

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทนี้เพื่อที่จะทำการศึกษาถึงหลักการ ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอันประกอบด้วย 5 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ความหมายและประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ส่วนที่ 2 สถานการณ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดส่วนที่ 3 หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดส่วนที่ 4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย และส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องวรรณกรรมที่ทบทวนนี้เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต่อไป

#### 1. ความหมาย และประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

ประเทศไทยมีพื้นที่ชุ่มน้ำหลายแห่งพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland) หมายถึง ลักษณะทางภูมิประเทศที่มีรูปแบบเป็น พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่น้ำท่วม มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวร และชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำขังที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร คุณประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การเป็นแหล่งน้ำ แหล่งเก็บกักน้ำฝนและน้ำท่า เป็นแหล่งทรัพยากรและผลผลิตธรรมชาติ ที่มนุษย์สามารถเข้าไปเก็บเกี่ยวใช้ประโยชน์ได้ และมีความสำคัญต่อการคมนาคมในท้องถิ่น รวมถึงการเป็นแหล่งรวมสายพันธุ์พืชและสัตว์ อันมีความสำคัญทางนิเวศวิทยา และการอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งของผู้ผลิตที่สำคัญในห่วงโซ่อาหาร นอกจากนี้บางแห่งยังมีความสำคัญด้านนันทนาการและการท่องเที่ยว ประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และเป็นแหล่งศึกษาวิจัยทางธรรมชาติวิทยา อีกด้วย

##### 1.1 ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ

การให้ความหมายแก่คำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กัน กลุ่มแรกคือ ความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำทางวิทยาศาสตร์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อแสวงหาความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำในทางนิเวศวิทยา กลุ่มที่สองคือ ความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่ม

น้ำทางกฎหมายซึ่งเป็นการนำเอาความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาปรับใช้ในการตรากฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ชุ่มน้ำดังต่อไปนี้ (เสถียร ฉันทะ, 2552, หน้า 30-31)

1) พื้นที่ชุ่มน้ำทางวิทยาศาสตร์สหรัฐอเมริกาให้ความหมายคำว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำทางวิทยาศาสตร์” ไว้เป็นเวลานานนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 โดยสำนักงานประมงและสัตว์ป่าแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Fish and Wildlife Service) ได้ให้ความหมายไว้ว่า พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง พื้นที่ดินที่มีการเปลี่ยนผ่านระหว่างระบบนิเวศบนบกกับพื้นน้ำ ซึ่งโดยปกติแล้วพื้นดินเหล่านั้นมีระดับน้ำใต้ดินอยู่ใกล้กับผิวดิน หรือเป็นพื้นดินที่ปกคลุมด้วยน้ำตื้น นอกจากนี้พื้นดินที่จะถือว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำต้องมีคุณลักษณะอย่างหนึ่งหรือมากกว่าจาก 3 คุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย (1) พันธุ์ไม้น้ำ (Hydrophytes) คือ พื้นดินนั้นจะต้องสนับสนุนพันธุ์ไม้น้ำอย่างน้อยที่สุดช่วงระยะเวลาหนึ่งในแต่ละปี (2) ดินที่อิ่มตัวด้วยน้ำ (Hydric Soil) และ (3) อุทกวิทยา (Hydrology) คือ ช่วงเวลาการท่วมขังของน้ำในฤดูกาลเจริญเติบโตของพันธุ์พืชแต่ละปี (U.S. Department of the Interior, Online, 2015)

ส่วนในประเทศไทยมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ศันสนีย์ ชูแวง (2557) ได้ให้ความหมายไว้มีความว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำ” คือคำรวมที่ใช้เรียก “ระบบนิเวศ” ซึ่งมีน้ำและความชุ่มชื้นเป็นปัจจัยสำคัญในการเกิดและการดำรงอยู่ของระบบนิเวศซึ่งอาจมีน้ำอยู่ในระดับดินบางลึกบ้างในช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดเวลา แต่มีท้องน้ำที่ชุ่มชื้นมากพอและยาวนานพอที่สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ซึ่งชอบสภาวะชุ่มน้ำจะปรับตัวและดำรงชีวิตอยู่ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำทางวิทยาศาสตร์ หมายถึง ระบบนิเวศประเภทหนึ่งซึ่งได้รับอิทธิพลจากน้ำและมีการเปลี่ยนผ่านระหว่างระบบนิเวศบนบกกับพื้นน้ำ โดยอาจมีน้ำท่วมขังอยู่ถาวรหรือชั่วคราวก็ได้แต่ต้องมีระยะเวลานานพอที่จะสนับสนุนให้สิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ซึ่งชอบสภาวะชุ่มน้ำสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในทางวิทยาศาสตร์นี้มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก เพราะสามารถนำมาปรับใช้ได้กับพื้นที่ชุ่มน้ำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น และไม่จำเป็นต้องเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในระบบของน้ำจืด น้ำเค็ม หรือน้ำกร่อยก็ถือว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในความหมายนี้ทั้งสิ้น

#### 1) พื้นที่ชุ่มน้ำทางกฎหมาย

พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่มีความหลากหลายจึงทำให้การให้ความหมายแก่คำนี้เป็นสิ่งที่ยากยิ่ง โดยความหมายอย่างกว้างของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลมากที่สุดคือความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 1.1 ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง ที่ลุ่ม ที่ราบลุ่ม ที่ชื้นแฉะ พรุ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดเองตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและ

น้ำเค็มรวมไปถึงชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเล ในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร” นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ มาตรา 2.1 ยังได้ขยายความต่อไปอีกว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำอาจรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ซึ่งติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำและเกาะหรือบริเวณของน้ำที่มีความลึกมากกว่า 6 เมตรจากบริเวณน้ำตื้นต่ำสุด”

ส่วนการให้ความหมายแก่คำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในกฎหมายระดับชาตินั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 ประเทศที่ถือตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) โดยนำเอาความหมายของอนุสัญญาฯ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ราชอาณาจักรสเปน และสาธารณรัฐยูกันดา (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.4)

กลุ่มที่ 2 ประเทศที่ไม่ถือตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) แต่มีหลักเกณฑ์การให้ความหมายเป็นแนวทางของตนเอง เช่น กฎหมาย The Clean Water Act 1972 (พ.ศ. 2506) ของสหรัฐอเมริกาได้นำเอาหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ของสำนักงานประมงและสัตว์ป่าแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Fish and Wildlife Service) มาบัญญัติเป็นนิยามศัพท์ไว้ว่า พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึงพื้นที่ที่มีน้ำท่วมหรือมีน้ำอ้อมตัวจากผิวดิน หรือมีน้ำใต้ดินหล่อเลี้ยงอย่างเพียงพอเป็นประจำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และภายใต้สถานการณ์ปกติพื้นที่นั้นได้สนับสนุนพันธุ์พืชที่ปรับตัวให้เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตอยู่ในสภาพพื้นดินที่อ้อมน้ำ โดยทั่วไปพื้นที่ชุ่มน้ำ หมายความรวมถึง หนองน้ำ ที่ชื้นแฉะ บึงและพื้นที่ที่คล้ายคลึงกันด้วย (U.S.Department of the Interior, Online, 2017)

สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการใช้คำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นทางการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วนับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นในปี พ.ศ. 2536 (เอกสารการสอนชุดวิชานิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, 2548, หน้า 247) แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ให้ความหมายแก่คำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำเอาไว้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรงเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำที่ปรากฏในเอกสารและเว็บไซต์ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางผู้รับผิดชอบด้านพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วพบว่า ได้ให้ความหมายไว้เหมือนกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ทุกประการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2016) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทยถือตามความหมาย

ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ซึ่งเป็นความหมายอย่างกว้างที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความหมายของคำว่าพื้นที่ชุ่มน้ำทางกฎหมายของประเทศไทยถือตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2505) ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า พื้นที่ชุ่มน้ำ หมายถึง ที่ลุ่ม ที่ราบลุ่ม ที่ขึ้นและ พรุ แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดเองตามธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวรและชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม ทั้งที่เป็นชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ริมฝั่งซึ่งติดต่อกับพื้นที่ชุ่มน้ำเหล่านั้นด้วย

## 1.2 องค์ประกอบของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ

ระบบนิเวศในโลกอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบนิเวศพื้นดิน (Terrestrial Ecosystem) และระบบนิเวศน้ำ (Aquatic Ecosystem) ส่วนระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Ecosystem) เป็นระบบนิเวศที่ได้รับการกำหนดขึ้นใหม่ในการประชุมระหว่างประเทศเพื่อจัดตั้งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Convention) ณ เมืองแรมซาร์ สาธารณรัฐอิหร่านในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) โดยองค์ประกอบของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำนี้มีโครงสร้างเหมือนกับระบบนิเวศประเภทอื่น ๆ ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน คือ องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิต องค์ประกอบของสิ่งไม่มีชีวิต และองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมทางสังคมดังนี้ (เกษม จันทรแก้ว, 2558, หน้า 65 และ โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, Online, 2016)

### 1) องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ

1.1) พืชในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548, หน้า 256)

(1) พืชลอยน้ำ คือ พืชที่เจริญเติบโตอยู่ระดับผิวน้ำโดยรากไม่หยั่งถึงพื้นดิน เช่น จอก แหนแดง ผักตบชวา ผักบุ้ง ตับเต่า และกระเจี๊ยบ โดยพืชพวกนี้จะปรับเปลี่ยนส่วนใดส่วนหนึ่งของพืชเพื่อให้สามารถลอยน้ำได้และสามารถขยายพันธุ์ในน้ำได้ดี เช่นในกรณีของผักตบชวามีการพัฒนาถิ่นใบพองตัวเพื่อให้สามารถลอยน้ำไปตามกระแสน้ำได้และขยายพันธุ์ด้วยการแตกกอ

(2) พืชโผล่เหนือน้ำ คือ พืชที่มีบางส่วนลอยเหนือน้ำส่วนมากมักจะมีรากหรือลำต้นยึดพื้นดินอยู่ใต้ท้องน้ำ โดยมีใบหรือบางส่วนของลำต้นโผลาเหนือน้ำเพื่อรับแสงแดด และสามารถเจริญเติบโตได้ในน้ำระดับต่าง ๆ เช่น บัวชนิดต่าง ๆ กก และกระจูดเป็นต้น

(3) พืชใต้น้ำ คือ พืชที่มีโครงสร้างทั้งหมดอยู่ในน้ำทั้งราก ลำต้น ใบ บางชนิดเมื่อเจริญเติบโตขึ้นอาจมีการส่งดอกขึ้นมาเจริญเหนือน้ำ เช่น สาหร่ายหางกระรอก ตีปี่ใต้น้ำ ดาวกระจาย หรือเขากวาง และสันตะวาชนิดต่าง ๆ

(4) พืชชายน้ำ คือ พืชที่เจริญเติบโตอยู่ริมตลิ่งของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยมีรากยึดติดกับพื้นน้ำในระดับตื้น ๆ ถึง 1 เมตร บางชนิดสามารถเจริญเติบโตได้ทั้งบนบกและในน้ำ เช่น จิกน้ำ ผักเป็ดน้ำ โสน รุกฤาษี และต้นจาก

1.2) สัตว์ในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548, หน้า 256-257)

(1) ปลาชนิดต่าง ๆ ที่หากินบริเวณใกล้ผิวน้ำหรือใต้ท้องน้ำ โดยปลาบางชนิดอาจมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำบางประเภทที่มีการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำจนเหือดแห้งในบางช่วงของปี เช่น ปลาตุ๊กที่จะฝังตัวเองอยู่ใต้โคลนเมื่อน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำเหือดแห้งและจะกลับขึ้นมาใหม่เมื่อมีการท่วมขังของน้ำ

(2) สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง ได้แก่ หนอนซึ่งเป็นตัวอ่อนของแมลงบางชนิด หอยปู กุ้ง และแมลงชนิดต่าง ๆ

(3) สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ เช่น กบ เขียด คางคก และเต่า

(4) สัตว์เลื้อยคลาน เช่น งู และจระเข้

(5) นก เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศที่มีความอุดมสมบูรณ์จึงทำให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยสำคัญของนกประจำถิ่น และนกอพยพย้ายถิ่นเป็นจำนวนมาก

พืชและสัตว์ในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ต่างก็มีความสัมพันธ์กันเป็นระบบ โดยสามารถจำแนกองค์ประกอบสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำตามระบบความสัมพันธ์ออกได้เป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ สิ่งมีชีวิตที่เป็นผู้ผลิต (Producers) ซึ่งสามารถปรุงอาหารได้เองโดยอาศัยพลังงานจากแสงอาทิตย์และธาตุอาหารแปลงเป็นสารอินทรีย์ เช่น พืชสีเขียว และแพลงก์ตอนพืช กลุ่มที่สอง คือ สิ่งมีชีวิตที่เป็นผู้บริโภค (Consumers) เช่น สัตว์ที่กินผู้ผลิตเป็นอาหาร และสัตว์ที่กินสัตว์ด้วยกันเองเป็นอาหารซึ่งการบริโภคในลักษณะที่ต่อเนื่องกันเช่นนี้จะทำให้เกิดระบบของห่วงโซ่อาหารขึ้น และกลุ่มที่สาม คือ ผู้ย่อยสลาย (Decomposers) ซึ่งทำหน้าที่ย่อยสลายซากพืชและซากสัตว์ เช่น แบคทีเรีย เห็ดและรา เป็นต้น (เกษม จันทร์แก้ว, 2558, หน้า 66)

2) องค์ประกอบของสิ่งไม่มีชีวิตในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ (ชิมบา ซานและคณะ, 2548, หน้า 3-6)

2.1) อุทกวิทยา องค์ประกอบทางอุทกวิทยาหรือการท่วมขังของน้ำถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยพื้นที่ชุ่มน้ำแต่ละแห่งอาจได้รับ

น้ำจากน้ำฝน น้ำท่า น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำที่ไหลมาจากพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งอื่น ๆ ซึ่งในขณะที่น้ำไหลมาสู่พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นน้ำจะละลายและพัดพาสารต่าง ๆ ลงมาด้วย เช่น ถ้าหากมีการแผ้วถางป่าหรือเปิดหน้าดินในบริเวณแหล่งต้นน้ำที่เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงจะทำให้เกิดการพังทลายของดินและถูกระล้างลงมาจนทำให้น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำขุ่นและมีตะกอนดินทับถมจนตื้นเขิน

2.2) แร่ธาตุ ในสภาพตามธรรมชาติมักพบสารละลายหลายชนิด เช่น สารอินทรีย์ สารเคมี และธาตุอาหารต่าง ๆ ละลายอยู่ในน้ำด้วยเสมอ โดยธาตุอาหารที่สำคัญที่สุดสำหรับพืชน้ำคือ ไนโตรเจนและฟอสฟอรัสที่ช่วยการเจริญเติบโตของพืช แต่ถ้าพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งใดมีธาตุอาหารมากจนเกินไปอันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำเสียจากชุมชน หรือการชะล้างปุ๋ยเคมีและสารกำจัดศัตรูพืชจากพื้นที่เกษตรกรรมลงสู่พื้นที่ชุ่มน้ำ ก็จะทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นประสบปัญหาสาหร่ายสีเขียวเจริญเติบโตมากผิดปกติจนทำให้มีปริมาณออกซิเจนในน้ำต่ำจนเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต

2.3) แสง โดยช่วงความลึกที่แสงส่องผ่านลงไปใต้น้ำได้ถือเป็นตัวกำหนดช่วงการเจริญเติบโตของพืชใต้น้ำ หากพื้นที่ชุ่มน้ำใดมีน้ำที่ขุ่นเนื่องจากมีตะกอนละลายอยู่ในน้ำปริมาณสูงก็จะทำให้แสงส่องผ่านลงไปใต้น้ำได้ไม่ลึกและทำให้พืชใต้น้ำไม่สามารถเจริญเติบโตได้ อันจะเป็นการทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังอาศัยอยู่บริเวณผิวดิน เช่น ตัวอ่อนของแมลงบางชนิด หอย ปู กุ้งเป็นผู้ผลิตสำคัญในระดับต้นของห่วงโซ่อาหาร

3) องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมทางสังคมในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่ กฎหมายและองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมถึงจารีตประเพณีของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย โดยองค์ประกอบทางสังคมนี้จะเป็นส่วนที่ควบคุมองค์ประกอบทั้งหมดของระบบนิเวศทั้งที่เป็นสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตอีกทอดหนึ่ง (เกษม จันทรแก้ว, 2558, หน้า 66)

### 1.3 ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งศูนย์กลางของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พื้นที่ชุ่มน้ำจึงมีบทบาทสำคัญต่อสังคมมนุษย์ หากพื้นที่ชุ่มน้ำถูกทำลายหรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากโดยมิได้มีการคำนึงถึงคุณค่าที่แท้จริงของพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วก็จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศในที่สุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงคุณค่าที่จะได้รับจากพื้นที่ชุ่มน้ำควบคู่ไปกับการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยเสมอ โดยเราสามารถจำแนกคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำออกได้เป็นประโยชน์ ผลผลิตและคุณสมบัติพิเศษของพื้นที่ชุ่มน้ำดังนี้ (Patrick J. Dugam, 2537, หน้า 17-27 แปลโดยศันสนีย์ชูแวว; ชิมบา ซานและคณะ, 2548, หน้า 9-15)

1) การอำนวยน้ำลงสู่ชั้นใต้ดิน (Groundwater Recharge) และการอำนวยน้ำจากชั้นใต้ดินขึ้นสู่ผิวดิน (Groundwater Discharge) บทบาทหน้าที่นี้เกิดขึ้นเมื่อน้ำจากพื้นที่ชุ่มน้ำไหลลงสู่ชั้นน้ำใต้ดินซึ่งน้ำจะผ่านการกรองทำให้สะอาดขึ้น โดยประชาชนจะนำเอาน้ำนี้ไปใช้ในการอุปโภค บริโภค หรือน้ำชั้นใต้ดินนี้จะไหลขึ้นไปเป็นน้ำผิวดินบนพื้นที่ชุ่มน้ำข้างเคียง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการอำนวยน้ำลงสู่ชั้นใต้ดินจะมีความสัมพันธ์กับการอำนวยน้ำจากชั้นใต้ดินขึ้นสู่ผิวดิน

2) การป้องกันน้ำท่วม (Flood Control) การเก็บน้ำฝนและน้ำท่าอย่างสม่ำเสมอมีผลให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยลดความรุนแรงของน้ำที่ไหลบ่าท่วมพื้นที่ตอนล่าง ซึ่งการสงวนรักษาแหล่งเก็บน้ำตามธรรมชาติเช่นนี้จะช่วยหลีกเลี่ยงความจำเป็นในการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำซึ่งต้องใช้ต้นทุนสูง

3) การรักษาสมดุลของชายฝั่ง (Shoreline Stabilization) และป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน (Erosion Control) พืชพรรณที่ขึ้นอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถช่วยรักษาสมดุลของชายฝั่งน้ำ โดยลดความรุนแรงของคลื่น กระแสน้ำ การกัดเซาะชายฝั่ง ในขณะที่เดียวกันรากพืชยังยึดตะกอนดินให้อยู่กับที่ป้องกันการสูญเสียดินในดินที่มีคุณค่าต่อการเกษตร

4) เก็บกักตะกอนและสารพิษ (Sediment/Toxicant Retention) พื้นที่ชุ่มน้ำจะทำหน้าที่เป็นแอ่งที่ตะกอนและสารพิษมาพักอยู่ โดยมีพืชพรรณจำพวกอ้อ แคม และหญ้าช่วยในการลดความเร็วของกระแสน้ำทำให้มีการตกตะกอนมากขึ้น

5) การเก็บกักธาตุอาหาร (Nutrient Retention) ธาตุอาหารส่วนใหญ่ซึ่งเป็นไนโตรเจน และฟอสฟอรัสจะสะสมอยู่ในดินชั้นล่างหรือในพรรณไม้ต่าง ๆ ที่ดึงธาตุอาหารมาใช้ ดังนั้นพื้นที่ชุ่มน้ำจึงเป็นแหล่งสะสมธาตุอาหารและถูกนำไปใช้เป็นแหล่งอาหารของสัตว์และพืชพรรณในพื้นที่ ซึ่งขบวนการนี้มีผลต่อการเติบโตของสาหร่าย และช่วยบำบัดน้ำเสียจากชุมชนขนาดเล็กให้มีคุณภาพดีขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

6) การส่งออกมวลชีวภาพ (Biomass Export) พืชต่าง ๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำสามารถเปลี่ยนอินทรีย์คาร์บอนให้เป็นอินทรีย์สารได้ และธาตุอาหารที่สะสมอยู่ในพืชเหล่านี้จะถูกปล่อยออกมาเมื่อพืชตายกลายเป็นธาตุอาหารในระบบนิเวศ ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งเพาะพันธุ์และเลี้ยงลูกอ่อนของสัตว์น้ำที่สำคัญ และเป็นแหล่งผลิตของประมงชายฝั่งและในแม่น้ำอีกด้วย

7) การรักษาสมดุลของภูมิอากาศท้องถิ่น (Micro-Climature Stabilization) ลักษณะทางอุทกวิทยา วงจรการหมุนเวียนของสารอาหาร ตลอดจนพลังงานทั้งหมดภายในพื้นที่ชุ่มน้ำมีส่วนช่วยในการรักษาสภาวะอากาศโดยเฉพาะปริมาณน้ำฝนและอุณหภูมิในท้องถิ่น

8) การคมนาคมทางน้ำ (Water Transport) ในบางแห่งอาจมีการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำแทนการคมนาคมทางถนนของรัฐที่อาจยังเข้าไม่ถึง เช่น บริเวณลุ่มน้ำ Bangweulu ของประเทศแซมเบียที่นิยมใช้การสัญจรทางน้ำโดยทั่วไป เนื่องจากค่าใช้จ่ายต่ำ

9) การนันทนาการ และการท่องเที่ยว (Recreation and Tourism) เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำบางแห่งมีทิวทัศน์ที่สวยงาม และมีอาหารอุดมสมบูรณ์ ผู้คนจึงนิยมมานันทนาการ และท่องเที่ยวในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การเล่นกีฬาทางน้ำ การดูนก การว่ายน้ำ การเล่นเรือเป็นต้น ซึ่งทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของชุมชน

#### 1.4 ผลผลิตของพื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยพืชพรรณ และสัตว์นานาชนิด ดังนั้นการเก็บเกี่ยวพืชพรรณและสัตว์ต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในอัตราที่สมดุลในแต่ละปีย่อมทำให้ชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นได้รับประโยชน์อย่างมาก โดยทรัพยากรที่เป็นผลผลิต (Products) ที่สำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่

1) ทรัพยากรป่าไม้ (Forest Resources) ได้แก่ เนื้อไม้ ไม้พื้ พืชสมุนไพร ดินถก ดินกระจูด และผลิตภัณฑ์จากป่า เช่น น้ำผึ้ง จี๊ผึ้ง และยางไม้ เป็นต้น ตัวอย่างในประเทศไทยเช่น การตัดไม้จากป่าโกงกางมาเผาเป็นถ่านขาย หรือการตัดต้นกระจูดมาสานเป็นเครื่องใช้สอยเป็นต้น

2) ทรัพยากรสัตว์ป่า (Wildlife Resources) เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งของสัตว์ป่าและนกอพยพนานาชนิด จึงทำให้มีการนำสัตว์ป่าเหล่านั้นมาเป็นอาหาร หรือผลิตเป็นสินค้า เช่น การเก็บไข่ของเป็ดป่า หรือการจับจระเข้มาทำเป็นเครื่องหนังเป็นต้นส่วนในประเทศไทย บริเวณห้วยน้ำออนชาวบ้านจะจับสัตว์ป่าที่หาได้จากป่าบุงป่าทาม ได้แก่ กบ อึ่ง แมลงดานา แย้มมาเป็นอาหาร โดยมีการศึกษาพบว่าประชากรที่อาศัยอยู่ใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำมากที่สุดจะประสบปัญหาขาดแคลนโปรตีนน้อยที่สุด

3) ทรัพยากรประมง (Fisheries) เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งที่มีธาตุอาหารสมบูรณ์ พื้นที่ชุ่มน้ำจึงเป็นแหล่งวางไข่และเลี้ยงลูกอ่อนของปลาจำนวน 2 ใน 3 ที่เราบริโภค

4) ทรัพยากรพืชอาหารสัตว์ (Forage Resources) เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยหญ้าและต้นไม้ซึ่งเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญของปศุสัตว์ โดยชาวบ้านอาจเก็บเกี่ยวหญ้า ใบไม้ และพืชน้ำไปเป็นอาหารสัตว์ หรือปล่อยให้สัตว์หากินพืชในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ ตัวอย่างในประเทศไทย เช่น บริเวณทะเลน้อยชาวบ้านจะปล่อยให้ควายที่เลี้ยงไว้หากินเองในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีหญ้าขึ้น เป็นต้น



## 1.5 คุณสมบัติพิเศษ

คุณสมบัติพิเศษ (Attributes) มีดังนี้

1) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งรวมของพันธุ์พืชและสัตว์ที่หลากหลายและเป็นฐานทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ โดยมีหลายชนิดเป็นชนิดพันธุ์ท้องถิ่นหายากที่ต้องอนุรักษ์ไว้ แต่ก็มีบางชนิดที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อชนิดพันธุ์ท้องถิ่น เช่น หอยเชอร์รี่ หรือผักตบชวา เป็นต้น

2) เอกลักษณะทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติ (Uniqueness to Culture/Heritage) พัฒนาการทางอารยธรรมของมนุษย์มักเกิดและเติบโตคู่กันมากับพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทต่าง เช่น นครวัดของประเทศกัมพูชา หรือกรุงศรีอยุธยาของประเทศไทยซึ่งล้วนตั้งอยู่ใกล้กับทะเลสาบขนาดใหญ่หรือแม่น้ำ ดังนั้นจึงทำให้มีประเพณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำมากมาย เช่น ประเพณีลอยกระทง การทำขวัญข้าว หรือการแข่งขันเรือ เป็นต้น

## 2. สถานการณ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาสถานการณ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ และการสูญเสียและเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

1) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ ในประเทศไทยได้มีการจัดลำดับความสำคัญและขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อดำเนินการอนุรักษ์โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติโดยการขึ้นทะเบียน 3 ประเภทแรกนี้เป็นการขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทยและมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ส่วนการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทสุดท้าย คือ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) เป็นการขึ้นทะเบียนต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 โดยการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้ (สุชาติ วัฒนา, 2550, หน้า 38-40 และกรมทรัพยากรน้ำ, Online, 2016)

1.1) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 หลักเกณฑ์คือ

(1) เกณฑ์ที่ประเมินจากสถานภาพทางกฎหมายและการจัดการคือ พื้นที่ชุ่มน้ำ จะได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระดับท้องถิ่นหากเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในบัญชีรายชื่อแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ของท้องถิ่นตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2532

(2) เกณฑ์ที่ประเมินจากความสำคัญที่มีต่อท้องถิ่น เช่น เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งบึงจืดที่จำเป็นสำหรับสังคม เช่น น้ำ อาหาร เชื้อเพลิง หรือเป็นแหล่งที่มีความสำคัญในการที่จะคงไว้ซึ่งสภาพสังคม วัฒนธรรม หรือประเพณีท้องถิ่น หรือเป็นเส้นทางสัญจร ที่พักผ่อนหย่อนใจ แหล่งท่องเที่ยว หรือแหล่งที่มีความสำคัญต่อห่วงโซ่อาหาร คุณภาพน้ำ การควบคุมป้องกันน้ำท่วมและสภาพภูมิอากาศโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของพื้นที่ชุ่มน้ำ

1.2) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติประกอบด้วย 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่

(1) เกณฑ์ที่ประเมินจากพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น พื้นที่นั้นเป็นตัวแทนที่ดีของชนิดพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ใกล้เคียงธรรมชาติที่พบในประเทศ, พื้นที่ชุ่มน้ำชนิดหายาก มีลักษณะพิเศษ หรือไม่พบทั่วไปในประเทศไทย, พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ที่มีความสำคัญในระบบธรรมชาติวิทยา ชีววิทยา นิเวศวิทยาและอุทกวิทยา, พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ที่มีคุณค่าในการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมไทยและความเป็นอยู่แบบไทย ๆ

(2) เกณฑ์ที่ประเมินจากจากพืชและสัตว์ คือ พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นเป็นที่อยู่อาศัยของพืชหรือสัตว์ที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ในประเทศไทย, เป็นแหล่งสำคัญในการดำรงความหลากหลายทางพันธุกรรมและความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย, เป็นแหล่งที่สำคัญต่อการดำรงอยู่ของพืชและสัตว์ตั้งแต่ชนิดหนึ่งหรือมากกว่าหรือเป็นแหล่งที่มีความสำคัญต่อชุมชน

(3) เกณฑ์ที่ประเมินจากสถานภาพทางกฎหมายและการจัดการ คือ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกระบุว่าเป็น “แหล่งธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับชาติที่จะต้องอนุรักษ์” โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532

1.3) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ประกอบด้วย 4 หลักเกณฑ์ ได้แก่

(1) เกณฑ์สำหรับประเมินคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทนหรือที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ เช่น เป็นตัวอย่างของประเภทที่หายากหรือที่ไม่ธรรมดาในเขตชีวภูมิศาสตร์ที่สมควร

(2) เกณฑ์ทั่วไปสำหรับการใช้พืชหรือสัตว์ในการจำแนกวินิจฉัยเช่น เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ สายพันธุ์ของพืชและสัตว์ที่หายากมีแนวโน้มใกล้สูญพันธุ์หรือใกล้สูญพันธุ์

หรือเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของประชากรพืชและสัตว์ดังกล่าวมากกว่าหนึ่งชนิดพันธุ์ในจำนวนหนึ่ง หรือมีคุณค่าพิเศษในการดำรงความหลากหลายของพันธุกรรมและระบบนิเวศของภูมิภาคนั้น

(3) เกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้น้ำในการจำแนกวินิจฉัย เช่น ตามปกติสามารถให้น้ำจำนวนพอสมควรจากกลุ่มสำคัญซึ่งเป็นดัชนีแสดงคุณค่าความอุดมสมบูรณ์หรือความหลากหลายของพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่ได้ตลอดเวลา

(4) เกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้พันธุ์ปลาในการจำแนกวินิจฉัย เช่น เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญสำหรับปลาแหล่งเพาะพันธุ์วางไข่แหล่งอนุบาลตัวอ่อนและ/หรือเป็นเส้นทางในการอพยพซึ่งประชากรปลาไม่ว่าภายในพื้นที่ชุ่มน้ำหรือจากแหล่งน้ำอื่น ๆ ต้องพึ่งพาอาศัย

1.4) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ครั้งที่ 9 ค.ศ. 2005 ได้มีการแก้ไขและกำหนดบรรทัดฐานเพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Criteria for Identifying Wetlands of International Importance) ไว้ดังต่อไปนี้ (Ramsar Convention, 2012, p.25)

กลุ่ม A พื้นที่ซึ่งเป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหายากหรือมีลักษณะพิเศษ

เกณฑ์ที่ 1 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากเป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำหายากหรือมีลักษณะพิเศษในธรรมชาติหรือใกล้เคียงกับธรรมชาติที่พบในเขตชีวภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม

กลุ่ม B พื้นที่ซึ่งเป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

เกณฑ์เกี่ยวกับชนิดพันธุ์และชุมชนในระบบนิเวศ

เกณฑ์ที่ 2 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าพื้นที่นั้นถือฤกษ์ชนิดพันธุ์ที่มีความเสี่ยงจะสูญพันธุ์ใกล้สูญพันธุ์อย่างยิ่ง หรือชุมชนในระบบนิเวศซึ่งถูกคุกคาม

