

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

บึงบอระเพ็ดเป็นบึงน้ำจืดมีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่สุดของภาคเหนือตอนล่าง ตั้งอยู่ในเขตปกครอง 3 พื้นที่ คือ อำเภอเมือง อำเภอท่าตะโก และอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ มีขนาดของพื้นที่ 132,737.50 ไร่ บึงแห่งนี้มีสภาพเป็นที่ราบลุ่ม มีแหล่งน้ำธรรมชาติต่าง ๆ ไหลมารวมกันและไหลผ่านพื้นที่ลุ่มต่ำแม่น้ำน่าน ในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการสร้างทำนบกั้นน้ำและประตูระบายน้ำ ทำให้น้ำฝน น้ำป่าไหลบ่าลงมากถูกเก็บกักไว้ เกิดเป็นบึงน้ำจืดขนาดใหญ่ น้ำที่ท่วมเกินระดับเก็บกักไหลลงสู่แม่น้ำน่านทางประตูระบายน้ำ ด้านเหนือของบึงมีแม่น้ำน่านไหลผ่าน ด้านใต้มีลำห้วยไหลลงบึง ด้านตะวันออกมีพื้นที่น้ำจรดถึงเขาพนมเศษ ระดับความลึกเฉลี่ยของน้ำในบึงประมาณ 1.6 เมตร ในบึงมีเกาะเล็กประมาณ 10 เกาะ เนื้อที่รวมประมาณ 1.44 ตารางกิโลเมตร (900 ไร่) มีพืชลอยน้ำเกาะกลุ่มอยู่ทั่วไป มีทุ่งบัว และบริเวณที่ลุ่มชื้นแฉะ ป่าพรุ ป่าละเมาะริมบึง ซึ่งเป็นพื้นที่รอยต่อระหว่างระบบนิเวศน้ำและบก มีพืชน้ำขึ้นอยู่หนาแน่น รอบบึงเป็นทุ่งนาและทุ่งหญ้า เนื่องจากมีลำน้ำลำห้วยไหลลงสู่บึง จึงพัดพาตะกอนและธาตุอาหารมาสะสมทำให้อุดมด้วยพืชและสัตว์น้ำนานาชนิด ที่สำคัญคือเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนให้กับแม่น้ำเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยหากินสร้างรังวางไข่ ของนกนานาชนิด บึงบอระเพ็ดมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก เป็นระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นแหล่งน้ำที่มีความเหมาะสมสำหรับทรัพยากรประมง จึงเป็นแหล่งประมงของชุมชนที่เป็นเศรษฐกิจสำคัญของชาวนครสวรรค์ นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่รองรับน้ำที่ไหลมาจากภาคเหนือ ช่วยป้องกันน้ำหลากท่วมพื้นที่ตอนล่าง เป็นส่วนหนึ่งของต้นกำเนิดแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นสายเลือดและเส้นชีวิตของชาวไทย เป็นพื้นที่ที่รองรับและเก็บกักตะกอน ธาตุอาหาร รวมถึงสารพิษจากพื้นที่เกษตรกรรมในภาคเหนือตอนบน เป็นแหล่งน้ำสำคัญเพื่อการเกษตร เป็นแหล่งทรัพยากรประมงที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งของประเทศไทย มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม เป็นแหล่งประกอบอาชีพและรายได้ของชุมชน มีประโยชน์ต่อกรมคมนาคม มีคุณค่าทางนันทนาการและการท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นแหล่งพันธุกรรมของพืชและสัตว์น้ำนานาชนิด มีคุณค่าทางนิเวศวิทยา การอนุรักษ์



- เกิดจากการใช้ประโยชน์ของประชาชนที่ใช้บึงบอระเพ็ดและบริเวณรอบบึงบอระเพ็ด ในการทำมาหากิน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการประกอบอาชีพของประชาชน คือ

(1) การทำเกษตรกรรมที่มีการนำน้ำในบึงบอระเพ็ดไปใช้ในการทำการเกษตรจำนวนมาก จนเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งและเกิดปัญหากับระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ด และปัญหา การลักลอบสูบน้ำของเกษตรกรภายในเขตบึงบอระเพ็ดเพื่อใช้ในการเกษตรยังคงเป็นปัญหาอยู่ใน ปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ด นอกจากนี้ยังมีปัญหาการใช้ปุ๋ยเคมี และสารเคมี กำจัดศัตรูพืชในการทำนาข้าว นาบัวของเกษตรกร ทำให้น้ำในบึงบอระเพ็ดมีสารเคมีเจือปนอยู่ เกิด เป็นมลพิษทางน้ำ

