

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีรวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ดังต่อไปนี้ ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการกระจายอำนาจ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำของต่างประเทศ กรอบแนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

การที่มนุษย์ได้เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์แต่ละคนได้สละอำนาจและสิทธิ์ของตนที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้กับผู้ที่มีอำนาจปกครอง ซึ่งการมอบอำนาจเช่นนี้ในภาษาลาติน เรียกว่า “Pactum Subjection” หมายถึง สัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองยอมรับรู้อำนาจของผู้ปกครอง โดยผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชนเป็นหลัก (Edward S. Cowin, 1974, p. 388)

รัฐหรือผู้ปกครองถือได้ว่าเป็นตัวแทนของสังคมที่ทำหน้าที่เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงสังคมได้นั้นจะต้องเป็นการแทรกแซงเพื่อแก้ไขความไม่ยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันในสังคม การควบคุม ป้องกันปราบปราม และการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะจึงเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมสังคม อันเป็นที่มาของทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory)

แนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออ อันเป็นแนวคิดที่แบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถกันและดุลอำนาจ (Checks and Balances) ซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

ค.ศ. 1789 ข้อ 16 ว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, หน้า 207-208)

การใช้อำนาจรัฐในระยะแรกนั้นได้ถูกจำกัด ก็เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ความมั่นคงและความปลอดภัยของรัฐ และการอำนวยความสะดวกในสังคมเท่านั้น แต่เมื่อสภาพของสังคมได้เริ่มแปรเปลี่ยนไปมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ภารกิจของรัฐได้เริ่มขยายกว้างออกไปมากขึ้น รัฐจึงได้เข้าไปแทรกแซงวิถีของประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ จึงมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับสังคม (รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, 2554, หน้า 29) จึงได้กลายเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับและควบคุมประชาชนให้กระทำการ หรือให้ละเว้นกระทำการใด ๆ อันเป็นเข้าไปควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่การใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เช่นเดียวกัน

การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐโดยปกติทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจรัฐ ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเองโดยตรง แต่องค์กรของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ระบบกฎหมายไทยมักจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐ คือ ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการผ่านศาล ตามหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับกันเป็นสากล องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเชื่อมโยงในทางหนึ่งทางใดกับประชาชน ทั้งนี้ความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะและในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, หน้า 190-192)

สำหรับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น หากรัฐเพิกเฉยปล่อยให้ปัญหาดำเนินต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อสังคม ดังนั้น รัฐจึงต้องออกกฎหมายมาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความยั่งยืน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดกระบวนการในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ออกมาเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพเดิมมิให้ถูกทำลาย หรือพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่ออกมาเพื่อใช้ควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น ๆ แม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะออกมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่รัฐก็จำเป็นต้องทำเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มน้ำในประเทศไทยซึ่งมีระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ ที่ดิน น้ำ จะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมป่าไม้

กรมอุทยานแห่งชาติ กรมประมง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีความเป็นเอกเทศและได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นเท่านั้น ไม่มีการประสานการจัดการให้เป็นในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับปัญหาของจำนวนบุคลากรและงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดการ จึงทำให้การใช้อำนาจรัฐในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มน้ำนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ขณะที่หลักสังคมนิยมเป็นหลักการมีขึ้นเพื่อเป็นการตอบโต้วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็เป็นการตอบโต้กับปัญหาการเกิดมลภาวะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยในขณะที่ยังในช่วงประมาณทศวรรษของ ค.ศ. 1950 นั้น (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2555, หน้า 131-132) อาจกล่าวได้ว่าสภาพของมลภาวะยังมีลักษณะที่พอจะจำกัดขอบเขตตามพื้นที่ได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปปรากฏว่า ภัยอันตรายอันเกิดจากมลภาวะมีลักษณะที่แผ่กระจายมากขึ้นจนไม่สามารถกล่าวได้ว่าลักษณะที่จำกัดขอบเขตได้อีกต่อไป เป็นต้นว่า การสะสมของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศของโลก จนเกิดภาวะเรือนกระจกอันนำมาสู่ปัญหาสภาวะโลกร้อนหรือการเกิดรูรั่วขึ้นในบรรยากาศโลกชั้นโอโซน จนทำให้เราไม่สามารถคาดการณ์อนาคตได้ว่า ปรากฏการณ์เหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติของมนุษยชาติต่อไปอย่างไร

การที่มนุษย์เราได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่องหรือกระทั่งนานจนเป็นการทำลายพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ลงไปอย่างต่อเนื่องหรือกระทั่งเป็นการทำลายแบบก้าวกระโดด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การใช้เสรีภาพที่เป็นการตัดดวงผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎเกณฑ์สำหรับการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎเกณฑ์สำหรับการใช้ประโยชน์นั้น ๆ เพื่อให้เสรีภาพอย่างเดียวกันนั้นของบุคคลอื่นยังคงอยู่ และคงอยู่อย่างมีหลักประกันที่จะสามารถใช้ประโยชน์ได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ มิใช่เป็นการพิจารณาในแง่ของการมีอยู่ในแง่ของรูปแบบเท่านั้น หากแต่ลงไปถึงเนื้อหาว่าบุคคลอื่นสามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวได้ตามความเป็นจริงด้วยกรอบแห่งกฎเกณฑ์ที่กล่าวมานี้ โดยรวมแล้วจึงเป็นส่วนที่เป็นแก่นของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั่นเอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมรวมถึงกฎเกณฑ์ที่เป็นการคุ้มครอง รักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า วงจรตามธรรมชาติ พื้นดิน น้ำ หรืออากาศ รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการใช้สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ด้วยและในท้ายที่สุด ด้วยกฎเกณฑ์เหล่านี้เองที่จะเป็นตัวตีกรอบพฤติกรรมของมนุษย์ทุกคนไม่ให้ล่วงล้ำกรอบแห่งการทนรับสภาพได้ทางนิเวศวิทยาของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมของสิ่งมีชีวิตทั้งหลายเหล่านั้นด้วยเป้าหมายและทิศทางในการคุ้มครองของกฎหมาย

สิ่งแวดล้อมความสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการรักษาและทำนุบำรุงสิ่งที่เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของเรานั้นเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่แล้ว กล่าวคือ เกี่ยวข้องกับวัตถุแห่งการคุ้มครอง และคุ้มครองสิ่งนั้นจากอะไร

นอกเหนือไปจากเป้าหมายตามนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลในทางปฏิบัติที่เป็นจริงก็ต่อเมื่อได้มีการแปลงนโยบายเหล่านี้ให้เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ อาจกล่าวได้ว่ายังมีหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีกจำนวนหนึ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อสนองแนวนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ในระหว่างหลักการทางกฎหมายเหล่านี้ด้วยกันอาจมีลักษณะเสริมกัน ต้องมีการใช้ควบคู่กันไป หรืออาจมีลักษณะข่มกันเอง แต่ตราบใดที่ยังมิได้รับการบัญญัติลงไว้ในกฎหมาย หลักการเหล่านี้ก็จะมีสถานะเป็นเพียงแนวนโยบายที่ควรได้รับการยึดถือในการปฏิบัติการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับภาครัฐ เพราะเดิมอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในอำนาจของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว การดำเนินการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่ แต่หากมีกฎหมายรองรับการมีสิทธิของประชาชนที่ใช้เงินขึ้นโดยนำทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐมาใช้ในการออกแบบก็จะทำให้เกิดการร่วมคิดร่วมกันทำ ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ทำให้อำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง ที่ไม่เข้าใจปัญหาในท้องถิ่นและปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง การปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จึงต้องปรับฐานรากของโครงสร้างการตัดสินใจให้ดีและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีการบริหารจัดการร่วมกันภายใต้การสนับสนุนของรัฐ

การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างจะต้องกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปให้องค์กรและประชาชนท้องถิ่น ปรับมุมมองและวิถีคิดใหม่ ๆ ในจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม สร้างจิตสำนึกด้านธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแรงจูงใจด้านอนุรักษ์ให้มากขึ้น และพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยท้องถิ่นให้มีความสามารถและมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากท้องถิ่นเองเป็นองค์กรของรัฐที่ใกล้ชิดกับ

ประชาชน สามารถทราบถึงปัญหาของท้องถิ่น ได้ดีและใช้อำนาจของท้องถิ่นเองในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมารองรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอง

2. หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สืบค้นจาก <http://www.tdri.or.th>, 2 กันยายน 2556 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุม กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี คำว่า “ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” หรือภาษาอังกฤษ เรียกว่า “Good Governance” เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วให้ความสำคัญ สำหรับประเทศไทย แนวคิด Good Governance เริ่มมีการนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องมาจากในหนังสือแสดงเจตจำนงในการร้องขอความช่วยเหลือทางการเงิน (Letter of Intention:LOI) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นผลส่วนหนึ่งที่เกิดจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม Bad Governance ของภาครัฐนั่นเอง

หลักการดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับหลักธรรมาภิบาลมีองค์รวมทั้งระดับระหว่างประเทศและในประเทศได้ให้ความหมายและวางหลักไว้ เช่น โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Program,UNDP) ของสหประชาชาติ หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา ดังนั้น ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครองหรือการบริหารที่เป็นธรรม โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) จะเห็นได้ว่า

ธรรมาภิบาลจะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ กล่าวคือ

(1) ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการที่ดี ในการวิจัยนี้หลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเฉพาะภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถใช้เครื่องมือคือข้อบัญญัติท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ โดยทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเห็นชอบด้วยกันซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความโปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารโดยบุคคลที่มีความสนใจจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้ การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

(2) ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี และดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองและรวมถึงท้องถิ่นที่ภาคเอกชนในส่วนการประกอบธุรกิจ หากภาคเอกชนในบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้ดำเนินกิจการอย่างซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมไม่ก่อให้เกิดมลพิษในพื้นที่ ก็จะส่งผลให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาดำเนินการได้อย่างไม่เป็นอุปสรรคและผลส่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(3) ภาคประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ (Civil Sector) จะมีส่วนในการเกี่ยวพันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง โดยการระดมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้ โดยใช้หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) หมายถึง มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

อีกทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นยังสามารถยังรู้ความคิดความต้องการของประชาชน ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและการคิดสร้างสรรค์ของประชาสังคม ชุมชนได้อย่างดี มาตรการที่

กำหนดเป็นแนวทางการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินการและการรายงานผลปฏิบัติงานแก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป จัดระบบให้ คำปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการ หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจเกิด ผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน

จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปเพียงแต่กำหนดเป็น นโยบายในการจัดการ แต่ในส่วนท้องถิ่นที่ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีน้อย แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติภายใต้หลัก ธรรมาภิบาลก็จะถือว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง การ บริหารที่เป็นเป็นธรรมสอดคล้องกับความโปร่งใสที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าข้อบัญญัติดังกล่าว ใช้บังคับประชาชนในชุมชนอย่างเสมอภาคไม่ได้เลือกปฏิบัติและตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณี ที่ ส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์หรือดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ภายใต้ กฎระเบียบเดียวกันของท้องถิ่นจึงทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ ทะเลสาบสงขลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นแนวความคิดที่เริ่มก่อตั้งและพัฒนาใน ประเทศ อังกฤษระหว่างปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 โดยนักคิดคนสำคัญที่มีชื่อว่า เอ.วี. ไคซี (A.V. Dicey) มีสาระสำคัญ 3 ประการ (อักษรทศ จุฬารัตน, 2552, หน้า 4-6) ดังนี้

ประการแรก กฎหมายของแผ่นดินย่อมมีค่าบังคับสูงกว่าการใช้อำนาจหรือดุลพินิจอย่าง กว้างขวางของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ตามหลักความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) แต่เนื่องจากประเทศอังกฤษมีลักษณะเฉพาะที่พิเศษกว่าประเทศที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ทั่วไป คือ เป็นประเทศที่ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด (Supremacy of Parliament) กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงมีฐานะเหนือกว่าคำพิพากษาหรือมาตรการฝ่ายปกครอง ใด ๆ ในขณะที่ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรต่างถือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ประการที่สอง บุคคลทุกคนย่อมอยู่ในฐานะเสมอภาคกันตามกฎหมาย (Equality before the Law) ไม่ว่าฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือราษฎรธรรมดา ต่างก็ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน และภายใต้ศาลเดียวกัน

ประการสุดท้าย หลักกฎหมายทั้งหลายพัฒนามาจากคำพิพากษาของศาล ศาลเป็นผู้สร้างและวางหลักกฎหมาย (Judge Made Law) เป็นกฎหมายจารีตประเพณี

จากแนวความคิดดังกล่าว กฎหมายของรัฐซึ่งใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรต่างถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เช่นเดียวกับประเทศไทย การจะออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักการแนวคิดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการออกกฎหมายรองรับรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการทำความผิดตามกฎหมายที่ใช้บังคับก็จำเป็นต้องผู้การบังคับใช้กฎหมายเดียวกัน หากแต่เป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่นก็สามารถใช้บังคับเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเดียวกันได้ซึ่งถือว่าทุกคนย่อมอยู่ในฐานะเสมอภาคกันตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดทิศทางร่วมกันภายในสังคม ระหว่างพลเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่ว่ากฎหมายสร้างการปกครองและควรปกครอง สำหรับหลักนิติธรรมที่ดำรงอยู่ ประชาชนต้องเชื่อและผูกสัญญาต่อหลักนิติธรรมต้องยอมรับไว้เพื่อให้อยู่ในฐานะเป็นสิ่งจำเป็น เหมาะสมและเป็นส่วนดำรงอยู่ของระบบกฎหมายการเมืองทัศนคตินี้ไม่ใช่ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายในตัวเอง แต่เป็นแนวคิดทางการเมืองร่วมกันอย่างหนึ่งซึ่งรวมเป็นความเชื่อทางวัฒนธรรม (วิสาร พันธนะ, 2535, หน้า 64-72) เมื่อความเชื่อทางวัฒนธรรมมีความแผ่ขยายแทรกซึม หลักนิติธรรมสามารถกลับสู่สภาพเดิม เชื่อมยุคสมัยและอยู่รอดจากตอนซึ่งหลักนิติธรรมถูกเหยียดหยามจากเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตามหากความเชื่อทางวัฒนธรรมนี้ไม่แผ่ขยายแทรกซึม หลักนิติธรรมก็จะอ่อนแอหรือไม่มีการดำรงอยู่

ในการการออกแบบกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ความเชื่อทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ของชุมชนไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของมนุษย์ ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำให้มีการยอมรับความเชื่อในหลักนิติธรรม เมื่อไม่ได้ดำรงอยู่แล้ว ปัญหาเฉพาะคือว่า ในสังคมหลายแห่งรัฐบาลไม่ได้ถูกไว้วางใจและกฎหมายของรัฐเป็นสิ่งที่น่ากลัวและถูกหลีกเลี่ยง สิ่งนี้เป็นแนวโน้มที่จะเป็นกรณีเกิดขึ้นในสังคมต่าง ๆ ที่ซึ่งกฎหมายมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน หรือปัจจุบันในเรื่องการ

บังคับใช้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นเผด็จการ นักกฎหมาย หรือที่ซึ่งถูกรับรู้ว่าเป็นการทุจริตหรือไม่เหมาะสม หรือที่ซึ่งผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายไม่ได้ถูกไว้วางใจอย่างกว้างขวาง หรือที่ซึ่งเนื้อหาหรือการใช้กฎหมายถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่เป็นธรรม หรือถูกกำหนดด้วยประโยชน์เป็นการเฉพาะหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลปกครอง

ในสภาพที่ระเบียบข้อบังคับและระบบกฎหมายถูกนำมาจากที่อื่น ๆ ประชาชนหลายคนจะไม่คุ้นเคยหรือแม้แต่รู้จักกฎหมาย ทำให้เกิดความยุ่งยากอย่างมากที่จะพัฒนาทิศทางวัฒนธรรมซึ่งกฎหมายควรปกครอง แม้ว่าสิ่งนี้จะสามารถเปลี่ยนได้ตลอดเวลาก็ตาม นอกจากนี้ เมื่อสังคมประกอบด้วยกลุ่มที่มีวัฒนธรรม ความเชื่อ ชนชาติและกฎหมายที่แตกต่างกันไม่ว่าบรรทัดฐานหรือประชาชนผู้ผูกขาดตำแหน่งหน้าที่ทางกฎหมายของสังคมจะถูกกำหนดด้วยกลุ่มเพียงกลุ่มเดียว แต่ไม่ใช่ด้วยทุกกลุ่ม ประชาชนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกทอดทิ้งอาจมองกฎหมายอย่างชัดเจนในฐานะการคุกคามอย่างหนึ่ง และเป็นไปไม่ได้ที่จะประกอบด้วยความคิดเห็นว่ากฎหมายควรปกครอง

เหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นของหลักนิติธรรมและเป็นสิ่งที่ยากที่สุดที่จะได้รับและที่สำคัญเหนือกว่าสิ่งอื่นใด สำหรับความเชื่อทางวัฒนธรรมที่จะปฏิบัติได้ ประชาชนต้องคุ้นเคยกับกฎหมายและรับรู้ในฐานะสิ่งที่มีคุณค่าในการปกครอง ความเชื่อมั่นทั่วไปในกฎหมายต้องถูกยอมรับและมันต้องใช้เวลาที่จะกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญพอ ๆ กับมุมมองทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ถูกใช้ผ่านทิศทางการสร้างสังคม

หลักนิติธรรมนั้นวงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า “The rule of law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น หลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (Ordinary Courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว (Albert Venn Dicey, 2000, pp. 187-203) หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย กำหนดให้บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมายและไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

คำว่า “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2553, หน้า 140) หลักการปกครองด้วยกฎหมาย (อุกฤษ มงคลนาวิน, 2528, หน้า 2) หลักแห่งกฎหมาย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, หน้า 2) หลักกฎหมาย (เสนาะ เอกพจน์, 2505, หน้า 982-1003) นิติธรรมวินัย (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2505, หน้า 765) แต่ที่นิยมแปลกันแพร่หลาย คือ หลักนิติธรรม และหลักนิติธรรม ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมาย

ของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่า “นิติธรรม” กันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ซึ่งมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของลอน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller, 1968, p. 46-91) นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

หากได้นำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะเป็นกฎหมายที่บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลภายในท้องถิ่น โดยไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐ และเมื่อมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็ต้องดำเนินการประกาศโดยเปิดเผยและเป็นการดำเนินการได้ง่ายกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับประชาชนทั่วไป แต่หากเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งจำนวนประชาชนที่มีอยู่อย่างจำกัดก็จะทำให้สามารถประชาสัมพันธ์ได้อย่างทั่วถึง และข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและในอนาคต ไม่สามารถให้บังคับกับเหตุการณ์ในอดีตซึ่งผ่านมาแล้วได้ และการตราขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องมีข้อความที่ชัดเจนบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรมกับประชาชนในท้องถิ่น และในการบัญญัติข้อความที่ตราขึ้นก็ต้องไม่มีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง และสามารถแก้ไขได้หากสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไป และต้องสอดคล้องกับข้อบัญญัติอื่นหรือกฎหมายอื่นที่ได้ประกาศใช้ไปก่อนหน้าแล้วด้วย

หลักนิติธรรมในการออกกฎหมาย

1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่ากฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงซึ่งเป็นหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่ง กล่าวคือการตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติอื่นที่โทษทางอาญาด้วย หากบุคคลใดได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด บุคคลนั้น ๆ ก็จะมี ความผิดและได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไปที่กล่าวว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า แม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ก็ยังใช้ได้หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ แต่เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมาย มุ่งหมายกลับแกล้างทำลายล้างหรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรมไม่มีผลบังคับใช้

2) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาของผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญมากและเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ในการพิจารณาบรรดคดีทั้งหลายโดยผู้พิจารณาคดีนั้น จะต้องมั่นใจว่าบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นอิสระ หลักนิติธรรมจึงสามารถยกระดับความแน่นอน การพยากรณ์ บอกล่วงหน้าและความปลอดภัยในสองความสัมพันธ์ คือ ระหว่างพลเมืองและฝ่ายปกครอง และระหว่างพลเมืองด้วยกันเอง

ในเรื่องของการปกครอง พลเมืองจะได้รับประโยชน์จากการถูกบอกกล่าวล่วงหน้าของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นไปได้ที่จะตอบสนองต่อการปฏิบัติ สิ่งนี้เป็นลักษณะที่สำคัญของหลักเสรีภาพที่ซึ่งพลเมืองทุกคนรับรู้ถึงขอบเขตความประพฤติทั้งหมด ประชาชนสามารถเข้าผูกพันได้โดยปราศจากความกังวลใจในเรื่องของการอยู่ภายใต้การแทรกแซงหรือมาตรการลงโทษของฝ่ายปกครองสิ่งใดที่ไม่ได้ถูกห้ามโดยกฎหมายก็สามารถทำได้โดยที่พลเมืองไม่ต้องกังวลใจ

คำสั่งทางสังคมที่สงบสุขถูกรักษา โดยผ่านระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย คำสั่งทางสังคมที่สงบสุขเกิดขึ้นเมื่อความรุนแรงที่เกิดขึ้นตามปกติได้หายไปและโดยการปรากฏขึ้นของระดับความปลอดภัยทางกายภาพที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดและความคาดหวังที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับพฤติกรรมแวดล้อม เหล่านี้เป็นเงื่อนไขน้อยที่สุดจำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ทางสังคมที่น่าอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายนั้นมีความซับซ้อนและผันผวนอย่างมาก เป็นเรื่องสำคัญที่จะรับรู้ว่ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายที่มีอยู่ในเอกสารหนังสืออื่นไม่ได้ลงรอยกันหรือสะท้อน หรือรักษาอย่างแน่แท้ต่อระเบียบสังคม นอกจากนี้ ในเรื่องทางสังคมทุกเรื่องที่เป็นแก่นแท้สำคัญบรรทัดฐานทางสังคมก็ได้เปลี่ยนรูปในแต่ละวันนั้นอย่างใหญ่หลวง บรรทัดฐานทางสังคมอาจไม่เกี่ยวข้องมากต่อส่วนสำคัญของความประพฤติทางสังคมที่มีอยู่ทั่วไป ระเบียบข้อบังคับกฎหมายสามารถขัดแย้งหรือปะทะกับบรรทัดฐานทางสังคมที่เหนือว่าสำหรับเหตุผลเหล่านี้ จะต้องไม่สันนิษฐานว่ากฎหมายเป็นแหล่งหลักของระเบียบสังคม

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ได้รับจากหลักนิติธรรมถูกกำหนดด้วยระบบทุนนิยมในระดับท้องถิ่นและระดับ โลกส่วนหนึ่งต้องตรวจสอบทั้งกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและระบบของการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ ตามสภาพที่ได้ให้ไว้เพื่อค้นหาว่าข้อเรียกร้องเหล่านี้สนับสนุนความเป็นจริงหรือไม่ แต่ไหนเมื่อกฎหมายและสถาบัน ทางกฎหมายมีความคลุมเครือ ไม่มีประสิทธิภาพ ต้นทุนสูง หรือไม่น่าเชื่อถือ ธุรกิจการค้า และการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจถูกห้ามโดยระบบกฎหมาย และนักปฏิบัติทางเศรษฐกิจอาจขึ้นชอบที่จะใช้วิธีของสถาบันอื่น ๆ สำหรับสภาพ โดยหลีกเลี่ยงระบบกฎหมายทั้งหมด นอกจากนี้ ในบริบทบางอย่างกลไกอื่น ๆ เช่น บรรทัดฐานของความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนหรือความสัมพันธ์ ทางธุรกิจ หรือสังคมในระยะยาว ซึ่งสามารถให้การคาดการณ์ล่วงหน้าได้และมีความมั่นคงปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพในการจัดการธุรกิจ และใช้กฎหมายเป็นลำดับสองหรือไม่จำเป็นต้องใช้เลยความยุติธรรมพื้นฐานของข้อกำหนดซึ่งระเบียบข้อบังคับต้องถูกใช้อย่างเสมอภาคกับทุก ๆ คน ตามข้อตกลงที่ให้ไว้ ความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเป็นลักษณะหนึ่งของหลักนิติธรรม ซึ่งก็คือส่วนประกอบของความยุติธรรมพื้นฐาน สิ่งนี้จะถูกพิจารณาอย่างกว้างขวางว่าไม่เป็นธรรมและไม่ยุติธรรม ถ้าหากอัตลักษณ์หรือสถานะของบุคคลไปกระทบต่อการที่เจ้าหน้าที่กฎหมายใช้หรือตีความกฎหมายอย่างไร ไม่มีผู้ใดควรได้รับ

สิทธิพิเศษหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ดีอย่างไม่สมควรเหมาะสมโดยเจ้าหน้าที่กฎหมาย ข้อกำหนดนี้
 ต้องไม่ห้ามกฎหมายจากการวางข้อแตกต่างระหว่างประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ดังที่เกิดขึ้นกับ
 กฎหมายซึ่งปฏิบัติต่อผู้ชายและผู้หญิงทั้งหลายอย่างแตกต่าง หรือว่ากำหนดอัตราภาษีโดยแบ่งเป็น
 ลำดับชั้น หากแต่เพียงต้องการว่ากฎหมายถูกใช้ตามข้อตกลงโดยไม่คำนึงว่าใช้กับใคร
 ประชาชนาธิบดีหรือพลเมือง คนมีชื่อเสียงหรือคนธรรมดา คนรวยหรือคนจน เห็นได้ว่าหลักนิติ
 ธรรม เป็นการปกครองโดยนิติรัฐในเชิงรูปแบบ คือ รัฐที่มีการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับเป็น
 กฎหมายบ้านเมืองและมีสภาพบังคับกับประชาชนทุกคน ซึ่งในการศึกษาการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ โดยเฉพาะการออกกฎหมาย
 ข้อบัญญัติใช้ในท้องถิ่น ต้องมีสภาพบังคับกับประชาชนทุกคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการออก
 ข้อบัญญัติท้องถิ่นบังคับใช้กับประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้องและข้อบัญญัติต่าง ๆ ก็ต้องเป็นข้อบัญญัติ
 ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนภายใต้หลักการนิติธรรม ซึ่งหมายถึงหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎร
 นั้นเอง (วิษณุ เครืองาม, 2545, หน้า 34) ในการออกกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งใน
 กฎหมายมหาชน เพราะจะถือว่ากฎหมายมหาชนนั้นมิได้ว่าด้วยอำนาจของรัฐที่จะบังคับเอาแก่
 ราษฎร ได้ฝ่ายเดียว หากว่าด้วยบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎร อันเป็นความสัมพันธ์อีก
 ลักษณะหนึ่งด้วย

