

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี ลุ่มน้ำและสถิติในการใช้ ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

ก่อนที่จะทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคเกษตรกรรม ตามกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องของความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ความหมาย ประวัติความเป็นมา ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำ และสถิติในการใช้ ทรัพยากรน้ำ ของประเทศไทย

2.1.1 ความหมายและประวัติความเป็นมาของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

2.1.1.1 ความหมายของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำ¹ หมายถึง ของเหลวเกิดจากการรวมตัวกันของก๊าซไฮโดรเจนและก๊าซออกซิเจนในภาวะที่เหมาะสม หรือความหมายในลักษณะเป็นทรัพยากรธรรมชาติหมายถึง สิ่งที่น่ามาใช้อุปโภค บริโภค ชำระล้างร่างกาย ใช้ใน การเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคม ทางน้ำ การผลิตพลังงาน ทรัพยากรน้ำยังเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นทดแทนอยู่ตลอดเวลา เป็นวัฏจักร

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 นั้นไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สิทธิในทรัพยากรน้ำ หรือ Water Right” เอาไว้แต่ได้ให้คำจำกัดความคำว่า สิทธิ หรือ สิทธิอันเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการกระทำใด ๆ ที่ไม่ผิดต่อกฎหมาย จารีตประเพณีหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้

¹ จาก *ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ* (น. 45), โดย ศรีสุวรรณ กวรวจร และคณะ, 2548, กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.

กฎ อำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย² และได้ให้คำนิยามของ น้ำ หมายถึง สารประกอบซึ่งมีองค์ประกอบเป็นธาตุในอัตราส่วน 1 : 8 โดยน้ำหนัก เมื่อบริสุทธิ์มีลักษณะเป็นของเหลวไฮโดรเจนและออกซิเจนใส ไม่มีสี กลิ่น รส มีประโยชน์มาก เช่น ใช้ดื่ม ชำระล้างสิ่งสกปรก

เมื่อพิจารณา คำว่า สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแล้ว ก็อาจได้ความหมายว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย จารีตประเพณีหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เท่ากับว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและมีอำนาจที่จะได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอันเป็นทรัพยากรสาธารณะของรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นเจ้าของสินค้าสาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Water Resources Rights) หมายถึง “สิทธิในการนำไปและใช้ทรัพยากรน้ำตามที่กำหนดในใบอนุญาต”³

2.1.1.2 ประวัติศาสตร์ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในทางประวัติศาสตร์ของสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ⁴ นานาชาติและตามกฎหมายจารีตประเพณีของการใช้ทรัพยากรน้ำและที่ดินมักมีความใกล้ชิดและเชื่อมโยงกันและในบางครั้งในพื้นที่แห้งแล้งมักขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายที่ดินในการประยุกต์ใช้กับทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปแล้วสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำมักจะขึ้นอยู่กับการใช้และความเป็นเจ้าของในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างบนที่ดินนั้น ๆ

จากการศึกษาเป็นการใช้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดแหล่งน้ำ โดยกฎหมายน้ำในสมัยโรมัน ได้เป็นแนวคิดในการกำหนดกฎหมายอันเป็นจารีตประเพณีเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในยุโรป ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นยังคงมีความทันสมัย อันที่จริงแล้วอิทธิพลของกฎหมายดังกล่าวก็ยังคงเห็นได้ชัดจากตัวอย่างของกฎหมายโรมันที่ปฏิเสธการครอบครองแต่เพียงผู้เดียวของทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านที่ดินของปัจเจกชน โดยที่สถาบันจัสติเนียนได้ตีพิมพ์หลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นในปี ค.ศ. 533-34 อันเกี่ยวกับการไหลของน้ำ ซึ่งได้กำหนดอยู่ในส่วนของ

² จาก พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 494), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

³ From *Preparing National Regulations for Water Resources Management: Principles and Practice*. FAO Legislative Study 80. Rome, Italy: UNESCO and FAO, by Burchi, S., and A. D’Andrea, 2003.

⁴ Hodgson, S. Land and water - the rights interface. FAO. (2004), Retrieved September 07, 2013, from http://www.unep.org/training/programmes/Instructor%20Version/Part_2 / Activities/Economics_of_Ecosystems/Water/Supplemental/Historical_Water_Rights.pdf

“เชิงลบของสังคม” ที่กล่าวว่าทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยึดถือเป็นเจ้าของได้เช่นเดียวกับ ทะเล อากาศ และสัตว์ป่า ในบางเวลามันเป็นสิ่งที่ยอมรับกันว่าสิ่งเหล่านั้นควรเป็นสิ่งที่ควรได้รับ “ความเคารพ” หรือสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ควรได้รับการปกป้องจากการแสวงหาประโยชน์

ในสมัยโรมันมีกฎหมายกล่าวไว้ว่าประชาชนสามารถมีสิทธิชั่วคราวในการนำทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่านในที่ดินของตนมาใช้ สิทธินี้ไม่ขึ้นกับการครอบครองสิทธิในที่ดินและจะสิ้นสุดเมื่อการใช้ทรัพยากรน้ำสิ้นสุดลง ภายใต้กฎหมายในสมัยนั้นเอกชนไม่สามารถครอบครองที่ดินได้ ที่ดินเป็นสมบัติของรัฐและควบคุมโดยผู้ปกครองของรัฐ

ในสมัยต่อมากฎหมายได้กำหนดให้ทรัพยากรน้ำจัดในลักษณะเป็นเสมือนน้ำนิ่ง ซึ่งหมายความว่าผู้ครอบครองที่ดินและมีสิทธิทั้งหมดในทรัพยากรน้ำ ผู้ครอบครองที่ดินยังมีสิทธิที่จะตรวจสอบความเสียหายจากการผันทรัพยากรน้ำด้านเหนืออีกด้วย โดยปกติผู้ครอบครองที่ดินที่จะได้รับสิทธินี้วันแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นไว้ก่อน

ในช่วงปลายสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำได้เปลี่ยนแปลงจากสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่ (Land-based) เป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการใช้ (Used-based) ไม่อนุญาตให้ผู้ครอบครองที่ดินมีอำนาจในการบังคับได้ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแบบนี้ได้นำไปใช้ในบางประเทศ

2.1.2 กลุ่มน้ำและสถิติการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

ในปัจจุบันพบว่ากลุ่มน้ำมีความสำคัญ เพราะแต่ละกลุ่มน้ำย่อมมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ประกอบกับกลุ่มน้ำมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของคนในกลุ่มน้ำนั้น ๆ จึงทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ อันส่งผลกระทบต่อกลุ่มน้ำ ต้องมีการประเมินผลกระทบและจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มน้ำสายหลักของประเทศไทย ในประกาศกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้กำหนดกลุ่มน้ำหลักของประเทศไทยไว้ 25 กลุ่มน้ำด้วยกัน⁵

⁵ จาก *หลักการจัดการกลุ่มน้ำ*, โดย เกษม จันทรแก้ว, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

2.1.2.1 กลุ่มน้ำหลัก 25 กลุ่มน้ำของประเทศไทยได้แก่⁶

- 1) กลุ่มน้ำสาละวิน
- 2) กลุ่มน้ำโขง
- 3) กลุ่มน้ำกก
- 4) กลุ่มน้ำชี
- 5) กลุ่มน้ำมูล
- 6) กลุ่มน้ำปิง
- 7) กลุ่มน้ำวัง
- 8) กลุ่มน้ำยม
- 9) กลุ่มน้ำน่าน
- 10) กลุ่มน้ำเจ้าพระยา
- 11) กลุ่มน้ำสะแกกรัง
- 12) กลุ่มน้ำป่าสัก
- 13) กลุ่มน้ำท่าจีน
- 14) กลุ่มน้ำแม่กลอง
- 15) กลุ่มน้ำปราจีนบุรี
- 16) กลุ่มน้ำบางปะกง
- 17) กลุ่มน้ำโตนเลสาบ
- 18) กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก
- 19) กลุ่มน้ำเพชรบุรี
- 20) กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก
- 21) กลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก
- 22) กลุ่มน้ำตาปี
- 23) กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- 24) กลุ่มน้ำปัตตานี
- 25) กลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555.

โครงการที่ดำเนินกิจกรรม โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 ทุกขนาดจะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.1.2.2 ความหมายและการกำหนดขอบเขตของกลุ่มน้ำ

1) นิยามและความหมาย กลุ่มน้ำ เป็นคำที่ใช้กันมานานแล้วในหมู่นักอุทกวิทยา และนักจัดการลุ่มน้ำโดยเฉพาะใน หน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับ ดิน น้ำ และป่าไม้ เช่น กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แท้จริงแล้วความหมายของกลุ่มน้ำหมายความรวมถึงบริเวณพื้นที่ทั้งหมดที่โอบล้อมแม่น้ำที่น้ำฝนที่ตกลงมาในบริเวณพื้นที่แล้วจะระบายลงสู่ลำห้วย ลำคลองต่าง ๆ จนในที่สุดไหลออกสู่จุดสุดท้ายที่กำหนดเป็นปากแม่น้ำของกลุ่มน้ำนั้น

ลุ่มน้ำจะประกอบไปด้วยพื้นที่หลายรูปแบบ ตั้งแต่พื้นที่เป็นภูเขา พื้นที่ราบ พื้นที่ลุ่มน้ำ ลักษณะพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างกันในองค์ประกอบ การเกิด ที่ตั้ง ทำให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ที่ต่างกันไป

ลุ่มน้ำ มีความหมายตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Watershed” ซึ่งนักอุทกวิทยาได้ให้คำจำกัดความไว้หลายประการคือ

(ก) Webster’s Dictionary ให้คำจำกัดความไว้ว่า ลุ่มน้ำ คือพื้นที่ผิวลาดชันซึ่งจะระบายน้ำจากเส้นสันปันน้ำ ไหลลงสู่ที่ระบายน้ำตั้งแต่สองแห่งหรือมากกว่าสองแห่งขึ้นไป

จากคำจำกัดความของ Webster’s Dictionary ให้คำจำกัดความของกลุ่มน้ำที่มีขอบเขตของกลุ่มน้ำ คือ เส้นสันปันน้ำที่แบ่งน้ำไหลออกสู่ปากน้ำของลำน้ำหรือกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า “ลุ่มน้ำ คือพื้นที่ที่ล้อมรอบด้วยเส้นสันปันน้ำ”

เส้นสันปันน้ำ (Topographic Divide) หมายถึง เส้นแบ่งเขตแดนการไหลของน้ำลงสู่ลุ่มน้ำเส้นนี้จะแบ่งน้ำฝนที่ตกลงมาให้ไหลลงสู่ลำน้ำต่างลุ่มน้ำกัน เส้นนี้ได้แก่ สันเขาที่อยู่รอบนอกของกลุ่มน้ำ ถ้าจะให้เห็นภาพชัดขึ้นก็เปรียบลุ่มน้ำคือ กระทะ พื้นที่ลุ่มน้ำอยู่ติดกันก็เสมือนกับเอากระทะมาเรียงให้ชิดแนบติดกันโดยบีบขอบกระทะให้เป็นสันเดียวกัน ส่วนที่เป็นขอบกระทะจะเป็นจุดแบ่งน้ำฝนที่ตกลงมาให้ไหลลงสู่แอ่งกระทะคนละแอ่งขอบนี้คือ เส้นสันปันน้ำ และบริเวณของแอ่งกระทะแต่ละใบก็คือ พื้นที่ลุ่มน้ำหนึ่ง