(2) การทำการประมงของประชาชน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์น้ำลดลงจากการใช้ ทรัพยากรประมงเกินขนาดและการทำประมงโดยวิธีและเครื่องมือที่ไม่เหมาะสม การลักลอบจับ สัตว์น้ำในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด

(3) ปัญหาจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยว ความสำคัญของบึงบอระเพ็ดอีกประการหนึ่ง คือ เป็นแหล่งท่องเที่ยวและเป็นแหล่งพักผ่อนของชาวนครสวรรค์และจังหวัดใกล้เคียงที่ได้รับความนิยม โดยมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวที่ส่งต่อบึงบอระเพ็ดก็คือ ปัญหาขยะ น้ำเสีย และเสียงดัง จากการท่องเที่ยว ที่กระทบต่อสัตว์น้ำในระบบนิเวศน้ำในบึงบอระเพ็ด เป็นการทำลายระบบ นิเวศวิทยา และพันธุ์พืชไม้น้ำ โดยเฉพาะในฤดูวางไข่ของสัตว์น้ำ เสี่ยงจากเรือรบกวนสัตว์ในช่วง การผสมพันธุ์ของสัตว์น้ำ

(4) การใช้ประโยชน์ภายในบริเวณพื้นดินจำนวน 175 ไร่ ภายในบริเวณบึงบอระเพ็ด ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์เป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยการสร้างสิ่งปลูกสร้าง โรงแรม อาคารต่าง ๆ เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ใน ชุมชนเป็นจุดขายและเป็นแรงดึงดูดแก่นักท่องเที่ยว ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ น้ำเสีย บริเวณร้านค้าของผู้ประกอบการ แพร้านอาหาร อุปกรณ์การเล่นกีฬาทางน้ำ เช่น เรือยนต์ต่าง ๆ ใน การให้บริการกิจกรรมนันทนาการทางน้ำ ส่งผลกระทบต่อมลภาวะที่เป็นพิษทางน้ำ สร้างปัญหา การใช้พื้นที่ไม่เป็นระเบียบและไม่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชน เป็นผลมาจากการจัดการพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ จัดสรรพื้นที่ให้ ผู้ประกอบการร้านค้าโดยได้รับผลตอบแทนเป็นค่าเช่าสถานที่และหาประโยชน์จากการเก็บค่าเข้า ชมและเข้าพักของนักท่องเที่ยว

โดยเหตุที่ลักษณะทางกายภาพของบึงบอระเพ็ดมีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นที่อยู่ของ นกน้ำ และอยู่ในระหว่างการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่า ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) การที่บึงบอระเพ็ดมีพื้นที่ที่

เชื่อมโยงและติดต่อกัน 3 อำเภอ เช่น อำเภอเมือง อำเภอท่าตะโก อำเภอชุมแสง และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ และอีกหลายองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายตำบลซึ่งเป็นพื้นที่และมีแนวเขตติดต่อกับบึงบอระเพ็ด ซึ่งในการดูแลพื้นที่ และดูแลชุมชนในท้องที่ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในบึงบอระเพ็ดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ และส่งเสริม อนุรักษ์ การใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามหลักการกระจายอำนาจจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยทำให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจกฎหมายหลายฉบับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้แม้จะได้มีการให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่ในการนำกฎหมายไปบังคับใช้จำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียด ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งที่เป็นปัญหาก็คือในปัจจุบันยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่จะดำเนินการร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่น ทั้ง ๆ ที่ พื้นที่ตั้งของบึงบอระเพ็ดและประชาชนที่ใช้ประโยชน์ก็คือประชาชนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปร่วมดำเนินการบริหารจัดการกับภาครัฐอื่นก็น่าจะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองบึงบอระเพ็ดเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณลักษณะสากลตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ดโดยตรงหลายปัญหา และแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการจัดการเพื่อการแก้ไข ป้องกันและฟื้นฟูตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะกับปัญหาเหล่านั้นได้ซึ่งนับวันจะมีแต่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการบริหารจัดการของบึงบอระเพ็ดของหน่วยงานยังขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง โดยองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดการไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังดำเนินการในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานในเชิงบูรณาการจัดการประสานงานที่ถูกต้อง บางครั้งก็ทับซ้อนกัน และที่สำคัญก็คือยังไม่ปรากฏชัดว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

ด้วยเหตุผลจากปัญหาที่กล่าวมานี้ สภาพของบึงบอระเพ็ดมีความสัมพันธ์กับชุมชนและท้องถิ่น พื้นที่การตั้งเขตบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่คาบเกี่ยวในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีแนวคิด

ว่าหากจะดำเนินการศึกษาและวิจัยเพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับตามหลักการกระจายอำนาจ ก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้บึงบอระเพ็ดได้รับการคุ้มครองเพื่อให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการจัดการตามกระบวนการวิธีที่มีแบบอย่างตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) โดยจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารจัดการ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายรองรับ การวิจัยจึงกำหนดหัวข้อเรื่อง คือ “ข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด”

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าบึงบอระเพ็ดมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่รอบและใกล้เคียงในการเป็นแหล่งทรัพยากรน้ำ แหล่งท่องเที่ยว และที่อยู่อาศัยของนกน้ำจึงต้องมีการบริหารจัดการที่ดีและมีองค์กรในการจัดการที่เหมาะสมและร่วมดำเนินการกับองค์กรภาครัฐอื่น โดยการให้ประชาชนที่ใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและพิทักษ์ให้บึงบอระเพ็ดคงความอุดมสมบูรณ์ ไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม และเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) การวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดที่จะเป็นต้นแบบสำหรับนำไปใช้จัดทำเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่นต่อไป ดังนั้นการวิจัยจึงให้ความสำคัญในการหาคำตอบในประเด็นดังต่อไปนี้

### 1. หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาและวิจัยนี้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ที่หลักการ และแนวคิด การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมาใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วยหลักการ

#### - หลักการการบริหารจัดการ

คำว่าบริหารจัดการแยกได้เป็น 2 คำ คือ “การบริหาร” คือ กระบวนการทำงานร่วมกันของคณะบุคคล โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน มีลักษณะเด่นที่เป็นสากลของการบริหาร 9 ประเด็นคือ (1) การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (2) การบริหารต้องอาศัยปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ (3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (4) การบริหารต้องมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

ทางสังคม (5) การบริหารต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป (6) การบริหารต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้การปฏิบัติตามภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ (7) การบริหารเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล (8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (9) การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

ส่วนคำว่า “การจัดการ” เป็นการจัดการที่ใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนซึ่งมี 5 องค์ประกอบ คือ การวางแผน การจัดการองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม อันถือเป็นกระบวนการ กิจกรรมเพื่อที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้

หลักการการบริหารจัดการที่เป็นสากล หมายถึง การบริหารจัดการที่หลายประเทศทั่วโลกยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ ดังนั้นการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดจึงจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักสากล และมีความสำคัญกับการสร้างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด นครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เนื่องจากจะเป็นแนวทางกำหนดกระบวนการทำงานร่วมกันของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เพื่อให้เกิดการจัดการตามหลักสากลที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดการองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุมเพื่อให้การบริหารจัดการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกระจายอำนาจในการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากบึงบอระเพ็ดนั้นเป็นพื้นที่รับผิดชอบร่วมกันขององค์กรหลายหน่วยงานของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดตามกฎหมายที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีการบริหารจัดการครบถ้วนถูกต้องตามหลักการบริหารจัดการที่เป็นสากลหรือไม่เพียงใด

- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการหรือการดำเนินการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการ โดยสมัครใจในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ โดยมีระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32) ประชาชนในพื้นที่ โดยรอบและบริเวณ บึงบอระเพ็ดเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติในเขตบึงบอระเพ็ด การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากบึงบอระเพ็ด

คือ ชุมชนโดยรอบบึงและบริเวณในพื้นที่บึงบอระเพ็ด จะเป็นผู้ดูแลและวางแผน รักษาทรัพยากรทางธรรมชาติและรักษาระบบนิเวศวิทยาให้มีความสมดุลและยั่งยืน ได้ดีที่สุด

#### - หลักการกระจายอำนาจ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ จึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการวิเคราะห์ว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบังคับใช้ การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการหาคำตอบในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการ ดูแล รักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรทางธรรมชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ และขอบเขต อำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย

#### - หลักการให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติและอยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง เป็นหน้าที่หลักสำคัญที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในพื้นที่ปกครอง (ดิเรก ควรสมาคม, 2552) และเนื่องจากพื้นที่บึงบอระเพ็ดอยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นแหล่งทรัพยากรของคนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสภาพทางกายภาพของบึงบอระเพ็ด จึงเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาและวิจัยเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจของกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้แก่ท้องถิ่น