หลักนิติธรรมจึงสามารถนำมาใช้ในการออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการ
 จัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้ อันเนื่องมาจากจัดการลุ่มน้ำมีผู้มีส่วนที่ต้องอาศัย
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั้งอาจใช้โดยตรงและโดยอ้อมการออกข้อบัญญัติ
 ท้องถิ่นมารองรับการจัดการในพื้นที่จึงต้องมีเนื้อหาที่เป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายโดย
 สามารถนำหลักนิติธรรมมาใช้บังคับได้

4. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบการ
 ปกครองประเทศ มีหลักสำคัญ คือ เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชน
 ในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระภาพพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกระจายอำนาจนี้
 ทำให้เกิดระเบียบการจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็น
 อย่างมาก โดยแยกได้เป็น 2 ประเด็น คือ (ลิขิต ชีระเวคิน, 2546, หน้า 267)

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ
 ประชาธิปไตยต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานคือ ระดับท้องถิ่น การเน้นการพัฒนา

โครงสร้างเบื้องต้นบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง โดยไม่ได้คำนึงพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญอย่างยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ ขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคม ในแง่การพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การพัฒนาชนบทสัมฤทธิ์ผล การกระจายอำนาจจึงไม่ใช่แค่เพียงปูพื้นฐานในระบบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาชนบทอีกด้วย

4.1 ทฤษฎีว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

4.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ดังนี้

1) ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(ก) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง

(ข) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

(ค) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจอาจจำแนกไว้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, หน้า 4)

ลักษณะที่ 1 การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมิสสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองในรัฐและทำหน้าที่เป็นตัวแทนและแสดงเจตจำนงรวมกันของประชาชนในรัฐนั้น ๆ

ลักษณะที่ 2 การรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนและจัดระเบียบทางการปกครองภายในรัฐ และการจัดระบบบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อประชาชนทั่วประเทศซึ่งจะต้องได้รับอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงภายใต้มาตรฐาน

เดียวกัน โดยมีลักษณะสำคัญ คือ (มานิตย์ จุมปลา, 2554, หน้า 2) มีการรวมอำนาจการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่าง ๆ ไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง และมีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่า

ทั้งนี้ การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนี้จะส่งผลให้รัฐมีความมั่นคงและมีเอกภาพ รวมถึงจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ข้อเสียของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ คือ ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกพื้นที่และมีความล่าช้า เพราะอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ถูกรวมไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจึงเหมาะกับการกิจด้านความมั่นคงปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

2) จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(ก) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบายแผน หรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

(ข) ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

(ค) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

(ง) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกัน

(จ) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

3) จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(ก) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

(ข) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

(ค) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(ง) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

4.1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค

การแบ่งอำนาจการตัดสินใจในกิจการบางอย่างเพื่อลดปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการในแบบรวมศูนย์อำนาจที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น (สุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2547, หน้า 3) โดยมีลักษณะสำคัญ คือ (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 4) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วน และราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลาง

โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ คือ

1) ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(ก) เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านเป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

(ข) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้ เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

(ค) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2) จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(ก) หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

(ข) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

(ค) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นดีขึ้น

(ง) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

3) จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(ก) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

(ข) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึงสอง ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

(ค) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

(ง) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

(จ) บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในท้องถิ่น

4.1.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือบางส่วนของท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงมี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่อง ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการทางเทคโนโลยี เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมดูแลไว้เด็ดขาด ก็คือ การทหาร ตำรวจ และการต่างประเทศ สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะมอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานในพื้นที่ซึ่งเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจทางปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ

สาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชน อันเป็นการกระจายความรับผิดชอบของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อริเริ่มการพัฒนาที่ดีขึ้น (Decentralization with better governance and management) (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2550, หน้า 55) โดยมีลักษณะสำคัญ คือ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 56) มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินงาน

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ (Decentralization)” อย่างไรก็ดี แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้อาจเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

การกระจายอำนาจ กล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” (จรัส สุวรรณมาลา, 2538, หน้า 7) ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน และคำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” (จรัส สุวรรณมาลา, 2541, หน้า 7) ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสถานะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่องอำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสถานะศูนย์กลาง (Central) และสถานะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญหากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้นได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ ยอมรับ

สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน” อย่างไรก็ตาม องค์กรที่จัดการกระจายอำนาจทั้งในแง่การเมือง และหรือการบริหารให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับมากน้อยแตกต่างกัน การกระจายอำนาจมีหลายระดับ ตั้งแต่การกระจายอำนาจในระดับมาก คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง เช่น การกระจายอำนาจให้แก่ลรัฐ และการกระจายอำนาจในระดับน้อย คือ การกระจายอำนาจทางการเมืองปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มารุต วันทนกร, 2547, หน้า 19)

การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว จัดสรร แบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ (Samuel Humes, 1991, p. 3) เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่า “ท้องถิ่น (Local Governance)” ซึ่งควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการเมืองปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้วคำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (constitutional division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “จัดสรร แบ่งปันอำนาจ” จะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (de)centralization, (de)concentration, devolution และ delegation

จากกรอบเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้ว่าจะลดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจได้บ้าง กระนั้นก็ดี ยังคงมีปัญหาดังต่อไปนี้ ขอบข่ายของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนี้ครอบคลุมมิติใดบ้าง และการ “กระจาย” ที่กล่าวถึงนี้กระจายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนี้มีความกว้างขวางเพียงใด จากคำถามเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งเพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น เราควรที่จะกำหนดเงื่อนไขว่า การกระจายอำนาจนั้นควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ” (James Manor, 1999, pp. 4-5) ซึ่งจากเงื่อนไขดังกล่าว ในที่นี้จึงอาจแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง โดยที่รัฐบาลเองก็มิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจการของภาครัฐ ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั่นย่อมหาความหมายว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะหมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้น ๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ําเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่

รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนในองค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการ โอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการ โอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการ โอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal

system) (Andrew Heywood, 2002, pp. 167-168) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา (Assembly)” ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ (Benjamin R. Barber, 2003, pp. 45-60)

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะจัดแยกออกไปเนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ทำยที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิม ไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเราจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ตลอดห้วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่ที่จะต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิง

วิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

1) ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจจะนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ ดังเช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็แรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

2) ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น ก็เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ ปราศจากวินัยทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา ก็จะสร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

3) ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยิ่งมากเท่าไร จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

4) ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนต่างก็มีความเป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง การจะระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ก็เกิดขึ้นได้ยาก

ในประเด็นข้อเสียของการกระจายดังกล่าวอาจจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมอีกชั้นหนึ่งในการป้องกันไม่ให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งใช้อำนาจที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน

4.2 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยการที่จะมีอิสระได้นั้นท้องถิ่นจะต้องมีผู้แทนเป็นของตนเอง การได้มาซึ่งผู้แทนในกรณีสภาท้องถิ่น จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง ส่วนการได้มาซึ่งผู้แทนในกรณีที่เป็นผู้บริหารนั้นที่มาของผู้บริหารอาจแตกต่างกันได้ ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ในบางแห่งผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกกันเองระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นหรืออาจมาจากบุคคลภายนอกที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก็ได้ นอกจากนี้ จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองได้เป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น ในทางกฎหมายเรียกว่าให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่มีชีวิตจิตใจ มีความคล้ายกับบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไปที่มีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีพื้นที่ที่แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ พื้นที่ดังกล่าวมีความชัดเจน ซึ่งโดยหลักแล้วสิทธิหน้าที่หรืออำนาจทั้งหลายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนั้นจะต้องใช้ในเขตพื้นที่นั้น ๆ ของตน และความเป็นอิสระต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนั้น มิใช่ความอิสระอย่างรัฐอิสระหรือมลรัฐแต่เป็นความอิสระที่ต้องคำนึงความเป็นเอกภาพของประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การ กำกับดูแล ของรัฐบาล ดำเนินการไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

หากการปกครองในประเทศที่ไม่มีในระดับท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมารุต วันทนกร, 2549, หน้า 19) มีแต่เพียงในระดับประเทศหรือในระดับจังหวัดเท่านั้น การปกครองของประเทศนั้น ๆ ก็จะมีปัญหาเพราะการปกครองในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญมากเพราะจะช่วยแก้ไขปัญหในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเรียนรู้การปกครองตนเองอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความรวดเร็ว สามารถตัดสินใจได้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น และประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขาดหายไป แม้ว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะสามารถแก้ไขปัญหาสองประการแรกได้ แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนองในเรื่องให้คนในท้องถิ่นปกครองกันเองได้ ทั้งนี้เพราะว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะบริหาร โดยคนที่ส่งมาจากราชการบริหารส่วนกลางแต่ไม่ใช่คนในท้องถิ่นนั้น ที่ไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนใน

ท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นนั้นมีคุณค่าและความสำคัญ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, หน้า 28-30)

ประการที่หนึ่ง สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) เนื่องจากการมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตนและการเข้ามามีการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวของประชาชนเอง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในการทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชนเหล่านี้

ประการที่สอง การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน (Responsiveness) เนื่องจากสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลาง ย่อมจะมีความใกล้ชิด และไวต่อการรับรู้ถึงความต้องการภายในชุมชนของตนได้อย่างรวดเร็ว อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) และเป็นการสร้างหลักประกันว่า การทำงานของภาครัฐโดยรวมนั้น มิเพียงแต่เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเท่านั้น หากแต่ความต้องการเฉพาะของชุมชนแห่งหนึ่งก็จะได้รับการสนองตอบด้วย

ประการที่สาม สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) โดยทั่วไปแล้ว ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

ประการสุดท้าย ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty) เนื่องจากอำนาจมีแนวโน้มที่จะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ ดังนั้น หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไปก็เป็นที่น่าวิตกที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น โดยรัฐด้วยการออกกฎหมายโดยรัฐได้กระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ พื้นที่ และประชากรของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการและสามารถเข้าถึงประชาชนได้เร็ว

กว่ารัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้น้อยลง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างอิสระและมีความรวดเร็วมากขึ้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2540, หน้า 89) และเป็นการให้เครื่องมือแก่ประชาชนในการร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ต่อองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแทนการร้องเรียนต่อรัฐบาล (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2545, หน้า 80) ทั้งนี้ มีพื้นฐานประโยชน์สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (โกวิท พวงงาม, 2545, หน้า 3)

- (1) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง
- (2) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น
- (3) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทของตนในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- (5) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งแก่ชุมชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพและมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนของตน

อย่างไรก็ตาม หลักการกระจายอำนาจทางปกครองดังกล่าว เป็นเพียงการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 34) ด้วยเหตุนี้ คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง “การกระจายอำนาจในการตัดสินใจซึ่งมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจแก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตยหากแต่เป็นการให้หรือยอมรับการมีสิทธิในการปกครองตนเองระดับภูมิภาค และชุมชนภายใต้อธิปไตยของชาติร่วมกัน” (จรัส สุวรรณมาลา, 2541, หน้า 12-13) โดยการกระจายอำนาจทางปกครองมีได้ 2 วิธี ได้แก่ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, หน้า 21-23) การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการ

ทั้งนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครองที่ถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ ได้แก่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, หน้า 10-12) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (วุฒิสาร ตันไชย, 2547, หน้า 1) โดยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่ในการจัดทำ

บริหารสาธารณะแก่ประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งก่อให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ออนไลน์)

ประการที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเองแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระ

ประการที่สอง การกระจายอำนาจทางปกครองยังมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระในทุกกรณีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ในการศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยภายใต้รูปแบบการปกครองที่เป็นรัฐเดี่ยวนั้น จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เนื่องจากเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันและเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้และไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, หน้า 38)

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการโดยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลด้านนโยบาย และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนเจริญรุ่มนโยบายนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ หมู่บ้านและตำบล

(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง หารบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยราชการบริหารส่วนกลางจะกระอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้

ตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งเดิมราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ รวม 5 ประเภท ได้แก่ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาในการวิจัยครั้งนี้ขอกล่าวถึงเฉพาะในรูปแบบทั่วไป

(3.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรบริหารจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การวางผังเมือง การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถและตลาด การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล และกิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ข. เทศบาล มีอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้ง เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ และกิจการที่เทศบาลอาจจัดทำได้ในกรณีหลังนี้เป็นกิจการที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้เทศบาลต้องดำเนินการแต่เทศบาลสามารถตัดสินใจได้เองว่ากิจการที่กำหนดไว้นั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อประชาชนในพื้นที่หรือไม่ เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาล เทศพาณิชย์ เป็นต้น

ค. องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีการแบ่งเป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรกกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำ เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำ ทางบก การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และประเภทที่สอง กิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำได้ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และการผังเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบยังต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจะศึกษาเฉพาะประเด็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาวิจัยสามารถนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ โดยการมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง จัดการงบประมาณด้วยตนเอง และ ความสำคัญของการกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติซึ่งจะสามารถชักชวนให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและยังสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ภายในท้องถิ่นตนเองโดยพลเมืองของท้องถิ่นตนเองได้อันเป็นส่วนสำคัญในการนำหลักการกระจายอำนาจมาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาต่อไป

4.3 การกระจายอำนาจการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ต่างเตรียมพร้อมและเริ่มถ่ายโอนภารกิจ ไปให้ท้องถิ่นบ้างแล้ว ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นเองก็ให้ความสนใจกับการเตรียมรับภารกิจที่จะได้รับโอนมา หนึ่งในบรรดาภารกิจที่หลากหลายนั้น ภารกิจด้านการอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็เป็นอีกหนึ่งกลุ่มงานใหญ่ที่ท้องถิ่นจะต้องรับเอาจัดการดูแลด้วยเช่นกัน (ไชยยศ บุญญากิจ และคณะ, 2547, หน้า 34) การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เป็นการคลายอำนาจรวมศูนย์จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ สถาบันการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองที่จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนา

ระบบการเมืองต่อไป เนื่องจากเป็นสถาบันการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดตัวกับประชาชนมากที่สุด การกระจายอำนาจการปกครองได้ก่อให้เกิดผลดีในหลายด้านได้แก่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 18-19)

- 1) เสริมสร้างการปกครองตนเองของท้องถิ่น
- 2) สร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ทั้งทางเศรษฐกิจ-สังคม-วัฒนธรรม-ประเพณี
- 3) แบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางทั้งงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผลโดยอ้อม

เมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งก็คือส่วนรวมของสังคมประเทศชาติก็จะเข้มแข็งไปด้วย

เมื่อการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองได้ก่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับท้องถิ่นก็น่าจะมีผลไปในทำนองเดียวกัน เพราะทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ จำเป็นที่จะต้องยังคงความเป็นสมบัติสาธารณะมากกว่าทรัพยากรใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งยังต้องการการจัดการโดยชุมชน แท้จริงแล้ว ในเกือบทุกสังคม การเป็นเจ้าของน้ำโดยเอกชนถือเป็นสิ่งต้องห้าม ในตำราโบราณเช่น Institute of Justinian แสดงให้เห็นว่าน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เป็นสมบัติสาธารณะ (วันทนา ศิวะและศิริลักษณ์ มานะวงศ์เจริญ, 2546, หน้า 30) ดังนั้น การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสอดคล้องกับแนวความคิดดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- 1) การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

หัวใจสำคัญของการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยก็คือ การปกครองเป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองเท่าเทียมกัน มีส่วนร่วมในการปกครองเท่าเทียมกัน และได้รับประโยชน์จากสังคมตามความสามารถภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกันแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเกิดจากความต้องการที่จะให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นรากฐานของการพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง (พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, 2550, หน้า 42) องค์กรชาวบ้าน องค์กรประชาชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ขบวนการประชาสังคม เป็นการเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (พัฒนา กิติอาษา, 2456, หน้า 231) ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์เห็นว่าปัญหาเรื่องชนชาติยังมีอยู่ แต่นักวิชาการและรัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจมากเท่าที่ควร พยายามยึดยึดยึดวัฒนธรรมส่วนกลาง และใช้อำนาจรัฐและสถาบันวัฒนธรรมส่วนกลางครอบงำไว้ การรวมชาติชนชาติต่าง ๆ เข้าอยู่ในรัฐไทยอย่างเต็มที่และอย่างถือว่เป็นสมาชิกใจสมัครเต็มภาคภูมิยังไม่เป็นผลสำเร็จแม้ในปัจจุบัน จิตสำนึกในชนชาติของคนลาวภาคอีสาน คนเมืองลานนา คนมุสลิม คนมอญ คนพวน คนลาวโซ่ง คนโว่ คนลื้อ คนชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ฯลฯ ยังคงอยู่ ควรที่รัฐบาลกลางจะปล่อยให้พวกเขาแต่ละส่วนรักษาและพัฒนาวัฒนธรรมของเขา ภาษา ศาสนา ประเพณี ฯลฯ จะทำให้พวกเขามีความรู้สึกที่ดีขึ้นต่อรัฐไทย

ส่วนกลาง และมีความรู้ลึกกว่าเป็นสมาชิกของสังคมและรัฐไทยแท้จริง เอกภาพที่หวังจึงจะเป็นจริงได้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2540, หน้า 302)

2) การปกครองตนเองโดยมีอำนาจในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ๆ

เมื่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้รับการกระจายอำนาจในการปกครองของตนเองได้แล้ว การใช้อำนาจตามระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมรวมถึงการใช้อำนาจในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วย โดยเฉพาะเป็นการจัดการทรัพยากร ธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทั้งห้ารูปแบบของไทย คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร ล้วนแต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นของตนทั้งสิ้น) เพราะทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใด ก็จะเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าคนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยมีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ภูเขา ป่าไม้ ได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ในการดำรงอยู่อย่างเป็นปกติสุขสืบมา ดังนั้น ประชาชนดังกล่าว ก็ควรจะได้อำนาจอนุรักษ์และการจัดการดูแลรักษาสิ่งที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของเขาต่อไป

จากการที่องค์การสหประชาชาติได้เป็นองค์กรหลักในการจัดให้มีการประชุมสุดยอดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นอย่างน้อย 3 ครั้งในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา (การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน พ.ศ. 2515 ครั้งที่ 1, การประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล พ.ศ. 2535 ครั้งที่ 2, และการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์กประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พ.ศ. 2545 ครั้งที่ 3) การประชุมครั้งล่าสุดซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึงวันที่ 4 กันยายน 2545 ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของท้องถิ่นกับการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้อีกครั้งหนึ่ง การสนับสนุนบทบาทของประชาชนและภาคประชาสังคมในการจัดทำนโยบายและมาตรการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการสนับสนุนบทบาทและความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ประเทศไทยได้สนองตอบโดยการขานรับแนวความคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นกรอบหรือทิศทางในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือการรับรองหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและการกระจายอำนาจไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชน มีส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตน นอกจากนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกันและนอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งปรับกลไกและกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลดีที่เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยคาดหวังให้เกิดการทำงานที่เป็นระบบ การบริหารที่โปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม ขบวนการประชาสังคมอาจเป็นเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นสัญลักษณ์ในการอ้างความชอบธรรมในขณะที่ภาครัฐและภาคธุรกิจมีทั้งอำนาจ กลไก เครื่องไม้เครื่องมือ เครื่องขยายความสัมพันธ์สังคมและวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง

แนวคิดชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเมื่อถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างแท้จริงแล้ว ในขั้นต่อไปรัฐในฐานะเป็นเจ้าของ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็จะต้องมอบหมายให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแต่ละแห่งได้มีโอกาสร่วมอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ๆ แทนรัฐ เพราะรัฐเองย่อมไม่อาจอนุรักษ์และจัดการโดยมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ดีไปกว่าประชาชนที่อยู่ในแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเอง ทั้งนี้เพราะความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ถ้าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนสามารถกำหนดการศึกษาที่มีประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีการสื่อสารของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และในการมีระบบการเงินของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะไม่อยู่ในสถานะแห่งความยากจน จะมีศักดิ์ศรีกำหนดอนาคตของตนเองได้ และเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐควรให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการถูกรอบงำด้วยอำนาจรัฐส่วนกลาง โดยให้มีการสนับสนุนทางงบประมาณและทางวิชาการอย่างเหมาะสม (สุจิตต์ วงษ์เทศ, 2549, หน้า 3-4) ประเทศไทยจะเกิดประหามติจากประชาชนที่อยู่ด้านล่างของสังคมที่สามารถกำกับการใช้อำนาจรัฐของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาได้จริง องค์กรประกอบที่สำคัญสองประการก็คือ ต้องมีการจัดตั้งองค์กรของภาคประชาชนที่ได้ผลจริง และในระบอบการปกครองนั้นประชาชนต้องมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ระดับหนึ่ง สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลจากส่วนกลางมักมีนโยบายที่แทบจะไม่ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติเลย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนเหล่านั้นได้ใช้ประโยชน์อยู่ เช่น แม่น้ำ หรือ ป่าไม้ ก็ตาม ในทางความเป็นจริงแล้ว

ประชาชนจะต้องมีอำนาจในการจัดการป่าที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตนได้ระดับหนึ่ง โดยอาจจะร่วมมือกับภาครัฐ หรือส่วนอื่น ๆ ของสังคมก็ตามประชาชนจะต้องมีอำนาจเช่นนี้ด้วยตลอดไปจนถึงทรัพยากรที่เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ เช่น การศึกษา ประชาชนจะต้องมีอำนาจในการจัดการด้านทรัพยากรการศึกษา และวัฒนธรรมของประชาชนในระดับหนึ่งด้วย ถ้าไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมานี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะเป็นไปโดยไม่มีจุดหมายในทางเนื้อหาสาระ และหากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่มีเนื้อหาสาระอย่างที่ควรจะเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ปีครั้งก็ยิ่งไร้ความหมายมากยิ่งขึ้น (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2548, หน้า 69-70) แนวความคิดเพื่อส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับภาครัฐ อาจมีได้หลายแนวความคิด ได้แก่

(1) การรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมคือการสืบทอดสิทธิธรรมของรัฐเหนือทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน

การนำเอาพลังของการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จากแต่ละชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมาผนึกประสานเป็นเครือข่ายภายใต้อาณาเขตของรัฐ จะทำให้รัฐนั้นมีความเข้มแข็งมั่นคงมากขึ้น (ธีระยุทธ บุญมี, 2547, หน้า 91) ดังนั้น รัฐจะต้องส่งเสริมทุกวิถีทางให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้พร้อมทั้งมีความสามารถที่จะพัฒนาชุมชนในท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ต่อไปได้ (ผู้นำองค์กรเอกชนหลายคนรวมทั้งนายแพทย์ประเวศ วะสี นายสุรเกียรติ์ สิริวัณณมูญี มีความเชื่อว่าโลกาภิวัตน์ภายใต้กระแสทุนนิยมทำให้ชุมชนและรัฐไทยอ่อนแอ เขาเชื่อว่าพลังของชุมชนท้องถิ่นบนพื้นฐานของการบริโภคแบบเพียงพอและยั่งยืน โดยอาศัยภูมิปัญญาของท้องถิ่นจะเป็นตัวที่สกัดกั้นมิให้กระแสบริโภคนิยมเข้ามาทำอันตรายชุมชนและรัฐไทยได้) เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแล้ว และแต่ละชุมชนสามารถที่จะติดต่อประสานสร้างสามัคคีระหว่างกันขึ้น ก็จะทำให้รัฐมีความเข้มแข็งตามไปด้วย (Samuel Huntington เชื่อว่าสังคมที่เข้มแข็งจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ประการ คือ 1) มีอิสระ 2) มีความสามารถในการปรับตัว 3) มีความซับซ้อนทางโครงสร้าง 4) มีความสัมพันธ์กันระหว่างโครงสร้างที่ซับซ้อน)

ในชุมชนแบบดั้งเดิมนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมในการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการอนุรักษ์และการนำมาใช้ เพราะการจัดการน้ำร่วมกันจะเป็นการสร้าง ความมั่นใจได้ว่าจะมีความยั่งยืนและความเสมอภาคขึ้นด้วยการสร้างกฎและข้อจำกัดในการใช้น้ำ แต่ด้วยการเกิดขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้อำนาจของชุมชนในการจัดการน้ำลดลง ในขณะที่มีการใช้น้ำแบบเอกชนเข้ามาแทนที่ ระบบการฟื้นฟูน้ำแบบดั้งเดิมก็เสื่อมสลายลง (วันทนา ศิวะ, “สงครามน้ำ”, สิริวัณณมูญี มานะวงศ์, 2546, หน้า 23) ความรู้ท้องถิ่นความรู้ของ

ชาวบ้านภูมิปัญญาชาวบ้าน ความรู้พื้นบ้าน เกิดขึ้นจากแรงส่งเสริมผลักดันจากกระแสสังคมที่เป็นปฏิริยาต่อต้านโลกาภิวัตน์ เกิดการหันมาเน้นความสำคัญของท้องถิ่น และยกย่องความรู้และวิถีชีวิตแบบท้องถิ่น มองเห็นความงามและคุณค่าของวิถีชีวิตของคนธรรมดาสามัญ ชาวบ้านมีลักษณะผสมผสานปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จึงไม่มีภูมิปัญญาที่บริสุทธิ์ หรือวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ (ศูนย์มานุษยวิทยา สิรินคร, 2548, หน้า 5-7)

ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการจำแนกระหว่างรัฐกับชุมชนสังคมมากขึ้น โดยพลเมืองจะมองเห็นความสำคัญของชุมชนสังคมในฐานะเป็นเวที หรือพื้นที่สำคัญการสร้างกฎเกณฑ์บรรทัดฐาน จริยธรรม และปฏิบัติกรรมทางการเมืองด้วยการให้ความสำคัญของชุมชนสังคมในกระบวนการเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสิทธิเชิงวัฒนธรรม จนกระทั่งสิทธิทางการเมือง (ธีระยุทธ บุญมี, 2547, หน้า 137) นอกจากนี้ Robert D. Putnam ได้ให้ข้อสรุปว่าทุนทางสังคมก็คือลักษณะสำคัญ 3 ด้านของชีวิตทางสังคม คือ ด้านเครือข่าย ด้านจารีตประเพณีและด้านความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงทำให้สมาชิกของกลุ่มสามารถปฏิบัติร่วมกันเพื่อบรรลุประสงค์บางอย่าง ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมค่านิยมของการวางใจกัน ความผูกพันเอาใจจริงเอาใจ และความสมานฉันท์ระหว่างกัน ซึ่งส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยก้าวหน้าไปได้ ขณะเดียวกันระบบการเมือง วัฒนธรรมของชุมชนก็ไม่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะค่านิยมที่เสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม ดังนั้น ประชาสังคมต่างหากที่ทำให้รัฐและสถาบันสาธารณะต่าง ๆ ดีขึ้น ไม่ใช่รัฐและสถาบันสาธารณะที่ทำให้ประชาสังคมดีขึ้น