เกณฑ์ที่ 3 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าพื้นที่นั้นถือฤกษ์ประชากรของชนิดพืชและหรือสัตว์ที่สำคัญเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของชีวภูมิศาสตร์ในภูมิภาคที่มีลักษณะพิเศษ

เกณฑ์ที่ 4 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าพื้นที่นั้นถือฤกษ์ชนิดของพืชและหรือสัตว์ชนิดที่อยู่ในระยะวิกฤติของวงจรชีวิต หรือให้ที่หลบภัยระหว่างสภาวะที่ไม่พึงประสงค์เกณฑ์เฉพาะที่กำหนดจากนกน้ำ

เกณฑ์ที่ 5 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าโดยปกติพื้นที่นั้นถือฤกลนน้ำ 20,000 ตัว หรือมากกว่าเกณฑ์ที่ 6 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญในระดับนานาชาติ หากว่าโดยปกติพื้นที่นั้นถือฤกล 1 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนประชากรนกน้ำหนึ่งชนิดหรือหนึ่งสายพันธุ์

เกณฑ์เฉพาะที่กำหนดจากปลา

เกณฑ์ที่ 7 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าโดยปกติพื้นที่นั้นถือฤกลสายพันธุ์ ชนิดพันธุ์ หรือวงศ์ของปลาพื้นเมืองในสัดส่วนที่สำคัญในระยะหนึ่งของวงจรชีวิต และหรือประชากรที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีประโยชน์ และหรือคุณค่าที่ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในระดับโลก

เกณฑ์ที่ 8 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าเป็นแหล่งอาหารที่สำคัญ ที่วางไข่ แหล่งพุ่มพืคตัวอ่อน และหรือเส้นทางอพยพของประชากรปลาไม่ว่าภายในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นหรือแหล่งน้ำอื่น

เกณฑ์เฉพาะที่กำหนดจากกลุ่มทางชีววิทยาอื่น ๆ

เกณฑ์ที่ 9 พื้นที่ชุ่มน้ำควรได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญระหว่างประเทศหากว่าโดยปกติพื้นที่นั้นถือฤกลร้อยละ 1 ของจำนวนประชากรซึ่งไม่นกหรือสัตว์ชนิดหรือสายพันธุ์หนึ่ง ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำ

1.5) จำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย จำนวนพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นประกอบด้วย (1) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ 14 แห่ง (2) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ 69 แห่ง (3) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ 47 แห่ง และ (4) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นอีก 19,295 แห่ง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2015) โดยในจำนวนนี้มีพื้นที่ชุ่มน้ำเพียง 53 แห่งเท่านั้นที่ได้รับการคุ้มครองในเขตพื้นที่อนุรักษ์รูปแบบต่าง ๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่พื้นที่ชุ่มน้ำส่วนใหญ่โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์แทบทั้งสิ้น (มงคลไชยภักดีและวัลยาชนิดตาวงศ์, Online, 2017)

## 2.2 การสูญเสียและเสื่อมโทรมพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในเชิงปริมาณ (Wetland Loss) ได้แก่ การสูญเสียพื้นที่และปริมาตรของพื้นที่ชุ่มน้ำไปอย่างถาวร หรือมีการเปลี่ยนแปลงสภาพของพื้นที่จนไม่หลงเหลือความเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การถมพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อก่อสร้างเป็นโครงการที่อยู่อาศัย หรือการสูบน้ำออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อแปลงสภาพเป็นพื้นที่ทำการเกษตรเป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดลอม, 2546, หน้า 102) ในระดับสากล รายงานการประชุมสมัชชาภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำครั้งที่ 12 (Conference of the Contracting Party: COP12) ได้ประมาณการณว่าในศตวรรษที่ 20 พื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลกได้ลดลงกว่าร้อยละ 64-71 และในบางภูมิภาคของโลกอัตราการสูญเสียอาจมีมากกว่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปเอเชีย (Ramsar Convention, Online, 2015) เนื่องจากทวีปเอเชียมีประชากรจำนวนมากและมีความต้องการพัฒนาที่สูง (กระทรวงสิ่งแวดล้อมประเทศญี่ปุ่น, 2544, หน้า 16)

ส่วนในประเทศไทยก็มีปัญหาการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในปริมาณสูงเช่นกัน จากการศึกษาพบว่าพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่นอกเขตพื้นที่อนุรักษ์ได้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนสภาพไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเป็นจำนวนมากเช่นจากการติดตามพื้นที่ป่าชายเลนโดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมพบว่า ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยเคยมีพื้นที่ป่าชายเลนปกคลุม 1.95 ล้านไร่และลดลงเหลือ 1.53 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2543 (มงคลไชยภักดีและวัลยาชนิดตาวงศ์, Online, 2015) นอกจากนี้ จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงพื้นที่หนองบึงในเขตภาคเหนือพบว่าในปี พ.ศ. 2543 ภาคเหนือมีพื้นที่หนองบึงทั้งสิ้น 305,778 ไร่ แต่ในปี พ.ศ. 2552 กลับมีพื้นที่ลดลงเหลือ 115,006 ไร่ คิดเป็นพื้นที่ที่สูญเสียไปถึงร้อยละ 62.39 (สุชาติ สมัยละมัย, พ.ศ. 2556, หน้า 18) ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ใกล้เคียงกับการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วโลก

นอกจากนี้ พื้นที่ชุ่มน้ำยังมีปัญหาความเสื่อมโทรมในเชิงคุณภาพ (Wetland Degradation) คือ กรณีที่พื้นที่ชุ่มน้ำยังคงอยู่แต่องค์ประกอบ การทำหน้าที่ หรือประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำเสื่อมโทรมลงอันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การปล่อยมลพิษลงในพื้นที่ชุ่มน้ำจนทำให้คุณภาพน้ำไม่ได้มาตรฐาน การนำพืชน้ำและสัตว์น้ำที่เป็นชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในพื้นที่จนทำให้ระบบนิเวศน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำเสียความสมดุลและความหลากหลายทางชีวภาพลดลง การสูญเสียบทบาทด้านนิเวศวิทยา หรือการสูญเสียคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, หน้า 102)

### 3. หลักการ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Management) หมายถึง กระบวนการดำเนินการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อดำรงรักษาลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำเอาไว้ให้สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้อย่างยั่งยืน (เกษม จันทรแก้ว, 2558, หน้า 321-322 ; อุทิศ ภูอินทร์, 2556, หน้า 154-160; Australian Government, Online, 2015 And North Carolina State University, Online, 2016) และเนื่องจากในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้แบบสหวิทยาการซึ่งประกอบด้วยแนวคิดจากหลายสาขาวิชา ดังนั้น

ในส่วนนี้ผู้วิจัยแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ หลักการและแนวคิดทางสิ่งแวดล้อม หลักการและแนวคิดทางด้านกฎหมาย

### 3.1 หลักการและแนวคิดทางสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นแนวทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติให้คงมีใช้ประโยชน์รุ่นสู่รุ่นต่อไป โดยมีการอนุรักษ์คุ้มครองการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติ

#### 3.1.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

1) ความหมายของคำว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ได้ให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ไว้ว่าหมายถึง “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของเขาต่อไป” โดยความหมายที่ WCED ได้ให้ไว้นี้เท่ากับยอมรับว่า การพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นจะหยุดยั้งไม่ได้ เพราะการพัฒนาเหล่านี้เป็นการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวก็จะต้องไม่ทำให้โอกาสการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของคนรุ่นต่อไปลดน้อยลงด้วย (สุนีย์มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 5)

2) ความเป็นมาของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่มาของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเริ่มต้นจากใน ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมใหญ่เรื่องสิ่งแวดล้อมของโลกเป็นครั้งแรกที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดนเพื่อเป็นการแสดงออกถึงความกังวลต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงไปทุกที เนื่องจากการเร่งรีบพัฒนาอุตสาหกรรมของมนุษย์โดยไม่คำนึงมลพิษที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม โดยผลจากการประชุมครั้งนี้ได้มีการประกาศหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 26 หลักการ เพื่อกระตุ้นให้ทุกประเทศตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนา โดยหลักการนี้เรียกว่า “ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์” (Stockholm Declaration on Human Environment) (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, 2556, หน้า 1-13)

แต่อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของโลกก็ไม่ได้เบาบางลงเลย ดังนั้นในปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) เพื่อทำการศึกษาเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) WCED จึงได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า “The Brundtland Report” ภายใต้อำนาจของ “อนาคตร่วมกันของเรา” (Our Common Future) ได้แสดงให้เห็นถึงวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม 6 ประการ และสนับสนุนให้นำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ โดยในรายงาน

ฉบับนี้ยังได้ให้นิยามศัพท์แก่คำว่าพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมาจนถึงปัจจุบันอีกด้วย (สุนีย์มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 21-22)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือ Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร สาธารณรัฐบราซิล และผลจากการประชุมได้ในครั้งนี้ได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ คือ (1) ประกาศปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 27 หลักการ ในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น (2) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม (3) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forests) (4) กรอบอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และ (5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) (Convention on Biological Diversity A.D. 1992)

ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2555) องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุม The World Summit on Sustainable Development (WSSD) หรือการประชุม Rio+10 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ เพื่อทบทวนความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศตามแผนปฏิบัติการ 21 ในรอบสิบปีที่ผ่านมา และมุ่งเป้าหมายไปที่เรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจน การรักษาระดับการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยการประชุมนี้ได้มีการรับรองปฏิญญา โจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration) และแผนการดำเนินงาน โจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implication : JPOI) เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 และข้อตกลงอื่น ๆ โดยอาศัยการพัฒนาอย่างมีบูรณาการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน (บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์และคณะ, 2557, หน้า 3)

ในปี ค.ศ. 2012 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development : UNCED) หรือที่เรียกว่า “การประชุม Rio+20” ณ นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยผลของการประชุมได้มีการรับรองเอกสารชื่อว่า “อนาคตที่เราต้องการ” “(The Future We Want)” มีเนื้อหาสำคัญ ได้แก่ “นโยบายเศรษฐกิจสีเขียว” “(Green Economy Policy)” ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบรรลุเป้าหมาย

การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้แต่ละประเทศเลือกกำหนดรูปแบบและแนวทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจสีเขียวของตนเองได้โดยอิสระแต่ต้องสอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาริโอและAgenda 21

3) องค์ประกอบของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยผลของแรงผลักดันในเวทีระหว่างประเทศทำให้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ปรากฏในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ปฏิญญาริโอ และปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กได้รับการยอมรับและถูกนำไปบัญญัติเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศ และแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เป็น 14 องค์ประกอบซึ่งครอบคลุมมิติการจัดการ 3 ด้านดังนี้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 42-44 ; นันทพลกาญจนวัฒน์, 2555, หน้า 29)

ด้านที่ 1 มิติด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศการให้คำปรึกษาหารือต่อกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องการป้องกันล่วงหน้าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติสิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

ด้านที่ 2 มิติด้านเศรษฐศาสตร์ประกอบด้วยหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ด้านที่ 3 มิติด้านจริยธรรมประกอบด้วยสิทธิในสิ่งแวดล้อมความยุติธรรมในสิ่งแวดล้อมสำหรับคนรุ่นต่อไปการจัดปัญหาความยากจนพันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่างการไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอย่างสันติ

โดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ก็เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมฉบับหนึ่งที่นำเอาแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติไว้เป็นหลักการสำคัญภายในอนุสัญญาซึ่งประกอบด้วยแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังต่อไปนี้

4) ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากบางประเทศมีพรมแดนประชิดติดกันจึงทำให้มีโอกาสเกิดปัญหามลพิษข้ามเขตแดน (Transboundary Pollution) ได้ง่าย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคีเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการหาแนวทาง กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 29-30) โดยแนวคิดนี้ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 5 ที่บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องปรึกษาหารือกันในการอนุรักษ์ตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง



ในกรณีของพื้นที่ชุ่มน้ำที่ครอบคลุมดินแดนของประเทศภาคีมากกว่า 1 ประเทศหรือในกรณีที่มีการแบ่งปันการใช้น้ำระหว่างประเทศภาคี ตัวอย่างเช่น โครงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำลุ่มน้ำโขง (Mekong Wetlands Biodiversity Conservation and sustainable Use Programme, MWBP) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในเขตลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศคือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแม่น้ำโขงให้เกิดการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2016)

5) การให้คำแนะนำเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐนั้นอาจเป็นการให้คำแนะนำในด้านเทคโนโลยี ประสบการณ์ วิธีการป้องกันแก้ไข และเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยใช้กระบวนการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และรายงานการประเมินผลเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 30-31) โดยแนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 มาตรา 4.3 ที่บัญญัติให้ประเทศภาคีจักส่งเสริมการวิจัยและการแลกเปลี่ยนเอกสารและข้อมูลเผยแพร่ที่เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำและมาตรา 6 ที่บัญญัติให้มีการประชุมสมัชชาภาคี (Conference of the Contracting Party ; COP) ทุก ๆ 3 ปีเพื่อหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามอนุสัญญา รวมถึงเสนอคำแนะนำแก่ประเทศภาคีเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์การจัดการและการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นต้น

### 3.1.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า

การป้องกันล่วงหน้าถือเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งการหาวิธีลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ โดยการป้องกันล่วงหน้านี้มีวิธีการที่สามารถนำมาปรับใช้ได้หลายวิธี แต่วิธีที่นิยมนำมาใช้มากที่สุดคือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ โครงการหรือกิจกรรมใดที่มีความจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นเพื่อพัฒนาประเทศ แต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอนและรุนแรงจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหามาตรการในการติดตามตรวจสอบ และลดผลกระทบก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้เกิดขึ้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 33) โดยแนวคิดนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 3.1 อนุสัญญาแนะนำให้ประเทศภาคีใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้เป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบว่าโครงการพัฒนาหรือ

กิจกรรมที่จะกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสอดคล้องกับหลักการบำรุงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีระบบนิเวศอ่อนไหว (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.38-39)

### 3.1.3 สิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

แนวคิดนี้ถือว่าทุกรัฐย่อมมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐตน จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลร้ายแก่ประเทศข้างเคียง (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 34) โดยแนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 มาตรา 2.3 ที่บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องบรรจุพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมภายในดินแดนของตนเพื่อรวมไว้ในทำเนียบพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) แต่การบรรจุพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในทำเนียบนี้จะไม่เป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีซึ่งเป็นเจ้าของดินแดนที่พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นตั้งอยู่

3.1.3.1 การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากรัฐหนึ่งไปสู่อีกรัฐหนึ่งแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐต้นเหตุที่จะต้องแจ้งเหตุฉุกเฉินนั้นแก่รัฐอื่นที่ได้รับผลกระทบได้รับทราบ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 36) โดยแนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 3.2 ที่บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการแจ้งโดยเร็วที่สุดหากลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ในดินแดนของตนได้ถูกเปลี่ยนแปลงหรือกำลังเปลี่ยนแปลงหรือมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีภาวะมลพิษหรือการรบกวนอื่น ๆ จากมนุษย์

3.1.3.2 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักการนี้เริ่มนำเอามาใช้กับประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้วอย่างเช่นประเทศในแถบยุโรป ตะวันตก สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลียจนกระทั่งต่อมาได้ถูกบัญญัติเป็นหลักการข้อที่ 16 แห่งประกาศปฏิญญาริโอว่า “รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายภายในสำหรับสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งโดนหลักการแล้วผู้ก่อมลพิษจะรับภาระในค่าใช้จ่ายของมลพิษอันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และจะไม่ไปขัดขวางกับการค้าภายในและการลงทุน” (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 36-37) โดยแนวคิดนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 มาตรา 3.1 อนุสัญญาแนะนำให้ประเทศภาคีนำเอา

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ เช่น หลักผู้พัฒนาเป็นผู้จ่าย (Developer Pays Principle:DPP) และ มาตรการสร้างแรงจูงใจทางภาษีมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่าง ยั่งยืน (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.42)

3.1.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับ สิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมจะสำเร็จได้ก็ด้วยได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดูแล ฝึกระวัง ติดตาม และ ตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม และรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างกลไกที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมนี้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 40) ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 แม้จะไม่ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้โดยตรง แต่อนุสัญญาก็ตระหนักดีว่าคนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Local and Indigenous People) เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของตนเป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นผู้ที่ จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้นอนุสัญญาจึงได้ผนวกเอาหลักการมี ส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมไว้เป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งเสริมให้ เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดดังที่ปรากฏในแผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาว่าด้วย พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ฉบับปี ค.ศ. 2009-2015 ข้อที่ 1 และข้อที่ 4 (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.5)

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ การใช้หรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างฉลาด รู้จักถนอมในการใช้ เพื่อให้มีไว้ ใช้ เพื่อใช้ได้อย่างยาวนานจนถึงคนรุ่นหลัง เกิดความยั่งยืน กระบวนการหมุนเวียนตามระบบนิเวศ ต่อไป เป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดโดยให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบึงบอระเพ็ด

### 3.2 หลักการอนุรักษ์ (Conservation)

#### 1. ความหมายของคำว่าอนุรักษ์

คำว่า “อนุรักษ์ (Conservation)” หมายถึง การจัดการและการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติอย่างสมเหตุสมผลเพื่อให้มั่นใจว่าจะได้รับผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจอย่าง สูงสุดและยั่งยืนตลอดไป (เกษม จันทรแก้ว, 2558, หน้า 93; Black's Law Dictionary, 2009, p.347)

โดยคำว่าอนุรักษ์นี้มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “สงวน (Preservation)” หมายถึง การเก็บรักษาเอาไว้ไม่นำมาใช้ (เกษม จันทรแก้ว, 2558, หน้า 106) แต่มีรายละเอียดแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดการอนุรักษ์เชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่มนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ แต่ต้องมีการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนเพื่อให้มีทรัพยากรธรรมชาติตอบสนองความต้องการ

ของคนรุ่นต่อไปได้ ดังนั้นการอนุรักษ์จึงเน้นการจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ มนุษย์อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยึดถือทัศนคติที่ว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentrism) ในทางตรงกันข้าม แนวคิดการสงวนยีนอยู่บนทัศนคติที่ว่าธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง (Ecocentrism) โดยเชื่อว่าธรรมชาติมีคุณค่าในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มนุษย์ ด้วยเหตุนี้จึงควรเก็บรักษาธรรมชาติไว้ให้อยู่ในสภาพที่บริสุทธิ์ไม่ควรนำมาใช้ โดยมนุษย์สามารถ เข้าถึงธรรมชาติได้เพื่อชื่นชมความงามตามธรรมชาติและเพื่อสร้างแรงบันดาลใจเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อ เป็นสินค้าหรือบริการ (ศักดิ์ณรงค์ มงคล, 2557, หน้า 73-74; Study.com, Online, 2016)

1) วิธีการการอนุรักษ์ การอนุรักษ์เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ทรัพยากรธรรมชาติให้เอื้อประโยชน์แก่มนุษย์สามารถนำมาใช้อย่างยั่งยืนตลอดไป ซึ่งการที่จะเกิด สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ต้องอาศัยวิธีการทางอนุรักษ์ทั้ง 8 ประการ ดังนี้ (เกษม จันทรแก้ว, 2556, หน้า 87-88; สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2016)

(1) การใช้อย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) หมายถึง การใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดและยั่งยืนตลอดไปโดยการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนนี้จะต้องคำนึงถึงการสร้างศักยภาพของสิ่งแวดล้อมให้สามารถมี ใช้ได้ตลอดไปโดยการกำหนดชนิด ปริมาณ และสัดส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมไม่ให้มี การใช้ประโยชน์ทรัพยากรจนเกินขีดความสามารถที่จะรับได้ (Carrying Capacity) นอกจากนี้ยัง ต้องควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ไม่ให้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรจนเกินสมควรอีกด้วย โดย การควบคุมเครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการเก็บเกี่ยวทรัพยากร รวมถึงควบคุมเวลาและสถานที่ใช้ ทรัพยากรด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ที่บัญญัติถึงการควบคุมเครื่องมือ ทำประมงและวิธีการทำประมงไว้ก็ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำเอาหลักการใช้อย่างยั่งยืนมาปรับ ใช้เพื่อทำให้มีการใช้ทรัพยากรประมงอย่างเหมาะสมและยั่งยืนตลอดไป

(2) การเก็บกัก (Storage) หมายถึง การเก็บทรัพยากรและหรือสิ่งแวดล้อมที่มี เหลือใช้เพื่อเอาไว้ใช้ในคราวจำเป็นหรือเมื่อมีสถานะขาดแคลน บางกรณีอาจเก็บกักไว้เพื่อเป็นพันธุ์ หรือสต็อก เช่น การเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำ การสร้างสวนพันธุ์ไม้ หรือการเก็บเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น

(3) การรักษาและซ่อมแซม (Repair) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติอาจมีการสึกหรอ เปลี่ยนสภาพได้จึงจำเป็นต้องมีการรักษาซ่อมแซมเพื่อให้ สิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในสถานะปกติทั้ง โครงสร้างและการทำงาน/หน้าที่ของตนเองและระบบ

(4) การฟื้นฟู (Rehabilitation) หมายถึง การทำให้สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม แปรสภาพเป็นปกติ ซึ่งการดำเนินการนั้นอาจทำได้โดยให้ธรรมชาติฟื้นฟูตนเอง หรือมนุษย์ใช้

เทคโนโลยีช่วยในการฟื้นฟู เช่น ป่าเสื่อมโทรมอาจทิ้งไว้ให้ฟื้นตัว หรือแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรมอาจฟื้นฟูโดยการขุดลอกตะกอนหรือใช้เทคโนโลยีบำบัดน้ำเสีย

(5) การพัฒนา (Development) เป็นการดำเนินการที่อาศัยภาวะปกติเป็นฐานแล้วใช้เทคโนโลยีช่วยให้เกิดการทำงานของสิ่งแวดล้อมในส่วนของโครงสร้าง และหรือระบบให้ดีกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สิ่งนำออก (Outputs) ที่ดีกว่าปกติ

(6) การป้องกัน (Protection) หมายถึง การป้องกันอันตรายที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและบทบาท โครงสร้างของสิ่งแวดล้อม เพราะถ้าโครงสร้างมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางลบแล้วย่อมทำให้การทำงานของระบบเปลี่ยนไปด้วย อนึ่งการป้องกันนี้ต้องทำทั้งสองลักษณะ คือ การป้องกันก่อนมีการทำลาย (Prevention) และการป้องกันภัยที่เกิดซ้ำซาก (Protection) โดยการป้องกันทั้งสองลักษณะต้องอาศัยเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งสิ้น

(7) การสงวน (Preservation) หมายถึง การเก็บรักษาเอาไว้ไม่นำมาใช้ ส่วนใหญ่จะใช้กับทรัพยากรธรรมชาติที่ใกล้จะหมดหรือสูญพันธุ์ เช่น สัตว์ป่าบางชนิด ทั้งนี้เพื่อรักษาหรือเก็บเอาไว้ให้คงอยู่ตลอดไปหรือจนกว่าจะฟื้นจากสถานะภาพที่ใกล้หมดไปหรือใกล้สูญพันธุ์ เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติห้ามมิให้มีการล่าและครอบครองสัตว์ป่าสงวนก็ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของการนำเอาหลักการสงวนมาปรับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

(8) การแบ่งเขต (Zoning) โดยตัวอย่างของการนำเอาหลักการแบ่งเขตพื้นที่มาปรับใช้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม คือ โครงการเขตสงวนชีวมณฑล (Man and Biosphere Reserves Programme) ขององค์การยูเนสโก (UNESCO) ที่กำหนดให้มีการแบ่งเขตพื้นที่สงวนชีวมณฑลออกเป็น 3 เขตตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ คือ (1) เขตแกนกลาง (Core Area) เป็นพื้นที่ที่อนุรักษ์ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (2) เขตกันชน (Buffer Zone) เป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้จัดกิจกรรมบางอย่างได้ โดยมีการจัดการพื้นที่และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และ (3) เขตรอบนอก (Transition Zone) เป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยของชุมชนซึ่งอนุญาตให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนโดยรอบพื้นที่ แต่ต้องจัดให้มีการฝึกอบรมให้การศึกษาแก่ประชาชนในพื้นที่ให้รู้จักใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ทั้งแปดวิธีนี้อาจถูกนำมาเพียงอย่างหนึ่ง หรือใช้ร่วมกันหลาย ๆ วิธีเพื่อนำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัญหาและเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะต้องจัดการเป็นสำคัญ ที่สำคัญยิ่งคือ วิธีการอนุรักษ์จะขึ้นนำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนร่วมกับกิจกรรมการจัดการและกระบวนการดำเนินการดังสมการนี้คือ ความยั่งยืน = วิธีอนุรักษ์ + กิจกรรม + กระบวนการ ก่อให้เกิดกระบวนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดตามอนุสัญญาแรมซาร์

เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นตั้งอยู่บนพื้นที่เขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้หลักการอนุรักษ์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน

### 3.3 หลักการการบริหารจัดการ (Management)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” หมายถึง ดำเนินการ หรือ จัดการ เช่น บริหารธุรกิจ และหากพิจารณาความหมายที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน “Administrare” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Aricept) ความหมายดั้งเดิมของคำว่า “Administer” จึงหมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และเมื่อนำมาใช้เป็นคำนาม “การบริหาร (Administration)” จะนำไปใช้กับการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีกระบวนการขั้นตอนการตัดสินใจทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน เช่น การบริหารกิจการสาธารณะ การบริหารราชการ และการบริหารธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการนำมาใช้กับคน ในการบ่งชี้ถึงสถานการณ์ทำงานในองค์กร เช่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งด้านบริหาร หรือระดับสูง ก็จะเรียกว่า “นักบริหาร” หรือ “ผู้บริหาร” แล้วแต่ตำแหน่งงานที่ผู้นั้นได้รับการแต่งตั้ง

นอกจากความหมายทั่วไปที่กล่าวมาแล้ว (เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2558) พบว่าเทอร์รี่ (Terry, 1968) และ เดโจน (Dejon, 1978) ได้อธิบายความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดหน่วยงาน การอำนวยความสะดวก การควบคุม ที่ถูกพิจารณาจัดกระทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้กำลังคน และทรัพยากรที่มีอยู่ สอดคล้องกับ วาร์เรน บี. บราวน์ (Warren B. Brown) ที่เห็นว่า การบริหาร คือ งานของผู้นำซึ่งใช้ทรัพยากรบริหารทั้งปวงที่มีอยู่ในหน่วยงาน เพื่อให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล

ในด้านของนักวิชาการไทย อาทิ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน และคณะ และ ชูบ กาญจนประการ เห็นว่า การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป การร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยการใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม อีกทั้งรัฐวิสาหกิจและจันทราณี สงวนนาม ได้กล่าวถึง “การบริหาร” ไว้ว่า เป็นเรื่องของการทำกิจกรรมโดยผู้บริหารและสมาชิกในองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการใช้ทรัพยากร และเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น ความหมายของ “การบริหาร” จึงเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันของคณะบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน นอกจากนี้ลักษณะเด่นที่เป็นสากลของการบริหารยังประกอบด้วย

- 1) การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย
- 2) การบริหารต้องอาศัยปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ

- 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4) การบริหารต้องมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการทางสังคม
- 5) การบริหารต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- 6) การบริหารต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้การปฏิบัติตามภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
- 7) การบริหารเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- 8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

9) การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

กล่าวโดยสรุป “การบริหาร” จึงเป็นศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ ส่วนผู้บริหารจะไม่ใช่ว่าปฏิบัติ แต่จะเป็นผู้ใช้ศิลปะหรือกระบวนการทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานจนเป็นผลสำเร็จตรงตามจุดหมายขององค์การ หรือตรงตามจุดหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว

สำหรับคำว่า “การจัดการ (Management)” พจนานุกรมฉบับพระราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ให้ความหมาย การจัดการ หมายถึง การสั่งงาน ควบคุมงาน ดำเนินงาน และหากพิจารณาความหมายที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน “Manual” ที่แปลว่า ทำให้สำเร็จด้วยมือ หรือ Manipulate ที่แปลว่า กำกับควบคุมให้บรรลุผล Management จึงหมายถึงการจัดการ ใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน จึงเรียกผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหารในบริษัท ห้างร้านว่า “ผู้จัดการ” ทางด้านรัฐศาสตร์ อองรี ฟาโยล์ (Fayol, 1949) ได้กล่าวถึงการจัดการว่าเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ (1) การวางแผน (2) การจัดองค์กร (3) การบังคับบัญชา (4) การประสานงาน และ (5) การควบคุม สอดคล้องกับพยอม วงศ์สารศรี ได้ให้คำจำกัดคำว่า “การจัดการ” เป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์การ โดยการตอบสนองความต้องการ ความคาดหวัง และจัดโอกาสให้เขาเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน

ฉะนั้น กล่าวโดยสรุป “การจัดการ” จึงหมายถึง กระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่อันที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งสภาพที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยความพยายามร่วมกันของกลุ่มบุคคล การจัดการ เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์เนื่องจากการจัดการเป็นความรู้ที่สามารถถ่ายทอด มีหลักเกณฑ์ สามารถพิสูจน์ความจริงได้ ตลอดจนได้รับการศึกษาค้นคว้ากันอย่างต่อเนื่อง ส่วนในแง่ของการเป็นศิลป์ ซึ่งหมายถึงการประยุกต์เอาความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์เพราะการจัดการในแต่ละองค์กรมีปัจจัยที่

แตกต่างกัน ดังนั้น ศาสตร์หรือความรู้ในด้านการจัดการเพียงอย่างเดียว จึงไม่สามารถจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้ จำเป็นต้องประยุกต์ความรู้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์กรแต่ละองค์กร

กระบวนการในการจัดการ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organization) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Co-ordinating) และการควบคุม (Controlling) ฉะนั้นการจัดการที่มีผลต่อความสำเร็จต่อการการดำเนินงานขององค์กรจึงสามารถวัดและประเมินผลได้ นอกจากนั้น การจัดการยังทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพในการผลิต ส่วนผู้จัดการองค์กรจะมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (เช่น ทำหน้าที่ผู้นำหรือกำกับดูแล) การตัดสินใจ (เช่น การแก้ไขปัญหา การจัดสรรทรัพยากรในองค์กร) และการเป็นนักเจรจาต่อรอง เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อรวมความหมายของคำว่า “การบริหาร” กับ “การจัดการ” เป็นคำว่า “การบริหารจัดการ” จะหมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันของคณะบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน ผ่านกระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งคำว่าบริหารจัดการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ กระบวนการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ซึ่งการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ที่กล่าวมาจะเป็นกระบวนการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้กรอบของข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษานี้ ออกแบบจัดทำขึ้นภายใต้กรอบขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่เป็นสากลภายใต้มาตรฐานการบริหารจัดการตามอนุสัญญาแรมซาร์

### 3.4 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือหลักการกำกับดูแลที่ดีเริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 1989 ปรากฏตามรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Growth (World Bank, 1989) ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการฟื้นฟูประเทศในทวีปแอฟริกา ซึ่งระบุว่าปัญหาการพัฒนาประเทศนั้นเกิดจากวิกฤติการกำกับดูแลของภาครัฐ ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจทางการเมืองบริหารประเทศเพื่อมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความผิดที่ตนทำไว้เพราะขาดกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจตามนัยบ่งชี้ว่าคุณภาพกำกับดูแลอาจไม่สมบูรณ์ “....Underlying the litany of Africa’s development problems is a crisis of governance is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs. Because countervailing power has been lacking, state officials in many countries have



served their own interests without fear of being called to account...” โดยเชื่อว่าถ้าจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำให้สำเร็จและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นั้นต้องมุ่งเน้นการใช้แนวคิดการกำกับดูแลที่ได้อย่างจริงจัง เพื่อเป็นกลไกเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล (World Bank, 1989) ที่ถือเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนให้ภาครัฐใช้อำนาจการปกครองบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีคุณภาพ

ธนาคารโลก (World Bank) จึงเป็นองค์กรแรกที่เริ่มใช้ธรรมาภิบาล ในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) เพื่ออธิบายถึงการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐานในการกำหนดที่จะเป็นเงื่อนไขการรับการช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศ (Donor International Agency) ได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การสหประชาชาติ และประเทศที่ให้การช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Donor Countries) เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป เพื่อเป็นหลักประกันการใช้เงินช่วยเหลือระหว่างประเทศจะจัดการเงินสนับสนุนจากการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ทิวรรกร, 2554) ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี องค์กรชั้นนำระดับโลกใช้เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ ทำให้การบริหาร การจัดการต่าง ๆ และการควบคุมดูแลเป็นไปตามครรลองธรรม ต้องมีการวางระบบและกลไกทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่โดยที่กลไกทั้งหลายอาศัยมนุษย์ การปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จและความยั่งยืนของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาล เป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมโครงสร้างระบบ และกระบวนการในการปฏิบัติงาน ส่วนคุณธรรมและจริยธรรม เป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรมตนเอง ซึ่งทั้งสองกลไกเป็นกลไกที่ควบคุมซึ่งกันและกัน

แนวคิดเรื่อง “Governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีก สมัยโบราณ มาจากรากศัพท์ของคำว่า “Kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato โดยการที่ได้พยายามค้นหาระบบการปกครองที่ดี (System of Governing) คำว่า Gubernare ซึ่งหมายถึง “Rule Making or Steering” การกำหนดหรือถือหางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึง รัฐบาล (Government) ในเชิงนามธรรม (Act of Governing หรือ Manner of Governing) ก็คือ การจัดการปกครอง (Kjare, 2004, p.3) คำว่า “Governance” ไม่ใช่คำใหม่แต่อย่างใด เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 14 โดยหมายถึงข้าราชการในสำนักพระราชวัง แต่ในปัจจุบันคำ ๆ นี้มีความหมายถึงกระบวนการปกครองหรือการกำกับควบคุม (Pierre & Peter, 2000, pp. 1-2)

นอกจากนั้นแล้ว Governance ซึ่งหมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือการปกครอง (the stewardship of formal and informal political rule of the game, that involve setting the rule for

exercise of power) (Kjare, 2006, p. 3) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Pierre (2000, pp. 2-3) ที่กล่าวว่า Governance คือ การปกครอง การบริหารภาครัฐ และนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องมีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะของรัฐที่มีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Government” ตามที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรมเมอร์เรียม แวสต์เตอร์ออนไลน์ ว่าหมายถึงการกระทำหรือกระบวนการในการใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุม สั่งการ กำหนดและการบริหารนโยบาย

ปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐ กรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชน หรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ และความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคม (Kooiman, 2005, p. 5)

แนวความคิด “Governance” ได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางขึ้นและคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการ และองค์การเครือข่ายของธนาคารโลก (World Bank) โดยในระยะแรก ๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวกับขอบเขตของธนาคารโลกว่าด้วย Governance and Deviltment ดังนั้น คำว่า “Governance” จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่า ครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ (Agere, 2545, p. 31)

- 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political Regime)
- 2) กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
- 3) ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน Governance ยังหมายถึงลักษณะที่สำคัญในการปกครองประเทศ การบริหารภาครัฐภายใต้หลักการ หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคมตามแนวคิดของ Rhodes (Cited in Pierre, 2000, pp. 55-59) ได้กล่าวไว้ว่า Governance หมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย 6 ลักษณะ โดยสรุปได้ดังนี้

1) การลดบทบาทของรัฐลงโดยการใช้กลไกด้านการตลาดและกึ่งตลาด เพื่อทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะ แทนหน่วยงานของภาครัฐเนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐมีขนาดเล็กถดถอย เพราะถูกแปรรูปให้เอกชน และถูกตัดงบประมาณไป

2) ระบบกำกับและควบคุมองค์การ บทบาทของ Governance ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัทโดยตรงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์กร และดูแลควบคุมการจัดการฝ่ายบริหารให้ถูกต้องเรียบร้อย ตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ บริษัททุกแห่งจำเป็นต้องมีการบริหารไปพร้อม ๆ กันในหลักการ 3 ประการ คือ (1) การเปิดเผยข้อมูล (2) มีความซื่อสัตย์ และ (3) มีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง โดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล

3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมีความหมาย 2 ประการ ดังนี้

(1) การนำเอาแนวคิดและวิธีการบริหารงานเอกชนใช้กับหน่วยงานภาครัฐโดยเน้นการเป็นนักบริหารมืออาชีพ มีการตั้งมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมุ่งที่ผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าเงินและให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ

(2) การนำระบบการจูงใจ (Incentive) หรือการส่งเสริมการทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การแข่งขัน ตามกลไกการตลาด การกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการและค่อย ๆ เปิดเสรีตามกลไกตลาดโดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น

4) การจัดการที่ดี การปกครองที่ดี (Governance as Good Governance) โดยเป็นความหมายที่กำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศโดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระมีกรอบของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่าง ๆ บริหารงานด้วยความรับผิดชอบ มีการตรวจสอบสาธารณะ มีผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายที่มีความรับผิดชอบ รัฐบาลทุกระดับเคารพกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลายและมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

5) ระบบการบริหารที่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม และการเมืองในการปกครอง การเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-Cybernetic System) เป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการปกครองโดยรัฐบาลกลาง ถ้าเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละนโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย หน้าที่รัฐต้องกระตุ้นให้เกิดการรวมพลังของภาคส่วนต่าง ๆ มาช่วยแก้ปัญหา ร่วมกัน รูปแบบของความร่วมมืออาจเป็นไปได้ทั้งความร่วมมือกันกำหนดคคคค ความร่วมมือ

ระหว่างรัฐและเอกชน ดังนั้น การปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมืองและการบริหารรวมทั้งการสร้างภาคีหรือเจรจาตกลงร่วมกันให้เกิดผลดี

6) การจัดการภายในระบบภายในองค์กรที่มีการใช้เครือข่ายในการบริหารตนเอง กล่าวคือองค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น เงิน ข้อมูล ความชำนาญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถควบคุมผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดตั้งองค์กร เครือข่าย ทั้งหลายฝ่ายทั้งรัฐเอกชน และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามาพึ่งพากันเพื่อสนับสนุนในการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐให้กับประชาชน

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำสมาสระหว่างคำว่า “ธรรมะ (Good)” กับ “อภิบาล (Governance)” (ปฐุม มณี โรจน์, 2554, หน้า 353) ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีนักวิชาการองค์กร รวมทั้งหน่วยงานให้ความหมายไว้ว่า “ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่มีหลักการความรับผิดชอบต่อรับการตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” (Kjare, 2004, p. 24)

Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า “Good Governance เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ” ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล นับตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นตรงกันว่าแนวการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความเห็นว่ามีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปในรูปแบบการปกครองใหม่ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีองค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กรมีการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับ “Governance” นี้ “Good Governance” ในนัยแตกต่างกัน

ความหมายของ Good Governance หรือ “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารจัดการที่ดี หากพิจารณาในแง่ของการให้คำนิยามและความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลายดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารจัดการทางปกครอง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ตามความหมายของธนาคารโลกที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมี “Good Governance” ในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่มีความเป็นอิสระ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความ

โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ที่ให้ความสำคัญกับ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นการดำเนินการนี้ต้องเกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

United Nation and Development Programme (UNDP) ให้คำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผลหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้ความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) กล่าวว่า Good Governance ใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee” สรุปว่า รัฐมีหลักการในการทำหน้าที่ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล Good Governance เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ฟังตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม รัฐมีความชอบธรรมตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนารูปแบบต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์การพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กลยุทธ์ตามแนวคิดความเจริญเติบโต การกระจายรายได้ และตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐาน กลยุทธ์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกลยุทธ์การพัฒนาแบบยั่งยืน การพัฒนาประเทศด้วยสำนึกของความรับผิดชอบต่อสังคม ให้ความสำคัญกับการประสานกลมกลืน (Harmony) ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่กลยุทธ์การพัฒนาที่มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development and Development: OECD) บางครั้งเรียกว่า กลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) (Participatory Development Cooperation Guideline Series, Development Assistance Committee, 1995) โดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาทำงานด้านต่าง ๆ คณะกรรมการที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาใน ค.ศ. 1995 ได้ตีพิมพ์หนังสือ ชื่อ Participatory Development and Good Government และให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนา กล่าวคือ การ

พัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) และการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Government)

แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย โดยเสนอแนวคิดว่าคุณลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันการปกครองหรือการธรรมาภิบาลและความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพของระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะเน้นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติหลักธรรมาภิบาลหรือแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย โดยสรุปจากข้อคิดเห็นของประเทศในกลุ่ม OECD ได้ดังนี้ (OECD, 1997)

- 1) การมีความชอบธรรมทางการเมืองตามกรอบของกฎหมายและการมีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ (Political Legitimacy and Accountability)
- 2) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน (Freedom of Association and Participation)
- 3) การมีระบบตุลาการที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ (A Fair and Reliable Judicial System)
- 4) การมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ (Bureaucratic Accountability)
- 5) การมีเสรีภาพของประชาชนทางการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม (Freedom of Information and Expression)
- 6) การจัดการภาครัฐ โดยยึดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and Efficient Public Sector Management)
- 7) การมีความร่วมมือกับองค์กรประชาสังคม (Cooperation with Civil Society Organization)

ทั้งหมดนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (1) รูปแบบขององค์กรการเมือง (2) กระบวนการซึ่งมีการใช้อำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจละสังคมของประเทศ และ (3) สมรรถนะของรัฐในการกำหนดนโยบาย นำนโยบายสู่การปฏิบัติและเปิดโอกาสให้องค์กรรัฐทำหน้าที่ได้อย่างจริงจัง ขณะเดียวกันได้มีมิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” อันได้แก่

- นิติธรรม (Rule of Law) การมีระเบียบกฎหมายและระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การกระจายอำนาจ

- การบริหารจัดการภาคสาธารณะ ที่รับผิดชอบต่อสาธารณะมีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้

- การควบคุมคอร์รัปชัน ในประเด็นนี้ (OECD) พิจารณาความพยายามของรัฐที่จะ ควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการการตรวจสอบที่ชัดเจน

- ลดค่าใช้จ่ายด้านทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพและการพัฒนา มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

โดยสรุปจากการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “Governance” ในความหมาย “Good Governance” ที่หมายถึง “การบริหารการปกครองที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” จากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าแนวคิดเรื่อง “Good Governance” เป็นเรื่องของการสร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐในสายตาของนานาชาติที่เป็นประชาคม

การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในองค์กร (วรภัทร โทชนะเกษม, 2542) อธิบาย Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบของผลการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า “Good Governance” ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน”ซึ่งใช้สิทธิของตน เลือกลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่อยู่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้ บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

รัฐธรรมนูญและธรรมนูญกับองค์กรประชาชนสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) ได้พยายามวางพื้นฐานความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญและธรรมนูญ หรือธรรมาภิบาล โดยสังเขป โดยได้อธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญและธรรมนูญโดยแยกความหมายระดับนามธรรม หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมโดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์หรือกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ตัวอย่างของกฎเกณฑ์คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความสามารถในการกระจายผลประโยชน์และความยุติธรรม

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายของการปกครองการบริหาร ภาครัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ โดยสรุปแนวคิดธรรมาภิบาลจะครอบคลุม 5 หลักการที่สำคัญ คือ (Pierre, 2000, 14-15)

1) การมีระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง

- 2) การมีประสิทธิผลในการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ
- 3) การมีความชอบธรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม
- 4) การมีประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ
- 5) การมีส่วนร่วมของภาครัฐกับภาคประชาสังคม

ธรรมาภิบาลเป็นระบบการบริหารประเทศที่มีรัฐบาลบริหารด้วยจิตสำนึกความชอบธรรมแห่งกฎหมาย Hyden (Cited in Kjare, 2004, 164) ได้ชี้ให้เห็นว่า คุณลักษณะของระบบการปกครองธรรมาภิบาลประกอบด้วยคุณลักษณะ 4 ประการ ได้แก่

- 1) มีระบบการบริหารงานด้วยอำนาจเจ้าหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Authority)
- 2) มีการบริหารงานที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจะเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม รวมทั้งการนับถือเกียรติของผู้อื่น มีการปฏิบัติต่อกันด้วยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Reciprocity) การหลีกเลี่ยงการทำให้ผู้อื่นเสียหาย เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารภาครัฐที่คำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นและความรับผิดชอบในทางการเมือง

3) ระบบการบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางการเมืองมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ขณะดำรงตำแหน่งทางสาธารณะ และสังคมสาธารณะให้ความไว้วางใจ ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากสาธารณะ (Public Trust)

- 4) ความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล และรับการตรวจสอบสาธารณะ
- ธรรมาภิบาลให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการตัดสินใจในทางการเมืองการบริหารของภาครัฐ ดังนั้นจึงมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ในการตัดสินใจทางการเมืองจึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล UNESCAP (n.d.) ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล 8 ประการ คือ (1) ความรับผิดชอบรับการตรวจสอบต่อสาธารณะ (2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (3) ความเป็นธรรมในสังคม และการคำนึงถึงส่วนรวม (4) การยึดมั่นในค่านิยม (5) การมีส่วนร่วม (6) การสนองตอบความต้องการ (7) หลักนิติธรรม (8) หลักความโปร่งใส

หลักการพัฒนาระบบราชการไทยโดยใช้หลักธรรมาภิบาล สำหรับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นหลักการดำเนินงานภาครัฐในประเทศไทยมีการใช้ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง โดยการออกเป็นกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” เพื่อใช้กับองค์กรในฝ่ายบริหารทั้งหมดทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานในกำกับดูแลทั้งรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยของรัฐและองค์การมหาชนด้วย ซึ่งระเบียบนี้มุ่งเน้นให้



หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐสมัยนายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดโครงสร้างองค์กรและกำหนดภารกิจขององค์กรในฝ่ายบริหารใหม่ พร้อม ๆ กับจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อการสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

สำหรับหลักธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และองค์กรที่อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วยหลักการสำคัญทั้งสิ้น 10 หลักการ โดยแต่ละหลักการมีความหมายและองค์ประกอบย่อย ดังนี้

1) หลักนิติธรรม หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ จากความหมายของหลักนิติธรรมที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักนิติธรรม 4 ข้อ ดังนี้

- (1) มีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน
- (2) การดำเนินงานอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ
- (3) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ
- (4) การบังคับใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วน

ได้เสีย

2) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหา

ฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

จากความหมายของหลักการมีส่วนร่วมที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักการมีส่วนร่วม 3 ข้อ ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(2) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

(3) ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

3) หลักการเปิดเผย โปร่งใส หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

จากความหมายของหลักการเปิดเผย โปร่งใส ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักการเปิดเผย โปร่งใส 3 ข้อ ดังนี้

(1) กำหนดกระบวนการการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่ชัดเจน

(2) ไม่ปกปิดข้อมูลและผลการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย

(3) มีการเปิดเผยข้อมูลและผลการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย

แต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน

4) หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวถึงเฉพาะการกระจายอำนาจ โดยพื้นที่ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไปสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่โดยความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยเห็นว่าหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายปกครองนั้นมี 2 ประเภทคือ (1) การกระจายอำนาจโดยกิจการ และ (2) การกระจายอำนาจโดยพื้นที่

(1) การกระจายอำนาจโดยกิจการนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลาง ให้แก่องค์กรมหาชนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้ง และรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความสะดวก คล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ แม้จะมีความเป็นอิสระแต่เป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดมิใช่จะมีความเป็นอิสระจนไม่มีกรอบขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่แต่อย่างใด และยังคงมีหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมซึ่งก็คือการปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง และยังมีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกำหนดหลักการให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีหน้าที่ต้องยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการที่ดี ทั้ง 10 หลักอันเป็นหลักธรรมาภิบาลที่หน่วยงานของรัฐต้องยึดถือ

(2) การกระจายอำนาจโดยพื้นที่ซึ่งจะมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจโดยพื้นที่ที่รัฐมุ่งประสงค์ที่จะถ่ายโอนบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไปสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างสะดวก คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานตามภารกิจแห่งรัฐ

ดังนั้น การที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มิได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจโดยกิจการไว้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายปกครองมี 2 แนวทางคือ การกระจายอำนาจโดยกิจการ และการกระจายอำนาจโดยพื้นที่ ฉะนั้นการกระจายอำนาจโดยกิจการจึงเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาลข้อนี้ด้วย

5) หลักประสิทธิภาพ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

จากความหมายของหลักประสิทธิภาพ ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักประสิทธิภาพ 3 ข้อ ดังนี้

(1) การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

(2) ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย

(3) ยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

6) หลักพร้อมรับผิดชอบ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

จากความหมายของหลักพร้อมรับผิดชอบ ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักพร้อมรับผิดชอบ 3 ข้อ ดังนี้

(1) การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย

(2) มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ

(3) มีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

7) หลักตอบสนอง หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

จากความหมายของหลักตอบสนอง ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักตอบสนอง 3 ข้อ ดังนี้

(1) การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ

(3) ตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

8) หลักประสิทธิผล หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ

จากความหมายของหลักประสิทธิผล ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักประสิทธิผล 3 ข้อ ดังนี้

(1) การปฏิบัติราชการต้องมีการวางแผน

(2) การปฏิบัติราชการต้องมีการดำเนินการตามแผน

(3) การปฏิบัติราชการต้องมีการประเมินผลการดำเนินการตามแผน

9) หลักความเสมอภาค หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาส ในสังคมด้วย จากความหมายของหลักความเสมอภาค ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักความเสมอภาค 2 ข้อ ดังนี้

(1) การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ

(2) ต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

จากความหมายของหลักมุ่งเน้นฉันทามติ ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักมุ่งเน้นฉันทามติ 2 ข้อ ดังนี้

(1) การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

(2) เป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลักการที่กล่าวมาจะมีผลผูกพันการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมด ที่ต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล อันรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติในท้องถิ่นที่ต้องมีการบริหารจัดการและดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ด้วย

การศึกษาถึงธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยประสงค์ที่จะนำหลักการในเรื่อง การกระทำของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อวิเคราะห์ ประกอบการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกรอบและขอบเขตในการวางรูปแบบข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักนิติ ธรรมและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายตามหลักนิติธรรมภายใต้กระบวนการบริหารจัดการที่มี ธรรมาภิบาล

### 3.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

#### 1) ความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชน

Lisk. F., (1985) เห็นว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือ การดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วม ในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเป็นต้น (สุนีย์มัลลิกะมาลย์และพราวพรรณรายมัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32)

ส่วนเหตุผลที่สมควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและ โครงการต่าง ๆ นั้นเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่จะได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาล้อมจะสำเร็จได้ก็ด้วย การได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดูแล เฝ้าระวัง ติดตาม และตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อม (สุนีย์มัลลิกะมาลย์, 2545, หน้า 40) โดยเหตุผลข้างต้นนี้ สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาว่า ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ซึ่ง ตระหนักดีว่าคนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของตนเป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้นอนุสัญญาฯ จึงได้ ผนวกเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมไว้เป็นส่วน หนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.5)

2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ระดับ ดังนี้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, หน้า 58-56)

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้หมายถึงรัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือ กิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็นหมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณาพร้อมตัดสินใจหมายถึงร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการหมายถึงร่วมในการลงทุนร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเองในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการเช่นหากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้านผู้ชำนาญการหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่นเช่นการจัดการป่าลุ่มน้ำหรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผลหมายถึงการร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็ประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากเพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (Watch Dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทัน่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้นและเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดมีการนำมาตรการการป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไรเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผลหมายถึงการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อ ประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อมโดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

3) แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ในการ ประชุมประเทศภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็น แหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ครั้งที่ 7 ณ สาธารณรัฐคอสตาริกา ค.ศ. 1999 ที่ประชุมได้จัดทำ แนวทางสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ ชุ่มน้ำไว้ 5 หลักการ โดยแต่ละหลักการมีแนวทางการประเมินการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.17-21)

3.1) การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยให้ผลประโยชน์ในระยะยาว มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือ ประโยชน์อื่น ๆ จากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

(2) มีการสร้างมาตรการจูงใจ เช่น ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การจ่ายเงิน อุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์ และการอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาบางประเภทที่สอดคล้อง กับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและ

(3) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย

3.2) การสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เรื่องการจัดการและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

(2) การมีผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้าไปทำหน้าที่ จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและมีความรับผิดชอบต่อพวกเขาและ

(3) มีการทำข้อตกลงและกฎระเบียบเรื่องการจัดการและใช้ประโยชน์ ทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและมีมาตรการลงโทษผู้ละเมิดข้อตกลง

3.3) การสร้างความยืดหยุ่นในกระบวนการมีส่วนร่วม มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) การมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรจาก ผู้ที่ได้รับผลกระทบ และ

(2) การมีกระบวนการมีส่วนร่วมในหลายระดับเพื่อให้เหมาะสมกับผู้มีส่วน ร่วมซึ่งมีความแตกต่างกัน

3.4) การแลกเปลี่ยนความรู้ มีแนวทางการประเมินได้แก่



(1) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทางระหว่างประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ

(2) ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ

3.5) ความพยายามและการสนับสนุนทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง มีแนวทางการประเมินได้แก่

(1) มีการให้แหล่งเงินทุนสนับสนุนในระยะยาว

(2) ประชาชนในท้องถิ่นและคนพื้นเมืองได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

(3) มีกลไกจัดการความขัดแย้งและมีกระบวนการอุทธรณ์ในกรณีที่มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และ

(4) มีการบูรณาการการจัดการระหว่างพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่นกับแหล่งน้ำอื่น ๆ โดยรวมทั้งหมด

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความจำเป็นที่ต้องการทำการศึกษานโยบายกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการส่งเสริม การฟื้นฟู ทรัพยากรทางธรรมชาติ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเองได้ เพื่อให้มีความสมดุลกับระบบนิเวศที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดตามหลักการกระจายอำนาจ ประชาชนเป็นศูนย์กลางที่มีความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐในการให้ความร่วมมือ สนับสนุน ส่งเสริม ตามนโยบายของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน

### 3.6 หลักการให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นพันธหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งที่รัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่อยู่ในอาณาเขตผ่านทางองค์กรที่เป็นองค์การของรัฐ ซึ่งหากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ในแง่รูปศัพท์นั้น มาจากคำว่า “บริการ” (Service) หมายถึง การปฏิบัติรับใช้ การให้ความสะดวก กับ คำว่า “สาธารณะ” (Public) หมายถึง เกี่ยวกับประชาชน ฉะนั้น ความหมายโดยรวมจึงหมายถึง การปฏิบัติ การให้ความสะดวกในเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชน สำหรับความหมายในทางกฎหมายมหาชนจะอธิบายว่าหมายถึง บริการ

สาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของคนในชาติและอยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง (ดิเรก ควรสมาคม, 2552)

จากความหมายที่กล่าวมาจะเห็นว่าบริการสาธารณะจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ (สุภชัย ขาวะประภาส, 2547) กล่าวคือ ประการแรก บริการสาธารณะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง และประการต่อมาบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้นต้องตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ 4 ประการ (สมิต สัจฉกร, 2542) ประกอบด้วย

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะจะมาจากหลักกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น ปัจจุบันมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 “บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ หรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันด้วย” อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความเสมอภาคในฐานะผู้ใช้บริการ และความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่อง ถ้ามีกรณีที่ต้องทำให้เกิดการหยุดชะงัก จะต้องมีการรับผิดชอบ ถ้าเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรท้องถิ่น องค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจของรัฐทำ องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลต้องเข้าดำเนินการแทน ถ้าเป็นกรณีเอกชน เป็นผู้รับมอบหมายให้ดำเนินการหน่วยงานที่เป็นคู่สัญญาต้องมีมาตรการลงโทษและเข้าดำเนินการแทน ซึ่งหลักแห่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จะส่งผลใน 3 ระดับ คือ ระดับฝ่ายปกครอง ระดับพนักงานฝ่ายปกครอง และในระดับคู่สัญญา ลักษณะของความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ขึ้นอยู่กับประเภทของบริการสาธารณะ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ต้องทำ 24 ชั่วโมง กิจการทางด้านการศึกษา การรักษาความสะอาด ฯลฯ อาจหยุดได้บ้าง เช่น เสาร์-อาทิตย์

3) หลักว่าด้วยความเป็นกลางของบริการ ฝ่ายปกครองในทุกระดับที่เกี่ยวข้องจะเลือกปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะไม่ได้ หรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่สัญญา ย่อมมีเอกสิทธิพิเศษเหนือคู่สัญญาที่เป็นเอกชน ซึ่งอาจมีผลมาจากข้อกำหนดในสัญญา

4) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หลักการนี้มีว่า บริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพัฒนาตลอดเวลาเพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม และเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์สถานการณ์ที่เปลี่ยนไป อาจมีผลใน 4 ระดับ คือ

(1) ในระดับฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ต้องพัฒนาบริการสาธารณะของตนเองเสมอ เพื่อตอบสนองความต้องการและสร้างความพอใจให้ประชาชน

(2) ในระดับพนักงานของฝ่ายปกครอง ต้องยอมรับในผลที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

(3) ในระดับคู่สัญญาทางปกครอง ต้องพร้อมที่จะพัฒนาบริการสาธารณะที่ทำ รัฐมีสิทธิขอเปลี่ยนแปลง แก้ไขข้อสัญญาได้เพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้

(4) ในระดับผู้ใช้บริการ ต้องยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก บริการสาธารณะเพื่อความเหมาะสมและยอมรับในการปรับเปลี่ยนราคาค่าบริการซึ่งจะนำไปพัฒนาการบริการให้ดีขึ้น เช่น ขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าเพื่อเอาเงินไปพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ซ่อมอุปกรณ์ ขยายกิจการ ฯลฯ

สำหรับประเภทบริการสาธารณะอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541) ดังนี้

1) บริการสาธารณะทางปกครอง เป็นกิจการบริการสาธารณะที่โดยสภาพเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษของกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่ จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ซึ่งได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้น และมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นกิจการบริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน

และวิธีปฏิบัติงานโดยมีวัตถุประสงค์ให้การให้บริการ คือ เน้นการผลิต การจำหน่าย การให้บริการและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ

3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นกิจการบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระ คล่องตัวในการทำงานไม่มุ่งเน้นการทำกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ

การจัดและการให้บริการสาธารณะของรัฐจึงมีความแตกต่างกันกับการให้บริการของภาคเอกชน เนื่องจากภาครัฐมีเป้าหมายการให้บริการประชาชนอยู่ที่ประชาชนได้รับบริการอย่างดีที่สุด สม่าเสมอ และเสมอภาค โดยไม่หวังสิ่งตอบแทนเพราะถือเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เป้าหมายการให้บริการของภาคเอกชนกลับมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ที่องค์กรของตนต้องได้รับตอบแทนกลับมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมุ่งหากำไรจากการให้บริการนั่นเอง ดังนั้น คุณภาพการให้บริการของภาครัฐจะต้องพิจารณาว่าความรู้สึกรังเกียจพอใจของประชาชนเป็นหลัก กล่าวคือ เมื่อประชาชนได้รับการให้บริการที่ดีมีมาตรฐาน และเสมอภาคแล้วประชาชนย่อมต้องมีความรู้สึกตอบสนองต่อการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอาจแสดงออกมาในรูปของการให้การสนับสนุนกิจการของรัฐ การให้ความช่วยเหลือ การปฏิบัติตามคำแนะนำ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547)

ในบรรดากิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่รัฐทุกรัฐจะต้องจัดให้มีดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นว่า “การจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ” เป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนและสมดุลตลอดไป

## 4. หลักการด้านกฎหมาย

### 4.1 หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

หลักการรวมอำนาจ คือ การจัดระเบียบปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน โดยรวมอำนาจการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นศูนย์กลางอยู่ที่ผู้ปกครองของรัฐ หรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะเป็นศูนย์กลางการปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 22-24)

1) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางคือราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วอาณาเขตของรัฐ

องค์กร เจ้าหน้าที่ ทั้งในส่วนกลางและที่อยู่ในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการที่จะสั่งการให้องค์กร เจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

3) การรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางดังกล่าวข้างต้นมีผลเกิดขึ้นจริงได้ และยังคงเหมือนโซ่ผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอาณาเขตของรัฐให้ขึ้นต่อส่วนกลางเท่านั้น เพื่อให้ทุกอย่างเป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนดอันเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเท่านั้นเอง

หลักการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางนั้นเพื่อจะมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น กำหนดให้มีการมีการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลางเนื่องจากส่วนกลางจะเป็นศูนย์กลางการรวมอำนาจในการกำหนดนโยบายในแต่ละกระทรวงเพื่อกำหนดเชิงนโยบายให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางเพื่อให้เกิดการบริหารงานราชการตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นอยู่ในความดูแลของส่วนกลาง คือ กรมประมงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบพื้นที่บึงบอระเพ็ดทั้งหมด มีการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคและกระจายอำนาจลงสู่ส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำกับและติดตาม

#### 4.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

1) ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์นักกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจ หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 76-77)

ประการแรก คือ เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ๆ สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประการที่สอง คือ การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจัง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น อาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่าง ๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเอง ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

2) หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจมี 2 ประการคือ หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นดังนี้ (เกรียงไกรเจริญธนาวัฒน์, Online, 2016)

2.1) หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจน ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไปแล้ว ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไปดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้นถ้ามีการควบคุมกำกับเป็นไปตามกติกาที่วางไว้แล้วก็จะยอมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้วางหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการบริหารงานบุคคลของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนในเรื่องกำหนด

ตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง การกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนให้คุณให้โทษ พนักงานรวม

(2) หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานของตนเองแล้วนั้น ผลที่ตามมาคือต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพราะมิเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลยเพราะการบริหารงานนั้นก็ ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนี้ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคลก็ หมายความว่าความเป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

(3) หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมี หน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิด ความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่น

(4) หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังการบริหารของท้องถิ่นจะ ดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็นปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมา จัดการบริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพา อาศัยรัฐ เช่น การให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นนั้นเป็นรายได้ของตนเอง

2.2) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ ให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าว ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็น ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนของถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอกฎหมาย และรวมถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นต้น

3) วิธีการกระจายอำนาจทางปกครอง การกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการ ส่วนกลางออกไปให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรในราชการส่วนกลางนั้นกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ (ประยูรกาญจนกุล, 2538, หน้า 173-174; หุศุดแสงอุทัย, 2535, หน้า 187; และสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 18-19 อ้างถึงใน นันทพล กาญจนวัฒน์, 2555, หน้า 73-75)

3.1) การกระจายอำนาจในการปกครองตามอาณาเขตหรือการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralization Territorial) กล่าวคือ การกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและจัดทำบริการสาธารณะในเขตท้องที่ที่รัฐกำหนดขึ้นซึ่งองค์กรลักษณะนี้จะมีอำนาจหน้าที่กระทำการตามที่ได้รับมอบหมายเฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนเท่านั้นในปัจจุบันองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการปกครองตามอาณาเขตตามกฎหมายไทยมีทั้งหมด 5 รูปแบบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 5 ฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังนี้

- (1) เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (2) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (4) กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (5) เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

3.2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (Decentralization by Service or Technique) กล่าวคือ การกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการทางด้านเทคนิคหรือเศรษฐกิจเช่นไฟฟ้า ประปาและโทรศัพท์ เป็นต้น ไปให้แก่องค์กรของรัฐบาลที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแทนด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเองซึ่งองค์กรในลักษณะนี้ตามกฎหมายของไทยในปัจจุบันมี 2 รูปแบบรูปแบบแรก คือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเช่นการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และการรถไฟฟ้านครหลวงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นต้นและรูปแบบที่สอง คือ องค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2540 เช่นสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2543 และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง



องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เป็นต้น

โดยองค์กรที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและตามกิจการมีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันในบางประเด็น ในส่วนที่เหมือนกันคือองค์กรทั้งสองรูปแบบเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางแต่หากอยู่ในการกำกับดูแลในส่วนที่มีความแตกต่างกัน คือ องค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจตามกิจการอาจมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่จำกัดอยู่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้นว่ากำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งราชอาณาจักรหรือภายในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

การกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้จัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ซึ่งพื้นที่บึงบอระเพ็ดอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายหน่วยงานเนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหลายอำเภอ เช่น อำเภอเมือง อำเภอท่าตะโก อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ และในแต่ละพื้นที่ยังอยู่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลทับกัก องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร และอยู่ยังอยู่ในเขตความรับผิดชอบอีกหลายขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายท้องที่ซึ่งเป็นพื้นที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เขตอำนาจที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และอยู่ในเขตอำนาจความพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ และเทศบาลจังหวัดนครสวรรค์ซึ่งแบ่งพื้นที่กันดูแลกันตามขอบเขตอำนาจของตนในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่าหลักการกระจายอำนาจนั้นให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และสามารถให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดได้ เพราะคนในชุมชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์และได้รับประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

#### 4.3 หลักการมอบอำนาจ (Delegation of Power) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ความหมายของการมอบอำนาจ โดยทั่วไปการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่มีความชอบด้วยกฎหมายที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ว่าไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงประโยชน์มหาชนในทางการบริหารราชการแผ่นดิน การมอบอำนาจจึงอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของผู้บังคับบัญชาและเป็นการลดขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการของการบริหารราชการรูปแบบเดิมให้มีการกระจายอำนาจของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น (พนม เอี่ยมประยูร, 2533, หน้า 15-16) โดยในปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ให้นิยามศัพท์ไว้ว่า“มอบอำนาจหมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายกฎระเบียบประกาศหรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา 38 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มอบอำนาจในการสั่งการอนุญาตการอนุมัติการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมายกฎระเบียบประกาศหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน”

2) เจาะใจความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะถือว่าสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้โดยแจ้งชัดเจนว่าจะต้องมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลใดและจะต้องดำเนินการตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะมีผลสมบูรณ์ในทางกฎหมาย ซึ่งเจาะใจความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้นประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1) ต้องมีกฎหมายอนุญาตโดยชัดแจ้ง การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้นจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายระบุอนุญาตให้มอบอำนาจได้ไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งต่างกับการมอบอำนาจในทางกฎหมายแพ่งซึ่งสามารถกระทำได้เลยเสมอ เว้นแต่จะเป็นเรื่องเฉพาะตัว หรือวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมาย หรือเป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น โดยการพิจารณากฎหมายที่มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (พนม เอี่ยมประยูร, 2533, หน้า 18-21 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, Online, 2017)

2.1.1) กฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติถึงการมอบอำนาจไว้อย่างใดก็จะต้องถือปฏิบัติตามนั้น เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 ข้อ 6 วรรคสาม ที่กำหนดว่า “...หัวหน้าส่วนราชการจะมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการตามระเบียบนี้ในกรณีที่มิใช่การโอนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่เห็นสมควรก็ได้...” ส่วนในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้ จึงจะต้องไปพิจารณาจากกฎหมายทั่วไป

2.1.2) กฎหมายทั่วไป ที่วางหลักในเรื่องการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 วรรคหนึ่ง มีหลักเกณฑ์

ที่สำคัญว่าถ้ากฎหมายกระเบียบประกาศคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่สร้างอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 วรรคสามบัญญัติมิให้นำเอามาตรา 38 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับในกรณีที่ถูกกฎหมายฉบับใดได้บัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาตหรือที่ได้บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นสามารถมอบอำนาจให้กับข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้เท่านั้นไม่อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในส่วนราชการอื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 แต่อย่างไรก็ดีเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นอาจมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นนอกจากได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้หากได้กำหนดครายชื่อกฎหมายนั้นไว้ในพระราชกฤษฎีกาตามที่ มาตรา 38 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ทั้งนี้การกำหนดรายชื่อกฎหมายดังกล่าวให้ส่วนราชการส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อดำเนินการ

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติข้อจำกัดว่าผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องต่อไปนี้ได้ คือ

(1) เรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้หมายความว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเองโดยเฉพาะและผู้อื่นจะปฏิบัติราชการนั้นแทนไม่ได้เช่นอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

(2) เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายระดับสูงไม่ว่าจะเป็นนโยบายของประเทศหรือนโยบายของส่วนราชการและเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องอาศัยการตัดสินใจหรือการดำเนินการในระดับสูง

(3) เรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียวกันทุกส่วนราชการหรือทุกจังหวัด

(4) เรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ได้หมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนและไม่มีวิธีแก้ไขเยียวยาเป็นอย่างอื่น

2.2) ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายระบุไว้ เงื่อนไขในข้อนี้มีความเกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ หากยอมให้ผู้เป็นเจ้าของอำนาจมอบอำนาจของตนให้ฝ่ายปกครองใด ๆ ได้ ก็อาจเป็นผลเสียหายแก่ส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องระบุตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ด้วยซึ่งโดยปกติมักจะเป็นตำแหน่งถัดลงมาจากผู้มอบอำนาจหรือเป็นตำแหน่งหัวหน้างานสำคัญ ๆ โดยเมื่อมีการมอบอำนาจแล้วพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 39 บัญญัติว่าผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ซึ่งหมายความว่าเมื่อผู้มอบอำนาจได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้วคำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ทั้งนี้ผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธไม่ยอมรับมอบอำนาจมิได้แต่หากผู้รับมอบอำนาจปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจแล้วย่อมถือว่าผู้รับมอบอำนาจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด (พนม เอี่ยมประยูร , 2533, หน้า 21 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, Online, 2016)

2.3) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้การมอบอำนาจบรรลุผลผู้มอบอำนาจจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายระบุไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 วรรคท้ายบัญญัติให้การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 7 ยังกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติในการมอบอำนาจต่อไปอีกว่าในการมอบอำนาจนั้นให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย (พนม เอี่ยมประยูร, 2533, หน้า 21-22 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, Online, 2016)

- (1) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- (2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- (3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- (4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

3) ผลของการมอบอำนาจ ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองทั่วไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครอง อย่างไรก็ตาม เมื่อการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้นได้กระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายโดย

สมบูรณ์แล้วย่อมมีผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้ (พนม เอี่ยมประยูร, 2533, หน้า 22-24 และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, Online, 2016)

(1) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่รับมอบมาในนามของตน กล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองได้อย่างอิสระและผู้มอบอำนาจย่อมไม่มีอำนาจที่จะมาก้าวก้าวกายหรือแทรกแซงการใช้อำนาจดังกล่าวแต่ประการใด อนึ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจย่อมไม่มีผลผูกพันใด ๆ ต่อผู้มอบอำนาจ ส่วนความเสียหายนั้นจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ หรือผู้รับมอบอำนาจเป็นการส่วนตัวหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบมาหรือไม่ อย่างไร

(2) โดยที่การมอบอำนาจนั้นเป็นเรื่องของตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของบุคคลต่อบุคคล ดังนั้น แม้ตัวบุคคลดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยประการใด ๆ การมอบอำนาจก็ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ตลอดไปซึ่งผิดกับการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีเงื่อนไขกำหนดให้ความตายของผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะมีผลให้การมอบอำนาจนั้นสิ้นสุดลง

(3) การมอบอำนาจต่อ โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ฝ่ายปกครองอื่นซึ่งเป็นบุคคลที่สามหาได้ไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยแจ้งชัด หรือผู้มอบอำนาจได้ระบุให้ผู้รับมอบอำนาจจากตนสามารถมอบอำนาจต่อได้ ในการนี้ผู้มอบอำนาจจะต้องกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปไว้ในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วยรวมทั้งจะต้องกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่จะให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนไว้ด้วยหากไม่ได้กำหนดให้มอบอำนาจต่อไว้ผู้รับมอบอำนาจก็ไม่อาจมอบอำนาจต่อให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความในบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(4) การมอบอำนาจที่สมบูรณ์นั้นจะดำรงอยู่จนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ การยกเลิกการมอบอำนาจนั้นจะต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นเดียวกันกับการมอบอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นนั้นด้วย

การมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานรัฐเพื่อให้มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ นำไปสู่หลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และเข้าไปดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติในท้องถิ่น บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดด้วย เพื่อให้เกิดความร่วมมือ

ประสานประโยชน์จากนโยบายรัฐจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อให้พื้นที่บึงบอระเพ็ดเกิดการบริหารจัดการจากหน่วยงานภาครัฐในการประสานประโยชน์ร่วมมือกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีอิสระกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

## 5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

### 5.1 ทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ระบบนิติบุคคลในประเทศไทย (โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552, หน้า 13-15) ในอดีตเมื่อก้าวถึงบุคคลจะมีความหมายเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาจะมุ่งไปที่คนในลักษณะที่เป็นธรรมชาติและมีชีวิต ต่อมามีการพัฒนาขึ้นประกอบกับมีการรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจการค้า จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้สิ่งที่มารวมกันนั้นสามารถจะถือสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิอื่น ๆ ได้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการดังกล่าว จึงมีการแยกออกมาเป็นบุคคลตามกฎหมายต่างหากจากบุคคลที่มารวมกัน และเรียกบุคคลนั้นว่า “นิติบุคคล” ซึ่งในระบบนิติบุคคลของไทยนั้นไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กล่าวถึงการแบ่งประเภทนิติบุคคลว่ามีการแบ่งออกเป็นกี่ประเภท และแต่ละประเภทนั้นได้แก่อะไรบ้างแต่ในทางทฤษฎีมีความพยายามที่จะแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลสมมุติที่ผู้กระทำการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือมหาชนก็ตามตั้งอยู่บนทฤษฎี 2 ประการ คือ

1) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมุติ เป็นทฤษฎีของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) โดยทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายหาได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงไม่ เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่แท้จริง นิติบุคคลเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมุติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม้อาจจะแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกมาโดยทางผู้แทนนิติบุคคลและนิติบุคคลจะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น รวมทั้งกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้

2) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพเป็นอยู่อย่างแท้จริง นักกฎหมายฝ่ายนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลได้เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่ถูกกฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเพียงรับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและคอยควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลไว้เท่านั้น หากกฎหมายไม่รับรองสภาพนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้นสภาพที่แท้จริงของนิติบุคคลมิได้เป็นบุคคลทางกฎหมายที่กฎหมายสมมติขึ้น และมีได้เป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริง แต่นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของบุคคลธรรมดา การให้สภาพนิติบุคคลจึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคในทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้โดยสะดวกโดยผ่านนิติบุคคล

ในทางกฎหมายไทยนิติบุคคลในทางกฎหมายเอกชนและในทางกฎหมายมหาชนจะมีที่มาแตกต่างกัน กล่าว คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 ที่ว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งตามประมวลกฎหมายนี้จำแนกเป็น 5 ประเภท ประกอบด้วย สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด โดยนิติบุคคลแต่ละประเภทจะมีองค์ประกอบ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายและเจตนารมณ์ของการก่อตั้งดำเนินการตามนิติกรรมจัดตั้ง

ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (ประยูร กาญจนกุล, 2537, หน้า 132-140) หากพิจารณาหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 แล้วเห็นได้ว่าเป็นนิติบุคคลที่อาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นได้ การพิจารณาความเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนจึงต้องพิจารณาลักษณะอื่นประกอบด้วยคือ นิติบุคคลมหาชนต้องดำเนินการกิจที่เป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นมีที่มาจากหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครองเนื่องจากโดยปกติแล้วรัฐมีภารกิจหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชน แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวของสังคมจึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วยตนเองเพียงผู้เดียวจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรของตนขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นแทนรัฐ โดยองค์กรเหล่านี้จะอยู่ในระบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัด

ระเบียบการบริหารราชการภายใน โดยองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อสามารถตอบสนองในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรม

สำหรับประเภทของนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนของไทยกำหนดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีปรากฏในมาตรา 72 “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1) ทบวงการเมือง...” และ มาตรา 73 “กระทรวงและกรม ในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องถิ่น และเทศบาลทั้งหลาย” ซึ่งจากการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายพบว่าความเป็นนิติบุคคลขององค์กรภาครัฐของไทยที่กล่าวมีเหตุผลรองรับ 3 ประการ (นริศ ชำนาญชานันท์, 2545) ดังนี้

(1) แก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีของประชาชนเพราะการกระทำต่าง ๆ ของเสนาบดี และข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เสนาบดี หรือข้าราชการต้องรับผิดชอบโดยไม่กระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์

(2) นำรูปแบบมาจากประเทศอังกฤษ และมีความเข้าใจผิดว่ากระทรวง ทบวง กรม ในประเทศอังกฤษก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ

(3) การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

นอกจากประเภทของนิติบุคคลในทางมหาชนตามที่กำหนดไว้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การเกิดขึ้นของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของไทยอาจถูกกำหนดหรือจัดตั้งขึ้นได้โดยทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

(1) องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

(2) องค์กรในฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร) รวมถึงองค์กรในกำกับที่เป็นรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชนด้วย

(3) องค์กรในฝ่ายตุลาการ เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานศาลปกครอง

(4) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น



จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด หากกล่าวแต่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จะจัดว่าเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่กำหนดให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะเป็นองค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และมีความเป็นอิสระในด้านการเงินและการคลัง ด้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล สามารถจัดทำบริการสาธารณะในทุก ๆ ด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพื้นที่บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างระหว่างขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานในการแบ่งพื้นที่แต่ละส่วนของพื้นที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดูแลตามกฎหมายที่ให้อำนาจบทบาทและหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงาน

## 5.2 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (sovereignty)

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐจึงเป็นองค์กรสำคัญในฐานะเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลายที่ใช้บังคับอยู่ในสังคมนั้น

คำว่า “รัฐ” (State) หมายถึง สถาบัน หรือองค์การที่ประกอบขึ้นจากประชาชนที่อยู่กัน อย่างมีระบบระเบียบภายในดินแดนใดดินแดนหนึ่ง โดยมีอำนาจในการปกครองตนเองหรืออำนาจอธิปไตย อำนาจดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสถาบันที่แยกออกมาจากตัวบุคคล ซึ่งคนจะเป็นเพียงผู้ถือ และใช้อำนาจแทนสถาบันเท่านั้น (วิญญู เครืองาม, 2530, หน้า 8) ความเป็นรัฐนี้มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ รัฐจะมีความเด็ดขาด มีอำนาจสูงสุด มีอิสระ ความเป็นตัวของตัวเอง รัฐสามารถที่จะใช้อำนาจปกครองเหนือประชาชนของตนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่องค์การอื่น หากมีลักษณะเช่นนี้ไม่

จากความหมายของคำว่า “รัฐ” ดังกล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่า รัฐจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. ประชากร (Population) รัฐเป็นสถาบันการเมืองของมนุษย์ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีมนุษย์หรือประชากรจำนวนหนึ่ง หากไม่มีประชากรแล้วรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ แต่จำนวนประชากรของแต่ละรัฐย่อมมีจำนวนแตกต่างกันไป และไม่จำเป็นต้องมีเชื้อชาติภาษาเดียวกันแต่ต้องมีเจตนาร่วมกันในความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองหรือกฎเกณฑ์เดียวกัน

2. ดินแดน (Territory) รัฐต้องมีดินแดน รัฐจะดำรงอยู่ไม่ได้ถ้าไม่มีดินแดนเป็นของตนเอง ดินแดนจึงเป็นเงื่อนไขอันจะขาดเสียมิได้ของรัฐ ดินแดนของรัฐจะต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน เพื่อความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจในรัฐและมีความเป็นอิสระ บุคคลทุกคนที่อยู่บนดินแดนของรัฐได้ย่อมอยู่ใต้บังคับแห่งกฎเกณฑ์และภายใต้ผู้ปกครองของดินแดนของรัฐนั้น

ดินแดนของรัฐหมายถึงเขตแดนทางพื้นดิน พื้นน้ำ และอากาศดังนี้

ก. พื้นดิน หมายถึง พื้นแผ่นดิน ซึ่งอาจเป็นผืนแผ่นดินใหญ่หรือเป็นแผ่นดินบนเกาะแล้วแต่กรณี เขตพื้นดินของรัฐหนึ่งอาจไม่ติดต่อกันทั้งหมดก็ได้ เช่น หมู่เกาะฮาวาย ซึ่งเป็นมลรัฐหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ไม่ได้อยู่บนทวีปอเมริกาเช่นเดียวกับมลรัฐอื่น ๆ เป็นต้น

ข. พื้นน้ำ นอกจากพื้นน้ำที่อยู่ในพื้นแผ่นดินภายในของรัฐแล้ว รัฐที่มีพื้นดินติดต่อกับฝั่งทะเล ย่อมขยายเขตแดนของตนออกไปในทะเลได้ ซึ่งเรียกเขตแดนดังกล่าวว่า “ทะเลอาณาเขต” (Territorial Sea) ซึ่งมีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล

ค. อากาศ อำนาจของรัฐครอบคลุมไปถึงพื้นอากาศเหนือพื้นดินและพื้นน้ำที่เป็นทะเลอาณาเขตด้วย เนื่องจากน่านฟ้ามีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐเป็นอย่างยิ่ง การบินผ่านน่านฟ้าโดยมิได้รับอนุญาตล่วงหน้าถือว่าเป็นการละเมิดดินแดน ซึ่งอาจถูกยิงหรือถูกสกัดกั้นได้ รัฐต่าง ๆ จึงจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการบินผ่านน่านฟ้าของแต่ละรัฐ โดยการสัญจรทางอากาศให้ขึ้นไปตามข้อตกลงชิคาโก ลงวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 1944 ซึ่งอนุญาตให้เครื่องบินพลเรือนต่างชาติบินเหนือและผ่านดินแดนของรัฐอื่นได้ในยามสงบ

3. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่เหนือสิ่งอื่นใด แสดงถึงความเป็นรัฐอิสระไม่ขึ้นแก่ใครหรือไม่ต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตนรัฐมีอำนาจดำเนินกิจการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือจัดการภายในและภายนอกรัฐ เช่น การสถาปนาความสัมพันธ์กับรัฐอื่น หรือตัดสัมพันธ์ไมตรี การประกาศสงคราม หรือประกาศสันติภาพกับรัฐอื่น (สมยศ เชื้อไทย, 2536, หน้า 81-85)

4. รัฐบาล (Government) รัฐบาลเป็นองค์กรของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการทางการเมืองและการปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐต้องการ รัฐบาล เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในรัฐ เป็นองค์กรที่เสนอนโยบายและดำเนินนโยบายที่จำเป็นเพื่อสนองตอบความต้องการและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในรัฐ สถาปนาความยุติธรรมและป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น รัฐบาลเป็นองค์กรเพื่อความมุ่งหมายรวมกันของประชาชน และเป็นองค์กรของส่วนรวมไม่ใช่ของบุคคลกลุ่มหนึ่งหรือชนชั้นหนึ่ง (เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 2538, หน้า 37)

ในทางกฎหมายปกครอง คำว่า “รัฐบาล” อาจหมายถึงเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และบรรดาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลาย อันเป็นความหมายที่แคบและเข้าใจกันเฉพาะในวิชาการแขนงนั้น แต่ในความหมายกว้าง คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง สถาบัน องค์กร หรือบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเมืองหรือการปกครองเหนือ

ดินแดนและประชากรในดินแดนตลอดจนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความหมายครอบคลุมหลายสถาบันหรือองค์กร เช่น ประมุขของรัฐฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ฝ่ายตุลาการ (ศาล) และหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่ปกครอง ซึ่งสามารถแยกออกจากกลุ่มประชาชนผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ซึ่งถูกเรียกว่า “ผู้ถูกปกครอง” (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2544, หน้า 76-78)

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐ ตลอดจนกำหนดศรีบรองสิทธิเสรีภาพของราษฎรของรัฐไว้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐ ส่งผลให้บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบทบัญญัตินั้น ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

ประเทศไทยได้นำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครอง โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ อันเป็นผลจากการที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินและพระองค์ทรงยอมรับตามคำขอและได้พระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ถือเป็นรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยฉบับแรกของไทย และจากการพระราชทานรัฐธรรมนูญทำให้ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากเดิมซึ่งเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญและยังผลให้อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของปวงชนชาวไทย (หยุด แสงอุทัย, 2513, หน้า 95 -97)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า ระบอบประชาธิปไตยนั้นอยู่บนรากฐานหลักการสำคัญ ดังนี้

หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ภายใต้หลักการนี้เป็นการยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ประชาชนจะแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจโดยใช้อำนาจอเลือกตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ใช้อำนาจปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การกำหนดตัวผู้ปกครองจึงเป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชน ไม่ใช่อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจนและส่งผลให้กฎหมายเป็นเครื่องกำหนดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ในงานวิจัยนี้มีความจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีอำนาจรัฐอธิบายหลักการกระจายอำนาจทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการกระจายอำนาจทางปกครอง คือการกระจายอำนาจรัฐทางปกครองให้ท้องถิ่น การบริหารจัดการ

พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นกำหนดขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

### 6.1 แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use)

ความหมายของคำว่า การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ครั้งที่ 9 ค.ศ. 2005 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) หมายถึง การดำรงลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้โดยการดำเนินการตามแนวสู่ระบบนิเวศภายใต้บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.16) โดยหลักการนี้ถือว่าเป็นหัวใจของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำและทรัพยากรอย่างยั่งยืนเพื่อเป้าหมายคือประโยชน์ของมนุษยชาติ (The Ramsar Convention and its Mission, Online, 2015)

จากความหมายข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) ลักษณะทางนิเวศวิทยา (Ecological Character) คือ ผลรวมขององค์ประกอบทางชีวภาพ กายภาพ และเคมีของระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำ และปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ซึ่งทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำให้ประโยชน์ ผลผลิตและคงอยู่ต่อไปได้ (2) แนวทางสู่ระบบนิเวศ (Ecosystem Approaches) คือ การพิจารณาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างองค์ประกอบทุกอย่างของระบบนิเวศ และการส่งเสริมการจัดการที่ดิน, น้ำ และทรัพยากรสิ่งมีชีวิต (รวมทั้งมนุษย์) แบบบูรณาการ และ (3) การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) คือ รูปแบบของการใช้ทรัพยากรที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์และในขณะเดียวกันก็มีการรักษาสีงแวดล้อมเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านี้ไม่ใช่เพียงแต่ในปัจจุบัน แต่ยักรวมถึงคนรุ่นอนาคตอีกด้วย (Australian Government, Online, 2015)

1) ความเป็นมาของแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ในทศวรรษที่ 1990 แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดเพราะทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัดเนื่องจากมนุษย์มีความสามารถแสวงหาทรัพยากรมาตอบสนองความต้องการของตนได้อยู่เสมอ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของการจัดการ (Management problem) ดังนั้นการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่กับการให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม (สุชาติ วัฒนา, 2550, หน้า 50)

ต่อมาแนวคิดการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายในการประชุมขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ในหัวข้อเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 1984 โดยในการประชุมดังกล่าวรัฐมนตรีของกลุ่มประชาคมยุโรปได้เรียกร้องให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด รวมทั้งให้มีการบูรณาการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายด้านต่าง ๆ ด้วย (สุชาดา วัฒนา, 2550, หน้า 50-51)

เมื่อมีการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 ครั้งที่ 3 ค.ศ. 1987 ที่ประชุมจึงได้ให้นิยามเดิมของคำว่า “การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด” หมายถึง การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ โดยที่สามารถคงไว้ซึ่งคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ได้ (สุชาดา วัฒนา, 2550, หน้า 15) ซึ่งเป็นการนำเอาคำว่า การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมาผูกโยงกับหลักการ ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Utilization) แต่ยังไม่ปรากฏคำว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ในความหมายนี้ จนกระทั่งต่อมาเมื่อแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ถูกผลักดันให้เป็นแนวทางกระแสหลักในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว ที่ประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 9 ในปี ค.ศ. 2005 จึงได้ปรับเปลี่ยนความหมายของคำว่า การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดใหม่อีกครั้ง โดยนำเอามาเชื่อมโยงกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจนเกิดเป็นความหมายดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบันนี้

2) การประยุกต์ใช้แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เนื่องจากแนวคิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดไม่ได้เป็นแนวคิดที่สมบูรณ์ในตัวเอง แต่ต้องอาศัยการบูรณาการหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ ประกอบด้วย ดังจะเห็นได้จากความหมายของคำนี้ที่ระบุว่า การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดจะประสบความสำเร็จได้ด้วยการนำเอาแนวทางสู่ระบบนิเวศมาประยุกต์ใช้ภายใต้บริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวทางสู่ระบบนิเวศก่อน แล้วจึงศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดในลำดับถัดไป

2.1) หลักการจัดการตามแนวทางสู่ระบบนิเวศ เดิมแนวทางสู่ระบบนิเวศ (Ecosystem Approaches) เป็นหลักการที่ใช้จัดการป่าไม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ช่วงต้นปี ค.ศ. 1980 ต่อมาคณะทำงานของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพได้นำเอาแนวคิดนี้มาปรับปรุงและประยุกต์ใช้กับการจัดการระบบนิเวศต่าง ๆ รวมถึงระบบนิเวศแหล่งน้ำในแผ่นดิน และระบบนิเวศทะเลและชายฝั่งในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพสมัยที่ 4 พ.ศ. 2541 โดยสามารถสรุปหลักการจัดการตามแนวทางสู่ระบบนิเวศ ได้ทั้งสิ้น 12 ข้อดังต่อไปนี้

(อุทิศ กุณอินทร์, 2556, หน้า 154-160; วิชาญพันธ์เศรษฐ์และคณะ, 2548, หน้า 8-9 และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2016)

- (1) การจัดการระบบนิเวศต้องเป็นความประสงค์ของสังคม
- (2) การจัดการระบบนิเวศต้องมีการถ่ายโอนภารกิจไปยังในระดับต่ำสุดที่มีศักยภาพในการดำเนินงาน
- (3) ผู้จัดการระบบนิเวศต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่เป็นจริงหรืออาจเกิดขึ้นของกิจกรรมที่มีต่อระบบนิเวศใกล้เคียงหรือระบบนิเวศอื่น ๆ
- (4) การจัดการระบบนิเวศต้องเข้าใจและจัดการระบบนิเวศในเชิงเศรษฐกิจด้วย โดยการลดการปิดเป็นองกลไกตลาดที่มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรุนแรง การสร้างมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนรวมถึงการกระจายต้นทุนและผลประโยชน์จากการใช้ระบบนิเวศออกไปอย่างเหมาะสม
- (5) เป้าหมายหลักของการจัดการระบบนิเวศคือการอนุรักษ์องค์ประกอบภายในของระบบนิเวศและทำให้ระบบนิเวศทำหน้าที่ต่อไปได้ดั้งเดิม
- (6) การจัดการระบบนิเวศต้องอยู่ภายใต้ขีดจำกัดของระบบนิเวศนั้น ๆ
- (7) การจัดการระบบนิเวศต้องทำในขนาดพื้นที่และระยะเวลาที่เหมาะสม
- (8) วัตถุประสงค์ของการจัดการระบบนิเวศควรตั้งไว้ในระยะยาว
- (9) การจัดการระบบนิเวศต้องตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้เสมอ
- (10) การจัดการระบบนิเวศควรแสวงหาสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพเข้าด้วยกัน
- (11) การจัดการระบบนิเวศควรพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกรูปแบบทั้งความรู้ทางวิชาการและความรู้จากชนพื้นเมืองและประชาชนในท้องถิ่น
- (12) การจัดการระบบนิเวศควรจะต้องเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนของสังคมและใช้หลักการพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

3.2) แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำและการพัฒนาที่จัดขึ้น ณ เมืองดาการ์ ประเทศเซเนกัลในปี ค.ศ. 1998 ที่ประชุมได้จัดทำกลยุทธ์สำหรับการใช้งานพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และแนวปฏิบัติที่ดีในการจัดการอย่างมีส่วนร่วมซึ่งได้ระบุว่าภารกิจที่ประสบความสำเร็จในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดได้นั้นต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 8 ประการดังนี้ (Meg Gawler, 1998, p.1-2)

- (1) การสนับสนุนกรอบการทำงาน (Supporting Frameworks) กล่าวคือ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมโดยเฉพาะกฎหมายในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน การเข้าถึงทรัพยากร

สิทธิในทรัพย์สิน และการยอมรับระบบการจัดการร่วม (Co-Management) ในนโยบายระดับชาติ และระดับท้องถิ่น กฎหมาย และแผนการพัฒนา โดยทั้งหมดนี้ต้องเป็นการริเริ่มมาจากประชาชนในท้องถิ่น

(2) ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม (Local Environmental Knowledge) กล่าวคือ เนื่องจากระบบการจัดการร่วมจะมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมให้เกิดการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดได้เมื่อมีการบูรณาการจารีตประเพณี ความรู้ และเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน

(3) การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ (Economic Valuations) กล่าวคือ เพื่อให้ตระหนักถึงคุณค่าที่แท้จริงของพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องมีการประเมินถึงประโยชน์และการทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ชุ่มน้ำในการวางแผนการจัดการด้วย

(4) เพศ (Gender) กล่าวคือ ควรสร้างระบบการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ให้อำนาจผู้หญิงในการตัดสินใจในการบริหารและลงมือปฏิบัติเช่นเดียวกันกับผู้ชาย

(5) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ (Participatory Monitoring) กล่าวคือ ควรสร้างระบบที่เป็นความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองและคนในท้องถิ่นในการตรวจสอบระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และตรวจสอบความก้าวหน้าในเรื่องที่เป็นเป้าหมายของชุมชนเอง

(6) การจัดการภัยคุกคามที่มีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพด้วยระบบการจัดการร่วม

(7) การประสานประโยชน์ร่วมกัน (Win-win Scenarios) กล่าวคือ ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต้องประสานประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเข้าด้วยกัน และบูรณาการไว้ในแผนการจัดการ

(8) เมื่อการจัดการร่วมได้ถูกวางระบบเป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการแล้ว ควรที่จะมีการปรับลดหรือยุติความช่วยเหลือจากภายนอกชุมชนลง

การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน เป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยตรงจากทรัพยากรทางธรรมชาติในบึงบอระเพ็ด จึงมีความจำเป็นต้องใช้แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด คือต้องใช้และต้องให้เกิดกระบวนการอนุรักษ์เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในระบบนิเวศทางธรรมชาติอย่างยั่งยืนตลอดไปจากรุ่นสู่รุ่นต่อไป

## 6.2 แนวคิดการกำกับดูแล

1) ความหมายของการกำกับดูแล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 281 และ 282 บัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระและหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยแจ้งว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น โดย ทวี ตะเวทิกุล อธิบายว่า การกำกับดูแลทางปกครอง หมายถึง วิธีการที่รัฐใช้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบคุมการกระทำและการควบคุมผู้ดำเนินงานหรือองค์กรนั้น ๆ ซึ่งการควบคุมการกระทำอาจแสดงออกโดยการยับยั้งหรือการทำให้การกระทำนั้นไม่มีผลทางกฎหมาย ส่วนการควบคุมผู้ดำเนินงานหรือองค์กรอาจทำได้โดยการยุบหรือการถอดถอนผู้ดำเนินงานหรือองค์กรนั้น (ทวี ตะเวทิกุล, 2483, หน้า 147 อ้างถึงในอนุชา สุนสวัสดิกุล และอโณทัย ศรีสมัย, 2548, หน้า 13)