#### - หลักการอนุรักษ์

การอนุรักษ์ หมายถึง การคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนโดยมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นคงมีอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนาน ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปได้ ดังนั้นการอนุรักษ์จึงเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้มีความอุดมสมบูรณ์ต่อการนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นหลักการสำคัญในการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติโดยการใช้ประโยชน์ การดูแล การบำรุง รักษา และการส่งเสริม ให้มีความยั่งยืนและการใช้อย่างมีความสมดุลกับระบบนิเวศ การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นมีความสำคัญระดับนานาชาติมีความอุดมด้วยพืชและ

สัตว์นานาชาติ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำวัยอ่อนให้กับแม่น้ำ เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยหากินสร้างรังวางไข่ ของนกนานาชนิด บึงบอระเพ็ดมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงมาก เป็นแหล่งน้ำที่มีความเหมาะสมสำหรับทรัพยากรประมง มีคุณค่าทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม เป็นแหล่งประกอบอาชีพและรายได้ของชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติของท้องถิ่น จึงเป็นแหล่งประมงน้ำจืดที่สำคัญ จึงเป็น หลักการสำคัญ ที่การวิจัยจะได้นำไปใช้วิเคราะห์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด

#### - หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของเขาลงไป เท่ากับเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีอย่างต่อเนื่องโดยคำนึงถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ที่ยังคงมีเหลือไว้ให้คนในอนาคตได้ใช้ประโยชน์เช่นกัน หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เมื่อปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ การเพิ่มผลผลิต และการใช้หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด รู้จักถนอมในการใช้ เพื่อให้มีไว้ใช้ เพื่อใช้ได้อย่างยาวนานจนถึงคนรุ่นหลัง จึงเป็นหลักการสำคัญ ที่การวิจัยจะได้นำไปใช้วิเคราะห์การพัฒนาอย่างยั่งยืน ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของบึงบอระเพ็ด

#### - หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดี จะต้องยึดหลักในการบริหาร โดยที่หลักธรรมาภิบาลนี้มีการนำไปใช้ในระดับระหว่างประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย โดยเฉพาะในการบริหารปกครองภาครัฐจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารปกครอง การปกครองที่มีหลักการความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการในการปกครอง บริหาร จัดการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี ที่สามารถนำไปใช้ในภาครัฐ เนื่องจากเป้าหมายหลักของการวิจัยคือการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เพื่อสร้างข้อบัญญัติต้นแบบ



### - หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วและมีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางแต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการดำเนินการก็ยังคงเป็นความสำคัญเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น ตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้วางหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ การวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญต่อการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

### ทฤษฎี

#### - ทฤษฎีอำนาจรัฐ

อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่ ดำเนินการใด ๆ จะต้องมีอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ ที่เรียกว่าอำนาจรัฐ ซึ่งแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐ การบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดโดยองค์กรภาครัฐจึงเกิดจากการมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด ทฤษฎีอำนาจรัฐจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

### แนวคิด

#### - แนวคิดการกำกับดูแลในการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดซึ่งมีอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดให้ไว้ แต่โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางที่คอยให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแนวคิดการกำกับดูแลจึงหมายถึง วิธีการที่รัฐใช้ในการยับยั้งหรือตัดเตือน หรือแนะนำให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งในการศึกษาและวิจัยมุ่งประสงค์ให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

#### - แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หมายถึง การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ได้ เพราะชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ภายในบึงบอระเพ็ด ก็ต้องใช้และให้เกิดกระบวนการอนุรักษ์ เพื่อให้ทรัพยากรและระบบนิเวศวิทยาที่มีอยู่ในปัจจุบันตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยังคงมีทรัพยากรใช้และหมุนเวียนต่อไป เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมมาบูรณาการในการ

จัดการสิ่งแวดล้อมภายในบึงและบริเวณรอบบึงบอระเพ็ด จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาวิจัย แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด การใช้ ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่อย่างชาญฉลาด เพื่อให้บึงบอระเพ็ดมีความคงอยู่โดยยั่งยืนและความสมดุลให้แก่ท้องถิ่นต่อไป

## 2. สภาพการณ์ปัญหาและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพแห่งปัญหาที่แท้จริงของบึงบอระเพ็ด โดยเฉพาะปัญหาที่บึงบอระเพ็ดยังไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและสภาพแห่งปัญหาของการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดของหน่วยงานภาครัฐที่มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน และขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง โดยองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดการไม่ว่าจะเป็น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมชลประทาน องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ยังดำเนินการในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานในเชิงบูรณาการจัดการประสานงานที่ถูกต้อง บางครั้งก็ทับซ้อนกัน และกระบวนวิธีการบริหารจัดการที่ส่งผลให้บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีปัญหากระทบต่อความอุดมสมบูรณ์กับการนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นการวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริงที่จะไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบสำหรับการบริหารจัดการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมการบริหารจัดการอยู่ด้วย

## 3. การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ และต่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetlands of International Importance as Waterfowl Habitat, 1971) (พ.ศ. 2514) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity, 1992) (พ.ศ. 2535) นั้นเกิดจากประเทศภาคีสมาชิกยอมรับที่เข้าร่วมที่มีการตกลงร่วมกันที่ปฏิบัติตาม ที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นการบริหารจัดการที่เป็นสากลในการยอมรับ ที่จะเป็นเครื่องยืนยันในการบริหารจัดการ ดังนั้นการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาศึกษาและวิเคราะห์จึงเป็นที่ยอมรับตามหลักสากล ที่ทำให้ได้รูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดที่มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบางประเทศมีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพและอนุวัติตามของอนุสัญญาระหว่างประเทศ มีกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ภายใต้การบริหารจัดการของพระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands

Act in 1975 (พ.ศ. 2518) ของรัฐนิวเจอร์ซีย์ และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

ประเด็นการศึกษาและวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดของประเทศไทย โดยการอนุวัติการตามแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) และต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ถึงวิธีการการบริหารจัดการมาตรการ และการเข้าไปมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ และต่างประเทศในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

4. รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์

ปัจจุบันการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด ตามกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2458 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นระบบเดียวกันแต่ละองค์กรย่อมดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ทำให้เกิดความทับซ้อนและไม่ประสานงานกัน ดังนั้นการวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบถึงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรที่บริหารจัดการอยู่ในปัจจุบันรวมทั้งการให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งหรืออยู่ใกล้บริเวณพื้นที่บึงบอระเพ็ดและใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดมีส่วนร่วมบริหารจัดการด้วย

การวิจัยนี้จึงกำหนดประเด็นสำหรับการวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสาระสำคัญของประเด็นวิเคราะห์ ประกอบด้วย

1. ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วม

ร่วมบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดได้นั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับซึ่งการวิจัยกำหนดการวิเคราะห์ถึงหลักการกระจายอำนาจตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอยู่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ความสำคัญของการกำหนดประเด็นวิเคราะห์นี้เนื่องจากการจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดได้นั้นจะต้องมีฐานอำนาจที่มีกฎหมายกำหนดไว้

2. รูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดในปัจจุบันมีหลายองค์กรตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนทำให้เป็นปัญหาการบริหารจัดการที่มีความทับซ้อนกันและบางครั้งสร้างความสับสนและขัดแย้งในการดำเนินการ ประกอบกับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสมและมีองค์ประกอบของการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) จะได้รับการรับรองให้เป็น Ramsar Site เพียงแต่ยังคงมีปัญหาด้านการบริหารจัดการอยู่ ดังนั้นการจะให้การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) จะต้องมีการบริหารจัดการตามรูปแบบขององค์ประกอบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ดังนั้นการวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยถึงรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดโดยนำเอาหลักเกณฑ์และการดำเนินการตามตามอนุสัญญาแรมซาร์ว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention on Wetlands, 1975) (พ.ศ. 2518) และต่างประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาในรัฐนิวยอร์ก สาธารณรัฐเกาหลีมาเป็นแนวทางโดยกำหนดประเด็นวิเคราะห์ ประกอบด้วย

1. การพัฒนาและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ
2. มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการ เช่น มาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ มาตรการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน มาตรการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด และมาตรการสร้างแรงจูงใจ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

4. ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด และ การประสานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐอื่น

โครงสร้างองค์ประกอบข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด การวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวมีความสำคัญต่อการกำหนดให้เป็นรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดที่จะเป็นโครงสร้างของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

5. การจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นการจัดทำโดยการนำเอาข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามข้อ 1 - 4 เพื่อนำเอาคำตอบที่ได้มาจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้เป็นต้นแบบ (Model Law) ของกฎหมายระดับท้องถิ่นเพื่อนำไปปรับใช้ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของบึงบอระเพ็ด
- 2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
- 2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.5 เพื่อจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

## 3.ขอบเขตการวิจัย

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

#### 1) ขอบเขตด้านแนวคิดและกฎหมาย

##### 1.1) ขอบเขตด้านหลักการ ทฤษฎี และแนวคิด

### หลักการ

- หลักการบริหารจัดการ
- หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- หลักการอนุรักษ์
- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- หลักการให้บริการสาธารณะ
- หลักการกระจายอำนาจ
- หลักการมอบอำนาจ
- หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
- หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น