(2) รัฐเกิดจากการบูรณาการทางการเมืองและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

เมื่อความต่อเนื่องของวิถีชีวิตของคนในสังคมได้ก่อให้เกิดรูปแบบของวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของชุมชนแล้ว ดังนั้นหากชุมชนได้มีวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามที่สืบทอดต่อกันมาของคนในแต่ละรุ่นเป็นเวลาที่ยาวนาน ชุมชนนั้น ๆ จะยังคงดำรงความเป็นเอกภาพของชุมชนได้อย่างเข้มแข็ง ซึ่งชุมชนที่เข้มแข็งนี้อาจไม่ใช่ชุมชนที่มีความสามารถในการสู้รบแต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจมีความสามารถในด้านสติปัญญาที่จะหล่อหลอมรวมเอาความแตกต่างหลากหลายของวัฒนธรรมประเพณีให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนของตนได้ และรัฐเองก็อาศัยการบูรณาการ (Integration) ทางการเมืองและสังคมหล่อหลอมเอาความหลากหลายของวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมารวมกันเป็นอย่างเดียวกันของรัฐ John Rawls, (1921-2002) เสนอว่าในสังคมสาธารณะหรือสังคมแห่งระเบียบที่คิดจะหันมาคำนึงหลักแห่งความยุติธรรม เพราะทุกคนเข้าใจว่าแต่ละคนต่างเป็นเสมือน “หุ้นส่วน (Partner)” ของกันและกัน ทุกคนมองเห็นว่าความสำเร็จ ความสุข ความพอเพียงของผู้อื่นก็เป็นเงื่อนไขแห่งสิ่งที่ดีตนเองได้รับเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากทัศนะของโครงการพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้วเห็นว่า “เกษตรผสมผสาน” ได้ถูกผนวกกับหนึ่ง

ใน “สามสถาบันหลัก” ของสังคมไทย กล่าวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้าง “รัฐชาติ(Nation State)” ผ่านสัญลักษณ์ “ชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์” ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ดังนั้น แทนที่ “เกษตรผสมผสาน” จะมีความหมายสำหรับความเป็นสถาบันของชาวบ้านในท้องถิ่นชนบท และเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการรื้อฟื้นถึงความสำคัญของชาวบ้านในท้องถิ่นขนาด ก็กลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของแนวพระราชดำริที่เคยเสนอโดยสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นส่วนสำคัญสำหรับการก่อสร้าง “รัฐชาติ” “เกษตรผสมผสาน” ที่มีนัยถึงความเชื่อมั่นและให้ความสำคัญกับความเป็นชาวบ้าน ความเป็นท้องถิ่น จึงถูกผนวกเข้าอย่างสนิทกับความเป็น “รัฐชาติ” หรือ “วัฒนธรรมหลัก” ที่แนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” พยายามปฏิเสธ หากแต่ว่าในทัศนะของแนวคิด “วัฒนธรรมชุมชน” นั้น “เกษตรผสมผสาน” สามารถใช้เป็นทางออกจากเกษตรกรรมแบบพึ่งพิงตลาดไปสู่เกษตรกรรมแบบพึ่งพิงตนเองได้ (ยุดิ มุกดาวิจิตร, 2548, หน้า 84-85)

(3) ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นความเข้มแข็งของรัฐโดยตรง

จากประวัติศาสตร์สมัยจักรวรรดินิยมภายหลังจากปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เป็นปรากฏการณ์ที่จะสะท้อนให้เห็นว่า การที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจในรัฐต่าง ๆ ในเอเชีย อาฟริกา ถูกยึดครองโดยชาติตะวันตก ก็เป็นเหตุให้ส่วนย่อยทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การปกครองของศูนย์กลางอำนาจนั้น ๆ ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของจักรวรรดินิยมไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น หากส่วนย่อยในส่วนใหญ่แต่ละส่วนมีความเข้มแข็งแล้ว ก็เชื่อได้ว่ารัฐโดยรวมจะมีความเข้มแข็งตามไปด้วย เพราะประชาสังคม ย่อมถือการรวมของกลุ่มคนชนิดต่าง ๆ อันหลากหลายในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตย หรือกระบวนการเป็นประชาธิปไตยในชาตินั้น ๆ (ชลธิส ตั้งเจริญ, 2543, หน้า 13) การพุ่มพักประชาสังคมให้มีความเป็นอิสระและเข้มแข็งนั้น จะต้องอาศัยรัฐที่ดีที่เป็นเสรีนิยม เป็นประชาธิปไตย และในทางกลับกันประชาสังคมนั่นเอง จะเป็นพลังขับเคลื่อนให้ประชาธิปไตยในประเทศไทยประรูปแบบพัฒนาขึ้นด้วย (พฤทธิสาณ ชุมพล, 2434, หน้า 22) นายแพทย์ประเวศ วะสี มองว่าสังคมไทยจะมีคุณภาพและมีความยั่งยืนได้ จะต้องเสริมสร้างภาคสังคมให้เกิดความสมดุลเป็นองค์รวม ที่เรียกว่า “สังคมสมานภาพ” โดยสร้างขึ้นบนรากฐานของชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็ง การปฏิรูปการเมืองต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในและบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม (พฤทธิสาณ ชุมพร, 2543, หน้า 22) ประเด็นหลักของการปฏิรูปการเมือง อยู่ที่การปรับเปลี่ยนระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนเป็นศูนย์กลาง ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนผู้มีความเดือดร้อนการพัฒนาการเมือง คือการต่อสู้ของประชาชน ให้ประชาชนเติบโตขึ้นเป็นเจ้าของสังคม หรือสร้างประชาคมนั่นเอง ที่สำคัญที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันก็คือการที่ประเทศไทยได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ก็เพื่อ

ประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นมีสิทธิร่วมดูแลปัญหาระดับชาติ (ไชยยศ บุญญากิจ, 2546, หน้า 183)

การอนุรักษ์และการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับท้องถิ่น โดยการมีข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับจึงสามารถกระทำโดยผ่านแนวคิดในด้านเสริมสร้างการปกครองท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และสามารถแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางเพราะเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็งก็คือส่วนรวมของสังคมและประเทศชาติก็จะเข้มแข็งไปด้วย เมื่อทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมใดก็จะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น ๆ โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของไทยที่มีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ภูเขา ป่าไม้ ใด้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ในการดำรงอยู่อย่างเป็นปกติสุขสืบมา เมื่อมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นชุมชนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะดูแลทรัพยากรธรรมชาติโดยคนของท้องถิ่นเองได้ และจะทำให้เกิดความหวงแหน คำนึงถึงผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

5. หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development Principle)

มนุษย์นับว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีการพัฒนาและความเฉลียวฉลาดมากที่สุดในสายวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิต เพราะมนุษย์รู้จักการเรียนรู้ และการประยุกต์ใช้สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ตนเองอย่างสูงสุดในการดำรงชีวิตประจำวัน และมนุษย์รู้จักพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่มีการแบ่งงานหรือหน้าที่กัน แต่เมื่อมนุษย์เริ่มเข้าใจธรรมชาติในรูปแบบของศาสตร์ที่สามารถอธิบายได้แล้วประกอบกับสังคมมีการขยายตัวและมีการแข่งขันกันเพื่อสร้างสถานะ อำนาจและการยอมรับด้วยการสะสมความมั่งคั่งและแสวงหาความร่ำรวยจากทรัพยากรธรรมชาติ จึงนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนของการพัฒนาแบบพอเพียง ไปสู่การพัฒนาเพื่อความมั่งคั่งโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะติดตามมาจากการพัฒนาในรูปแบบไม่ว่าจะเป็นด้านความเสื่อมสลายหมดสิ้นไปของทรัพยากรธรรมชาติและด้านภาวะมลพิษ เหล่านี้เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนของมนุษย์ในอดีต จากหลังที่มนุษย์ในยุคปัจจุบันเริ่มตระหนักถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาไม่ยั่งยืน จึงทำให้เกิดแนวความคิดการพัฒนายั่งยืน เพื่อระงับและลดการพัฒนาประเทศที่คำนึงถึงเฉพาะความมั่งคั่งในเชิงเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

5.1 ที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย คำ 2 คำ คือ “การพัฒนา” และ “อย่างยั่งยืน” โดยสามารถแยกพิจารณาความหมายได้ ดังนี้

“การพัฒนา” (Development) หมายถึง “ทำให้เจริญ” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 779) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับความหมายนี้ไว้ว่า คำว่า “พัฒนา” คือ อย่างไร ก่อนอื่นเราต้องทราบว่า “พัฒนา” คือ มุ่งให้เกิดความเจริญมั่งคั่งก้าวหน้ามุ่งให้ทุกคนที่ความสุขสบาย ดังนั้นทุกคนจึงมุ่งที่จะพัฒนา (สุนีย์ มัลลิกะมาส, 2545, หน้า 2) สมเด็จพระญาณสังวรสมเด็จพระสังฆราชได้ประทานพระราชดำรัสความหมายของการพัฒนาในเรื่องศาสนาธรรมเพื่อการพัฒนาชีวิตและสังคมไว้ว่า การสร้างสรรค์ที่เรียกได้ว่าเป็นการพัฒนานั้น ควรเป็นการสร้างสรรค์ที่ทำให้ชีวิตและสังคมดีขึ้น เป็นต้นว่า มีความสุขสบายมากขึ้นมีความปลอดภัยมากขึ้น และมีปัญหาและความทุกข์ยากต่าง ๆ ลดน้อยลงจนหมดสิ้นไปเพราะฉะนั้น การกระทำใด ๆ ก็ตาม หากไม่ก่อให้เกิดผลดีดังกล่าวแก่ชีวิตและสังคมแล้วก็กล่าวไม่ได้ว่าเป็นการพัฒนา ตามความหมายอันแท้จริงของคำว่า “พัฒนา” แม้ว่ามนุษย์จะสามารถสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ในทางวัตถุได้อย่างวิจิตรมากขึ้นมีเครื่องใช้ไม่สอยสะควกสบายและรวดเร็วขึ้น แต่ถ้าชีวิตและสังคมกลับมีความสงบสุขและความปลอดภัยน้อยลง ก็กล่าวไม่ได้ว่า ชีวิตและสังคมนั้นมีการพัฒนา คือ ดีขึ้นหรือเจริญขึ้น และ “การพัฒนา อันมีความหมายว่า การทำให้เจริญขึ้นหรือดีขึ้นนั้น ในความหมายที่แท้จริงต้องเจริญขึ้นหรือดีขึ้นทั้งทางวัตถุและทางจิตใจ จึงจะเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาที่สมบูรณ์ ทำให้ผู้ได้รับการพัฒนาเป็นคนเจริญ ดังที่นิยมเรียกกันในทางโลกว่า อารยชนเพราะชีวิตประกอบด้วยส่วนสำคัญทั้งสองส่วนนี้ ฉะนั้น หากชีวิตขาดหรือค้อยในส่วนหนึ่งส่วนใดไป ก็เรียกไม่ได้ว่าเป็นชีวิตที่ดีหรือชีวิตที่สมบูรณ์” (สมพร เทพสิทธิ์, 2536, หน้า 1-2)

การพัฒนา หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่มีเป้าหมายชัดเจนว่าจะทำให้สิ่งที่มีอยู่แต่เดิมเปลี่ยนแปลงไปในบวกหรือทางที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และหมายรวมถึงการทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอันจะส่งผลดีทั้งในทางด้านวัตถุ คือ รูปธรรม และทางด้านจิตใจ คือ นามธรรม (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2542, หน้า 18) และยูเนสโก ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาว่า การพัฒนาเกิดจากการจัดการที่เป็นระบบ โดยมีการวางแผนอย่างรอบคอบ มีการดำเนินการตามแผนอย่างถูกต้องต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จนบังเกิดผลตามเป้าหมาย (UNESCO, 1982, p. 305)

จากการศึกษาความหมายของคำว่า การพัฒนา สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นหรือเจริญขึ้นกว่าเดิม

“อย่างยั่งยืน” (Sustainable) ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556 หมายถึง “ยั่งยืน อยู่ยาวนาน คงทน” และใน Black’s Law Dictionary ให้ความหมายว่า “ดำเนินการต่อไป รักษาไว้”

เมื่อนำคำว่า “การพัฒนา” มารวมเข้ากับคำว่า “อย่างยั่งยืน” เป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) แล้วจะหมายถึงการดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเจริญขึ้น และมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใด ก็จะหมายถึง การทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต คำนี้จึงมีผู้นิยมนำมาใช้ประกอบกับกิจกรรมต่าง ๆ มากมายสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมสามารถพิจารณาได้จากความหมายที่คณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development-WCED) ได้ให้ไว้ คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไป” จากความหมายที่ WCED ได้ให้ไว้นี้เท่ากับยอมรับว่า การพัฒนาเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้เกิดขึ้น จะห้ามหรือหยุดยั้งการพัฒนาประเทศไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา เพราะการพัฒนาเหล่านี้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน แต่การพัฒนานี้ต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต (The Brundtland Commission Report, 1987, p. 30)

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 1972 ในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งก่อให้เกิดปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และต่อมาได้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development-UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่นครริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการประชุมที่มีผู้นำโลกเข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ และยังมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ รัฐบาลท้องถิ่น นักธุรกิจ นักวิทยาศาสตร์ องค์กรเอกชน (NGOs) จำนวนหลายร้อยคนเข้าร่วมในการประชุมด้วย ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการลงนามและรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ (กระทรวงการต่างประเทศ และสมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, 2537, หน้า 9) คือ

(1) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการ 27 ประการ เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติ ในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

(2) แผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

(3) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principles on Forests) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท อันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตในทุกรูปแบบ

(4) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change) มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (Greenhouses Glass) ในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่อากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงเพื่อให้เป็นพลังงาน

(5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต (Living Species) และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม และทำเทียมกัน จากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

จากการลงนามความตกลงระหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ Stockholm Declaration, 1972 และ the Rio Declaration, 1992 มีความสำคัญต่อการกำหนดกรอบของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระหว่างประเทศยึดถือเอาเป็นหลักการสำคัญต่อการพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโลกดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้นนี้มีหลักการ 14 หลักการ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 42-45) คือ (1) ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม (2) การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง (3) หลักการป้องกันล่วงหน้า (4) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (5) การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (6) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (7) สิทธิในสิ่งแวดล้อม (8) ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต (9) การขจัดปัญหาความยากจน (10) พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่างกัน (11) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (12) การมีส่วนร่วมของประชาชน (13) การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม (14) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาได้มีกระแสความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศซึ่งมีผลต่อนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศเป็นอันมาก ทั้งในด้านพันธกรณีที่ประเทศต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามภายใต้อนุสัญญาและความตกลงเรื่องสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ และในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลข้ามเขตแดน ซึ่งถือว่าเป็นความห่วงใยร่วมกัน (Common Concern) แม้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร

ธรรมชาติจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่นานาประเทศก็ยอมรับร่วมกันว่าเรามีอาจจะพิจารณาปัญหาสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากปัญหาการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจะต้องดำเนินต่อไป โดยคำนึงถึงการรักษาสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมิให้เสื่อมโทรมจนถึงขนาดที่ไม่สามารถจะกลับคืนมาได้ ซึ่งเป็นที่มาของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) อันเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมของทุก ๆ ประเทศ จนทุกวันนี้

ในระดับโลกได้มีการประชุมด้านสิ่งแวดล้อมมาแล้ว 3 ครั้ง ได้แก่ การประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment หรือ UNCHE) ค.ศ. 1972 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ค.ศ. 1992 ที่ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล และ การประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development หรือ WSSD) ค.ศ. 2002 ที่กรุง Joannesburg ประเทศแอฟริกาใต้ อาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาการประชุมทั้งสามครั้ง การประชุม UNCED เมื่อ ค.ศ.1992 มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับมากที่สุด เนื่องจากการเปิดให้ลงนามในคำประกาศกรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อีกทั้งมีการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของการดำเนินการเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ด้าน การประชุมที่กรุง Johannesburg มิได้เสนออนุสัญญาหรือเอกสารใหม่ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินและติดตามว่านานาประเทศได้ดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ และแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและขจัดปัญหาความยากจนแล้วมากน้อยเพียงใด ประเด็นสำคัญก็คือ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนคงเป็นหลักการสำคัญของการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ

ในรายงานนี้จะทบทวนและนำเสนอหลักการต่าง ๆ ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องประกอบสำคัญที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการส่วนใหญ่มีที่มาจากการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกและถูกนำไปใช้ในอนุสัญญาต่าง ๆ อีกทั้งมีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย

5.2 เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเสนอว่า คือ เป้าหมายของการพัฒนาและการจัดการสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงวิธีการหรือมาตรการเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ก็มักจะไม่ค่อยปรากฏชัดเจนว่ารูปของธรรมชาติของการปฏิบัติคืออะไร สำหรับ

ด้านกฎหมาย ได้มีการพัฒนาหลักการสิ่งสำคัญหลายข้อเพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการส่วนใหญ่ปรากฏในคำประกาศกรุงริโอ แผนปฏิบัติการ Agenda 21 อนุสัญญาฉบับต่าง ๆ รวมทั้งถูกนำไปกำหนดเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มสหภาพยุโรปแม้ว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและเริ่มเป็นที่รู้จักกันมากตั้งแต่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า “WCED” เมื่อ ค.ศ. 1987 แต่แนวคิดในเรื่องการสร้างคุณภาพระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนามีปรากฏมาหลายปีก่อนหน้านั้นแล้ว ในการประชุม UNCHE ที่กรุงสต็อกโฮล์มเมื่อ ค.ศ. 1972 ก็มีคำประกาศกรุงสต็อกโฮล์ม ข้อ 13 ซึ่งกำหนดว่ารัฐควรใช้หลักบูรณาการในการวางแผนการพัฒนาประเทศเพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาสอดคล้องกับความจำเป็นในการคุ้มครองและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังปรากฏอยู่ทั่วไปในข้ออื่น ๆ ของคำประกาศ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต และการคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Principles 1, 2, 4 and 8 UNCHE Declaration)

แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏในมติสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติที่เรียกว่า The World Charter for Nature เมื่อ ค.ศ. 1982 ซึ่งกำหนดให้รัฐจัดการระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตเพื่อให้เกิดผลิตภาพสูงสุดและยั่งยืน (Optimum Sustainable Productivity) บูรณาการการอนุรักษ์ธรรมชาติในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำกัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เกิดสมรรถภาพในการผลิตทดแทนตามธรรมชาติ คุ้มครองความสมบูรณ์ในระยะยาวของทรัพยากรดิน และการประหยัดทรัพยากรโดยการใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาให้อีก (Recycling) ตาม Articles 4, 7 และ 10 World Charter for Nature

รายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1987 ชื่อว่า “Our Common Future” หรือที่มักเรียกกันว่า “Brundtland Report” ชี้ให้เห็นว่า แม้การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้นำไปสู่ความก้าวหน้าบางประการ เช่น ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ความรู้หนังสือและการผลิตอาหารมีเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีสัญญาณชัดเจนว่าระบบเศรษฐกิจกำลังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ปัญหาต่าง ๆ รวมถึงความแห้งแล้งและภัยธรรมชาติจากน้ำท่วม การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และการขยายตัวของทะเลทราย การสูญเสียพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การทำลายชั้นโอโซนและปัญหาโลกร้อน การพังทลายของดิน และมลพิษที่เกิดจากการใช้สารเคมีและการปล่อยของเสียที่เกิดจากกิจกรรมด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ภาคพลังงาน

การใช้ที่ดินและป่าไม้ และการคมนาคมขนส่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเสียใหม่เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

Brundtland Report ได้นิยามการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้กว้าง ๆ หมายถึง การพัฒนาที่สนองตอบความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนรุ่นต่อไป (development which “meets the need of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”) การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงไม่สามารถที่จะวัดได้ด้วยเพียงตัวเลขของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ยังต้องพิจารณาถึงความผาสุกของประชาชน ในชาติ ทั้งในด้านคุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ภาวะโภชนาการ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว (D. Pearce, E. Barbier and A. Markandya, 1990, pp. 1-3)

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการยืนยันอีกครั้งในคำประกาศกรังรีโอ ข้อ 4 ซึ่งกำหนดว่า “เพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องถือเป็นส่วนที่ผูกพันเข้าไปในกระบวนการพัฒนา และไม่สามารถแยกพิจารณาต่างหากจากการพัฒนา” (Principle 4 “In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it”) นอกจากนี้ คำประกาศกรังรีโอ ยังกล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันได้แก่ การขจัดปัญหาความยากจน การลดและขจัดแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน การส่งเสริมให้เกิดตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเปิดให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหารเพื่อแก้ไขและเยียวยาความเสียหายสิ่งแวดล้อม (Principle 10 Rio Declaration) การยึดแนวทางระวังไว้ก่อน (Precautionary Approach) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational Equity) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งรวมถึงการยอมรับสิทธิของคนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน (Principle 22 Rio Declaration)

หลักการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพัฒนาการด้านนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาต่อมาทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ รวมทั้งได้ถูกนำไปใช้ในอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ในตอนต่อไปจะได้อธิบายถึงหลักการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ว่ามีสาระและถูกนำไปใช้อย่างไร โดยเฉพาะในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

ประเทศไทยได้มีการนำหลักการแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีนัยที่หมายถึง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดตามหลัก “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ด้วย ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ด้วย ซึ่งได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 32-34) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 35-41) การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 41-45) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (มาตรา 46-51) มาตรการเหล่านี้เป็นแนวคิดที่เป็นพื้นฐานของการอนุรักษ์ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ โดยการยอมรับว่าแท้ที่จริงความยากจน เป็นรากเหง้าและต้นตอของปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคที่ใหญ่หลวงที่สุดต่อความพยายามของมนุษยชาติในยุคปัจจุบันที่ต้องการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก ให้เกิดความยั่งยืนและสามารถเป็นมรดกตกทอดไปสู่อนุชนรุ่นหลังได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2543, หน้า 23) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการ รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งสามารถใช้สิทธิเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) กล่าวถึง การจัดทำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่มีมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564, หน้า 97)

ตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงถูกใช้เป็นหลักการสำคัญในความพยายามเพื่อการพัฒนาความยั่งยืนของประเทศไทย ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นความสมดุลในการใช้ทุนทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีพื้นฐานอยู่บนหลักการ 3 ประการที่เน้นการเดินทางสายกลางสำหรับคนไทยทุกระดับตั้งแต่จากทุกครอบครัว ผู้ระดับชุมชนและผู้ระดับประเทศ หลักการเหล่านี้คือ (1) ความพอประมาณ ในประเทศไทยการพอประมาณเป็นหลักการที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การบริโภคที่น้อยลงและรูปแบบการผลิตที่หลากหลาย และการจัดการทางทะเลอย่างยั่งยืนและบนกกระบบนิเวศต่าง ๆ ความสมเหตุสมผล ความรอบคอบ (2) ความรอบคอบ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงต่าง ๆ การทำงานอย่างเป็นระบบและการบรรลุระดับของความสามารถและการพึ่งพาตนเองก่อนดำเนินการต่อ นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนที่ดูแลไม่ให้เกินขีดความสามารถ

ของพวกเขา หลักการนี้อาจประยุกต์ใช้กับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกือบทั้งหมดรวมทั้งด้านสุขภาพ (3) ความสมดุลสมผลหมายถึงการพิจารณาอย่างรอบคอบของผลกระทบที่การกระทำและการตัดสินใจของเราอาจมีต่อทั้งผู้อื่นและ โลกรอบตัวเรา การพิจารณาเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ความสมดุลสมผลมีการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้มากมายในประเด็นระดับ โลกเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีคุณภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ จะต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน ใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคตซึ่งหากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการ ดูแล และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้ ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

6. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมิได้หมายถึงแค่การถ่ายโอนอำนาจการมอบหมายอำนาจ หน้าที่ หรือการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐส่วนกลางมาไว้ยังท้องถิ่น เท่านั้นแต่ทำอย่างไรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่น และที่สำคัญกว่านั้นคือ การสร้างพื้นที่ให้ภาคประชาชน องค์กรชาวบ้าน ภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การพิจารณาถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่มีปรากฏอยู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฉบับก่อนหน้าปี พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 อันเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศที่รัฐพึงจะต้องให้การพิทักษ์และสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนที่เรียกร้องในการได้อยู่ในที่ที่มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มีทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเพียงพอ และให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งต่อมาทำให้เกิดแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

6.1 ความหมายมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในปัจจุบันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือว่าเป็นหลักการหนึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในคำปรารภของ UNCHE Declaration ค.ศ. 1972 ซึ่งกล่าว การบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม “ต้องอาศัยการยอมรับความผิชอบของพลเมืองและชุมชน และของผู้ประกอบการและสถาบันต่าง ๆ ทุกระดับ” คำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 10 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน คือ

(1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัสดุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน

(2) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง

(3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่คำประกาศกรุงริโอกล่าวถึงในเรื่องการมีส่วนร่วมก็คือประชาชนและชุมชนท้องถิ่น (indigenous people and their communities, and other communities) หลักการข้อที่ 22 กำหนดว่ารัฐควรรับรองและส่งเสริมอัตลักษณ์ (Identity) วัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากการถกเถียงประเด็นเรื่อง “สิทธิชุมชน” มีความสำคัญและกำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในสังคมไทย จึงจะแยกกล่าวถึงหัวข้อนี้โดยเฉพาะในตอนต่อไป

โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำการเปลี่ยนแปลงพัฒนา ซึ่งประชาชนต้องเข้าเกี่ยวข้องในทุกด้านของกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การกำหนดทางเลือกหรือวางแผน การปฏิบัติตามแผนโดยใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลความรู้ที่จะก่อให้เกิดความพยายามในการพัฒนา (Wisardjono, 1978, p. 66) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีลักษณะ (United Nations, 1975, p. 4) มีลักษณะคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตลอดกระบวนการพัฒนา หรือ การมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะทำตนเป็นผู้กระทำ

กิจกรรมสร้างสรรค์ในกระบวนการพัฒนา ซึ่งย่อมจะบังเกิดผลสองลักษณะ (Kasperson and Breibank, 1974, p. 4) ประชาชนจะสามารถกระทำบทบาทสร้างสรรค์ได้ และผลของกิจกรรมนั้น ๆ จะต้องย้อนกลับมาสู่พวกเขาเอง