2) ความแตกต่างระหว่างอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา โดยอำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจสั่งผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำการ หรือยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หรือเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายส่วนอำนาจบังคับบัญชา เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างของผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข โดยอำนาจนี้จะมีได้แต่เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น (อนุชา สุนสวัสดิกุล และอโณทัย ศรีสมัย, 2548, หน้า 19-20)

3) รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 282 ได้กำหนดว่าการกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” โดยสามารถแยกพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

3.1) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้ (อรรถกัณฑ์ผลและธนินฐาสุชะวัฒน์, 2550, หน้า 12)

(1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(2) เทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและเทศบาลตำบลมีนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496



(3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(4) เมืองพัทยาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

(5) กรุงเทพมหานครมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

3.2) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจในการกำกับดูแลสามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบดังนี้

3.2.1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้ององค์กรและตัวบุคคลซึ่งได้แก่สภาท้องถิ่นผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายในการกำกับดูแลคือมุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมายโดยมีมาตรการในการกำกับดูแลดังนี้ (อรทัย ก๊กผลและธนัญญา สุชะวันณะ, 2550, หน้า 13-15)

(1) การยุบสภาท้องถิ่น โดยองค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้ใน 2 กรณีคือกรณีที่หนึ่งหากปรากฏว่าสภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎรหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวมกรณีที่สองเกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้ส่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอีกครั้งซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วันหากสภาท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลาหรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าวก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่นและให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนมาใช้แทนไปพลาง

(2) การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งหากสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือนหรือขาดการประชุมสภาท้องถิ่นติดต่อกัน 3

ครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรรวมถึงการพ้นจากตำแหน่งอันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการยุบสภาท้องถิ่น

(3) การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะหรือผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้หากปรากฏว่าผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่นอกจากนี้องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นกล่าวคือเมื่อเกิดข้อขัดแย้งและองค์กรผู้กำกับดูแลได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้วร่างที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมจะถูกส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไปภายใน 7 วันหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างต่อสภาภายในเวลาที่กำหนดก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

(4) การสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกำลังถูกดำเนินการสอบสวนอันเนื่องมาจากการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยไม่เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารพักการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้

3.2.2) การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีมาตรการการกำกับดูแลการกระทำที่สำคัญดังนี้ (อรทัย กัทผลและธนัชฐา สุชะวัฒน์, 2550, หน้า 15-18)

(1) การอนุมัติ กล่าวคือ การใช้อำนาจในด้านนี้จะมุ่งเน้นตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความถูกต้องตามกฎระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันอำนาจการอนุมัติจึงเปรียบเสมือนกับการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ“สอบทาน” การปฏิบัติต่าง ๆ ก่อนจะเกิดผลบังคับใช้จริงซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น การทำกิจการนอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำกิจการร่วมกับองค์กรอื่น เป็นต้น

(2) การอนุญาตกล่าวคือการใช้อำนาจในด้านนี้จะหมายถึงการที่องค์กรผู้กำกับดูแลยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำบางอย่างได้ตามที่เสนอขอมาซึ่งโดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาจกระทำการได้ตาม “ปกติ” ดังที่ปรากฏในกฎระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งได้ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไปและการขออนุญาตเปิดประชุมสมัยวิสามัญ

(3) การให้ความเห็นชอบกล่าวคือหากพิจารณาถึงระดับของความสามารถในการใช้อำนาจแล้วการให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติกล่าวคือเมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ให้อำนาจแก่องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบองค์กรผู้กำกับดูแลสามารถที่จะ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” ได้หมายความว่าเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป

(4) การยับยั้งการกระทำไว้ก่อนและการเพิกถอนการกระทำกล่าวคือการใช้อำนาจในด้านนี้จะเกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นกล่าวคือหากการกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือการออกมติใด ๆ ของสภาท้องถิ่นมีลักษณะอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการก็สามารถจะสั่งให้ระงับยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรกำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกำหนดก็สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำได้ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ

(5) การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรงกล่าวคือมาตรการในด้านนี้เป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหารุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ความเป็นอิสระของตนเองปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือต่อสังคมส่วนรวมส่วนกลางก็สามารถสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง (Default Power) ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งอย่างไรก็ดีมาตรการด้านนี้ปรากฏอยู่เฉพาะในกรณีของเทศบาลเท่านั้นซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 ทั้งนี้มีเหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในการทำงานอย่างอิสระของเทศบาลจึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้

3.2.3) การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ (อรรถัย ก็กผลและธนินฐา สุขะวัณนะ, 2550, หน้า 18-22)

(1) มาตรการด้านระเบียบได้แก่เรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างของ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเช่นการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการ จัดทำงบประมาณ เป็นต้น

(2) มาตรการด้านข้อบังคับได้แก่เรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ กระทรวงมหาดไทยออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยสั่งการ เพื่อดำเนินการใด ๆ ที่สำคัญได้แก่การประชุมสภาท้องถิ่นและการประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็น ต้น

(3) มาตรการด้านประกาศได้แก่เรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นการจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ยังปรากฏมาตรการทางอ้อมอื่นอีกซึ่งที่สำคัญได้แก่บทบาทของ หนังสือราชการซึ่งออกโดยส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยถูกใช้เป็น เครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป้าหมาย สำคัญนั้นคือการเป็นหนังสือเวียนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและการวางแนวปฏิบัติ (Circulars and Guidance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการ สร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น แนวคิดการกำกับดูแลตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ส่วน ภูมิภาค กำกับดูแลส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นการเข้ามากำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ในเรื่องงบประมาณ งานบุคคล ที่มีความเป็น อิสระตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ส่วนท้องถิ่น เพียงแต่ส่วนภูมิภาคเข้ามากำกับดูแล ติดตามเท่านั้น เป็นวิธีการที่รัฐใช้ในการยับยั้งหรือตัดเตือน หรือแนะนำให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ชอบด้วย กฎหมายซึ่งในการศึกษาและวิจัยมุ่งประสงค์ให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

## 7. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจะแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยดังนี้

### 7.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

**7.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (Convention on Wetlands of International Importance as Waterfowl Habitat, 1971)**

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก โดยกำหนดให้มีการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด โดยอนุสัญญาฉบับนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 (ค.ศ. 1971) ณ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อนุสัญญานี้มีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่าอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) และทำให้วันที่ 2 กุมภาพันธ์ของทุกปีถูกกำหนดเป็นวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551, หน้า 8)

ในปัจจุบันอนุสัญญาฯ มีประเทศภาคีสมาชิกทั้งหมด 168 ประเทศ มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศทั้งสิ้น 2,186 แห่ง รวมพื้นที่ทั้งหมด 208,674,247 เฮกตาร์ (สืบค้นข้อมูลเมื่อ 20 มีนาคม พ.ศ. 2558) มีองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมของแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เป็นผู้ดูแลการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ โดยมีสำนักเลขาธิการอนุสัญญาฯ เป็นหน่วยงานบริหารอิสระตั้งอยู่ที่เมืองกลานด์ (Gland) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์สำหรับประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ในลำดับที่ 110 และพันธกรณีของอนุสัญญาฯ มีผลกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541

โดยอนุสัญญาฯ มีพันธกรณีที่สำคัญหลายประการเพื่อให้ประเทศภาคีทั้งหลายนำไปปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำภายในประเทศของตนไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน หรือพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.29) ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง โดยแบ่งประเด็นที่จะทำการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise use) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้ขึ้นทะเบียน (Ramsar Sites

Designation and Conservation) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Participation) อนุสัญญาฯ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) มาตรการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด อนุสัญญาฯ ระบุว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 มาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่าประเทศภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องวางแผนและดำเนินการส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำภายในดินแดนของตนอย่างชาญฉลาดให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องพันธกรณีในข้อนี้เป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้ประเทศภาคีนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทภายในประเทศของตนเท่านั้น ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจนเหมือนกับความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ จึงได้หารือกันและจัดทำข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด (Wise Use) (สุธาสิณี แทนอ่อน, 2550, หน้า 17) โดยแนะนำให้ประเทศภาคีดำเนินการดังนี้

1.1) การจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและการประสานงานกันระหว่างองค์กร การดำเนินงานเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาฯ ประเทศภาคีอาจจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่หรือปรับใช้องค์กรเดิมที่มีอยู่แล้วเพื่อจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในอาณาเขตประเทศของตนได้ โดยโครงสร้างขององค์กรที่ว่านี้อาจประกอบด้วยองค์กรระดับการตัดสินใจซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล องค์กรที่เป็นผู้กำหนดนโยบายหรือให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการซึ่งจะต้องทำงานสัมพันธ์กันทั้งระดับประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นพลวัตกันดังนี้ (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.30-31; Marcela Bonells, Online, 2015 ; Ramsar Convention, Online, 2015 and Ramsar Convention Secretariat, Online, 2015)

(1) หน่วยงานผู้มีอำนาจ (The Administrative Authority) คือ หน่วยงานของรัฐบาลประเทศภาคีผู้มีหน้าที่ในการนำเอาพันธกรณีของอนุสัญญาฯ (รวมถึงข้อเสนอแนะที่ได้จากที่ประชุมสมัชชาภาคี) มาปรับใช้ในประเทศของตน และติดต่อประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของกระทรวงอื่น และองค์กรพัฒนาเอกชนอีกด้วย

(2) คณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (National Wetland Committees) คือ กลไกสำหรับส่งเสริมการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ และให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการนี้ควรมีที่มาจากบุคคลหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานรัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

(3) ศูนย์ประสานงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (The STRP National Focal Point) คือ หน่วยงานที่ปรึกษาแห่งชาติที่มีความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยีเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเริ่มต้นในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านเทคโนโลยีและประสานงานกันภายในประเทศ รวมถึงประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญในระดับภูมิภาคและเครือข่ายระดับชาติอื่น ๆ ด้วย

(4) ศูนย์ประสานงานด้านการสื่อสาร การศึกษา การมีส่วนร่วมและการตระหนักรู้แห่งชาติ (CEPA National Focal Points) คือ หน่วยงานที่เป็นผู้นำในการเผยแพร่โครงการเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยอาจเป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรือเอกชนก็ได้

(5) ผู้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Managers) คือ หน่วยงานผู้ทำหน้าที่จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละแห่งโดยอาจจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ และตัวแทนจากชุมชนซึ่งพื้นที่ชุ่มน้ำตั้งอยู่ก็ได้

ส่วนการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรนั้นเพื่อให้การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะต้องประสานการทำงานร่วมกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอน กล่าวคือ จะต้องมีการทำงานประสานกันระหว่างลำดับชั้น ในหน่วยงานเดียวกัน และระหว่างหน่วยงาน โดยมีกระบวนการที่ส่งเสริมให้แผนการจัดการ นโยบาย และภาระหน้าที่ของหน่วยงาน มีความสอดคล้องกัน รวมถึงจะต้องมีการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจ กำลังคน เทคโนโลยีและงบประมาณเพียงพอที่จะทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพด้วยนอกจากนี้ ควรมีมาตรการทางกฎหมายหรือสถาบันที่ให้อำนาจ ผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ และแผนการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด และมีการบูรณาการการจัดการระบบน้ำในแผ่นดิน (ลุ่มน้ำและต้นน้ำ) และพื้นที่ชายฝั่งทะเลเข้าด้วยกันด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.20)

1.2) การกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ นโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ (National Wetland Policies) เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการถ่ายทอดวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและอุดมการณ์ของรัฐเพื่อสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดแก่สาธารณชน (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.51) โดยนโยบายนี้ควรประกอบด้วยนโยบายทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยมีการผสมผสานกันทั้งนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ นโยบายการอนุรักษ์ นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม และนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้ควรมีหน่วยงานที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ รวมถึงต้องมีการศึกษาพิจารณาทบทวนปรับปรุงกรอบของกฎหมายและการเงินที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำให้มีความสอดคล้องกัน และเนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำมีความสัมพันธ์กับชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ดังนั้นนโยบายจึงควรกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

พื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (สุชาติณี แทนอ่อน, 2550, หน้า 17) โดยวิธีการจัดทำนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ อาจทำได้สองรูปแบบ ได้แก่ (Clare Shine and Cyrille de Klemm, 1999, p.53)

รูปแบบแรก คือ การจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นมาโดยเฉพาะแยก ออกจากแผนจัดการสิ่งแวดล้อมอื่น

รูปแบบที่สอง คือ การบูรณาการนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับแผนการอนุรักษ์ใน ระดับชาติอื่น ๆ ที่กว้างกว่า เช่น แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือยุทธศาสตร์ด้านความ หลากหลายทางชีวภาพ โดยการกำหนดนโยบายรูปแบบนี้มีข้อได้เปรียบหลายประการ ตัวอย่างเช่น บ่อยครั้งที่ภัยคุกคามซึ่งมีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำมักจะเป็นผลที่มาจากผลกระทบหรือปัจจัยภายนอกพื้นที่ ดังนั้นการผนวกรวมนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับนโยบายอื่น ๆ จึงมีประสิทธิภาพดีกว่า อย่างไรก็ตามมีความกังวลว่าการนำเอานโยบายต่าง ๆ มาผนวกรวมกันนี้จะทำให้ นโยบายเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ และผิวเผิน ความเป็นไปได้หนึ่งในการแก้ปัญหาที่ว่าเป็นคือการพัฒนากล ยุทธ์ทั่วไป เช่น กรอบการทำงานภายใต้กลไกที่สร้างขึ้นมาจากเฉพาะ และการเชื่อมโยงระหว่าง นโยบายลำดับรองด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันและชัดเจนเป็นสิ่งที่จำเป็น

นอกจากนี้ ในการกำหนดนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติควรที่จะคำนึงถึง ทัศนคติที่ว่า ภาครัฐบาล องค์กรซึ่งไม่ใช่รัฐบาล และภาคประชาชนควรที่จะร่วมมือและทำงาน ประสานกันทำเพื่อให้แน่ใจว่าระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำจะถูกนำมาใช้อย่างยั่งยืนในระยะยาว (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.26)

1.3) การบูรณาการแผนการใช้ที่ดิน และแผนการบริหารจัดการน้ำ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.36-37) แผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญ ระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) เรียกร้องให้ประเทศ ภาควิชาการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดไว้ในแผนการใช้ที่ดิน แผนการจัดการน้ำ แผนการจัดการลุ่มน้ำ แผนการจัดการชายฝั่ง และแผนด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดย แผนที่ว่านี้อาจทำหน้าที่คุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้โดยการกำหนดให้มีการควบคุมกิจกรรมทาง เศรษฐกิจในพื้นที่ การกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่อ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมเพื่อปกป้องดินที่อยู่ อาศัยในระบบนิเวศ การกำหนดให้มีพื้นที่รบน้ำท่วมถึงเพื่อรองรับน้ำหลาก หรือกำหนดโซนห้าม พัฒนารอบพื้นที่ชายฝั่งหรือทะเลสาบเป็นต้น ในอีกทางเลือกหนึ่งคือการตรากฎหมายบัญญัติให้ พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ นิยามของกฎหมายหรืออยู่ในบัญชีรายชื่อของทางราชการจะต้องถูก ระบุแนวเขตไว้ในแผนการจัดการ

โดยแผนการใช้ที่ดินสามารถป้องกันหรือลดการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นผลมา จากการขยายแหล่งที่อยู่อาศัยการพักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาอุตสาหกรรมและ โครงสร้างพื้นฐาน



ได้โดยการตรากฎหมายบัญญัติให้การดำเนินกิจกรรมบางประเภทในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งถูกระบุไว้ในแผนจะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีความรู้เกี่ยวกับแผนก่อน นอกจากนี้ในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานก็ควรที่จะคำนึงถึงการรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในธรรมชาติและประโยชน์ของพื้นที่เหล่านั้นด้วย

ส่วนแผนการจัดการแหล่งน้ำหรือพื้นที่ชายฝั่งทะเลควรที่จะประกอบไปด้วยมาตรการที่เหมาะสมในเรื่องต่อไปนี้คือ

(1) ฤดูระบายหรือการจัดการปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการรักษาระบบการไหลเวียนของสิ่งแวดล้อม (คือกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องน้ำซึ่งไหลเข้ามาหล่อเลี้ยงพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อรักษาคุณสมบัติตามธรรมชาติของพื้นที่)

(2) การจัดการที่ราบน้ำท่วมถึงและพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเลเพื่อป้องกันน้ำท่วมและป้องกันการผลิตทรัพยากรธรรมชาติ โดยห้ามการพัฒนาและการระบายน้ำออกจากพื้นที่ และการสร้างแรงจูงใจในการเก็บรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ธรรมชาติ

(3) การอนุรักษ์ธนาคารชายฝั่งทะเลและพืชพรรณในพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อลดการกัดเซาะชายฝั่งและปัญหาที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และเพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ

(4) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนการสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อควบคุมการค้า รวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรจนเกินสมควรด้วยและ

(5) ฤดูระบายหรือการจัดการกิจกรรมภาคการผลิต เช่น อุตสาหกรรม เหมืองแร่ การก่อสร้างท่าเรือการขนส่งการเกษตร และประมง เป็นต้น

1.4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.38-39)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้กลไกทางกฎหมายตรวจสอบว่าโครงการพัฒนาหรือกิจกรรมที่จะกระทำในพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสอดคล้องกับหลักการบำรุงรักษาองค์ประกอบตามธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำหรือไม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีระบบนิเวศอ่อนไหวประเทศภาคีควรดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

(1) มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องหลังจากที่ดำเนินโครงการมาแล้วเพื่อที่จะได้ตรวจสอบและเปรียบเทียบระหว่างการคาดการณ์กับผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง

(2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ละโครงการเท่านั้น ยังรวมถึงการประเมินผลกระทบสะสมจากหลายโครงการตลอดจนแผนกลยุทธ์และแนวนโยบายประกอบกันด้วย

(3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดเฉพาะพื้นที่พัฒนาเท่านั้น แต่ยังประเมินพื้นที่ภายนอก เช่นพื้นที่ต้นน้ำและปลายน้ำ ตลอดจนอิทธิพลและปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนประกอบทั้งหมดของระบบน้ำ

(4) รวมการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำไว้ในแผนการตัดสินใจซึ่งมีความชัดเจนและโปร่งใส

1.5) ระบบการขออนุญาตดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.37-38)

โดยภายใต้ระบบการขออนุญาตนี้ผู้มีอำนาจสามารถห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ หรืออนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมภายใต้มาตรฐานหรือเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรเทาผลกระทบหรือฟื้นฟูความเสียหายได้ เช่น การห้ามหรือจำกัดการใช้ปุ๋ยหรือยาฆ่าแมลง หรือการห้ามกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของดินหรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่พื้นที่ต้นน้ำเป็นต้น แต่ก็มีข้อสังเกตจากบทเรียนการปรับใช้ระบบนี้ทั่วโลกว่าไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกิจกรรมทางการเกษตรและการป่าไม้ได้และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนในที่สุด ดังนั้นจึงควรบัญญัติให้มีข้อยกเว้นทั่วไปสำหรับกิจกรรมบางประเภทซึ่งถือว่าสอดคล้องกับหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดด้วย

1.6) การควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.40-41) ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น (Alien Species) หมายถึง ชนิดพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่ไม่เคยปรากฏในถิ่นชีวภูมิศาสตร์หนึ่งมาก่อนแต่ได้ถูกนำเข้ามาหรือเข้ามาโดยวิธีใด ๆ จากถิ่นอื่นโดยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางชนิดเข้ามารุกรานชนิดพันธุ์พื้นเมืองและสร้างความเสียหายแก่ระบบนิเวศได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ ประเทศภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) จึงควรบัญญัติกฎหมายที่เข้มงวดเพื่อควบคุมการนำเข้าเข้ามาซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือสิ่งมีชีวิตดัดแปลงโดยเจตนา นอกจากนี้กฎหมายควรมีมาตรการป้องกันการนำเข้าเข้ามาซึ่งชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่เจตนาผ่านทางท่อน้ำทิ้งของเรือหรือการหนีออกจากถิ่นที่อยู่ด้วย

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนี้ควรมีความสอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสกัดกั้นการนำเข้าหรือการเคลื่อนย้ายชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งอาจแพร่กระจายและส่งผลกระทบต่อระบบน้ำอย่างมีนัยสำคัญ โดยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการค้าสัตว์น้ำหรือสัตว์เลื้อยซึ่งถ้าถูกทอดทิ้งจะเป็นการรุกรานและเปลี่ยนแปลงสมดุลของน้ำ นอกจากนี้กฎหมายอาจบัญญัติให้มีการลงโทษทางแพ่งและทางอาญาสำหรับผู้กระทำผิดก็ได้

1.7) การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.42) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนได้โดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์รวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้

(1) การจ่ายเงินเพื่อการอนุรักษ์สำหรับการใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์และพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

(2) การให้เงินอุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์ รวมถึงค่าชดเชยเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากสัตว์ป่า

(3) การสร้างแรงจูงใจทางภาษี เช่น การลดภาษีสำหรับการอุทิศหรือขายพื้นที่ชุ่มน้ำการอนุรักษ์ หรือการบรรเทาภาษีทรัพย์สินสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการจัดการเพื่อการอนุรักษ์

(4) การจ่ายเงินเพื่อบรรเทาการทำให้อุทยานพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเทียบได้กับ “หลักผู้พัฒนาเป็นผู้จ่าย” (Developer pays) รวมถึงการจ่ายเงินให้แก่กองทุนสาธารณะหรือธนาคารที่ดินเพื่อชดเชยสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำที่หายไปเนื่องมาจากการพัฒนา

(5) การเก็บเงินจากผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ค่าเข้าชม หรือใบอนุญาตสำหรับการล่าสัตว์ การตกปลา หรือการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

2) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศและการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Sites Designation and Conservation) พันธกรณีประการที่สองของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 คือประเทศภาคีจะต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมภายในดินแดนของตนเพื่อรวบรวมไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ (มาตรา 2) ตลอดจนต้องวางแผนและดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งได้บรรจุไว้ในทะเบียน (มาตรา 3) และต้องจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติและให้การคุ้มครองดูแลที่เพียงพอ (มาตรา 4) โดยพันธกรณีในข้อนี้สามารถแยกอธิบายออกได้ดังนี้

2.1) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971

(พ.ศ. 2514) มาตรา 2.1 บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อยหนึ่งแห่งเพื่อบรรจุในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกให้เกิดการรับรู้ถึงการมีอยู่ของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในแต่ละประเทศ และเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประเทศในการรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ (อิศว์ เนติธรรมกุล, 2549, หน้า 33) โดยที่ประชุมสมัชชาภาคีครั้งที่ 9 ปี ค.ศ. 2005 ได้มีการแก้ไขและกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Criteria for identifying Wetlands of International Importance) ไว้ 2

กลุ่ม คือ กลุ่ม A พื้นที่ซึ่งเป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหายากหรือมีลักษณะพิเศษและกลุ่ม B พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Ramsar Convention, 2012, p.25)

นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าฯ ยังบัญญัติให้ประเทศภาคีสถิตีบริบูรณ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งใหม่เพิ่มเติมในทำเนียบได้ หรือจะขยายขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วก็ได้ แต่ถ้าหากประเทศภาคีสถิตีจะเพิกถอนหรือจำกัดขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วจะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ โดยเร็วที่สุด (มาตรา 2) และควรชดเชยการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยการสร้างพื้นที่สงวนทางธรรมชาติทดแทนในพื้นที่เดิมหรือพื้นที่ใหม่ในสัดส่วนที่เพียงพอ (มาตรา 4)

2.2) การจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ อนุสัญญาว่าฯ ด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มาตรา 4 บัญญัติให้ประเทศภาคีสถิตีต้องจัดตั้งให้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติและให้การคุ้มครองดูแลที่เพียงพอ โดยสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (IUCN) ได้ให้นิยามของคำว่าพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ (Nature Reserve) หมายถึง พื้นที่ดินและหรือท้องทะเลที่อุทิศไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นแหล่งปกป้องรักษาและคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและได้รับการจัดการผ่านกลไกทางกฎหมายหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ (สุธาสิณี แทนอ่อน, 2550, หน้า 29-30) เมื่อพิจารณานิยามข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าพันธกรณีในส่วนนี้คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติ ซึ่งสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ได้จำแนกประเภทของพื้นที่คุ้มครอง (Protected Area) ไว้ 6 ประเภทสามารถนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้ดังนี้

โดยพื้นที่ชุ่มน้ำใดแม้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองแล้วก็ตาม กฎหมายก็ควรอนุญาตให้ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้น โดยสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดได้

2.3) การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (Management Planning) การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมีเป้าหมายเพื่อทำให้แน่ใจว่าจะมีการดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณค่าและประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต (Roger Jaensch and Ian Layden, 2012, p.4) ด้วยเหตุนี้ แผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาฯ ค.ศ. 2009-2015 (Strategic Plan) ข้อที่ 2.3 จึงได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพก่อนมีการขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศแห่งใหม่ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18) โดยแผนการที่ว่านี้ควรที่จะรับรองข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้

ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงควรมีกฎหมายที่สนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงานและควรมีการแต่งตั้งผู้อำนาจดำเนินการตามแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่ได้ขึ้นบัญชีไว้ด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.43)

2.4) การแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Zoning) เป็นไปเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการดำเนินกิจกรรมที่เกินกว่าศักยภาพในแต่ละพื้นที่ โดยสามารถแบ่งเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) พื้นที่สงวน หมายถึง พื้นที่ที่มีคุณค่าทางวิชาการมาก และมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบให้ถูกทำลายได้โดยง่าย ในบริเวณนี้เป็นพื้นที่หวงห้ามมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโดยเด็ดขาด (2) พื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่กันชน หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแถบกันระหว่างพื้นที่สงวนกับพื้นที่โดยรอบซึ่งมีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์บางประการและไม่อนุญาตให้มีการตั้งชุมชนหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อพื้นที่สงวน และ (3) พื้นที่พัฒนา หมายถึง พื้นที่ข้างเคียงที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ธรรมชาติน้อยมาก ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่ที่ยินยอมให้มีการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ากิจกรรมในพื้นที่พัฒนานั้นจะไม่เป็นการทำลายคุณค่าของแหล่งธรรมชาติ (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.44 และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, Online, 2016)

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน พันธะกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) แม้จะไม่ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เอาไว้โดยตรง แต่อนุสัญญาก็ตระหนักดีว่าคนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Local and Indigenous People) เป็นผู้ที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของตนเป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนั้นอนุสัญญาจึงได้ผนวกเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วมไว้เป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดดังที่ปรากฏในแผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาฯ 2009-2015 ข้อที่ 1 และข้อที่ 4 (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.5)

คำว่า “การจัดการแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Management) หมายถึง ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชนท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากรและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) แบ่งอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ (Meg Gawler, 1998, p.2) โดยเมื่อพิจารณาหลักการนี้แล้วจะเห็นว่าประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายซึ่งต้องทำงานอย่างสัมพันธ์กัน ในกรณีนี้หน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและใช้อำนาจตามกฎหมายควรที่จะระบุดลงไปนโยบายให้ชัดเจนว่ามีการเปิด

โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนควรมีมาตรการสนับสนุนทางกฎหมายและทางการเงินที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18) โดยคนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ในหลายระดับ ได้แก่

(1) การระบุปัญหาในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐหรือผู้ประสานควรที่จะทำให้แน่ใจว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มได้เข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม หลังจากนั้นจึงชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ต้องตั้งต่อสถานการณ์ และอธิบายเหตุผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เข้ามารับฟังปัญหา รวมถึงสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบสองทางเพื่อสื่อสารระหว่างคนในท้องถิ่นและชนพื้นเมืองกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.15)

(2) การตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหา ผลลัพธ์ที่ได้จากการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจัดทำเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และทำข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อกำหนดขอบเขตการเป็นสมาชิก สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขตการใช้ทรัพยากรของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยข้อตกลงนี้อาจสร้างขึ้นจากจารีตประเพณีในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน และเมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้วก็นำข้อตกลงไปขออนุมัติจากผู้มีส่วนได้เสียที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญนอกจากนี้ควรมีบทลงโทษใด ๆ สำหรับผู้ที่ละเมิดข้อตกลง และควรมีช่องทางในการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรโดยผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18-19)

(3) การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดการและข้อตกลงในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียข้างต้น อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและมีความรับผิดชอบต่อพวกเขาเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานจึงควรที่จะมีแหล่งเงินทุนระยะยาวสนับสนุน และมีการจัดสรรทรัพยากรทั้งเวลา แรงงาน มอบความรู้และความเชี่ยวชาญแก่คนท้องถิ่นและชนพื้นเมือง (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.18-21)

(4) การตรวจสอบและประเมินผล โดยประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังภัยคุกคามที่มีต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามแผนการหรือข้อตกลงที่กำหนด และในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจากการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำก็ควรที่จะมีกลไกการจัดการความขัดแย้งและกระบวนการอุทธรณ์ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้นด้วย (Ramsar Convention Secretariat, 2010, p.53)

### 7.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity, 1992)

การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือ Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร สาธารณรัฐบราซิลในปี ค.ศ. 1992 ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เข้าร่วมประชุมได้ตระหนักว่าความหลากหลายทางชีวภาพมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อสภาพสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมของมนุษย์ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันความหลากหลายทางชีวภาพทั่วโลกกำลังลดลงอย่างมีนัยสำคัญอันเนื่องมาจากปัญหาการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ดังนั้นที่ประชุมจึงได้ร่วมกันลงนามจัดตั้งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นอนุสัญญาหลักที่ใช้ส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบันนี้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพมีประเทศภาคีสมาชิกจำนวน 193 ประเทศ โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547

เนื่องจากคำว่าความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological Diversity) ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ประกอบด้วยความหลากหลายทางพันธุกรรม (Genetic Diversity) ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ (Species Diversity) และความหลากหลายทางระบบนิเวศ (Ecological Diversity) ซึ่งหมายความรวมถึงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย (ชนภัทร วินวัฒน์, 2538, หน้า 11) นอกจากนี้ ในปัจจุบันได้มีการเชื่อมโยงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 เข้าด้วยกัน โดยการส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิกการพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาทั้งสอง (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551 หน้า 296-297) โดยมาตรการต่าง ๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1) มาตรการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 2 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (In-situ Conservation) หมายถึง การอนุรักษ์ระบบนิเวศและแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติและการธำรงรักษาและการฟื้นคืนสภาพประชากรของชนิดพันธุ์ที่สามารถอยู่รอดได้ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ และสำหรับกรณีที่เป็นชนิดพันธุ์ที่เลี้ยงหรือปลูก หมายถึง ใน

สภาพแวดล้อมซึ่งชนิดพันธุ์เหล่านั้นได้ถูกพัฒนาจนมีลักษณะ/คุณสมบัติแตกต่างไปจากเดิม นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 ยังได้บัญญัติถึงมาตรการต่าง ๆ สำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติไว้ ซึ่งวิทยานิพนธ์ของ (ชนภัทร วินวัฒน์, 2538, หน้า 44 -88) สรุปสาระสำคัญของไว้ ดังนี้

1.1) การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครองหรือพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และกระบวนการจัดการพื้นที่เหล่านั้นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (a) (b) โดยอนุสัญญาฯ ได้ให้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas) หมายถึง พื้นที่ซึ่งได้รับการกำหนดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ ซึ่งถูกระบุให้หรือวางระเบียบให้และจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์พิเศษเฉพาะการอนุรักษ์ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าพื้นที่ซึ่งต้องการมาตรการพิเศษสำหรับอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Areas where Special Measures Need to be Taken to Conserve Biological Diversity) หมายถึงพื้นที่อะไร ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ภาคีจะต้องตีความด้วย