### ทฤษฎี

- ทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ
- ทฤษฎีอำนาจรัฐ

### แนวคิด

- แนวคิดการกำกับดูแล
- แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

### 1.2) กฎหมาย

#### กฎหมายไทย

กฎหมายที่ให้สิทธิแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติมีดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การคุ้มครอง การส่งเสริม และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ มีดังต่อไปนี้

- พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด มีดังต่อไปนี้

- ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503

กฎหมายระหว่างประเทศ

- อนุสัญญาแรมซาร์ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) (Ramsar Convention on Wetlands ค.ศ. 1975) (พ.ศ. 2518)

- อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992) (พ.ศ. 2535) (Convention on Biological Diversity, 1992) (พ.ศ. 2535)

กฎหมายต่างประเทศ

- สหรัฐอเมริกา ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 (พ.ศ. 2518) ของรัฐนิวยอร์ก

- สาธารณรัฐเกาหลี The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542)

ประเด็นวิเคราะห์

1. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของบึงบอระเพ็ด
2. การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ
3. วิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่ศึกษาใช้เก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนด เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการธุรกิจแพปลา เกษตรกรผู้ใช้พื้นที่ทำการเกษตรในพื้นที่ภายในบริเวณเขตบึงบอระเพ็ดและบริเวณรอบบึงบอระเพ็ด ประชาชนในพื้นที่ภายในบริเวณเขตบึงบอระเพ็ดและบริเวณรอบบึงบอระเพ็ด เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ใช้ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดทำ Co-Design และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ประกอบด้วย

- 1) ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก (In- depth Interview) จำนวน 17 คน ประกอบด้วย
  - (1) ประมงจังหวัดนครสวรรค์
  - (2) ธารักษ์พื้นที่นครสวรรค์
  - (3) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครสวรรค์
  - (4) ผู้อำนวยการโครงการชลประทานนครสวรรค์
  - (5) หัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด
  - (6) หัวหน้าสถานีวิจัยสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด
  - (7) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์
  - (8) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพระนอน
  - (9) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่
  - (10) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร
  - (11) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ
  - (12) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลทับกฤช
  - (13) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวังมหากร
  - (14) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช
  - (15) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ
  - (16) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน
  - (17) นิติกรกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



## 2) การจัดทำ Co-design

การออกแบบคำถามวิจัย (Participatory Design, Co-Design) เมื่อได้มีการนัดหมายประชากรกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับเวลา สถานที่ในการร่วมออกแบบคำถามวิจัย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ด นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ประกอบการธุรกิจแพปลา ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ดและบริเวณรอบบึงบอระเพ็ด แบ่งเป็นกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ดังนั้นประชากรในแต่ละกลุ่มจึงประกอบไปด้วย

ประชากรกลุ่มเฉพาะมี 4 กลุ่ม

1. เจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน
2. นักวิชาการและนักกฎหมาย จำนวน 4 คน
3. ภาคธุรกิจเอกชน จำนวน 4 คน
4. ประชาชน จำนวน 4 คน

ประชากรกลุ่มผสมมี 4 กลุ่ม เป็น กลุ่มผสมที่มีประชากรจากเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการและนักกฎหมาย ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ด ได้แก่

1. กลุ่มผสม 1 จำนวน 4 คน
2. กลุ่มผสม 2 จำนวน 4 คน
3. กลุ่มผสม 3 จำนวน 4 คน
4. กลุ่มผสม 4 จำนวน 4 คน

## 3) การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

ประชากรที่ร่วมประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ด้วยการวิพากษ์ และแสดงความคิดเห็นต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ ในการยืนยันความครบถ้วนเหมาะสมของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ จำนวน 50 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