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนจึง มีผลต่อการพัฒนาของประชาชนและทำให้ประชาชนมีผลเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

แฟรงคลิน(Franklyn, 1985, pp. 15-16) วอร์ทไฮม์ (Weryheim, 1981, pp. 3-5) องค์การอนามัยโลก ยูนิเซฟ (WHO/UNICEF, 1987, p. 11) และทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527, หน้า 2) มีความเห็นที่สอดคล้องใกล้เคียงกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร (Allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินคืออยู่ดี และสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึงซึ่งการพัฒนาให้คนจน ได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณะด้วย และการมีส่วนร่วมคือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทางการจัดการบริการทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ โครงการที่ประชาชนที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้ประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้โดยมิใช่การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

จากความหมายสามารถที่จะนำมาใช้กับการงานวิจัยในการออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อันเนื่องจากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจำเป็นต้องมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการร่วมวางแผน เข้าร่วมในการตัดสินใจ เข้าร่วมในการพัฒนาเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่น

6.2 ระดับการมีส่วนร่วม

ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ โดยได้กำหนดไว้หลากหลายหมายแต่ในสาระสำคัญมีความคล้ายกัน ดังนี้

Colen และ Uphoff (1980, pp. 129-222) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)

3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

การมีส่วนร่วมของของแนวคิด Cohen และ Uphoff เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเริ่มจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หลังจากนั้นการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และเข้ารับผลประโยชน์เมื่อได้ผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมก็มีส่วนร่วมในการประเมินผลเพื่อใช้ในการปรับปรุงแก้ไขการมีส่วนร่วมอีกในครั้งหน้า ทั้งหมดเป็นสี่ขั้นตอน

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ในหลายระดับ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคว่า จะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกัน (สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง และคณะ, บรรณาธิการ, 2556, หน้า 410)

1) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึงให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่การติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการโต้ตอบจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐบาลซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกัน กล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมากรัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อยลงหรือในทางกลับกัน

2) ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา โดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน และขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

3) ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชน และตั้งใจที่จะกระทำการตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความเห็นนั้น ไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

4) ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักจะไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่างเช่น การประชุมใหญ่ที่ให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

5) ประชาชนรับทราบ เป็นการแถลงข่าวสารและหรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาโต้ตอบหรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงถึงโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ การริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

จากการศึกษาลำดับขั้นของการให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมดำเนินการและมีส่วนร่วมสนับสนุน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน

นั้นมีหลายระดับขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญของรัฐบาลด้วย ซึ่งสามารถจัดลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้คือ ประชาชนผู้ใช้อำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น ประชาชนรับทราบ และรัฐบาลใช้อำนาจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจแยกออกเป็น 6 ระดับ คือ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 57-58)

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐบาลให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ไม่ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูง แล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติได้ แต่อย่างไรก็ดีหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นถือว่ามีารร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 6 ระดับนั้น หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการร่วมกันออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มน้ำอันเนื่องมาจากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำมีระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกัน และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมารองรับก็ควรมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ว่าท้องถิ่นมีนโยบายจัดการเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง หลังจากนั้นประชาชนในท้องถิ่นก็ต้องร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ถึงการปัญหาความจำเป็นและความต้องการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และร่วมถึงประชาชนต้องร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ หลังจากเห็นชอบประชาชนก็ต้องร่วมกันจัดการตามข้อตกลงในรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่น และท้ายที่สุดประชาชนในท้องถิ่นก็ร่วมรับผลที่เกิดขึ้นไม่ว่าผลนั้นจะเป็นผลด้านบวกหรือด้านลบ หากประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทั้งหกระดับก็จะไม่เกิดความขัดแย้งหรือไม่ยอมรับในข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

สำหรับประเทศไทย ความตื่นตัวเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากการใช้สิทธิของประชาชนในการคัดค้าน โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ่อยครั้งขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ในระดับนโยบาย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 7 ยุทธศาสตร์ หนึ่งใน 7 ยุทธศาสตร์นั้นก็คือ การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ การจัดให้มีระบบปรึกษาหารือกับประชาชน ดำรวจความคิดเห็นและหรือจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่แสดง

ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและเปิดเผยลงในเว็บไซต์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย

ในปัจจุบันกฎหมายที่มีความสำคัญมากที่สุดในการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และหากพิจารณาแนวคิดรัฐธรรมนูญฉบับก่อนไม่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในหมวดต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นกว่า 30 มาตรา สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่อยู่ในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีแนวคิดการมีส่วนร่วมเช่นเดียวกัน

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 กำหนดเรื่องสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากโครงการหรือกิจการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และมาตรา 7 และมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติรับรองฐานะและบทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (Non Governmental Organizations (NGOs)) ด้านสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติเรื่องการทำผังเมือง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมือง ได้แก่ การปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมทั้งการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมือง

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 64 บัญญัติให้บุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำผิดกฎหมายโรงงาน หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการทำความผิด เป็น “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากล่าวคือสามารถร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้ลงโทษผู้กระทำผิดได้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 51 บัญญัติให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจ

หน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดเป็น “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนี้ มาตรา 48 วรรคสอง ยังบัญญัติให้แบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับให้แก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กิ่งหนึ่ง

จากตัวอย่างของกฎหมายตามที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายมากพอสมควรที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย อันเนื่องมาจากปัญหาทั้งที่เป็นปัญหาในแง่ปฏิบัติ ในแง่กฎหมาย และทัศนคติของหน่วยงานของรัฐและตัวประชาชนเอง โดยจะขอสรุปปัญหาสำคัญบางประการดังนี้

(1) กฎหมายหลายฉบับจะบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็มีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากซึ่งมีสาระขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายป่าไม้เกือบทั้งหมด คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ให้อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้แก่รัฐแต่ฝ่ายเดียว เนื่องจากปัญหาการบุกรุกป่าและปัญหาประชาชนที่อาศัยและทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าไม้เป็นปัญหาเรื้อรังที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน การปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้บำรุงรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประสบการณ์กว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นแล้วว่า การจัดการทรัพยากร โดยรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่อาจประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองสิทธิชุมชนในการร่วมใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีหลักการชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่หลังจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังไม่มีมาตรการกฎหมายเพื่อรองรับทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกันมากก็คือ การรับรองสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ฉบับเดียวที่รับรองสิทธิของชุมชนในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น แต่กฎหมายป่าชุมชนซึ่งรอคอยกันมานานหลายปีก็ยังไม่ผ่านรัฐสภาจนบัดนี้

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากความยากลำบากในการพิสูจน์ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี และ

ข้อจำกัดว่าผู้มีสิทธิพึงคดีต้องเป็นผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งมีผลทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมิใช่ผู้เสียหายโดยตรงสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสมบัติของส่วนร่วมได้

6.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการลุ่มน้ำ

จากความคุ้นเคยในการปฏิบัติโดยวัฒนธรรมของฝ่ายปกครองหรือกลุ่มราชการ ที่คุ้นเคยกับการเป็นผู้สั่งการ เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ การเปิดกว้างให้ประชาชนได้มีบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องใช้เวลาในการปรับตัว การใช้เครื่องมือเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การจัดประชาพิจารณ์ การประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ ยังคงมีช่องว่างในการสื่อสาร ทำให้ความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ไม่สอดคล้องต้องกัน นอกจากนี้ ผู้ใช้เครื่องมือยังขาดประสบการณ์ ขาดการไว้วางใจในความเป็นกลาง ซึ่งจะต้องปรับปรุง ค่อยดำเนินการทีละขั้นตอนในกระบวนการใช้เครื่องมือสร้างการมีส่วนร่วม ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ไปรวมทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมุ่งสู่สัมฤทธิ์ผลดังกล่าว จึงควรมีการร่วมผลักดันจากทุกส่วนในสังคม ในการที่จะผลักดันแนวคิดด้านการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ ให้เป็นวาระแห่งชาติ ทั้งทางนิติบัญญัติคือ ทางรัฐสภาและทางบริหารคือรัฐบาล ตลอดจนให้ความสำคัญกับการนำการมีส่วนร่วมนี้ผลักดันให้อยู่ในยุทธศาสตร์การพัฒนาในทุกระดับ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงทั้งโครงสร้างสังคมที่เป็นรูปธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, หน้า 95-122) ด้านกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้กลไกทางกฎหมายและงบประมาณการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันมีกรณีตัวอย่างของนวัตกรรมการบริหารจัดการของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ในหลากหลายรูปแบบ เช่น การมอบอำนาจให้ชุมชนเป็นคนจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ และส่งคืนรายได้ให้ท้องถิ่นร้อยละ 80-90 อันเป็นวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบหนึ่ง ซึ่งจะได้รับความร่วมมือที่ดีจากชุมชน โดยมุ่งให้มีการคัดแยกขยะและเก็บขยะอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจุบันภาวะเบียดเบียนของท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดสรรงบประมาณ โดยตรงแก่กลุ่มชาวบ้านได้แล้วแต่หลายพื้นที่อาจจะยังไม่ได้ขยายรูปแบบการสนับสนุนไปในกิจกรรมพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ยังมุ่งเฉพาะกิจกรรมเศรษฐกิจหรือการก่อสร้างบางอย่าง จึงจำเป็นต้องขยายแนวคิดดังกล่าวสู่ภาคประชาชนมากขึ้น ปัจจุบันภาวะเบียดเบียนของท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณโดยตรงแก่

กลุ่มชาวบ้าน ได้แล้วแต่หลายพื้นที่อาจจะยังไม่ได้ขยายรูปแบบการสนับสนุนไปในกิจกรรมพัฒนา ด้านสิ่งแวดล้อม ยังมุ่งเฉพาะกิจกรรมเศรษฐกิจหรือการก่อสร้างบางอย่าง จึงจำเป็นต้องขยาย แนวคิดดังกล่าวสู่ภาคประชาชนมากขึ้น (สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ, 2548, หน้า 33-49)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มน้ำ งานวิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำป่าสัก ในขั้นเริ่มต้นของการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำ เป็นการทำให้ แผนมาจากระดับหมู่บ้าน ตำบล ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน แต่เมื่อมีการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำ จนมาถึงระดับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ไม่มีการจัดกิจกรรมการ มีส่วนร่วมจากประชาชนทั่วไปในการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำป่าสัก แต่อาศัยรูปแบบของการ ประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำ เนื่องจากถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้มีส่วนได้เสีย และผู้แทนทุกภาคส่วนร่วมอยู่แล้ว ควรเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการ พิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ ที่มากกว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมภายใต้รูปแบบ คณะกรรมการลุ่มน้ำ เช่น การจัดให้มีเวทีสาธารณะในระดับลุ่มน้ำเพื่อพิจารณา ปรับปรุงแผนให้ เหมาะสมมากยิ่งขึ้น หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบสนับสนุนการดำเนินของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ควรมุ่งเน้นคุณภาพของแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำมากกว่าตัวชี้วัดด้านปริมาณ เช่น ไม่ควร ยึดถือเรื่องจำนวน โครงการ หรือความมากน้อยของจำนวนงบประมาณเป็นหลัก ควรมีกิจกรรม สร้างความเข้าใจให้ชัดเจนต่อการพัฒนาหรือจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งต้องมองมิติด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในลุ่มน้ำประกอบด้วย นอกเหนือจากการมองมิติด้าน ทรัพยากรน้ำ หรือเป็นการพัฒนาด้านแหล่งน้ำเท่านั้น ให้มีกระบวนการคัดเลือก สรรหาผู้แทนภาค ประชาชนและผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำที่อยู่ในคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้เป็นตัวแทนภาค ประชาชนที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยไม่ควรเป็นกระบวนการคัดเลือก สรรหา โดยองค์กร ภาครัฐตามระบบราชการ เพราะจะมีข้อจำกัด เงื่อนไขในการดำเนินการอยู่มาก การเพิ่มศักยภาพ สร้างความเข้มแข็งในด้านต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการลุ่มน้ำไปสู่ระดับการกำหนด “นโยบาย” ลุ่มน้ำ หรือแก้ไขความขัดแย้งในการ จัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ ไม่ติดอยู่กับเฉพาะการกำหนดโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ หรือโครงการ ก่อสร้างต่าง ๆ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2547, หน้า 168-182)

องค์กรลุ่มน้ำ และคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งเป็นการจัดการน้ำในต่างประเทศมาประยุกต์กับ การจัดการน้ำของประเทศไทย และในปี พ.ศ. 2546 กรมทรัพยากรน้ำ ได้ดำเนินการจัดตั้งองค์กรลุ่ม น้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ ครอบคลุมทั้ง 25 ลุ่มน้ำหลักของประเทศไทย โดยคาดหวังที่จะให้

องค์กรลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นกลไกหลักในการดำเนินงานจัดการน้ำอย่างผสมผสาน และทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2546 แต่ในปัจจุบันยังขาดข้อมูล บทบาท ภารกิจ และการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำในปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินองค์กรลุ่มน้ำสงคราม โครงสร้างคณะทำงานมีขนาดใหญ่มาก ขาดความคล่องตัว ทำให้การดำเนินงานไม่เชื่อมโยงกันในคณะกรรมการแต่ละระดับ โครงการที่ชาวบ้านเสนอมาจะไม่ได้รับอนุมัติ เนื่องจากความไม่เรียบร้อยของแผนงาน โครงการ งบประมาณ ส่วนโครงการที่ส่วนราชการเสนอมาจะได้รับอนุมัติทั้งหมด โดยเสนอให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีขนาดเล็กลง โดยให้ยุบหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้อง ให้เหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน ให้มีหน่วยงานเข้าไปส่งเสริม ฝึกอบรมการเสนอแผนงาน โครงการ การจัดการทรัพยากรน้ำ แก่ชาวบ้านเพื่อที่การเสนอโครงการจะได้เสร็จทันในการเสนอของงบประมาณ ควรมีการฝึกอบรมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการให้แก่สมาชิกองค์กรลุ่มน้ำในทุกระดับ (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2549, หน้า 15-19)

โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการภายใต้แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้ประเมินโครงการปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งโครงการภายใต้แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทั้งสิ้น 35 โครงการ พบว่าในประเด็นชุมชนมีส่วนร่วม เห็นว่าที่ผ่านมาโครงการภาครัฐมักจะขึ้นอยู่กับบุคลากร เมื่อมีการปรับเปลี่ยนทำให้แผนงานงบประมาณ ถูกปรับเปลี่ยนไปด้วยซึ่งผลตกอยู่กับประชาชน ระบบการพัฒนาช่วงที่ผ่านมา ประชาชนมองว่าเป็นฐานคิดจากบนลงล่างทำให้ภาคประชาชนไม่มีโอกาสในกระบวนการมีส่วนร่วม ในส่วนการจัดทำแผนบูรณาการ ภาคประชาชนยังมองว่าหน่วยงานรัฐยังคงแยกส่วนกันทำยังไม่มีการบูรณาการที่แท้จริง และเสนอให้หน่วยงานยึดพื้นที่ปัญหาเป็นเกณฑ์แล้วแก้ปัญหาาร่วมกัน ทั้งเรื่อง ดิน น้ำ ปัญหา การศึกษาในบางเรื่องแม้ไม่กระทบหรือประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้โดยตรงแต่ก็ควรนำผลการศึกษาออกเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบด้วย เช่น ผลเรื่องการวิเคราะห์น้ำ ผลการวิเคราะห์เขย่าวันทีปล่อยออกมาจากโรงงาน

การอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหลักของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยจัดสรรงบประมาณเป็นแผนงบประมาณมุ่งผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยยึดตามกรอบยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินและต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในส่วนของโครงการติดตามประเมินผล โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องดำเนินการต่อเนื่องในกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง กิจกรรมโครงการ และพื้นที่เดิมเพื่อสร้างความเข้มแข็ง

ให้ชุมชนอย่างยั่งยืน (สำนักงานงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549, หน้า 147-180)

ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินนโยบาย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้รัฐต้องมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งให้ลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจยุคใหม่อย่างแท้จริง สอดคล้องกับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้น พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมทั้ง 3 มิติ คือ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการพื้นฐานด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิไว้ และเปิดโอกาสให้บุคคลและชุมชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้

อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญควรมีการพัฒนากรอบแห่งการใช้สิทธิบางประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่ามีคำนิยามและแนวทางการใช้สิทธิอย่างไร เช่น สิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติลงมา มีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้หลายประการทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่มีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชน เช่น ความชัดเจนเรื่องขอบเขต คำนิยาม ระยะเวลาดำเนิน อำนาจการตัดสินใจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ภาระค่าใช้จ่ายการพิสูจน์ความเสียหายโดยเฉพาะคนยากจน ความชัดเจนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยทางตรงในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกลไกการให้ประชาชนเข้าถอดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

แต่นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่ามีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งในการวิจัยข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบในการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยประชาชนมีส่วนร่วมที่แท้จริงก็สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้กับท้องถิ่นตนเองได้

การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ดังนั้นเครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมกันได้โดยอาศัยทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักธรรมาภิบาลโดยการเรียนรู้ในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบ ความโปร่งใสของการบริหารงานของส่วนท้องถิ่นซึ่งประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของส่วนใหญ่ของท้องถิ่นแนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าประชาชนในท้องถิ่นยอมเป็นผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรของท้องถิ่น

ดังนั้นจึงย่อมมีความหวังและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่นให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืนชั่วลูกชั่วหลาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งมีอิทธิพลต่อรูปแบบการพัฒนาประเทศของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ เพราะการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีหลักการสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายสามารถจะใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการนี้ก็ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ไม่สามารถขาดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ไม่ว่าจะต้องเป็นการดำเนินการโดยสมัครใจขององค์กรภาคประชาชนที่เข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมกับองค์กรภาครัฐในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาประเทศโดยอยู่ภายใต้กรอบซึ่งเป็นประโยชน์โดยธรรมร่วมกันของคนในชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ใช่อุปสรรคหรือเครื่องสกัดกั้นการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น แต่เป็นกระบวนการที่เป็นรากเหง้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนเพื่อประชาชนทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในแนวทางโปร่งใสและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งหากพิจารณาแล้วการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้ดำเนินการตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ หลักธรรมาภิบาล หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและ

กิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติต่อไป

7. สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดจากการเรียกร้องให้รัฐต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับความจำเป็นในการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม แม้จะยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่สงวนรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพระดับใด และสามารถแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามระดับของการพัฒนาได้หรือไม่ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีได้หมายความถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดบริสุทธิ์ แต่หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีความสุขที่ดีได้ (P.M. Gormley, 1975, pp. 23-38) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง แต่รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามมาตรฐานจึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในระดับสากลสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการมีชีวิต (Right to life) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงในตัวเอง” และข้อ 25 (1) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานชีวิตที่เพียงพอต่อสุขภาพและความผาสุกของตนเองและครอบครัว รวมทั้งการมีอาหารเครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย” ข้อกำหนดเดียวกันนี้ปรากฏในข้อ 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 นอกจากนี้ คำประกาศสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 หลักการข้อ 1 กำหนดว่า “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในอิสรภาพ ความเท่าเทียมกัน และสภาพชีวิตที่พอเพียงในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและอย่างผาสุก และมนุษย์มีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดียังปรากฏอยู่ในความตกลงด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคต่าง ๆ เช่น กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของกลุ่มชน (African Charter on Human and Peoples' Rights หรือ Banjul Charter) ค.ศ. 1981 ในข้อ 24 รับรองสิทธิของกลุ่มชนทั้งหลายในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพียงพอและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตนเอง (right of all peoples

to a generally satisfactory environment favourable to their development) อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ พิธีสารซานซัลวาดอร์ ซึ่งเป็นความตกลงเพิ่มเติมของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา ค.ศ. 1988 ข้อ 11 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อสุขภาพที่ดี (healthy environment) และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน” และ “รัฐภาคีต้องส่งเสริมการคุ้มครอง สงวนรักษาและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งคำประกาศกรุงริโอ และ Agenda 21 8.L. 1992 ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ให้ความสำคัญแก่สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า ข้อเสนอที่จะให้รวมสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในคำประกาศไม่ได้รับการยอมรับจากผู้แทนรัฐบาลส่วนใหญ่ของประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุผลว่า ยังไม่มีความชัดเจนว่าสิทธินั้นมีความหมายและสาระอย่างไร อย่างไรก็ตามก็ตีประมาณกันว่าปัจจุบันมีอย่างน้อย 50 ประเทศ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งประเทศไทย นักกฎหมายมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็น Procedural Right หรือก่อให้เกิดสิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมรักษาสิ่งแวดล้อม อันได้แก่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย (P.W. Birnie and A.E. Boyle, 1992, p. 194)

ในปัจจุบัน การใช้หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในวงค่อนข้างจำกัด ในที่นี้จะยกตัวอย่างคดี 2 คดี เพื่อชี้ให้เห็นว่ามีการนำหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไปใช้อย่างไร คดีแรกเป็นคดี *Minors Oposa* ซึ่งตัดสินโดยศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ เมื่อ ค.ศ. 1994 (International Legal Materials, 1994 p. 173) ซึ่งได้ยกตัวอย่างมาแล้วในตอนที่กำลังกล่าวถึงหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน ในคดีนี้ โจทก์ฟ้องรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกสัญญาสัมปทานป่าไม้ที่แก่เอกชนทั้งหมดเนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีพอยู่ในระบบนิเวศที่สมดุลและในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกฟ้อง แต่ศาลฎีกามีวินิจฉัยกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยมีความเห็นว่า สิทธิในระบบนิเวศที่สมดุลและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพก่อให้เกิดหน้าที่ในส่วนของรัฐที่จะละเว้นการกระทำที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม คดีนี้ไม่ได้มีผลให้มีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ตามที่ โจทก์ร้องขอ เนื่องจากตามกระบวนการพิจารณาที่ถูกต้อง จะต้องเรียกผู้ได้รับสัมปทานเข้ามาเป็นจำเลยร่วม และต้องมีหลักฐานชัดเจนว่าผู้รับสัมปทานแต่ละรายก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากยิ่งในทางปฏิบัติ หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีคดี *Minors Oposa* จึงมีความสำคัญอยู่ในระดับของหลักการเท่านั้น (Antonio G.M. La Vina, 1994, pp. 246-252)

อีกตัวอย่างหนึ่งเป็นคดีที่ตัดสินโดยศาลสิทธิมนุษยชนของยุโรป (The European Court of Human Rights) ที่เมือง Strasbourg ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีที่บุคคลในประเทศสมาชิกยื่นคำร้องในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในคดี Lopez Ostra v. Spain (20 EHRR (1955, p. 277) ซึ่งตัดสินเมื่อ ค.ศ. 1955 ศาลให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยอาศัยข้อ 8 ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของยุโรป ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิในชีวิตที่เป็นส่วนตัวและในครอบครัว (Private and Family) โจทก์ฟ้องว่ารัฐบาลสเปนกระทำผิดกฎหมายโดยการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานกำจัดของเสียแห่งหนึ่งเนื่องจากมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมาจากโรงงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ในชีวิตของโจทก์ แม้ว่าโจทก์จะไม่ได้แสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอย่างไร แต่ศาลก็วินิจฉัยว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะไม่กระทำการใดอันเป็นการลดทอนสิทธิในชีวิตและครอบครัว และมีหน้าที่ป้องกันมิให้สิทธิเหล่านี้ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่น (Mark Wilde, 2003, pp. 284-294) ตัวอย่างพิพากษาดังกล่าวชี้ให้เห็นแนวโน้มของศาลที่จะรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน

สิทธิชุมชน มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่าได้หลายคำ นักวิชาการไทยบางส่วนใช้คำว่า “community right” ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้าง ในระดับสากลคำที่ใช้มากเมื่อต้องการกล่าวถึงกลุ่มชน เผ่า หรือ ชุมชน ในฐานะที่เป็นกลุ่ม มิใช่สมาชิกของชุมชนในระดับปัจเจก และในกรณีดังกล่าวถึงสิทธิชุมชน วลีที่ใช้มากก็คือ “Indigenous Rights” และ “Native Title” ในปัจจุบัน สิทธิชุมชนในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรในที่ดินซึ่งชุมชนอยู่อาศัยมาโดยจารีตประเพณีได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในความเป็นจริง สิทธิชุมชนในระดับสากลมีความหมายถึงสิทธิของกลุ่มชนในด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากสิทธิในการจัดการทรัพยากร ได้แก่ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น สิทธิในการมีตัวตน (Right to Identity) สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อของตนเอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจความอยู่รอด และการดำรงรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากกว่าสิทธิชุมชนในด้านอื่น ๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย คำที่มักใช้เรียกทรัพยากรหรือสมบัติที่ชุมชนใช้และจัดการร่วมกันก็มีหลายคำเช่นกัน เช่น “Common-pool Resources”, “Common Property” หรือ “Communal Property” รวมทั้งการเรียกระบบจัดการทรัพยากรโดยชุมชนว่า “community-based resource management”

การถกเถียงและความสนใจเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากกระแสชุมชนนิยมภายใต้ระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ และความไม่พอใจในระบบการจัดการทรัพยากรและเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ของรัฐ

การถกเถียงเกือบทั้งหมดจะเป็นเรื่องของสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนในต่างประเทศ เช่น ในทวีปอเมริกาและออสเตรเลียจะเกี่ยวข้องกับประเด็นของการเรียกร้องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right to self-determination) สิทธิในที่ดิน และสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากร ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างกว่าที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

เท่าที่พิจารณาจากเอกสารและการอภิปรายในเวทีต่าง ๆ ดูเหมือนว่านักวิชาการไทยยังไม่มียุติเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของสิทธิชุมชน การนิยามส่วนใหญ่จะเน้นสิทธิชุมชนที่ตั้งอยู่บนจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีในเรื่องการใช้และการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ก่อนที่จะถูกลดทอนหรือทำลายโดยระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รับมาจากตะวันตก คำนิยามสิทธิชุมชนที่มักถูกอ้างอิง เช่น

สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐแต่เป็นสิทธิของชุมชนที่จะจัดการใช้ประโยชน์ และมีหน้าที่บำรุงรักษาเหนือทรัพยากร” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2536, หน้า 23)

สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว” (เสนห์ จามริก, 2550, หน้า 12-17)