(ข) United States Department of Agriculture (USDA) ให้คำจำกัดความของกลุ่มน้ำไว้ในหนังสือ SOIL ปี 1957 ว่าลุ่มน้ำ คือ พื้นที่เหนือจุด ๆ หนึ่งบนลำธารที่ให้การระบายน้ำผ่านจุดนั้น

คำจำกัดความของ USDA นี้ กล่าวเพียงว่าลุ่มน้ำคือ พื้นที่ที่อยู่เหนือจุดที่กำหนดไว้บน แม่น้ำและน้ำฝนที่ตกลงสู่ลุ่มน้ำจะต้องไหลผ่านจุดดังกล่าวคือ ปากแม่น้ำของลุ่มน้ำ

(ค) Dr. R.E. Dils ชาวอเมริกา ผู้เริ่มงานจัดการลุ่มน้ำที่มีชื่อเสียงได้ให้คำจำกัดความ ของลุ่มน้ำไว้ว่า ลุ่มน้ำ คือ พื้นที่หน่วยหนึ่งที่ทำให้ระบายน้ำสู่ลำธารหรือแม่น้ำ

คำจำกัดความของ Dr. R.E. Dils นี้กล่าวถึงคำว่าลุ่มน้ำโดยไม่คำนึงถึงขนาดลักษณะ ขอบเขตของลุ่มน้ำ แต่เน้นให้เห็นว่าพื้นที่นั้น ต้องมีลำธารหรือแม่น้ำเพื่อระบายน้ำซึ่งเป็นคำจำกัด ความที่แคบเกินไปเพราะพื้นที่ใดไม่มีลำน้ำก็ไม่จัดเป็นลุ่มน้ำ ดังเช่น พื้นที่เหมืองแร่ ทุ่งหญ้า เป็นต้น แต่พื้นที่ดังกล่าวอาจมีความจำเป็นต้องจัดการ ดังนั้น Dr. R.E. Dils ได้ให้คำจำกัดความ ใหม่ว่าลุ่มน้ำ คือ พื้นที่หน่วยหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำโดยเฉพาะมีขนาดไม่แน่นอน แล้วแต่วัตถุประสงค์ของผู้ที่จะจัดการบนพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ

ในความหมายใหม่นี้ พื้นที่ลุ่มน้ำจะกำหนดบริเวณใดก็ได้โดยผู้จัดการลุ่มน้ำ กำหนด ขอบเขตของลุ่มน้ำไม่จำเป็นต้องใช้เส้นสันปันน้ำ เช่น สนามฟุตบอล อาณาเขตบริเวณบ้านทั้งหมด ฯลฯ แต่พื้นที่นั้นมีข้อกำหนดตามค่านิยมว่าต้องเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำตามวัตถุประสงค์ ของผู้ที่จะจัดการเป็นสำคัญ กล่าวคือจะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่ผู้จัดการสามารถ ทราบข้อมูลของน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่เรากำหนด เช่น น้ำฝนที่ตกลงมา น้ำที่สูบเข้ามาน้ำที่ไหล จากที่อื่นเข้ามาหรือนำเข้ามาด้วยประการใด ๆ และจะต้องทราบข้อมูลของน้ำที่ไหลออกนอกลุ่มน้ำ เป็นต้น

จากคำนิยามและความหมายของลุ่มน้ำที่กล่าวมาทั้งหมด ถ้าพิจารณาให้ดีจะมีความหมายคล้ายกัน คือ จุดประสงค์หนึ่งของการดำเนินการที่เน้นด้านน้ำจึงกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า ลุ่มน้ำคือ พื้นที่ขนาดหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ขนาดของพื้นที่จะมีตั้งแต่ขนาดเล็ก เช่น น้ำในแก้วน้ำ ไปจนถึงขนาดใหญ่ เช่น จังหวัด ประเทศ โดยลักษณะพื้นที่จะแตกต่างกันไปตามที่ กำหนด อาจเป็นทุ่งนา ภูเขา ทุ่งหญ้า ที่เป็นองค์ประกอบลักษณะเดียวหรือหลายองค์ประกอบ ในการกำหนดขนาดดังกล่าวขึ้นกับปัจจัยด้านวัตถุประสงค์งบประมาณ ลักษณะกายภาพของลุ่มน้ำ บุคลากร องค์ประกอบภายในลุ่มน้ำและสถานภาพทางกฎหมายและการเมือง ทั้งผู้จัดการลุ่มน้ำต้อง นำมาพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานจัดการลุ่มน้ำเป็นไปอย่างถูกต้อง บรรลุตามความ ต้องการเกณฑ์ในการกำหนดขนาดพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นถือว่า ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่มากกว่า 50 ตาราง กิโลเมตร เป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ลุ่มน้ำที่มีขนาดพื้นที่น้อยกว่า 50 ตารางกิโลเมตร จัดเป็นลุ่มน้ำขนาดเล็กทั้งหมด⁷

⁷ จาก *นิเวศวิทยาและการจัดการทรัพยากรป่าไม้* ครั้งที่ 2, โดย เกษม จันทร์แก้วและคณะ, 2536, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จากการศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งการใช้น้ำตามกลุ่มน้ำจาก 25 กลุ่มน้ำหลักให้เป็น 9 กลุ่มน้ำ⁸ อันได้แก่

- 1) กลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง ได้แก่ กลุ่มน้ำกก กลุ่มน้ำชี กลุ่มน้ำมูล กลุ่มน้ำโดนเลสาป
- 2) กลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน ได้แก่ กลุ่มน้ำสาละวิน
- 3) กลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน ได้แก่ กลุ่มน้ำปิง กลุ่มน้ำยม กลุ่มน้ำวัง กลุ่มน้ำน่าน กลุ่มน้ำสะแกกรัง กลุ่มน้ำท่าจีน กลุ่มน้ำเจ้าพระยา กลุ่มน้ำป่าสัก
- 4) กลุ่มน้ำแม่กลอง ได้แก่ กลุ่มน้ำแม่กลอง
- 5) กลุ่มน้ำบางปะกง ได้แก่ กลุ่มน้ำปราจีน กลุ่มน้ำบางปะกง
- 6) กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก ได้แก่ กลุ่มน้ำ ชายฝั่งทะเลตะวันออก
- 7) กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก ได้แก่ กลุ่มน้ำเพชรบุรี กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก

8) กลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ฝั่งอ่าวไทย) ได้แก่ กลุ่มน้ำภาคใต้ตะวันออก กลุ่มน้ำตาปี กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กลุ่มน้ำปัตตานี

9) กลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ฝั่งอันดามัน) ได้แก่ กลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

2.1.2.3 การกำหนดชั้นคุณภาพกลุ่มน้ำ ชั้นคุณภาพกลุ่มน้ำ หมายถึง การแบ่งเขตพื้นที่กลุ่มน้ำตาม ลักษณะกายภาพและศักยภาพทางอุทกวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพในกลุ่มน้ำนั้น ๆ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528-2538 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ กำหนดชั้นคุณภาพกลุ่มน้ำของประเทศไทย รวม 6 ครั้ง ได้แก่

- 1) กลุ่มน้ำปิง-วัง (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528)
- 2) กลุ่มน้ำยม-น่าน (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529)
- 3) กลุ่มน้ำมูล-ชี (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531)
- 4) กลุ่มน้ำภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2532)
- 5) กลุ่มน้ำภาคตะวันออก (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2534)
- 6) กลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลาง และกลุ่มน้ำป่าสักและการกำหนดชั้นคุณภาพ กลุ่มน้ำภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนอื่น ๆ (กลุ่มน้ำชายแดน) (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538)

⁸ ข้อมูลสารสนเทศโครงการชลประทาน ปี 2552 (น. 22-23).

2.1.2.4 การจำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

แบ่งเป็น 5 ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ตามลำดับความสำคัญในการควบคุมระบบนิเวศของลุ่มน้ำ พร้อมกำหนดนิยามของแต่ละชั้นคุณภาพลุ่มน้ำไว้ ดังนี้

ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร โดยเฉพาะ เนื่องจากมีลักษณะและสมบัติที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ง่ายและรุนแรง ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับชั้นย่อย คือ

ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ที่ยังคงมีสภาพป่าสมบูรณ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

ลุ่มน้ำชั้น 1 บี หมายถึง พื้นที่ในลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ซึ่งสภาพป่าส่วนใหญ่ในพื้นที่ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปและการทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องมีมาตรการควบคุมเป็นพิเศษ

ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 โดยลักษณะทั่วไปมีคุณภาพเหมาะสมต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองและสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญได้ เช่น การทำเหมืองแร่ เป็นต้น

ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 โดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจการทำไม้ เหมืองแร่ และปลูกพืชกสิกรรมประเภทไม้ยืนต้น

ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 สภาพป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนมาก

ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 ลักษณะโดยทั่วไปเป็นที่ราบหรือที่ลุ่ม หรือเนินลาดเอียงเล็กน้อยและส่วนใหญ่ป่าไม้ได้ถูกบุกรุกแผ้วถางเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะทำนาและกิจการอื่น ๆ ไปแล้วค่าดัชนีคุณภาพลุ่มน้ำมากกว่า 3.99 ขึ้นไป

2.1.2.5 มาตรการการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นต่าง ๆ

ชั้นที่ 1 เอ ห้ามเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้เป็นรูปแบบอื่นอย่างเด็ดขาด

ระงับการอนุญาตทำไม้โดยเด็ดขาด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบำรุงรักษาป่าธรรมชาติที่มีอยู่ ส่วนบริเวณใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือ ป่าเสื่อมโทรม ให้ดำเนินการปลูกป่า

ชั้นที่ 1 บี พื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพ หรือพัฒนาเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ต้องดำเนินการวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติ

พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาในรูปแบบใด ๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าอย่างรีบด่วน

ในกรณีการสร้างถนนหรือการทำเหมืองแร่ หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจะต้องควบคุมการชะล้างพังทลายของดินที่เกิดขึ้นในบริเวณโครงการ

ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ขั้นที่ 2 การอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมป่าไม้และเหมืองแร่ต่อไปได้ จะต้องมีการควบคุมใช้ที่ดินอย่างเข้มงวด

หลีกเลี่ยงการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางด้านเกษตรกรรม

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลาย

ขั้นที่ 3 การใช้พื้นที่ในกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องควบคุมให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ขั้นที่ 4 การใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมใด ๆ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จะต้องวางแผนให้เป็นไปตามมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ

ขั้นที่ 5 อนุญาตให้ใช้เพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ได้ตามปกติ

ในกรณีใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม ควรหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตรสูง

