 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและบริบทสังคมในทศวรรษที่ 2000.....	56
.....	
4. บริบทการเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย	66
4.1 พัฒนาการการเมืองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย	66
4.2 ความเป็นมาของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในประเทศไทย	73
4.3 การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ในบริบทของการเมือง และนโยบายแบบมีส่วนร่วม.....	76

5. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในประเทศไทย	
กรณีศึกษาและข้อค้นพบ.....	86
5.1 พื้นที่ชุ่มน้ำกับการกำหนดวาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย	
พ.ศ. 2536 - 2541	88
5.2 การดำเนินงานภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	
พ.ศ.2542 - 2549.....	93
5.2.1 การจัดตั้งองค์การบริหาร (administrative authority) การกำหนด	
มาตรการด้านกฎหมายและนโยบาย.....	93
5.2.2 การเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ.....	101
5.2.3 การดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศ และ	
ความร่วมมือระหว่างอนุสัญญา.....	109
5.3 โครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม.....	111
5.3.1 ความเป็นมา.....	112
5.3.2 ภาพรวมการดำเนินกิจกรรมโครงการ.....	115
5.3.3 การดำเนินกิจกรรมโครงการในพื้นที่นำร่อง.....	116
5.4 พื้นที่นำร่อง พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย	124
5.4.1 ขอบเขตของโครงการ.....	125
5.4.2 การดำเนินกิจกรรมโครงการ.....	125
5.4.3 การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย.....	128
5.4.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการ(Action Plan) และดำเนินโครงการ.....	132
5.5 พื้นที่นำร่อง พื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่.....	134
5.5.1 ขอบเขตของโครงการ.....	134
5.5.2 การดำเนินกิจกรรมโครงการ.....	135
5.5.3 การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋.....	136
5.5.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการ(Action Plan) และดำเนินโครงการ.....	139
5.6 กรณีศึกษา และข้อค้นพบ : ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม.....	142
5.6.1 ข้อค้นพบ.....	142
5.6.2 ภาคปฏิบัติการของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ.....	144

6 .บทสรุปและข้อเสนอแนะ : พื้นที่ ความรู้ และอำนาจ กับการวิจัยเชิงวิพากษ์.....	153
ภาคผนวก	161
ก. การประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ	162
ข. สำเนาคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ	164
ค. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระดับนานาชาติ และระดับชาติ	167
บรรณานุกรม	171
ประวัติการศึกษา.....	188

สารบัญกล่องข้อความ

กล่องข้อความ	หน้า
3.1 แสดงเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ	39
3.2 แสดงเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และระดับท้องถิ่น	40

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ	หน้า
5.1 โครงสร้างการบริหารจัดการโครงการ Implementation of Ramsar Convention , Management and Protection of Wetland Area	121
5.2 การจัดองค์การวางแผนและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม	122
5.3 กระบวนการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม	123
5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลกกับ การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น	152

สารบัญภาพประกอบ

ภาพประกอบที่

1.แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบึงคายน จังหวัดเชียงราย	124
2.แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่.....	134