ตัวอย่างนิยามสิทธิชุมชนข้างบนนี้เป็นเพียงส่วนน้อยของอีกมากมายหลายนิยามที่ออกมาในแนวเดียวกัน สิ่งที่ปรากฏเด่นชัดในคำนิยามเหล่านี้ก็คือ สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิของกลุ่ม (collective right) มีใช้สิทธิในระดับปัจเจก และเป็นสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมตามจารีตประเพณีท้องถิ่น การมองสิทธิชุมชนในลักษณะนี้สอดคล้องกับนิยามของสิทธิชุมชนในระดับสากลดังจะได้กล่าวต่อไป (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2544, หน้า 43-56) นอกจากนี้ก็มีงานวิจัยที่ศึกษาสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านสิทธิในการจัดการทรัพยากร และในด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการจัดการทรัพยากร เช่น สิทธิชุมชนบ้านครัวซึ่งประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวคัดค้านการสร้างทางด่วนสายดิ่งผ่านบ้านครัว เป็นต้น (ชลธิรา สัตยวัฒน์ และคณะ, 2546, หน้า 70-89)

แม้ว่าจะสามารถพิจารณาสิทธิชุมชนได้จากมุมมองที่หลากหลาย แต่จะจำกัดการพิจารณาอยู่ในขอบเขตเรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของประชาชน ทั้งนี้จะพิจารณาสิทธิชุมชนว่าเป็นระบบการจัดการทรัพยากรส่วนที่ถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชน นอกจากนี้เนื่องจากการดำเนินการเพื่อรับรองสิทธิชุมชนหากได้ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งหลักการกระจายอำนาจได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเองได้ เมื่อออกแบบให้กับชุมชนในการมีกฎหมายรองรับในการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนท้องถิ่นเอง ชุมชนก็จะมีคามยั่งยืนและมีผลต่อความเป็นอยู่ต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

8. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ

เนื่องจากน้ำเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยสี่และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น การจัดการเกี่ยวกับน้ำจึงเป็นเรื่องที่มนุษย์ได้เรียนรู้วิธีการมานานแล้ว มนุษย์มีสัญชาตญาณโดยธรรมชาติที่จะเรียนรู้ว่าปริมาณน้ำจะมีอยู่อย่างเพียงพอในฤดูฝนเท่านั้น สำหรับในช่วงฤดูกลอื่นในฤดูแล้งจะต้องหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะเก็บน้ำไว้ใช้ให้พอเพียง วิธีการขั้นพื้นฐานในการเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแห้งก็คือ การขุดสระน้ำและการสร้างเขื่อนดิน เพื่อเก็บน้ำและระบายน้ำเข้าสู่ไร่นาเพื่อให้ได้ผลในการทำกิจกรรม

ลุ่มน้ำ เป็นคำที่ใช้กันมานานแล้วในหมู่นักอุทกวิทยาและนักจัดการลุ่มน้ำโดยเฉพาะในหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับ ดิน น้ำ และป่าไม้ เช่น กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ท่านคงได้ยินคำว่า ลุ่มน้ำในลักษณะของคำว่าลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำบางปะกง ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ฯลฯ และอาจเข้าใจว่าเป็นพื้นที่ราบลุ่มบริเวณสองฟากลำน้ำ แต่ในความหมายที่แท้จริงแล้วลุ่มน้ำจะหมายรวมถึงบริเวณพื้นที่ทั้งหมดที่โอบล้อมแม่น้ำที่น้ำฝนที่ตกลงมาในบริเวณพื้นที่แล้วจะระบายลงสู่ลำน้ำ ห้วย ลำคลองต่าง ๆ จนในที่สุดไหลออกสู่จุดสุดท้ายที่กำหนดเป็นปากแม่น้ำของลุ่มน้ำนั้น ลุ่มน้ำจะประกอบไปด้วยพื้นที่หลายรูปแบบ ตั้งแต่พื้นที่เป็นภูเขา พื้นที่ราบ พื้นที่ลำน้ำ ลักษณะพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในองค์ประกอบที่เกิดที่ตั้ง ทำให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ที่ต่างกันไป

ลุ่มน้ำ ตรงกับคำภาษาอังกฤษ คือ Watershed หรือ Drainage หรือ Basin หรือ Catchment โดยมีผู้ให้ความหมายของคำว่าลุ่มน้ำไว้หลายท่าน แต่พอสรุปให้เข้าใจได้ง่าย ๆ ดังนี้

ลุ่มน้ำ คือ หน่วยพื้นที่หนึ่งที่ประกอบด้วยทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น (คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์) และทรัพยากรคุณภาพชีวิต (สังคม สิ่งแวดล้อม) ระบบลุ่มน้ำประกอบด้วยทรัพยากรเหล่านี้อยู่รวมกันคละกั้นอย่างกลมกลืนจนมีเอกลักษณ์และพฤติกรรมร่วมกัน เป็นลุ่มน้ำที่มีลักษณะและแสดงบทบาทเฉพาะ จึงมักเรียกลุ่มน้ำเป็นทรัพยากรลุ่มน้ำหรือระบบทรัพยากร

ลุ่มน้ำ มีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า “ลุ่มน้ำลำธาร” ที่มักเรียกกันอยู่ทั่วไปในภาษาไทย ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Drainage Basin” ลุ่มน้ำจึงหมายถึงพื้นที่อันหนึ่ง

ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยเฉพาะ มีขนาดไม่แน่นอนแล้วแต่วัตถุประสงค์ของการจัดการ อย่างไรก็ตาม ลุ่มน้ำมีค่านิยามและความหมายแตกต่างกันไปบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บัญญัติและความมุ่งหมายในการบัญญัติ แต่โดยทั่วไปแล้วความหมายจะคล้ายกัน ซึ่งมีลักษณะที่ว่าเมื่อฝนตกสู่ลุ่มน้ำ น้ำบางส่วนจะไหลซึมลงสู่ใต้พื้นดิน น้ำบางส่วนจะไหลอยู่ตามผิวดินซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของน้ำไหลบ่าหน้าดิน ลำห้วย ลำธาร คลอง แม่น้ำหรือแอ่งน้ำต่าง ๆ ก็ได้ รูปร่างภาคตัดขวางของพื้นที่ลุ่มน้ำจะมีลักษณะเป็นแอ่งโดยมีที่สูงอยู่โดยรอบ ที่ต่ำตอนกลาง เส้นที่ใช้แบ่งขอบเขตลุ่มน้ำใช้ตามแนวสันปันน้ำ ในกรณีเป็นพื้นที่สูง สำหรับพื้นที่ราบต้องใช้แนวเส้นแบ่งน้ำฝนเป็นหลัก น้ำส่วนที่ไหลอยู่บนผิวดิน (Surface runoff) จะค่อย ๆ ไหลไปตามทิศทางของอาคารลาดหรือไหลลงจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำด้วยแรงดึงดูดของโลก ทำให้เกิดเป็นทางน้ำต่าง ๆ กัน เริ่มจากทางน้ำขนาดเล็ก ๆ จะในที่สุดก็อาจกลายเป็นแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลต่อไป

พื้นที่ลุ่มน้ำ หมายถึง หน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำ (Boundary) เป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้น ๆ เมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำจะไหลออกสู่ลำธารสายย่อย ๆ (Sub-Order) แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่ (Order) และรวมกันออกสู่แม่น้ำสายหลัก (Mainstream) จนไหลออกปากน้ำ (Outlet) ในที่สุด

ต้นน้ำลำธาร หมายถึง พื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันไปจนถึงสันปันน้ำ เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีแม่น้ำสายหลักคือ แม่น้ำเจ้าพระยา ต้นน้ำเจ้าพระยาก็คือ พื้นที่ตอนบน เช่น บริเวณจังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง แพร่ น่าน ฯลฯ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ ประกอบไปด้วยลุ่มน้ำย่อยขนาดเล็ก ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่รองรับน้ำฝนและปลดปล่อยน้ำท่าไหลรวมลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา

ต้นน้ำลำธารในด้านที่ตั้งของพื้นที่ พบว่า มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตชั้นคุณภาพลุ่มน้ำต่าง ๆ กำหนดให้สงวน รักษา และฟื้นฟูสภาพ พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ของทุกลุ่มน้ำสำคัญไว้เป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธารของประเทศ และกำหนดให้ พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ของทุกลุ่มน้ำสำคัญเป็นแหล่งต้นน้ำ ลำธารลำดับรองของประเทศ

ต้นน้ำลำธาร ในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พบว่า กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ที่จะบริหารจัดการ และอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธารเฉพาะในพื้นที่ป่าไม้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ดังนั้น ต้นน้ำลำธาร ในที่นี้จึงหมายถึง พื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 ที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจัดการลุ่มน้ำ หมายถึง “การจัดการพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดที่มีขอบเขตที่แน่ชัด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณเหมาะสม (Quantity) คุณภาพดี (Quality) และมีระยะเวลาการไหล (Timing) ตลอดทั้งปีอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งสามารถควบคุมเสถียรภาพของดินและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ในพื้นที่นั้นด้วย”

การจัดการต้นน้ำลำธาร หมายถึง “การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยซึ่งอยู่ตอนบนของลุ่มน้ำเป้าหมาย”

การจัดการต้นน้ำลำธาร สำหรับประเทศไทยซึ่งมีชุมชนตั้งถิ่นฐานและอาศัยทำกินอยู่จำนวนมาก ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการจัดการพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ควรจะได้ครอบคลุมองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ “เพื่อดำเนินการจัดการต้นน้ำลำธารของประเทศ ให้สามารถเอื้ออำนวยผลผลิตของน้ำได้อย่างยั่งยืน โดยให้มีปริมาณน้ำที่พอเพียง มีคุณภาพที่ดี และมีระยะเวลาการไหลที่สม่ำเสมอ ตลอดจนสามารถควบคุมเสถียรภาพของดิน และการใช้ทรัพยากรอื่นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ให้สามารถยังชีพอยู่ได้อย่างพอเพียงบนพื้นฐานของการอนุรักษ์ดินและน้ำ และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

8.1 ความหมายเกี่ยวกับชั้นคุณภาพของลุ่มน้ำ

ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หมายถึง การแบ่งเขตพื้นที่ลุ่มน้ำตามลักษณะกายภาพและศักยภาพทางอุทกวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในลุ่มน้ำนั้น ๆ

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำจำแนกตามมติคณะรัฐมนตรี แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำที่ควรสงวนไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ง่ายและรุนแรง โดยมีการแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้นย่อย คือ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A, ได้แก่ พื้นที่ต้นน้ำลำธารที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2525 สำหรับลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน ชี มูล และลุ่มน้ำภาคใต้ ปี พ.ศ. 2528 สำหรับลุ่มน้ำภาคตะวันออก และปี พ.ศ. 2531 สำหรับลุ่มน้ำตะวันตก ภาคกลาง ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ และส่วนอื่น ๆ (ลุ่มน้ำชายแดน) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1B, เป็นพื้นที่ที่สภาพป่าส่วนใหญ่ได้ถูกทำลาย ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาหรือการใช้ที่ดินรูปแบบอื่นก่อน พ.ศ. 2525 และการใช้ที่ดินหรือการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ต้องมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษ

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 เป็นพื้นที่ที่มีค่าดัชนีชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามที่การศึกษาเพื่อจำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของแต่ละลุ่มน้ำได้กำหนดไว้ พื้นที่ดังกล่าวเหมาะต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับ

รองจากลุ่มน้ำชั้นที่ 1 สามารถนำพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นนี้ไปใช้เพื่อประโยชน์ที่สำคัญอย่างอื่นได้ เช่น การทำเหมืองแร่ เป็นต้น โดยหลีกเลี่ยงการใช้ที่ดินเพื่อกิจการทางด้านเกษตรกรรมอย่างเด็ดขาด

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 เป็นพื้นที่ที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งการทำไม้ เหมืองแร่ และการปลูกพืชกสิกรรมประเภทไม้ยืนต้น แต่ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวดให้เป็นไปตามหลักการดินและน้ำ

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 โดยสภาพป่าของลุ่มน้ำชั้นนี้ได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนใหญ่ สภาพพื้นที่เป็นดินเขาหรือราบขั้นบันได หรือช่วงต่อระหว่างที่ราบลุ่มกับเชิงเขา สามารถทำการเกษตรกรรมโดยมีการวางแผนการใช้ที่ดินตามมาตรการดินและน้ำ

พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 พื้นที่นี้โดยทั่วไปเป็นที่ราบหรือที่ลุ่มหรือเนินลาดเอียงเล็กน้อย และส่วนใหญ่ป่าไม้ได้ถูกแผ้วถางเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำนาและกิจการอื่นไปแล้ว

มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ สรุปได้ดังนี้

พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1A, มติคณะรัฐมนตรีกำหนดห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าไม้เป็นรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาดทุกกรณี ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2532 เรื่อง ขออนุมัติใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A, เพื่อก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคง คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผ่อนผันให้กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A, ก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงในพื้นที่กองทัพภาคที่ 3 จำนวน 3 เส้นทาง โดยยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2519 เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ต่อไปจะไม่อนุมัติให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A, อีกไม่ว่ากรณีใด

พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1B, มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ในกรณีที่ต้องมีการก่อสร้างถนนผ่าน หรือการทำเหมืองแร่ หน่วยงานรับผิดชอบจะต้องควบคุมการชะล้างพังทลายของดิน และกรณีส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ต้องจัดทำรายงานการเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 2 มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้พื้นที่ในกิจกรรมป่าไม้ เหมืองแร่ แต่ต้องควบคุมวิธีการปฏิบัติในการใช้ที่ดินอย่างเข้มงวดกวดขัน และการใช้ที่ดินเพื่อกิจการทางด้านเกษตรกรรม ควรหลีกเลี่ยงอย่างเด็ดขาด

พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3 มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้พื้นที่ในกิจกรรมป่าไม้ เหมืองแร่ กสิกรรม หรือกิจการอื่น ๆ แต่ต้องมีการควบคุมวิธีการปฏิบัติอย่างเข้มงวดให้เป็นไปตามหลักอนุรักษ์ดินและน้ำ

พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 4 มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้พื้นที่ทุกกิจกรรม แต่หากใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม ต้องเป็นบริเวณที่มีความลาดชันไม่เกิน 28 เปอร์เซ็นต์ และต้องมีการวางแผนใช้ที่ดินตามมาตรการการอนุรักษ์ดินและน้ำ

พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 5 มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้พื้นที่ได้ทุกกิจกรรม ความหมายอื่นที่ควรรู้เกี่ยวกับชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ลักษณะพิเศษต่าง ๆ ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำทุกลุ่มน้ำ

พื้นที่ชั้นลุ่มน้ำที่ 1A, และ 1B, หากมีพื้นที่ใดที่มีศักยภาพ แร่หินปูน และหินประดับ ชนิดหินอ่อน และหินแกรนิต ที่รัฐมีข้อผูกพันเป็นประธานบัตรแล้ว รวมทั้งพื้นที่บริเวณที่ได้รับความเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการแล้ว ก่อนมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติเห็นชอบเรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำดังกล่าว ให้ใช้สัญลักษณ์ เป็น 1A, M และ 1B, M ตามลำดับ

ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคใต้เพิ่มเติม

พื้นที่ชั้นลุ่มน้ำ 1A, R หมายถึง พื้นที่ชั้นลุ่มน้ำ 1A, ซึ่งมีสวนยางปรากฏอยู่ในแผนที่สวนยางปี 2529 ของสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร

พื้นที่ชั้นลุ่มน้ำ 1B, R หมายถึง พื้นที่ชั้นลุ่มน้ำ 1B, ซึ่งมีสวนยางปรากฏอยู่ในแผนที่สวนยางปี 2529 ของสถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร

ในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชีและมูล เพิ่มเติม

ในพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละชั้นคุณภาพจะแบ่งเป็นชั้น 1A, 1B, 2A, 2B, 3A, 3B, 4A, 4B, 5A, 5B ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่มีสัญลักษณ์ A หมายถึง พื้นที่ที่มีสภาพป่าปรากฏอยู่ในปี พ.ศ. 2525 สัญลักษณ์ B หมายถึง พื้นที่ที่ไม่มีสภาพป่าปรากฏอยู่ในปี พ.ศ. 2525

การกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 เรื่อง ขอบทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม

ป่าเสื่อมโทรม หมายความว่า ป่าที่มีสภาพเป็นป่าไม้ร้าง หรือทุ่งหญ้า หรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลย หรือมีไม้มีค่าลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่านั้นยากที่จะฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติได้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 คือ เป็นป่าไม้ที่ไม่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติ โดยมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50-100 เซนติเมตร

ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้น หรือมีไม้ขนาดความเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้นกรณีที่บ้านนั้นอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ 1A, ชั้นที่ 1B, และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้ไม่น้อยเพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม

การกำหนดชั้นของกลุ่มน้ำจึงสามารถแบ่งชั้นได้โดยทางปริมาณ โดยพิจารณาจากพื้นที่ของกลุ่มน้ำ ค่าดัชนีบอกรูปแบบของกลุ่มน้ำ ความลาดชันของพื้นที่ ความลาดชันของลำธาร ค่าความหนาแน่นของลำธารในกลุ่มน้ำ และลักษณะทางภูมิอากาศ ลักษณะของกลุ่มน้ำที่ต้องกำหนดชั้นโดยทางคุณภาพ เนื่องจากไม่สามารถแบ่งชั้นได้โดยทางปริมาณ คือชนิดของหิน ชนิดของดิน และทิศทางการลาดชัน

เห็นได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติต่อเนื่องในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ย่อมแสดงว่ารัฐมีนโยบายอย่างแน่วแน่ที่จะดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำให้มีความยั่งยืน โดยเป็นกรอบนโยบายให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งในอดีตมักมีปัญหาขัดแย้งกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าของพื้นที่กับหน่วยงานที่ขออนุญาตใช้พื้นที่ในการพัฒนา เช่น กรณีกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรน้ำที่ฝ่ายหนึ่งต้องการรักษาพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และสภาพแวดล้อม แต่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะทำเหมืองแร่ แต่หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวปัญหาขัดแย้งก็ลดน้อยลงไป เพราะได้มีการกำหนดแนวทางดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนแล้ว

นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ยังได้ช่วยวางแนวทางการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหารายฎที่บุกรุกทำกินในพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมติคณะมนตรีดังกล่าวได้อนุญาตให้รายฎสามารถอาศัยทำกินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ของลุ่มน้ำปิง วัง ยม และน่านได้อย่างถาวร ถ้ามีหลักฐานปรากฏชัดว่ามีการทำกินอย่างเป็นทางการมาก่อนปี พ.ศ. 2525 โดยจะไม่มีมีการจับกุมรายฎลงโทษฐานฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่ในขณะที่การบุกรุกทำกินในพื้นที่ชั้นที่ 1 เอ ของพื้นที่ลุ่มน้ำอื่น ๆ นั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องอพยพรายฎออกจากพื้นที่โดยเร็วซึ่งเท่ากับมติคณะรัฐมนตรีนี้มีส่วนช่วยในการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 23-29)

8.2 การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ

ความสำคัญของการดำเนินงานในการจัดการลุ่มน้ำนั้น สืบเนื่องมาจากความหลากหลายในการดำเนินการ เพราะเหตุว่าในพื้นที่ลุ่มน้ำหนึ่ง ๆ นั้นโดยทั่วไปจะประกอบด้วยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

มากมาย สิ่งแวดล้อมที่เกิดโดยธรรมชาติซึ่งได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ โครงสร้างทางธรณีวิทยา ลักษณะภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สัตว์ป่าและพืชพรรณต่าง ๆ เป็นต้น และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์ซึ่งได้แก่ สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ขนบธรรมเนียมประเพณี การใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ เป็นต้น ในการจัดการลุ่มน้ำนั้นจุดประสงค์ใหญ่ก็เพื่อการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ โดยเฉพาะน้ำให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นสามารถดำรงชีวิตโดยประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการป้องกันหรือลดความรุนแรงของอุทกภัย ตลอดจนการดำเนินมาตรการในการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อลดอัตราการสูญเสียดินควบคู่ไปด้วย นั่นคือ งานจัดการลุ่มน้ำนั้นจะมีจุดประสงค์ร่วมอยู่มากมาย การดำเนินการจึงเกี่ยวข้องถึงความรู้ในสาขาวิชาการต่าง ๆ สภาพพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่งจะมีปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่แตกต่าง ดังนั้น การดำเนินงานในการจัดการจึงต้องแตกต่างกันออกไปด้วย แต่ในส่วนของขั้นตอนวิธีการในการจัดการนั้นจะคล้ายกัน (เกษม จันทร์แก้ว, 2536, หน้า 56-60)

การจัดการลุ่มน้ำนั้นเป็นการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำทุกประเภทตามหลักวิชาการเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่าง ๆ ติดตามมา อันจะส่งผลกระทบต่อปริมาณคุณภาพและช่วงการไหลของน้ำในลุ่มน้ำได้ในที่สุด โดยทั่วไปแล้วน้ำที่มีอยู่ในลุ่มน้ำนั้นเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แหล่งสำคัญที่สุดคือฝน นอกจากนั้นก็มียน้ำแข็งบนภูเขาสูงและหิมะ การมีอยู่ของแหล่งน้ำในสภาพต่าง ๆ นั้น ทำให้ทุกคนดูเหมือนว่าน้ำเป็นของกลางทุกคนมีสิทธิที่จะใช้อย่างเสรี เมื่อน้ำทำอุดมสมบูรณ์ผู้ใช้น้ำต่างไม่คำนึงถึงปัญหาการขาดแคลนน้ำ การใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและเพื่อกิจการต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ระมัดระวังเพราะถือว่า น้ำเป็นสมบัติของชาติ ได้มาจากธรรมชาติและเป็นของส่วนกลางแต่เมื่อมีภัยเกิดจากน้ำไม่ว่าจะเป็นภัยที่เกิดจากน้ำมากเกินไปหรือภัยที่จากน้ำน้อยเกินไป ทุกคนจึงต้องร่วมมือกันหามาตรการในการอนุรักษ์น้ำเพื่อที่จะมีน้ำใช้อย่างพอเพียงตลอดไป ประเทศต่าง ๆ ถือว่า งานจัดการลุ่มน้ำเป็นหน้าที่ของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากงานการจัดการลุ่มน้ำจะต้องประกอบด้วยงบประมาณจำนวนมาก บุคลากรที่ทำงานประสานกัน รวมตลอดถึงการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้เพื่อให้งานด้านการจัดการลุ่มน้ำประสบผลสำเร็จ หลักในการจัดการลุ่มน้ำทั่ว ๆ ไปมีดังนี้

8.2.1 การใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ

การใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำโดยทั่วไปจะถูกกำหนดโดยแผนการใช้ที่ดิน (Land-use Planning) ซึ่งหลักการว่า ในการใช้ที่ดินต้องให้เป็นไปตามสมรรถนะของที่ดินนั้น ๆ หมายความว่าที่ดินแต่ละแห่งหรือแต่ละพื้นที่จะมีสมรรถนะหรือศักยภาพที่แตกต่างกัน ที่ดินบางพื้นที่อาจจะเหมาะสมสำหรับทำการกสิกรรมเพียงอย่างเดียว ที่ดินบางแห่งเหมาะสมสำหรับกิจกรรมทางการเกษตร การอุตสาหกรรม ที่ดินบางแห่งอาจเหมาะสมสำหรับกิจกรรมด้านการเกษตรและป่าไม้ ที่ดิน

บางแห่งอาจเหมาะสมสำหรับกิจกรรมหลาย ๆ แห่งก็ได้ ขีดจำกัดของที่ดินที่แตกต่างกันเหล่านี้ ที่ดินบางแห่งอาจมีข้อจำกัดน้อย แต่ที่ดินบางแห่งอาจมีข้อจำกัดมาก บางแห่งอาจเหมาะสมเพียงปลูกข้าวเพียงอย่างเดียวเท่านั้น บางพื้นที่อาจเหมาะสมเพียงเป็นสถานที่พักผ่อนหรือสวนสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้นการแบ่งแนวเขตการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตามสมรรถนะของที่ดินจึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพราะการใช้ที่ดินผิดประเภทจะก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา และยังจะใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่ได้เต็มที่อีกด้วย

8.2.2 การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ

เมื่อมีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินในลุ่มน้ำ การจัดการลุ่มน้ำจะไม่บรรลุเป้าหมายได้ ถ้าไม่มีการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากร เนื่องจาก การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำที่ดีจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำที่ไม่เกินศักยภาพของลุ่มน้ำ ไม่กระทบกระเทือนต่อทรัพยากรอื่น ๆ ลุ่มน้ำสามารถฟื้นฟูรักษาสมดุลของธรรมชาติให้คงอยู่ และทำให้มีทรัพยากรลุ่มน้ำใช้ตลอดไป

การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำนั้น การนำหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ จะสามารถช่วยให้การจัดการดังกล่าวเกิดผลกระทบหรือมลพิษแก่ลุ่มน้ำน้อยมาก เพราะการใช้ทรัพยากรไม่ฟุ่มเฟือยไม่เกินกำลังผลิตของลุ่มน้ำ และรู้จักความจำเป็นและวิธีที่จะใช้เปรียบเสมือนช่วยรักษาชนิศ ปริมาณและสัดส่วนการกระจายของทรัพยากรลุ่มน้ำ ให้คงความสมบูรณ์และท้ายสุดสามารถรักษาภาวะสมดุลของธรรมชาติให้คงอยู่

การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องอาศัยความรอบคอบ เพราะภายในลุ่มน้ำประกอบด้วยทรัพยากรหลายประเภท แต่ละประเภทมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และทรัพยากรเหล่านั้นมีลักษณะพิเศษที่จะต้องใช่วิธีการจัดการที่เฉพาะตัว กล่าวคือ ภายในลุ่มน้ำประกอบด้วยทรัพยากรที่ใช้แล้วไม่รู้จักหมด เช่น อากาศ น้ำ ทรัพยากรลุ่มน้ำที่ใช้แล้วหมดไป เช่น สินแร่ น้ำมันปิโตรเลียม ฯลฯ และทรัพยากรลุ่มน้ำที่ใช้แล้วสร้างทดแทนได้ เช่น ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรประมง ฯลฯ ทรัพยากรลุ่มน้ำเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กัน ถ้าทรัพยากรหนึ่งถูกทำลาย จะกระทบต่อทรัพยากรอื่นด้วย ดังนั้นในการจัดการลุ่มน้ำจึงมีหลักการในการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ

8.2.3 การควบคุมมลพิษ

การดำเนินการจัดการลุ่มน้ำมิใช่ว่าดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินตามสมรรถนะของดินและการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำแล้วจะทำให้ได้น้ำที่ดีได้ เพราะในภาวะปกติน้ำมักมีมลพิษอยู่บ้างเมื่อมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินย่อมมีผลกระทบที่จะทำให้เกิดมลพิษในน้ำเพิ่มมากขึ้น การจัดการลุ่มน้ำจึงต้องควบคุมหรือพยายามให้เกิดมลพิษในน้ำให้น้อยที่สุด