2.1.3 สถิติการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

2.1.3.1 ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ. 2547⁹

ภาพรวมของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2547 มีค่าประมาณ 34,631 ล้าน ลบ.ม. แบ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคประมาณ 3,567 ล้าน ลบ.ม. หรือร้อยละ 10 ของปริมาณการใช้ทั้งหมด การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่ออุตสาหกรรมและการพาณิชย์ประมาณ 2,218 ล้าน ลบ.ม. หรือร้อยละ 6 และเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรมประมาณ 28,838 ล้าน ลบ.ม. หรือถึงร้อยละ 83 ของปริมาณการใช้ทั้งหมด ตารางที่ 2-1 แสดงปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยตามกลุ่มลุ่มน้ำหลักในประเทศ

โดยกลุ่มลุ่มน้ำที่มีปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำมากที่สุดได้แก่ กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน มีการใช้ประมาณ 21,610 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับเป็นพื้นที่ราบลุ่มเหมาะสมต่อการเพาะปลูกพืช รองลงมาเป็นกลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง มีการใช้ประมาณ 5,660 ล้าน ลบ.ม. ต่อปี โดยรวมแล้วการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 5 โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมนอกเขตชลประทานและการใช้ทรัพยากร

⁹ จาก แนวทางการสำรวจการใช้น้ำและการประมาณความต้องการใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม (น. 10-25), โดย สุจริต ภูมธนกุลวงศ์ และคณะ, 2550, กรุงเทพฯ: หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

น้ำในภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการใช้ทรัพยากรน้ำเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19 และร้อยละ 11¹⁰ จากการศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งการใช้ทรัพยากรน้ำตามกลุ่มลุ่มน้ำจาก 25 กลุ่มน้ำหลักให้เป็น 9 กลุ่มลุ่มน้ำอันได้แก่

- 1) กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำโขง ได้แก่ ลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำโดนเลสาป
- 2) กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำสาละวิน ได้แก่ ลุ่มน้ำสาละวิน
- 3) กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน ได้แก่ ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำท่าจีน ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำป่าสัก
- 4) กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง ได้แก่ ลุ่มน้ำแม่กลอง
- 5) กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง ได้แก่ ลุ่มน้ำปราจีน ลุ่มน้ำบางปะกง
- 6) กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันออก ได้แก่ ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก
- 7) กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตะวันตก ได้แก่ ลุ่มน้ำเพชรบุรี ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก
- 8) กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก (ฝั่งอ่าวไทย) ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ตะวันออก ลุ่มน้ำตาปี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลุ่มน้ำปัตตานี
- 9) กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก (ฝั่งอันดามัน) ได้แก่ ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

¹⁰ แหล่งเดิม.

ตารางที่ 2.1 สรุปการใช้ทรัพยากรน้ำรวมของประเทศไทยตามกลุ่มลุ่มน้ำหลัก ปี 2547

กลุ่มลุ่มน้ำ	อุบิโศก บริโศก (ล้านลบ.ม.)	อุตสาหกรรม (ล้านลบ.ม.)	การเกษตร (ล้านลบ.ม.)			รวม (ล้าน ลบ.ม.)
			ในเขต ชลประทาน	นอกเขต ชลประทาน	รวม	
1. กลุ่มลุ่มน้ำสาขา แม่น้ำโขง	1,184	180	3,367	928	4,295	5,660
2. กลุ่มลุ่มน้ำสาขา แม่น้ำสาละวิน	28	11	32	5	37	75
3. กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา- ท่าจีน	1,433	1,016	12,853	6,309	19,161	21,610
4. กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง	103	114	1,059	469	1,528	1,746
5. กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง	161	286	971	299	1,270	1,717
6. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล อ่าวไทยตะวันออก	129	426	164	2	167	721
7. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล อ่าวไทยตะวันตก	59	22	730	89	819	900
8. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่ง ตะวันออก (อ่าวไทย)	360	144	1,461	3	1,464	1,968
9. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่ง ตะวันตก (อันดามัน)	110	29	97	0	97	235
รวมทั้งประเทศ	3,567	2,227	20,734	8,104	28,838	34,631

ที่มา: สถานการณ์การใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (2549)

2.1.3.2 ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ. 2550¹¹

ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยโดยภาพรวมในปี 2550 มีค่าประมาณ 51,493 ล้าน ลบ.ม. แบ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคประมาณ 3,101 ล้าน ลบ.ม. หรือร้อยละ 6 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดแบ่งในเขตเทศบาล 1,486 ล้าน ลบ.ม. และนอกเขตเทศบาล 1,615 ล้าน ลบ.ม. การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่ออุตสาหกรรมและการพาณิชย์ประมาณ 1,738 ล้าน ลบ.ม. หรือร้อยละ 3 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งหมดและเป็นการใช้ทรัพยากร

¹¹ แหล่งเดิม. (น. 25-30).

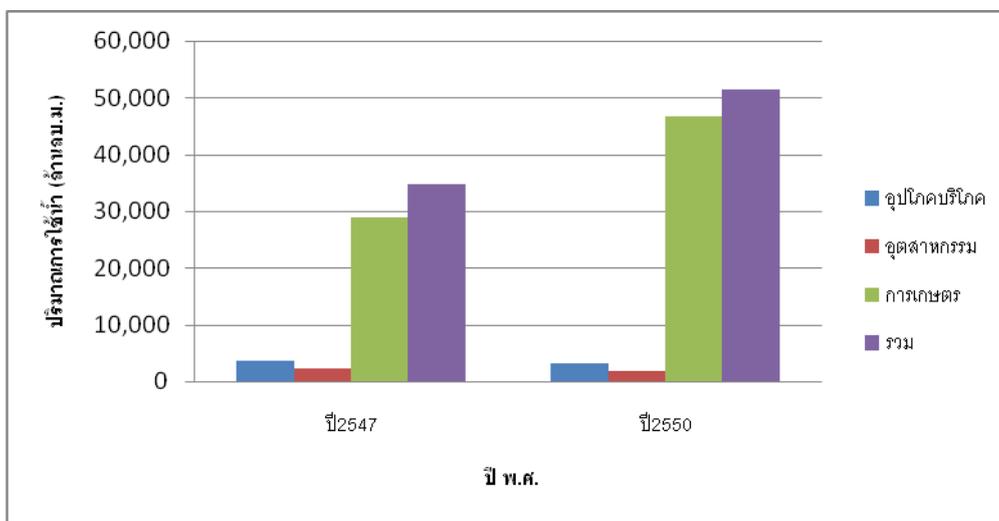
น้ำเพื่อเกษตรกรรมประมาณ 46,654 ล้าน ลบ.ม.หรือร้อยละ 91 ของปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งหมด แบ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตชลประทาน 26,842 ล้าน ลบ.ม. มีการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง 12,491 ล้าน ลบ.ม./ปี และฤดูฝน 14,351 ล้าน ลบ.ม./ปี และการใช้ทรัพยากรน้ำนอกเขตชลประทาน 19,812 ล้าน ลบ.ม. มีการใช้ทรัพยากรน้ำในฤดูแล้ง 3,370 ล้าน ลบ.ม./ปี และฤดูฝน 16,442 ล้าน ลบ.ม./ปี ดังตารางที่ 2.2 กลุ่มลุ่มน้ำที่มีปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยาทำจีนมีการใช้ประมาณ 23,391 ล้าน ลบ.ม. เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากประกอบกับเป็นพื้นที่ราบลุ่มเหมาะสมต่อการเพาะปลูกพืช รองลงมาเป็นกลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่โขง มีการใช้ประมาณ 19,189 ล้าน ลบ.ม.¹²

ตารางที่ 2.2 การใช้ทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศไทย ในปี 2550

กลุ่มลุ่มน้ำ	อุปก บริก (ล้านลบ.ม.)	อุตสาหกรร (ล้านลบ.ม.)	เกษตรกรรม(ล้านลบ.ม.)			รวม (ล้าน ลบ.ม.)
			ในเขต ชลประทาน	นอกเขต ชลประทาน	รวม	
1. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่ น้ำ โขง	841.07	83.82	6,020	12,260.98	18,281	19,189.29
2. กลุ่มลุ่มน้ำสาขาแม่ น้ำ สาละวิน	14.34	2.24	99	29.7	129	147.46
4. กลุ่มลุ่มน้ำแม่กลอง	100.24	80.4	1,391	229.73	1,620	1,801.14
5. กลุ่มลุ่มน้ำบางปะกง	89.6	24.28	1,780	630.13	2,411	2,521.34
7. กลุ่มลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล อ่าวไทยตะวันตก	34.78	16.32	673	42.47	715	766.58
8. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่ง ตะวันออก (อ่าวไทย)	185.46	72.41	1,919	642.04	2,561	2,794.20
9. กลุ่มลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่ง ตะวันตก (อันดามัน)	82.79	29.79	203	69.94	273	393.38
รวมทั้งประเทศ	3,101.8	1737.91	26,843	19,811.52	46,654	51,493.08

ที่มา: สถานการณ์การใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (2550)

¹² แหล่งเดิม.



ภาพที่ 2.1 แสดง ปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำระหว่าง ปี 2547 กับ ปี 2550

จากภาพที่ 2.1 แล้วจะเห็นได้ว่าปริมาณความต้องการทรัพยากรน้ำเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมมีปริมาณการใช้ทรัพยากรน้ำสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบเท่าตัว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคส่วนต่าง ๆ

2.1.3.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย

จากการศึกษา ในครั้งนี้พบว่าประเทศไทยนั้นมีการแบ่งการใช้ที่ดินในประเทศไทย ออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ด้วยกัน กล่าวคือในส่วนแรกจะเป็นการใช้ที่ดินในภาคของป่าไม้เพื่อให้ประเทศไทยมีแหล่งทรัพยากรในส่วนที่ 2 เป็นเนื้อที่ของเกษตรกรรมและในส่วนสุดท้ายคือการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือเกษตรกรรม ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320,696,888 ไร่ ปรากฏว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ร้อยละ 45 ของพื้นที่ทั้งหมดนั้น เป็นการใช้ที่ดินในภาคของเกษตรกรรมร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด เป็นพื้นที่ป่าและพื้นที่นอกเหนือจากการภาคเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 15 จึงทำให้เห็นได้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยในการทำเกษตรกรรมนั้นก็คือทรัพยากรน้ำดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การใช้ที่ดินในประเทศไทย 2551-2554

ปี	เนื้อที่ทั้งหมด (ไร่)	เนื้อที่ป่าไม้ (ไร่)	เนื้อที่การใช้ ประโยชน์ เกษตรกรรม(ไร่)	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ นอกเกษตรกรรม (ไร่)
2551	320,696,888	107,241,030	149,794,208	63,661,650
2552	320,696,888	107,241,030	149,693,871	63,761,987
2553	320,696,888	107,241,030	149,416,681	64,039,177
2554	320,696,888	107,241,030	149,246,428	64,209,430

ที่มา: เนื้อที่ทั้งหมด: กรมแผนที่ทหาร (2554)

เนื้อที่ป่า : กรมป่าไม้ (2554)

เนื้อที่การใช้ประโยชน์ทางการเกษตร: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2554)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำและประเภทการใช้ทรัพยากรน้ำ¹³

ในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ มีการให้สิทธิมีทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งให้กับผู้ที่มีสิทธิในการนำทรัพยากรน้ำไปงานวิจัยฉบับนี้ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำซึ่งจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก สิทธิในน้ำขั้นพื้นฐาน (Basic Water Rights) ที่ให้กับประชาชนซึ่งเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปน้ำจะมืออยู่อย่างถาวรและไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการใด ๆ

ประเภทที่สอง สิทธิการใช้น้ำ (Water Use Rights) เป็นการให้สิทธิผ่านกระบวนการบริหารจัดการจัดสรรน้ำ เช่น การออกใบอนุญาตใช้น้ำ (Licensing) ซึ่งสิทธิในการใช้น้ำหรือการใช้น้ำที่ได้รับอนุญาต

การจัดสรรน้ำ (Water Allocation) คือกระบวนการจัดสรรน้ำหรือกระจายปริมาณทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ให้กับผู้ร้องขอที่มีสิทธิตามความชอบธรรม ส่งผลให้มีการอนุญาตที่จะใช้ทรัพยากรน้ำมีการถ่ายโอนสิทธิ์ การทบทวน (การอนุญาต) และจัดปรับให้เป็น “สิทธิในการใช้

¹³ From *Preparing National Regulations for Water Resources Management: Principles and Practice*. Food and Agriculture Organization of the United Nations: ฉบับที่ 80 ของ FAO legislative study, ISSN 1014-6679. (p. 415), โดย Stefano Burchi and Ariella D'Andrea, 2007.