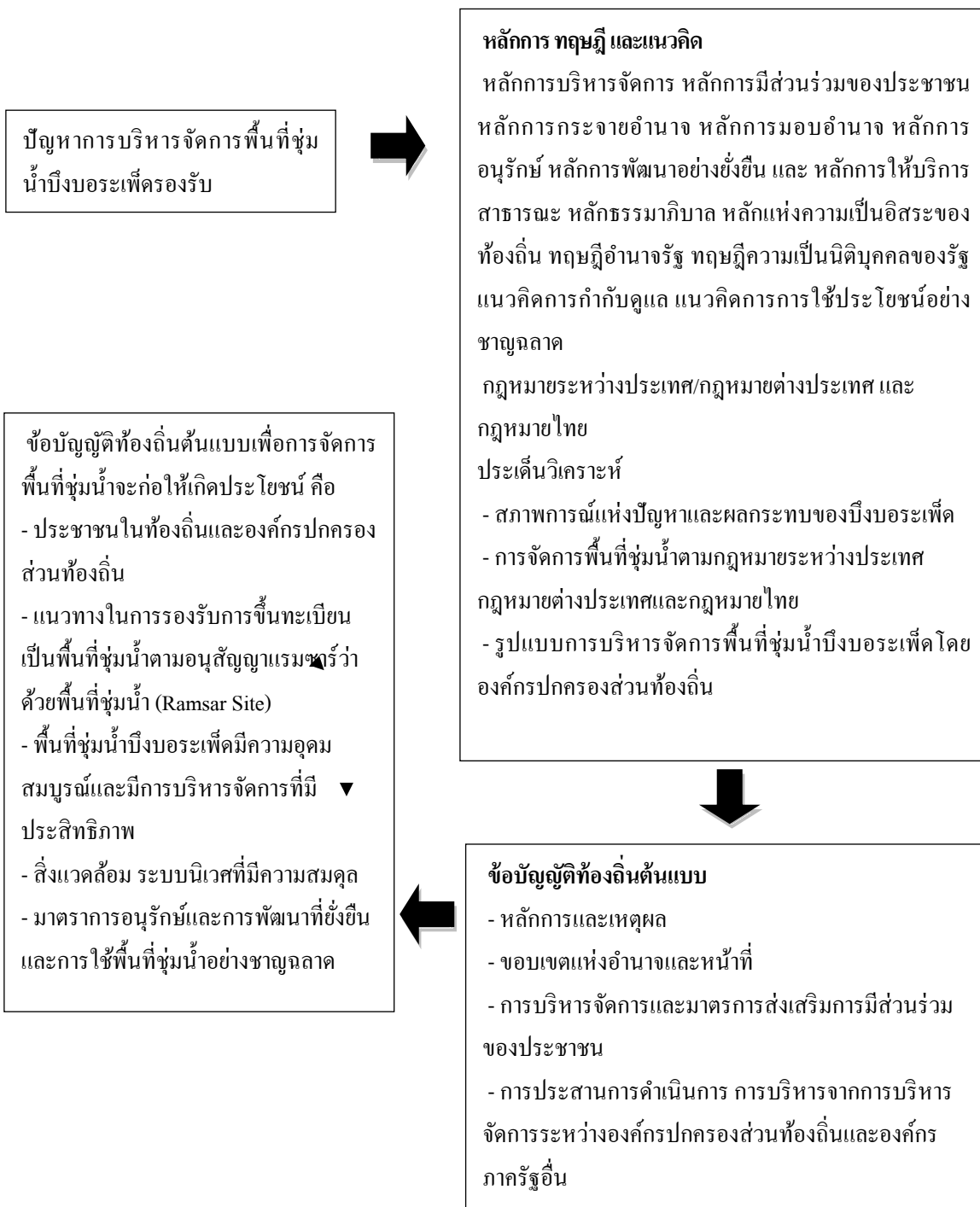
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นพื้นที่ในเขตบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ เป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เนื่องจากเป็นพื้นที่เขตบึงบอระเพ็ดและเป็นพื้นที่ที่ใช้ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการจัดทำ Co-design และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

## 4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายแต่นับวันจะถูกทำลายด้วยการใช้ประโยชน์และแม้จะมีหน่วยงานรัฐระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการแต่ก็ยังคงมีปัญหาความเสื่อมโทรมของบึงบอระเพ็ด แนวคิดการวิจัยนี้ก็คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ร่วม การบริหารจัดการด้วยโดยการวิเคราะห์ใช้กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และ กฎหมายไทย หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้องในหาแนวทางที่จะให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดในพื้นที่ที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในพื้นที่ปกครอง และมีประชาชน ในชุมชนที่ตั้งของพื้นที่ชุ่มน้ำมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่บึง บอระเพ็ด โดยมีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นต้นแบบสำหรับรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้พื้นที่บึงบอระเพ็ดมีความอุดมสมบูรณ์ที่ประชาชนสามารถใช้ ประโยชน์ได้ (ดูภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย

การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดให้มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรทางธรรมชาตินั้นจำเป็นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบรองรับเพื่อให้เป็นฐานอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการ โดยมี รูปแบบ โครงสร้างข้อบัญญัติท้องถิ่นประกอบด้วย การบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่การบริหารจัดการ การประสานการดำเนินการ การบริหารจัดการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาครัฐอื่น มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 5. คำถามการวิจัย