ลักษณะมลพิษที่เกิดขึ้นกับลุ่มน้ำมิใช่มีแต่เพียงมลพิษทางเคมี ทางชีววิทยาหรือทางฟิสิกส์ เท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงมลพิษทางด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วยกล่าวคือ การจัดการลุ่มน้ำต้องคำนึงถึงปัญหาประชากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีความต้องการน้ำมาก ปัญหาการใช้ น้ำ ปัญหาด้านงบประมาณ คุณภาพของประชากร ผลตอบแทนที่ได้รับจากลุ่มน้ำ และปัญหาอื่น ๆ ที่จะเกิดตามมาเพราะผล ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อลุ่มน้ำไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

การควบคุมมลพิษมีหลายวิธีการ เช่น การทำเขื่อนบันไดเพื่อป้องกันการพังทลายของดิน การปลูกพืชหมุนเวียน การวางผังเมือง การออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคมโดยการดำเนินดังกล่าวเพื่อปรับปรุงคุณสมบัติดิน ลดน้ำไหลบ่าหน้าดิน ช่วยให้น้ำซึมลงดินมากขึ้น ชลประทานไหลของน้ำาลงสู่ ลำธาร เป็นต้น

ในการจัดการลุ่มน้ำ บางครั้งปัญหามลพิษยังไม่แสดงให้เห็นเด่นชัด เนื่องจากเป็นลักษณะของมลพิษที่เกิดเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อมีการสะสมมากขึ้นจนถึงจุดหนึ่งจะแสดงออกให้เห็นจนยากที่จะแก้ไข เช่น การตัดไม้ เมื่อตัดเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อขยายบริเวณตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้นจะทำให้เกิดมลพิษเพิ่มขึ้น ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมโดยส่วนร่วมหรือระบบนิเวศ ทำให้พืชหรือสัตว์บางชนิดไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ดังนั้นการป้องกันมลพิษจึงจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบครอบด้วย

8.2.4 การลดมลพิษ

ในการใช้ประโยชน์ต้องคำนึงถึงมลพิษที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรเอง หรือทรัพยากรอื่น ๆ ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ให้เกิดน้อยที่สุด ปกติแล้วจะยอมให้มีได้เท่ากับจำนวนที่ระบบสามารถควบคุมได้

ดังนั้น ในการที่จะให้การจัดการลุ่มน้ำบรรลุตามวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้จึงจำเป็นต้องมีระบบการบริหารลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพ คือ จะต้องมียุทธศาสตร์หรือองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับ ควบคุมโครงสร้าง องค์ประกอบและการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบทรัพยากรแต่ละประเภทภายในลุ่มน้ำ ให้สามารถเอื้อต่อการทำงานตามวัตถุประสงค์ของการจัดการลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานระดับกระทรวง กรม หน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานระดับท้องถิ่น (เกษม จันทร์แก้ว, 2539, หน้า 20-30)

การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรในลุ่มน้ำให้ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์จะช่วยให้การจัดการลุ่มน้ำประสบผลสำเร็จ โดยง่าย เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่ลุ่มน้ำและปัญหาการควบคุมมลพิษจะมีน้อยมาก เพราะการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่อยู่ภายในพื้นที่ลุ่มน้ำอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการจะเป็นการช่วยรักษาปริมาณ ชนิดและสัดส่วนของทรัพยากรในลุ่มน้ำ ทำให้เกิดความสมดุลแห่งธรรมชาติในการฟื้นฟูให้เกิดมีทรัพยากรใช้ได้

ตลอดไป รวมทั้งสามารถฟื้นฟูแก้ไขส่วนที่เสื่อมโทรมให้ฟื้นคืนสภาพดั้งเดิมได้ ผลที่ได้รับคือระบบนิเวศของกลุ่มน้ำจะสามารถปรับตัวและแก้ไขรักษาสภาพของระบบต่าง ๆ ของตัวเองได้อย่างถาวร ทั้งนี้หมายความว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มน้ำนั้น มิได้เกิดจากความตั้งใจการทำลายกลุ่มน้ำโดยตรงจากฝีมือมนุษย์หรือจากภัยธรรมชาติที่ร้ายแรง ซึ่งหากเกิดจากความตั้งใจการทำลายล้างทรัพยากรหรือภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงแล้วคงจะเกินขีดความสามารถของธรรมชาติที่จะฟื้นฟูสภาพให้ดีขึ้นดังเดิมในระยะเวลาอันรวดเร็วได้ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีการวางแผนการควบคุมมลพิษตามหลักวิชาการแล้วก็ตาม หากไม่มีการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรในกลุ่มน้ำแล้วจะทำให้การจัดการกลุ่มน้ำนั้น ๆ ไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติกลุ่มน้ำนั้นในทางปฏิบัติค่อนข้างยุ่งยากมาก ทั้งนี้เพราะในพื้นที่กลุ่มน้ำหนึ่ง ๆ นั้นประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ เป็นจำนวนมากในสัดส่วนที่แตกต่างกัน การใช้การพิจารณาอย่างรอบคอบจึงเป็นเรื่องจำเป็นก่อนการตัดสินใจในการวางแผนนโยบายหลักในการจัดการกลุ่มน้ำ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เริ่มปรับเปลี่ยนแนวความคิดโดยหันมาใช้ระบบนิเวศเป็นขอบเขตหรือหน่วยในการบริหารจัดการแทนการใช้เขตการปกครอง เช่น ขอบเขตของอำเภอหรือจังหวัด กันมาขึ้นและระบบนิเวศซึ่งเป็นที่นิยมนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางก็คือ ระบบนิเวศกลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่ใช้ขอบเขตของกลุ่มน้ำในการกำหนดเขตเพื่อการศึกษาและการจัดการทั้ง โครงสร้างและหน้าที่ของทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่กลุ่มน้ำ (นิพนธ์ ตั้งธรรม, 2544, หน้า 15-19) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาคณะนิเทศศาสตร์ (2539) ที่พบว่า แนวคิดในการใช้พื้นที่กลุ่มน้ำเป็นขอบเขตในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ได้มีการยอมรับกันมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. 2530-2535) เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในระบบนิเวศกลุ่มน้ำหนึ่ง ๆ จะมีความสัมพันธ์อย่างสมดุลระหว่างสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตเมื่อทรัพยากรชนิดหนึ่งใดเกิดปัญหา ก็จะส่งผลกระทบต่อเนื่องเชื่อมโยงไปยังทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในกลุ่มน้ำนั้นด้วย

8.3 กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

กลุ่มน้ำ คือ หน่วยพื้นที่หนึ่งๆ ที่ประกอบด้วยทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น และทรัพยากรคุณภาพชีวิต ระบบกลุ่มน้ำประกอบด้วยทรัพยากรเหล่านี้อยู่รวมกันคละกันอย่างกลมกลืนจนมีเอกลักษณ์และพฤติกรรมร่วมกัน เป็นกลุ่มน้ำที่มีลักษณะและแสดงบทบาทเฉพาะ จึงมักเรียกกลุ่มน้ำเป็นทรัพยากรกลุ่มน้ำ หรือระบบทรัพยากร พื้นที่กลุ่มน้ำ หมายถึงหน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำ (boundary) เป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลัก

ในกลุ่มน้ำนั้น ๆ เมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำจะไหลออกสู่ลำธารสายย่อย ๆ (sub-order) แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่ (order) และรวมกันออกสู่แม่น้ำสายหลัก (mainstream) จนไหลออกปากน้ำ (outlet) ในที่สุด

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีเนื้อที่ประมาณ 8,729 ตารางกิโลเมตร ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีพื้นที่ครอบคลุมบริเวณ 3 จังหวัด คือ สงขลา พัทลุง และนครศรีธรรมราช ทะเลสาบสงขลาในสมัยก่อนมีแต่ทะเล ไม่มีพื้นดิน จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของนักเดินเรือชาวต่างประเทศ ที่เข้ามาค้าขายกับประเทศไทยในอดีต ระบุว่า หลายร้อยปีก่อน ทะเลสาบสงขลาที่เป็นอยู่ปัจจุบันเป็นเพียงร่องน้ำของทะเลระหว่างแผ่นดินใหญ่กับแนวสันทรายยาว แต่ต่อมาระดับน้ำทะเลลดลงและเกิดการทับถมกันของตะกอน จนกระทั่งต่อมาเกิดเป็นทะเลเปิด ซึ่งเห็นกันตามสภาพในปัจจุบันนั่นเอง

ในเขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เหตุผลในการเลือกพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากเป็นพื้นที่ ๆ มีปัญหาในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกป่าต้นน้ำ การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เหมาะสม การประมงที่เกินศักยภาพ การรุกรานทะเลสาบ การจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การจัดการยังขององค์กรภาครัฐที่มีการดำเนินงานแยกส่วนกันอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาซึ่งประกอบด้วยสามจังหวัดต่างเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดขึ้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายรองรับเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศ จึงใช้เป็นที่การวิจัยและสามารถนำผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ต่อไป

8.3.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม ทั้งด้านแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งอาหารเพื่อการบริโภค แหล่งรวบรวมความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ตลอดจนเป็นแหล่งสะท้อนวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของบริเวณนี้เหมาะที่จะเป็นแหล่งกำบังคลื่นลมได้ดี จึงกลายเป็นจุดพักของนักเดินเรือข้ามมหาสมุทรในสมัยโบราณ ทั้งจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตะวันออกกลางและยุโรป เพื่อซ่อมเรือหาเสบียง น้ำจืดและจอดรอลมสุ่มเปลี่ยนทิศทางระหว่างมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือกับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดผ่านบริเวณนี้สลับกันปีละประมาณ 6 เดือน ก่อนจะกลายเป็นที่ตั้งถิ่นฐานและพัฒนาเป็นชุมชนในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ต่อมาสันทรายทางตอนเหนือของเกาะกึ่งอกออกไป

จนสามารถติดต่อกับแผ่นดินใหญ่ได้สะดวก กลายเป็นคาบสมุทร ขณะเดียวกันก็ปิดล้อมน้ำภายใน ให้กลายเป็นแอ่งน้ำจืดหรือทะเลสาบ ดินแดนตอนในกลายเป็นแหล่งเพาะปลูกเพราะดินตะกอน จากการทับถมมีความอุดมสมบูรณ์ การหมุนเวียนของน้ำจืดจากเทือกเขากับน้ำเค็มจากทะเลสาบ นอกทำให้บริเวณนี้กลายเป็นทะเลสาบ 3 น้ำ คือ น้ำเค็ม น้ำกร่อยและน้ำจืด เป็นแหล่งอาศัยและเพาะพันธุ์สัตว์น้ำนานาชนิด เป็นเหตุให้เกิดชุมชนหนาแน่นขึ้นรอบ ๆ ทะเลสาบสงขลา (จรรยา หยุทอง, 2547, หน้า 28-19)

(1) ที่ตั้ง

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตั้งอยู่บนฝั่งทะเลด้านตะวันออกของภาคใต้ในตำแหน่งละติจูดที่ 6 องศา 27 ลิปดาเหนือถึงละติจูดที่ 8 องศา 12 ลิปดาเหนือ และระหว่างลองจิจูดที่ 99 องศา 44 ลิปดาตะวันออกถึงลองจิจูดที่ 100 องศา 41 ลิปดาตะวันออก

(2) ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาบนเนินเขาและภูเขาสูงชันทางด้านทิศตะวันตกและทิศใต้ โดยด้านทิศตะวันตก เป็นแนวเทือกเขาบรรทัดที่ทอดตัวยาวเป็นสันปันน้ำ ตั้งแต่รอยต่อระหว่าง จังหวัดพัทลุงกับจังหวัดตรัง ลงมาถึงรอยต่อระหว่างจังหวัดสงขลากับจังหวัดสตูล พื้นที่จะค่อย ๆ ลาดต่ำลงมาทางทิศตะวันออกซึ่งมีสภาพภูมิประเทศลูกคลื่นลอนลาดถึงลูกคลื่นลอนชันและเป็นที่ย่ำจมน้ำจืดทะเลสาบสงขลาและอ่าวไทย ส่วนด้านทิศใต้เป็นแนวเทือกเขาสันกาลาคีรีบางส่วน ชั้นที่ภูเขาสูงนี้ปกคลุมด้วยป่าไม้ที่บั้นอุดมสมบูรณ์จึงเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ นอกจากนี้ในทะเลสาบยังมีเกาะอยู่มากมาย ได้แก่ เกาะขอม เกาะหมาก เป็นต้น

(3) พื้นที่

พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ชั้นที่ผิวดิน 8,761 ตารางกิโลเมตร และพื้นผิวน้ำซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลาและพัทลุงมีพื้นที่ 1,046 ตารางกิโลเมตร มีความกว้างจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออกประมาณ 20 กิโลเมตร และมีความยาวจากทิศเหนือไปทิศใต้ประมาณ 75 กิโลเมตร ส่วนของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่เป็นพื้นที่ผิวน้ำแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

ก. ทะเลสาบตอนบนหรือทะเลน้อย มีพื้นที่ประมาณ 26.91 ตารางกิโลเมตร เป็นทะเลสาบน้ำจืดเล็กที่มีพืชนานาชนิด ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือ มีคลองนางเรียงเชื่อมทะเลน้อยกับทะเลหลวง

ข. ทะเลสาบตอนกลางหรือทะเลหลวง มีพื้นที่ประมาณ 833.92 ตารางกิโลเมตร มีทางน้ำติดต่อกับทะเลสาบตอนล่าง เป็นทะเลสาบน้ำจืดบริเวณตอนบนและค่อย ๆ เป็นน้ำกร่อยบริเวณตอนล่าง

ค. ทะเลสาบตอนล่างหรือทะเลสาบปึงขลา มีพื้นที่ประมาณ 182.58 ตารางกิโลเมตรน้ำในทะเลสาบสงขลาตอนนี้มีลักษณะเป็นน้ำเค็มและน้ำกร่อย เพราะมีทางออกติดต่อกับอ่าวไทยที่เขาแดง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

(4) อาณาเขต

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับอำเภอปากพนัง อำเภอเชียรใหญ่ อำเภอร่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

ทิศใต้ ติดกับจังหวัดปัตตานี และประเทศมาเลเซีย

ทิศตะวันออก ติดกับอำเภอจะนะ อำเภอเทพา จังหวัดสงขลาและอ่าวไทย

ทิศตะวันตก ติดกับเทือกเขาบรรทัด จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล

(5) ขอบเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด

ก. จังหวัดสงขลา ครอบคลุม 12 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอรัตภูมิ อำเภอหาดใหญ่ อำเภอสะเดา อำเภอระโนด อำเภอสตงพระ อำเภอสิงหนคร อำเภอกวนเนียง อำเภอกระเสสินธุ์ อำเภอนาหม่อม อำเภอบางกล่ำ และอำเภอคลองหอยโข่ง

ข. จังหวัดนครศรีธรรมราช ครอบคลุม 2 อำเภอ คือ อำเภอชะอวด และอำเภอหัวไทร

ค. จังหวัดพัทลุง ครอบคลุมทั้งจังหวัด

(6) ลุ่มน้ำย่อย

ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยลุ่มน้ำขนาดเล็กเรียงรายโดยรอบ แบ่งออกได้เป็น 12 ลุ่มน้ำย่อย (สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่ 16 และกรมกุ่มมลพิษ, 2548) ได้ดังนี้

(6.1) ลุ่มน้ำย่อยคลองป่าพะยอม

(6.2) ลุ่มน้ำย่อยคลองท่าแนะ

(6.3) ลุ่มน้ำย่อยคลองนาท่อม

(6.4) ลุ่มน้ำย่อยคลองท่าเชียด

(6.5) ลุ่มน้ำย่อยคลองป่าบอน

(6.6) ลุ่มน้ำย่อยคลองพรุฬ

(6.7) ลุ่มน้ำย่อยคลองรัตภูมิ

(6.8) ลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา

(6.9) กลุ่มน้ำย่อยคลองฝั่งตะวันออก 1

(6.10) กลุ่มน้ำย่อยคลองฝั่งตะวันออก 2

(6.11) กลุ่มน้ำย่อยคลองฝั่งตะวันออก 3

(6.12) กลุ่มน้ำย่อยคลองฝั่งตะวันออก 4

พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้มีการขยายตัวด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว โดยจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยและใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่อย่างสมบูรณ์ในลุ่มน้ำ เพื่อใช้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตส่งผลให้ทรัพยากรดังกล่าวร่อยหรอและเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นจนบางครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรง นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างฟุ่มเฟือย โดยปราศจากแผนการจัดการและฟื้นฟูที่เป็นระบบ ทั้งยังขาดการคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เป็นผลให้ทรัพยากรต่าง ๆ เหล่านั้นเสื่อมโทรมลง เปลี่ยนสภาพจากปัจจัยเกื้อหนุนไปเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนา

เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมา มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงถึงกันอย่างเป็นระบบทั้งระหว่างปัญหาประเด็นต่าง ๆ และองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ จากการติดตามประเมินผลการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในอดีตที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาหลักในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ได้รับการแก้ไขอย่างล่าช้า มีผลสำเร็จห่างไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้แผนแม่บทฯ มาก โดยเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ได้แก่ ปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าต้นน้ำ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าพรุ (บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย) ปัญหาน้ำเสียและขยะมูลฝอย และปัญหาความตื้นเขินของทะเลสาบและเครื่องมือประมง ทั้งนี้ การรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ประเด็นปัญหาจากแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พ.ศ. 2548 และการประเมินสถานภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากรายงาน โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ. 2550 และ 2551 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาอันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางและแผนงานในการแก้ไข

8.4 สถานภาพปัญหาด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(1) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน

รายงานโครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ. 2550 ได้ระบุว่า จากข้อมูลการแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี 2549 โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า

พื้นที่ของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีสภาพการใช้ประโยชน์ที่เด่นชัดที่สุด คือ พื้นที่ปลูกยางพารา ประมาณมากถึงร้อยละ 45.78 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยตัดในส่วนพื้นที่น้ำออก จะพบว่าพื้นที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาทั้งหมด ส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่รองลงมา ได้แก่ นาข้าว แหล่งน้ำ ป่าดิบชื้นชุมชน ป่าเบญจ ป่าพรุและอื่น ๆ

(2) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินร้าง หรือพื้นที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

กิจกรรมในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีความอ่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ คือ กิจกรรมการทำนา กิจกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล กิจกรรมการปลูกยางพารา ที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงพื้นที่กันเอง หรือการปล่อยพื้นที่ให้เป็นที่ร้าง หรือการกีดกันต่อการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 25)

จากสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ตามเศรษฐกิจ สังคม และการเพิ่มขึ้นของประชากร การใช้ประโยชน์ที่ดินในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันดำเนินมาโดยปราศจากการวางแผน การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์กลุ่มน้ำทั้งหมด ดังนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพจึงเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งที่ถูกระบุไว้ในแผนแม่บท

(3) ความหลากหลายทางชีวภาพของสัตว์และการทำประมง

ความหลากหลายทางชีวภาพของสัตว์น้ำในช่วงระยะ 30-40 ปีที่ผ่านมา เริ่มมีการศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาโดยหน่วยงานของรัฐบาลในพื้นที่ เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลสาบสงขลา โดยสรุปพบว่า การศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลายังมีอยู่ค่อนข้างน้อยและกระจัดกระจาย การศึกษาทำในช่วงเวลาสั้น ๆ สถานที่ศึกษาแคบ ๆ และค่อนข้างเฉพาะเจาะจงในบางบริเวณของกลุ่มน้ำฯ เท่านั้นอีกทั้งบางครั้งก็ทิ้งช่วงเวลาในการเก็บตัวอย่างเพื่อทำการศึกษ่าห่างเกินไป นอกจากนี้ การตั้งวัตถุประสงค์ค่อนข้างเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถนำไปสู่การวางแผนการจัดการและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนได้

เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของสัตว์น้ำจะมีทิศทางที่สอดคล้องกับโครงการฟื้นฟูทะเลสาบสงขลาอย่างชัดเจน โดยในปีที่มีอัตราการกระจายตัวต่ำ (ปริมาณการจับสัตว์น้ำส่วนใหญ่เป็นสัตว์น้ำในลำดับแรก ๆ) จะพบปริมาณการจับสัตว์น้ำประเภท กุ้งแชบ๊วย และกุ้งกุลาดำ มีปริมาณที่สูงมาก ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ที่มีการปล่อย และส่งเสริมการทำฟาร์มทะเล

(4) ความตื่นเงินของทะเลสาบสงขลา

แหล่งที่มาของตะกอน เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ปัจจุบัน ทะเลสาบสงขลาได้ตื่นเงินขึ้นกว่าในอดีต เนื่องจากการทับถมของตะกอนที่มาจากพื้นที่ลุ่มน้ำโดยรอบ อันที่จริง การตกตะกอนในทะเลสาบเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นตัวการที่ทำให้อัตราการตกตะกอนเพิ่มรวดเร็วขึ้น ตะกอนที่เข้าสู่ทะเลสาบสงขลา ถูกพัดพามาโดยกระแสน้ำและกระแสลม แต่เนื่องจากเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นเขตที่ลุ่มพืดไม่รุนแรง อีกทั้งผิวดินมีพืชปกคลุม โอกาสที่ลมจะพัดเอาตะกอนปริมาณมากจากบนบกไปตกทับถมในทะเลสาบจึงมีน้อยมาก ตะกอนที่ถูกพาเข้าสู่ทะเลสาบส่วนใหญ่จะมาโดยกระแสน้ำในรูปของตะกอนแขวนลอย ซึ่งมีที่มาจาก แหล่งหลัก คือ

ตะกอนจากชายฝั่งทะเล จะพบบริเวณปากทะเลสาบสงขลา เพราะเป็นส่วนที่ติดต่อกับทะเลและได้รับอิทธิพลจากน้ำขึ้น-น้ำลง ลักษณะตะกอนบริเวณชายฝั่งทะเลอ่าวไทยใน แถบนี้ เป็นอนุภาคทรายขนาดปานกลางถึงละเอียด ตะกอนทรายเหล่านี้เคลื่อนที่ขนานกับชายฝั่งตามอิทธิพลของกระแสน้ำเลียบชายฝั่ง (Longshore current) โดยในฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ตะกอนทรายจะเคลื่อนขึ้นไปทางเหนือ และในฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ จะมีตะกอนทรายเคลื่อนลงใต้ ตะกอนทรายส่วนหนึ่งจะถูกพัดพาเข้าสู่ปากทางเข้าทะเลสาบตอนล่าง แต่เข้าไปได้ไม่ไกลนักเนื่องจากกระแสน้ำอ่อนตัวลงเมื่อเข้าไปในทะเลสาบ ดังนั้น ตะกอนทรายจากทะเลจะตกลงสู่ท้องน้ำในทะเลสาบตอนล่างไม่เกินบริเวณเกาะยอ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

(5) พื้นที่ป่าไม้ในเขตลุ่มน้ำ

ในส่วนของป่าต้นน้ำมีประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง ในหลายพื้นที่มีเอกสารสิทธิในบางพื้นที่ที่มีอิทธิพล และในเกือบทุกพื้นที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจจะแก้ไขปัญหาก็เบ็ดเสร็จได้ ดังนั้นประสิทธิผลของการฟื้นฟูพื้นที่ต้นน้ำ โดยการปลูกป่าในพื้นที่นั้น จะมีผลก็ต่อเมื่อทำการเพิ่มพื้นที่ป่าในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากป่าไม้เป็นอย่างอื่น

พื้นที่ต้นน้ำลำธารตามประกาศคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2530 และวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรม ได้กำหนดให้พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 เป็นพื้นที่ต้นน้ำ โดยพื้นที่ต้นน้ำสำคัญของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในแนวเทือกเขา 2 เทือกเขาที่สำคัญ คือ แนวเทือกเขาบรรทัดตั้งแต่เขตรอยต่อจังหวัดพัทลุงกับจังหวัดตรัง ลงมาถึงรอยต่อระหว่างจังหวัดสงขลากับจังหวัดสตูล กับพื้นที่ของเทือกเขาสันกาลาคีรี ลักษณะพื้นที่ต้นน้ำโดยทั่วไปเป็นป่าดิบชื้น (Tropical rainforest) ซึ่งหากพิจารณาถึงป่าต้นน้ำ พบว่ามีการลดลงของป่าบริเวณต้นน้ำเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วใน 20-30 ปีที่ผ่านมา เป็นสาเหตุหลักของปัญหาหลาย ๆ ปัญหาในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ไม่ว่าจะเป็นการที่

พื้นดินสูญเสียความสามารถในการอุ้มน้ำ ทำให้ฝนที่ตกลงมาไหลบ่าอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในฤดูฝน ขาดน้ำหล่อเลี้ยงลำคลอง ส่งผลให้ขาดน้ำใช้ในการเกษตรในฤดูแล้ง ปริมาณน้ำจืดที่มาผลักดันน้ำเค็มหลังฤดูฝนลดลงอย่างรวดเร็วทำให้สมดุลของระบบ น้ำจืด น้ำกร่อย น้ำเค็ม ตลอดจนระบบนิเวศเปลี่ยนไป และทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินซึ่งเห็นกันอยู่ทั่วไป แล้วนำไปสู่การตกตะกอน และการคืนเงินอย่างรวดเร็วของทะเลสาบสงขลาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การบุกรุกเพื่อลักลอบตัดไม้ในป่าพรุ ทั้งเพื่อเตรียมพื้นที่ในการปลูกปาล์ม น้ำมัน ยางพารา แต่ยังมีกรบุกรุกลักลอบตัดไม้เพื่อนำไปจำหน่าย โดยจากสถิติการจับกุม พบว่าไม่เสมีดขาวเป็นไม้ที่การลักลอบตัดบ่อยครั้งที่สุด ซึ่งหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ และการสำรวจพื้นที่ พบว่าพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยถูกบุกรุกเป็นพื้นที่หลายพันไร่ มีหลักฐานการขุดลอกเพื่อทำสวนปาล์มจำนวนมาก และมีการออกโฉนดจำนวนมากในพื้นที่พรุ ประชาชนในพื้นที่มีความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ที่ครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน ทำให้เกิดการปลอมแปลงเอกสารสิทธิ มีการบุกรุกพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จำนวน 30 คดี (กรมอุทยานแห่งชาติและพันธุ์พืช พ.ศ. 2552)