ทรัพยากรน้ำ” การจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำอาจจะระบุไว้ในกฎหมายหรือในแผนกลยุทธ์การพัฒนา หรือในกระบวนการวางแผนของภาครัฐ

การจัดสรรทรัพยากรน้ำ “Water Resources Allocation” ว่าเป็นการดำเนินการที่ระบุหรือกำหนดให้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำหนึ่งให้แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำหรือกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ ให้สูบน้ำได้หรือเอาไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ได้ ผู้เขียนทั้งสองระบุด้วยว่าในระบบจัดการซึ่งรัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอำนาจการตัดสินใจว่าใครจะสามารถสูบน้ำไปใช้หรือเอาไปใช้ทำประโยชน์อะไรจึงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐด้วยเช่นกัน

ส่วนองค์กร World Wide Fund for Nature (WWF) ระบุในเอกสารปี 2007 ถึงคำนิยามของคำว่า“การจัดสรรน้ำ” ว่าเป็นกระบวนการที่ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ถูกจัดสรรไปให้แก่ ผู้ใช้น้ำที่มีสิทธิตามความชอบธรรม และการอนุญาตที่จะใช้ทรัพยากรน้ำ การถ่ายโอนสิทธิ์ การทบทวนและจัดปรับ “สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ” จะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตของพื้นที่รับน้ำหรือพื้นที่ลุ่มน้ำ (มิใช่ภายใต้อำนาจรัฐโดยรวม)

สิทธิในทรัพยากรน้ำ (Water Resources Rights) ถูกระบุว่าเป็น สิทธิที่จะนำเอาทรัพยากรน้ำและใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งขึ้นอยู่กับวาระและเงื่อนไขของการอนุญาตนั้น ๆ อาจจะพิจารณาว่าเป็นได้ทั้งการอนุญาตให้ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งสิทธินี้มอบให้กับผู้ที่ถือสิทธิที่จะนำน้ำไปใช้ จะเน้นเฉพาะประเภทของสิทธิในน้ำ (Water Resources Rights) ขึ้นพื้นฐานเพียง 2 ประเภท¹⁴

ประเภทแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ คือประชาชนมีสิทธิที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากนิติบัญญัติเบื้องต้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ถาวรและไม่ขึ้นต่อกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ทั้งสิ้น

สิทธิประเภทที่สองคือ สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการใช้ทรัพยากรน้ำที่ได้รับการอนุญาตนี้ เป็นสิทธิที่ได้มาจากกระบวนการบริหารจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำ เช่น การให้ประทานบัตรน้ำ

¹⁴ จาก การจัดสรรน้ำ: แนวคิดและสภาพปัญหาในการปฏิบัติ (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สัมมนาเฉพาะประเด็นการจัดการน้ำ “ธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ: วิฤตหรือทางออก” ในการประชุมสัมมนาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3, 15-17 ธันวาคม 2553) (น. 4-7), โดย สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), 2553, กรุงเทพฯ.

2.2.1 แนวคิดความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ¹⁵

2.2.1.1 ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ

สิทธิในทรัพยากรน้ำได้ปรากฏตัวขึ้นในกระบวนการนโยบายของประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2535 โดยกลุ่มตัวแสดงนโยบายที่มีบทบาทมากได้แก่ กลุ่มนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ ซึ่งร่วมกันสร้างข้อเสนอนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ โดยความหมายดังกล่าวถูกประกอบสร้างขึ้นจากชุดความรู้เกี่ยวกับระบบการจำแนก สิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนในการเป็นเจ้าของและการใช้ทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ประกอบกับหลักการตีความกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของกฎหมายไทยในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายน้ำ¹⁶ และรายงานการศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านน้ำ¹⁷ รายงานวิจัยทั้งสองฉบับนี้ได้อ้างถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำขาดแคลน การแย่งชิงทรัพยากรน้ำตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อทุกภาคส่วน ทั้งในภาคการอุปโภคบริโภค ภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำเพื่อที่จะควบคุมจัดการทรัพยากรน้ำและการใช้ทรัพยากรน้ำของเอกชน โดยกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ “เพื่อที่จะขจัดปัญหาในการตีความว่าทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำใดเป็นของใคร จึงมีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าโดยหลักทั่วไปแล้วถือว่าทรัพยากรน้ำทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในแม่น้ำลำคลอง ทรัพยากรน้ำบนดิน ทรัพยากรน้ำใต้ดิน น้ำพุ ทะเลอาณาเขต นั้นเป็นของรัฐทั้งหมดทั้งนี้เพื่อให้รัฐมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการเข้าจัดการกับทรัพยากรน้ำ” ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ ภายใต้ความรู้และอำนาจของวาทกรรมสิทธิในทรัพยากรน้ำตามระบบกฎหมายและวาทกรรมผลประโยชน์แห่งรัฐโดยผูกขาดองค์ความรู้ไว้ที่นักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ

¹⁵ จาก การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย *The Politics of Policymaking Process on Water Rights in Thailand* การศึกษาเชิงสร้างสรรค์ การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษา ศิลปการระดับชาติ ครั้งที่ 1 (น. 506-520), โดย กิตติ วิจารณ์กาน, 2554, กรุงเทพฯ.

¹⁶ จาก รายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ, โดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2536, กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

¹⁷ จาก การศึกษาเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายด้านทรัพยากรน้ำ, โดย อำนาจ วงศ์บัณฑิต, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และณรงค์ ไชยหาญ, 2536, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.2.1.2 ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบประชาชนมีส่วนร่วม

“ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายเรื่องสิทธิในทรัพยากรน้ำในกระบวนนโยบายซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้เริ่มแพร่หลายในสังคมไทย ประกอบกับกระแสต่อต้านคัดค้านแนวคิดเรื่องการแปลงทรัพยากรน้ำให้เป็นทุน ซึ่งอยู่ในเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เสนอให้ต้องการจัดเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อเป็นรายได้ให้คุ้มกับงบประมาณที่ลงทุนไป ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรออกมาต่อต้านนโยบายการกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ในขณะที่ข้อเสนอจากงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย ที่เสนอให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงเศรษฐศาสตร์และมีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของรัฐและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจนโดยเสนอให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวมของประชาชนไทยทุกคน” สำหรับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำให้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินชนิดหนึ่ง รัฐเป็นผู้กำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อส่วนรวมและมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รักษาสิทธิ สำหรับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำในส่วนที่เหลือเป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถมอบให้แก่กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำหรือเขตจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของเขตการจัดการทรัพยากรน้ำจะมีลักษณะเป็นการออกใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ (Water Permit) ที่สามารถซื้อขายและโอนกันได้

ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายน้ำในเวลาต่อมาโดยกรมทรัพยากรน้ำได้จัดโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกภาคทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายแนวใหม่ที่มีตัวแสดงนโยบายที่หลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งนักวิชาการ ประชาชนผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ องค์กรพัฒนาเอกชน และได้ประกอบสร้างความหมายของสิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่โดยกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำและป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามใจชอบแต่ขณะเดียวกันก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมและบริหารจัดการได้ภายใต้ชุดความรู้และอำนาจของวาทกรรมกลไกอำนาจรัฐ กลไกตลาดและวาทกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามาช่วงชิงการกำหนดนิยามความหมายของสิทธิในทรัพยากรน้ำ

2.2.3.3 ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม: สิทธิในทรัพยากรน้ำของเทคโนโลยี

“ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม” เป็นสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ในคณะกรรมการกฤษฎีกาช่วงปี 2550 โดยตัวแสดงนโยบายมีบทบาทมาก ได้แก่ นักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย และผู้แทนจากรัฐราชการต่าง ๆ ซึ่งมีที่มาจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่เสนอโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เน้นให้สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติได้หรือบังคับใช้ได้จริง ตลอดจนผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้วในระบบกฎหมาย ซึ่งจึงนำไปสู่การประกอบสร้างความหมายของวาทกรรมนโยบายสิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นมาใหม่ โดยการกำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม” บุคคลมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้เท่าที่จำเป็นโดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น ซึ่งเป็นการนำหลักการเรื่องกรรมสิทธิ์ส่วนรวม (Common Property) มาใช้โดยมีนัยความหมายว่า ทรัพยากรน้ำเป็นของทุกคนแต่ไม่มีใครมีสิทธิในทรัพยากรน้ำโดยเด็ดขาด ประชาชนมีสิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อบุคคลอื่นและรัฐมีอำนาจในการควบคุมจัดการได้ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นการพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมาย แต่ที่น่าสังเกตคือในร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามให้มี “ทรัพยากรน้ำของรัฐ” และ “แหล่งน้ำของรัฐ” และมีการให้อำนาจของรัฐในการควบคุมจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเข้มข้นซึ่งน่าจะมีความขัดแย้งในหลักการและเป็นการย้อนกลับไปสู่แนวคิดการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมจัดการน้ำอย่างเบ็ดเสร็จอีกครั้งหนึ่ง

2.2.1.4 ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ: สิทธิในทรัพยากรน้ำแบบชาตินิยมในยุครัฐประหาร

“ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ” เป็นสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ช่วงปี 2550 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายน้ำสองฉบับคือร่างฯ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามข้อ 3.3 และร่างฯ ที่จัดทำโดยคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำในคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁸ โดยตัวแสดงนโยบายมีบทบาทมาก ได้แก่ นักการเมือง นายทหารและผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายการเมืองในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในบริบทสังคมการเมืองที่แนวคิดชาตินิยมและกระแสชาตินิยมยังคงค้ำมาจากการชุมนุมทางการเมืองและการรัฐประหาร 2550 ที่เกิดขึ้นก่อน

¹⁸ จาก รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. , โดย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550, คณะอนุกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำ, กรุงเทพฯ: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร.