ส่วนกระบวนการจัดการพื้นที่คุ้มครองเหล่านี้จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์การจัดตั้งพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภท เช่น เพื่อการคุ้มครองชีวิตสัตว์ป่า เพื่อการท่องเที่ยวหรือพักผ่อนหย่อนใจ หรือเพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากระบบนิเวศอย่างยั่งยืน และคำนึงถึงขนาดของพื้นที่ด้วยเพราะพื้นที่แต่ละขนาดอาจมีระบบนิเวศและความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้พื้นที่คุ้มครองคนละประเภทจึงอาจมีวิธีการจัดการที่แตกต่างกันได้แต่ต้องมีความเป็นระบบ กล่าวคือ มีการตั้งเป้าหมายและแผนงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อีกทั้งควรมีการจัดการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการจัดการพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภทด้วย

นอกจากนี้ การจัดตั้งระบบพื้นที่คุ้มครอง และการจัดการพื้นที่เหล่านี้ให้สัมฤทธิ์ผลต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายประกอบด้วย โดยรัฐบาลจะต้องใช้กฎหมายในการกำหนดและจัดการพื้นที่คุ้มครอง และควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่คุ้มครอง เช่น หน่วยงานภาครัฐ ประชาชนในท้องถิ่น และผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการพื้นที่คุ้มครอง และที่สำคัญคือควรยอมรับว่านอกจากการจัดการพื้นที่โดยรัฐบาลแล้ว ชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีการจัดตั้งและจัดการพื้นที่คุ้มครองขึ้น โดยอาศัยประเพณีและความเชื่อทางศาสนาในแต่ละท้องถิ่น เช่น บริเวณพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนาหรือจารีตประเพณี ดังนั้นการธำรงจารีตประเพณีดังกล่าวไว้จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นการสร้างความมั่นใจว่าการจัดการพื้นที่คุ้มครองนั้นจะได้รับการดำเนินการจากในระดับท้องถิ่น



1.2) การกำหนดและการจัดการทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพไม่ว่าอยู่ในหรือนอกพื้นที่คุ้มครอง เพื่อเป็นหลักประกันในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (c) โดยวัตถุประสงค์ของอนุมาตรานี้ต้องการที่จะควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรชีวภาพทั้งการใช้ประโยชน์โดยตรง การล่า การเก็บเกี่ยวและการค้าทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งตัวอย่างของการดำเนินการเพื่ออนุวัติการอนุมาตรานี้ได้แก่ การควบคุมผู้ใช้ทรัพยากรชีวภาพ การจัดตั้งสถาบันที่ควบคุมการค้าทรัพยากรชีวภาพ การควบคุมมลพิษ และการควบคุมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพนอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินงานตามอนุมาตรานี้บรรลุผล ประเทศภาคีควรที่จะทำการศึกษาและจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชีวภาพที่สำคัญซึ่งประสงค์จะอนุรักษ์ การเขียนแผนการจัดการ การใช้มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการจูงใจอื่น ๆ ประกอบกันด้วย

1.3) การป้องกันและฟื้นฟูระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และการจัดการพื้นที่ต่อเนื่องตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (d) (e) (f) โดยการป้องกันและฟื้นฟูระบบนิเวศ และถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติในข้อนี้ไม่จำกัดว่าต้องเป็นการดำเนินการในพื้นที่คุ้มครองตามมาตรา 8 (a) (b) ดังนั้นจึงสามารถนำมาปรับใช้ได้กับมาตรการคุ้มครองทั้งในและนอกเขตพื้นที่คุ้มครองโดยอาจเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชนก็ได้ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (ชนภัทร วินวัฒน์, 2538, หน้า 49-54)

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 มาตรา 8 (d) บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องส่งเสริมการคุ้มครองระบบนิเวศ, ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และธำรงรักษาประชากรของชนิดพันธุ์ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่รอดในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ โดยมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับอนุมาตรานี้ได้ คือ การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและวางแผน เช่น การกำหนดให้มีระบบการขออนุญาตเพื่อดำเนินกิจกรรมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำไม่ว่าจะอยู่ในเขตที่ดินของรัฐหรือเอกชน การห้ามกิจกรรมบางประเภทซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นต้น

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (e) บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องส่งเสริมการพัฒนาที่เหมาะสมต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแบบยั่งยืนในพื้นที่ต่อเนื่องกับพื้นที่คุ้มครองเพื่อให้การคุ้มครองแก่พื้นที่นั้นต่อไป โดยอนุสัญญาฯ ในข้อนี้ให้ความสำคัญกับการจัดการพื้นที่ติดต่อกับพื้นที่ต่อเนื่อง (Areas Adjacent) เพื่อทำให้มั่นใจว่าการพัฒนาในพื้นที่ต่อเนื่องจะไม่เป็นการทำลายพื้นที่คุ้มครองซึ่งอาจกระทำในลักษณะของเขตสงวนชีวมณฑล (Biosphere Reserves) ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนควบคู่

ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพในบริเวณนั้น นอกจากนี้ ในหลายกรณีที่เขตต่อเนื่องเป็นที่ดินของเอกชนหรือของชุมชนซึ่งสามารถจัดการได้โดยการใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและลดแรงจูงใจการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม เช่น การใช้ระบบภาษี การให้สัมปทาน และการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ร่วมงานอนุรักษ์เป็นต้น

อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (f) บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องฟื้นฟูและถนอมรักษาระบบนิเวศเสื่อมโทรมและส่งเสริมการบำรุงชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามใกล้จะสูญพันธุ์ โดยการวางแผนและดำเนินการตามแผนหรือกลยุทธ์การจัดการอื่น ๆ โดยแนวคิดของอนุสัญญานี้ คือ การรักษาระบบนิเวศให้มีสภาพและความสามารถในการผลิตเหมือนเดิม โดยอาจทำได้โดยการยกเลิกระบบหรือกิจกรรมที่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม

1.4) ป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นควบคุมหรือกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นซึ่งคุกคามระบบนิเวศถิ่นที่อยู่อาศัยหรือชนิดพันธุ์อื่นตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 มาตรา 8 (h) อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาการปล่อยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาในระบบนิเวศมากเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศและชนิดพันธุ์ท้องถิ่น ซึ่งอาจทำได้ด้วยการออกกฎระเบียบรวมทั้งแนวปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการนำชนิดพันธุ์ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศเข้าประเทศ

1.5) การเคารพและธำรงไว้ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (j) โดยอนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิชุมชนโดยการกำหนดพันธกรณีที่สำคัญขึ้นมา 3 ประการคือ

(1) การเคารพ สงวน และธำรงรักษาไว้ซึ่งภูมิปัญญา ประดิษฐ์กรรม และการปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

(2) การส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ ประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ทรงสิทธิในภูมิปัญญาดังกล่าว

(3) การส่งเสริมการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ภูมิปัญญา ประดิษฐ์กรรม และการปฏิบัติอื่น ๆ อย่างเท่าเทียม

1.6) การพัฒนาหรือธำรงไว้ซึ่งกฎหมายที่จำเป็นและหรือข้อกำหนดระเบียบบังคับต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์และประชากรที่ถูกคุกคามตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 8 (k) โดยอนุสัญญานี้สามารถแบ่งแยกเนื้อหาออกได้เป็น

2 ส่วนคือ (1) กฎหมายที่คุ้มครองเฉพาะพืชหรือสัตว์นั้น ๆ เช่น กฎหมายที่ควบคุมการล่าสัตว์ และ (2) กฎหมายที่คุ้มครองที่ตั้งและแหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคาม

2) มาตรการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 2 ได้ให้ความหมายไว้ว่าการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use) หมายถึง การใช้องค์ประกอบความหลากหลายทางชีวภาพในวิถีทางและด้วยอัตราที่ไม่นำไปสู่การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว ทั้งนี้โดยธำรงรักษาศักยภาพความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อสนองความต้องการและความปรารถนาของคนรุ่นปัจจุบันและในอนาคตนอกจากนี้ อนุสัญญาฯ มาตรา 10 ยังได้บัญญัติถึงมาตรการต่าง ๆ สำหรับการใช้อย่างยั่งยืนไว้ดังนี้

(1) การผนวกการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนเข้ากับแผนนโยบายระดับชาติ

(2) ยอมรับนำมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรชีวภาพ เพื่อหลีกเลี่ยง หรือทำให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด

(3) คุ้มครองและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชีวภาพตามจารีตประเพณีที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

(4) สนับสนุนประชาชนในท้องถิ่นให้จัดทำและดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่เสื่อมโทรมซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพถูกทำลายจนลดน้อยลง

(5) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและภาคเอกชนในการพัฒนาวิธีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

3) มาตรการสร้างแรงจูงใจ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มาตรา 11 บัญญัติให้ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการนำเอามาตรการที่เหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาใช้เพื่อเป็นแรงจูงใจในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสมกล่าวคือ โดยทั่วไปประเทศภาคีมักจะมีเครื่องมือเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืนอยู่แล้วในรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายและกลไกอื่นที่ควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ แต่มาตรการเหล่านี้มักไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อนุสัญญาฯ จึงตระหนักว่าควรนำมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพมาใช้ประกอบกันด้วยคือมาตรการจูงใจทางด้านเศรษฐกิจและสังคมดังนี้

(1) มาตรการจูงใจโดยตรง ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือความช่วยเหลือในลักษณะอื่น เช่น การให้เงินช่วยเหลือเพื่อปลูกป่าในที่ดินของเอกชน หรือการให้เงินแก่เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ส่วนการให้ความ

ช่วยเหลือในลักษณะอื่นนั้นนี้อาจทำได้โดยการให้ความรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนช่วยจัดการพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพในพื้นที่คุ้มครองเพื่อใช้ประโยชน์ตามจารีตประเพณีซึ่งสอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

(2) มาตรการจูงใจโดยอ้อม สามารถทำได้โดยการส่งเสริมให้ดำเนินการกระทำบางอย่างที่มีผลกระทบต่อความหลากหลายชีวภาพและส่งเสริมให้กระทำการบางอย่างที่เป็นการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนแทน เช่น การใช้มาตรการทางสังคมโดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ การให้ความรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่วนการสร้างแรงจูงใจโดยใช้มาตรการทางภาษีอาจทำได้โดยการยกเว้นหรือลดภาษีในพื้นที่ที่ต้องการสงวนไว้ เช่น การยกเว้นภาษีที่ดินในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการให้นำเอาค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์มาลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

## 7.2 กฎหมายต่างประเทศ

The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นกฎหมายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ มีการจัดการจากส่วนกลาง มีการแบ่งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำในเขตอนุรักษ์ และนอกเขตอนุรักษ์ มาตรการการจัดการโดยทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมในการจัดการของประชาชน

### 7.2.1 The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ของสาธารณรัฐเกาหลี

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นมาเพื่อใช้จัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำโดยตรง และกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไปที่นำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ กฎหมาย The Wetlands Conservation Act, 1999 ของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพโดยตรง ด้วยการกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพหลายประการดังปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ 4 หมวด คือ หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวดที่ 2 การอนุรักษ์และจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ หมวดที่ 3 มาตรการเสริม และหมวดที่ 4 บทกำหนดโทษ โดยในแต่ละหมวดมีมาตรการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป ประกอบด้วย

1.1) นิยามศัพท์ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 2 ได้ให้นิยามศัพท์ว่า “พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดินหรือพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นพื้นที่ถาวรหรือชั่วคราวที่ปกคลุมด้วยน้ำจืดน้ำกร่อยหรือน้ำเค็ม จากนิยามศัพท์ข้างต้นนี้ กฎหมายยังได้แบ่งพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็น 2 ประเภทซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้รับผิดชอบที่ต่างกัน คือ

(1) พื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน (Inland Wetlands) หมายถึง พื้นที่เช่นทะเลสาบหนองน้ำ ปากแม่น้ำ เป็นต้น ทั้งที่อยู่ในแผ่นดินหรืออยู่ในเกาะ โดยพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทนี้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม

(2) พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล (Coastal Wetlands) หมายถึง พื้นที่ระหว่างเส้นแบ่งเขตที่สร้างขึ้นเมื่อน้ำทะเลขึ้นสูงสุดสัมผัสพื้นดิน กับแนวที่สร้างขึ้นเมื่อน้ำทะเลลงต่ำสุดสัมผัสพื้นดิน โดยพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเลนี้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล

1.2) มาตรการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 4 และ 6 บัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำ” ทำหน้าที่ในการสำรวจข้อมูลขั้นพื้นฐาน รวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น สภาพของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ มลพิษของพื้นที่ชุ่มน้ำ สถานะการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ชุ่มน้ำและบริเวณโดยรอบ นอกจากนี้ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 7 ยังบัญญัติให้ผู้สำรวจมีอำนาจเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นตั้งแต่หลังพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงก่อนพระอาทิตย์ตก และมีอำนาจทำการเปลี่ยนแปลงหรือย้ายไม้ยืนต้น ดิน หิน และอุปสรรคอื่น ๆ บนพื้นดินได้ แต่จะต้องแจ้งให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลที่ดินทราบก่อน และต้องแสดงใบรับรองที่ระบุถึงตัวบุคคลผู้มีอำนาจสำรวจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องด้วย

1.3) การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 5 บัญญัติให้มีการทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งประกอบแผน 3 ฉบับดังนี้

(1) แผนขั้นพื้นฐานเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Basic Plan) เป็นแผนที่จัดทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลทุก ๆ 5 ปี โดยแผนนี้ต้องถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้จากผลการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 4

(2) แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Master Plan) เป็นแผนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำขึ้นตามแนวทางของแผนขั้นพื้นฐาน โดยแผนแม่บทนี้ต้องประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ แนวนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำการ

สำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำสถานะความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามที่ประธานาธิบดีกำหนด

(3) แผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Action Plan) เป็นแผนที่จัดทำโดยนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในการจัดทำแผนปฏิบัติการนี้ให้นำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนขึ้นพื้นฐานและแผนแม่บทมาใช้บังคับโดยอนุโลม

1.4) การจัดตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 5-2 บัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการพื้นที่ชุ่มน้ำแห่งชาติขึ้น โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำดังต่อไปนี้ ยกร่างและการเปลี่ยนแปลงแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การดำเนินการตามมติและข้อเสนอแนะของที่ประชุมภาคีสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) เรื่องที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลกำหนด

2) หมวด 2 การอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย

2.1) การจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Wetlands Conservation Act) ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 8 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลแล้วแต่กรณีมีอำนาจจัดตั้งเขตเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นมาได้ 2 ประเภทคือ

(1) เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Protection Area) คือ พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดขึ้นจากพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีสภาพสมควรได้รับการอนุรักษ์เป็นพิเศษ ได้แก่พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีความสมบูรณ์ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีพันธุ์พืชหายากหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรืออพยพของสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์หรือพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีภูมิประเทศสวยงามหรือมีคุณค่าทางธรณีวิทยาโดยเมื่อพื้นที่ชุ่มน้ำใดถูกจัดตั้งให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วก็จะต้องมีการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นและดำเนินการตามแผนดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ใน The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 11

(2) เขตฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetlands Improvement Area) คือ พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดขึ้นจากเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเสื่อมโทรมลงหรือมีแนวโน้มจะเสื่อมโทรมลง หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ระบบนิเวศอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมและสมควรได้รับการฟื้นฟูโดยการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเทียม

โดยขั้นตอนการจัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งสองประเภทนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน การขนส่งและกิจการทางทะเลแล้วแต่กรณีจะต้องรับฟังความคิดเห็นของนายเทศมนตรี ผู้ว่าราชการ และผู้อาศัยในพื้นที่นั้นก่อน แล้วจึงปรึกษากับหัวหน้าส่วนราชการ และหลังจากที่จัดตั้งเขตพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วต้องมีการประกาศรายชื่อสถานที่ ขนาดของพื้นที่ และเรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ต่อมาในภายหลัง หากมีความประสงค์จะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นแล้ว The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 10 ก็บัญญัติให้ทำได้หากว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร หรือพื้นที่นั้นสูญเสียคุณค่าหรือไม่จำเป็นต่อการอนุรักษ์เพราะภัยธรรมชาติหรือด้วยสาเหตุอื่น ๆ ในการนี้ขั้นตอนการยกเลิกให้นำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำมาใช้โดยอนุโลม

2.2) การขึ้นทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 9 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลปรึกษาร่วมกับหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำอื่นที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน เพื่อนำเสนอให้ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศต่อสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514)

2.3) การจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและดำเนินการตามแผนดังกล่าว The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 11 บัญญัติให้เมื่อพื้นที่ชุ่มน้ำใดถูกจัดตั้งให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วก็ต้องมีการจัดทำแผนการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ (Conservation Plans) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่จะต้องนำเอาแผนการอนุรักษ์นั้นมาปฏิบัติเพื่อบริการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและบริเวณโดยรอบพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าว นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนให้การบริหารจัดการตามแผนการอนุรักษ์บรรลุผล The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 12 ยังบัญญัติต่อไปอีกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล หัวหน้าของส่วนราชการ หรือหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อาจจัดให้มีการสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำในเรื่องต่อไปนี้ได้ เช่น อุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ การสนับสนุนด้านการศึกษาและวิจัยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

2.4) ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาการสูญเสียและเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ ด้วยเหตุนี้ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 13 จึงบัญญัติห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้ในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 8 คือ

(1) การก่อสร้างและต่อเติมอาคารหรือโครงสร้างอื่น ๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาพและคุณภาพของแผ่นดิน

(2) การกระทำที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของระดับหรือปริมาณน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำ

(3) การขุดดิน หิน กรวด และทราย ฯลฯ

(4) การสกัดแร่ธาตุ

(5) การนำเข้ามาและการเพาะปลูก, การจับหรือการเก็บรวบรวมสัตว์และพืชในพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้ไม่รวมกรณีที่ทำโดยประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นมาเป็นระยะเวลาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำรงชีวิตและกิจกรรมสันตนาการ

(6) การปล่อยสัตว์หรือพันธุ์พืชที่รบกวนระบบนิเวศภายใต้กฎหมาย The Protection of Wild Fauna and Flora Act หรือสิ่งมีชีวิตที่รบกวนในระบบนิเวศทางทะเลภายใต้กฎหมาย The Conservation and Management of Marine Ecosystems Act ในพื้นที่ชุ่มน้ำและบริเวณโดยรอบ

(7) การดำเนินโครงการถมที่ดิน โครงการถมแหล่งน้ำสาธารณะ หรือการกระทำอื่นที่อาจเป็นอันตรายต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยขนาดโครงการเท่ากับหรือใหญ่กว่าขนาดของพื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่โดยรอบต้องได้รับอนุญาตก่อน

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามตาม (1)- (5) ที่กล่าวมาข้างต้น The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 14 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนระงับการกระทำดังกล่าว หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาอันสมควร หรือใช้มาตรการอื่นที่จำเป็นเมื่อการทำให้คืนสู่สภาพเดิมเป็นไปได้ยาก

อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมตาม The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 13 ไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) การรักษาและการจัดการ โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการผลิตทางการเกษตรภายใต้กฎหมาย the Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act



(2) การดำเนินการเพื่อใช้โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องสำหรับ  
วัตถุประสงค์การเกษตร

(3) การดำเนินการเพื่อที่จะใช้มาตรการฉุกเฉินตามมาตรา 37 แห่งกฎหมาย  
The Framework Act on the Management of Disasters and Safety

(4) การที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหาร

2.5) ข้อจำกัดการเข้าและออกพื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act ค.ศ.  
1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 15 บัญญัติให้ในกรณีที่จะต้องดำเนินการป้องกันและการจัดการ  
เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำและเขตฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการ  
จังหวัดอาจมีประกาศในพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้มีการเข้าและออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำไม่ว่าทั้งหมด  
หรือบางส่วนของพื้นที่ ตลอดจนระยะเวลา และข้อห้ามอื่น ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติข้างต้น  
ไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การเข้าและออกของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อดำเนินชีวิตประจำวัน  
สำหรับทำการเกษตรการป่าไม้และการประมง

(2) การเข้าและออกเพื่อดำเนินโครงการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

(3) การเข้าและออกเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร

(4) การเข้าและออกเพื่อดำเนินการที่จำเป็นสำหรับการกู้ภัย มาตรการ  
ฉุกเฉิน มาตรการฟื้นฟูจากภัยพิบัติทางธรรมชาติภายใต้กฎหมาย The Countermeasures against  
Natural Disasters Act

(5) การเข้าและออกที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์และการจัดการพื้นที่  
ชุ่มน้ำตามที่ประธานาธิบดีกำหนด

2.6) การส่งเสริมการสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำเทียม The Wetlands Conservation Act  
ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 18 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลส่งเสริมให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือ  
หัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำเทียมโดยรอบบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ  
ที่ได้รับความเสียหายเพื่อที่จะทำการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ชุ่ม  
น้ำให้ดีขึ้น

2.7) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands  
Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 18-2 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
สิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเลมีอำนาจจัดเก็บ

ค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 8 และสิ่งก่อสร้างรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 12 ซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน The Natural Parks Act ในการนี้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการเก็บค่าธรรมเนียมข้างต้นให้แก่นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำก็ได้โดยให้ถือว่าค่าธรรมเนียมการใช้ที่มีการจัดเก็บมานี้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บ

### 3) หมวด 3 มาตรการเสริม ประกอบด้วย

3.1) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 19 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล รวมถึงนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจ่ายผลตอบแทนให้กับบุคคลที่รายงานหรือร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อจำกัดการดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 13 ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทราบ

3.2) การซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากเอกชนเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 20-2 บัญญัติให้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ระบบนิเวศของเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและกิจการทางทะเลมีอำนาจซื้อที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และสิทธิอื่น ๆ เหนือพื้นที่ชุ่มน้ำนั้น เช่น สิทธิในการทำเหมืองแร่ สิทธิในการทำประมงจากผู้เป็นเจ้าของที่มีความเต็มใจจะขายได้

3.3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 21 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินการขนส่งและกิจการทางทะเลอาจมอบอำนาจของตนตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือกับกระทรวงที่ดิน, การขนส่งและกิจการทางทะเล นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

### 4) หมวดที่ 4 บทกำหนดโทษประกอบด้วย

4.1) The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 23 บัญญัติว่าผู้ใดถมพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 8 โดยไม่มีใบอนุญาต

ที่ถูกต้องตามกฎหมาย The Public Waters Reclamation Act ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกิน 20,000,000 วอน

4.2) The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 24 บัญญัติว่าผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรา 13 หรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการดำเนินกิจกรรม หรือการใช้มาตรการใด ๆ ตามมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกิน 10,000,000 วอน

4.3) The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 26 บัญญัติว่าในกรณีที่ผู้แทน ตัวแทน หรือพนักงานของบริษัทต้องระวางโทษตามมาตรา 23-24 ให้บริษัทต้องร่วมรับผิดชอบในโทษปรับด้วย

4.4) The Wetlands Conservation Act ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) มาตรา 27 บัญญัติว่าผู้ใดเข้าหรือออกจากพื้นที่ชุ่มน้ำโดยฝ่าฝืนข้อจำกัดการเข้าออกตามมาตรา 15 หรือปฏิเสธชัดเจน หรือหลบเลี่ยงการตรวจสอบพื้นที่ชุ่มน้ำโดยปราศจากเหตุผลที่สมควรตามมาตรา 7 ต้องระวางโทษปรับประมาณไม่เกิน 2,000,000 วอน

### 7.2.2 The Freshwater Wetlands Act in 1975 (พ.ศ. 2518) สหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 (พ.ศ. 2518) ของรัฐนิวยอร์กมีหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ คุ้มครอง ส่งเสริม และการบริหารจัดการ

พื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐนิวยอร์กเป็นทรัพยากรที่มีค่าสำหรับการป้องกันน้ำท่วมที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าพื้นที่เปิดโล่งและแหล่งน้ำ (Environmental Conservation Law Article 24 Freshwater §24-0103. Declaration of Policy) ตามรัฐบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 ของรัฐนิวยอร์กมาตรา 24 -0107 คำนิยาม

“พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง ที่ดินและแหล่งน้ำของรัฐตามที่แสดงในแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือทั้งหมดต่อไปนี้ (Environmental Conservation Law Article 24 Freshwater 24-0107. Declaration of Policy) บึงหนองและพืชน้ำตื้นไม้ในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งขึ้นอยู่กับน้ำท่วมตามฤดูกาลหรือถาวรหรือดินที่มีน้ำเพียงพอที่ขลอยน้ำ

คณะผู้ดำเนินการภายใต้รัฐบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 หน่วยงานของรัฐ หมายถึงหน่วยงานของรัฐสำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการหรือหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรสาธารณประโยชน์

การดำเนินการของมลรัฐในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำมาตรา 24 -0501 ขั้นตอนการป้องกันพื้นที่ชุ่มน้ำในท้องถิ่น 1. ในหรือหลังวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) รัฐบาลรัฐแต่ละหน่วยอาจนำมาใช้แก้ไขและเมื่อมีการยื่นแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำที่เหมาะสมให้ใช้กฎหมายคุ้มครอง

พื้นที่ชุ่มน้ำหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัตินี้เพื่อใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด ทั้งหมดหรือบางส่วนของเขตอำนาจของตน กฎหมายคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำหรือนำบทบัญญัติมาใช้โดยเขตตามส่วนนี้จะใช้บังคับภายในขอบเขตของเมืองหรือหมู่บ้านใด ๆ ที่ได้นำมาใช้และมีการดำเนินการตามกฎหมายหรือกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐบัญญัตินี้

ประกาศให้เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐในการสงวนปกป้องและอนุรักษ์น้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำและผลประโยชน์ที่ได้รับเพื่อป้องกันการรกร้างและการทำลายล้าง

พื้นที่ชุ่มน้ำและเพื่อควบคุมการใช้และการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวเพื่อรักษาความปลอดภัยประโยชน์ตามธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำ

#### หลักเกณฑ์

1. พื้นที่ชุ่มน้ำของรัฐนิวยอร์กเป็นแหล่งทรัพยากรอันล้ำค่าสำหรับน้ำท่วมการคุ้มครองที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าพื้นที่เปิดโล่งและแหล่งน้ำ

2. พื้นที่ชุ่มน้ำจำนวนมากในรัฐนิวยอร์กได้สูญหายไปและสิ้นหวังหรือบกพร่องจากการระบายน้ำขุดลอกถมขุดสร้างมลพิษหรืออื่น ๆ โดยไม่ได้รับการควบคุมการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับการใช้งานตามธรรมชาติของพื้นที่ดังกล่าว พื้นที่ชุ่มน้ำอื่น ๆ ตกอยู่ในอันตรายสูญหายสิ้นหวังหรือด้อยค่าจากการกระทำที่ไม่เกี่ยวข้องดังกล่าว

3. น้ำท่วมซ้ำหรือเกิดจากการสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำมีผลร้ายแรงผลกระทบต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ

4. การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นประเด็นสำคัญของรัฐเนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำในภูมิภาคหนึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำในแม่น้ำลำธารและพื้นที่ชุ่มน้ำของภูมิภาคอื่น ๆ

5. ระบบธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำทับซ้อนกันในหลายท้องถิ่น ในขณะที่หลายท้องถิ่นรัฐบาลแต่ละประเทศได้ออกกฎหมายเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำจัดและเพื่อลดอันตรายจากน้ำท่วมและการสูญเสียการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจัดที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เท่าเทียมกันเพื่อจัดกฎหมายท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน ท้องถิ่นเดียวไม่มีเขตอำนาจศาลที่เพียงพอเพื่อป้องกันตัวเองจากการใช้ในทางที่ผิดหรือละเลยในพื้นที่ใกล้เคียง

6. พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นส่วนสำคัญของทัศนียภาพความสวยงามสัตว์ป่าการพักผ่อนหย่อนใจที่เป็นเอกลักษณ์พื้นที่เปิดโล่งทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศของสวน และรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะและนโยบายของรัฐในการสงวนปกป้องและอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่แสดงไว้ในรัฐบัญญัตินี้

7. การสูญเสียพื้นที่ชุ่มน้ำทำให้ประชาชนบางส่วนหรือทั้งหมดสูญเสียไปและประโยชน์มากมายที่จะได้รับจากพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อปัญหา

(ก) การควบคุมน้ำท่วมและพายุโดยการดูดซึมทางอุทกวิทยาและความสามารถในการกักเก็บน้ำในที่ชุ่มน้ำ

(ข) ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยจัดหาแหล่งเพาะพันธุ์ทำรังและให้อาหารและครอบคลุมหลายรูปแบบของสัตว์ป่าและนกชายฝั่งรวมถึงนกป่าอพยพและพันธุ์หายากเช่นนกอินทรีหัวล้านและออสเปรย์

(ค) การคุ้มครองแหล่งน้ำใต้ผิวดินและการจัดหาแหล่งต้นน้ำที่มีค่าและการสร้างใหม่แหล่งน้ำใต้ดิน

(ง) การพักผ่อนหย่อนใจโดยจัดให้มีพื้นที่สำหรับล่าสัตว์ตกปลาพายเรือเดินป่าดูนกการถ่ายภาพการตั้งแคมป์และการใช้งานอื่น ๆ

(จ) การบำบัดมลพิษโดยทำน้ำที่เป็น biologic และอ่างออกซิเดชันทางเคมี

(ฉ) การควบคุมการกัดเซาะโดยทำน้ำที่เป็นพื้นที่ตักตะกอนและอ่างกรองคูชั้ตะกอนและสารอินทรีย์และการป้องกันช่องทางและท่าเรือ

(ช) การศึกษาและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์โดยจัดเตรียมไว้ให้พร้อมใช้งานกลางแจ้งห้องปฏิบัติการชีวฟิสิกส์ห้องเรียนที่มีชีวิตและแหล่งฝึกอบรมและการศึกษามากมาย และ

(ซ) พื้นที่เปิดโล่งและการชื่นชมความงามโดยจัดให้มีพื้นที่เปิดโล่งเพียงแห่งเดียวบริเวณริมฝั่งแม่น้ำที่แอ๊ดและบริเวณชายฝั่งเกรตเลกส์ และ

(i) แหล่งของสารอาหารในวัฏจักรอาหารน้ำและบริเวณเขตรักษาพันธุ์ปลาน้ำจืด

8. การควบคุมพื้นที่ชุ่มน้ำจืดตามการยกเว้นทางการเกษตรจัดตั้งขึ้นในชื่อเรื่องที่ดินนี้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายของเกษตรกรและเจ้าของที่ดินรายอื่นเพื่อกินหญ้าและปศุสัตว์ในน้ำใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำอย่างสมเหตุสมผลเก็บเกี่ยวผลผลิตจากธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำเลือกตัดไม้และทำอย่างอื่นการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตร

(1) พุ่มไม้ในพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งขึ้นอยู่กับน้ำท่วมตามฤดูกาลหรือถาวรหรือเพียงพอดินที่มีน้ำขังเพื่อให้พวกเขาได้เปรียบในการแข่งขันเหนือพุ่มไม้อื่น ๆ รวมถึงในหมู่อื่น ๆ ต้นไม้ชนิดหนึ่ง ( *Alnus* spp.), Buttonbush (*Cephalanthus occidentalis*), โรสแมรี่ bog (*Andromeda glaucophylla*), ดอกวูดวู้ด (*Cornus* spp.), และไบหนัง (*Chamaedaphne calyculata*);