(6) มลพิษทางน้ำ แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการระบายน้ำทิ้งและส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ แหล่งที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (point source) และแหล่งที่ไม่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non-point source) แหล่งที่มีจุดกำเนิดแน่นอน (point source) ได้แก่ น้ำทิ้งจากชุมชน โดยเฉพาะเขตชุมชนเมือง อาทิ เขตเทศบาล จะเป็นน้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมการดำรงชีวิตประจำวันของประชากร โดยเป็นน้ำทิ้งจากที่อยู่อาศัย สถานประกอบการต่าง ๆ ในย่านพาณิชย์กรรม ได้แก่ โรงงาน ตลาดสด และ อาคาร ประเภท ก (อาคารชุด บ้านจัดสรรหอพัก ศูนย์การค้า นอกจากนี้ยังรวมถึงสถาบันและหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้แก่ โรงพยาบาล สถาบันการศึกษา อาคาร ที่ทำการราชการหรือรัฐวิสาหกิจ) ในปัจจุบันในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีชุมชนระดับเทศบาล จำนวน 31 แห่ง แต่มีการบำบัดน้ำเสียจากชุมชนเพียง 2 แห่ง ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครสงขลาเท่านั้น

จากการศึกษาของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 ในปี 2549 และ 2550 เกี่ยวกับปริมาณน้ำเสียและค่าความสกปรกในรูปบีโอดี จากชุมชนที่ระบายจากท่อระบายน้ำลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง พบว่าปริมาณน้ำเสียจากแต่ละแหล่งจะมีความแตกต่างกัน โดยที่ชุมชนที่ปริมาณน้ำเสียมากกลับพบว่าจะมีค่าความสกปรกน้อยมาก ในขณะที่บางจุดมีความสกปรกในชั้นปานกลาง แต่ปริมาณน้ำเสียจะมีน้อย ดังนั้น ข้อมูลส่วนนี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจเลือกระบบและวิธีการจัดการน้ำเสีย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แหล่งกำเนิดน้ำเสียประเภทอุตสาหกรรม ที่เป็นแหล่งมลพิษทางน้ำที่

สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารทะเลและห้องเย็น อุตสาหกรรมยางพารา ส่วนใหญ่จะรวมตัวอยู่กันหนาแน่นตามเส้นทางคมนาคมสายหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตลุ่มน้ำคลองอุตะเกาศ่วนในจังหวัดพัทลุง ส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานขนาดย่อมของสหกรณ์กองทุนสวนยาง และมีเพียงโรงงานขนาดใหญ่เท่านั้นที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย นอกจากนี้ ยังมีกรณีร้องเรียนจากชาวบ้านว่าโรงงานบางแห่งละเลยไม่เปิดระบบบำบัดน้ำเสียในบางช่วงเวลาเช่น เวลากลางวัน หรือในช่วงฝนตกหนัก

9. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญของการปกครองรูปแบบนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งรับรองสิทธิการของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและในหลายเรื่องโดยกรณีรับรองสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้หน้าที่โดยตรงกับรัฐซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และโดยอ้อมคือ ชุมชนในการบำรุงรักษาการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

9.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยหลักการพื้นฐานนั้น องค์กรสาธารณะซึ่งอาจเป็นรัฐบาลระดับชาติ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรชุมชน จะเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์สิ่งที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสังคม ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรสาธารณะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ ย่อมมีหน้าที่คุ้มครองรักษาดูแลทรัพย์สินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ มิให้เสียหายหรือถูกบุกรุกทำลาย และมีหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้พบว่าการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ แหล่งน้ำสาธารณะ ป่าไม้ภูเขา แหล่งท่องเที่ยว แหล่งประมง ปล่องยให้แหล่งทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ดินเงิน ปนเปื้อน อีกทั้งก่อให้เกิดความขัดแย้ง การแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติระหว่างปัจเจกชน ชุมชน และเป็นภัยคุกคามสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน อาทิ ปัญหาก็ภัยแล้ง น้ำท่วม ไฟป่า โรคระบาด และอื่น ๆ อันมีสาเหตุมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเนื่องจากมีปัญหาก็เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชนผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือคนในชุมชน การจัดการ

ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนนับเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาได้ การให้อำนาจกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้การพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะชุมชนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากร โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากที่สุด การให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการชุมชน โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละประเภทให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกิดจาก “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นในชุมชน เป็นปัญหาที่คนในชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้เองหรือต้องการการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นปัญหาเดียวหรือหลายปัญหา ซึ่งหลาย ๆ ปัญหาที่ชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้นั้น เรียกว่า “ประเด็นปัญหา” เมื่อปัญหานั้นถูกกล่าวถึงในวงกว้างและไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของใครคนใดคนหนึ่งจนเป็น “ประเด็นสาธารณะ” จากนั้น หน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ให้ความสนใจและต้องการแก้ไขปัญหา เกิดการยกระดับแนวทางการแก้ไขปัญหาไปเป็น “วาระสาธารณะ” และร่วมกันพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเข้มข้น มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ อย่างชัดเจน จนเกิดเป็น “นโยบายสาธารณะ” ในขั้นตอนนี้เองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการร่วมแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เนื่องจากถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาและ “ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น” โดยมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของมนุษย์และเพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน

ทั้งนี้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเห็นว่าเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ตามมาตรา 79 ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 290 ได้วางหลักไว้ว่า เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

ข. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ค. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ต่อมาอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ตามแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ที่เน้นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นตามมาตรา 78(3) โดยการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

(4) เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

ข. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ค. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ง. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 290

ในปัจจุบันการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 249

ในประเด็นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกท้องถิ่น ซึ่งถือว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสถานะเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการ จัดทำบริการสาธารณะ นอกจากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ยังให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติได้ ตามมาตรา 254

จากกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการที่แสดงให้เห็นถึงการสร้างกฎหมายรองรับการทำงานในการบริหารจัดการทรัพยากร โดยให้อำนาจกับหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จและสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ตามอำนาจกฎหมายที่ได้กำหนดไว้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น ทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืนและเกิดความสมดุล เพราะเกิดจากความร่วมมือของคนในชุมชน เกิดความรัก ความห่วงใยในทรัพยากร ซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชน ทั้ง ชุมชนเอง องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ภาคีรัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง การให้อำนาจกับชุมชน ในการดูแลทรัพยากรร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมารองรับการดำเนินงานของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของชุมชนมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการตราข้อบัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินงานของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน

9.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของหลาย ๆ ประเทศ มีการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากขึ้น มีผู้เข้าร่วมมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายท้องถิ่น เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ขยะ น้ำท่วม น้ำเสียจากโรงงานการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงนับที่หมายถึง กระบวนการดำเนินการร่วมกันโดยหลายภาคส่วนเพื่อบรรลุกิจการสาธารณะในเงื่อนไขที่ไม่อาจใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียวในการบรรลุภารกิจได้

การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นไม่ใช่การปรับตัว แต่เป็นการเปลี่ยนระบบ ภาคประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะมากขึ้น สถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ความต้องการประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจและก้าวพ้นไปจากระบบราชการการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่หน่วยองค์กรท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเอง มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่น มีบุคลากรท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลปัญหาท้องถิ่นได้รับการแก้ไขส่งเสริมท้องถิ่นพัฒนาบทบาทของตนเองพื้นฐานการพัฒนาสู่ระดับชาติสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนซึ่งต้องพิจารณากฎหมายที่ให้ฐานอำนาจท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติ ดังนี้

9.2.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้โดยหลักแห่งการปกครองตนเอง

จะเห็นได้ว่ากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลได้ และเป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของรัฐผ่านเครื่องมือทางด้านการปฏิบัติงานที่ในการควบคุมในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการปฏิบัติงานที่จะต้องกระทำอีกมากมายซึ่งเป็นภารกิจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ โดยมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.2.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่น ๆ เป็นเทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ซึ่งอำนาจหน้าที่แต่ละประเภทของเทศบาลก็จะมีอำนาจ

หน้าที่ก็จะคล้าย ๆ กัน หรือแตกต่างกันบ้าง อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นซึ่งสามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับได้

9.2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง และการที่จะสามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ก็ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับในท้องถิ่นได้

9.2.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่มีส่วนในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในการพัฒนาประเทศทั้งในมิติของการให้บริการสาธารณะ และในมิติด้านการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ส่งผลให้สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าหลายประการต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการและแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้นกฎหมายที่สำคัญได้ช่วยเสริมสร้างและให้หลักประกันกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้กว้างขวางมากขึ้น โดยที่การกำกับดูแลจากรัฐเน้นเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และประการสำคัญประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงแผน ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เพื่อก่อเกิดผลในทางปฏิบัติ ดำเนินไปอย่างเป็นระบบระเบียบโดยแท้จริง ซึ่งสามารถกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีการจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่เพื่อให้เกิดบูรณาการในเชิงแผนงานระดับพื้นที่

9.2.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

(1) กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติได้

(2) ในการยื่นรายชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คำร้องขอต้องประกอบด้วย ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ ลายมือของผู้เข้าชื่อ และรายชื่อของผู้เข้าชื่อพร้อมสำเนาบัตรประชาชนเสนอต่อสภาท้องถิ่น

(3) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอนั้นจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด

(4) ประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาและนำเสนอที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อร่างข้อบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัตินั้น ๆ เพื่อพิจารณาต่อไป

จากกระบวนการขั้นตอนการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น แม้ว่า จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชน แต่ที่ผ่านมามีพบว่าการเข้าชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีน้อยมาก และมีความเป็นไปได้น้อย เป็นเพราะกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาด้วยนั้น ประชาชนผู้เสนอจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถ และมีทักษะเกี่ยวกับการร่างออกแบบข้อกฎหมายซึ่งอาจจะอยู่นอกเหนือขีดความสามารถที่ประชาชนท้องถิ่นทั่วไปจะกระทำได้อีกทั้งขั้นตอนและกระบวนการยังมีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลาานาน และยังขึ้นตรงต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่เป็นผู้บังคับใช้หรือกำกับดูแลเรื่องนั้น ๆ ตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้น ต้องเสนอให้ส่วนกลางอนุมัติ “โดยผ่านไปเป็นลำดับขั้น” ตั้งแต่อำเภอจนถึงกระทรวงมหาดไทย จึงใช้เวลานาน สภาพการณ์เช่นนี้เองจึงถือได้ว่าอำนาจการปกครองยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเช่นเดิม อำนาจในการเข้าชื่อของประชาชนท้องถิ่นเพื่อเสนอข้อบัญญัติเป็นเพียงแต่การให้อำนาจนิติบัญญัติที่ยากหรือไม่มีทางบรรลุจุดประสงค์ได้

9.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับ มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้

เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

9.3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายได้กำหนดให้สามารถประกาศกำหนดให้พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไปหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย ให้สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ตามมาตรา 43 และในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทำการศึกษากำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้ว ทั้งนี้สืบเนื่องจากมติคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2552 ได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดพื้นที่ที่มีความสำคัญและอ่อนไหว เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหากพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบครบถ้วนเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพร้อมจัดทำแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงแสดงเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีแนวคิดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดด้านนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติการจัดทำแผนแม่บทและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการวางมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตอนุรักษ์ และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามหลักการและแนวความคิดเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้

ความเข้าใจในปัญหาทั้งความร่วมมือจากประชาชน องค์กรเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบรรลุวัตถุประสงค์ได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ กลไกการสร้างความมั่นคงทางด้านน้ำต้องคำนึงถึงความสมดุลด้านอาหารและพลังงานด้วยทั้งในระดับภาพรวม ได้แก่ พื้นที่ในเขตชลประทาน เขตชุมชนเมือง-เทศบาล ภาคอุตสาหกรรม และในระดับชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตร รวมถึงการคืนสมดุลของป่า ดิน สิ่งแวดล้อม อาทิ พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และพื้นที่น้ำท่วมถึง ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยทำหน้าที่เป็นโครงสร้างน้ำตามธรรมชาติ (Natural Infrastructure) อันเป็นหัวใจของการรับมือวิกฤตน้ำและสภาพอากาศรุนแรงในอนาคต

นอกจากนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและกลไกประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันเชิงพื้นที่ที่มีเอกภาพของภาครัฐ และสร้างให้หน่วยงานปฏิบัติหลัก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่เกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน มีความเข้มแข็ง สามารถวางแผนการใช้น้ำและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่ท่วม น้ำแล้ง น้ำเสีย และอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรน้ำ แหล่งน้ำ และที่ดิน บนพื้นฐานความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน อย่างเป็นธรรม สร้างความพร้อมในการรับมือกับความแปรปรวนของภูมิอากาศ ลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำในกลุ่มน้ำ รายละเอียดดังนี้

9.3.2 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

ความอุดมสมบูรณ์ของทะเลไทยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการค้าทุนเศรษฐกิจและสังคมไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีความสำคัญทั้งในด้านแหล่งผลิตอาหาร ด้านการท่องเที่ยว และเป็นฐานทรัพยากรที่สร้างรายได้หลักของประเทศ รวมถึงวิถีของชุมชนที่อาศัยอยู่ริมฝั่งทะเล โดยเฉพาะลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

อย่างไรก็ตาม ตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการประมงของประเทศไทย ไม่ได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงการใช้อย่างยั่งยืนและอย่างเท่าเทียม แต่ในทางตรงกันข้าม กลับนำไปสู่การเดินหน้าทำลายทะเลไทย ระบบนิเวศทะเลและชายฝั่งอย่างรุนแรงต่อเนื่อง เกิดการพัฒนากิจการประมงพาณิชย์ที่เป็นไปในทางกอบโกยทรัพยากร ทำลายวิถีชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการประมงพาณิชย์แบบทำลายล้างซึ่งมุ่งกวาดสัตว์น้ำทุกชนิดเกินศักยภาพในการฟื้นตัวของทะเล นอกจากนี้ยังนำไปสู่การเผชิญกับปัญหาการรุกรานด้านอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศป่าชายเลนให้เป็นเขตเพาะเลี้ยงชายฝั่ง สิ่งปลูกสร้างบนชายหาด การพัฒนาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เช่น ท่าเรือน้ำลึก แทนจุดเกาะ

น้ำมันใกล้ชายฝั่ง โรงงานอุตสาหกรรมก่อมลพิษ และกิจกรรมมนุษย์ต่าง ๆ ที่เป็นต้นกำเนิดมลพิษ ปริมาณมหาศาลและปลดปล่อยปนเปื้อนสู่ทะเลและสะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหาร ส่งผลทำลายชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตเกื้อกูลกับธรรมชาติและทำอาชีพที่สอดคล้องฐานทรัพยากรในพื้นที่ แต่กฎหมายพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าการทำประมงได้ กฎหมายที่จะให้สิทธิประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการประมงแม้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประมงฉบับใหม่แต่ก็เฉพาะการประมงชายฝั่ง

9.3.3 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

การจัดระเบียบของการสัญจรทางน้ำให้เกิดความปลอดภัยเป็นการกิจหนึ่งของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นการคุ้มครองประชาชนให้สามารถสัญจรไปมาหรือใช้บริการสาธารณะบริเวณพื้นน้ำได้ด้วยความสะดวกปลอดภัย ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่จะเห็นว่ามีการปลูกสร้างไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทำการประมง ที่พักอาศัยสำหรับนักท่องเที่ยวอยู่ในท้องทะเล ซึ่งส่งผลการการเดินของน้ำ การสัญจรของเรือและอาจเป็นต้นกำเนิดในการก่อให้เกิดมลพิษในทะเลสาบสงขลา วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการทำประมงได้เปลี่ยนจากการใช้เครื่องมือง่าย ๆ ที่ผลิตขึ้นมาเองจากวัสดุที่หาได้ในท้องถิ่น มาใช้เครื่องมือที่หาซื้อได้ง่ายในท้องตลาด และมีประสิทธิภาพมากกว่า

9.3.4 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ประเทศไทยตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้ประสบกับปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำใน หลายมิติ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งปัจจุบันมีคณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ทำหน้าที่ในการบูรณาการ และบริหารทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในทุกมิติ ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องสามารถ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดความประสานสอดคล้องกันในทุกมิติจนเกิดความสมดุลอย่างยั่งยืน รวมทั้งมีการวาง หลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มี องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่ม น้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 เป็นกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ ประเทศที่คำนึงถึงทุกมิติที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การ บำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ และสิทธิในน้ำ โดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดความสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

9.3.5 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

ในกรณีของการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจที่จะห้ามมิให้บุคคลใดชักน้ำหรือใช้น้ำจากน้ำชลประทาน หากเห็นว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แสดงให้เห็นว่าน้ำที่อยู่ทางน้ำชลประทานนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของทางราชการตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาการควบคุมจัดการน้ำในทางความเป็นจริงแล้วก็ปรากฏว่าน้ำนั้นอยู่ในความดูแลของกรมชลประทานซึ่งได้รับมอบหมายให้ควบคุมประตูเปิดปิดของทางน้ำชลประทาน แต่อย่างไรก็ดี หากการชักหรือใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานนั้นไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจสั่งห้ามการชักหรือใช้น้ำหรือไม่ เนื่องจากในเรื่องนี้กฎหมายมิได้กล่าวถึง ดังนั้นน่าจะตีความว่าจะมีการสั่งห้ามในลักษณะดังกล่าวมิได้ แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องการจะให้บุคคลใดใช้จริง ก็สามารถปิดประตูมิให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินของบุคคลที่ต้องการชักหรือใช้น้ำได้โดยมิต้องมีการสั่งห้ามแต่ประการใด

น้ำใต้ดิน แต่เดิมนั้นการควบคุมการขุดเจาะน้ำใต้ดินมิได้รับความสนใจเท่าใดนัก แต่หลังจากที่ได้มีการนำน้ำใต้ดินมาใช้กันอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม มีการเกรงว่าการเจาะและสูบน้ำใต้ดินมาใช้จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ เช่น การทรุดตัวของแผ่นดิน เป็นต้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เพื่อดำเนินการควบคุมเรื่องดังกล่าว โดยห้ามการประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลโดยมิได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แม้ว่าผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินอยู่ในเขตน้ำบาดาลก็ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 5 อนุญาตให้ประกอบกิจการหนึ่งเกี่ยวกับการใช้ การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์น้ำใต้ดิน ได้แก่ การที่พระราชบัญญัติน้ำบาดาลไม่ได้คำนึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ผิวดินและน้ำใต้ดิน ไม่มีบทบัญญัติใดที่ควบคุมการใช้น้ำใต้ดินหรือผิวดินที่จะมีผลกระทบต่อการใช้น้ำอีกประเภทหนึ่ง และในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์น้ำใต้ดินนั้นก็ดำเนินการอย่างเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ บริหารจัดการ และการอนุรักษ์น้ำผิวดิน

9.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาประกอบด้วยพื้นที่ที่จัดเป็นเขตอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีพื้นที่บางส่วนทับซ้อนกัน พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบและดินเหมาะสมในการทำการเกษตร สภาพส่วนใหญ่เปลี่ยนแปลงเป็น พื้นที่การเกษตรไปเกือบทั้งหมด จากข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2546 (การดำเนินการด้านการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์

ข้อมูลโครงการพัฒนาระบบคลังข้อมูล 25 กลุ่มน้ำ และแบบจำลองน้ำท่วมน้ำแล้งกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา, 2555 หน้า 38-39) พบว่า กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามีการบุกรุกพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ คือ การบุกรุกเขตอนุรักษ์เพื่อทำสวนยางพาราหรือ ปาล์ม น้ำมัน และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในเขตอนุรักษ์ซึ่งเกิดจากการบุกรุกเพื่อทำการเกษตรแล้วปล่อยให้ร้างให้เสื่อมโทรม ในพื้นที่อนุรักษ์จึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ รายละเอียดดังนี้

9.4.1 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนและทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในพื้นที่นั้น ตามความเป็นจริงแล้วทางราชการพยายามดำเนินการสงวนพื้นที่ป่ามานานแล้วก่อนการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ แต่การจะประกาศว่าพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนในสมัยก่อนจะต้องมีการสำรวจอย่างแท้จริงว่าพื้นที่ที่จะประกาศเป็นป่าสงวนนั้นมีสภาพเป็นอย่างไร มีควรรครอบครองมาก่อนหรือไม่ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถประกาศพื้นที่เป็นป่าสงวนได้ก่อนที่จะถูกรายการเข้าไปยึดถือทำกิน ดังนั้นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงได้เปลี่ยนวิธีการใหม่สำหรับการสงวนพื้นที่ป่า โดยให้มีการประกาศก่อนว่าจะสงวนพื้นที่ใดบ้างให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากการประกาศนั้นกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลใด ก็ให้บุคคลนั้นทำการคัดค้าน

เมื่อได้มีการประกาศพื้นที่ใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การใช้พื้นที่ดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยกฎหมาย มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติกำหนดว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ห้ามยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แฝ้วถาวร เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ บทบัญญัตินี้ประสงค์จะให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งมุ่งควบคุมการทำไม้บางประเภทเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีปัญหาเพราะมีค้อยได้ผลเท่าใดนัก ดังจะเห็นว่ามียาญจนวนมากยังคงทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมีการอนุญาตให้ทั้งภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐใช้ประโยชน์และบุกรุกทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่ง จนทำให้ดูเหมือนว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นหลักเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกเข้าไปทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยประชาชนเป็นจำนวนมากจนกระทั่งไม่สามารถดำเนินการบังคับกฎหมายเพราะได้กลายเป็นปัญหาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของประเทศ กล่าวคือ ยาญจนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคนในอดีตที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาตินั้นส่วนใหญ่เป็นผู้

มีฐานะยากจนที่ต้องการทำกินสำหรับครอบครัวที่ขยายใหญ่ขึ้น รวมทั้งบางส่วนของราษฎรเหล่านั้นเป็นชาวไทยภูเขาที่ชีวิตความเป็นอยู่ของเขาผูกพันกับป่าและภูเขามาช้านาน

การจะบังคับให้ราษฎรดังกล่าวข้างต้นปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติในอดีตจึงเป็นไปได้ลำบากยิ่งนักเพราะจะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อประชาชนจำนวนมากในด้านต่าง ๆ และหากประชาชนเหล่านั้นได้รับผลกระทบ ก็มักจะต้องเรียนต่อนักการเมืองเพื่อมิให้มีการบังคับใช้กฎหมาย และโดยปกติแล้วนักการเมืองส่วนใหญ่จะยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าวเพื่อรักษานาเสียดของตนไว้อันจะเป็นประโยชน์ต่อตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จากที่เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่นักและอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและการเมืองรัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาเรื่องนี้ใหม่ด้วยการพยายามจัดราษฎรผู้บุกรุกให้อยู่ในกลุ่มในพื้นที่ป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรมและมีเขตต้นน้ำลำธาร พร้อมทั้งพยายามจำกัดการบุกรุกพื้นที่ป่าสมบูรณ์ต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการริเริ่มโครงการหมู่บ้านป่าไม้ โดยทางราชการเป็นผู้จัดทำระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเช่นการสร้างถนนและแหล่งน้ำ รวมทั้งการส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ ด้วย แต่โครงการหมู่บ้านป่าไม้ไม่ประสบความสำเร็จที่ควรเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ หลายประการโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการตั้งหมู่บ้านป่าไม้ซึ่งต้องรับภาระโดยรัฐบาล

9.4.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติให้ความคุ้มครองแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ในทางปฏิบัติในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้รับการคุ้มครองมากกว่าป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติมิได้เปิดช่องให้มีการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการป้องกันมิให้มีปัญหาเกิดขึ้นแต่ต้นและเพื่อให้ การสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และ สวนรุกขชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 6 กล่าวได้ว่าถ้ารัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา แต่จะกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินที่ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิได้ ส่วนการขยายหรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาตินั้นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 จะเห็นแล้วว่าการกำหนดเขต

อุทยานแห่งชาติขึ้นมาก็เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและความรื่นรมย์เท่านั้น มิยอมให้มีการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติเช่นในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยานแห่งชาติจึงมีโอกาสถูกทำลายน้อยกว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังปรากฏว่าราษฎรบางกลุ่มได้ครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติบางแห่ง

ปัจจุบันก่อนกำหนดเป็นเขตอุทยานกฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น ซึ่งการกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงาน ของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอน อุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรี กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ในขณะที่อุทยานแห่งชาติเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าใช้ได้หากเสียค่าบริการ การคุ้มครองอย่างเข้มงวดนี้เป็นผลดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพเพราะจะส่งผลการระบบนิเวศต่อทรัพยากรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในพื้นที่อื่นไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนและทะเลสาบสงขลาเพราะเป็นแหล่งป่าต้นน้ำของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เขตอุทยานแห่งชาติก็สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างจิตสำนึกเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ทั้งป่าต้นน้ำและป่าชายเลนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

9.4.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องการจัดการที่ดิน

ดินนั้นเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของทุกสิ่ง และยังใช้เป็นฐานสำคัญในการผลิตสิ่งต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ จึงได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดิน การถือครองที่ดิน การใช้ที่ดิน และเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินซึ่งจะมีการนำเสนอในประเด็นสำคัญ คือ

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายสำคัญที่ได้วางหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของเอกชน เช่น กำหนดว่าการขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรและต้องมีเอกสารใดมาก่อนบ้าง พร้อมกันนั้นได้ยอมรับเอกสารต่าง ๆ

ซึ่งแสดงกรรมสิทธิในที่ดินหรือการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้มีการออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ว่าก่อนหรือขณะที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ส.ค.1 ใบไต่สวน ใบเหยียบย่ำ หรือตราจองก็ตาม มีข้อสังเกตว่า แม้ประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการได้สิทธิในที่ดินของเอกชน แต่เอกชนนั้นก็อาจได้สิทธิดังกล่าวหรือสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นอีกด้วย

สำหรับบางพื้นที่นั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร โดยมาตรา 6 ได้ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ก็ได้ ในกรณีของนิคมสร้างตนเองนั้น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รับผิดชอบจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ส่วนนิคมสหกรณ์นั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกินและอยู่อาศัย การจะจัดตั้งนิคมในบริเวณใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาพร้อมทั้งมีแผนที่กำหนดแนวเขตด้วย บุคคลซึ่งจะเข้าไปทำกินในนิคมได้จะต้องได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือก หากผู้ใดเข้าไปทำกินโดยพลการอาจมีความผิดตาม มาตรา 15 ซึ่งได้ห้ามการเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แฝงถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วแต่กรณี