หน้านั้นและได้มีการผลักดันให้เรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำเป็น “วาระทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” โดยประกาศให้ปี 2550 เป็นปีแห่งการเฉลิมพระเกียรติ “พระบิดาแห่งทรัพยากรน้ำ” เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 ท่ามกลางความไม่ลงรอยและถกเถียงของความหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำตามระบบกฎหมายกับตามแนวคิดสิทธิชุมชน จึงนำไปสู่การประกอบสร้างความหมายใหม่ให้แก่สิทธิในทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำได้กำหนดให้ “ทรัพยากรน้ำเป็นของชาติ” ซึ่งรัฐและประชาชนมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์ พัฒนาและอนุรักษ์ การผูกโยงเรื่องสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำเข้าไว้กับ “วาทกรรมความเป็นชาติ” นัยหนึ่งอาจเป็นแค่เกมส์ทางภาษาเพื่อจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและสร้างการยอมรับให้แก่ตัวแสดงนโยบายต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่อีกนัยหนึ่งอาจแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้จะอยู่ในยุคสมัยที่มโนทัศน์เรื่องชาติและความเป็นชาติจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียงจินตนาการและเป็นวาทกรรมที่มีความคลุมเครือในความหมายและความเข้าใจอย่างมากก็ตามแต่ “ความเป็นชาติ” ก็ยังคงเป็นวาทกรรมที่มีทรงพลังและถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดการยอมรับภายใต้อำนาจของวาทกรรมบางอย่างได้อย่างแนบเนียนในสังคมไทยปัจจุบัน

2.2.2 ทฤษฎีสหสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ¹⁹

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายหลักของโลกอันได้แก่ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน ประมวลกฎหมายนโปเลียน ซึ่งเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายได้แบ่งทรัพยากรออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรน้ำสาธารณะ (Public Waters) และทรัพยากรน้ำส่วนบุคคล (Private Water) คือ ทรัพยากรน้ำสาธารณะหมายถึง ทรัพยากรน้ำที่เป็นสาธารณะสมบัติของชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำที่ใช้ในการเดินเรือ การอุปโภคบริโภคและในการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม²⁰ ในส่วนทรัพยากรน้ำส่วนบุคคลกำหนดให้ปัจเจกชนเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ

ส่วนสิทธิในทรัพยากรน้ำตามระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบและปรากฏอิทธิพลในการให้ความหมายของประเทศต่าง ๆ เช่น ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกา ประเทศ

¹⁹ จาก *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย* (น. 73-78), โดย กอบกุล ราชะนาคร, 2547, โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.).

²⁰ From *Principles of Water Law and Administration*. A.A. Balkema, (p. 76-7754), by D.A. Caponera, 1992, Rotterdam: Brookfield.

แคนาดาและออสเตรเลียนั้น การกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำมีหลักที่รู้จักกันทั่วไป “Riparian Doctrine” เป็นลักษณะเด่นตามหลักนี้เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเต็มที่ตราบใดที่เป็นการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควร (Reasonable Use) เพราะถือว่าทรัพยากรน้ำที่ถือว่าเป็นของเอกชน ได้แก่ทรัพยากรน้ำที่เอกชนเก็บกักไว้หรือทรัพยากรน้ำใต้ดินที่เอกชนสูบขึ้นมาใช้และความเป็นเจ้าของจะมีอยู่ในเฉพาะช่วงระยะเวลาที่บุคคลนั้นครอบครองทรัพยากรน้ำอยู่เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายทั้งสองที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ความคิดที่แตกต่างนี้ก็เลือนหายไปมาก เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากร และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการบริหารจัดการน้ำรวมทั้งการขยายอำนาจในการจัดการน้ำของรัฐในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันเราสามารถสรุประบบสถาบันการบริหารจัดการน้ำและวิธีการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของต่างประเทศ ได้แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

2.2.2.1 ระบบควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ (Regulatory Systems)

เป็นระบบที่กำหนดให้การชักทรัพยากรน้ำหรือดึงทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำ ทะเลสาบหรือทรัพยากรน้ำใต้ดิน เพื่อมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตการมีใบอนุญาต (Water Permits or License) ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิในทรัพยากรน้ำหรือสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำวิธีดังกล่าวนี้มีรูปแบบและที่มาจากประเทศต่าง ๆ ในแถบทวีปยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส เยอรมันนี และอังกฤษ ระบบการออกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำยังคงมีแพร่หลายในประเทศแคนาดา มลรัฐต่าง ๆ ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกาและรัฐฮาวาย²¹ โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตภายใต้ระบบนี้จะมีอำนาจในการพัฒนา และจัดส่งทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่รวมทั้งการจัดการน้ำเสีย ใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ออกให้อาจมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นใบอนุญาตที่ไม่สามารถนำไปซื้อขายสิทธิในการใช้น้ำได้

2.2.2.2 ระบบการให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำ (Riparian Water Law System)

เป็นการใช้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำในการใช้ทรัพยากรน้ำตามสมควรหรือตามความจำเป็นแก่เจ้าของที่ดินที่ติดกับทางน้ำที่ไหลผ่านเป็นระบบที่เคยใช้กันมากในอังกฤษ และทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามเมื่อความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีเพิ่มมากขึ้นระบบนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำได้ จึงเป็นระบบที่ลดความสำคัญลงไป

²¹ Charles W. (1996). *Howe Sharing water fairly*. Retrieved October 15, 2013, from <http://www.ourplanet.com/imgversn/83/howe>

อย่างมากในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าในอังกฤษและมลรัฐต่าง ๆ ทางตะวันออกของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนมาใช้ระบบการออกใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำเป็นหลัก

2.2.2.3 ระบบการให้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำแก่ผู้ที่มาอยู่ก่อน (Priority หรือ Appropriation Doctrine)

เป็นระบบที่ปรากฏเด่นชัดในมลรัฐต่าง ๆ ทางภาคตะวันตกของสหรัฐอเมริกาโดยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนต้องการชักทรัพยากรน้ำไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสำรวจและการทำเหมืองแร่ และมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิและทำให้มั่นใจว่าจะมีทรัพยากรน้ำไปใช้ในกิจกรรมของตน จึงก่อให้เกิดหลักที่รู้จักกันดีภายใต้ระบบนี้ว่า “First in time, first in right” พัฒนาการลักษณะนี้มีเกิดขึ้นเช่นกันในประเทศอื่น ๆ คือ ออสเตรเลียและชิลี ซึ่งมีประวัติความเป็นมาของการกำหนดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำมานับร้อยปีเช่นเดียวกับสิทธิภายใต้ระบบอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิที่ได้เป็นเพียงสิทธิในการใช้น้ำ (Usufructuary Right) ไม่ใช่กรรมสิทธิในทรัพยากรน้ำ แต่มีความแตกต่างในสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ

ประการแรก สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภายใต้ระบบ Appropriation Doctrine จะมีความชัดเจนมากกว่าสิทธิภายใต้ระบบ Riparian Doctrine เนื่องจากจะกำหนดปริมาณทรัพยากรน้ำที่ผู้ถือสิทธิสามารถใช้ได้ เช่น กำหนดเป็นปริมาณการไหลของทรัพยากรน้ำต่อหน่วยเวลา (Flow Rate) รวมทั้งวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่นำทรัพยากรน้ำไปใช้ จุดที่จะอนุญาตให้ชักน้ำออกจากทางน้ำ และสถานที่หรือพื้นที่ซึ่งจะนำทรัพยากรน้ำไปใช้

ประการที่สอง การได้มาซึ่งสิทธิตามระบบนี้เกิดจากการยื่นคำขออนุญาต โดยมีเงื่อนไขว่าทรัพยากรน้ำที่จะถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) เช่น การนำไปทำการเกษตรหรือนำไปทำนาประปา ในบางมลรัฐเช่น รัฐอริโซนา การนำทรัพยากรน้ำไปใช้เพื่อการนันทนาการ การประมงและการอนุรักษ์พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ ซึ่งสามารถกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำได้

ประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบนี้ จะกำหนดยกเว้นให้การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือนเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องขออนุญาต

ประการที่สาม ใบอนุญาตที่ออกให้อาจใช้สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำภายใต้ระยะกำหนดของเวลาของสิทธิที่ได้หรือไม่ก็ได้ เช่น การกำหนดให้เป็นฤดูกาลที่สามารถชักน้ำไปใช้ได้ หรืออาจกำหนดเป็นระยะเวลาและสามารถให้ต่ออายุใบอนุญาตได้

ประการสุดท้าย เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็กลายเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้โดยต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การซื้อขายสิทธิจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำรายอื่น ลักษณะนี้ทำให้เกิดความแตกต่างจากระบบการออกใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรน้ำที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมันนีและอังกฤษ อย่างชัดเจน

หากได้รับสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำแล้วและไม่มีการการใช้สิทธินั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจมีการริบคืนสิทธิได้

มีข้อสังเกตว่าระบบ Appropriation Doctrine เป็นระบบที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่ซึ่งมีปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรน้ำและเป็นระบบที่กำลังถูกนำไปใช้มากขึ้นในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ผู้ที่เห็นด้วยกับการกำหนดสิทธิภายใต้ระบบนี้มักชี้ให้เห็นถึงข้อดีของระบบว่าระบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเนื่องจากเห็นว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำเป็นสิทธิในทรัพย์สินซึ่งสามารถซื้อขายหรือโอนกันได้ จึงก่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิและการโอนสิทธิก็จะเกิดจากความสมัครใจของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนของทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนว่าการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ใด โดยระบบข้างต้นนั้นมักจะต้องเรียงลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งมักจะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหรือสงวนสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อหน่วยงานของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐและมักจะมีการนำหลักทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้เพื่อประโยชน์

2.2.3 ประเภทของสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมีรากฐานที่แตกต่างกันระหว่าง ธรรมชาติ และต้นกำเนิดของสิทธิในแต่ละประเภท รวมถึง อาจใช้สิทธิการครอบครองพื้นที่ (Land-Based Right) สิทธิการใช้ (Used-Based Right) หรือ สิทธิการครอบครองแหล่งทรัพยากรน้ำ (Right based on ownership of water bodies) นอกจากนี้บางประเทศจะนำหลักความสามัคคีมาใช้ซึ่งจะมีมากขึ้นในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งหลักการนี้จะทำให้เกิดการยอมรับในสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการประนีประนอมโดยใช้ผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลักและได้มีการเขียนไว้เป็นกฎหมายให้แก่ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

2.2.3.1 สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่ (Land-Based Right or Riparian Rights) สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการครอบครองพื้นที่หรือติดชายฝั่งเป็นสิทธิที่เกิดจากการครอบครองพื้นที่ และป้องกันสิทธิโดยกฎหมายทรัพย์สิน รัฐที่ครอบครองชายฝั่งไม่มีสิทธิทำให้น้ำน้ำเล็ดลง หรือปรับเปลี่ยนการไหลของทรัพยากรน้ำ สิทธิของรัฐที่อยู่ชายฝั่งก็คือส่งผ่านไปยังผู้ครอบครองที่ดินรายถัดไป