(2) พืชพันธุ์ที่เกิดขึ้นใหม่รวมถึงอื่น ๆ เช่น cattails (*Typha* spp.) pickerelweed (*Pontederia cordata*), หัวกระสุน (*Scirpus* spp.), ลูกศรอาร์ม (*Peltandra virginica*), หัวลูกศร (*Sagittaria* spp.), กก (*Phragmites communis*), wildrice (*Zizania aqua*), bur-reeds (*Sparganium* spp.), ม่วงโลเอสไตรเฟ (*Lythrum salicaria*), พรุโลเอสไตรเฟ (*Decodon Verticillatus*) และก้าน้ำ (*Alisma plantago -watera*);

(3) พืชที่มีรากและใบลอย ได้แก่ บัวเผื่อน (*Nymphaea odorata*), โลงน้ำ (*Brasenia schreberi*) และ spatterdock (*Nuphar* spp.);

(4) พืชที่ลอยน้ำได้ฟรี รวมทั้งแห่น (*Lemna* spp.) ใหญ่แห่น (*Spirodela polyrhiza*) และ watermeal (*Wolffia* spp.);

(5) พืชพันธุ์ในทุ่งหญ้าเปียกซึ่งขึ้นอยู่กับน้ำท่วมตามฤดูกาลหรือถาวรหรือดินที่มีน้ำเพียงพอเพื่อให้ได้เปรียบในการแข่งขันเหนือดินแดนเปิดอื่น ๆ พืชพันธุ์; รวมถึงอื่น ๆ พืชคลุมดิน รวมถึงมอสสแฟ็กนัม (*Sphagnum* spp.), bog โรสแมรี่ (*Andromeda glaucophylla*), ไบหนั่ง (*Chamaedaphne calyculata*), พืชเหยือก (*Sarracenia purpurea*), และแครนเบอร์รี่ (*Vaccinium macrocarpon* และ *V. oxycoccos*)

(6) พืชที่จมอยู่ใต้น้ำ รวมถึงอื่น ๆ อีกมากมาย pondweeds

(ก) ดินแดนและดินแดนที่จมอยู่ใต้น้ำซึ่งมีเศษพืชพันธุ์ใด ๆ ที่ไม่ใ้ช่น้ำหรือกึ่งน้ำที่ตายเพราะสภาพเปียกชื้นเป็นเวลานานพอสมควรสภาพเปียกดังกล่าวไม่เกินความลึกของน้ำสูงสุดตามฤดูกาลที่หกฟุตและ โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าเงื่อนไขดังกล่าวสามารถคงอยู่ได้อย่างไม่มีกำหนดยกเว้นมนุษย์การแทรกแซง;

(ข) ผืนดินและผืนน้ำที่ถูกปิดล้อมอย่างมากด้วยพืชพันธุ์ในน้ำหรือกึ่งน้ำตามที่กำหนดไว้ในย่อหน้า (a) หรือตามพืชที่ตายแล้วตามที่ระบุไว้ในย่อหน้า (ข) ข้อบังคับคือจำเป็นในการปกป้องและรักษาพืชน้ำและพืชกึ่งน้ำตามที่กำหนดไว้ในย่อหน้า (a) หรือโดยพืชที่ตายแล้วตามที่ระบุไว้ในย่อหน้า (ข) ข้อบังคับซึ่งเป็นจำเป็นในการปกป้องและรักษาพืชน้ำและพืชกึ่งน้ำและ

(ค) น้ำที่อยู่เหนือพื้นที่ที่กำหนดไว้ใน (ก) และ (ข) และดินแดนที่อยู่ข้างใต้

2. “แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง แผนที่ที่ประกาศใช้โดยกรมตามส่วน 24-0301 ของพระราชบัญญัตินี้ซึ่งระบุขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ

3. “ขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ” หมายถึง ขอบเขตภายนอกของพืชพันธุ์ระบุไว้ในย่อหน้า (a) และ (b) ของการแบ่งย่อยหนึ่งในมาตรา 24-0107 และของดินแดนและน่านน้ำที่ระบุไว้ในวรรค (c) ของส่วนย่อยดังกล่าว

4. “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง หมู่บ้านเมืองเมืองหรือเขต

5. “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐสำนักคณะกรรมการคณะกรรมการหรืออื่น ๆ หน่วยงานหน่วยงานสาธารณะหรือองค์กรสาธารณประโยชน์

“บุคคล” หมายถึง บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนสมาคมกองทรัสต์อสังหาริมทรัพย์ อย่างน้อยหนึ่งแห่งบุคคลและหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานหรือหน่วยงานย่อยใด ๆ รวมทั้ง รัฐ

7. “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอุทธรณ์ “พื้นที่ชุ่มน้ำมลพิษ” หมายถึง การปรากฏตัวในสภาพแวดล้อมที่เกิดจากมนุษย์หรือสารปนเปื้อนในปริมาณหรือลักษณะ ที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์พืชหรือสัตว์ป่าหรือชีวิตสัตว์อื่น ๆ หรือทรัพย์สิน

มาตรา 24-0301. การศึกษาของคณะกรรมการ

1. ผู้บัญชาการจะทำการศึกษาเพื่อระบุและจัดทำแผนที่โดยเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ พื้นที่ชุ่มน้ำแต่ละแห่งในรัฐนิวเจอร์ซีย์ซึ่งจะมีพื้นที่อยู่ที่อย่างน้อยสิบสองและสี่สิบเอเคอร์ขึ้นไปหรือ ถ้าน้อยกว่าสิบสองและสี่ในสิบ (ก) มีในดุลยพินิจของคณะกรรมการและขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบ การกระทำของเขาโดยคณะกรรมการที่สร้างขึ้นตามชื่อเรื่องที่ดินที่สืบเสาะความสำคัญในท้องถิ่นที่ ผิดปกติสำหรับหนึ่งหรือมากกว่านั้นผลประโยชน์เฉพาะที่กำหนดไว้ในส่วนย่อยที่เจ็ดของมาตรา 24-0105

2. เมื่อจัดทำรายการพื้นที่ชุ่มน้ำเสร็จแล้วให้คณะกรรมการจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำ เบื้องต้นกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวตามที่กำหนด โดยการศึกษาและสืบค้นคลั่ง ดำเนินการตามการแบ่งย่อยอย่างใดอย่างหนึ่งในส่วนนี้ แผนที่อาจจัดเตรียมไว้สำหรับส่วนต่างๆ หรือภูมิภาคต่างๆของรัฐแยกกันในฐานะกรรมาธิการจะกำหนด

3. แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเบื้องต้นต้องกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวเป็น ถูกต้องจำกัดความที่ชัดเจนยิ่งขึ้นตามดุลยพินิจของกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการจะพิจารณาทุก ครั้งที่ได้ขอบเขตของรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลที่พื้นที่ชุ่มน้ำตั้งอยู่

4. เมื่อเสร็จสิ้นการจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเบื้องต้นสำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งผู้ บัญชาการหรือเจ้าหน้าที่รับฟังที่ได้รับมอบหมายจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนในพื้นที่นั้นในเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลใด ๆ เสนอเพิ่มเติมหรือลบออกจากสิ่งนั้น

แผนที่ให้คณะกรรมการแจ้งการรับฟังดังกล่าวแก่เจ้าของบันทึกแต่ละรายดังที่ แสดงในการประเมินภาษีที่เสร็จสมบูรณ์ล่าสุดของที่ดินที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำดังที่แสดงบน แผนที่ดังกล่าวและให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเสมียนของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่ง ภายในขอบเขตที่พื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวหรือบางส่วนตั้งอยู่และในกรณีของแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเบื้องต้น สำหรับพื้นที่ใด ๆ

5. ยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในส่วนย่อยที่แปดของมาตรานี้ให้คณะกรรมการกำกับ ดูแลการบำรุงรักษาแผนที่แนวเขตดังกล่าวซึ่งจะต้องให้ประชาชนตรวจสอบได้และการตรวจสอบที่

สำนักงานภูมิภาคของแผนกที่พื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมดหรือบางส่วนตั้งอยู่ในสำนักงานสมัยใหม่ของแต่ละเขตซึ่งแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำหรือส่วนของมันตั้งอยู่ คณะกรรมการอาจปรับเปลี่ยนที่ใหม่หลังจากนั้นเพื่อชี้แจงขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดใด ๆ บนแผนที่เพื่อให้มีผลต่อการเพิ่มเติมใด ๆ การลบหรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคบนแผนที่และเพื่อสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามผลของการให้ใบอนุญาตตามมาตรา 24-0703 ของรัฐบัญญัตินี้หรือการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการกัดเซาะการสะสมหรืออื่น ๆ

#### มาตรา 24 -0701 ใบอนุญาต

1. หลังจากออกแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นทางการของรัฐหรือของที่เลือกมาตราหรือภูมิภาคดังกล่าวบุคคลใด ๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการในพื้นที่ชุ่มน้ำเช่นนั้นกำหนดไว้ในกิจกรรมที่มีการควบคุมใด ๆ ที่กำหนดไว้ในส่วนย่อยที่สองของส่วนนี้ต้องได้รับใบอนุญาตตามที่ระบุไว้ในหัวข้อนี้

2. กิจกรรมที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับจะรวมถึงการระบายน้ำการขุดลอกการขุดคันการกำจัดดินโคลนทรายเปลือกหอยกรวดหรือมวลรวมอื่น ๆ จากพื้นที่ชุ่มน้ำใด ๆ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม และรูปแบบของการทิ้งการถมดินหรือการทับถมของดินใด ๆ หินทรายกรวดโคลนขยะหรือสิ่งเติมเต็มทุกชนิดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม การสร้างโครงสร้างใด ๆ ถนนการขับรถบรรทุกหรือการวางสิ่งกีดขวางอื่นใดไม่ว่าจะหรือไม่เปลี่ยนแปลงการลดลงและการไหลของน้ำ มลพิษทุกรูปแบบรวมถึง แต่ไม่ จำกัดการติดตั้งถังบำบัดน้ำเสียการระบายน้ำทิ้งการระบายน้ำทิ้งจากการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียที่เป็นของเหลวอื่น ๆ ลงในหรือเพื่อระบายลงในพื้นที่ชุ่มน้ำ และกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งส่งผลเสียอย่างมากจากการทำงานหลายอย่างที่ให้บริการ โดยพื้นที่ชุ่มน้ำหรือผลประโยชน์ที่ได้รับ

3. การกำจัดผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการทำประมงเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจหรือเชิงพาณิชย์การตกหอยการเพาะเลี้ยงสัตว์การล่าสัตว์หรือการดักจับไม่รวมอยู่ในกิจกรรมที่มีการควบคุมซึ่งได้รับอนุญาตและความคุ้มครองตามกฎหมาย

4. กิจกรรมของเกษตรกรและเจ้าของที่ดินอื่น ๆ ในการเลี้ยงปศุสัตว์และการรดน้ำปศุสัตว์การใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสมการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำโดยเลือกใช้ตัดไม้ระบายน้ำหรือพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อปลูกพืชผลทางการเกษตรและอื่น ๆ การมีส่วนร่วมในการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำหรือที่ดินอื่น ๆ เพื่อปลูกพืชผลทางการเกษตรจะต้องไม่รวมอยู่ในกิจกรรมที่มีการควบคุมและไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตภายใต้การแบ่งส่วนย่อยในที่นี้ยกเว้นโครงสร้างที่ไม่จำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพหรือการบำรุงรักษาทางการเกษตรผลผลิตของที่ดินและกิจกรรมการ



ถมดินใด ๆ จะไม่รวมอยู่ในที่นี้และโดยมีเงื่อนไขว่าการใช้ที่ดินที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำแผ่นดินที่พื้นที่ชุ่มน้ำ ณ วันที่มีผลบังคับใช้

5. กิจกรรมด้านสาธารณสุขคำสั่งและข้อบังคับของกรมอนามัยจะต้องเป็นไม่รวมอยู่ในกิจกรรมที่มีการควบคุม สำเนาคำสั่งและข้อบังคับด้านสาธารณสุขดังกล่าวทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องยื่นต่อกรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมผู้บัญชาการอาชีพขอแก้ไขคำสั่งหรือข้อบังคับดังกล่าวได้หากเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

6. ให้คณะกรรมการตรวจสอบโครงการควบคุมทั้งหมดในปัจจุบันเพื่อพิจารณาไม่ว่าจะมีผลกระทบในทางลบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำจืดหรือไม่ ตรงไหนที่ไม่พึงประสงค์พบผลกระทบคณะกรรมการอาจต้องปรับเปลี่ยนโครงการดังกล่าว

7. ในกรณีที่มีการขุดลอกหรือถมดินน่านน้ำของรัฐหรือเพื่อการสร้างใหม่หรือซ่อมแซมเขื่อนและทำเทียบเรือบางแห่งและกิจกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อน้ำจืดด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำบุคคลใด ๆ ที่ทำกิจกรรมดังกล่าวต้องขออนุญาตตามบทความนี้ตลอดจนภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

8. บนที่ดินใด ๆ ที่ได้รับการพัฒนาตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาหน่วยงานที่วางแผนไว้หรือกฎหมายท้องถิ่นที่ให้พื้นที่ชุ่มน้ำยังคงเป็นพื้นที่เปิดกิจกรรมการพัฒนาจะต้องได้รับอนุญาตในพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวหากรัฐบาลท้องถิ่นยืนยันว่าเช่นนั้นกิจกรรมต่าง ๆ จะไม่ทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำเสียไป

#### มาตรา 24 -0703 การขอใบอนุญาต

1. บุคคลใด ๆ ที่เสนอให้ดำเนินการหรือทำให้เกิดการดำเนินกิจกรรมที่ถูกควบคุมเมื่อใด ๆ พื้นที่ชุ่มน้ำจะต้องยื่นคำขอใบอนุญาตต่อเสมียนของท้องถิ่น ส่วนราชการที่มีเขตอำนาจหรือหน่วยงานแล้วแต่กรณี ทบทวน การยื่นคำร้องให้กระทำโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ตามกฎหมายที่บังคับใช้และกฎดังกล่าวตามที่อาจนำมา

ใช้โดยคณะกรรมการ ใบสมัครดังกล่าวจะต้องมีคำอธิบายโดยละเอียดของกิจกรรมที่เสนอ และแผนที่แสดงพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับผลกระทบโดยตรงพร้อมที่ตั้งของ กิจกรรมที่เสนอในนั้น เสมียนหรือผู้บัญชาการจะต้องแจ้งให้ทราบถึงการสมัครดังกล่าว จะถูกส่งไปยังรัฐบาลท้องถิ่นทุกแห่งที่มีการเสนอกิจกรรมหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง

4. ผู้สมัครจะต้องมีภาระในการแสดงให้เห็นว่ากิจกรรมที่เสนอจะเข้ามาสอดคล้องกับนโยบายและข้อกำหนดของพระราชบัญญัตินี้ ในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวให้รวมเข้ากับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดโดยเมืองหมู่บ้านเมือง

ทั่วไปกฎหมายทั่วไปของเทศบาลหรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติหรืออนุญาตที่จำเป็นก่อนที่จะเริ่มกิจกรรมที่มีการควบคุมในวันที่ดินแดนที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าว

5. ก่อนการประกาศใช้แผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำสุดท้ายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งและการดำเนินการตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำห้ามมิให้บุคคลใดการดำเนินการหรือสาเหตุที่ต้องดำเนินการกิจกรรมใด ๆ ที่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตตามมาตรา 24-0701 ของรัฐบัญญัตินี้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำจืดใด ๆ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากผู้รับหน้าที่ตามมาตรา นี้ บุคคลใดจะสอบถามกรมว่าหรือไม่ได้ที่ดินผืนใดผืนหนึ่งจะถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำภายใต้ข้อบังคับแผนกจะต้องให้คำตอบที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรภายในสามสิบวันนับจากวันที่ร้องขอไม่ว่าพัสดุดังกล่าวจะถูกกำหนดหรือไม่ก็ตาม โดยมีเงื่อนไขว่าในกรณีที่สภาพอากาศหรือพื้นดินทำให้แผนกไม่สามารถตัดสินใจได้ภายในสามสิบวันอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวไปจนกว่าจะสามารถกำหนดได้ คำตอบดังกล่าวในคำยืนยันจะสามารถตรวจสอบได้ตามชื่อเรื่องที่สืบเฝ้าของบทความนี้ คำตอบดังกล่าวในเชิงลบจะเป็นการป้องกันที่สมบูรณ์ต่อการบังคับใช้บทความนี้สำหรับพัสดุดัง

#### มาตรา 24 - 0705. การอนุญาต

1. ในการอนุญาตปฏิเสธหรือจำกัดการอนุญาต รัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการจะต้องพิจารณาผลของกิจกรรมที่เสนอโดยอ้างอิงถึงสุขภาพของประชาชนและสวัสดิภาพการตกปลาน้ำท่วมภัยจากพายุเฮอริเคนและพายุและการป้องกันหรือเพิ่มประสิทธิภาพของหน้าที่หลายประการของพื้นที่ชุ่มน้ำและประโยชน์ที่ได้รับจากที่ตั้งไว้ออกมาในส่วน 24-0103 ของพระราชบัญญัตินี้ ผลกระทบของกิจกรรมที่เสนอจะต้องพิจารณาโดยกรมหรือรัฐบาลท้องถิ่นแล้วแต่กรณีโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตทางการเมือง

2. ยื่นหนังสือแจ้งอย่างถูกต้องเป็นลายลักษณ์อักษรว่ารัฐหรือหน่วยงานหรือหน่วยงานย่อยดังกล่าวอยู่ในกระบวนการจัดหาพื้นที่ชุ่มน้ำโดยการเจรจาหรือการเอาผิดจะต้องเป็นไปพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการปฏิเสธใบอนุญาตใด ๆ

3. ห้ามมิให้มีการอนุญาตเว้นแต่กิจกรรมที่เสนอจะสอดคล้องกันด้วยข้อบังคับการใช้ที่ดินที่บังคับใช้ตามมาตรา 24-0903 ของพระราชบัญญัตินี้ภายในขอบเขตของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและตามนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรา 24-0103 ของรัฐบัญญัตินี้

4. ในการให้ใบอนุญาตรัฐบาลท้องถิ่นหรือกรรมการอาจ จำกัด สิ่งเดียวกันหรือกำหนดเงื่อนไขหรือข้อ จำกัด ที่ออกแบบมาเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ รัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอาจต้องการพันธบัตรเป็นจำนวนเงินและด้วยความมั่นใจและเงื่อนไขที่น่าพอใจสำหรับเขาที่จะรักษาความปลอดภัยให้กับรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นเช่นเดียวกับในกรณีนี้อาจเป็นไปตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตรัฐบาลท้องถิ่นอาจะรับหรือเพิก

ถอนใบอนุญาต 5. รัฐบาลท้องถิ่นหรือคณะกรรมการจะระงับตามการค้นพบบันทึกและเหตุผล สำหรับการดำเนินการทั้งหมดตามส่วนนี้

มาตรา 24 -0901 ข้อตกลงแผนการการอนุรักษ์

1. เมื่อจัดทำแผนที่พื้นที่ชุ่มน้ำเสร็จแล้วให้คณะกรรมการหารือกับเจ้าหน้าที่ รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคที่ดำเนินการจัดเก็บสินค้าจัดทำโครงการเพื่อการปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำ จืดของรัฐ

2. ผู้บัญชาการอาจทำข้อตกลงร่วมมือกับเมืองหมู่บ้านเมืองหรือเคาน์ตีหรือกับ เจ้าของพื้นที่ชุ่มน้ำหรือกับคนใดคนหนึ่งหรือมากกว่านั้นสำหรับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และ บำรุงรักษาตามนโยบายของบทความนี้คือพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งอยู่ในเขตแดนของเมืองหมู่บ้านเมืองหรือ เขต

3. ข้อตกลงความร่วมมือจะกำหนดให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและคงไว้ในสภาพ ธรรมชาติและอาจจัดให้มีการเข้าถึงเพื่อคงไว้โดยสิ่งนั้นเจ้าของเพื่อวัตถุประสงค์

4. ข้อตกลงความร่วมมือกับหมู่บ้านเมืองเมืองหรือเขตดังกล่าวอาจมีให้สำหรับการ พัฒนาโดยบุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวกของแผนกหรือการจ่ายเงินจากกองทุนเหมาะสม สำหรับวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์บำรุงรักษาหรือปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวตามนโยบายของรัฐ บัญญัตินี้

5. จะต้องไม่ป้องกันไม่ให้พื้นที่ชุ่มน้ำถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการอนุรักษ์ ธรรมชาติและประวัติศาสตร์ของรัฐและจะไม่ขัดขวางการอนุรักษ์ดินแดนดังกล่าวการมีแผนจะ อนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำไว้เป็นเขตสงวนโดยเร็วเป็นไปได้หลังจากวันที่มีผลบังคับใช้ของรัฐบาลบัญญัตินี้

มาตรา 24 -0902 การวางแผนการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำ

1. ผู้บัญชาการอาจทำสัญญาการดูแลกับบุคคลหรือบุคคลใด ๆ สำหรับ วัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์บำรุงรักษาหรือปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำหรือส่วนที่เป็นของรัฐตามนโยบาย

2. ข้อตกลงในการดูแลจะต้องระบุว่าพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการอนุรักษ์และดูแลสภาพ ธรรมชาติของมันหรือจัดการเพื่อเพิ่มหรือฟื้นฟูคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำที่พวกเขาจัดหาให้สอดคล้อง กันด้วยบทบัญญัติของบทนี้และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติรักษาการเข้าถึงหรือเส้นทาง ธรรมชาติให้บริการล่าสำหรับกลุ่มโรงเรียนและประชาชนอื่น ๆ การจัดการที่อยู่อาศัยของปลา และสัตว์ป่าและให้ประโยชน์เชิงบวกต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ

3. ข้อตกลงการดูแลกับบุคคลหรือบุคคลใด ๆ อาจให้ความช่วยเหลือได้บุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวกและวัสดุสิ้นเปลืองของแผนกเพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนที่เหมาะสม กิจกรรมภายใต้ข้อตกลงการดูแลดังกล่าวตามบทบัญญัติของบทความนี้

4. กรมต้องกำหนดวิธีการที่บุคคลหรือบุคคลอาจยื่นขอขออนุญาตดูแลและจะต้องรับผิดชอบในการทำงานร่วมกับบุคคลดังกล่าวเพื่อระบุตัวตนส่วนเฉพาะของพื้นที่ชุ่มน้ำที่รัฐเป็นเจ้าของและกิจกรรมเฉพาะที่เห็นว่าเหมาะสมสำหรับสิ่งนั้น สัญญาการดูแล ฝ่ายอาจพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความปลอดภัยสิ่งแวดล้อม ความไวความต้องการต้นทุนและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาว่าพื้นที่ชุ่มน้ำใดหรือกิจกรรมอาจมีสิทธิ์หรือเหมาะสมสำหรับขออนุญาตดูแล

การใช้มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติพื้นที่ชุ่มน้ำ The Freshwater Wetlands Act in 1975 (พ.ศ. 2518) มีแนวคิดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติโดยชาญฉลาด การพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีมาตรการการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในการดูแล และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ชุ่มน้ำการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

## 8. มาตรการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามกฎหมายของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยให้ประชาชนใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน มีการบำรุงรักษา อนุรักษ์ และคุ้มครองในการใช้ประโยชน์ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติ

### 8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่หลอมรวมเอาแนวคิดและอุดมการณ์ต่าง ๆ ของคนในชาติ ณ ห้วงเวลาหนึ่งเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยในขณะนั้นซึ่งอยู่ในกระแสของแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การส่งเสริมสิทธิชุมชน และการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้บัญญัติให้มี (1) แนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาเมื่อมีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการรับเอาหลักการดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย และได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางส่วนให้เหมาะสมยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

1) เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 บัญญัติให้

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้คือ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดินผืนน้ำวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย (2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นรวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร (3) จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และ (5) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยประชาชนชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

2) เรื่องสิทธิชุมชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

นอกจากนี้ มาตรา 67 วรรคสอง และวรรคสาม ยังบัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และให้ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือขอเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาข้อเสนอแนะ โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติสิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และประกอบด้วยมาตรา 57 รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และจารีตประเพณีอันดีงามท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นตามสิทธิชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) เรื่องการกระจายอำนาจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายที่จะบัญญัติออกมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้คือ (1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่และ (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

และเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคสาม จึงได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

วรรคสอง การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

วรรคสี่ กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน การคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวท้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

เพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

## 8.2 กฎหมายที่ด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ดังต่อไปนี้

### 8.2.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ยกฐานะท้องถิ่นที่มีสภาพสมควรขึ้นเป็นเทศบาล และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อจัดทำหน้าที่บริการสาธารณะตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเทศบาลแต่ละประเภทต่างก็มีหน้าที่ซึ่งต้องทำและอาจทำเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 -57 แตกต่างกัน สำหรับหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่อำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

- (1) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (2) รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

นอกจากนี้ หากเทศบาลประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กล่าวมาข้างต้น เทศบาลจำเป็นต้องตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน โดยเทศบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติขึ้นได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นโดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 1,000 บาททั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ในประเด็นเรื่องอำนาจของเทศบาลในการตราเทศบัญญัติเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินี้ เคยมีความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือขอหารือทางกฎหมายถึงอธิบดีกรมประมงว่ากรณีที่เทศบาลตำบลลู่เต่า จังหวัดสงขลามีความประสงค์จะตราเทศ



บัญญัติเพื่อจัดตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลขึ้นใช้บังคับด้วยตนเองนั้น ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติได้ แต่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในประเด็นเรื่องการจัดตั้งเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำหรือที่เรียกว่า “ที่รักษาพืชพันธุ์” นั้นพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการจังหวัด โดยอนุมัติของรัฐมนตรีคั้งนั้นการที่เทศบาลตำบลดูแลมีความประสงค์จะตราเทศบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดพื้นที่ห้ามทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตหรือกำหนดเครื่องมือทำการประมงหรือจับสัตว์น้ำขึ้นใช้บังคับด้วยตนเองจึงเป็นการตราเทศบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ไม่สามารถทำได้ (หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถึงอธิบดีกรมประมงที่มท 0804.3/8899 เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายลงวันที่ 3 กันยายน 2553 อ้างถึงในกอบกุล ราชะนาคร, 2555, หน้า 272-273)

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครสวรรค์ที่ดูแลพื้นที่บึงบอระเพ็ดในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนเนื่องจากพื้นที่ในเขตบึงบอระเพ็ดอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่การดูแลของเทศบาลนครสวรรค์ (1) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และ (2) รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จึงมีความจำเป็นต้องประสานประโยชน์ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

### 8.2.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66-68 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดทางน้ำ ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนดังที่กล่าวมาข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จำเป็นต้องตราข้อบังคับตำบลในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบังคับตำบลที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลตราข้อบังคับตำบล

ขึ้นได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น โดยจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิด ข้อบังคับตำบลด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เมื่อพื้นที่บึงบอระเพ็ดตั้งอยู่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นพื้นที่คาบเกี่ยวต่อเนื่องกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายรองรับในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความใกล้ชิดกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบึงบอระเพ็ดโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดได้ เพื่อก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 8.2.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ แต่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเนื่องจากไม่มีเขตการปกครองในทางพื้นที่เป็นของตนเอง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยลำพัง สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำคือ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่บัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีกฎหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติขึ้นได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นอีกด้วย โดยจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

เนื่องจากพื้นที่บึงบอระเพ็ดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ดูแลบริหารจัดการพื้นที่บนฝั่งนอกเหนือจากพื้นน้ำ จำนวน 175 ไร่ โดยการใช้ประโยชน์บนพื้นที่บึงบอระเพ็ดเพื่อปลูกสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เพื่อเก็บค่าบริการจากนักท่องเที่ยวและค่าบริการต่าง ๆ แก่ประชาชน เช่น โรงแรม ศูนย์ประชุม ศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับสัตว์น้ำจืด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักของการกระจายอำนาจ

#### 8.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 บัญญัติไว้โดยอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย

อย่างไรก็ตาม เพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยาจะต้องตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่เมืองพัทยาไว้หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดำเนินการข้อบัญญัติที่ว่านี้ขึ้นได้อีกทั้งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นอีกด้วย โดยจะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับหรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินกว่าหกเดือนและปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

#### 8.2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 โดยอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ
- (2) ดูแลรักษาที่สาธารณะ

## (3) พัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

## (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ในการนี้ หากกรุงเทพมหานครประสงค์ที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนดังที่กล่าวมาข้างต้น กรุงเทพมหานครก็จำเป็นจะต้องตราข้อบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใช้บังคับเสียก่อน โดยข้อบัญญัติที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัตินี้ ได้อีกทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วยโดยจะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต่างก็บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันดังที่ปรากฏตามตารางข้างล่างนี้โดยอำนาจหน้าที่เหล่านี้จะเป็นกรอบที่นำไปสู่การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ภายใต้ง่อนไขว่ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ตราขึ้นนี้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นได้ และต้องไม่เป็นการขัดแย้งต่อกฎหมายอื่น

ตารางที่ 2.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

อำนาจหน้าที่	เทศบาล	อบต.	อบจ.	เมืองพัทยา	กรุงเทพฯ
1. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	✓	✓	✗	✗	✓
2. รักษาความสะอาดที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	✓	✓	✗	✓	✓
3. คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✗	✓	✓	✓	✓
4. ดูแลรักษาที่สาธารณะ	✗	✗	✗	✗	✓

### 8.2.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น

ส่วนแผนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การมอบอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16-18 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.2 การจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำตาม พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	การจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ
เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ</li> <li>- การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย</li> <li>- การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- คูแล่งรักษาที่สาธารณะ (ตามมาตรา 16)</li> </ul>
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ</li> <li>- การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ตามมาตรา 17)</li> </ul>
กรุงเทพมหานคร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีอำนาจตาม มาตรา 16 และ 17 (ตามมาตรา 18)</li> </ul>

2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ แผนซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นตาม มาตรา 12 (1) เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาโดยในปัจจุบันมีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้านรวมถึงภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม แผนการกระจายอำนาจนี้ก็เพียงกรอบกว้าง ๆ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าจะมีการถ่ายโอนอำนาจจากหน่วยงานใด ตามกฎหมายฉบับใด ให้แก่หน่วยงานใด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2555, หน้า 111-113)

3) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดเนื้อหา รายละเอียดวิธีปฏิบัติสำหรับการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และกำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน โดยในปัจจุบันมีร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ซึ่งจะบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2558- 2562 ได้กำหนดรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

ตารางที่ 2.3 ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน	ส่วนราชการผู้ถ่ายโอน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอน
1. การเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	แก้ไขกฎหมายค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรมเจ้าท่า	เทศบาล อบต. กทม. เมืองพัทยา
2. การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตร	ถ่ายโอนแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้านลูกบาศก์เมตร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรักษาและบริหารจัดการ	กรมทรัพยากรน้ำ	อบจ. เทศบาล อบต. กทม.

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน	ส่วนราชการ ผู้ถ่ายโอน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผู้รับ การถ่ายโอน
			เมืองพัทยา
3. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกันที่มีปริมาตร เก็บกักน้ำน้อยกว่า 2 ล้าน ลูกบาศก์เมตร	ถ่ายโอนงานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ เขื่อน/ทำนบฝายน้ำล้นและระบบส่ง น้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	กรมชลประทาน	อบจ. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา
4. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำในเขตพัฒนาที่ดิน	โอนแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพร้อม งบประมาณในการบำรุงรักษา	กรมพัฒนาที่ดิน	อบจ. เทศบาล อบต.
5. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำในเขตนิคมสหกรณ์	การตรวจสอบดูแลบำรุงรักษา ทรัพย์สินที่ได้รับการถ่ายโอนให้อยู่ ในสภาพดีสามารถใช้งานได้	กรมส่งเสริม สหกรณ์	อบจ. เทศบาล อบต.
6. การก่อสร้างและบำรุงรักษา แหล่งน้ำในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ การเกษตร	การดูแลบำรุงรักษาและบริหาร จัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก	สำนักงานปฏิรูป ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม	อบจ. เทศบาล อบต.
7. การจัดการ การฟื้นฟู และการ อนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง	การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมใน พื้นที่ชายฝั่งทะเลได้แก่การดูแล รักษาความสะอาดพื้นที่ชายฝั่งทะเล การดูแลไม่ให้เกิดน้ำเสียลงทะเล และการรณรงค์แก้ไขปัญหา	กรมป่าไม้ กรมทรัพยากร ชายฝั่งทะเล	อบจ. เทศบาล อบต. กทม. เมืองพัทยา
8. ส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัคร พิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมู่บ้านชุมชนและเครือข่ายภาค ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินงาน จัดการด้านสิ่งแวดล้อม	- กรมควบคุม มลพิษ - สำนักงาน นโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมช า ดิ แ ล ะ สิ่งแวดล้อม	อบจ. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา กทม.