9.4.4 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

การได้สิทธิในที่ดินของเอกชนอาจได้มาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 กล่าวคือ เนื่องจากว่าระบบเกษตรกรรมของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา ยังมีข้อบกพร่องบางประการ โดยเฉพาะในเรื่องของระบบการชลประทาน และสาธารณูปโภคที่จำเป็นอื่นเกี่ยวข้องทำให้ผลิตผลและรายได้ของเกษตรกรไม่สูงเป็นที่น่าพอใจ จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ขึ้นเพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการเกษตรกรรมให้ดีขึ้น โดยพยายามให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากระบบการชลประทาน และการสาธารณูปโภคอื่นดังจะเห็นได้จากความหมายของคำว่า การจัดรูปที่ดิน ซึ่งหมายถึง การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทาน และการระบายน้ำการจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน

การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

ในการจัดรูปที่ดินนั้น ทางราชการมีบทบาทมากเพราะกฎหมายกำหนดให้ทางราชการเป็นผู้จัดรูปที่ดินว่าควรจะมีลักษณะหรือรูปร่างอย่างไร พร้อมทั้งให้ราชการเป็นผู้จัดทำระบบการชลประทาน การระบายน้ำ ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินจะต้องจ่ายเงินที่ทางราชการได้ทรงจ่ายไปก่อนเพื่อการก่อสร้างระบบที่จำเป็นคืนแก่ทางราชการ แต่การจ่ายเงินเป็นในลักษณะจ่ายเป็นรายปี ปีละไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนที่จะต้องจ่ายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ไร่นาก็ดี รัฐบาลจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่โครงการจัดรูปที่ดินแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของค่าใช้จ่ายในโครงการ

การควบคุมการใช้ที่ดิน

การที่มีการออกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้น วัตถุประสงค์หลักอย่างหนึ่งก็เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามสมรรถนะหรือความเหมาะสมของดินอันจะเป็นผลดีต่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมใกล้เคียงอย่างหนึ่งเพื่อช่วยทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้แก่ การมีกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงประเด็นดังกล่าว

การควบคุมการใช้ที่ดินในการเกษตรกรรม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ผู้ที่ได้ที่ดินและเข้าอยู่อาศัยในนิคมตามกฎหมายนี้จะต้องใช้ที่ดินตามที่กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ เนื่องจากมาตรา 9 ได้กำหนดไว้ว่าสมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วแต่กรณี หากว่ามีการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว อธิบดีมีอำนาจให้สมาชิกนิคมออกจากนิคมได้ตามมาตรา 28 และมาตรา 38 สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าหากทางราชการต้องการจะควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน หรือความอุดมสมบูรณ์ของดินในเขตนิคมย่อมสามารถกระทำได้ไม่ยากนัก

การควบคุมการระเบิดและข่อยหิน การระเบิดและข่อยหิน รวมทั้งการตัดหรือขุดดินนั้นเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอาจกระทำในที่ดินของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ ในกรณีที่ดินของรัฐนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ซึ่งสามารถนำมาใช้กับการระเบิด ข่อยหิน ขุดหรือตัดดินลูกรังได้ โดยที่ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้ประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9)

9.4.5 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ การวางและจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์พื้นที่และที่ดินในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมการใช้ที่ดินทั่วไปโดยการผังเมืองกฎหมายต่าง ๆ ที่ควบคุมการใช้ที่ดินมักจะเป็นการควบคุมการใช้ที่ดินแต่ละประเภท มิได้เป็นการควบคุมการใช้ที่ดินในภาพรวมว่าควรจะเป็นอย่างไรก็ดีการควบคุมการใช้ที่ดินในภาพรวมนั้นอาจดำเนินการได้อย่างหนึ่งคือ การวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการสร้างหรือพัฒนาเมือง การวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองนั้นส่วนหนึ่งประกอบด้วยการทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมหมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นหมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์ในการผังเมือง หากกล่าวโดยย่อแล้ว ผังเมืองรวมเป็นการรวมผังและแนวทางอย่างกว้าง ๆ ว่าเมืองควรจะพัฒนาในรูปแบบใด ในขณะที่ผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นการเน้นพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผังและแนวทางพัฒนามากกว่าผังเมืองรวม

โดยที่ระบบการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้อง มีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการด ารงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบ การดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับ

สภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จากทุกภาคส่วน และโดยที่การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนด นโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของการผังเมือง ประกอบกับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองบางกรณีจำเป็นที่รัฐ ต้องใช้สิทธิเหนือเคหสถานและทรัพย์สิน รวมถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะและการจำกัดขอบเขตในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือการประกอบกิจการของบุคคล อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่หรือการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับ นานาประเทศ สมควรปรับปรุงเสียในคราวเดียวกัน

ท้องถิ่นที่มีรูปแบบเมืองเป็นเทศบาล ตำบลนั้นมีจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น จากการเกิดและอพยพเข้าไปอยู่ในเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจเป็น ผลมาจากการที่เมือง (เทศบาล) มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ ดีขึ้น จึงส่งผลทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมืองนั้นเกิดการ เปลี่ยนแปลง ดังนั้น “ท้องถิ่น” แห่งใดที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยไร้แผนชี้นำ จะเสี่ยงที่จะทำให้เกิดสิ่งปลูกสร้างและ อาคารที่ไม่เป็นระเบียบ ขาดความเหมาะสมและความสวยงาม ด้วยเหตุนี้ความรู้เรื่อง “ผังเมือง” จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่จะช่วยวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของ เมืองให้เกิดความสวยงามและเป็นระเบียบ เพราะฉะนั้นการ พัฒนาเมืองที่ยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนพัฒนาเมืองก่อน โดยอาศัย “นักผังเมือง” ที่มีความรู้ด้าน “การผังเมือง” เป็น ผู้ดำเนินการ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการร่วมกำหนดผังเมืองในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เห็นได้ว่าการควบคุมโดยการใช้ผังเมืองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันจึงมีความจำเป็นสอดคล้องกับการจัดการลุ่มน้ำซึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันวางแผนในพื้นที่

10. รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำของต่างประเทศ

รูปแบบการจัดการลุ่มน้ำของต่างประเทศมีรูปแบบกฎหมายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมีกฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรงเช่นเดียวกับไทย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เมืองควาวซิดี้มีระบบการจัดการน้ำในระดับท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำระดับท้องถิ่นคอยขับเคลื่อนการทำงาน รายละเอียดดังนี้

10.1 เครือรัฐออสเตรเลีย Water Act 2007

กฎหมายการจัดการน้ำของเครือรัฐออสเตรเลีย มีรูปแบบของคณะกรรมการในการจัดการลุ่มน้ำอย่างชัดเจนและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติตามที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2554 ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอคือเห็นชอบร่างบันทึกเข้าใจระหว่าง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(ทส.) กับศูนย์บริหารจัดการน้ำเครือรัฐออสเตรเลีย International Centre of Excellence in Water Resources Management (ICE WaRM) จึงควรนำรูปแบบการจัดการลุ่มน้ำของออสเตรเลียเป็นต้นแบบในการศึกษาวิจัยรูปแบบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการจัดการลุ่มน้ำเมอร์เรย์ดาร์ลิ่ง โดยมีหน่วยงานตามกฎหมายในการจัดการร่วมกับประชาชนเพื่อความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติน้ำ (2007) ซึ่งเป็นที่รู้จักภายใต้การบริหารจัดการโดยภาครัฐตอบสนองต่อความแห้งแล้งและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันของออสเตรเลียภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์

มีกรณีศึกษาที่ชี้ว่า การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมที่ได้รับการบูรณาการเข้าไปสู่การสร้างสรรค์การจัดการน้ำอย่างบูรณาการ นั้นสามารถนำไปสู่การจัดการน้ำได้เป็นอย่างดี เช่น การจัดตั้ง คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนภายใต้โครงการการจัดการของ Murray-Darling Basin ในเครือรัฐออสเตรเลีย (Blackmore 1995)

การจัดการสิ่งแวดล้อมถือเป็นภารกิจหลักของท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายบัญญัติอย่างน้อย ต้องมีสาระสำคัญ คือ การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม

โครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้จำกัดภารกิจของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเฉพาะเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น แต่ยังกำหนดเป็นภารกิจที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในพื้นที่อื่น ๆ ในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ของตนอีกด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังกำหนดภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดทำผังเมืองและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลรักษาที่สาธารณะ การจัดการขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรในท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะบัญญัติให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่อาศัยในชนบท ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครอง ใช้ประโยชน์และความไม่เท่าเทียมกัน เพราะเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ที่มีในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบทอันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะมีขั้นตอนและข้อกำหนดที่เหมาะสมกับคนในสังคมเมืองมากกว่า กลุ่มคนที่รวมตัวกันในชนบทตามแบบประเพณีวัฒนธรรมขอท้องถิ่นไม่มีกฎหมายรองรับ

จึงอาจต้องหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมรองรับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง สามารถเชื่อมต่อกับองค์กรทางการของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้กฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระจายอำนาจการบริหารราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

การบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังมีผลกับการจัดการภายในท้องถิ่น และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วม

การศึกษากฎหมายระบบการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากร ประมงและชายะ เป็นต้น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร กลุ่มประมงเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพราะเป็นคนในชุมชนเองงานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นงานที่ต้องการศึกษาถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อเป็นแบบต้นแบบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

10.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เมืองดาวาเวซีตี้ (Davao City)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายน้ำ (Philippine Water Code of 1976) โดยเมืองดาวาเวซีตี้ได้ออกเป็นเทศบัญญัติจัดการลุ่มน้ำและการอนุรักษ์แหล่งน้ำของเมืองดาวาเวซีตี้ (Watershed Protection, Conservation and Management Ordinance of Davao City) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เทศบัญญัติอ้างถึงเป็นกฎระเบียบที่ใช้ในการคุ้มครองอนุรักษ์และอนุรักษ์กฎหมายการจัดการน้ำ

วัตถุประสงค์มีการประกาศใช้เพื่อกำหนดขั้นตอนและแนวทางสำหรับการดำเนินงานตามการคุ้มครองลุ่มน้ำกฎหมายอนุรักษ์และการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามและบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การประกาศนโยบาย รัฐบาลเมืองดาวาเวซีตี้ประกาศดังต่อไปนี้เป็นนโยบาย

ก. พื้นที่ลุ่มน้ำที่ปราศจากมลพิษและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อความสมดุลทางนิเวศวิทยาที่มนุษย์และธรรมชาติเติบโตได้อย่างสมบูรณ์แบบกลมกลืนซึ่งกันและกัน

ข. การยอมรับว่าพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นศูนย์กลางของแรงบันดาลใจของเมืองที่น่าอยู่สำหรับการรักษาความยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมชุมชน

การจัดการลุ่มน้ำ เป็นกระบวนการชี้แนะและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรอื่น ๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อจัดหาสิ่งที่ต้องการเป้าหมายและบริการที่ไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มน้ำและแหล่งน้ำ

คณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำสร้างขึ้นในคณะกรรมการภายในหรือส่วนที่ตั้งอยู่ในลุ่มน้ำ เพื่อช่วยให้สภากาจัดการลุ่มน้ำเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณและกฎระเบียบการใช้งานและข้อบังคับและกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดยบุคคลและอุตสาหกรรมตามกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมในบางพื้นที่ของพื้นที่ต้นน้ำรวมอยู่ในประมวลจริยธรรมนี้จะอยู่ภายใต้ประธานที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีเมืองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางในการนำกลยุทธ์ไป

ปฏิบัติและติดตามกิจกรรมในพื้นที่ต้นน้ำรวมอยู่ในกฎหมาย จะได้รับการจัดตั้งขึ้นในแต่ละ พื้นที่
ลุ่มน้ำ

11. กรอบแนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองลักษณะของสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ และแต่ละมลรัฐต่างก็มีอำนาจและหน้าที่เป็นอิสระในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ในแต่ละมลรัฐก็ยังมีองค์กรภายในจากการกระจายอำนาจเป็นมณฑล (Counties) และเมือง (Cities) ที่มีอำนาจและหน้าที่เป็นอิสระเช่นกัน จึงส่งผลให้แต่ละพื้นที่ปกครองอาจมีกฎหมายของตนเอง สิ่งที่เป็นปัญหาตามมาก็คือในบางกรณี แม้จะเป็นเรื่องเดียวกันแต่ก็อาจมีกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันก็ได้ จากปัญหานี้เองที่ทำให้เกิดการรวมตัวของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายในมลรัฐต่าง ๆ ร่วมกันผลักดันและจัดทำกฎหมายต้นแบบหรือที่เรียกกันว่า “Uniform Law” ซึ่งใน Cornell Law School ได้กล่าวไว้ใน Uniform Law (2007, Online) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1) ที่มาแห่งการจัดทำ Uniform Laws มาจากปัญหาที่แต่ละมลรัฐและแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการตรากฎหมายของตนขึ้นใช้บังคับซึ่งในบางครั้งก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะกลุ่มทนายความที่ต้องอาศัยกฎหมายในการฟ้องร้องหรือการต่อสู้คดี นอกจากนี้เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวด้านธุรกิจระหว่างมลรัฐและระหว่างบุคคลเพิ่มมากขึ้นจึงมีความต้องการที่จะให้มีกฎหมายเป็นหนึ่งเดียว จึงเป็นที่มาของกฎหมายในชื่อของ “Uniform State Laws” เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์สหพันธรัฐ ค.ศ. 1933 (The Federal Securities Act of 1933)

2) การจัดทำ Uniform Laws ของสหรัฐอเมริกานั้น อาจมาจากคณะกรรมการการประชุมแห่งชาติว่าด้วยกฎหมายที่เป็นหนึ่งเดียวของรัฐ (The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, NCCUSL) หรือจากคณะกรรมการของแต่ละมลรัฐ ก็ได้ เมื่อ ภาควิชาของ NCCUSL เห็นชอบร่วมกันในเนื้อหาของกฎหมาย จะมีการลงคะแนนเสียงโดยภาควิชาของแต่ละมลรัฐ และต้องมีเสียงส่วนใหญ่ของมลรัฐไม่น้อยกว่า 20 เสียงเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น ก่อนจึงจะถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็น “Uniform Law” หรือ “Model Act” ในนามของ NCCUSL อย่างเป็นทางการ

3) “Uniform Law” หรือ “Model Act” จะถูกผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐให้รับเอาไปใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายซึ่งมลรัฐสามารถคัดลอกหรือนำมาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและเงื่อนไขของแต่ละมลรัฐได้

แนวคิดนี้จึงเป็นที่มาแห่งการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบด้านการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

12. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

12.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

บุษบง ชาวภักดี (2549) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี เพื่อศึกษาสถานการณ์ นโยบายการจัดการทรัพยากรและศักยภาพของการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้จัดทำยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี ผลจากการศึกษาพบว่าลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี ทั้งบริเวณต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ มีความหลากหลายในการใช้พื้นที่ ทั้งเป็นแหล่งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังไม่เพียงพอ การตัดสินใจและการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปฏิบัติการยังไม่ชัดเจนก่อให้เกิดความสับสนและความไม่ไว้วางใจระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากมีมุมมองและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน การพัฒนานโยบายกับการจัดการซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดบทบาทพัฒนาจังหวัดในระดับภูมิภาคมีความขัดแย้งกัน ส่วนศักยภาพของชุมชนในการจัดการในระดับลุ่มน้ำ มีการรวมตัวกันในรูปแบบที่หลากหลาย แต่มีความไม่ลงรอยในการจัดการเชิงขอบเขตพื้นที่ การปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนและงบประมาณขาดความเชื่อมโยงที่ใกล้ชิด ด้วยเหตุนี้ยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงควรเน้นที่หน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น ในการรักษาระบบนิเวศและป่าต้นน้ำ โดยดำเนินการให้มีหน่วยงานที่บูรณาการระดับกลาง ที่อยู่ระหว่างองค์กรรับผิดชอบระดับลุ่มน้ำ และองค์กรรับผิดชอบระดับท้องถิ่น โดยปรับรูปแบบองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรระดับลุ่มน้ำสาขาให้เป็นรูปแบบองค์กรเอกชนท้องถิ่น ดำเนินการใช้การคลังด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การมีภาษีสิ่งแวดล้อมและภาษีน้ำ การใช้พันธบัตรสิ่งแวดล้อม และน้ำรายได้ไปตั้งกองทุน ในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ควรเร่งดำเนินการให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ เช่น กฎหมายประชาธิปไตยที่เป็นธรรม

ธีรยุทธ อุดมพร (2551) ได้ศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มน้ำสงคราม โดยใช้การจัดทำแผนปฏิบัติการ 21 โดยได้วิเคราะห์สถานการณ์การจัดการทรัพยากรน้ำ วิเคราะห์การพัฒนา นโยบายและแผนการจัดการน้ำชุมชนท่าบ่อสงคราม วิเคราะห์ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ในระดับหมู่บ้านประเมินกระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดทำแผนปฏิบัติการ 21 ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า

นโยบายภาครัฐและกรอบการดำเนินงาน การจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งระดับจังหวัดและท้องถิ่น เน้นการจัดการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแหล่งกักเก็บและกระจายน้ำเชิงอุปทาน โดยยังมีได้ประเมินความต้องการ การใช้น้ำของชุมชน และการบริหารทรัพยากรน้ำตามหลักการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ในส่วนของผลการทดลองการจัดทำแผนปฏิบัติการ 21 ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำท้องถิ่น โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม 7 ขั้นตอน ได้แผนปฏิบัติการประกอบด้วย 6 แผนงาน 28 โครงการ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดในกระบวนการการจัดทำแผนงานอยู่บ้าง แต่แผนงานโครงการที่ศึกษานี้ได้ทดลองจัดทำขึ้นสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนท้องถิ่นมีศักยภาพในการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ในระดับหมู่บ้านได้เอง กระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานการพัฒนาแผนงานโครงการจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมระดับหมู่บ้าน จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานจัดการทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่นชนบทไทยได้

12.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักการและรูปแบบการบริหารจัดการน้ำ

งานวิจัยของ นฤดม ทิมประเสริฐ (2554) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งฐานสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมชนได้สร้างรูปแบบในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเป็นของตนเอง โดยร่วมกันกำหนดเป็นกฎหรือกติกาแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมาผ่านระบบ “สิทธิ” ที่วางบนฐานที่ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้มาตรการตรวจตราและควบคุมจากชุมชน พบว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลที่ถือว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แท้จริง นั่นคือร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมจัดสรรผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผล ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ พบว่ามีการดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักการการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ชายบ้านมีจิตสำนึกเพื่อประโยชน์ร่วมกัน มีผู้นำที่เข้มแข็ง ชาวประมงได้มีโอกาสผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับองค์กรอื่น ๆ

งานวิจัยของ พรพิไล เลิศวิชา และและอรุณรัตน์ วิเชียรเขียว (2546) ในเรื่องพลวัตชุมชนลุ่มน้ำขานได้ชี้ให้เห็นถึงพลังทางสังคมที่เกิดจากรูปแบบการบริหารจัดการน้ำแบบเหมืองฝาย ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการน้ำที่ชุมชนได้ริเริ่มขึ้น ผลิตซ้ำ และปรับประยุกต์ในสถานการณ์ใหม่ ๆ ดังเช่นกรณีฝายบ่อเย็นที่ตกค้างมาหลายปี แต่แก่ฝายคนใหม่ได้ริเริ่มพลังเหมืองฝายกลับมา ในหมู่บ้านนั้นก็ยังมีความเข้าใจในชะตากรรมร่วมกัน และหลายกรณีที่มีการพิพาทแก่ฝาย และกฎระเบียบของเหมืองฝายก็ยังสามารถจัดการได้อยู่ แต่การครอบงำโดยรัฐเป็นเงื่อนไขที่ท้าทายว่าพลังของเหมืองฝายจะมีศักยภาพความยืดหยุ่นในการเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้เพียงใด และยังพบอีกว่าถึงแม้องค์กรเหมืองฝายจะเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก แต่อุดมการณ์ของชาวนาต่อการจัดการทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวมของชุมชน ได้รับการผลิตซ้ำกับทรัพยากรอื่น ๆ เช่น การจัดการป่า

ชุมชน การจัดการที่ดินชุมชน ฯลฯ ซึ่งล้วนดำเนินตามอุดมการณ์ที่ปรากฏในระบบเหมืองฝาย นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาที่พยายามอธิบายถึงข้อจำกัดของรูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำแบบเดิม และพยายามนำเสนอรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมภายใต้เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น เช่น ในงานศึกษาของ ชูศักดิ์ วิทยากัด (2547) ได้อธิบายถึงอุปสรรคหรือปมปัญหาในการจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทยด้วยมุมมองทางสังคมวิทยา ซึ่งมีหลายด้านด้วยกัน โดยได้ตั้งประเด็นว่าระบบการจัดการลุ่มน้ำที่รัฐใช้หน่วยเชิงกายภาพขนาดใหญ่ และจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยที่รัฐสามารถควบคุมกำกับได้มากขึ้น และจะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรไปเป็นของรัฐ อันจะทำให้เกิดภาวะแปลกแยกกับชุมชนท้องถิ่น และเกิดปัญหาความสัมพันธ์แบบไม่เสมอภาคระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำของรัฐจึงเป็นปัญหาของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในหลายด้าน ทั้งด้านชนชั้นชาติพันธุ์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้วางแผนกับผู้ได้รับผลกระทบ และการขาดความรู้ความเข้าใจลุ่มน้ำในมิติเชิงนิเวศสังคม และวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง

สิ่งที่น่าสนใจคือ ไม่ใช่เพียงรัฐเท่านั้นที่พูดถึงเรื่องการจัดการลุ่มน้ำ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา ภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนก็ได้วางการจัดการลุ่มน้ำเป็นยุทธศาสตร์ของการจัดการทรัพยากรอย่างบูรณาการ โดยมองลุ่มน้ำในฐานะหน่วยของความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศ เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ถูกเรียกว่า “ภูมินิเวศวัฒนธรรม” การจัดการลุ่มน้ำจะต้องสอดคล้องกับพื้นฐานวัฒนธรรมชุมชน ผสมผสานทั้งองค์ความรู้วิทยาศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงจะสามารถเชื่อมโยงชุมชนในลุ่มน้ำเดียวกันให้สร้างระบบสิทธิ กลไกการจัดการเชิงสถาบันที่จัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกว้างไปกว่าภายในหน่วยย่อย ๆ ของชุมชน เช่น ป่าชุมชน องค์กรเหมืองฝาย เป็นต้น อย่างไรก็ตามองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาลุ่มน้ำก็ยังไม่สามารถผลักดันกลไกการจัดการทรัพยากรที่เชื่อมโยงตั้งแต่ชุมชนต้นน้ำจนถึงปลายน้ำได้สำเร็จเท่าที่ควร ส่วนมากจะเน้นไปที่การสนับสนุนชุมชน ในพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งเป็นพื้นที่ของคนชายขอบ ข้อจำกัดของการทำงานคือ แต่ละจุดของลุ่มน้ำมีสภาพและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน พื้นที่ต้นน้ำมีประเด็นความขัดแย้งเรื่องป่าระหว่างรัฐกับชุมชนบนพื้นที่สูง ขณะที่พื้นที่ปลายน้ำเป็นเรื่องปริมาณน้ำ การพัฒนาเศรษฐกิจและการใช้ที่ดิน นอกจากนั้นหน่วยทางสังคมในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างหลากหลายเช่น หน่วยทางสังคมจากฐานทางเครือญาติและชาติพันธุ์ ฐานทางวัฒนธรรม ฐานทางเศรษฐกิจ ขอบเขตการปกครอง ฐานด้านทรัพยากร เป็นต้น หน่วยทางสังคมเหล่านี้เหลื่อมซ้อนกัน ไม่ได้จำกัดเฉพาะในขอบเขตทางนิเวศกายภาพอย่างตายตัว และไม่ได้เชื่อมโยงเป็นองค์ภาพเดียวกัน และนอกเหนือจากชุมชนท้องถิ่นแล้ว ก็ยังมีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น หน่วยงานรัฐ เอกชน ฯลฯ เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้การเชื่อมโยงชุมชนเพื่อจัดการลุ่มน้ำ

ร่วมกันเป็นไปได้ยาก ปัญหาเรื่องลุ่มน้ำจึงไม่ใช่ปัญหาในด้านการจัดการหรือด้านเทคนิค แต่จะต้อง ทบทวนมโนทัศน์เรื่องการจัดการลุ่มน้ำว่าสามารถอธิบายความซับซ้อนระหว่างปฏิสัมพันธ์ของ หน่วยทางสังคมและนิเวศได้เพียงพอหรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ เศรษฐกิจ และ วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นอย่างไร เครือข่ายทางสังคมในการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำอย่างเป็นทางการ องค์กรรวมจะเป็นอย่างไร การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องทำความเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ และวิถีความสัมพันธ์ของชุมชนในลุ่มน้ำท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ยึดติดแนวคิดที่ตายตัว

สัจจา บรรจงศิริ และคณะ (2558) ได้ศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยชุมชนกรณีศึกษา ชุมชนแพรทนามแดง มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทเรียนการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน แพรทนามแดง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการถอดบทเรียนการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะกลุ่มผู้นำ ประชาชน และเจ้าหน้าที่ การจัดเวทีพูดคุย การสำรวจศึกษา สภาพพื้นที่ด้วยการบันทึกกิจกรรมการจัดการน้ำของชุมชนและการบันทึกการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน โดยใช้แบบบันทึกข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาตามระเบียบวิธีการ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การจำแนกประเภท การเปรียบเทียบ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ การศึกษาความเป็นเหตุและผล และการวิเคราะห์ SWOT ผลการศึกษา พบว่า การบริหารจัดการใช้ หลักการการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นฐาน ใช้การวิจัยชุมชนเป็นตัวกำหนดทิศทางในการ พัฒนา มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา มีการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาเดิม มีการจัดการโดยกลุ่มและ ขณะเดียวกันมีการเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับกลุ่มภาคีเครือข่ายทั้ง ภายในและภายนอกชุมชน ยึดหลักการจัดการแบบบูรณาการตามภูมินิเวศ โดยใช้เครื่องมือการบริหารทั้ง เชิงโครงสร้าง เชิงสังคม และเชิงเศรษฐกิจ

งานวิจัยดังกล่าวเป็นงานที่รูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชนเพื่อเสนอแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำ โดยมีภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน จะต้องพร้อมที่จะเรียนรู้ ร่วมกัน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ชุมชนพึ่งพาตนเอง และมีสิทธิในการดูแลรักษา แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแล้วนำมาสร้างรูปแบบเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่มีงานวิจัยใด ได้ศึกษาไว้จึงทำให้เห็นว่าหากมีการดำเนินการจัดการข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อจัดการลุ่ม น้ำโดยใช้พื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นแบบอย่างก็จะเกิดประโยชน์กับลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และลุ่มน้ำอื่น ๆ ของประเทศไทยต่อไป