- 1) หลักการ ทฤษฎี และแนวคิด ที่จะใช้เพื่อการวิเคราะห์มีอะไรบ้าง
- 2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของบึงบอระเพ็ดเป็นอย่างไร
- 3) ปัญหาการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างไร มีความทับซ้อนกันอย่างไร
- 4) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดของของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร
- 5) การใช้ประโยชน์พื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อการใดและส่งผลกระทบต่อบึงบอระเพ็ดในด้านใดบ้าง
- 6) กฎหมายระหว่างประเทศมีอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 7) กฎหมายของประเทศใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
- 8) กฎหมายของไทยมีกฎหมายอะไรบ้างที่ใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด
- 9) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดประกอบด้วยอะไรบ้าง
- 10) มาตรการอะไรบ้างที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง
- 11) ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดมีรูปแบบโครงสร้างองค์ประกอบของข้อบัญญัติประกอบด้วยอะไรบ้าง

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

**พื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands)** หมายความว่า พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

**ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources)** หมายความว่า ระบบนิเวศวิทยาของบึงบอระเพ็ดมีความหลากหลายทางชีวภาพ มีพืชพันธุ์ไม้น้ำและสัตว์น้ำนานาชนิด บึงบัว นกน้ำ หลากหลายสายพันธุ์ การอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ

**การอนุรักษ์ (Conservation)** หมายความว่า การคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นคงมีอยู่ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างยาวนาน ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไปได้

**การบริหารจัดการ (Management)** หมายความว่า กระบวนการในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมในการเข้าไปดำเนินการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น

**การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use)** หมายความว่า การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำของบึงบอระเพ็ดโดยการใช้อย่างชาญฉลาด เป็นการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในทรัพยากรทางธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศของบึงบอระเพ็ดไว้ได้ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ยังคงมีทรัพยากรใช้และหมุนเวียนต่อไปได้

**การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** หมายความว่า กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ การส่งเสริม การใช้ประโยชน์ในทรัพยากร การฟื้นฟู โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

**มาตรการส่งเสริม (Supporting Measures)** หมายความว่า แนวทางสนับสนุนเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

**ข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบ (Local Regulations)** หมายความว่า ข้อบัญญัติที่จัดทำเป็นต้นแบบของร่างกฎหมายท้องถิ่นว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อมีข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จะเป็นประโยชน์ ต่อพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดจะคงมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติเป็นการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้แนวความคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติ พืชพันธุ์ไม้น้ำ นกน้ำ และสัตว์นานาชนิดหลากหลายจำพวก จะได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรภายในบึงบอระเพ็ด ประชาชนในท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดจะคงมีอยู่ตลอดไปรุ่นสู่รุ่น

ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ของบึงบอระเพ็ด โดยได้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดในด้านการทำการประมงพื้นบ้าน ใช้ทรัพยากรเป็นแหล่งน้ำจากบึงเพื่ออาชีพเกษตรกรรม การอุปโภค การบริโภคและการส่งเสริมการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนทั้ง ประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ

สิ่งแวดล้อมที่มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจะเชื่อมโยงตามธรรมชาติเป็นการหมุนเวียนพึ่งพาอาศัยกันระหว่างคนกับธรรมชาติและมีผลดีกับประชาชนในพื้นที่จะได้มีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และมีอากาศที่บริสุทธิ์เป็นปอดทางธรรมชาติให้กับคนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงและเป็นแหล่งศึกษาและค้นคว้าของระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์ ของพันธุ์ไม้น้ำหลากหลายสายพันธุ์ และนกน้ำ ปลาน้ำจืด หลากหลายสายพันธุ์ เป็นบึงน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยที่ยังคงอุดมสมบูรณ์ตามบึงที่เกิดจากแหล่งธรรมชาติ

การเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาแรมซาร์ ทำให้บึงบอระเพ็ดได้รับการรับรองขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำระดับนานาชาติ ส่งผลให้มีมาตรการในการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองบึงบอระเพ็ดจะมีการส่งเสริมและการอนุรักษ์ และการดูแลฟื้นฟูทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างถูกต้อง

การบริหารจัดการ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับประชาชนในพื้นที่บึงบอระเพ็ดนั้นเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในเขตบึงบอระเพ็ดเพื่อให้เกิดความสมดุลกับระบบนิเวศและการใช้พื้นที่อย่างชาญฉลาดย่อมมีประสิทธิภาพที่ส่งผลดีต่อทรัพยากรทางธรรมชาติ การบริหารแบบมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตกฎหมายรองรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้มีกฎหมายรองรับ โดยการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดทำให้เป็นการ

พัฒนาบึงบอระเพ็ดที่ยั่งยืนและเป็นการวางแผนทรัพยากรทางธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จาก  
ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดและคุ้มค่า