2.2.3.2 สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำโดยการใช้ (Used-Based Right) สิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยการใช้เป็นการกำหนดโดยการปกป้องการล่วงละเมิดของผู้อื่น สิทธิประเภทนี้ไม่ให้ความสำคัญกับการครอบครองพื้นที่ ทรายเท่าที่ได้รับสิทธิทางกฎหมายที่จะเข้าถึงทรัพยากรน้ำ การลำดับการจัดการใช้ทรัพยากรน้ำผู้ใช้ทรัพยากรน้ำก่อนมีความสำคัญกว่าและมีสิทธิ์ก่อน (ใช้ก่อน ได้สิทธิ์ก่อน) สิทธิของผู้ใช้ก่อนจะสามารถบังคับผู้ที่ใช้ทรัพยากรน้ำลำดับทีหลังได้ การใช้หลักการนี้จะสามารถโอนเปลี่ยนแปลงให้สิทธิ์แก่ผู้ใดก็ได้

2.2.3.3 สิทธิการครอบครองแหล่งทรัพยากรน้ำ (Right based on ownership of water bodies) ในประเทศฟินแลนด์ลำน้ำถูกรักษาโดยเอกชน ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างจากประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป แต่ประเทศฟินแลนด์นำกฎหมายโรมันมาใช้โดยมีแนวความคิดที่ว่าน้ำที่ไหลอย่างอิสระในลำน้ำจะไม่สามารถครอบครองได้หมายความว่าผู้ครอบครองแหล่งน้ำไม่สามารถห้ามการผันน้ำสำหรับ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การอุปโภคบริโภค และเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจได้

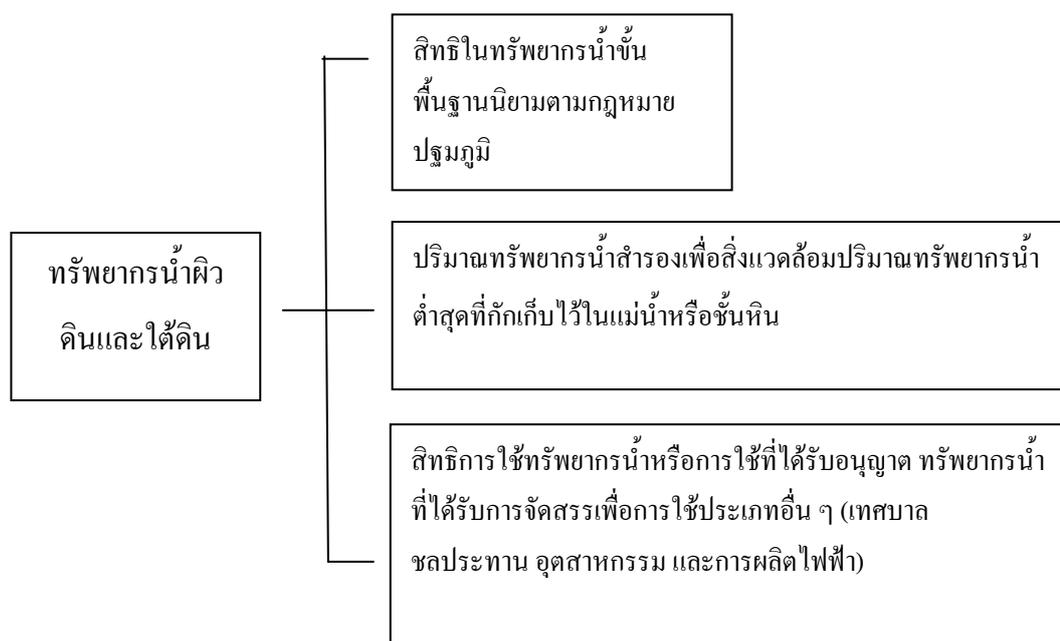
ดังนั้นสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ จึงหมายความรวมถึงความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งทรัพยากรน้ำได้แก่ แม่น้ำ ลำธาร บ่อน้ำ หรือ แหล่งน้ำบาดาล เป็นต้น ในพื้นที่ที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์และมีผู้ใช้น้ำน้อยจะทำให้ระบบการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำไม่ยุ่งยากนักและไม่มีข้อโต้แย้งมากนักในพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ในเขตแล้งที่มีระบบชลประทาน โดยมากระบบสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำมักจะมีปัญหาขัดแย้งทั้งในทางกฎหมายและในทางภูมิศาสตร์ ในบางระบบมีการปฏิบัติในการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของแหล่งน้ำผิวดินและทรัพยากรน้ำใต้ดินในลักษณะเดียวกัน ในขณะที่ในระบบอื่นอาจใช้ระบบที่แตกต่างกัน²²

จากเอกสารเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำและการจัดสรรทรัพยากรน้ำในปี 2007 กองทุนโลกเพื่อธรรมชาติ (The World Wide Fund for Nature) ได้นิยามการจัดสรรทรัพยากรน้ำไว้ว่าเป็นกระบวนการที่ “ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ถูกแจกจ่ายไปยังผู้ที่ร้องขออย่างถูกต้องและส่งผลให้เกิดการอนุญาต การโอน การพิจารณาทบทวน และการปรับปรุงสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ ดังนั้นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำจึงก่อให้เกิดสิทธิในทรัพยากรน้ำด้านต่าง ๆ ซึ่งควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ”

ภาพที่ 2.2 ได้แยกสิทธิในทรัพยากรน้ำขั้นพื้นฐาน (Basic Water Rights) (เช่น สิทธิที่นิยามไว้ในกฎหมายปฐมภูมิสำหรับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์) ออกจากสิทธิการใช้

²² From *Who's river is it anyhow? Trans-boundary development in the Mekong River Basin*. School of Engineering and Applied sciences. Harvard University. Seminar Forefront and Challenges of Water Resources Management in Southeast Asia, by Peter Rogers, 2011.

ทรัพยากรน้ำที่ได้รับการจัดสรร (Allocated Water Use Rights) ซึ่งได้รับการตัดสินใจผ่านกระบวนการบริหารจัดการ แลกกลางของภาพ ได้แสดงปริมาณสำรองของทรัพยากรน้ำที่กักเก็บอยู่ในแม่น้ำหรือชั้นหินให้น้ำเพื่อสิ่งแวดล้อมในเชิงนิเวศหรือเพื่อความยั่งยืนของการใช้น้ำด้านทำนน้ำ โดยปริมาณน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอาจได้รับตามสิทธิในน้ำขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีของแอฟริกาใต้ หรือได้รับการตัดสินใจผ่านกระบวนการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำ



ภาพที่ 2.2 สิทธิในทรัพยากรน้ำ ปริมาณทรัพยากรน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำตามสิทธิในทรัพยากรน้ำขั้นพื้นฐาน โดยปกติแล้วเป็นปริมาณทรัพยากรน้ำจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณทรัพยากรน้ำทั้งหมดในขณะที่ทรัพยากรน้ำที่จัดสรรให้กับเทศบาล อุตสาหกรรม หรือการชลประทานมีปริมาณมากกว่ามาก สำหรับประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียนั้น ภาคเกษตรกรรมจะเป็นภาคที่ใช้ทรัพยากรน้ำสูงที่สุด โดยอาจจะสูงถึงร้อยละ 90 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปริมาณทรัพยากรน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นปริมาณทรัพยากรน้ำที่ไม่มากมายอะไรนักจากปริมาณการไหลต่ำสุด (Minimum Flow) แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงต้องการให้มีการนิยามปริมาณน้ำสำรองเพื่อสิ่งแวดล้อมอย่างเฉพาะเจาะจงเนื่องจากมีรูปแบบการไหลที่ซับซ้อนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาลเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่

2.2.4 รูปแบบการจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำ²³

2.2.4.1 การจัดสรรแบบไม่ชัดเจน

การจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจน (Implicit) ตามประวัติศาสตร์แล้วรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำตามแนวทางนี้มีการดำเนินการจากระดับบนลงล่าง มีกระบวนการวางแผนที่มีรัฐบาลเป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งจะกำหนดปริมาณทรัพยากรน้ำสำหรับโครงการพัฒนาและกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับกันเรื่อยมา ในกรณีดังกล่าว ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจะได้รับสิทธิที่จำกัดและไม่มีโอกาสได้รับการชดเชยเมื่อทรัพยากรน้ำถูกจัดสรรไปให้กับผู้อื่น สำหรับรายงานฉบับนี้การจัดสรรดังกล่าวจัดเป็นระบบการจัดสรรน้ำที่ไม่ชัดเจน และแนวทางที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้นในระบบนี้ (ซึ่งยังคงเป็นแบบไม่ชัดเจน) คือ การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรน้ำเป็นฤดูกาล (Seasonal Negotiation)

สำหรับแนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนนั้นการจัดสรรตามปกติถูกกำหนดขึ้นระหว่างกระบวนการวางแผนซึ่งทำให้แนวทางนี้เป็นแนวทางการบริหารจัดการจากบนลงล่าง ระเบียบวิธีและความโปร่งใสของการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนมีความหลากหลายในบางกรณีอาจมีการอนุญาตจัดสรรน้ำในแผนแม่บทหรือการศึกษาความเป็นไปได้โดยไม่มีการตกลงเรื่องการกำกับดูแลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ในกรณีอื่น ๆ รายละเอียดและเงื่อนไขในการนำทรัพยากรน้ำไปใช้หรือการจัดสรรน้ำอาจปรากฏในข้อตกลงของสัญญาสัมปทาน

ประเด็นหลักของแนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนคือเรื่องความมั่นคงของการจัดสรร เมื่อการแข่งขันมีความเข้มข้นขึ้นและธรรมชาติแวดล้อมต้องการน้ำเพิ่มขึ้นเพื่อชดเชยภัยคุกคามที่มีต่อระบบนิเวศ การจัดสรรเหล่านี้จะมีความมั่นคงหรือไม่ การจัดสรรแนวทางนี้อาจกล่าวไว้ว่าเป็นทางการในเอกสารโครงการหรือข้อตกลงของโครงการ แต่จะมีหลักประกันความมั่นคงในอนาคตด้วยการตกลงเรื่องการควบคุมกำกับดูแลหรือไม่

ถ้าไม่มีการรับประกันการจัดสรรทรัพยากรน้ำซึ่งหมายถึงถ้าไม่มีการอบการควบคุมกำกับดูแลเพื่อปกป้องคุ้มครองการจัดสรรทรัพยากรน้ำประเทศหนึ่ง ๆ อาจจะเผชิญกับความยุ่งยากในการดึงดูดการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงด้านประสิทธิภาพ

²³ การประปานครหลวง สถาบันพัฒนาการประปา. (2554). *สิทธิในน้ำ*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2556, จาก http://www.mwa.co.th/download/adm01/waterright/abs_004.pdf

2.2.4.2 แนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ชัดเจน: ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ

การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีความชัดเจน (Explicit) เป็นแนวทางการจัดสรรน้ำที่นิยมใช้กันมากขึ้น โดยเป็นการจัดสรรผ่านระบบใบอนุญาตหรือการอนุญาตใช้น้ำที่มีระยะเวลาที่แน่นอนให้กับผู้ใช้เฉพาะราย ซึ่งจะได้รับน้ำในปริมาณที่กำหนดและตามระยะเวลาที่ระบุไว้หนึ่งในระบบใบอนุญาตที่มีความชัดเจนได้มีการดำเนินการล่าสุดในประเทศฟิลิปปินส์ในปี 1976

ระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีความชัดเจนมากขึ้นได้ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ แนวทางดังกล่าวใช้ระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากแนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนจากบนลงล่างไปสู่แนวทางที่สามารถตอบสนองได้มากขึ้น

ในระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบชัดเจน การยื่นขอใบอนุญาตของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่มีคุณสมบัติจะได้รับการพิจารณาภายใต้กรอบการจัดลำดับความสำคัญซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล ลำดับความสำคัญและวิธีการในการดำเนินการถูกกำหนดขึ้นในบทบัญญัติของกฎหมายปฐมภูมิและกฎหมายลำดับรองและอาจบัญญัติไว้ในยุทธศาสตร์ลุ่มน้ำที่สะท้อนบริบทของท้องถิ่น

มิใช่การใช้ทรัพยากรน้ำทุกประเภทที่ต้องมีใบอนุญาต กฎหมายปฐมภูมิอาจระบุถึงการใช้ที่ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต เช่น การใช้ทรัพยากรน้ำในครัวเรือนหรือการใช้ทรัพยากรน้ำสำหรับภาคเกษตรกรรมเพื่อยังชีพ และการจัดทำข้อกำหนดการยกเว้นแบบชั่วคราวหรือถาวรหรือการอนุญาตโดยทั่วไป (General Authorization) สำหรับการใช้บางประเภทหรือบางพื้นที่

ความโปร่งใส การปรึกษาหารือและการตรวจสอบได้เป็นปัจจัยหลักความยืดหยุ่นก็จำเป็นในการปรับเปลี่ยนการใช้ทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในอนาคต

ในบางประเทศอาจไม่จำเป็นมากนักในการเปลี่ยนแปลงจากระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนไปสู่ระบบการจัดสรรที่ชัดเจน ในสถานการณ์ที่มีน้ำอย่างอุดมสมบูรณ์แนวทางการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ไม่ชัดเจนอาจมีประสิทธิภาพและสามารถหลีกเลี่ยงภาระด้านการบริหารจัดการของระบบใบอนุญาตใช้ทรัพยากรน้ำ “อย่าช่อมของที่ยังไม่เสีย” คือข้อความสำคัญที่เกิดขึ้นมาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของ Network of Asian River Basin Organizations (NARBO) อย่างไรก็ตามข้อดีของระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำแบบไม่ชัดเจนประกอบด้วยความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของการใช้ทรัพยากรน้ำ การขาดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการในการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรน้ำ) และการขาดความชัดเจนตรวจสอบได้ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ได้รับการจัดสรรแล้ว

2.2.5 ค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรน้ำ²⁴

การเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำเพื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นวิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลที่เป็นผู้ผลิตหรือผู้จัดหาทำการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้ในอัตราที่สะท้อนต้นทุนเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของทรัพยากรน้ำทั้งหมดในการจัดหาทรัพยากรน้ำ การเก็บค่าทรัพยากรน้ำจะเก็บตามต้นทุนหน่วยสุดท้ายของค่าเสียโอกาส (Marginal Opportunity) ซึ่งจะประกอบไปด้วยต้นทุน 3 ประเภทด้วยกัน คือ ต้นทุนในการผลิตทรัพยากรน้ำหรือจัดหาทรัพยากรน้ำ (Marginal Production Cost) ต้นทุนเสียโอกาสของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในอนาคตที่เกิดจากความต้องการของผู้ใช้ทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน (Marginal User Cost) และต้นทุนสิ่งแวดล้อม (Marginal Environment Cost) ในกรณีการตั้งราคาหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost Pricing) การคำนวณค่าเสียโอกาสรวมจะเท่ากับ

Marginal Opportunity Cost	=	Marginal Production Cost	+	Marginal User Cost	+	Marginal Environment Cost
------------------------------	---	-----------------------------	---	-----------------------	---	------------------------------

ในส่วนต้นทุนการผลิตจะรวมถึงต้นทุนในการผลิตหรือการจัดหาและจัดส่งทรัพยากรน้ำ เช่น ค่าก่อสร้างเขื่อน ค่าสูบน้ำบาดาล รวมทั้งค่าบำรุงรักษาทางน้ำที่เรียกว่า Operation and Maintenance Cost (O&M) ค่า (O&M) นี้โดยปกติจะเป็นต้นทุนแปรผันในกรณีที่เขื่อนได้สร้างไปแล้วต้นทุนที่สร้างเขื่อนหรือต้นทุนสินทรัพย์คงที่จะไม่นำมารวมคิดในส่วนนี้

ต้นทุนเสียโอกาสของผู้ใช้ในอนาคตจากการใช้ทรัพยากรน้ำในปัจจุบันหมายถึง ค่าชดเชยในการที่ต้องเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรน้ำในอนาคต เช่น การใช้ทรัพยากรน้ำได้ดินที่เกินกำลังการเติมทรัพยากรน้ำตามธรรมชาติ จะทำให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นสำหรับการใช้ทรัพยากรน้ำในอนาคต (หน้าแล้ง) เพราะต้องสูบน้ำจากระดับที่ลึกมากขึ้น ในส่วนของต้นทุนของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะรวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผลิตน้ำ เช่น การบำบัดน้ำเสียที่จะต้องมิตั้งตามมา การทรุดตัวของแผ่นดินในกรณีใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลเกินศักยภาพหรือผลกระทบต่อระบบนิเวศเป็นต้น

เหตุที่จำเป็นต้องคิดต้นทุนผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในการคำนวณต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิตทรัพยากรน้ำ เป็นเพราะในการคำนวณราคาทรัพยากรน้ำ ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำควรคำนึงถึงทรัพยากรและปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการผลิตทรัพยากรน้ำ เพื่อใช้ในการ

²⁴ จาก แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 413-415), โดย มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาดและคณะ, 2544, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนการวิจัย (สวก.).

ตัดสินใจว่าคุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่ วิธีนี้จะทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรน้ำตระหนักถึงผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้น การรวมเอามูลค่าต้นทุนการผลิต ต้นทุนการใช้ทรัพยากรน้ำปัจจุบัน และต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันในการกำหนดราคาทรัพยากรน้ำเพื่อที่จะทำให้ราคาทรัพยากรน้ำที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ทรัพยากรน้ำสะท้อนถึงต้นทุนการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง

เมื่อมีการเก็บค่าเสียโอกาสผู้ใช้ทรัพยากรน้ำจะต้องเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรน้ำกับต้นทุนที่จ่ายออกไปทุกครั้งหากผลประโยชน์คุ้มกับต้นทุนของทรัพยากรน้ำที่จ่ายไปจึงจะมีการใช้ทรัพยากรน้ำเกิดขึ้น ดังนั้นทรัพยากรน้ำทุกหยดที่ใช้ไปจะได้คุ้มค่าและคุ้มกับต้นทุนเสียโอกาสเสมอ

มักมีผู้เข้าใจว่าการตั้งราคาทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพจะต้องเก็บค่าภาคเศรษฐกิจที่ “รวบ” กล่าวคือภาคที่หาผลตอบแทนที่ใช้ทรัพยากรน้ำได้สูงกว่าภาคที่ “จน” แต่ในความคิดเช่นนี้เป็นแนวคิดที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ด้านความยุติธรรม ไม่ใช่ด้านประสิทธิภาพเพราะการเรียกเก็บค่าทรัพยากรน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเป็นการจัดการให้ทรัพยากรน้ำถึงมือของผู้ใช้น้ำได้ประโยชน์สูงกว่าไม่เกี่ยวข้องกับการรวบหรือจน

2.3 การจัดการทรัพยากรน้ำ²⁵

2.3.1 สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำหรือการมีส่วนร่วมในการใช้ทรัพยากรน้ำตามความจำเป็นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น ถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ปัจจุบันสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับ ดังจะเห็นได้ว่าทั้งคำประกาศกรุงริโอ (Rio Declaration on Environment and Development) และแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งได้มีมติรองรับในที่ประชุมสิ่งแวดล้อมโลกเมื่อปี ค.ศ. 1992 ได้ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และถือว่าหลักการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้เพราะการใช้มาตรการสั่งการและการควบคุม (Command and Control) โดยที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายและกำหนดกติกาการจัดการทรัพยากรแต่ฝ่ายเดียวได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในแง่ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

เช่นเดียวกันนี้กับในประเทศอื่น ๆ การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา นั้นในอดีตมักจะเน้นในเฉพาะทางวิศวกรรม กล่าวคือมักให้ความสำคัญกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างมากกว่าการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ และการพัฒนาระบบ

²⁵ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (น. 1-5). เล่มเดิม.

ชลประทานทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามก็ดีหลังจากที่มีการการสร้างเขื่อนใหญ่ ๆ จำนวนหลายสิบเขื่อนในช่วงกึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ความตื่นตัวในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความยากลำบากกับการหาพื้นที่ในการจัดสร้างเขื่อนที่ส่งผลกระทบต่อคนน้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ มิติทรัพยากร มิติเทคโนโลยีและของเสีย มิติมลพิษ และมิติทางสังคม ทั้งสี่มิติที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นล้วนแล้วแต่มีความเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น มักทำให้เกิดกระแสต่อต้าน โครงการสร้างเขื่อนหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ จนทำให้โครงการดังกล่าวในปัจจุบันเกิดขึ้นได้ยากมากในปัจจุบัน แนวโน้มในอนาคตก็คือ จะเกิดการให้ความสำคัญแก่การจัดการจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นแทนที่จะเน้นเรื่องการจัดหาน้ำเป็นหลักดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

2.3.2 สิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนในการร่วมอนุรักษ์ จัดการและใช้ทรัพยากรเป็นอีกหลักหนึ่งของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ อันเนื่องมาจากแม้รัฐจะเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีอยู่ในรัฐ แต่รัฐก็มีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ เพื่อกระจายให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการยอมรับสิทธิของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่นั้นได้ปรากฏให้เห็นได้ในจารีตประเพณีและการปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาดังจะเห็นได้จากคำปรารภและบทบัญญัติของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ที่ได้รับการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและความจำเป็นในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรให้แก่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชนที่มีมาก่อนที่จะมีการรับรองอย่างเป็นทางการจากกฎหมายนั้น ในกรณีของการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีระบบการจัดการโดยชุมชนทางถิ่นมานานหลายร้อยปี ซึ่งมักจะเรียกกันว่าระบบเหมืองฝายสำหรับทางภาคเหนือ ระบบเหมืองฝายนั้นมีการเกิดขึ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 700 ปี ในสมัยพญาเม็งรายผู้เป็นเจ้าครองอาณาจักรล้านนา²⁶ ระบบเหมืองฝายเป็นการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการกักเก็บทรัพยากรน้ำและนำทรัพยากรน้ำที่เก็บกักได้นั้นไปยังพื้นที่เกษตรกรรมโดยการสร้างของอาณาจักรล้านนานั้น เป็นการกั้นทรัพยากรน้ำในที่ราบสูงแล้วปล่อยทรัพยากรน้ำให้ไหลไปตามทางน้ำที่สร้างไว้ โดยการขุดคลองส่งทรัพยากรน้ำหรือลำเหมืองให้ไหลไปในที่ต่ำประมาณกันว่า มีระบบเหมืองฝายเกิดขึ้นในอดีตของภาคเหนือไม่น่าจะน้อยกว่า 4,000

²⁶ จาก พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาและการจัดการเกี่ยวกับระบบชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย (น. 80-187), โดย วันเพ็ญ สุรฤกษ์, 2528, เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เหมืองฝาย โดยที่เหมืองฝายจะมีขนาดพื้นที่ทางชลประทานตั้งแต่ 50 ไร่ จนถึงไม่เกิน 10,000 ไร่²⁷ การจัดการเหมืองฝายจะมีองค์กรเหมืองฝายเป็นผู้บริหารและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำรวมทั้งจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำระหว่างสมาชิกของเหมืองฝาย มีกติกาและบทลงโทษร่วมกันที่เรียกว่า สัญญาเหมืองฝาย โดยที่สมาชิกเหมืองฝายจะทำการเลือกหัวหน้าเหมืองฝาย หรือ “แก่ฝาย” และกรรมการเหมืองฝายตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ผู้ช่วยหัวหน้าเหมืองฝาย หรือ “แก่เหมือง” ทำหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ส่งน้ำในเขตหมู่บ้านของตน ในบางเหมืองฝายอาจมีการแต่งตั้งล่ามน้ำ ซึ่งจะ เป็นผู้ส่งข่าวหรือสื่อสารระหว่างหัวหน้าเหมืองฝายและสมาชิกในระบบเหมืองฝาย โดยทั่วไปจะไม่มีการกำหนดวาระการทำงานของผู้บริหารเหมืองฝาย แต่จะมีการเลือกใหม่เมื่อมีการลาออกแต่ฝายบางแห่ง เช่น ฝายพญาคำ (ฝายท่าศาลา) อำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งระบบเหมืองฝายขนาดใหญ่ มีพื้นที่ส่งน้ำและรับน้ำประมาณ 16,000 ไร่ ได้เริ่มทดลองให้มีการกำหนดวาระเป็น 4 ปี²⁸

ภายใต้ระบบเหมืองฝาย สมาชิกในชุมชนจะมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำและมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบำรุงรักษาระบบเหมืองฝาย การจัดสรรทรัพยากรน้ำจะจัดให้ตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูก โดยมีประตุน้ำ หรือ “ต้างน้ำ” เป็นประตุน้ำควบคุมการปล่อยทรัพยากรน้ำเข้าที่นาและความกว้างของประตุนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่นา เป็นต้น ในฤดูแล้งซึ่งปริมาณทรัพยากรน้ำน้อย จะมีการปล่อยทรัพยากรน้ำแบบหมุนเวียนหรือการใช้รอบเวรสมาชิกทุกคนมีหน้าที่เสีย “ค่าน้ำ” ในรูปของเงินหรือผลผลิตทางการเกษตรเพื่อนำมาจ่ายสำหรับค่าบริหารจัดการและบำรุงรักษาเหมืองฝายเป็นประจำทุกปี ในบางพื้นที่ต้องมีการจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนคนเฝ้าหรือดูแลตัวฝายซึ่งทำด้วยไม้ไผ่และหินทิ้งและต้องจ่ายเงินเป็นค่าเลี้ยงฝาย นอกจากนี้ยังต้องร่วมกันเป็นแรงงานหรือจ่ายเป็นค่าแรงงาน สำหรับการบำรุงรักษาเหมืองฝายตามขนาดของพื้นที่เพาะปลูกของตน ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซมตัวฝาย และการขุดลอกลำเหมืองส่งน้ำสำหรับผู้บริหารเหมืองฝาย จะได้รับค่าตอบแทนที่เรียกว่า “น้ายก” คือสิทธิในการใช้น้ำโดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าใช้ทรัพยากรน้ำและไม่ต้องส่งแรงงาน ค่าน้ำยกนั้นจะมากน้อยลดหลั่นกันไปตามตำแหน่งของผู้บริหารเหมืองฝายและอาจมีอัตราแตกต่างกันไปในแต่ละระบบเหมืองฝาย ฉะนั้นหัวหน้าเหมืองฝายจะได้รับการยกเว้นได้ตั้งแต่ 5 ไร่ ในระบบเหมืองฝายขนาดเล็ก ไปจนถึง 60 ไร่ ในระบบเหมืองฝายขนาดใหญ่ เป็นต้น

²⁷ แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 6). เล่มเดิม.

²⁸ แหล่งเดิม. (น. 259).

2.4 ความขัดแย้งเรื่องการใช้ทรัพยากรน้ำ²⁹

การศึกษาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำนั้นส่วนใหญ่เป็นกรณีศึกษา และสามารถแบ่งออกเป็น 4 จำพวกใหญ่ ๆ คือ

2.4.1 ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่อยู่ต้นน้ำและปลายน้ำ

ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรน้ำที่อยู่ต้นน้ำนับว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานับหลายร้อยปี และเก่าแก่ที่สุดเท่าที่มีการศึกษามา เช่น ความขัดแย้งระหว่างชวานากับชาวไร้อ้อย แต่เดิมเป็นความขัดแย้งเฉพาะพื้นที่ใกล้เคียง (Localized) เช่น หักคลองและท้ายคลองชลประทานเดียวกัน แต่ในระยะหลัง ความขัดแย้งประเภทนี้มีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างราษฎรบนที่สูงและที่ราบ เกิดการรวมตัวโดยเฉพาะผู้ใช้ทรัพยากรน้ำปลายน้ำหรือที่ลุ่มเป็นจำนวนมากทำให้ความขัดแย้งกินวงกว้างขวางเกิดการรวมตัวทั้งอำเภอหรือจังหวัด

2.4.2 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกับบุคคลภายนอก

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำกับบุคคลภายนอก ปรากฏเด่นชัดในกรณีเหมืองฝาย³⁰ ในการศึกษาส่วนใหญ่เกิดระหว่างกลุ่มเหมืองฝายและบุคคลภายนอก เข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่ เช่น การทำรีสอร์ท เกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ฯลฯ และบุคคลภายนอกเหล่านี้ละเลยและไม่เคารพกติกาการใช้ทรัพยากรน้ำของกลุ่มในขณะเดียวกันก็ตัดทวงเอาทรัพยากรน้ำของกลุ่มไปใช้เพื่อประโยชน์ของธุรกิจของตนเอง

2.4.3 ความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบภายนอก

ความขัดแย้งประเภทนี้ เป็นความขัดแย้งอันเกิดจากผลกระทบภายนอกกล่าวคือผู้ใช้ทรัพยากรน้ำได้รับผลกระทบอันเกิดจากกิจกรรมของผู้อื่น โดยไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากใครได้เลย เป็นเพราะความขัดแย้งในกลุ่มนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ผลกระทบของน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมต่อการประมงในแม่น้ำหรือการขุดเจาะน้ำใต้ดินที่ทำให้บ่อน้ำใต้ดินที่ตื้นกว่าเหือดแห้งไป หรือผลกระทบของการใช้สารเคมีจากการเกษตรต่อประมงและคุณภาพน้ำอุปโภคบริโภค ความขัดแย้งระหว่างผู้ผลิตเกลือสินเธาว์และชวานา³¹ ความขัดแย้งอันเกิดจากการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำ เป็นต้น

²⁹ แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย: ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เล่ม 2 (น. 287-289). เล่มเดิม.

³⁰ From *The Governance of Water Allocation Problem in Thailand*. In Thailand Development Research Institute (pp. 115-152), by Tanet Charoenmuang, 1994, Water Conflicts.

³¹ From *Legal Perspectives of Water Allocation Problem in the Upper Northern and Central Regions in Thailand Development Research Institute*. (pp. 91-114), by Amnat Wongbandit, 1994, Water Conflicts.

2.4.4 ความขัดแย้งอันเกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ

ในส่วนความขัดแย้งประการสุดท้ายนั้นคือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรแยกออกเป็นสามกลุ่มย่อย คือกลุ่มแรก เป็นกลุ่มประชาชนที่ต้องอพยพออกจากเขื่อนหรือโครงการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำของรัฐ มีการรวมตัวกันภายใต้สมัชชาคนจนเพื่อทวงสิทธิของตนเองอย่างเป็นระบบ ส่วนกลุ่มย่อยที่ 2 ได้แก่ความขัดแย้งอันเกิดจากการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่เดียวกัน เช่นการชลประทานของรัฐเข้ามาแทนที่ชลประทานราษฎรซึ่งทำให้ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรน้ำลดลง และในส่วนของกลุ่มย่อยท้ายสุดเป็นผลกระทบจากโครงการขนาดเล็กของรัฐซึ่งมักไม่เป็นที่ทราบทั่วไปเพราะไม่มีข้อบังคับให้วิเคราะห์ผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างหนึ่งที่อาจจะชี้ให้เห็นได้ก็คือ ชาวบ้านลุ่มน้ำแม่วางปกคิอาศัย 5 สายน้ำในการหล่อเลี้ยงชีวิตและทำการเกษตร คือ แม่เตียน แม่ละปือก แม่มุด แม่วิน แม่บ้วย อยู่มาวันหนึ่งโครงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็สร้างเขื่อนขนาดเล็กกั้นน้ำแม่เตียนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าไปใช้และโครงการหลวงก็ผันทรัพยากรน้ำไปใช้ในโครงการไม้ดอกไม้ประดับทำให้ปัจจุบันทรัพยากรน้ำไม่พอใช้ ในกรณีหลังสุดนี้แสดงถึงปัญหาในการจัดการแบบแยกส่วนซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็ทำงานในหน้าที่ของตนเองด้วยมุ่งวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์ แต่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยไม่ได้มองอย่างเป็นระบบทั้งหมดในภาพรวมและไม่ได้มีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ ในที่สุดก็เกิดผลกระทบขึ้นโดยไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาแก้ไข ผลักดันให้กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้รวมตัวกันและในที่สุดก็ต้องจัดเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อแสวงหาความชอบธรรมจากรัฐปัญหาที่รัฐมองว่าเป็นเม็ดทรายรวมตัวกันเป็นพายุทราย ในที่สุดก็ปลิวเข้าตาเกิดเป็นความขัดแย้งที่แผ่ขยายเพราะกลไกการจัดการไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพอันนำมาซึ่งวิกฤตความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สิทธิการใช้น้ำเป็นสิทธิที่เกิดจากจารีตประเพณีมาตั้งแต่ในสมัยโรมันเป็นการกำหนดถึงสิทธิเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัจจุบันได้มีการพัฒนาหลักการและทฤษฎีการใช้น้ำเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน โดยอาศัยการควบคุม ด้วยการออกใบอนุญาตหรือแม้กระทั่งการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ ทั้งนี้การกำหนดมาตรการใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศที่กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของสาธารณะหรือปัจเจกชน ซึ่งในส่วนต่อไปได้กล่าวถึงกฎหมายอันเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำทั้งกฎหมายและกฎหมายต่างประเทศ ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3