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน	ส่วนราชการ ผู้ถ่ายโอน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผู้รับ การถ่ายโอน
		-กรมส่งเสริม คุณภาพ สิ่งแวดล้อม	
9. การดำเนินการตามกฎหมายว่า ด้วยการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้าน การควบคุมมลพิษ	แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริม คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังนี้ (1) ให้เพิ่มบทบาทอำนาจ และหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติฯ นี้ (2) ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อำนาจสั่งการเพื่อป้องกันและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นก่อนที่ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะเข้ามา ดำเนินการต่อ (3) ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับส่วน ราชการในการพิจารณารายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯลฯ	กรมควบคุม มลพิษ	อบต.
10. การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเขต ปฏิรูปที่ดิน	ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อำนาจบริหารจัดการดูแลอนุรักษ์ ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูป ที่ดิน	สำนักงานปฏิรูป ที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรม	อบต.

กล่าวโดยสรุปแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ได้กระจายอำนาจด้านการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้หลาย  
ประการ เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำในเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ การจัดการ  
ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งการส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น โดยอำนาจหน้าที่และ



ภารกิจที่มีการถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นกรอบอำนาจที่นำไปสู่การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

## 8.2.7 พระราชบัญญัติและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึง

### บอระเพ็ด

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เดิมประเทศไทยมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมฉบับแรกคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงของประเทศได้เนื่องจากไม่มีกลไกด้านองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังขาดมาตรการด้านกฎหมายที่จำเป็นเพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ด้วยเหตุนี้ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายในอดีตโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ (1) ส่งเสริมประชาชน และองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง (4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ (5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และ (6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุน และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2556, หน้า 3-7)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีมาตรการที่สำคัญสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ดังนี้

1.1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้ได้ เช่น (1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดินโดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่และ (2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำดังนั้นมาตรานี้จึงสามารถนำมาปรับใช้เพื่อกำหนด

มาตรฐานคุณภาพน้ำสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำในแผ่นดิน และพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเลได้ นอกจากนี้หากพื้นที่ชุ่มน้ำนั้นตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 33 ยังบัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษได้

1.2) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งรวมถึงแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ โดยมาตรการนี้สามารถนำมาปรับใช้กับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 9. ที่ให้มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อคุ้มครองฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำโดยมีการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นเขตอนุรักษ์และเขตพัฒนาพร้อมกำหนดแนวเขตกันชนพื้นที่ตลอดจนกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้และห้ามกระทำในพื้นที่

1.3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46-51 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อน โดยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ รวมถึงเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ ตลอดจนมาตรการติดตามและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการนี้สามารถนำมาปรับใช้กับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 เรื่องมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ 10. ที่ให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ

1.4) การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43-44 บัญญัติไว้ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใด ๆ ดังต่อไปนี้ได้ เช่น (1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ (2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ (3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (4) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้นเป็นต้นดังนั้นมาตรการนี้จึงสามารถนำมาปรับใช้เพื่อกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติอันควรแก่การอนุรักษ์เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาตรการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำได้

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่นำมาปรับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เพราะมีหลายหน่วยงานจากส่วนกลาง และหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคในการดูแลบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดซึ่งมีกฎหมายรองรับตามขอบเขตและอำนาจหน้าที่ ซึ่งพื้นที่บึงบอระเพ็ดมีความทับซ้อนของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นพื้นที่ซับซ้อนกัน

## 2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป ด้วยการกำหนดให้ที่ดินบริเวณที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจเป็น “อุทยานแห่งชาติ” โดยให้อยู่ในความดูแลของกรมอุทยาน

แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชและกำหนดมาตรการคุ้มครองและดูแลรักษาเอาไว้หลายประการ  
 ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติไว้จึงสามารถนำมา  
 มาปรับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ดังนี้

2.1) ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.  
 2504 มาตรา 16 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการดังต่อไปนี้ในเขตอุทยานแห่งชาติ ได้แก่

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน  
 กรวด หรือทราย
- (3) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น  
 หรือเหือดแห้ง
- (4) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (5) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต  
 จากพนักงานเจ้าหน้าที่

2.2) การให้หรือถอนหรือทำให้พื้นที่ถิ่นสู่สภาพเดิม พระราชบัญญัติอุทยาน  
 แห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 22 บัญญัติให้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่ง  
 ปลุกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี  
 อำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือทำให้  
 สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำ  
 ความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำ  
 การดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่  
 ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้นเป็นกฎหมายเฉพาะที่  
 ใช้กับพื้นที่บึงบอระเพ็ด จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำมาศึกษา เนื่องจากบึงบอระเพ็ดนั้นมีกฎหมาย  
 หลายฉบับที่บังคับโดยเฉพาะในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดและมีหลายหน่วยงานภาครัฐเข้ามา  
 ดูแลตามขอบอำนาจของตน

### 3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการ  
 ประกาศใช้เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าทั้งที่เป็นสัตว์ป่าสงวนสัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ป่าทั่วไป  
 และมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าด้วยการจัดตั้ง “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”  
 และ “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” โดยให้อยู่ในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช  
 พร้อมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ

ตามที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้จึงสามารถนำมาปรับใช้ เพื่อให้ความคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ดังนี้

### 3.1) มาตรการสำหรับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

(1) มาตรการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 36 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือไม่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(2) ข้อห้ามการเข้าพื้นที่ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 37 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(3) ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38 บัญญัติให้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือตัด โค่น เผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่านอกจากนี้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 40 ยังบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 38 ออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนได้

3.2) มาตรการสำหรับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 วรรคสองบัญญัติให้เมื่อได้มีประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ (1) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น (2) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า (3) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น เผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ บึงบอระเพ็ดมีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในเขตพื้นที่บึงซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพยากรและป่าไม้จังหวัดนครสวรรค์ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายเฉพาะในการนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมารองรับในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ด้วยการกำหนดให้ถือว่าบรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนและป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าพุทธศักราช 2481 เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปหรือกำหนดให้ป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแห่งใหม่ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้อ่อนของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นก็ได้โดยมีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติและบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อสงวนรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้จึงสามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้ความคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ดังนี้

4.1) ข้อห้ามการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินก่อสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติเว้นแต่ (1) การทำไม้เก็บหาของป่า เข้าทำประโยชน์อยู่อาศัย หรือกระทำการอื่นใดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้หรือ (2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

4.2) การจับไล่ รื้อถอนหรือทำให้พื้นที่ถิ่นคู่สภาพเดิมพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 25 บัญญัติให้เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (2) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ รื้อถอนแก้ไขหรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายในเวลาที่กำหนดให้ (3) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก้ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (2) และ (4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควรทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ บึงบอระเพ็ดซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพยากรและป่าไม้จังหวัดนครสวรรค์ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายเฉพาะในการนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมารองรับในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

5) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ได้ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 ซึ่งบัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในเขตอำเภอซึ่งย่อมหมายความรวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ด้วย

นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้ดังนี้

(1) การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (การแก้ไขปัญหาการบุกรุก) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามระเบียบนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน 30 วันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น

(2) การใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(3) การจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์และหนังสือสำคัญที่หลวงให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เว้นแต่ที่ชายตลิ่งทางบกทางน้ำลำกระโดงลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

6) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงแต่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนโดยพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตที่ราชพัสดุจะอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ โดยมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 กำหนดมาตรการในการจัดการที่ราชพัสดุในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

6.1) ให้กรมธนารักษ์จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นหลักฐานและข้อมูลในการจัดการที่ราชพัสดุ

6.2) การกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้ที่ราชพัสดุประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ

(1) ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอใช้ที่ราชพัสดุดต่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์โดยจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

(2) ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ โดยให้ผู้แทนกรมธนารักษ์เข้าตรวจสอบสภาพที่ราชพัสดุได้เป็นครั้งคราวในระยะเวลาอันควรในกรณีที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิได้ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุนั้นทำให้เห็นได้ว่าจะเกิดเหตุให้เกิดความเสียหายต่อที่ราชพัสดุนั้นให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบำรุงรักษาที่ราชพัสดุถ้าผู้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวไม่จัดการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรกรมธนารักษ์จะแจ้งให้ส่งคืนที่ราชพัสดุนั้นก็ได้

6.3) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ

(1) ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการจะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

(2) การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุการใช้สิทธิตามสัญญาเช่าการบอกเลิกสัญญาเช่าการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าการใช้สิทธิตามสัญญาต่างตอบแทน



แทนและการบอกเลิกสัญญาต่างตอบแทนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์ โดยการใช้  
อำนาจหน้าที่ในข้อนี้อธิบดีกรมธนารักษ์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดธนารักษ์พื้นที่หรือ  
ผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

6.4) การกำหนดหลักเกณฑ์การส่งคืนที่ราชพัสดุประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ  
คือ

(1) ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุส่งคืนที่ราชพัสดุในกรณีดังต่อไปนี้เลิกใช้ประโยชน์  
ที่ราชพัสดุมิได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามที่ได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุไม่ครบถ้วน  
ตามที่ได้รับอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตเข้าครอบครองใช้  
ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยมิได้รับอนุญาตก่อนและมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตที่กรมธนา  
ราชกำหนด

(2) การส่งคืนที่ราชพัสดุที่มีผู้บุกรุกหรือผู้ละเมิดที่ราชพัสดุดังกล่าวให้ผู้ใช้  
ที่ราชพัสดุมิหน้าที่ดำเนินการกับผู้บุกรุกหรือผู้ละเมิดก่อนส่งคืน ทั้งนี้เว้นแต่กรมธนารักษ์จะ  
พิจารณาเห็นสมควรแก้ไขปัญหาลองหรือแก้ไขปัญหาร่วมกับผู้ที่ใช้ที่ราชพัสดผู้ส่งคืนส่วนราชการอื่น  
หรือผู้เกี่ยวข้อง

โดยมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เนื่องจากพื้นที่  
บริเวณบึงบอระเพ็ดทั้งหมดเป็นที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์ โดยมีหน่วยงานประมงเป็นผู้ขอใช้  
พื้นที่บึงบอระเพ็ดทั้งหมดจากกรมธนารักษ์ เมื่อจะพัฒนาและฟื้นฟูและใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดจึง  
มีความจำเป็นต้องตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดประเภทที่ดินว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินราชพัสดุ ดังนั้น  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดกับหน่วยงาน  
ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคนั้น ก็ต้องนำมาปรับใช้กับขอบเขตอำนาจที่ตราข้อบัญญัติขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมารองรับ

7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่  
ให้แก่หน่วยงานของรัฐในการวางแผนการใช้และพัฒนาที่ดินรวมทั้งกำหนดเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ  
โดยพื้นที่ชุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาที่ดิน และเขตอนุรักษ์ดินและน้ำมีกรมพัฒนาที่ดินเป็น  
หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และมี “คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน” ทำหน้าที่พิจารณาและออกระเบียบใน  
เรื่องต่าง ๆ เช่น วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนด  
เขตการอนุรักษ์ดินและน้ำเป็นต้น โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ที่  
สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่มาตรการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและ  
การกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 9 โดย

พระราชบัญญัตินี้ยังให้ความหมายต่อไปอีกว่า “การอนุรักษ์ดินและน้ำ” หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่มุ่งให้เกิดการระวังป้องกันรักษาดินและที่ดิน ไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรม สูญเสีย รวมถึงการรักษาปรับปรุง ความอุดมสมบูรณ์ของดินและการรักษาน้ำในดินหรือบนผิวดินให้คงอยู่เพื่อรักษาคุณธรรมชาติให้เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางเกษตรกรรม

(2) การจัดตั้งเขตอนุรักษ์ดินและน้ำพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 13 บัญญัติว่า ในกรณีที่น่าปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ลาดชันเสี่ยงต่อการชะล้างพังทลายของดิน หรือเสี่ยงต่อการเกิดดินถล่ม อันเกิดจากการกระทำของผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยไม่เหมาะสม หรืออาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ หากปล่อยไว้ไม่ดำเนินการจะเกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเกิดดินถล่มสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ

(3) การประกาศเขตควบคุมการใช้ที่ดิน พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 14 บัญญัติว่า ในกรณีที่น่าปรากฏว่าพื้นที่ใดมีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมีหรือวัตถุอื่นใดที่จะทำที่ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศเขตควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณนั้น นอกจากนี้ในกรณีที่มีการปนเปื้อนเกิดขึ้น ให้ผู้กระทำการปนเปื้อนดำเนินการปรับปรุงที่ดินให้คืนสู่สภาพเดิมหรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย

(4) การกำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำและมาตรการลดการปนเปื้อนของสารพิษ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มาตรา 15 บัญญัติว่า ในการออกประกาศจัดตั้งเขตอนุรักษ์ดินและน้ำและเขตควบคุมการใช้ที่ดินให้กำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ไว้ในประกาศด้วย (1) กำหนดมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดิน และป้องกันการเกิดดินถล่ม โดยใช้มาตรการวิธีกล มาตรการวิธีพืช หรือมาตรการอื่นใดที่เหมาะสม (2) ห้ามกระทำการใด ๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดินหรือทำให้สภาพที่ดินเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง (2) กำหนดมาตรการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น โดยในการกำหนดมาตรการข้างต้นนี้ ให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตรการดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัตินี้ตั้งกฏหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงรองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีพื้นที่ที่สามารถพัฒนาพื้นที่ฟู และอนุรักษ์ในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดในระยะยาวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาที่ยั่งยืน การที่ให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มีความจำเป็นที่ต้องศึกษากฎหมายเฉพาะ เพื่อตราข้อบัญญัติขึ้นมารองรับในการนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

8) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เนื่องจากความหมายของคำว่า พื้นที่ชุ่มน้ำตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่ของนกน้ำ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) หมายความว่ารวมถึงแหล่งน้ำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ทางน้ำชลประทานต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นจึงถือว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำประเภทหนึ่งด้วยเช่นกัน โดยพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในรูปแบบของทางน้ำชลประทานเหล่านี้อยู่ในบังคับของ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจกรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการชลประทานในภารกิจที่สำคัญ 2 ด้านได้แก่ การก่อสร้างเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำหรือจัดหาน้ำและการส่งน้ำและบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานโดยมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้ประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

8.1) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเครื่องมือและวิธีที่จะใช้ในการจับสัตว์น้ำ ตลอดจนกำหนดเขตห้ามจับสัตว์น้ำในทางน้ำชลประทาน เพื่อป้องกันความเสียหายแก่การชลประทานตามมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.2) ให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจขุดลอก ซ่อม หรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้น ในทางน้ำชลประทาน โดยการใช้อำนาจตามมาตรานี้ ให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ชุมนุมชนในท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน อธิบดีมีอำนาจดำเนินการไปก่อนได้ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.3) ให้อธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจห้าม จำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เรือ แพ การใช้น้ำ การระบายน้ำหรือการอื่นกับทางน้ำชลประทาน โดยประกาศไว้ ณ ที่ชุมนุมชนในท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.4) ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเทศมนตรีในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานมีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทานอันอยู่ในเขตท้องที่หรือเขตเทศบาลนั้นตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.5) ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง แก้ไข หรือต่อเติมสิ่งก่อสร้าง หรือปลูกปักสิ่งใดหรือทำการเพาะปลูก รุกกล้าทางน้ำชลประทาน ชานคลอง เขตคันคลอง หรือเขตพนัง เว้นแต่จะ

ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างชลประทาน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.6) ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการกีดขวางทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะ  
ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายช่างตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง  
พ.ศ. 2485

8.7) ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมา  
เชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำ  
ชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็น  
หนังสือจากอธิบดีกรมชลประทานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการ  
ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.8) ห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปทางน้ำชลประทานหรือ  
เหยียบย่ำคันคลอง ชานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน เว้นแต่ในที่ที่ได้  
กำหนดอนุญาตไว้หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติ  
การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.9) ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทาง  
น้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภคและห้ามมิให้ผู้ใดปล่อย  
น้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำ  
ให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัยตาม  
มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

8.10) ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ลอก ทางน้ำชลประทานอันจะทำให้เสียหายแก่การ  
ชลประทานหรือปิดกั้นทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทานตาม  
มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐส่วนกลางคือกรมชลประทาน และ  
ราชการส่วนภูมิภาคคือสำนักงานชลประทานจังหวัดนครสวรรค์ กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงรองรับ  
อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งบึงบอระเพ็ดมีการจัดทาระบบ  
ชลประทานภายในเขตพื้นที่บึงบอระเพ็ดเป็นคลองชลประทานส่งน้ำให้แก่ประชาชนในพื้นที่  
บริเวณรอบ ๆ บึงบอระเพ็ดในการใช้ทำการเกษตรและอุปโภคและบริโภค การที่ห้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มีความจำเป็นที่  
ต้องศึกษากฎหมายเฉพาะ เพื่อตราข้อบัญญัติขึ้นมารองรับในการนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นด้วย

9) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการทำประมงหลายประการที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในฐานะของที่จับสัตว์น้ำ และอนุรักษ์สัตว์น้ำรวมถึงการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเด็นอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

9.1) มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำในฐานะของที่จับสัตว์น้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 26 (1) (3) และ (4) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยทิ้งขยะหรือทำให้วัตถุอันตรายลงสู่ที่จับสัตว์น้ำ, ทำให้สิ่งใดลงสู่ที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ หรือ มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกบัวข้าวปอพืชหรือพันธุ์ไม้น้ำอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนเว้นแต่จะได้รับอนุญาตรวมถึงมาตรา 31, 32 และ 33 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดวิดน้ำหรือทำให้น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนลดน้อยลง, แก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนให้ผิดไปจากสภาพที่เป็นอยู่และสร้างเขื่อนสิ่งปลูกสร้างหรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใดกั้นทางเดินของสัตว์น้ำเว้นแต่จะได้รับอนุญาต

9.2) มาตรการอนุรักษ์สัตว์น้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 26 (2) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำมีนเมา หรือ มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมงหรือใช้วัตถุระเบิดในที่จับสัตว์น้ำเป็นต้น

9.3) มาตรการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกราน พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศรายชื่อประเภทหรือชนิดของสัตว์น้ำที่ห้ามปล่อยลงสู่ที่จับสัตว์น้ำเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อมหรือสัตว์น้ำอื่นยังสามารถนำมาปรับใช้กับการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นรุกรานได้อีกด้วย

9.4) มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 9 ที่บัญญัติให้กรมประมงให้ความสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่ชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการการบำรุงรักษาการอนุรักษ์การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ

เป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐส่วนกลางคือกรมประมง และราชการส่วนภูมิภาคคือสำนักงานประมงจังหวัดนครสวรรค์ กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงรองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเนื่องจากกรมประมงเป็นผู้ขอใช้พื้นที่ทั้งหมดของบึงบอระเพ็ดจากกรมธนารักษ์ 132,374 ไร่ เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพในการทำประมง การที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มีความจำเป็นที่ต้องศึกษากฎหมายเฉพาะ เพื่อตราข้อบัญญัติขึ้นมารองรับในการนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

10) มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 เรื่องทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทยและมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

ประกอบด้วยมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติระดับชาติ และระดับท้องถิ่น 17 ข้อดังนี้

ข้อที่ 1 กำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นที่สาธารณะทุกแห่งทั่วประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำแหล่งน้ำจืดเป็นพื้นที่สีเขียวซึ่งหมายถึงเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และมีให้ส่วนราชการเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำต่อไป

ข้อที่ 2 ให้มีการสำรวจและตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ชุ่มน้ำตามทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เพื่อเป็นแหล่งรองรับน้ำตามธรรมชาติโดยเป็นพื้นที่กักเก็บและชะลอการไหลของน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมและภัยแล้ง

ข้อที่ 3 ให้มีการติดตามตรวจสอบและดำรงรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำตามทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่นเพื่อสงวนไว้เป็นแหล่งรองรับน้ำตามธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ตลอดจนควบคุมและป้องกันการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์

ข้อที่ 4 ให้สร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ความเข้าใจในคุณค่าและความสำคัญและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนแก่ทุกภาคส่วนและประชาชนทุกระดับและให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติด้วย

ข้อที่ 5 ได้กำหนดให้มีการนำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ข้อที่ 6 ประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะอื่น

ข้อที่ 7 เร่งรัดให้มีการออกหนังสือสำคัญที่หลวงในกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำมีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติเป็นที่สาธารณะประโยชน์และเร่งให้ดำเนินการจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกโดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ข้อที่ 8 ให้มีการฟื้นฟูระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่เสื่อมโทรมและต้องการการปรับปรุงโดยด่วนเพื่อให้พื้นที่ชุ่มน้ำนั้นสามารถดำรงบทบาทหน้าที่ทางนิเวศวิทยาและอุทกวิทยาได้ตามธรรมชาติ

ข้อที่ 9 ให้มีการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อคุ้มครอง พื้นที่ชุ่มน้ำ

ข้อที่ 10 ให้มีจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการพัฒนาใด ๆ ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติ

ข้อที่ 11 ให้มีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติและเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

ข้อที่ 12 ให้มีการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดปัจจัยหรือดัชนีชี้วัดที่ชัดเจน

ข้อที่ 13 ให้มีการศึกษาสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ

ข้อที่ 14 ให้มีการควบคุมและป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่าง ๆ เช่น ชุมชน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ

ข้อที่ 15 ให้มีการควบคุมป้องกันไฟป่าในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติที่อาจเกิดจากชุมชนหรือเกิดจากกิจกรรมอื่น ๆ

ข้อที่ 16 ให้มีการศึกษาและจัดทำแผนกายภาพออกแบบภูมิทัศน์บริเวณโดยรอบและในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวทั้งระบบ

ข้อที่ 17 ให้จัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีข้อ 1-16 โดยติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานหลักเสนอต่อคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นประจำ

แผนพัฒนาของคณะรัฐมนตรีเป็นแผนพัฒนาบึงบอระเพ็ดระยะยาวของรัฐบาลเพื่อใช้พัฒนาบึงบอระเพ็ดให้มีการพัฒนา พื้นที่ ระยะยาวจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาแผนพัฒนาของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และรัฐบาลปัจจุบันก็มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ

พัฒนาบึงบอระเพ็ดคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนหลักการพัฒนาและฟื้นฟูบึงบอระเพ็ด จ. นครสวรรค์ กรอบวงเงินรวมกว่า 7 พันล้านบาท พร้อมเร่งหน่วยเกี่ยวข้องเดินหน้าแผนพัฒนา บึงเร่งด่วนในงบประมาณปี 63 มุ่งเข้าคืนพื้นที่แก้มลิงเพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่แผนหลักการพัฒนาและฟื้นฟูบึงบอระเพ็ด จ.นครสวรรค์ มีแผนหลัก 6 ด้าน ระยะเวลา ดำเนินการ 10 ปี (2563-2572) ได้แก่

1. การบริหารจัดการและการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ในรูปแบบ “ให้ หวง ห้าม”
2. การแก้ปัญหาภัยแล้งและสร้างความมั่นคงของน้ำ เพื่อเพิ่มศักยภาพการเก็บกักน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำและการเติมน้ำเข้าบึงจากแม่น้ำน่าน
3. คุณภาพน้ำ ตะกอน และรักษาระบบนิเวศ เพื่อแก้ปัญหาตะกอนทับถมจากตะกอนดินและวัชพืชที่เสื่อมสลาย และทำวังปลา
4. การจัดการน้ำท่วมและบรรเทาอุทกภัย เพื่อลดพื้นที่น้ำท่วมและเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ
5. การอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ต้นน้ำ
6. การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค โดยพัฒนาสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค แผนพัฒนาและฟื้นฟูบึงบอระเพ็ดนั้นมีความสำคัญที่ต้องศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้กับงานวิจัย

## 9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำและอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้

- 1) รายงานการติดตามประเมินผลสถานภาพและการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย พ.ศ. 2557 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2557, หน้า 5-10, 5-12) ได้สรุปผลการประเมินการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 เรื่อง มาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของหน่วยงานผู้รับผิดชอบพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ศึกษาจำนวน 7 แห่ง คือ พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด พื้นที่ชุ่มน้ำบึงสีไฟ พื้นที่ชุ่มน้ำกว๊านพะเยา พื้นที่ชุ่มน้ำบึงแก่งละว้า พื้นที่ชุ่มน้ำพุม่อราพิง พื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณ โครกคราม และพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณบ้านปากทะเลพบว่า หน่วยงานทั้งหมดไม่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีฯ เรื่องมาตรการการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีอยู่ทั้งหมด 17 มาตรการอย่างครบถ้วน เนื่องจากมาตรการที่กำหนดมีฐานะเป็นมติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีบทลงโทษหน่วยงานต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญน้อยโดยเฉพาะในภาคงานเอกชนเพราะมติ



คณะรัฐมนตรีผูกพันเฉพาะหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้หน่วยงานระดับปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีงบประมาณดำเนินการบางมาตรการที่กำหนดไม่เป็นภารกิจโดยตรงของหน่วยงานและยากที่จะนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานได้

จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) ในส่วนของหน่วยงานราชการ ให้ทบทวนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและเร่งรัดการปฏิบัติของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ให้นำมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำไปปฏิบัติภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตนหากมีมาตรการใดที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจนเห็นควรมีหนังสือมอบหมายหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ทบทวนปัญหาอุปสรรคและเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมดูแลและบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้ครบถ้วนและ (3) ในส่วนของกลไกการดำเนินงานให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับจังหวัดเพื่อบูรณาการการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรีฯ ให้เกิดการดำเนินการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสนับสนุนการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งในระดับร่วมให้ข้อมูลและร่วมในการเสนอแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

2) การวิจัยแบบมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน

ศันสนีย์ ชูแวงและคณะ (2557, หน้า 254-255) ได้ทำการศึกษาสถานภาพของระบบนิเวศบึงบอระเพ็ดรูปแบบวิธีการอัตรากาใช้ประโยชน์และผลสืบเนื่องจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ของบึงบอระเพ็ดพบว่าสถานภาพด้านต่าง ๆ ของระบบนิเวศบึงบอระเพ็ดยังอยู่ในเกณฑ์คุณภาพดีและเปลี่ยนแปลงไม่มากนักแต่ประสบปัญหาขนาดของบึงพื้นที่ผิวน้ำความลึกปริมาณน้ำคุณภาพน้ำความหลากหลายทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ของบึงมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากจำนวนผู้ใช้น้ำและปริมาณการใช้น้ำจากบึงเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตมากนอกจากนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่มระบุว่าบึงบอระเพ็ดมีความสำคัญมากต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่อาชีพและรายได้จึงจำเป็นต้องอนุรักษ์บึงบอระเพ็ดให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติที่ดีและสมบูรณ์บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการดูแลรักษาบึงบอระเพ็ด

จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดและทรัพยากรในบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน 2 ด้าน ดังนี้

(1) แนวทางการอนุรักษ์และบำรุงรักษาคุณลักษณะทางธรรมชาติของระบบนิเวศบึงบอระเพ็ดประกอบด้วยแนวทางย่อย 11 ด้าน ได้แก่การกำหนดขอบเขตของบึงให้ชัดเจนการควบคุมดูแลและเฝ้าระวังรูปแบบและกิจกรรมการใช้ที่ดินในพื้นที่ต้นน้ำหรือพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน

การรักษาปริมาณน้ำไว้ในบึงเพื่อรักษา “ความเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ” และรักษาคุณภาพน้ำให้อยู่ในสภาพดีเสมอการจัดการดินตะกอนที่สะสมในบึงอย่างเหมาะสมการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงการอนุรักษ์ดินที่อยู่อาศัยทำรังและวางไข่ของนกการอนุรักษ์พืชพรรณไม้น้ำการอนุรักษ์และฟื้นคืนชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่นหรือประจำถิ่นการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานการติดตามตรวจสอบและประเมินสถานภาพของบึงอย่างต่อเนื่องและการสร้างความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของบึงบอระเพ็ดและความรับผิดชอบของคนและชุมชนที่อยู่โดยรอบบึง

(2) แนวทางการใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดและทรัพยากรในบึงบอระเพ็ดอย่างชาญฉลาดและยั่งยืนประกอบด้วยแนวทางย่อย 13 ด้านได้แก่การควบคุมดูแลเฟื้อารังรูปแบบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรภายในบึงการจัดการการใช้น้ำจากบึงเพื่อกิจกรรมโดยรอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการทำนาข้าวการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรปลาและสัตว์น้ำในบึงการใช้พื้นที่ภายในและโดยรอบบึงเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำการใช้พื้นที่รอบบึงและชายขอบบึงช่วงฤดูแล้งเพื่อการเพาะปลูกการเพาะปลูกภายในบึงการเลี้ยงสัตว์ภายในบึงและพื้นที่โดยรอบการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบัวการจัดการและใช้ประโยชน์ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกรานการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรมการศึกษาธรรมชาติและการวิจัยการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ด

3) การปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและนวัตกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กอบกุล ราชะนาคร และคณะ (2555, หน้า I-XII และ 265-273) ได้ศึกษาสถานภาพและปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าในปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนด้านการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่การบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นการให้อำนาจทั่วไปโดยมิได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีความทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ

นอกจากนี้แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตของตนเองได้แต่แนวทางการตีความ

กฎหมายของหน่วยงานราชการยังคงจำกัดขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แต่เพียงลำพัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตามเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้อย่างชัดแจ้งซึ่งการตีความกฎหมายตาม แนวทางดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญต่ออำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและสวนทางกับพัฒนาการที่กำลังเกิดขึ้นหลายพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ชุมชนมีความเข้มแข็งในการกำหนดกติกาว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการทรัพยากรต่าง ๆ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อ กำหนดหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ชุ่มน้ำบึง บอระเพ็ดได้

ดังนั้น การทบทวนหลักการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการที่เป็น สากกลและมีประสิทธิภาพเพื่อนำมาปรับใช้กับพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดส่วนหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนหลักการอนุรักษ์และแนวความคิดการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการ บริหารจัดการ มาตราการส่งเสริม และสนับสนุนเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างชาญ ฉลาดและเป็นแนวทางกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรทางธรรมชาติตามอนุสัญญาแรมซาร์ ส่วนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์และได้รับประโยชน์ จากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดจึงมีความจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และ การส่งเสริม และฟื้นฟูตามสิทธิชุมชนที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ ในท้องถิ่น แต่ต้องจัดการ บำรุงรักษาให้ทรัพยากรทางธรรมชาติมีความสมดุลและคงอยู่ต่อไป เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรรัฐที่อยู่โดยบริเวณ โดยรอบพื้นที่บึงบอระเพ็ด พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อำนาจจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทาง ธรรมชาติภายใต้เขตการปกครองในพื้นที่ของตนเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตาม หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านการบริหาร ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ตาม ขอบเขตแห่งอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมส่งเสริม สนับสนุน

เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างชาญฉลาด โดยจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้นแบบว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป